

MULTILATERALISMO EM DIREITOS HUMANOS E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NA OEA

Estêvão Ferreira Couto

Introdução

O objetivo do presente trabalho é identificar características específicas das relações multilaterais quando “direitos humanos” é o assunto em pauta. Utilizando-se o conceito de multilateralismo formulado por Ruggie (1993), argumenta-se que os elementos desse conceito possuem uma especificidade quando se trata de direitos humanos. Nesse sentido, propõe-se uma distinção entre o multilateralismo em geral e o multilateralismo em direitos humanos, buscando construir um quadro teórico que contribua para a maior compreensão do papel dos direitos humanos na política externa brasileira.

O tema tem especial relevância para o Brasil na medida em que pode ser interligado com a Organização dos Estados Americanos (OEA). A partir de 1959, começou a se desenvolver no seio dessa organização um Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH), que foi gradualmente adquirindo autonomia e que, hoje, tem o maior potencial de influência sobre o Brasil na matéria. Esse sistema talvez seja um dos maiores feitos alcançados pela OEA.¹ Mesmo com dificuldades, funciona há um tempo relativamente longo e consolidou uma prática que tem se tornado referência para o sistema equivalente que existe na Europa.²

O SIDH é uma estrutura institucional vinculada à OEA, tendo como fundamento jurídico principal a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH). Compõe-se de dois órgãos: a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

O vínculo entre o SIDH e a OEA sujeita-se a uma pressão permanente. De um lado, a Comissão e a Corte precisam da OEA para suporte financeiro e como um fórum político de repercussão (o chamado efeito “caixa de ressonância”). De outro lado, também precisam de autonomia para exercer um controle efetivo sobre a situação dos direitos humanos nos Estados-membros da OEA.

Com base em normas e atos internacionais diversos (Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, CADH, Carta da OEA, protocolos, resoluções, etc.), a Comissão Interamericana, a partir de sua criação em 1959, monitora a situação dos direitos humanos nos países membros da OEA. A Corte Interamericana, formalmente criada em 1969 pela CADH, começou a funcionar efetivamente em 1979 e tem como atribuição julgar os Estados que assumiram o compromisso jurídico de respeitar os direitos humanos previstos na CADH, desde que eles façam uma declaração formal de que aceitam sua competência para esse fim. Além disso, a pedido dos Estados-

membros e de outros órgãos da OEA, a Corte pode emitir opiniões consultivas que visam orientar a interpretação de normas internacionais de direitos humanos.

Como membro fundador da OEA³, o Brasil relaciona-se com a Comissão Interamericana desde a sua criação. Em 1992, ratificou a CADH e, no final de 1998, fez a declaração em separado necessária para submeter-se à competência contenciosa da Corte Interamericana, estando assim plenamente ligado ao SIDH.

Este artigo inicia-se justificando a necessidade de se destacar a especificidade do multilateralismo em direitos humanos. Diferentemente do multilateralismo em geral, as relações entre Estados envolvendo o tema dos direitos humanos seriam caracterizadas por uma indivisibilidade amplificada e uma reciprocidade não-aparente.

Estabelecidos esses parâmetros, o texto passa a explorar as conseqüências dessa especificidade para o Brasil, considerando que, nas alternativas de política externa de um grande Estado periférico,⁴ os direitos humanos podem ser vistos tanto de forma subordinada a outros temas, quanto como componente essencial na construção de uma identidade nacional e internacional.

Em seguida, será delineada uma visão sobre o relacionamento entre política externa brasileira e direitos humanos a partir dos discursos proferidos por representantes diplomáticos do Brasil nas sessões de abertura da Assembléia Geral da OEA, desde 1948.

I. A especificidade do multilateralismo em direitos humanos: indivisibilidade amplificada e reciprocidade não-aparente

Multilateralismo, como expressão corrente do campo de estudo das relações internacionais, é uma palavra recente cuja origem está intrinsecamente ligada a temas econômicos e comerciais (Smouts, 1995: 29). Mas a palavra não ficou restrita a tais temas. Negociações multilaterais passaram a abarcar toda sorte de assuntos: políticos, culturais, sociais, militares e outros. O problema é que, nas tentativas de traduzir as relações do objeto de estudo das ciências sociais em uma linguagem exclusivamente econômica, muitas questões da vida em sociedade não podem ser compreendidas estritamente nesses termos. Daí a necessidade de se buscar uma especificidade para o multilateralismo em direitos humanos.

I.1. Estabelecendo a definição de multilateralismo

Pondo em relevo o aspecto numérico, como se ele fosse o aspecto mais importante do relacionamento entre Estados, o conceito tradicional de multilateralismo tende a ser construído em comparação com o conceito de bilateralismo. Enquanto este último se refere à relação entre dois Estados, o multilateralismo envolve necessariamente mais de dois Estados. O bilateralismo seria a faceta dual do multilateralismo.

Porém, independentemente do número de partes, as relações entre Estados precisam ser qualificadas. Não é qualquer relação entre dois Estados que pode ser classificada como bilateral. A relação bilateral não ocorre no vácuo: tem características próprias e pressupõe que as duas partes envolvidas visem a alcançar um objetivo

comum e ganhos particulares, pois, do contrário, não estariam engajadas em uma relação. A relação bilateral engloba sempre alguma espécie de cooperação em sentido amplo. Quando um Estado inicia uma guerra contra outro Estado, não está estabelecendo uma relação bilateral, mas sim impondo sua vontade sobre o outro. Por isso, não se pode imprimir no termo “cooperação” uma conotação negativa. A essência do termo é predominantemente positiva, embora algumas análises tentem ampliar desmesuradamente o seu alcance.⁵ A imposição é incongruente com a cooperação, bilateral ou multilateral, e a reunião dos dois conceitos somente é possível se houver uma mudança substantiva nas suas formulações.⁶

Em texto seminal sobre o multilateralismo, Ruggie procura justamente superar essa visão centrada no número de partes envolvidas em relações de cooperação e coordenação. Mais do que envolver três ou mais Estados, o multilateralismo se caracteriza por instituir princípios gerais de conduta. Nesse sentido, o multilateralismo seria uma “forma institucional genérica” ou, em outras palavras, um adjetivo que qualifica o substantivo “instituição” (Ruggie, 1993: 11). Da mesma forma, bilateralismo seria uma outra forma institucional genérica, com a diferença de que, enquanto o multilateralismo se preocupa com a generalização dos princípios para todas as partes envolvidas na relação, o bilateralismo restringe os princípios a serem aplicados caso a caso. O princípio que determinado Estado X aplica na sua relação com o Estado Y, não será necessariamente o mesmo princípio que irá aplicar na relação com o Estado Z, embora as situações possam ser extremamente parecidas. A partir dessa idéia, tem-se uma relação que envolve três Estados (substantivo), mas que, por não aplicar princípios generalizáveis (adjetivo), não é multilateral.

