

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF)
RAFAEL JORDAN DE ANDRADE CAMPOS

**UM OLHAR SOBRE A DIPLOMACIA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS A
PARTIR DA NEGOCIAÇÃO DO TRATADO EM EMPRESAS E DIREITOS
HUMANOS**

Juiz de Fora
2016

RAFAEL JORDAN DE ANDRADE CAMPOS

**UM OLHAR SOBRE A DIPLOMACIA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS A
PARTIR DA NEGOCIAÇÃO DO TRATADO EM EMPRESAS E DIREITOS
HUMANOS**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
(UFJF) como requisito para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Manoela Carneiro
Roland

Juiz de Fora
2016

RAFAEL JORDAN DE ANDRADE CAMPOS

**UM OLHAR SOBRE A DIPLOMACIA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS A
PARTIR DA NEGOCIAÇÃO DO TRATADO EM EMPRESAS E DIREITOS
HUMANOS**

Trabalho de conclusão de curso
apresentado à Faculdade de Direito da
Universidade Federal de Juiz de Fora
(UFJF) como requisito para obtenção do
título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof. Dra. Manoela Carneiro
Roland

Aprovado em: ___/___/___

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Manoela Carneiro Roland

Prof. Dra. Joana Souza Machado

MSc. Luiz Carlos Silva Faria Júnior

Agradecimentos

Agradeço aos meus pais, insubstituíveis na minha formação como ser humano e que desde a minha infância sempre fizeram questão de incentivar e de prover o que fosse necessário para que minha trajetória acadêmica fosse de qualidade.

À minha orientadora, coordenadora do Homa – Centro de Direitos Humanos e Empresas da UFJF, professora Dr^a. Manoela Carneiro Roland, por me ajudar a estabelecer o conteúdo deste Trabalho de Conclusão de Curso e pela indicação e empréstimo da bibliografia que foram necessários para a confecção do mesmo. Além disso, agradeço pela oportunidade de poder trabalhar desde abril de 2014 neste Centro que a mim é muito caro, pois muito me ensinou sobre a questão da proteção dos direitos humanos e foi um dos elementos mais importantes na minha formação universitária.

Aos meus amigos, por todo o companheirismo e pelas incríveis experiências compartilhadas. Não irei jamais esquecer dos anos que passei nesta instituição e isto se deve, sobretudo, às relações de amizade que aqui construí.

Por fim, a toda a equipe de professores da Faculdade de Direito da UFJF, por terem possibilitado todo o meu aprendizado na ciência jurídica.

“A essência dos Direitos Humanos é o direito a ter direitos”.

(Hannah Arendt)

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo realizar uma análise da formulação histórica da política externa brasileira desde a proclamação da República, em 1889, até o fim do primeiro mandato do atual governo Dilma (2014), afim de avaliar a relação entre os interesses geopolíticos brasileiros e a chamada diplomacia brasileira em direitos humanos. Mais do que nunca, o Brasil tem-se utilizado de uma política de forte diplomacia a favor dos direitos humanos, uma vez que a sua tutela tornou-se um instrumento indispensável na busca por poder político na arena internacional. Para tanto, será utilizado como exemplo na contemporaneidade, o posicionamento do país na formulação da Agenda das Nações Unidas em Empresas e Direitos Humanos, com o objetivo de elaboração de um tratado internacional vinculante sobre o tema. Ao fim, se estabelecerá se o posicionamento brasileiro dentro dessa agenda internacional está em congruência com as aspirações do Brasil em matéria de política externa e de busca por reconhecimento.

Palavras-chave: direitos humanos, política externa, empresas e direitos humanos, diplomacia, tratado

ABSTRACT

The present final course assignment has as its goal to make an analysis of the historical elaboration of Brazilian's foreign policy since the Proclamation of the Republic in 1889, until the end of the first presidential term of the current Dilma government (2014), in order to evaluate the relationship between Brazil's geopolitical interests and the so called Brazilian diplomacy on human rights. More than ever, Brazil has used a policy of strong diplomacy towards human rights, since their protection has become an indispensable tool in the quest for political power in the international arena. For this purpose, the positioning of the country in the formulation of the United Nations Agenda on Business and Human Rights which seeks the drafting of an international binding treaty on the theme will be used as a contemporary example. In the end, it will be established if the Brazilian position inside this international agenda matches Brazil's aspirations in the matter of foreign policy and search of recognition.

Key words: human rights, foreign policy, business and human rights, diplomacy, treaty

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
CAPÍTULO I - POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL.....	10
1.1 Panorama geral da política externa brasileira – da Proclamação da República ao golpe militar.....	11
1.2 Binômio segurança-desenvolvimento: os anos do regime militar.....	16
1.3 A redemocratização e o século XXI: desafios para a política externa brasileira.....	19
CAPÍTULO II - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DIREITOS HUMANOS.....	28
2.1 A promoção dos Direitos Humanos pelo Brasil: celebração de tratados em Direitos Humanos e o apoio ao Sistema Interamericano - um breve resumo histórico.....	29
2.2 Contradições Brasileiras: o caso Belo Monte.....	32
CAPÍTULO III - O BRASIL E A AGENDA GLOBAL EM EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS.....	34
3.1 Um panorama geral acerca da temática de Empresas e Direitos Humanos.....	34
3.2 A quarta fase da Agenda de Empresas e Direitos Humanos e a elaboração de um tratado vinculante em direitos humanos e empresas.....	37
CONCLUSÃO.....	40
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	42
ANEXO - LISTA DE TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL.....	44

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende realizar uma análise de uma das mais importantes conjunturas brasileiras dentro do plano das relações internacionais, a política externa. Desta forma, utilizando-se principalmente das observações realizadas por Letícia Pinheiro em sua obra *Política externa brasileira* (2004), pretende-se prover ao leitor um panorama histórico da atuação do Ministério das Relações Exteriores e da diplomacia frente a todas as questões pertinentes ao plano extraterritorial da política brasileira ou que de alguma forma alteraram esse campo como, por exemplo, as duas guerra mundiais, a Guerra Fria, os anos de regime militar, a redemocratização na década de 80, etc.

O trabalho busca reconhecer que independentemente da conjuntura histórica em que se faz a análise da política externa, existem algumas constantes dentro da formulação dessa política, como a associação do Brasil a paradigmas específicos para esta formulação, que de maneira muito frequente é realizada através da associação com uma potência hegemônica. Além disso, provar-se-á que uma aspiração por reconhecimento e por maior capital político dentro da arena internacional fez-se presente durante toda a história da política externa brasileira.

Em seguida, admitindo-se esse impermutável desejo brasileiro por reconhecimento, far-se-á uma análise da política externa brasileira em matéria de direitos humanos, arena em que o Brasil tem cada vez mais se apresentado de maneira atuante em momentos cruciais da história recente, como a Declaração Universal de 1948 e a ratificação do Pacto de San José da Costa Rica que institui o Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos. A importância dada à tutela desses direitos tidos como universais e indivisíveis torna a sua tutela um instrumento indispensável para a obtenção de maior poder político na arena internacional. Indispensável, portanto, para que o Brasil alcance o reconhecimento que tanto almeja.

Posteriormente, será realizada uma análise da Agenda das Nações Unidas em Empresas e Direitos Humanos, um campo internacional importante e ainda pouco estudado, conferindo relevância ao presente trabalho, que almeja provar que a atuação brasileira neste tópico tem caminhado na contramão da chamada diplomacia em direitos humanos, ou seja, é contrária ao acúmulo da tradição discursiva e principiológica que é cultivada e difundida pelo Itamaraty em defesa dos

direitos humanos.

Almeja-se, com isso, demonstrar que quando políticas mais próximas de uma definição de “interesse nacional” se chocam com essa vocação diplomática em direitos humanos, e confrontam-se com o posicionamento geopolítico brasileiro, em termos de sua posição no “tabuleiro global”, esses interesses prevalecem frente aos direitos humanos.

Desta forma, o presente trabalho divide-se em três capítulos que tratarão, respectivamente, da política externa do Brasil (capítulo 1), da diplomacia brasileira em direitos humanos (capítulo 2) e da Agenda das Nações Unidas em Empresas e Direitos Humanos (capítulo 3). Por fim, a conclusão proverá um breve apanhado geral dos resultados da pesquisa, de maneira a corroborar ou não a hipótese estabelecida.

CAPÍTULO I - POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL

Primeiramente, como forma de introdução ao presente trabalho, é preciso realizar um esforço acadêmico para não apenas definir política externa, como para elaborar um breve panorama da história e dos caminhos da política externa brasileira de uma forma geral, de maneira a elucidar de forma mais clara o papel que a diplomacia em direitos humanos apresenta dentro do campo da política externa como um todo.

Em linhas gerais, política externa pode ser definida, segundo Pinheiro (2004, p.7), como:

O conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente, mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados e atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional. Nesse sentido, trata-se da conjugação dos interesses e idéias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como este se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.

Embora o período que abrange a Proclamação da República em 15 de Novembro de 1889 até os dias atuais tenha sido um período de grandes mudanças políticas, econômicas e sociais no Brasil, a política externa brasileira se manteve constante sobre dois aspectos que de forma abrangente chegam a defini-la e nos ajudam a entendê-la: a busca por autonomia e a busca pelo desenvolvimento (PINHEIRO, 2004). Entretanto, como ambos os conceitos são socialmente construídos, o que não se mantiveram constantes foram as maneiras pelas quais essa busca por autonomia e por desenvolvimento se concretizaram durante todo o século XX e o início do século XXI (PINHEIRO, 2004).

Antes que se passe ao estudo detalhado da política externa em cada período da história recente do Brasil, é necessário ressaltar que este trabalho, cuja principal base teórica é a obra de Letícia Pinheiro (2004), busca superar visões deterministas que vêem a atuação internacional de países periféricos como um mero

desdobramento de oportunidades e restrições criadas pelo sistema internacional, comandado pelas grandes potências do denominado “mundo desenvolvido”.

1.1 Panorama geral da política externa brasileira – da Proclamação da República ao golpe militar (1889 – 1964)

Nos primeiros anos da república brasileira, não houve alteração profunda na política externa, uma vez que pontos centrais de diplomacia defendidos por monarquistas foram identicamente apoiados por republicanos (PINHEIRO, 2004). A origem social dos formuladores da política externa se manteve inalterada (PINHEIRO, 2004). Durante esses primeiros anos do século XXI, foi nomeado como ministro das relações exteriores (ocupando o cargo de 1902 a 1912) José Maria da Silva Paranhos Jr., conhecido como Barão do Rio Branco, famoso diplomata expoente da monarquia brasileira e que veio a dar o nome à escola diplomática do Brasil, o Instituto Rio Branco (PINHEIRO, 2004).

