

# REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA EXTERNA EM DIREITOS HUMANOS DO GOVERNO LULA<sup>1</sup>

CAMILA LISSA ASANO E LUCIA NADER

Camila Lissa Asano é bacharel em relações internacionais e mestre em ciência política. É assistente de programa da ONG Conectas Direitos Humanos e professora do curso de relações internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (Faap). É também co-Secretária Executiva do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.

Lucia Nader é cientista política, bacharel em relações internacionais e pós-graduada em organizações internacionais e desenvolvimento pelo Instituto de Estudos Políticos de Paris (SciencesPo), França. É coordenadora de relações internacionais da ONG Conectas Direitos Humanos e empreendedora social pela Ashoka Empreendedores Sociais.

Em oito anos (2003-2010), não há dúvida de que o governo Lula tenha conquistado espaço e responsabilidades no cenário internacional. Não há dúvida, também, que sua política externa em direitos humanos tenha ganhado visibilidade, despertando interesse de governos de outros países, de acadêmicos, de defensores de direitos humanos, de setores da mídia, entre outros. Em alguns casos, foi considerada controversa e polêmica, como nas declarações do Presidente Lula sobre o apedrejamento de mulheres no Irã, apenas para citar um exemplo recente<sup>2</sup>.

No entanto, os oito anos de política externa do governo Lula contribuíram para o avanço dos direitos humanos no mundo? É a esta pergunta que esse artigo visa responder.

A resposta a essa indagação passa necessariamente pela análise de outras perguntas ligadas à política externa em direitos humanos do governo Lula. Nos últimos oito anos, o Brasil:

- a. Aumentou seu protagonismo no cenário internacional e o utilizou para a melhoria da situação dos direitos humanos em âmbito global?
- b. Foi referência para outros países na efetivação dos direitos humanos e, com base nisso, disponibilizou-se a trocar experiência e cooperar com estes?
- c. Contribuiu para aumentar o ônus político internacional de governos que violam sistematicamente os direitos fundamentais?
- d. E, finalmente, contribuiu para o fortalecimento e efetividade do sistema multilateral de direitos humanos?<sup>3</sup>

O presente artigo aborda tais questões e busca, assim, tecer reflexões sobre a contribuição da política externa do governo Lula para a promoção e proteção dos direitos humanos em âmbito global.

1. As autoras agradecem Jefferson Nascimento, Lilian Krohn, Marília Ramos e Victo da Silva Neto por suas colaborações à elaboração deste artigo. Agradecemos também a Rosana Miranda pela leitura prévia realizada.

2. Em agosto de 2010, diante da possibilidade de morte por apedrejamento da iraniana Sakineh Ashtiani, acusada de adultério, o Presidente Lula declarou que "se essa mulher está causando incômodo, nós a receberíamos no Brasil de bom grado". Acreditamos que com essa declaração, Lula tenha subvertido o papel da vítima e fechado os olhos para as sistemáticas violações de direitos humanos do regime iraniano. Saiba mais em <http://www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=622>, acesso em 15 de outubro de 2010 – Nota pública divulgada pela ONG Conectas Direitos Humanos.

3. Seria importante analisar a contribuição do Brasil também nos sistemas regionais de direitos humanos, como no Sistema Interamericano (OEA) e, em menor grau, nos âmbitos que tratam de direitos humanos no Mercosul. No entanto, nesse artigo trataremos apenas do sistema multilateral (ONU).

---

## O BRASIL COMO ATOR GLOBAL: PROTAGONISMO, RESPONSABILIDADES E QUESTIONÁVEL PREVALÊNCIA DOS DIREITOS HUMANOS

---

### DURANTE O GOVERNO LULA, O BRASIL AUMENTOU SEU PROTAGONISMO NO CENÁRIO INTERNACIONAL E O UTILIZOU EM PROL DA MELHORIA DOS DIREITOS HUMANOS EM ÂMBITO GLOBAL?