Aparentemente subvertendo o raciocínio de Ruggie, Smouts afirma que “o adjetivo multilateral se transformou em substantivo” (1995: 30). Na verdade, porém, a autora está somente acentuando um aspecto que Ruggie trata de outra forma. Smouts quer apenas dissociar a expressão “multilateralismo” de sua origem norte-americana. Para ela, inicialmente o termo serviu como catalisador do novo sistema internacional constituído no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial a fim de favorecer diretamente os interesses da política externa dos Estados Unidos. No decorrer da segunda metade do século XX, porém, evoluiu no sentido de se transformar em um discurso sobre o universalismo, a indivisibilidade e o futuro e, por isso, se transformou em substantivo, pois deixou de qualificar as relações de um único país para especificar de um modo geral o tipo de relação que privilegia as relações com o conjunto de Estados e a construção de políticas em torno de interesses e projetos comuns.⁷

Enfim, os dois autores chamam atenção para a freqüentemente negligenciada dimensão qualitativa do multilateralismo, essencial na sua definição. O multilateralismo se refere a relações entre três ou mais partes baseadas em princípios generalizáveis.

Como esses princípios contribuem na conformação do multilateralismo? Em primeiro lugar, eles estabelecem uma indivisibilidade concernente aos temas tratados, de tal modo que a ação de um afeta a todos os componentes da relação de algum modo. Em segundo lugar, eles geram uma expectativa de reciprocidade difusa para os participantes da relação, ou seja, embora as partes não consigam visualizar os benefícios da participação no curto prazo, esperam que, em um futuro não muito distante, todos os participantes serão de algum modo compensados pelos custos de participação (Ruggie, 1993: 11).

1.2. A dimensão operacional do Direito Internacional dos Direitos Humanos

Excessivamente concentrado nos aspectos formais do multilateralismo, especialmente na descrição da estrutura normativa de organismos intergovernamentais e outros arranjos interestatais, o Direito Internacional tradicional passa ao largo dessa discussão sobre o conceito de multilateralismo. A eficácia das organizações ou o efetivo funcionamento de regras estabelecidas em instrumentos jurídicos internacionais são creditados ou a um concerto de ações estatais claramente identificadas ou às virtudes de um direito ideal, justo e igualitário, pretensamente desprovido de elementos políticos e hegemônico na regulamentação das relações internacionais. Por sua vez, o insucesso dessas mesmas regras e organizações é atribuído à falta de “vontade política” dos Estados ou a falhas inerentes à estrutura organizacional. Em um ou em outro caso, não se perscruta se aquelas regras e organizações estabeleceram de fato uma indivisibilidade entre os membros que as criaram ou uma expectativa mínima de benefícios realizada dentro de um período razoável de tempo.

Por sua vez, o realismo clássico, expressão do Direito Internacional tradicional no campo das Relações Internacionais (Smouts, 1998: 137-138), concentra sua análise no jogo de poder dos Estados, classificando os arranjos multilaterais e suas expressões mais ou menos institucionalizadas como meros recuos estratégicos dos Estados na persecução dos seus verdadeiros objetivos: fazer prevalecer seus interesses. Outros realistas vêem esses arranjos como instrumentos de poder das grandes potências para cooptar e minar as resistências dos Estados de menor poder relativo.⁸

O tema dos direitos humanos desafia esses pressupostos tradicionais e suscita um debate profícuo no seio tanto do Direito Internacional quanto da Teoria das Relações Internacionais. No Direito Internacional, o Direito Internacional dos Direitos Humanos – DIDH, que tem como expoente e principal formulador o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade, afirma-se como ramo autônomo e, de maneira incomum na literatura jurídica, concebe qualitativamente o multilateralismo. Em nome da brevidade, a análise a seguir concentrar-se-á no DIDH, mas, no âmbito das Relações Internacionais, a discussão pode também ser desenvolvida por meio da exploração de correntes teóricas que se opõem ao realismo.⁹

Para Trindade (1997), o DIDH é um *corpus juris* com três dimensões principais: normativa, hermenêutica e operacional.¹⁰ As duas primeiras dimensões, mais afetas ao campo de estudo preferido pelos juristas, englobam a construção legal, doutrinária, jurisprudencial e filosófica relativa aos direitos humanos no contexto internacional. A dimensão operacional se refere aos mecanismos de supervisão ou controle decorrentes dessa construção, materializados principalmente nas organizações internacionais. É essa última dimensão que mais interessa como contribuição para o debate sobre multilateralismo e como perspectiva ampla que ultrapassa as fronteiras do direito positivo, adentrando o campo da política e das relações internacionais (Trindade, 1997: 20).

O DIDH, por meio de sua dimensão operacional, repercute principalmente nas conseqüências do multilateralismo (indivisibilidade e reciprocidade difusa), amplificando os efeitos de uma e reduzindo a percepção da outra por duas razões principais: 1) o DIDH gera possibilidades de responsabilização do Estado pelo tratamento conferido até aos seus próprios cidadãos;¹¹ e 2) o DIDH estabelece uma

obrigação coletiva para todos os Estados componentes do sistema de proteção aos direitos humanos, fazendo que a violação por parte de um determinado Estado contra pessoas inseridas no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados que compõem o sistema, o que habilita qualquer um deles a levantar reclamação contra o Estado violador.

De um lado, o DIDH transforma os direitos humanos em objeto de interesse e preocupação de todos os Estados componentes do sistema, não importando o tipo de situação ou o país que está sendo considerado. Avaliadas tanto como uma questão com impactos transfronteiriços quanto como determinada situação puramente de política interna, ambas estarão indivisivelmente ligadas. Ambas podem ser alçadas ao nível internacional, pois os Estados não assumem obrigações *vis-à-vis* outros Estados, mas em relação a seres humanos.

De outro lado, o DIDH impõe ao sistema de Estados o desafio de fazer que a violação dos direitos humanos por parte de um determinado Estado contra pessoas inseridas no âmbito da sua ordem jurídica interna seja considerada uma violação contra todos os Estados que compõem o sistema, o que habilita qualquer um deles a reagir de alguma forma ao Estado violador. Nem em um sistema de segurança coletiva, em que as ações e reações possíveis provêm de uma ameaça à “sobrevivência” do Estado, o desafio é tão grande. A expectativa de reciprocidade difusa resta então tremendamente diminuída, pois as situações da vida social que precisam estar sob o controle do Estado se ampliam vastamente. Situações que antes estavam exclusivamente no âmbito interno de controle passam a ter imprevisíveis repercussões internacionais e precisam ser monitoradas de perto.

Isso não significa que não haja reciprocidade. O benefício que o Estado pode extrair da sua participação no concerto multilateral de direitos humanos é o possível incremento do rol de direitos e garantias da sua população cuja observância será acompanhada de perto por mecanismos institucionais internacionais e por outros Estados, pressionando o aperfeiçoamento de suas instituições internas. É um benefício concreto para a população, embora não seja óbvio a partir do ponto de vista de uma política puramente estatal, que nem sempre está atrelada ao interesse público.

Apresenta-se, assim, a especificidade do multilateralismo em direitos humanos. Se, em geral, o multilateralismo coordena as relações entre três ou mais Estados por meio de princípios generalizáveis, estabelecendo entre eles uma indivisibilidade e uma reciprocidade difusa, em matéria de direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e torna-se inescapável, enquanto a reciprocidade torna-se ainda mais difusa, pois as ações do Estado que, em um regime democrático, já eram limitadas pelos direitos inerentes ao indivíduo no plano interno, são restringidas ainda mais por mecanismos internacionais de proteção.