Foi durante o período da chancelaria do Barão de Rio Branco como chefe do Itamaraty¹ que o Brasil promoveu uma consolidação das suas fronteiras, uma aproximação com seus vizinhos continentais e adotou, desta vez de maneira mais pragmática, um dos paradigma de inserção internacional que viria a acompanhar toda a trajetória da sua política externa: uma aproximação com os Estados Unidos da América (EUA), paradigma esse denominado de *americanismo* (PINHEIRO, 2004). A consolidação dos EUA como novo pólo de poder mundial e a expansão da sua área de influência consubstanciada na Doutrina Monroe e no seu complemento, o Corolário Roosevelt de 1904, tornou vantajosa para ambos os lados essa busca por maior aproximação (PINHEIRO, 2004). Para a elite brasileira da época, tais fatos não se constituíam em “expressões do imperialismo norte-americano, mas sim em um recurso defensivo contra o imperialismo europeu.” (PINHEIRO, 2004, p. 15)

No início do século XXI um evento marcante veio a abalar o mundo e permitiu

¹ O Itamaraty, também conhecido como Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil é um órgão do Poder Executivo, responsável pelo assessoramento do Presidente da República na formulação, no desempenho e no acompanhamento das relações do Brasil com outros países e organismos internacionais. Sua atuação cobre as vertentes política, comercial, econômica, financeira, cultural e consular das relações externas, áreas nas quais exerce as tarefas clássicas da diplomacia: representar, informar e negociar.

que o Brasil conferisse uma projeção transatlântica à sua política externa, rompendo os limites da região americana: a Primeira Guerra Mundial (PINHEIRO, 2004). Ao decidir decretar guerra contra a Alemanha em outubro de 1917, logo após a decisão norte-americana e o torpedeamento de navios mercantes brasileiros por forças alemãs, o país ampliou consideravelmente a área de atuação da sua política externa (PINHEIRO, 2004). Embora não tenha participado diretamente no conflito de forma armada (o contingente de seis frotas navais enviadas pelo Brasil foi acometida pela gripe espanhola ao chegar ao porto de Dacar), o país tomou parte da Conferência de Paz de Paris como país aliado e obteve um assento, ainda que rotativo, no Conselho da Liga das Nações² (PINHEIRO, 2004). Tal episódio foi um dos primeiros a demonstrar um traço que marca a política externa brasileira até os dias atuais, qual seja a busca do Brasil por um direito a ser reconhecido pela comunidade internacional como um membro importante e diferencial na hierarquia mundial (PINHEIRO, 2004). Quando, então, o Brasil não foi bem sucedido no seu pleito de assegurar um assento permanente no Conselho da Liga, o país não tardou em anunciar sua retirada, renunciando ao seu assento não-permanente (PINHEIRO, 2004).

Além disso, a Primeira Guerra Mundial e a crise econômica mundial de 1920 forçaram o Brasil a se industrializar, obrigando-o a suprir o mercado interno dos produtos que antes eram obtidos por meio de importação (PINHEIRO, 2004). Os EUA elevaram-se à condição de mercado preferencial brasileiro, em decorrência da superação do Reino Unido que sofreu grande declínio de suas atividades econômicas (PINHEIRO, 2004).

Durante o período da República Velha, ocorreu também uma passagem do Itamaraty a uma nova fase da sua história institucional (PINHEIRO, 2004). Houve uma promoção à coesão e à homogeneidade no meio diplomático, além do fortalecimento do Itamaraty perante as demais agências do Estado, em grande parte devido ao prestígio acumulado pelos feitos do Barão de Rio Branco, havendo a denominação desta fase de “período carismático” da diplomacia brasileira (CHEIBUB, 1985 apud PINHEIRO, 2004). Após o falecimento do Barão, iniciou-se uma nova fase marcada por diversas reformas burocráticas e institucionais (como a

² A Liga das Nações foi uma organização internacional estabelecida em 28 de abril de 1919, pelo Tratado de Versalhes. Caracterizou-se por uma tentativa das potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial em negociar um acordo de paz. Se dissolveu em abril de 1946 e deu origem à Organização das Nações Unidas (ONU).

reabertura do concurso para admissão na carreira e a substituição do francês pelo português como língua diplomática), que conferiram a essa fase o nome de “período burocrático-racional” (CHEIBUB, 1985 apud PINHEIRO, 2004).

Nos anos seguintes, o *americanismo* permaneceu como paradigma na política externa e o país sobrepôs seu modelo de desenvolvimento agrário-exportador pelo modelo de Industrialização por Substituição de Importações³ (MOURA, 1980 apud PINHEIRO, 2004). A crise e desarticulação do sistema capitalista mundial em função da quebra da bolsa de Nova York em 1929 promoveu em última instância uma política de aproximações alternadas e simultâneas com EUA e Alemanha denominada de “equidistância-pragmática⁴ (MOURA, 1980 apud PINHEIRO, 2004).

Desta forma, “o *americanismo* de Vargas foi marcado por forte vertente pragmática” (PINHEIRO, 2004, p. 24), garantindo, por exemplo, a promessa de financiamento para a construção, em Volta Redonda, da primeira usina siderúrgica nacional, em 1940 (PINHEIRO, 2004). Os EUA demonstraram mais uma vez sua incontestável hegemonia na região, restando pouco ao Brasil senão alinhar-se à liderança hemisférica no conflito que estava para se desencadear (PINHEIRO, 2004).

A II Guerra Mundial, que apresenta como marco inicial o ano de 1939 com a invasão da Polônia pelas tropas alemãs de regime nacional-socialista, veio a ser declarada pelo Brasil somente em 22 de Agosto de 1942, depois do ataque japonês à base naval norte-americana de Pearl Harbour em dezembro de 1941, gerando o rompimento das relações diplomáticas com os países do Eixo (PINHEIRO, 2004). A participação do país na guerra, embora tímida, representou a médio prazo uma estratégia primordial para garantir os interesses brasileiros em uma presença mais significativa no sistema internacional, uma vez que “participar da guerra era garantir a presença brasileira nos arranjos de paz e [...] se fazer ouvir no processo de construção de uma nova ordem mundial.” (PINHEIRO, 2004, p. 26). Destarte, o país

³ O modelo de Industrialização por Substituição de Importações é um processo da política econômica nacional que busca um aumento da produção interna de um país e a diminuição de suas importações. É geralmente obtido através de controles de taxas de importação e manipulação da taxa de câmbio.

⁴ EUA e Alemanha, eram duas potências em ascensão na época e que, por não possuírem possessões coloniais, se voltaram para os mercados latino-americanos. “Enquanto os EUA buscavam garantir sua liderança na região pelo livre-comércio e o culto à liberal democracia, a Alemanha, carente de divisas, buscava no comércio compensado (troca de mercadorias sem intermediação de moeda forte) e no culto ao autoritarismo parlamentar nacionalista conquistar espaços na região latino-americana” (PINHEIRO, 2004, p. 22,23)

participou das Conferências de Paz de Paris de 1946 e obteve um dos assentos rotativos no Conselho de Segurança da recém criada ONU⁵ (PINHEIRO, 2004).

Nesse período, consolidou-se o entendimento de que o Brasil desfrutava de uma categoria de “aliado especial dos EUA”, que veio a reforçar o *americanismo* na política externa brasileira durante os anos seguintes, tendo em vista ainda que o mundo entrava agora no período conhecido como Guerra Fria⁶ (PINHEIRO, 2004). O retorno de Vargas à presidência em 1951 e o desenvolvimento de sua política nacional-desenvolvimentista⁷ rendeu à política externa do período o termo de “barganha nacionalista”, uma vez que buscava-se “negociar o apoio político-estratégico a Washington pela ajuda ao desenvolvimento econômico” (PINHEIRO, 2004, p. 29). Nesse período, o Brasil se voltou para uma industrialização vertical e as relações com os EUA eram centrais para garantir o sucesso do projeto econômico brasileiro (PINHEIRO, 2004). Entretanto, como as condições durante a década de 50 não eram as mesmas que durante o período da guerra, os ganhos obtidos com este alinhamento não foram tão grandes e o país passou a buscar um comportamento mais autônomo (PINHEIRO, 2004, p. 29).

Durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60) lançou-se a Operação Pan-Americana (OPA), através da qual buscou-se instituir uma revisão das relações interamericanas de forma a promover o Brasil a um patamar de liderança dentro da

⁵ A ONU, ou simplesmente Nações Unidas, é uma organização intergovernamental estabelecida através da *Carta das Nações Unidas* que entrou em vigor em 24 de Outubro de 1945 após o término da Segunda Guerra Mundial. Surgiu como uma substituição à ineficiente Liga das Nações, com os objetivos principais de “manter a paz e a segurança internacionais” e promover a “cooperação internacional” (artigo 1 da referida Carta das Nações Unidas. Na altura de sua fundação, a ONU tinha 51 estados-membros; hoje são 193. O Conselho de Segurança das Nações Unidas é um dos mais importantes órgãos da ONU, cujo mandato é zelar pela manutenção da paz e da segurança internacional. O Conselho é composto por 15 membros, sendo 5 membros permanentes com poder de veto: os EUA, a França, o Reino Unido, a União Soviética (atualmente representada pela Rússia) e a República Popular da China. Os demais dez membros são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. Uma resolução do Conselho de Segurança é aprovada se tiver maioria de 9 dos quinze membros, inclusive os cinco membros permanentes. Um voto negativo de um membro permanente configura um veto à resolução. A abstenção de um membro permanente não configura veto. É o único órgão do sistema internacional capaz de adotar decisões obrigatórias para todos os Estados-membros da ONU, podendo inclusive autorizar intervenção militar para garantir a execução de suas resoluções. O Conselho é também capaz de autorizar o desdobramento de operações de manutenção da paz e missões políticas especiais.

⁶ Guerra Fria é a designação atribuída ao período histórico de disputas estratégicas e conflitos indiretos entre os EUA e a União Soviética, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial (1945) e a extinção da União Soviética (1991), um conflito de ordem política, militar, tecnológica, econômica, social e ideológica entre as duas nações e suas zonas de influência.

⁷ No desenvolvimentismo de Getúlio Vargas, o capital privado estrangeiro era essencial para o crescimento da indústria de base, e o capital público nacional e estrangeiro, para as obras de infraestrutura fundamentais para acabar com os chamados pontos de estrangulamento do desenvolvimento nacional (PINHEIRO, 2004).

América Latina⁸ (PINHEIRO, 2004). Vale ressaltar ainda como marcos da política externa brasileira nesse período: o reestabelecimento das relações comerciais com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a participação do país em Operações de Paz das Nações Unidas (PINHEIRO, 2004).

Ao final da década de 50 e no decorrer da década de 60 a política externa brasileira viria a passar por mudanças mais consideráveis, ensejando em última instância a formação de um novo paradigma a delinear os contornos da sua política externa, o *globalismo* (PINHEIRO, 2004). Com as contínuas cisões permeando os dois blocos em que o mundo se dividia até então, houve um “aprofundamento da distensão da competição bipolar” e um aumento do “grau de permissibilidade do sistema e mesmo de contestação do *status quo*” (PINHEIRO, 2004). Adotando uma concepção realista das relações internacionais⁹ passou-se a enxergar a aproximação com os EUA como uma consequência da ampliação do seu poder de negociação na arena internacional e não como um requisito para consolidar essa busca por reconhecimento e participação (PINHEIRO, 2004). O *globalismo*, como definido por Letícia Pinheiro, “elegia a diversificação da relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo, inclusive junto aos EUA.” (PINHEIRO, 2004, p. 35). O paradigma em questão adequou-se facilmente com o modelo de desenvolvimento vigente, permitindo ao Brasil diversificar suas parcerias internacionais para com países do bloco socialista e com as novas nações independentes do sistema colonial (PINHEIRO, 2004).