Pode-se afirmar que o Brasil aumentou seu protagonismo internacional e é hoje um ator político global relevante. Participa e se faz ouvir em diversos foros e negociações internacionais, sejam esses de comércio, meio ambiente, direitos humanos, entre outros. Esse novo papel e espaço do Brasil nas relações internacionais não é fruto apenas de oito anos de governo Lula. No entanto, indubitavelmente intensificou-se e se tornou mais evidente durante essa gestão, que com base na estabilidade doméstica e numa política externa ambiciosa e assertiva, criou e soube aproveitar oportunidades no cenário internacional.

No âmbito doméstico, a estabilidade democrática e econômica deu ao Brasil credenciais para pleitear o papel de ator global. No âmbito externo, tanto a afirmação da multipolaridade, como a relativamente tranqüila passagem do Brasil pela crise financeira global iniciada no final de 2008, foram oportunidades que colocaram o Brasil em posição privilegiada.

Tais credenciais e oportunidades foram bem aproveitadas por uma política externa guiada, segundo seus formuladores, por diretrizes de “não-alinhamento automático”, de democratização do sistema internacional, de fortalecimento das relações sul-sul e de integração regional.

Segundo o Ministro Celso Amorim, “nos oito anos do governo Lula, o Brasil desenvolveu uma diplomacia independente, sem subserviências e respeitosa de seus vizinhos e parceiros. Uma diplomacia inovadora, mas que não se afasta dos valores fundamentais da nação brasileira – a paz, o pluralismo, a tolerância e a solidariedade”<sup>4</sup>.

Para Tullo Vigevani (2007), “Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de ‘autonomia pela diversificação’, enfatizando a cooperação sul-sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa”<sup>5</sup>. Como decorrência dessa política, espaços foram criados, conquistados e ocupados pelo Brasil. O G-20, constituído durante a reunião ministerial da OMC de Cancun em 2003, é um bom exemplo.

Foi criado por intenso protagonismo do Brasil, visando a incluir novos países nas negociações sobre liberalização dos mercados agrícolas dos países ricos. De alguma forma, busca alterar o padrão das negociações comerciais multilaterais ao tentar torná-las mais democráticas<sup>6</sup>.

Outro exemplo é a criação do Fórum IBAS – Índia, Brasil e África do Sul, também em 2003, como esforço de coordenação política para aproximar as posições dos três países em instâncias multilaterais, promover o desenvolvimento da cooperação comercial, científica e cultural no âmbito sul-sul, bem como a democratização de esferas de tomada de decisão internacional<sup>7</sup>.

O governo Lula ampliou seu protagonismo e buscou democratizar o sistema internacional, ao diversificar alianças e transitar entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Com isso, o Brasil adquiriu também responsabilidades que incluem a proteção dos direitos humanos em âmbito global. Cabe ressaltar aqui que tal responsabilidade não é apenas decorrência de maior protagonismo internacional, mas, antes disso, uma obrigação constitucional derivada do artigo 4º, II, da Constituição Federal. Ele determina que o Brasil deve reger-se em relações internacionais pela prevalência dos direitos humanos. Essa responsabilidade é também decorrência de diversos tratados internacionais do qual o Brasil é parte.

Assim, a prevalência dos direitos fundamentais deve conduzir as relações bilaterais, regionais e multilaterais do Brasil. Em consequência, os direitos humanos deveriam ser o cerne da atuação internacional do Brasil nesse novo protagonismo e como ator político global relevante. Infelizmente, em muitos casos não o foi.

Em alguns âmbitos e situações, o governo Lula teve iniciativas louváveis, principalmente no que diz respeito aos direitos econômicos e sociais e ao direito ao desenvolvimento. Em outros, suas posições foram altamente questionáveis, tendo deixado os direitos humanos a reboque de uma política externa que opôs pragmatismo a princípios.