Qual é a principal implicação dessa especificidade? O multilateralismo em direitos humanos não pode ser visto a partir de uma lógica puramente estatal. A política que era conduzida em função de interesses, precisa incorporar princípios (indivisibilidade amplificada). Os ganhos, que eram medidos concretamente em termos econômicos ou políticos, demandam novas formas de cálculo que contemplem preocupações antes exclusivas da ordem interna (reciprocidade não-aparente): legitimidade, liberdades individuais e melhoria de condições de vida da população.¹²

2. O lugar dos direitos humanos na política externa brasileira

Como refletir sobre essa especificidade do multilateralismo em direitos humanos em relação à política externa brasileira? Permanece extremamente atual a constatação de que existe uma tensão inescapável entre direitos humanos e política externa (Vincent, 1986). A tensão decorre de duas razões principais (Vincent, 1995): 1) levantar uma questão de direitos humanos na relação com outro país significa normalmente criar um incidente, pois uma das tarefas mais importantes do corpo diplomático é a comunicação entre Estados, e esse tipo de questão interrompe a fluidez da comunicação; 2) adotar uma política externa de direitos humanos freqüentemente esbarra no espaço maior que é concedido para questões estratégicas, de segurança, comerciais e econômicas.

A tensão acima referida, contudo, parece refletir mais um problema de política externa de países desenvolvidos do que uma visão abraçada por operadores da política externa dos países em desenvolvimento. Um outro autor (Baehr, 1999) deixa isso patente quando propõe uma escala de instrumentos de implementação de uma política externa de direitos humanos. A referida escala inicia-se com a utilização de canais confidenciais diplomáticos; passa pela busca de apoio de outros governos, por declarações públicas, pelo cancelamento, adiamento ou uso de visitas ministeriais, alcançando o extremo das sanções com o rompimento de relações diplomáticas e até a intervenção. São claramente “instrumentos” de países liberais desenvolvidos na sua relação com países rotulados como violadores dos “*standards* internacionais de conduta”.

Os países em desenvolvimento geralmente estão no pólo oposto dos instrumentos sugeridos. Nesse sentido, os formuladores de sua política externa precisam construir um aparato retórico e institucional para se defender de ataques (justos e injustos) e, eventualmente, “contra-atacar” com palavras e informações. Uma das formas mais eficazes para se alcançar esses objetivos tem sido a ratificação de pactos, tratados e convenções internacionais ou, valendo-se de uma outra expressão, os países em desenvolvimento buscam a *multilateralização* de suas relações no campo dos direitos humanos.¹³

Para os países desenvolvidos, a pergunta central é: Como obrigar outros países a seguirem *standards* mínimos em direitos humanos sem prejudicar a relação em outras áreas, especialmente naquelas em que estão em jogo os interesses nacionais? Já para os países em desenvolvimento, o problema é: como se proteger de exigências internacionais (e as respectivas sanções *lato sensu*) em matéria de direitos humanos se, freqüentemente, o país não tem condições sociais e econômicas de atendê-las no curto prazo?

Multilateralizar as relações em matéria de direitos humanos acaba se tornando uma estratégia eficiente de política externa para países em desenvolvimento. Se não elimina por completo a pressão internacional, pelo menos estabelece uma válvula de escape para as pressões, abrindo canais de comunicação, difundindo informações sobre condicionantes estruturais que dificultam o progresso na matéria e propiciando um espaço para uma formulação particular da idéia de direitos humanos (uma formulação mais benevolente para com as mazelas nacionais e que, por isso, permite o estabelecimento de etapas, a implementação gradual de políticas públicas e a eventual interrupção dos avanços devido a “tarefas prioritárias”).

No entanto, a especificidade do multilateralismo em direitos humanos, nos termos em que já foi exposta neste texto, na medida em que é cada vez mais introjetada por

mecanismos internacionais institucionalizados, pode diminuir a eficiência da estratégia supramencionada e demandar do Estado um compromisso mais forte com a incorporação dos direitos humanos na sua identidade.

2.1. Direitos humanos como parte da identidade nacional e internacional

Identidade é um tema que se presta a múltiplas abordagens disciplinares. Se explorar o que compõe a identidade de um indivíduo já é um tema extremamente complicado, tanto mais quanto a definição da identidade de um país. Na história, porém, é possível encontrar alguns elementos que, vistos a partir de uma perspectiva ampla e de conjunto, podem indicar o perfil identitário de um país. Lafer procura fazer isso quando aponta os seguintes fatores como explicativos da política externa brasileira e, conseqüentemente, constituintes da identidade internacional do Brasil:

[...] o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com os muitos países vizinhos; a unidade lingüística; a menor proximidade, desde a Independência em 1822, dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional; o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento (2001: 20).

Trabalhando com o mesmo tema, Gelson Fonseca faz pelo menos duas contribuições interessantes para esse debate. De um lado, aponta o pensamento institucional como principal formulador da identidade brasileira (1998: 267), que deve ser buscada dentro do sistema social no qual se está inserido e tendo como base as relações que servem para a afirmação dessa identidade. O Brasil, assim, encontraria sua identidade dentro do marco ocidental, carregando toda a herança política e cultural desse marco, bem como suas ambigüidades. De outro lado, o autor aponta para a necessidade de se investigar as conexões e disjunções entre a identidade internacional e transformações internas (*idem*: 269-271, 276).

Apesar de úteis, essas e outras análises conferem aos direitos humanos um lugar secundário na construção da identidade brasileira. Para Lafer, por exemplo, o Brasil já teria se adaptado às transformações no contexto internacional pós-Guerra Fria, precisando somente tornar viável uma estratégia para realizar sua *world view* (2001: 113). O autor argumenta que, diferentemente de países como União Soviética, Japão, Alemanha e Portugal, no Brasil não foi necessária uma verdadeira mudança de identidade, do totalitarismo comunista para a democracia capitalista (União Soviética), de renúncia a aspirações estratégico-militares para afirmação comercial (Japão e Alemanha) e de pretensão em manter um império colonial para um contentamento como parte da União Européia (Portugal). O Brasil teria ajustado suas lentes para perceber as transformações do mundo (uma nova visão de mundo), mas teria mantido sua identidade histórica, precisando somente corrigir falhas estruturais.

O diagnóstico parece ser incompleto. Os direitos humanos, geralmente identificados como exclusão social, são considerados uma mera “falha estrutural” que deve ser corrigida dentro do quadro histórico da diplomacia brasileira de busca pelo desenvolvimento.

Essa proposta, porém, soa muito tímida se comparada com a realidade que a fundamenta.¹⁴ Identifica-se prontamente a exclusão social como o grande gargalo de

todos os caminhos políticos do Brasil ao longo da história, mas limita-se a descrever o desafio brasileiro em termos de “possibilidade de realização de uma visão do mundo que, na dialética mudança/continuidade, se colocou na agenda diplomática brasileira na década de 1990” (Lafer, 2001: 115).

Mais do que isso, é necessária uma mudança de identidade radical que leve à consolidação de um Estado que respeite os direitos humanos no plano interno e que, nas suas relações exteriores, considere como os outros Estados estão tratando as suas respectivas populações.¹⁵ O desenvolvimento foi sempre visto como uma panacéia, sendo a solução do problema da exclusão social relegada a um segundo plano ou subordinada a ele. O Brasil passou pela transição do regime militar para o regime democrático, havendo a ruptura de um modelo histórico no início da década de 1990. Essa ruptura se deu no plano do modelo de desenvolvimento econômico, mas não no equacionamento da exclusão social. E essas rupturas “incompletas” são recorrentes na história do Brasil.¹⁶ A abertura aos mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos seria um caminho para que a ruptura se dê de forma completa, na medida em que leva à institucionalização de uma nova identidade nacional e internacional.