Durante os governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961 – 1964) implementou-se a denominada Política Externa Independente, que é dividida em duas fases: a primeira, marcada por uma busca pela preservação da paz internacional e pela adoção de uma postura neutralista; a segunda, marcada por uma dissociação da Guerra Fria e por uma ênfase na questão do desenvolvimento – a política externa passava a ter como fio condutor o conflito Norte-Sul em contraposição à disputa Leste-Oeste (PINHEIRO, 2004). De fato, a Política Externa Independente “se constitui como a primeira manifestação sistemática das teses do

⁸ Na prática, a OPA visava estimular o aumento de aporte de recursos públicos dos EUA para os projetos de desenvolvimento latino-americanos. Utilizava-se para tanto de uma estratégia ideológica que consistia em responsabilizar a má qualidade de vida da população, as desigualdades sociais e o subdesenvolvimento como possível antro de proliferação da ideologia comunista, o que era temido pelos EUA (PINHEIRO, 2004).

⁹ Nesse momento, porém, embora se reconhecesse a anarquia do sistema, reconhecia-se que ele era normativamente regulado e que os Estados agiam não só em busca de ganhos relativos, mas também de ganhos absolutos (PINHEIRO, 2004).

globalismo“ (PINHEIRO, 2004, p.36), tendo o Brasil realizado atitudes de caráter mais autonomista durante esse período (PINHEIRO, 2004).

1.2 Binômio segurança-desenvolvimento: os anos do regime militar

Diferentemente dos momentos anteriores (como a própria proclamação da República) em que mudanças dentro da ordem interna do Brasil não foram responsáveis por alterar consideravelmente a organização da política externa brasileira, o golpe militar em 1964 atingiu profundamente (PINHEIRO, 2004). Considerando-se que a ideologia que legitimava o novo regime era a de que o Brasil deveria ser defendido da ameaça comunista internacional, a política externa brasileira reforçou esta corrente ao retornar o paradigma americanista, utilizando deste como parte integrante da luta interna contra o comunismo (PINHEIRO, 2004).

Um dos primeiros aspectos desse alinhamento a serem observados, foi a incorporação da Doutrina de Segurança Nacional¹⁰ à ação diplomática, trazendo novamente ao fio condutor da política externa a oposição Leste-Oeste (PINHEIRO, 2004). A relação entre desenvolvimento e segurança estabelecida determinava que, por um lado, a segurança fosse determinada pelo grau de desenvolvimento econômico e, por outro, o desenvolvimento econômico não poderia ser alcançado sem um mínimo de segurança. “A segurança se transformava num dos eixos do interesse nacional brasileiro e sua busca deveria se dar tanto doméstica quanto internacionalmente.” (PINHEIRO, 2004, p. 38).

O binômio segurança-desenvolvimento definia-se pela imagem de “círculos concêntricos e das fronteiras ideológicas”, ou seja, pautava-se pelas fronteiras entre mundo capitalista e mundo socialista, ilustrada pelo círculos das prioridades da diplomacia nacional – América Latina mais ao centro, depois hemisfério ocidental e, por fim, a comunidade ocidental (PINHEIRO, 2004). Apesar da América Latina encontrar-se nesse círculo mais próximo aos interesses nacionais, isso não significou uma aproximação nem política nem econômica do Brasil com seus vizinhos, uma vez que a prioridade da agenda brasileira era a segurança, de sorte que qualquer alteração político-ideológica dos países latino-americanos em direção

¹⁰ De forte influência norte-americana, a Doutrina de Segurança Nacional tinha como objetivo principal identificar e eliminar os “inimigos internos”, ou seja, todos que questionavam e criticavam o regime. Tornou-se lei em 1968 com o decreto-lei n. 314/68 (PINHEIRO, 2004).

à esquerda representava uma ameaça à estabilidade do novo regime brasileiro¹¹ (PINHEIRO, 2004).

Durante o regime militar, a política externa brasileira esteve dissociada das pressões democráticas, uma vez que este não constituía um regime democrático (PINHEIRO, 2004). Desta forma, um retorno a uma associação ao capital estrangeiro, especialmente ao dos EUA, se sobrepôs às teses nacional-desenvolvimentistas, estabelecendo-se um paradigma denominado de “desenvolvimentismo associado” (PINHEIRO, 2004). Além disso, esse alinhamento aos EUA, que retomou a idéia de que o Brasil gozava de uma condição de “aliado especial” dos EUA (e que portanto o alinhamento se traduziria em benefícios automáticos para o país), mais do que um meio, passou a ser encarado como um fim da política externa, o que promoveu um afastamento do Itamaraty do centro de formulação da política externa (PINHEIRO, 2004).

Durante o segundo governo de base militar, de Costa e Silva (1967-69), não houve grandes rupturas em relação ao primeiro, embora se incorporasse algumas teses mais nacionalistas e autonomistas ao modelo de desenvolvimento (PINHEIRO, 2004). A maior mudança, entretanto, veio na política externa, com a incorporação do “eixo Norte-Sul como um elemento de definição de políticas.” (PINHEIRO, 2004, p. 41). O fortalecimento de novos pólos de poder, como a Europa Ocidental e o Japão, a crescente cooperação entre EUA e URSS e as disputas intrabloco caracterizavam a conjuntura internacional durante o período, o que permitiu esse tipo de comportamento dos países periféricos (PINHEIRO, 2004). Além disso, houve um crescimento da confiança depositada pelos militares ao MRE, apesar de suas diferenças político-ideológicas, o que permitiu uma retomada de uma relativa autonomia pelo Itamaraty, que apresentava uma forte visão pró-Terceiro Mundo (PINHEIRO, 2004).

Durante o governo seguinte, de Médici (1969-74), embora não fosse a tendência esperada, o Brasil manteve o *americanismo* e o modelo de Industrialização por Substituição de Importações (ISI), e o denominado Milagre Econômico vivido pelo país no período levou a política externa a buscar identificar oportunidades e remover barreiras à ascensão internacional do Brasil (PINHEIRO,

¹¹ Como exemplos de medidas que evidenciaram este fato: o rompimento das relações diplomáticas com Havana, o envio de tropas brasileiras para Santo Domingo e o apoio à criação de uma Força Interamericana de Paz em caráter permanente, dentro do âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) (PINHEIRO, 2004).

2004).

Foi só durante o governo Geisel (1974-79), com o fim do Milagre Econômico, a primeira crise do petróleo e o colapso do sistema financeiro de Bretton Woods, que o *globalismo* retornou como paradigma da política externa brasileira (PINHEIRO, 2004). Um grande aumento da dívida externa brasileira (de 12,5 bilhões para 45 bilhões entre 1974 e 1979), tornou necessária a incorporação de uma política de promoção de exportações (PINHEIRO, 2004). A partir disso, houve uma aproximação com países africanos, inclusive os de matriz ideológica socialista, como Angola, além do reestabelecimento das relações diplomáticas com a República Popular da China (PINHEIRO, 2004). Pela primeira vez, desde o governo de Castelo Branco, superava-se o princípio de fronteiras ideológicas que limitava as opções diplomáticas brasileiras: “[...] retomava-se a busca de autonomia pelo afastamento do centro hegemônico [...] e inaugurava-se um novo tempo na política externa”¹² (PINHEIRO, 2004, p. 46, 48).

No governo seguinte, de João Batista Figueiredo (1979-85), o país manteve-se fiel aos pressupostos centrais do *globalismo*, estimulando a diversificação de parcerias, especialmente devido a novas dificuldades econômicas, advindas principalmente da segunda crise do petróleo de 1979 e do aumento da dívida externa (PINHEIRO, 2004). Essa crise da dívida externa do Terceiro Mundo provocou uma certa paralisia na política externa, embora não tenha chegado a abalar os princípios do *globalismo* (PINHEIRO, 2004). Houve um aprofundamento na opção de priorizar as relações com os países do Sul, especialmente a Argentina, rendendo a qualificação de universalista à política externa, em oposição ao pragmatismo responsável da gestão anterior (PINHEIRO, 2004).

Além disso, o estilo mais conciliador desse último governo do regime militar cedeu face às pressões norte-americanas na área de direitos humanos, momento em que o Brasil ratificou alguns tratados internacionais sobre o tema, permitindo uma relação menos conflitiva com os EUA¹³ (PINHEIRO, 2004).

O regime militar teve fim em 1985 e, como era de se esperar, veio a acarretar

¹² Esse processo tem explicação também na relação especial que se estabeleceu entre o presidente Geisel e o ministro do Exterior, Azeredo de Silveira (1974-79), o que confirmaria a tese de Marina Regina Soares de Lima que, “no Brasil, o grau de autonomia da diplomacia depende da autorização presidencial” (PINHEIRO, 2004, p. 47).

¹³ Para maiores informações acerca dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil, consulte o anexo (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015) deste Trabalho de Conclusão de Curso.

diversas mudanças na política externa brasileira (PINHEIRO, 2004). Teóricos das relações internacionais, entretanto, têm dificuldade de estabelecer o início de tais mudanças, se seria a partir da crise de paradigmas¹⁴ na segunda metade da década de 80, ou se as mudanças mais consideráveis só ocorreram realmente no início da década de 90, em meados do governo de Collor de Mello (PINHEIRO, 2004).

1.3 A redemocratização e o século XXI: desafios para a política externa brasileira

A redemocratização do país ocorreu num momento de acirramento das mudanças estruturais na economia mundial que haviam começado ainda no final da década de 1970, sobretudo a quebra do padrão-ouro e a adoção de fortes medidas protecionistas pelos países mais desenvolvidos, o que provocou uma desaceleração do comércio mundial não observado desde o final da Segunda Guerra Mundial (PINHEIRO, 2004). No plano interno, a segunda metade da década de 1980 foi marcada por altíssimas taxas de inflação, um crescimento anual muito pequeno e por uma dívida externa que atingiu um patamar inédito (PINHEIRO, 2004). Três programas de estabilização econômica foram implantados durante o período: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989) (PINHEIRO, 2004).

De maneira geral e ao contrário do que se possa imaginar, as mudanças de natureza política advindas da redemocratização não tiveram tanto impacto nos paradigmas diplomáticos quanto as questões de natureza econômica tiveram¹⁵ (PINHEIRO, 2004). Essa pungente problemática econômica vivida no plano interno iniciou um processo de erosão da opção sobre a melhor estratégia de inserção internacional, embora as premissas centrais do *globalismo* foram mantidas, aliadas a uma concomitante agenda positiva com os EUA (PINHEIRO, 2004). Segundo Pinheiro (2004, p.52),

“o Brasil iniciava sua caminhada ao abandono [...] da estratégia de se

¹⁴ Como a política externa brasileira tinha como função primordial “coadjuvar o processo de desenvolvimento econômico” com o colapso do sistema econômico em vigor, os dois paradigmas que haviam se alternado para dar-lhe sustentação (*americanismo* e *globalismo*) começaram a ser fortemente questionados.

¹⁵ “O efeito mais evidente da redemocratização sobre o conteúdo da política externa foi o reatamento de relações diplomáticas com Havana, interrompidas desde 1964” (PINHEIRO, 2004, p. 53).

favorecer dos benefícios da cooperação sem contribuir com seus custos, passando a arcar com o ônus da ação coletiva. [...] Daquele momento em diante, já não mais seria possível desfrutar de eventuais benefícios resultantes da liberalização do comércio internacional sem os custos de negociar com seus parceiros”.