Analisando a situação dos direitos humanos em países dos cinco continentes, Risse, Ropp & Sikkink (1999) construíram um modelo teórico de socialização de normas internacionais de direitos humanos. Essa socialização (“internalização” duradoura de normas) ocorreria por meio de três processos principais: 1) processos de adaptação instrumental e barganha (negociação) estratégica; 2) processos de conscientização moral, argumentação, diálogo e persuasão; 3) processos de institucionalização e criação de hábitos. O processo de institucionalização interna seria o mais importante, pois resiste a retrocessos, isto é, as mudanças na área de direitos humanos passam a ser sustentadas porque consideradas parte da identidade do país.

2.2. Direitos humanos como estratégia de política externa

Um bom desempenho na área de direitos humanos é uma grande fonte de legitimidade internacional. Contudo, para grandes Estados periféricos como o Brasil, não se trata somente de buscar legitimidade, mas também de superar constrangimentos que impedem o ingresso em posições de maior relevância no sistema mundial. As necessidades brasileiras de mudanças internas são reais e imprescindíveis, mas constituem somente um dos componentes da estratégia brasileira de inserção internacional. Incorporar a retórica e a ação em direitos humanos na política externa significa também enfrentar políticas de condicionalidade e opor-se a doutrinas como a “intervenção humanitária”.

Na literatura sobre direitos humanos, ressalta-se bastante o efeito “caixa de ressonância” causado pelo multilateralismo. Esse efeito, qualificado também de “poder de embaraçar”,¹⁷ consiste na capacidade de organizações internacionais (e também não-governamentais) de chamar a atenção internacional para violações de direitos humanos em determinados países (Alves, 1994: 44) e, por enquanto, constitui a ação mais específica e eficaz do multilateralismo em direitos humanos na América Latina. O foco predominante na caixa de ressonância se deve ao fato de que, apesar de se

inspirar no sistema europeu, o sistema interamericano de direitos humanos ainda não alcançou a mesma abrangência e grau de interação com a ordem jurídica interna dos países.¹⁸

Em relação ao Brasil, esse tem sido o efeito mais notado. A literatura existente enfatiza esse aspecto (Piovesan, 1997: 300) e também sugere um maior envolvimento de órgãos políticos da OEA como forma de aprimoramento dos procedimentos de seguimento de recomendações da Comissão Interamericana e de sentenças da Corte Interamericana, a exemplo da participação do Comitê de Ministros do Conselho da Europa (Hanashiro, 2001: 85-86).

Os efeitos concretos da atuação dos mecanismos internacionais na situação interna de direitos humanos dos países americanos, decorrentes de mais do que simples “constrangimento”, precisam ser mais investigados. A concentração no efeito “caixa de ressonância” parte do pressuposto de que “a única sanção possível continuará sendo moral e política” (*idem*: 86) e, portanto, mais sujeita a manobras dos Estados para conter seus efeitos negativos. Uma hipótese mais ampla de trabalho poderia considerar que, mesmo com algumas limitações, os mecanismos internacionais em coordenação com órgãos políticos e judiciais internos produzem mudanças efetivas na situação de direitos humanos, sem abandonar logicamente as considerações políticas, na linha do que evidencia a pesquisa de Risse, Ropp e Sikkink (1999) referida.

No Brasil, como já se indicou, a questão-mor de direitos humanos é o fim da exclusão social, um tema recorrente nas análises sobre estratégias da política externa brasileira para o século XXI, apresentado como etapa prévia na consolidação de uma identidade nacional e internacional. Guimarães fornece um outro exemplo dessa abordagem quando diz que:

A questão dos *direitos humanos* tem [...] duas facetas. A primeira corresponde ao interesse da sociedade brasileira, em especial de suas maiorias, vítimas da concentração de poder e das violações que preservam aquela concentração, em que se adotem políticas enérgicas de defesa e promoção dos direitos humanos [...]. A segunda faceta é a manipulação pelas estruturas hegemônicas do tema de direitos humanos contra os Estados da periferia, quando isto lhes é conveniente, ao mesmo tempo em que cometem atos de violação de direitos humanos de maior gravidade [...]. Ora, o desafio para a política exterior brasileira é duplo: demonstrar os esforços de defesa e respeito dos direitos humanos no Brasil e segundo, denunciar a utilização seletiva deste conceito como instrumento de política internacional por terceiros países direta ou indiretamente, através de organizações não-governamentais que contam, muitas vezes, com financiamento oficial (1999: 151).

Insista-se, no entanto, que a proposta padece dos mesmos vícios das outras anteriormente mencionadas. O problema reside no fato de que o elemento exclusão social ou direitos humanos é secundário, repetindo o erro político histórico de sempre adiar o equacionamento da questão social para um amanhã que nunca chega ou subordiná-lo à defesa do desenvolvimento nos fóruns internacionais.

Para Guimarães, a faceta da adoção de políticas realmente enérgicas que resgatem o déficit social do país deve sempre andar junta da condenação à manipulação do tema dos direitos humanos. O que se enfatiza aqui, porém, é que a primeira faceta é muito mais urgente do que a segunda. Com efeito, considerando essa realidade, pode-

se abordar a questão de uma outra forma, entendendo que a segunda faceta somente pode ser coerentemente empreendida se a primeira faceta estiver em prática. Assim, não se trata de facetas de uma mesma questão, mas sim de uma etapa prévia para que a estratégia possa ter seguimento.

O Brasil precisa sair da sua tradicional ambigüidade que, como já apontado há muito tempo por Selcher, reduz sua capacidade de influência no contexto internacional, principalmente por meio da ação multilateral (Selcher, 1978: 291). Nesse sentido, um crescente comprometimento com o sistema interamericano de direitos humanos, não somente permitindo sua influência no plano interno em conjunção com órgãos nacionais, mas também com uma participação ativa no seu funcionamento, aliado à institucionalização de práticas estatais de respeito aos direitos humanos, poderia ser conduzido como uma política externa de afirmação de um grande Estado periférico, forjando uma nova identidade, sobre o alicerce do acumulado histórico.¹⁹

Para o Brasil, os direitos humanos podem se tornar uma verdadeira alternativa de “poder” no continente americano, desde que não seja uma estratégia de política externa conduzida no plano meramente retórico ou de forma subsidiária a outros temas. Concretamente, a vinculação ao sistema pressiona o Estado a promover reais mudanças na situação interna de direitos humanos que fazem o discurso ficar mais coerente com a prática, dando maior credibilidade às ações estatais.

Além disso, o país pode começar a exercer maior influência no seu entorno geográfico, apresentando-se como modelo a ser legitimamente seguido e não como “sub-imperialista”, tradicional destinatário da resistência da América hispânica. Essa barreira em relação aos seus vizinhos tem impedido o Brasil de ser merecidamente considerado um porta-voz de alguns interesses do continente, apesar de paradoxalmente a diplomacia estar sempre aspirando significância global (Selcher, 1978: 245) ou afirmando ter interesses gerais (Lafer, 2001: 74).