Uma modalidade diplomática que viria a ser ainda mais importante em anos posteriores, entretanto, veio nesse período a se somar ao protagonismo do Itamaraty: a diplomacia presidencial (PINHEIRO, 2004). Esta pode ser definida como a “condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex-officio, pelo presidente, ou, no caso de um regime parlamentarista, pelo chefe de estado e/ou pelo chefe de governo”. (DANESE 1999 apud CORNETET 2014, p.51). A aproximação com a Argentina nesse período, que deu início ao processo de integração que se consubstanciaria no Mercosul (Mercado Comum do Sul)¹⁶ utilizou-se bastante dessa modalidade diplomática (PINHEIRO, 2004).

Com a posterior assunção de Collor de Mello à presidência do Brasil, em 1990, houve um afastamento ainda maior do Itamaraty do núcleo de formulação da política externa, em favor dessa diplomacia presidencial (PINHEIRO, 2004). Finalmente, tendo em vista a mencionada crise iniciada no governo Sarney, os dois paradigmas diplomáticos entraram em uma crise sem retorno (PINHEIRO, 2004). Em um primeiro momento, buscou-se retomar o paradigma *americanista*, ancorado num novo modelo econômico de desenvolvimento, a “modernização pela internacionalização” (PINHEIRO, 2004). Tal opção brasileira tem raízes, como era de se esperar, no fim da Guerra Fria com a queda do muro de Berlim em 1989 e com a consequente elevação dos EUA à condição de potência hegemônica global. (PINHEIRO, 2004)

Em uma primeira fase, a política externa de Collor buscou, como meios de renegociação da dívida externa brasileira e até mesmo de obter um “passaporte

¹⁶ O Mercosul é uma organização intergovernamental fundada a partir do Tratado de Assunção de 1991 e que teve sua estrutura institucional definida e personalidade jurídica internacional conferida pelo Protocolo de Ouro Preto em dezembro de 1994. Estabelece uma integração, inicialmente, econômica configurada atualmente em uma união aduaneira, na qual há livre-comércio intrazona e política comercial comum entre seus membros. São atualmente cinco membros plenos. Em sua formação original, o bloco era composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, sendo que, mais tarde, a ele aderiu a Venezuela. Atualmente encontra-se em fase de expansão, sendo que a Bolívia aguarda a ratificação parlamentar de seu protocolo de adesão como membro pleno, documento este que para sua vigência necessita das aprovações legislativas na Bolívia, no Brasil e no Paraguai.

para o Primeiro Mundo”, uma maior adesão aos regimes internacionais, sejam eles de comércio, proteção ao meio ambiente ou de proteção a direitos humanos (PINHEIRO, 2004). Em sua segunda fase, com o insucesso do retorno ao *americanismo* que não atendia de maneira integral os interesses da política externa e da sociedade brasileira, houve o retorno a alguns aspectos do *globalismo*, por exemplo, com as negociações preparatórias para a ECO-92 (Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) (PINHEIRO, 2004). Entretanto, haviam se extinto as condições que garantiam a legitimidade desse paradigma, pois “embora o conflito Norte-Sul ainda existisse, a fragmentação da coalizão do Sul impossibilitava uma ação coletiva” (PINHEIRO, 2004, p. 57).

O impeachment de Collor e a sua substituição por Itamar Franco e a nomeação de Fernando Henrique Cardoso (FHC) (1992-93), seguido de Celso Amorim (1993-94) para o MRE, promoveram uma adaptação da diplomacia brasileira ao contexto internacional, em conjunto com a histórica prioridade dada à busca por autonomia e à promoção do desenvolvimento (PINHEIRO, 2004). Com relação a esta última, o Brasil procurou discutir nas Nações Unidas, em acréscimo à Agenda da Paz, uma Agenda para o Desenvolvimento (PINHEIRO, 2004). Já em relação à busca por autonomia, intensificaram-se os debates internacionais em busca de maior voz na arena internacional, posicionando-se a favor da reforma do Conselho de Segurança da ONU e à candidatura do Brasil a um assento permanente (PINHEIRO, 2004). Além disso, procurou-se ampliar a participação brasileira nas operações de paz da ONU na América Central e na África. Reafirmavam-se compromissos internacionais e apoio a valores ocidentais (PINHEIRO, 2004).

Tanto o primeiro quanto o segundo mandato de FHC como presidente do Brasil (1994 – 2002) foram caracterizados pela abertura econômica, liberalização das regras de comércio e responsabilidade fiscal, e privatizações (PINHEIRO, 2004). Seu objetivo era o de encerrar o modelo de desenvolvimento de ISI e o intervencionismo estatal, dando continuidade ao projeto já iniciado com Collor (PINHEIRO, 2004). Desta maneira, o Plano Real de 1994 garantiu um alto coeficiente de credibilidade internacional, muito importante para o momento que era de aprofundamento da globalização financeira e que tornou o mundo capitalista muito mais vulnerável a situações de risco (PINHEIRO, 2004). No plano da política externa, o governo FHC buscou intensificar ainda mais a participação brasileira em diversos fóruns multilaterais como a ONU e a Organização Mundial do Comércio

(OMC), além de procurar fortalecer a presença brasileira nos debates da agenda global, como meio ambiente e direitos humanos, apoiando, por exemplo, a criação do Tribunal Penal Internacional (PINHEIRO, 2004).

Segundo o ministro Luiz Felipe Lampreia (1995-2000), a política externa do período FHC teria inaugurado um paradigma por ele denominado de “paradigma pela integração”, em que o objetivo de maior autonomia estaria articulado com o meio internacional, com as suas características no momento em que a política externa se desenvolve (PINHEIRO, 2004). Entretanto, Pinheiro (2004) discorda dessa denominação e afirma que o paradigma inaugurado teria sido o “institucionalismo pragmático”, uma vez que “a política externa brasileira se revestiu de uma visão que justificava e estimulava a adesão aos regimes internacionais e às instituições que os incorporaram como solução para os problemas de ação coletiva” (PINHEIRO, 2004, p. 62).

A política externa de FHC, em outras palavras, pode ser resumida pela busca de ganhos absolutos no entorno global, para a qual a cooperação regional era fortemente enfatizada (PINHEIRO, 2004). Nesse sentido, insere-se o processo de integração regional do Brasil, especialmente através do Mercosul, com a transformação do Brasil em um pólo de articulação dentro da América do Sul (PINHEIRO, 2004). Países como Chile e Bolívia se tornaram membros associados ao Mercosul através de assinatura de acordos de livre-comércio em 1996 (PINHEIRO, 2004). Sem dúvida alguma, o Mercosul foi também um meio de promoção da liderança brasileira na região sul-americana (PINHEIRO, 2004).

Durante o governo Lula (2002 – 2010), a diversificação das parcerias internacionais foi peça central da política externa brasileira, de forma aliada à percepção da sociedade brasileira de que é imprescindível envolvimento maior não só nas questões regionais mas também nos temas globais (PINHEIRO, 2004). Segundo o ministro das relações exteriores, Celso Amorim, “... ao longo do tempo, não só os temas internacionais se tornaram mais presentes como também os temas nacionais se tornaram mais internacionais. Essa divisão foi se tornando menos clara” (AMORIM, 2011, p.63).

Não houve uma mudança grande nos eixos da política externa, mas estes se multiplicaram, retomou-se o desenvolvimentismo, enfatizando-se a importância da cooperação sul-sul (LESSA, 2010 apud CORNETET, 2014). No âmbito externo, o país pautou-se pela não indiferença, pela não intervenção e, especialmente, pela

disposição em assumir novas responsabilidades (LESSA, 2010 apud CORNETET, 2014).

Desta forma, o que se observa durante este período de 8 anos é a adoção de uma política externa brasileira voltada ao multilateralismo, sendo este visto não como uma “aspiração”, mas como um “meio”: o único meio para se realizar no plano global os ideais de paz, justiça e desenvolvimento, estes sim aspirações (AMORIM, 2011). Segundo o ex-ministro das relações exteriores, Celso Amorim, “o presidente Lula já disse sobre isso em seus discursos: o multilateralismo está para a paz no mundo, para o desenvolvimento no mundo, para a justiça no mundo, como a democracia está para esses objetivos no plano interno” (AMORIM, 2011, p. 74). Segundo ele, o multilateralismo está longe de representar uma verdadeira democracia em escala internacional, em decorrência das desigualdades e assimetrias nos processos decisórios em tal escala, mas seria o que mais se aproxima de algo parecido com a democracia (AMORIM, 2011). Como um resultado positivo da adoção desse sistema de multilateralismo na política externa, o Brasil tem sido convidado para foros internacionais para os quais antes não era chamado (AMORIM, 2011).

O referido sistema multilateral adotado pelo Brasil apresenta duas grandes ameaças (AMORIM, 2011). A primeira seria representada pela crise política no Oriente Médio (principalmente no Líbano) e a frustrante incapacidade da ONU de agir devido às dificuldades impostas pelo sistema do seu Conselho de Segurança, especialmente devido ao direito de veto dos cinco membros permanentes (AMORIM, 2011). Tal fato aumenta ainda mais o desejo do Brasil de participar de uma reforma e de se tornar membro permanente do Conselho (AMORIM, 2011). Já a segunda ameaça seria representada pela crise da OMC, um organismo econômico internacional que apesar de ser considerado injusto e de privilegiar os interesses dos países do Norte, ainda é o organismo econômico internacional mais multilateral que existe, oferecendo um quadro jurídico através do qual é possível ao Brasil operar (AMORIM, 2011).

Pode-se citar que durante esses 8 anos as principais linhas da política externa foram: a rodada Doha da OMC, a reforma da ONU, o processo de paz no Oriente Médio, a revogação da suspensão de Cuba da OEA, a Declaração de Teerã, a integração sul-americana e a aproximação com África, dentre outros (AMORIM, 2011). Além disso, o MRE do Brasil foi fortalecido por meio do aumento do número

de postos diplomáticos brasileiros no exterior, em especial no Sul Global, e por meio do aumento do corpo diplomático (CORNETET, 2014).

Nos primeiros anos do governo Lula, foi dada uma prioridade clara à América do Sul¹⁷, através por exemplo, da realização de acordos entre o Mercosul com países andinos, promovendo, dessa forma, a expansão do organismo intergovernamental sul-americano¹⁸ (AMORIM, 2011). Essa maior integração regional consubstanciou-se, por exemplo, no fato de que pela primeira vez, todos os países da América do Sul votaram da mesma maneira em relação à situação dos direitos humanos em Cuba (AMORIM, 2011). Esse esforço de integração sul-americana é importante para o nosso desenvolvimento, mas também para a estabilidade da região, para o fortalecimento da democracia na região, e para a paz, além de ampliar o poder de negociação do Brasil frente aos EUA e à União Europeia, por exemplo (AMORIM, 2011).

Além disso, a África voltou a ser uma prioridade real – não apenas retórica – da política externa. Tendo o Brasil se tornado cada vez mais um interlocutor para a discussão de temas africanos (AMORIM, 2011). Essa capacidade de agir na região e sobretudo, esse desejo nos permite elucidar uma das mais importantes características da política externa do governo Lula: há um desejo de exercer poder (AMORIM, 2011).

Dentre os resultados obtidos com essa atuação no continente africano durante os 8 anos do governo Lula, podemos citar: a abertura ou reabertura de diversas embaixadas no continente africano, perfazendo o total de 34 missões diplomáticas brasileiras; além do comércio com a África ter saltado de cerca de 6 bilhões de reais em 2006 para 25 bilhões em 2008 (AMORIM, 2011).

Um outro foco importante da diplomacia brasileira no período, foi o Oriente Médio (AMORIM, 2011). Embora o interesse nessa rica região não tenha se iniciado durante o governo do presidente Lula, foi neste período que ele mais se intensificou (AMORIM, 2011). Uma região palco de conflitos de diversas naturezas: econômicos, culturais, religiosos e étnicos que rendeu à atuação brasileira críticas positivas, especialmente em relação à capacidade do Brasil de se relacionar com vários lados,

¹⁷ Busca por uma conceituação de América do Sul dentro de uma concepção política e não apenas geográfica (AMORIM, 2011).

¹⁸ A Assessoria de Imprensa do MRE emitiu nota em 18 de outubro de 2004 afirmando “terem sido assinados documentos de protocolização do Acordo de livre-comércio entre o Mercosul e o Peru (ACE-58) e do acordo de livre-comércio entre o Mercosul, a Colômbia, o Equador e a Venezuela, países-membros da Comunidade Andina (ACE-59).

sendo este dom apreciado por todos (AMORIM, 2011). Dentre os “sucessos” conquistados pela diplomacia brasileira na região, cabe citar a abertura de uma missão brasileira em Ramalã, e a criação da figura de um enviado especial na Palestina, após uma sugestão do Ministro das Relações Exteriores da Autoridade Palestina, Nabil Shaath, durante um encontro pessoal com o presidente Lula, no Cairo (AMORIM, 2011).

Em relação à análise da política externa brasileira do governo seguinte, o de Dilma Roussef (2010-atualmente), é necessário primeiramente realizar uma ressalva metodológica. Por ainda estar em curso, são escassas as pesquisas de cunho verdadeiramente científicos sobre os quais tecer uma análise, além das dificuldades de analisar um mandato inconcluso e sujeito a novas variações. Por este motivo, será analisado somente o primeiro mandato da atual presidente, mandato este que teve fim em janeiro de 2015.

Pode-se afirmar que o atual governo segue com os mesmos objetivos na esfera internacional mantidos pelo anterior – incluindo a obtenção de desenvolvimento por meio da diversificação de parceiros comerciais e a afirmação do Brasil como líder regional –, mas a diplomacia de Dilma busca esses objetivos com menos ativismo e com mais limitações externas (CORNETET, 2014). Dessa forma, a mudança principal consistiria em uma contenção dos esforços da diplomacia brasileira, motivo pelo qual a diplomacia no período poderia ser chamada de “contenção na continuidade” (CORNETET, 2014). O trabalho de João Marcelo Conte Cornetet estabelece hipóteses sobre as causas dessa mudança e as comprova através de uma análise comparativa entre os governos Lula da Silva e o de Dilma Roussef. Sua conclusão é de que a contenção realizada pelo governo atual foi causada, principalmente, pelo perfil administrativo da nova presidente e pela conjuntura internacional, marcada por uma crise econômica persistente e por instabilidade política em algumas regiões, o que acaba por constranger a ação do Brasil (CORNETET, 2014).

Primeiramente, pode-se afirmar que uma das diferenças mais fáceis de se observar entre a política externa deste governo e a do governo anterior, está na diplomacia presidencial.¹⁹ A redução no número de viagens internacionais indicam uma menor ênfase da presidente Dilma Rousseff a esta diplomacia presidencial,

¹⁹ Para maiores informações acerca desse conceito, vide supra página 20.

podendo corroborar a hipótese de que a atual presidente enfatiza a política interna em detrimento da externa (CORNETET, 2014). Sobre este fato, Cornetet (2014, p. 127) afirma:

“Quando analisamos o empreendedorismo internacional do Brasil refletido em suas iniciativas, constatamos uma grande redução do ativismo brasileiro a partir do governo de Dilma. Como vimos, as iniciativas de política externa perderam em inovação e em ativismo, tornando-se mais subjetivas, focadas em mudanças de longo prazo que talvez não ocorram, como a substituição do conceito de responsabilidade de proteger e a instauração de um marco civil multilateral de controle da internet.”

Para se demonstrar esta contenção, esta perda em inovação e em ativismo, diversos dados foram analisados. Comparando-o com o governo de Lula, durante o governo de Dilma, houve menos viagens presidenciais – cerca de 30% a menos se compararmos com o primeiro mandato de Lula, cerca de 50% a menos se compararmos com o segundo –, as iniciativas de política externa foram menos numerosas e mais tímidas, a formação de novos diplomatas caiu – para cerca da metade da do primeiro mandato de Lula e cerca de um quarto da do segundo – e desacelerou-se o estabelecimento de novos postos diplomáticos (CORNETET, 2014). Esses indicadores corroboraram, dessa forma, essa hipótese de contenção da política externa (CORNETET, 2014).

Ao se passar, no próximo capítulo para uma análise específica acerca da diplomacia brasileira em direitos humanos, é preciso ter em mente, muito do que fora analisado até então. Embora a política externa brasileira durante a sua história tenha sido realizada através de diferentes paradigmas, especialmente entre essa alternância entre *americanismo* e *globalismo*, são perceptíveis certas constâncias na efetivação de nossa política externa. Primeiro, há sempre uma busca por autonomia e desenvolvimento, aliado a uma concepção realista das relações internacionais e de uma forte dose de pragmatismo. Em seguida, há a consolidação de uma tradição de respeito ao Direito Internacional, de não intervencionismo, de busca pelo consenso e de respeito aos direitos humanos. Por fim, a ampliação das relações brasileiras com os mais diversos entes e sujeitos do direito internacional marcam

uma opção pelo multilateralismo.

Isso não será diferente na diplomacia em direitos humanos. O Brasil, mais do que nunca, busca uma maior inserção internacional e um reconhecimento de sua importância como ator global dentro da esfera internacional, e a importância cada vez mais concreta dada à proteção desses direitos torna a sua tutela um instrumento importante na busca por poder político na arena internacional. Entretanto, como será exposto posteriormente, o comportamento brasileiro apresenta-se incongruente com esta ideia em alguns casos, especialmente quando interesses privados e aliados a uma agenda de desenvolvimento econômico interno são colocados em contraposição a esse dever de proteção aos direitos humanos.

CAPÍTULO II - POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM DIREITOS HUMANOS

O nascimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos se coloca historicamente na mesma época em que as Nações Unidas vieram à luz: nos anos imediatamente sucessivos à Segunda Guerra Mundial (MARCHESI, 2011). O sistema internacional de proteção de direitos humanos, cuja origem nos remete à Declaração Universal de 1948 está em contínua evolução (MARCHESI, 2011).

A Declaração de 1948 pode ser considerada o ato “fundador” do direito internacional dos direitos humanos não obstante ao fato de que a Declaração não é nada além de uma recomendação da Assembléia Geral das Nações Unidas, se endereçando aos Estados, sem vincular-los sobre um plano jurídico (MARCHESI, 2011).

A inclusão dos direitos humanos dentre os objetivos principais da ONU – junto com a manutenção da paz e da segurança internacionais e a promoção do desenvolvimento – demonstram que uma vontade política pode atingir fins de avanços normativos e humanitários, tendo em vista a conjuntura internacional em que a Declaração foi aprovada, no pós-Guerra (AMORIM, 2009).

O Brasil renovou seu compromisso com os direitos humanos ao ratificar os instrumentos internacionais mais importantes que tratam do tema (AMORIM, 2009). A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos Direitos Humanos ao ordenamento jurídico brasileiro traz algumas sérias conseqüências internas que não podem deixar de ser recordadas (AMORIM, 2009). Não se pode esquecer, além do mais, que a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados impõe a todos os Estados a obrigatoriedade de reconhecerem a primazia do direito internacional sobre o direito interno, regra esta consagrada, no seu artigo 27 (AMORIM, 2009). E isso quer dizer que: a) mesmo quando internamente um tratado possa ser declarado inconstitucional a responsabilidade externa do Estado subsiste plenamente; b) a discordância entre o princípio da primazia, internacionalmente consagrado, e as soluções em contrário adotadas internamente, implica em quebra da harmonia do sistema jurídico estatal, incompatível com aquela que deve reger a totalidade do seu sistema jurídico (AMORIM, 2009). É de fundamental importância ressaltar que essa postura do Brasil no plano internacional só é possível em razão da realidade política vivida no plano interno, resultado do processo de avanços progressivos alcançados desde a promulgação da Constituição de 1988 (AMORIM, 2009). Para uma lista de

todos os tratados ratificados pelo Brasil em direitos humanos (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015), vide o anexo deste Trabalho de Conclusão de Curso.

2.1 A promoção dos Direitos Humanos pelo Brasil: a celebração de tratados em Direitos Humanos e o apoio ao Sistema Interamericano – um breve resumo histórico

De acordo com Brandão e Perez (2001, p. 1):

“são traços característicos de nossa política externa de direitos humanos a interação entre as aspirações internas pelo contínuo aperfeiçoamento das garantias dos direitos e liberdades, a afirmação da nossa identidade democrática e da interdependência entre direitos humanos e democracia, e a promoção de uma nova inserção internacional do país, que responda aos desafios contemporâneos, no plano interno e externo“.

Em fóruns multilaterais, o país tomou iniciativas bem sucedidas que contribuíram para a evolução de quadros institucionais disponíveis à comunidade mundial através da ênfase na cooperação e na força do exemplo, ao invés de mera condenação (AMORIM, 2009). Tal estratégia de aprimoramento do diálogo como ferramenta para reforçar políticas de direitos humanos também foi aplicada no encorajamento à participação da sociedade civil nesses esforços (AMORIM, 2009). Estes princípios foram consistentemente aplicados em situações específicas como as do Haiti, Sri Lanka, Moçambique, Timor-Leste, Guiné-Bissau e outros. Além disso, o Brasil reconheceu a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos e estendeu convite permanente aos relatores dos procedimentos especiais do Sistema ONU (AMORIM, 2009). Até 2009, o país já havia recebido visita de 11 relatores, que trouxeram contribuição positiva, com diagnósticos e recomendações úteis a respeito de alguns dos nossos principais desafios na área (AMORIM, 2009).

Outro importante avanço notado por Amorim (2009), está no fato de que a maioria dos instrumentos de proteção de direitos humanos de grupos específicos, tais como mulheres, crianças, idosos e pessoas com deficiência são oriundos de

tratados internacionais vinculantes assinados pelo Brasil e incluem mecanismos de denúncia de maneira a garantir efetividade a esses direitos.