Finalmente, a inclusão do Brasil no sistema interamericano de direitos humanos é estratégica na medida em que o país passa a exercer maior influência em um fórum multilateral do qual a superpotência se excluiu,²⁰ podendo utilizar seus recursos de poder – habilidade em negociações multilaterais – no fórum apropriado e não em lugares em que teria muito menor relevo, como por exemplo, no Conselho de Segurança da ONU.²¹

3. O discurso diplomático do Brasil na OEA: é possível extrair alguma visão sobre direitos humanos?

A análise dos discursos dos representantes brasileiros na OEA revela que o Brasil demorou muito a considerar autonomamente a questão dos direitos humanos. Os regimes políticos vigentes no país foram um obstáculo para isso? É possível estabelecer um nexos causal entre a visão expressa pelos agentes estatais e o regime político prevalecente em cada época? Existe algum nexos causal entre política externa e regime político? Respondendo a essa última pergunta, Saraiva e outros autores que participaram de um projeto de pesquisa sobre o tema chegaram a três conclusões: (a) é difícil encontrar um nexos direto e mecânico entre políticas externas e regimes

políticos como uma abstração geral; (b) o caminho para uma resposta pode ser encontrado na interação entre algumas correntes da Teoria das Relações Internacionais e a História das Relações Internacionais; e (c) é possível que regimes políticos não sejam somente uma função da esfera doméstica, mas também sejam eles mesmos uma função da arena internacional e do todo transnacional no qual todos os Estados e sociedades estão imersos (2003: 26-27).

O discurso diplomático do Brasil na OEA e o que é possível extrair dele, que esteja de alguma forma conectado com a questão dos direitos humanos, confirma esse quadro teórico instável encontrado por Saraiva (2003). À primeira vista, parece existir um paralelismo entre as posições relativas aos direitos humanos e o regime político do país, isto é, prevalecerá uma posição mais avançada quando houver um regime mais democrático, mas essa posição será reticente quando o regime for mais autoritário. Não prevalecem, contudo, automatismos. Tentando compreender as nuances da cada período, apresentam-se abaixo os discursos com a seguinte estrutura de análise: 1) 1948-64 (desenvolvimento como condição para o respeito aos direitos humanos); 2) 1964-85 (direitos humanos subordinados ao combate ao comunismo); 3) 1985-89 (adesão retórica sem compromissos internacionais efetivos); 4) 1989-1995 (desenvolvimento e direitos humanos).

Na maior parte do primeiro período (1948-64), os órgãos do sistema interamericano de direitos humanos não estão em funcionamento. Como já foi mencionado no início deste trabalho, a Comissão Interamericana só será criada por resolução em 1959. Em relação a esse sistema ainda incipiente, o Brasil demonstra otimismo. A avançada doutrina do indivíduo como sujeito de direito internacional é defendida junto com a necessidade de se rever “o conceito clássico de soberania ilimitada” (Fontoura, 1948). Há expressa concordância com o alceamento da questão dos direitos humanos para o plano internacional, mesmo em um contexto em que se aprovam resoluções anticomunistas propostas pelos Estados Unidos (Rao, 1954).

O Brasil marca sim uma posição anticomunista, mas parece haver uma certa impaciência com a insistência de outros países em colocar a questão em primeiro plano. Os instrumentos estão lá, basta colocá-los em prática! – diz Lafer em outras palavras (Lafer, 1960).²² Nesse quadro, a fórmula mais eficiente para enfrentar o comunismo é o desenvolvimento econômico, sem o qual nascem as perturbações sociais. A dignidade do ser humano e a emancipação do homem das misérias e dificuldades estão sujeitas ao desenvolvimento (Lafer, 1959).

Com o regime militar (1964-85), os direitos humanos passam a ficar subordinados ao combate ao comunismo, única forma de “salvar a democracia” (Cunha, 1964 e 1965). A partir do final da década de 1970, o discurso do “desenvolvimento como condição” é retomado, mas o combate ao comunismo permanecerá sempre como pano de fundo (Figueiredo, 1984) ou como problema conexo (Pinto, 1968). Alinhado aos Estados Unidos, o Brasil participa da Força Interamericana de Paz na República Dominicana. Os direitos humanos são vistos como algo a ser aplicado fora do país e no âmbito do embate ideológico, reservando-se uma interpretação “peculiar” para a democracia no âmbito interno:

A democracia não deve ser mero jogo de aparências, em que a liberdade se confunde com a indisciplina e a injustiça social se perpetua, disfarçada pela promessa fácil dos demagogos. Ela deve consistir na democratização das oportunidades de acesso à terra, à habitação, à

educação; na proteção do desenvolvimento pela austeridade, pela poupança e pela continuidade do esforço, na vigilância contra os inimigos da sociedade aberta, que se valem das franquias democráticas para destruí-la. A essa tarefa de renovação democrática, por uma profunda reforma das instituições, nos vimos dedicando no Brasil, por havermos sentido de perto, há menos de dois anos, o espectro da luta de classes, a sombra negra da anarquia, o fragor do caos econômico e social. A uma democracia formal queremos somar uma democracia que signifique a constante melhoria do povo. E com esse objetivo empreenderemos toda uma série de reformas que abrangem as instituições políticas e sociais, as finanças e a economia. Não precisamos, portanto, de lições em democracia. Conseguimos salvá-la, sem pedir auxílio de ninguém, de uma próxima destruição nas mãos do totalitarismo, e estamos empenhados numa grande tarefa de renovação democrática. Alguns dos que nos criticam não conheceram a prática democrática senão já a possuíamos centenária. E nos seus territórios ainda hoje persistem focos de agitação e violência que precisam reprimir pela força das armas, ao tempo em que podemos apresentar um país em paz, que encontra soluções políticas sem derramamento de sangue e capaz de tal tolerância política, racial e religiosa, que encerra um respeito pelo ser humano difícil de encontrar neste atribulado planeta (Castelo Branco, 1965).

O Brasil não adere aos Pactos de Direitos Humanos da ONU (1966), nem à Convenção Americana (1969). A prioridade no plano internacional é buscar a cooperação econômica e a integração regional como forma de superar a “inquietação” e os problemas políticos e sociais (Álvares Maciel, 1971; Azeredo da Silveira, 1974). Em 1971, Gibson Barboza propõe à OEA um instrumento jurídico de repressão ao comunismo. O conceito de segurança coletiva deve ser interpretado de modo ampliado, não somente para fazer frente a conflitos intra- ou extracontinentais, mas também para enfrentar “a subversão, dirigida e financiada do exterior, e que visa a solapar e demolir nossas instituições” (Álvares Maciel, 1972). A mesma idéia é retomada por Barboza (1973).

Já no final do regime militar, o Brasil passa a demonstrar maior preocupação com a política intervencionista dos Estados Unidos. O presidente norte-americano James Carter amplia a resistência interna ao tema dos direitos humanos em 1977, mas, ao mesmo tempo, de certo modo, introduz o assunto na agenda da política externa brasileira. O Brasil sente necessidade de afirmar que pauta suas ações pelos princípios da Carta da OEA, tanto pelo “respeito aos direitos da pessoa humana e aos princípios da moral”, quanto pela “não-intervenção nos assuntos internos e externos dos Estados” (Azeredo da Silveira, 1978). Os direitos humanos são vistos como um assunto que não admite ingerência externa e, diante de possíveis constrangimentos no cenário hemisférico, resta ao Brasil procurar ampliar suas relações comerciais (Soares, 1979, 1980 e 1982; Guerreiro, 1981 e 1984; Alves, 1983).