As Conferências Mundiais de Direitos Humanos, em Teerã, em 1968, e em Viena, em 1993, consolidaram os princípios básicos do sistema de proteção: a universalidade, a indivisibilidade, a interrelação e a interdependência dos direitos humanos; a legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo; o reconhecimento do direito ao desenvolvimento; a interrelação indissociável entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos. Há ainda, a interrelação entre paz e direitos humanos, sendo estes elementos fundamentais na busca pela paz duradoura, ao mesmo tempo em que o exercício desses direitos só é possível na vigência da paz (AMORIM, 2009)

Em 2005, a reunião de 170 chefes de Estado no mundo todo promoveu a Cúpula de Alto Nível que almejava uma reforma das Nações Unidas (AMORIM, 2009). Dentre outras medidas, a Cúpula resultou na substituição da Comissão de Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos²⁰, sendo este Conselho ao contrário de seu predecessor um órgão subsidiário à Assembleia Geral da ONU, em igual patamar ao do Conselho de Segurança e ao Conselho Econômico e Social (AMORIM, 2009).

O Brasil, eleito já para a primeira composição do Conselho (tendo obtido o maior número de votos dentre os candidatos da América Latina e do Caribe), manteve postura mediadora e construtiva, sendo reconduzido ao órgão em 2008. O maior feito do país, entretanto, foi a sua participação ativa na criação da principal inovação institucional do Conselho de Direitos Humanos – o Mecanismo de Revisão Periódica Universal²¹ –, inspirado em proposta brasileira (AMORIM 2009). O relatório brasileiro apresentado a este Mecanismo, em 2008, envolveu diversos órgãos do Executivo, o Congresso Nacional e contou ainda com ampla participação da sociedade civil (AMORIM, 2009). Foi considerado por diversos países como

²⁰ O Conselho de Direitos Humanos, que iniciou seus trabalhos em 19 de junho de 2006, conta com número inferior de membros em relação à Comissão: 47 contra 53. Seus membros se reúnem com maior regularidade: no mínimo dez semanas por ano. Além disso, os países candidatos ao Conselho devem assumir formalmente compromissos voluntários – medidas a serem adotadas ao longo de seu mandato para o progresso da realização dos direitos humanos em seus territórios.

²¹ O Mecanismo de Revisão Periódica Universal, hoje institucionalizado, consiste em um instrumento por meio do qual todos os 192 Estados membros da ONU são objeto de análise pelo Conselho de Direitos Humanos. A ideia de implementação deste mecanismo permeou os trabalhos da Comissão de Direitos Humanos, até que, em 2005, o então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, lançou, em discurso à Comissão, a proposta de realização de *revisão por pares* da proteção dos direitos humanos em todos os países membros da ONU.

exemplar e deixou clara a solidez dos princípios e das políticas brasileiras ao voluntariamente comprometer-se a preparar informes anuais a respeito da implementação das recomendações feitas ao Brasil (AMORIM, 2009).

Além da participação brasileira na construção institucional do Conselho de Direitos Humanos da ONU, o país também tem trabalhado na evolução conceitual dos direitos humanos e no rompimento com a divisão temática entre a visão dos países em desenvolvimento - que defendem direitos econômicos, sociais e culturais - e países desenvolvidos – que defendem os direitos civis e políticos (AMORIM, 2009).

Em 2008, durante a celebração dos sessenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Brasil engajou-se ativamente na Resolução sobre Metas Voluntárias em Direitos Humanos (AMORIM, 2009). Uma iniciativa aprovada por consenso que estabeleceu dez metas que a comunidade internacional se comprometeu a alcançar até o 70º Aniversário da Declaração (AMORIM, 2009). Dentre essas metas estão compromissos com o combate à fome e à pobreza, a ratificação universal de instrumentos internacionais, o fortalecimento de marcos legais, institucionais e políticas em direitos humanos, a criação de instituições nacionais e o direito ao desenvolvimento (AMORIM, 2009).

Não cabe aqui, fazer uma longa exposição acerca das inovações brasileiras em matéria de proteção internacional de direitos humanos, pois são inúmeros os trabalhos que apresentam essa abordagem. O que é importante dentro da metodologia deste trabalho é se questionar sobre quais seriam os motivos por trás dessas iniciativas do governo em incorporar a preocupação por direitos humanos na política externa brasileira. Uma explicação se encontra na crescente prioridade que cada um dos governos advindos desde a redemocratização deu à integração do Brasil numa ordem econômica internacional cada vez mais globalizada e a consideração de que a transição democrática e a promoção de direitos humanos eram indissociáveis na arena internacional.

Pode-se concluir que o Brasil tem exercido papel cada vez mais atuante na tutela internacional desses direitos e que este é uma importante ferramenta de garantir ao país capital político para participar dos foros de discussão da política mundial, como foi apresentado no capítulo 1.

O “sonho” do Brasil de ser, cada vez mais, reconhecido internacionalmente se torna mais próximo através dessa atuação positiva em matéria de direitos humanos.

Entretanto, a seguir será exposto um caso em que o país age contrariamente a essa tradição brasileira.

2.2 Contradições Brasileiras: o caso Belo Monte

A polêmica em torno da construção da usina de Belo Monte na Bacia do Rio Xingu, em sua parte paraense, já dura mais de 20 anos (SOTERO, 2012). Entre muitas idas e vindas, a hidrelétrica de Belo Monte, hoje considerada a maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC, do Governo Federal, vem sendo alvo de intensos debates na região, desde 2009, quando foi apresentado o novo Estudo de Impacto Ambiental intensificando-se a partir de fevereiro de 2010, quando o Ministério do Meio Ambiente concedeu a licença ambiental prévia para sua construção (SOTERO, 2012).

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos expediu medida cautelar²², em abril de 2011, para a suspensão da licitação para a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, atendendo a petições de movimentos nacionais, representantes de comunidades indígenas, apoiadas por Organizações Não-Governamentais (ONGs), nacionais e estrangeiras (SOTERO, 2012). Impuseram-se, além da suspensão da licitação, condições mínimas preliminares mediante as quais o processo de licitação da obra deveria continuar, como a consulta à população afetada, de maneira a garantir a vida e a integridade dos povos indígenas presentes no vale do Rio Xingu (SOTERO, 2012).

Diferentemente do que ocorrera em outras situações em que o Brasil foi acionado no Sistema Interamericano, essas medidas preliminares foram rejeitadas de plano pelo governo brasileiro no caso de Belo Monte, o que denota uma contradição do governo brasileiro entre o seu discurso de proteção de direitos humanos e a agenda econômico-desenvolvimentista do país, ou seja, quando há um sopesamento entre violações de direitos humanos e a adoção de alguma medida ou projeto que esteja dentro da agenda de desenvolvimento econômico do país, o Brasil tende a aliar-se aos interesses empresariais e privados, em detrimento dos direitos humanos (SOTERO, 2012).

²² É preciso notar que o conceito de “medida cautelar” enquanto medida do Sistema Interamericano é distinto daquele existente no ordenamento jurídico processual brasileiro

Durante os dois mandatos do presidente Lula²³, houve um afastamento gradual brasileiro da OEA, que se intensificou após a expedição da mencionada medida cautelar, o que o Brasil considerou como um posicionamento precipitado e injustificado, retirando seu representante da OEA, bem como deixando de apresentar sua candidatura ao Comissariado da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (SOTERO, 2012). Em seguida, o Brasil retirou seu apoio financeiro à Organização, sob a justificativa de diminuição de gastos (SOTERO, 2012).

A referida postura brasileira, coloca em perigo não apenas o pretendido protagonismo internacional que o país tanto deseja, mas também ameaça, sobretudo, o futuro da OEA (SOTERO, 2012). Quais seriam os verdadeiros objetivos brasileiros quanto ao multilateralismo, agora que o país reagiu de maneira tão dura e intransigente? (SOTERO, 2012).

Um outro exemplo de atitude brasileira que, de forma semelhante, contradiz o discurso de proteção internacional do Itamaraty é a posição do Brasil na elaboração de um tratado internacional vinculante em Empresas e Direitos Humanos que está em discussão no Fórum de Empresas e Direitos Humanos da ONU). A agenda internacional de empresas e direitos humanos que culminou nesse processo de confecção de um inédito tratado vinculante acerca da matéria será exposta no capítulo a seguir.

²³ Para informações gerais acerca da política externa brasileira durante os dois mandatos do presidente Lula, vide o item: “A redemocratização e o século XXI: desafios para a política externa brasileira” supra.

CAPÍTULO III - O BRASIL E A AGENDA GLOBAL EM EMPRESAS E DIREITOS HUMANOS

3.1 Um panorama geral acerca da temática de Empresas e Direitos Humanos

A ideia de regular empresas Multinacionais e Transnacionais e suas eventuais violações a Direitos Humanos através de um marco internacional abrangente já resta em evidência desde a década de 70, nas Nações Unidas (DEVA, BILCHITZ, 2013). Tal processo histórico pode ser dividido em três grandes fases segundo, os pesquisadores Surya Deva e David Bilchitz (2013) em sua obra mais recente, “Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility to Respect?”, de maneira a melhor elucidar academicamente a questão.

A primeira fase marcada pela criação da Comissão sobre Empresas Transnacionais, submetida ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, se inicia em 1972 e vai até 1990 com a apresentação de um esboço do Código de Conduta para Empresas Transnacionais (DEVA, BILCHITZ, 2013). Esta primeira fase problematiza a questão dos direitos e obrigações das empresas transnacionais em um mundo globalizado sem, entretanto, dizer respeito especificamente à questão dos direitos humanos (DEVA, BILCHITZ, 2013).

A segunda fase inicia-se em 1997-1998 a partir do estabelecimento de um grupo de trabalho na Subcomissão para Promoção e Proteção dos Direitos Humanos, subordinada ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (anteriormente chamado de Comissão de Direitos Humanos) (DEVA, BILCHITZ, 2013). A referida subcomissão apresentava como objetivo analisar os métodos de trabalho e de atividades das empresas transnacionais, apresentando um documento normativo em sua conclusão (DEVA, BILCHITZ, 2013). Em meados de 2003, a subcomissão finaliza seu trabalho apresentando o draft das “Normas sobre Responsabilidades das Empresas Transnacionais e outros Negócios com Relação a Direitos Humanos, conhecidas como “Normas”, que não foi aceito pelo Conselho de Direitos Humanos²⁴ (DEVA, BILCHITZ, 2013). Concomitantemente ao desenvolvimento desse documento, o então secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, lançou em

²⁴ Segundo Deva e Bilchitz (2012), parte do enfraquecimento das Normas se deu pela ausência de atenção da academia, faltando análises técnicas contundentes para dar suporte ao conjunto normativo. Segundo Deva e Bilchitz (2013) apud Faria Junior (2015), as “Normas” seriam um passo imperfeito na direção certa.

1999 o Pacto Global – *Global Compact*²⁵, um conjunto de 10 princípios (nove estabelecidos na sua criação e um acrescido posteriormente) acerca de responsabilidade social corporativa e sustentabilidade, sobre 4 temas principais: direitos humanos, trabalho, meio-ambiente e combate a corrupção (DEVA, BILCHITZ, 2013).

Entretanto, como pode se observar pela própria natureza principiológica do Pacto Global, este carece de vinculação jurídica, sendo nada mais que uma “recomendação” a ser seguida pelas empresas multinacionais e transnacionais (DEVA, BILCHITZ, 2013). A preponderância dessa abordagem voluntária em contraposição a uma de obrigatoriedade marcou as discussões acerca do tema, seja na sociedade civil, na academia, ou nos fóruns internacionais (DEVA, BILCHITZ, 2013).