O Governo Sarney (1985-1989) muda o discurso em matéria de direitos humanos. A OEA passa a ser enaltecida pelo seu trabalho em direitos humanos e os órgãos do sistema, como a Comissão Interamericana, são mencionados explicitamente (Sodré, 1986 e 1988). Os direitos humanos são valorizados sob a perspectiva dos avanços da nova Constituição brasileira (1988) e da assinatura de instrumentos internacionais de proteção (Sodré, 1987 e 1989), mas a ênfase em considerá-los em conjunto com o “direito ao desenvolvimento” demonstra que esse período tem mais ligações com o período anterior do que com a “Nova República”.

Com efeito, os instrumentos internacionais tão alardeados no período 1985-89 somente são ratificados em 1992, o que leva a classificação do período a partir de 1990 como o possível começo de um novo padrão para a consideração dos direitos humanos na política externa com autonomia própria, e não subordinado a outros temas. Em favor dessa hipótese, estaria o lançamento das bases para uma vinculação plena do país ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (Collor de Mello, 1990; Azambuja, 1991; Lafer, 1992), que só ocorreria com a aceitação da competência obrigatória da Corte Interamericana em 1998. Na mesma linha, haveria uma tendência em se envolver mais com problemas de direitos humanos de outros países do continente (Lampreia, 1993) e em se preparar para um diálogo qualificado com os mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos, tentando alcançar um tratamento internacional mais condescendente por causa de “deficiências estruturais” nem sempre superáveis no curto prazo (Amorim, 1994; Barros, 1995).²³

2.3. O ponto de partida para uma investigação sobre a relação entre o Brasil e o SIDH

Essa breve análise dos discursos diplomáticos na OEA é apenas o ponto de partida de uma investigação sobre o lugar dos direitos humanos na política externa brasileira, seja como instrumento retórico para sustentar a busca de determinados interesses políticos, seja pela sujeição maior ou menor do país aos mecanismos institucionais de monitoramento que foram surgindo e se desenvolvendo a partir da OEA.

Quais foram os fatores que levaram à crescente vinculação formal do Brasil ao Sistema? A maior abertura ao tema dos direitos humanos, que havia nos primeiros anos após a Segunda Guerra, é interrompida pela postura extremamente reativa durante o regime militar, que, gradualmente, vai cedendo com a transição democrática, o que sugere um paralelismo entre a influência de mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos e regimes democráticos. Essa diferença que qualifica o regime democrático estaria também ligada à transformação da identidade nacional na medida em que vai institucionalizando práticas de maior respeito aos direitos humanos. Não é demais lembrar novamente que, apesar do relativo sucesso de uma vinculação superficial dos primeiros anos, o país caminhou para uma vinculação formal plena ao SIDH, através da aceitação da competência da Corte Interamericana. Como explicar esse avanço diante dos desafios da indivisibilidade ampla e da reciprocidade não-aparente? Esse passo não precisava ser dado necessariamente.

Contudo, o paralelismo entre mecanismos internacionais e regime democrático não é óbvio nem automático, pois nem a abertura inicial, nem a transição democrática tornaram-se imediatamente vínculos formais. As mudanças em direção a um maior comprometimento com o sistema parecem decorrer de uma previsão calculada dos custos necessários e das vantagens a serem obtidas. No plano retórico, qualquer governo procura “maquiar” a realidade. A diferença, então, entre o regime militar e o regime democrático seria que o primeiro procura “esconder” deliberadamente, enquanto o segundo somente se omite ou apresenta justificativas.

Por outro lado, qual é o grau efetivo de influência que os mecanismos do SIDH (Comissão e Corte) exercem sobre o Brasil? Há registros de que, mesmo quando os vínculos formais que ligavam o Brasil à Comissão eram muito fracos, os governos

respondiam aos questionamentos a que eram submetidos. Nada indica que o contato mais recente com a Corte será diferente, mesmo porque a margem de confidencialidade no processo judicial é muito mais restrita do que no procedimento perante a Comissão.²⁴

Essas duas linhas de pesquisa ainda precisam ser mais exploradas. De qualquer forma, dentro dos objetivos mais modestos deste trabalho, evidencia-se o fato de que desenvolvimento como pré-requisito para avanços em direitos humanos não é a única possibilidade de formulação teórica e retórica dos direitos humanos na política externa brasileira. Outras formulações incluem a maior coordenação entre iniciativas políticas internas e externas, e a abertura para a influência de normas/mecanismos internacionais (principalmente interamericanos) com o potencial de reforçar mudanças internas em consonância com a busca de uma nova identidade, que, por sua vez, também pode se tornar um importante instrumento de política externa.

Conclusão

O presente trabalho iniciou-se indicando a origem da expressão “multilateralismo” nos temas econômicos. Nesse sentido, foi necessário buscar uma especificidade para o multilateralismo em direitos humanos. Definindo o multilateralismo como a relação coordenada entre três ou mais Estados, marcada pela indivisibilidade e pela reciprocidade difusa, verificou-se que, em matéria de direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e a reciprocidade torna-se não-aparente, trazendo como conseqüência a formulação da política externa fora de uma lógica estritamente estatal.

A formulação de uma política nesses termos terá necessariamente de enfrentar a tensão inerente aos direitos humanos como tema de política externa. Para países em desenvolvimento, se não é possível contornar a tensão, pode-se ao menos atenuá-la através da construção de uma identidade nacional e internacional que tenha os direitos humanos como parte essencial. A escolha e a implementação efetiva dessa alternativa política pode ajudar o país a enfrentar o “poder de embaraçar”, institui mecanismos de reforço de mudanças estruturais internas, elimina ambigüidades, arregimenta aliados e ocupa um espaço do qual os Estados Unidos se excluam formalmente.

A análise do discurso diplomático do Brasil na OEA revela que um dos grandes obstáculos da referida alternativa política é que existe uma tendência histórica de ver os direitos humanos como um tema entre vários outros, ou mesmo um tema subordinado a outros interesses prioritários. Dada a vinculação do Brasil ao SIDH, com a assunção de todas as conseqüências jurídicas e políticas desse compromisso, a reversão ou a manutenção da tendência histórica pode determinar as decisões que serão tomadas quando o país tiver de lidar de modo mais intenso com a especificidade do multilateralismo em direitos humanos.

Notas

- ¹ Outros empreendimentos da OEA, como as missões de observação eleitoral e atividades de cooperação, embora não tão importantes dentro do quadro global de relações do Brasil, são fundamentais em alguns países latino-americanos.
- ² A razão principal para isso é que, com a incorporação dos países do Leste no Sistema Europeu, os operadores do sistema passaram a ter de lidar com situações de violação dos direitos humanos

- incomuns na Europa Ocidental, mas cotidianas na América Latina. A prática do Sistema Interamericano tornou-se, então, uma referência valiosa.
- ³ O Brasil esteve na Conferência de Bogotá (1948) que instituiu a OEA, depositando o instrumento de ratificação em 13 de março de 1950.
- ⁴ Na definição de Guimarães (1999: 21): “Grandes Estados periféricos são aqueles países não-desenvolvidos, de grande população e de grande território, não-inóspito, razoavelmente passível de exploração econômica e onde se constituíram estruturas industriais e mercados internos significativos.”
- ⁵ Afirmando, por exemplo, que a cooperação pode ser instituída por acordo tácito, por negociação ou por imposição (!). Cf. Pinheiro (2000: 313).
- ⁶ No início do seu artigo, Pinheiro (2000) tenta argumentar que cooperação nem sempre é algo espontâneo ou para o bem. Ela faz isso baseada em Milner (1992). O que se defende aqui é que isso somente pode acontecer se se mudar o conceito de cooperação ou o de imposição. Milner faz justamente isso, criando um conceito abstrato de cooperação no qual é possível a conciliação com a imposição.
- ⁷ Para Ruggie (1993), foi o caráter norte-americano, aberto à participação democrática e presente na origem do multilateralismo, que propiciou a expansão mundial do conceito. O diagnóstico sobre a origem e a expansão do multilateralismo é o mesmo de Smouts (1995). A diferença é que, onde o primeiro autor vê uma virtude que torna o conceito mais amplamente aplicável, a autora vê a superação de um conceito inicialmente limitado. Cf. Breda dos Santos (2002: 28) sobre os valores que são impostos pela potência hegemônica e se universalizam.
- ⁸ O realismo, na verdade, tornou-se muito mais diversificado do que sugere esse parágrafo, principalmente a partir da década de 1990. No entanto, a referência aqui é a uma série de postulados que permeiam todas as tendências realistas, os quais são difíceis de conciliar com o tema dos direitos humanos, particularmente com a ação autônoma de algumas instituições internacionais que avançam esse tema. Para uma descrição mais detalhada do realismo, cf. Nogueira e Messari (2005).
- ⁹ Cf., por exemplo, Smouts (1995: 23 *et seq.*).
- ¹⁰ Na verdade, ele usa a expressão “planos”. Prefere-se, contudo, usar a palavra “dimensão”, entendendo que os diferentes planos referidos por Trindade compõem uma realidade tridimensional.
- ¹¹ Na definição proposta por Simma (*apud* Ramos, 2002: 26), o DIDH é o “conjunto de normas jurídicas internacionais que cria e processa obrigações do Estado em respeitar e garantir certos direitos a todos os seres humanos sob sua jurisdição, sejam eles nacionais ou não.”
- ¹² Os interesses continuam a guiar a política externa, mas, em matéria de direitos humanos, mais do que em outros assuntos, eles precisam estar conjugados com princípios. Essa maneira de explicar a influência de idéias na política externa não é nova. Já no início dos anos 1990, Goldstein e Keohane propunham um modelo mais abrangente para explicar essa influência. O argumento principal desses autores era que “ideas influence policy when the principled or causal beliefs they embody provide road maps that increase actors’ clarity about goals or ends-means relationships, when they affect outcomes of strategic situations in which there is no unique equilibrium, and when they become embedded in political institutions” (1993: 3).
- ¹³ O Brasil tem historicamente usado essa estratégia. Cf. *inter alia* Cervo (1994) e Lafer (2001).
- ¹⁴ Por exemplo, conforme apresenta Lafer (2001: 35 *et seq.*), um dos fatores que constituem a “singularidade” da identidade brasileira é o fato de o Brasil ter sido inicialmente uma monarquia em meio a repúblicas, o que contribuiu para a preservação dos limites territoriais e de uma continuidade em relação à metrópole. Esse fator originário, porém, também preservou por muito mais tempo a escravidão com todos os seus efeitos sociais perversos.
- ¹⁵ A própria Constituição brasileira, talvez inspirada pela memória recente do regime militar, no momento de sua elaboração, estabelece esses parâmetros nos artigos 1º, III (dignidade da pessoa humana como princípio fundamental de Estado), e 4º, II (prevalência dos direitos humanos como princípio que deve reger as relações internacionais do Brasil).
- ¹⁶ Uma análise no mesmo sentido, só que mais ampla e mais bem fundamentada, pode ser encontrada em Castro e Carvalho (2002).
- ¹⁷ De acordo com Alves (1994), a expressão foi cunhada por Helga Ole Bergensen (Bergensen: 1982).

- ¹⁸ Para uma descrição do alcance do Sistema Europeu de Direitos Humanos, cf. Janis, Kay, Bradley (1996: 428-429).
- ¹⁹ A expressão “acumulado histórico” é usada aqui no sentido dado por Cervo (1994: 25 *et seq.*).
- ²⁰ Os Estados Unidos não são parte na Convenção Americana de Direitos Humanos.
- ²¹ Cf. Mello e Silva (1998) para uma apreciação crítica da ambição brasileira de compor o Conselho de Segurança da ONU como membro permanente.
- ²² San Tiago Dantas se expressa de maneira similar ao defender que Cuba não pode ser parte do sistema, mantendo sua identidade comunista, sendo necessário, no entanto, manter portas abertas para que a transformação no regime político do país não se consolide em direção ao bloco soviético (San Tiago Dantas, 1962).
- ²³ Cf. também Franco (1994).
- ²⁴ O problema da confidencialidade do procedimento perante a Comissão é muito bem descrito por Hanashiro (2001: 61): “A falta de clareza em relação aos procedimentos da Comissão é ainda maior em virtude da confidencialidade por ela adotada em relação às reclamações que recebe. Não há em suas normas nenhum impedimento quanto à divulgação dos tipos de violações e dos países a que se referem as petições: apenas o nome do peticionário ou qualquer informação que possa identificá-lo são considerados confidenciais quando sua divulgação não é autorizada por ele. Essa disposição cumpre o objetivo de proteger o peticionário que, em muitas ocasiões, pode sofrer ameaças em virtude de suas denúncias. A prática da confidencialidade adotada pela Comissão deve-se mais à pressão dos Estados que temem uma publicidade negativa do que à questão da segurança dos peticionários. A consequência disso é a pouca transparência apresentada pelo sistema e a falta de estatísticas sobre seus casos, prejudicando toda tentativa de compreendê-lo melhor. Pela confidencialidade adotada pela Comissão é impossível saber o número exato de petições que chegam a ela e a que tipo de violação e a que Estado elas se referem. A Comissão também proíbe os peticionários de divulgarem a tramitação de seus casos.”

Referências bibliográficas

- BERGENSEN, Helga Ole (1982), “The Power to Embarrass”, Congresso Mundial da Associação Internacional de Ciência Política, Rio de Janeiro.
- LINDGREN ALVES, J. A. (1994), *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo/Brasília: Perspectiva/FUNAG.
- BAEHR, Peter R. (1999), *Human Rights: Universality in Practice*. New York, Palgrave.
- BREDA DOS SANTOS, Norma (2002), “A Dimensão Multilateral da Política Externa Brasileira: Perfil da Produção Bibliográfica”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Ano 45, nº 2, pp. 26-45.
- CASTRO, Marcus Faro de e CARVALHO, Maria Izabel Valladão de (2002), “Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil: os Anos 1990”, *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, nº 18, pp. 109-129.
- CERVO, Amado Luiz (1994), “Relações Internacionais do Brasil”, in Amado Luiz Cervo (org.), *O Desafio Internacional: Política Exterior do Brasil de 1930 a Nossos Dias*. Brasília, EdUnB, pp. 9-58.
- FONSECA JÚNIOR, Gelson (1998), *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo, Paz e Terra.
- GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert O. (eds.) (1993), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, Cornell University Press.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (1999), *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre/Rio de Janeiro, UFRGS/Contraponto.