A terceira fase inicia-se em 2005 com a nomeação do professor John Ruggie da *University of Harvard* dos EUA para Representante Especial do Secretário Geral para a temática de Direitos Humanos e Empresas Transnacionais (DEVA, BILCHITZ, 2013). Durante o final de seu primeiro mandato em 2008, Ruggie desenvolveu o *framework* “*Protect, Respect and Remedy*”, um complexo de diretrizes não-vinculantes em Direitos Humanos e Empresas estabelecidos com base em três princípios gerais, quais sejam: o dever do Estado de proteger contra a violação de direitos humanos cometida por Empresas, a responsabilidade das empresas de respeitar direitos humanos e o maior acesso a remédios judiciais e extrajudiciais para reparar as violações (DEVA, BILCHITZ, 2013).

O mandato de Ruggie foi prorrogado até 2011, quando apresentou ao Conselho de Direitos Humanos da ONU o resultado final dos seus seis anos de trabalho: os Princípios Orientadores em Direitos Humanos e Empresas (*UNGPs – United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights*) (DEVA, BILCHITZ, 2013). A elaboração desses Princípios Orientadores recebeu uma aprovação muito positiva pela comunidade internacional e representou uma vitória para as correntes que buscavam uma voluntariedade nos marcos normativos internacionais em Direitos Humanos e Empresas, sendo bem recebidos pelo setor empresarial, mas não tão bem pelas organizações não governamentais e pelos movimentos de base popular, como os defensores de Direitos Humanos (DEVA,

²⁵ Para maiores informações acerca do Pacto Global, ver: <<https://www.unglobalcompact.org/>>

BILCHITZ, 2013).

É necessário utilizar-se de uma perspectiva crítica ao analisar-se os Princípios Orientadores, especialmente tendo em vista que a sua aprovação atingiu um consenso no Conselho de Direitos Humanos da ONU, algo que até então não fora atingido por nenhuma outra iniciativa liderada pelas Nações Unidas. De maneira a criticar os Princípios Orientadores, os professores Surya Deva e David Bilchitz escreveram um brilhante artigo intitulado “*The human rights obligations of business: a critical framework*” em que primariamente, estabelecem 4 perguntas chaves de forma a analisar criticamente os referidos princípios (DEVA, BILCHITZ, 2013). A primeira pergunta diz respeito ao processo e à metodologia através do qual o mandato como Representante Especial do Secretário-Geral para a temática de Empresas e Direitos Humanos acabou levando ao *Framework* e aos Princípios Orientadores, e de que forma estes últimos conseguiram, ao fim, alcançar uma aprovação por consenso até então inédita (DEVA, BILCHITZ, 2013).. Em outras palavras os autores colocam: “O “pragmatismo principiológico” minou o objetivo de sujeitar empresas à tutela do direito internacional dos direitos humanos?” (DEVA, BILCHITZ, 2013, p.4).

A segunda pergunta diz respeito às bases normativas do *Framework* e dos Princípios Orientadores, onde questiona-se a fonte de coercibilidade das obrigações das empresas e o porquê destas necessitarem obedecer obrigações relativas a direitos humanos (DEVA, BILCHITZ, 2013). Já a terceira pergunta relaciona-se ao conteúdo das obrigações que as empresas têm em relação aos direitos humanos. Até onde devem se estender essas obrigações? (DEVA, BILCHITZ, 2013). Por fim, a quarta e última questão exposta pelos autores refere-se à maneira através da qual deve-se responsabilizar as empresas por violações de direitos humanos. (DEVA, BILCHITZ, 2013)

Por fim, os autores afirmam que com o objetivo de alcançar esse consenso entre os Estados e as empresas, “Ruggie sacrifica a visão dos direitos humanos como universais e indivisíveis, admitindo como base teórica do seu trabalho a possibilidade de transacionar ou compensar direitos humanos” (FARIA JUNIOR, 2015, p. 71). Deva e Bilchitz se referem ao mandato de Ruggie como um período em que “as empresas estavam no banco do motorista” (DEVA, BILCHITZ, 2013, p.8).

Após o fim do mandato de John Ruggie como Representante Especial para a

temática Direitos Humanos e Empresas, com a apresentação dos Princípios Orientadores de que tratamos acima, em 2011, criou-se, com o objetivo de promover, acompanhar e incentivar a implementação e aprofundamento desses Princípios, o Grupo de Trabalho da ONU sobre a Temática Direitos Humanos e Empresas, subordinado ao Conselho de Direitos Humanos e com prazo de atuação de três anos, prorrogados por mais três em 2014 com a aprovação da Resolução 26/22 no Conselho de Direitos Humanos da ONU (FARIA JUNIOR, 2015)

No item seguinte, serão expostas as dinâmicas contidas nas atividades do Grupo de Trabalho na continuação do trabalho de Ruggie e, principalmente, o processo para desenvolvimento do Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, com ênfase no papel do Brasil na dinâmica de elaboração deste tratado, tendo em vista a atuação da política externa brasileira. Poder-se-ia afirmar que este momento corresponderia a uma quarta fase da agenda das Nações Unidas em Direitos Humanos e Empresas, onde retorna-se ao debate entre o voluntarismo e a necessidade de obrigações vinculantes (FARIA JUNIOR, 2015),

3.2 A quarta fase da Agenda de Empresas e Direitos Humanos e a elaboração de um tratado vinculante em direitos humanos e empresas

Com o inédito “consenso” estabelecido em torno dos Princípios Orientadores, tudo indicava que a “quarta fase” da agenda das Nações Unidas em Direitos Humanos e Empresas prosseguiria na linha da fase anterior, seguindo para a “consolidação de um marco flexível para Estados e empresas transnacionais, ao mesmo tempo em que inseria as empresas como atores internacionais de relevância para discussão da proteção dos Direitos Humanos” (FARIA JUNIOR, 2015, p. 77).

Entretanto, em setembro de 2013, uma declaração reafirmando a necessidade de se almejar um *framework* legalmente vinculante para regular o trabalho de empresas transnacionais e promover a proteção, mecanismos de reparação e a justiça apropriada para as vítimas diretas dessas violações foi feita em nome de um grupo de países africanos, de um grupo de países árabes, do Paquistão, Sri Lanka, Quirguistão, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Venezuela, Peru e Equador (FARIA JUNIOR, 2015). Tal declaração, ao ser apoiada por diversos países do “sul global” e por mais de cem organizações não governamentais internacionais, deixou claro que o consenso atingido com os Princípios Orientadores era mais frágil

do que se imaginara, e não se manteria sem nenhuma medida que avançasse em direção à discussão de um instrumento internacional vinculante sobre a matéria de direitos humanos e empresas transnacionais (FARIA JUNIOR, 2015).

Então, na 26ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, realizada em junho de 2014 na sede das Nações Unidas em Genebra, deflagra-se através da aprovação da resolução 26/9, o processo de desenvolvimento de um Tratado Internacional sobre Empresas e Direitos Humanos, através de um Grupo de Trabalho que busca a construção de um bloco contra-hegêmico em defesa de marcos normativos vinculantes para a efetiva proteção e defesa dos direitos humanos (FARIA JUNIOR, 2015).

Dentro deste grupo de trabalho, diversas questões pertinentes ao direito internacional e à possibilidade de se elaborar um tratado vinculante acerca da matéria de empresas e direitos humanos são suscitadas (FARIA JUNIOR, 2015). Embora não seja o foco deste trabalho, é importante descrever algumas dessas questões como maneira de ilustrar a dificuldade que esse processo apresenta, o que pode ter vindo a justificar a abstenção brasileira no momento de votar a resolução que instaurou o Grupo de Trabalho (FARIA JUNIOR, 2015).

A primeira dessas questões diz respeito

“à possibilidade de reconhecimento das empresas transnacionais como sujeitos de direitos e deveres perante o Direito Internacional, passíveis, portanto, de responsabilização diante da violação de Direitos Humanos. Neste caso, indivíduos prejudicados poderiam exigir diretamente das empresas a reparação de forma independente da atuação dos Estados, que agem como intermediários neste processo. Ou seja, não caberia somente ao Estado zelar pelos deveres decorrentes das normas internacionais de direitos humanos, controlando e sendo responsabilizados pelas atividades das empresas. As próprias transnacionais assumiriam este papel, podendo ser responsabilizadas por violações relacionadas à toda a sua cadeia de produção, estabelecida em qualquer território. A segunda hipótese analisada busca definir o escopo de direitos que o Tratado sobre Direitos Humanos e Empresas deve abarcar: deve limitar-se às chamadas *gross violations* ou incluir todos os direitos humanos? Qual das duas opções traria maior efetividade ao novo

instrumento? Ou qual das duas realmente estenderia a proteção aos indivíduos para além da existente atualmente?” (HOMA, 2015, p. 2).

Durante a IV edição do Fórum, realizado entre os dias 16 a 18 de novembro de 2015, o último até a data de confecção do presente trabalho, o debate sobre o Tratado Internacional em Empresas e Direitos Humanos ocupou um espaço importante, tendo havido três sessões diretas sobre o tema “pontuando de maneira contundente que o processo do Tratado irá seguir em frente, e que as discussões estão ficando cada vez mais qualificadas no que diz respeito a teses jurídicas” (FARIA JUNIOR, ROLAND, 2016, p. 6).

CONCLUSÃO

A política externa brasileira, marcada por uma forte busca pelo reconhecimento na arena internacional, tem passado por diversos paradigmas durante a sua história, oscilando, principalmente, entre uma associação com uma potência hegemônica, como com a Inglaterra no início do século XX e por diversas fases de associação próxima aos Estados Unidos, dando ensejo a um paradigma recorrente na atuação diplomática brasileira denominado de *americanismo*. Um outro paradigma que foi paulatinamente tomando maior espaço dentro da discussão da política externa brasileira foi o chamado *globalismo*, em que busca-se uma associação mais multilateral e diversificada no âmbito das relações internacionais.

Nos últimos anos, o Brasil, mais do que nunca, tem almejado uma maior inserção internacional e um reconhecimento de sua importância como ator global dentro da esfera internacional. Para tanto, tem-se utilizado de uma política de forte diplomacia a favor dos direitos humanos, presente em momentos cruciais como a Declaração Universal de 1948, além da ratificação de outros diversos instrumentos internacionais em favor da tutela e do respeito a esses direitos, como pode se observar no rol exposto no anexo 1. A importância cada vez mais concreta dada à proteção desses direitos torna a sua tutela um instrumento indispensável na busca por poder político na arena internacional. Entretanto, como exposto anteriormente, o comportamento brasileiro apresenta-se incongruente com esta ideia em alguns casos, especialmente a partir da década de 90, quando interesses privados e aliados a uma agenda de desenvolvimento econômico interno são colocados em contraposição a esse dever de proteção aos direitos humanos, como é o caso de Belo Monte e da recente abstenção brasileira na votação de um tratado internacional vinculante dentro do Grupo de Trabalho sobre Empresas e Direitos Humanos, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Há, realmente, um acúmulo de uma tradição discursiva e principiológica que é cultivada e difundida pelo Itamaraty em defesa dos direitos humanos, mas quando interesses mais próximos de uma definição de “interesse nacional” se chocam com essa vocação, e confrontam-se com o posicionamento geopolítico brasileiro, em termos de sua posição no “tabuleiro global”, esse vertente prevalece frente aos direitos humanos. É um exemplo clássico de contradição entre teoria e prática,

sendo também observada na formulação da chamada diplomacia brasileira em direitos humanos.