- HANASHIRO, Olaya Sílvia Portella (2001), *O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos*. São Paulo, EDUSP/Fapesp.
- JANIS, Mark W.; KAY, Richard S. e BRADLEY, Anthony W. (1996), *European Human Rights Law: Text and Materials*. Oxford, Clarendon Press.
- LAFER, Celso (2001), *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo, Perspectiva.
- MELLO E SILVA, Alexandra de (1998), "O Brasil e o Conselho de Segurança da ONU", *Carta Internacional*, nº 68, Ano VI.
- MILNER, Helen (1992), "International Theories of Cooperation among Theories, Strengths and Weaknesses", *World Politics*, vol. 44, nº 3, pp. 466-496.
- NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar (2005), *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro, Elsevier.
- PINHEIRO, Letícia (2000), "Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Teoria e a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea", *Contexto Internacional*, vol. 22, nº 2, pp. 305-335.
- PIOVESAN, Flávia (1997), *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. 3ª ed. [S.l.], Max Limonad.
- RAMOS, André de Carvalho (2002), *Processo Internacional de Direitos Humanos: Análise dos Sistemas de Apuração de Violações de Direitos Humanos e a Implementação das Decisões no Brasil*. Rio de Janeiro/ São Paulo, Renovar.
- RISSE, Thomas, ROPP, Stephen C. e SIKKINK, Kathryn (eds.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RUGGIE, John (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.). *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*. New York, Columbia University Press.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (ed.) (2003), *Foreign Policy and Political Regime*. Brasília, IBRI.
- SELCHER, Wayne Alan (1978), *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Boulder, Westview Press.
- SMOUTS, Marie-Claude (dir.) (1998), *Les Nouvelles Relations Internationales: Pratiques et Théories*. Paris, Presses de Sciences Po.
- _____. (1995), *Les Organisations Internationales*. Paris, Armand Colin.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (1997), *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. 1, 1ª ed. Porto Alegre, Fabris Editor.
- VINCENT, R. J. (1995), *Human Rights and International Relations*. 2ª ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- _____. (1986), *Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses*. Cambridge, Royal Institute of International Affairs.

Discursos (em ordem cronológica):

O material que serviu de base deste trabalho é um dossiê temático, em formato eletrônico, intitulado "A voz do Brasil na OEA", preparado por Daniel Lavarda, em 3 de setembro de 1999. O material constava da antiga base de dados do *site* RELNET, reunia os discursos proferidos pelos representantes brasileiros nas aberturas das assembleias ordinárias da OEA, entre 1948 e 1995, e foi copiado para o computador do autor. Está disponível para ser enviado por e-mail, em arquivo compactado.

FONTOURA, João Neves da. IX Conferência Interamericana, Bogotá, 1948.
RAO, Vicente. X Conferência Interamericana, Caracas, 1954.

- LAFER, Horácio. 5ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Santiago, 1959.
- LAFER, Horácio. 6ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, San José, 1960.
- LAFER, Horácio. 7ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, San José, 1960.
- SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. 8ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Punta del Este, 1962.
- LEITÃO DA CUNHA, Vasco. I Conferência Interamericana Extraordinária, Washington, D.C., 1964.
- LEITÃO DA CUNHA, Vasco. II Conferência Interamericana Extraordinária, Rio de Janeiro, 1965.
- CASTELO BRANCO, Humberto. II Conferência Interamericana Extraordinária, Rio de Janeiro, 1965.
- MARINHO, Ilmar Penna. 10a. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, Washington D.C., 1965.
- MAGALHÃES, Juracy. III Conferência Interamericana Extraordinária, Buenos Aires, 1967.
- PINTO, José de Magalhães. 12a. Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, 1968.
- VALLE, Rodrigo. 13ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Washington, D.C., 1969-1980.
- ALVARES MACIEL. 1ª Assembléia Geral Ordinária, San José, 1971
- ALVARES MACIEL. 2ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1972.
- BARBOZA, Mário Gibson. 3ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1973.
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 4ª Assembléia Geral Ordinária, Atlanta, 1974.
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 15ª Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, Quito, 1974 (explicação de voto).
- AZEREDO DA SILVEIRA, Antonio. 8ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1978.
- SOARES, João Clemente Baena. 9ª Assembléia Geral Ordinária, La Paz, 1979.
- SOARES, João Clemente Baena. 10ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1980.
- SARAIVA GUERREIRO, 11ª Assembléia Geral, St. Lucia, 1981.
- SOARES, João Clemente Baena. 12ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1982.
- ALVES, Dário Castro. 13ª Assembléia Geral Ordinária, Washington D.C., 1983.
- FIGUEIREDO, João Baptista de Oliveira. 14ª Assembléia Geral Ordinária, Brasília, 1984.
- SARAIVA GUERREIRO. 14ª Assembléia Geral Ordinária, 1984.
- ABREU SODRÉ. 16ª Assembléia Geral Ordinária, Guatemala, 1986.
- ABREU SODRÉ. 17ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1987.
- ABREU SODRÉ. 18ª Assembléia Geral, San Salvador, 1988.
- ABREU SODRÉ. 19ª Assembléia Geral Ordinária, Washington, D.C., 1989.
- COLLOR DE MELLO, Fernando. 20ª Assembléia Geral Ordinária, Assunção, 1990.
- AZAMBUJA, Marcos. 21ª Assembléia Geral, Sessão Regular, Santiago do Chile, 1991.
- LAFER, Celso. 22ª Assembléia Geral Ordinária, Nassau, 1992.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. 23ª Assembléia Geral Ordinária, 1993.
- FRANCO, Itamar. 24ª Assembléia Geral Ordinária, Belém do Pará, 1994.
- AMORIM, Celso Nunes. 24ª Assembléia Geral Ordinária, Belém do Pará, 1994.
- BARROS, Sebastião do Rego. 25ª Assembléia Geral Ordinária, Montrouis, 1995.

Resumo

Argumenta-se, no presente trabalho, que o multilateralismo, quando trata da questão dos direitos humanos, contém uma especificidade, nem sempre percebida pela literatura, a qual o diferencia do multilateralismo em geral. Enquanto esse último tem como notas características a indivisibilidade e a reciprocidade difusa, no multilateralismo em direitos humanos, a indivisibilidade é amplificada e a reciprocidade não é aparente. Estabelecidos esses parâmetros, o texto explora as conseqüências dessa especificidade, particularmente no

caso brasileiro, já que, nas alternativas de política externa de um grande Estado periférico, os direitos humanos podem ser vistos tanto de forma subordinada a outros temas, quanto como componentes essenciais na construção de uma identidade nacional e internacional. Na sua parte final, o trabalho procura delinear uma visão sobre o relacionamento entre política externa brasileira e direitos humanos a partir dos discursos proferidos por representantes do Brasil nas sessões de abertura da Assembléia Geral da OEA, desde 1948.

Abstract

The main argument of this paper is that multilateralism, when dealing with human rights, has specific characteristics regarding multilateralism in general, which are not always perceived by the literature. These characteristics make human rights multilateralism distinct from general multilateralism. While the latter is qualified by its of indivisibility and diffuse reciprocity, in the former, indivisibility is amplified and reciprocity is not evident. From this starting point, the text explores the unfolding of the consequences of these specific characteristics to Brazil, taking into account that, in the foreign policy of a continental peripheric state, human rights may be considered a secondary issue as well as an essential element in building a national and international identity. The final part of the paper sketches an opinion on the relationship between Brazilian foreign policy and human rights based on Brazilian diplomatic speeches at the opening sessions of the General Assembly of the OAS, since 1948.

Palavras-chave: Multilateralismo. Direitos Humanos. Identidade nacional e internacional. Política externa brasileira. Discursos diplomáticos. Organização dos Estados Americanos.

Keywords: Multilateralism. Human Rights. National and international identity. Brazilian Foreign Policy. Diplomatic speeches. Organization of American States.