Desta maneira, conclui-se que a busca por reconhecimento que marca a política externa brasileira poderia ser atingida através de uma boa diplomacia em direitos humanos, consubstanciada numa atuação efetiva do Brasil na Agenda Global de Direitos Humanos e Empresas, apoiando a confecção de um tratado vinculante acerca da matéria, que possa efetivamente, trazer alguma diferença para as vítimas de violações de direitos humanos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMORIM, Celso. **Conversas Com Jovens Diplomatas**. 1. ed. Brasília: Benvirá, 2011. 616 p.

ASANO, Camila Lissa. Política externa e direitos humanos em países emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global. **Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v. 10, n. 19, p.119-137, dez. 2013.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. **História da política exterior do Brasil**. 4. ed. Brasília: UnB, 2011. 596 p.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; PEREZ, Ana Candida. **A Política Externa de Direitos Humanos**. 2001. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/imagens-e-textos/revista6-mat4.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p.119-137, jun./jul. 2014.

DEVA, Surya; BILCHITZ, David. **Human Rights Obligations of Business: Beyond the Corporate Responsibility**. 1. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. 452 p.

FARIA JUNIOR, Luiz Carlos Silva. **A Batalha de Davi Contra Golias: Uma Análise Neogramsciana da Agenda das Nações Unidas em Direitos Humanos e Empresas**. 2015. 145 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Direito, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2015.

FARIA JUNIOR, Luiz Carlos Silva; ROLAND, Manoela Carneiro. **Relatório IV Fórum Anual das Nações Unidas sobre Empresas e Direitos Humanos: esvaziamento da pauta e poucos avanços**. 2016. Disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/01/RELATÓRIO-IV-FÓRUM-ANUAL-DAS-NAÇÕES-UNIDAS-SOBRE-EMPRESAS-E-DIREITOS-HUMANOS.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2016.

HOMA - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. **Tratado sobre Direitos Humanos e Empresas: Duas Questões Principais**. 2015. Disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2015/11/Artigo-Tratado-sobre-Direitos-Humanos-e-Empresas-Duas-Questões-Principais.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

HOMA - CENTRO DE DIREITOS HUMANOS E EMPRESAS. **Planos Nacionais de Ação sobre Direitos Humanos e Empresas: contribuições para a realidade brasileira**. 2016. Disponível em: <<http://homacdhe.com/wp-content/uploads/2016/01/Perspectivas-Gerais-sobre-os-Planos-Nacionais-de-Ação-sobre-Empresas-e-Direitos-Humanos.pdf>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Tratados em Direitos Humanos**. 2015. Disponível em: <<http://www.internacional.mpf.mp.br/links-tematicos/colecao-mpf-internacional>>.

Acesso em: 15 jan. 2016.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **Direitos Humanos e Diplomacia**. Disponível em: <<http://dc.itamaraty.gov.br/publicacoes/textos/portugues/revista6.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2016.

PINHEIRO, Leticia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004. 352 p.

SOTERO, Paulo. **El desafío brasileño**: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA. Disponível em: <http://www.cidob.org/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionales/97_98/el_desafio_brasileno_como_gestionar_las_relaciones_regionales_asimetricas_mas_alla_de_la_oea>. Acesso em 10 jan. 2016.

ANEXO – TABELA COM TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS RATIFICADOS PELO BRASIL

SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Instrumentos gerais

- ✓ Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)
 - ✓ Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948)
 - ✓ Estatuto do Tribunal Penal Internacional (1998)
-

Tratados de Direitos Humanos Cíveis e Políticos

- ✓ Convenção relativa à Escravidão (1926)
 - ✓ Convenção Suplementar sobre a Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições e Práticas Similares à Escravidão (1957)
 - ✓ Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (1966)
 - ✓ Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984)
 - ✓ Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura (2002)
 - ✓ Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra os Desaparecimentos Forçados (2006)
-

Tratados de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

- ✓ Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino (1960)
 - ✓ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos e Sociais (1966)
 - ✓ Convenção das Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) sobre as Medidas a serem Adotadas para Proibir e impedir a Importação, Exportação e Transportação e Transferência de Propriedade Ilícitas dos Bens Culturais (1970)
 - ✓ Convenção UNESCO relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural (1972)
 - ✓ Convenção UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003)
-

-
- ✓ Convenção UNESCO sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005).

Tratados de Direitos Humanos de populações socialmente vulneráveis

Direitos de Crianças e Adolescentes

- ✓ Convenção sobre a Prestação de Alimentos no Estrangeiro (Convenção de Nova York) (1956)
- ✓ Convenção sobre os Aspectos Cíveis do Sequestro Internacional de Crianças (“Convenção de Haia”) (1980).
- ✓ Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).
- ✓ Convenção Relativa à Proteção das Crianças e à Cooperação em Matéria de Adoção Internacional (1993).
- ✓ Protocolo Opicional à Convenção sobre os Direitos da Criança sobre o envolvimento das crianças em conflitos armados (2000).
- ✓ Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000).

Direitos das Mulheres

- ✓ Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1953).
- ✓ Convenção sobre a Nacionalidade da Mulher Casada (1957).
- ✓ Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979).
- ✓ Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1999).

Direitos de Igualdade Étnico-Racial

- ✓ Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1966).

Direitos das pessoas com deficiência

- ✓ Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).
 - ✓ Protocolo Adicional à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006).
-

Direitos de estrangeiros e imigrantes

- ✓ Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951).
- ✓ Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas (1954).
- ✓ Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados (1967).

Proteção contra o tráfico de pessoas (migrantes, mulheres e crianças)

- ✓ Convenção Internacional para Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças (1921)
- ✓ Protocolo de Emenda da Convenção Internacional para a Repressão do Tráfico de Mulheres e Crianças e da Convenção para a Repressão do Tráfico de Mulheres Maiores (1947)
- ✓ Convenção para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocídio (1950)
- ✓ Protocolo Adicional para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocídio (1950)
- ✓ Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças (2000)
- ✓ Protocolo Adicional à Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea (2000)

SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Instrumentos Gerais

- ✓ Carta da OEA (1948)
 - ✓ Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)
 - ✓ Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de San José da Costa Rica”) (1969)
 - ✓ Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (1979)
 - ✓ Estatuto da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1979)
 - ✓ Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (2010)
 - ✓ Regulamento da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (2013)
-

Tratados de Direitos Humanos Cíveis e Políticos

- ✓ Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985)
-

Tratados de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

- ✓ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos 2.3.2. Referente à Abolição da Pena de Morte (1990)
 - ✓ Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994)
 - ✓ Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”) (1990)
-

Tratados de Direitos Humanos de Populações Socialmente Vulneráveis

Direitos de crianças e adolescentes

- ✓ Convenção Interamericana sobre Obrigação Alimentar (1989)
- ✓ Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (1994)

Direitos das mulheres

- ✓ Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Políticos à Mulher (1948)
- ✓ Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Cíveis à Mulher (1948)
- ✓ Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”) (1994)

Direitos das pessoas com deficiência

- ✓ Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência (1999)
-

SISTEMA AFRICANO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Instrumentos Gerais

- ✓ Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981)
 - ✓ Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o 3.1.3. Estabelecimento do Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (1998)
-

-
- ✓ Ato Constitutivo da União Africana (UA) (2000)
-

Tratados de Direitos Humanos Cíveis e Políticos

- ✓ Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governança (2011)
-

Tratados de Direitos Humanos de populações socialmente vulneráveis

Direitos de crianças e adolescentes

- ✓ Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (1990)

Direitos das Mulheres

- ✓ Protocolos à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos das Mulheres na África (2003)

Direitos de Estrangeiros e Imigrantes

- ✓ Convenção da UA que regula Aspectos Específicos dos Problemas dos Refugiados em África (1969)
-

SISTEMA EUROPEU DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS

Instrumentos Gerais

- ✓ Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950)
 - ✓ Protocolo Adicional à Convenção de Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1952)
 - ✓ Protocolo n.º 4 em que se Reconhecem Certos Direitos e Liberdades além dos que já figuram na Convenção e no Protocolo Adicional à Convenção (1963)
 - ✓ Protocolo n.º 7 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1984)
 - ✓ Protocolo n.º 13 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (2002)
 - ✓ Protocolo n.º 14 à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (2009)
-

Tratados de Direitos Humanos Cíveis e Políticos

- ✓ Convenção para a Proteção das Pessoas Relativamente ao Tratamento
-

Automatizado de Dados de Caráter Pessoal (1981)

- ✓ Protocolo nº 6 à Convenção Europeia para a Proteção Dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais Relativo à Abolição da Pena de Morte (1983)
- ✓ Protocolo Adicional à Convenção para a Proteção das Pessoas Relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Caráter Pessoal Referente às Autoridades de Controle e aos Fluxos Transfronteiriços de Dados (2001)
- ✓ Convenção Europeia para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes (1987)
- ✓ Convenção Europeia sobre a Nacionalidade (1997)
- ✓ Convenção sobre os Direitos do Homem e a Biomedicina (1997)
- ✓ Protocolo Adicional à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano face às Aplicações da Biologia e da Medicina, que Proíbe a Clonagem de Seres Humanos (1998)
- ✓ Segundo Protocolo Adicional à Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano face às Aplicações da Biologia e da Medicina, Relativo ao Transplante de Órgãos e Tecidos de Origem Humana (2002)

Tratados de Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

- ✓ Convenção Cultural Europeia (1954)
- ✓ Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias (1992)
- ✓ Carta Social Europeia Revista (1996)
- ✓ Convenção Quadro do Conselho da Europa relativa ao Valor do 4.3.5. Património Cultural para a Sociedade (2005)

Tratados de Direitos Humanos de populações socialmente vulneráveis

Direitos de crianças e adolescentes

- ✓ Convenção Europeia em Matéria de Adoção de Crianças (1967)
 - ✓ Convenção Europeia sobre o Repatriamento de Menores (1970)
 - ✓ Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico das Crianças Nascidas Fora do Casamento (1975)
 - ✓ Convenção Europeia Sobre o Reconhecimento e a Execução das Decisões Relativas à Guarda de Menores e sobre o Restabelecimento
-

da Guarda de Menores (1980)

- ✓ Convenção Europeia sobre o Exercício dos Direitos das Crianças (1996)
- ✓ Convenção sobre o Cibercrime (2001)
- ✓ Convenção do Conselho da Europa para a Proteção das Crianças contra a Exploração Sexual e os Abusos Sexuais (2007)

Direitos das mulheres

- ✓ Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres e a Violência Doméstica (2011)

Direitos de igualdade étnico-racial

- ✓ Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais (1995)
- ✓ Protocolo Adicional à Convenção sobre o Cibercrime Relativo à Incriminação de Atos de Natureza Racista e Xenófoba Praticados através de Sistemas Informáticos (2003)

Direitos de estrangeiros e imigrantes

- ✓ Convenção Europeia Relativa ao Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante (1977)
- ✓ Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local (1992)

Proteção contra o tráfico de pessoas (migrantes, mulheres e crianças)

- ✓ Convenção do Conselho da Europa Relativa à Luta contra o Tráfico de Seres Humanos (2005)

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015