Bilateralmente, por exemplo, ao diversificar seus interlocutores, o governo Lula se aproximou de regimes democráticos e não-democráticos, incluindo governos que notoriamente violam de forma sistemática os direitos fundamentais de seus cidadãos, como Coreia do Norte, Sudão, Irã e Guiné-Equatorial. Não se questiona aqui a legitimidade e valia de tais aproximações, mas sim o papel que os direitos humanos ocuparam no estreitamento da relação do Brasil com esses países. Infelizmente, a partir da análise de discursos e posturas assumidas pelo governo Lula, constata-se que a proteção dos direitos humanos nem sempre prevaleceu em tais relações.

---

6. Segundo Marcelo Oliveira, “Em suma, ao derrotar os dois maiores pilares do protecionismo e da subvenção dos países ricos contra a concorrência agrícola do mundo em desenvolvimento, o Brasil parece ter aberto o caminho para que as decisões da Rodada Doha sejam mais ambiciosas no terreno agrícola. E, certamente, ao liderar o G-20, passou a figurar entre os grandes *players* globais nas discussões sobre comércio internacional no século XXI.” OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Dezembro 2005. Brasília, Vol. 48, número 2.

7. Em “Sobre IBAS”, no site oficial da iniciativa. Disponível em <[www.forumibsa.org/interna.php?id=1](http://www.forumibsa.org/interna.php?id=1)>, acesso em 12 de outubro de 2010.

---

4. Discurso do Ministro Celso Amorim na abertura do Debate Geral da 65ª Sessão Assembléia Geral da ONU, 23 de setembro de 2010. Disponível em <[www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro](http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/discurso-do-ministro-celso-amorim-na-abertura-do-debate-geral-da-65a-sessao-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2013-nova-york-23-de-setembro)>, acesso em 12 de outubro de 2010.

5. VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, Dezembro 2007, Vol. 29, número 2.

Regionalmente, o Brasil tomou posições variadas em âmbitos de direitos humanos da OEA - Organização dos Estados Americanos e do Mercosul. Nesse último, o governo Lula teve papel decisivo na criação, em 2004, da RAADH - Reunião de Altas Autoridades de Direitos Humanos<sup>8</sup> - que tem como objetivo desenvolver a integração de políticas de promoção dos direitos humanos. – e foi protagonista de iniciativas interessantes, nesse âmbito, relacionadas com educação em direitos humanos, direitos das crianças, adolescentes e idosos, entre outras.

Em âmbito multilateral, particularmente no sistema de direitos humanos da ONU, o governo Lula foi ativo, tanto no Conselho de Direitos Humanos, do qual é membro desde 2006, como na Assembléia Geral. No entanto, adotou posições questionáveis e ambíguas no tratamento de violações de direitos humanos em países específicos, como na Coreia do Norte, Sri Lanka e República Democrática do Congo<sup>9</sup>.

Conclui-se, preliminarmente, que, durante o governo Lula, o Brasil aumentou seu protagonismo internacional e assumiu responsabilidades no que se refere aos direitos humanos. No entanto, esse maior protagonismo e novas responsabilidades nem sempre foram utilizados ou guiados pela prevalência dos direitos humanos na política externa brasileira.

---

## O BRASIL COMO REFERÊNCIA: EXPERIÊNCIAS EXITOSAS E PERSISTÊNCIA DE DESAFIOS

---

### DURANTE O GOVERNO LULA, O BRASIL FOI REFERÊNCIA PARA OUTROS PAÍSES NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E, COM BASE NISSO, DISPONIBILIZOU-SE A TROCAR EXPERIÊNCIA E COOPERAR COM ESTES?

Nos últimos anos, o Brasil registrou avanços significativos no que tange direitos econômicos e sociais. Isso é especialmente verdadeiro com relação ao combate à pobreza e à fome. Segundo pesquisa da Fundação Getúlio Vargas, 20,4 milhões de brasileiros saíram da pobreza, entre 2003 e 2009<sup>10</sup>. Com relação ao combate à fome, de acordo com relatório da ONG ActionAid, divulgado em outubro de 2010, o Brasil lidera lista de 29 países em desenvolvimento no que diz respeito ao combate à fome e, de acordo com o relatório, nos últimos 6 anos, diminuiu em 73% a desnutrição infantil<sup>11</sup>.

---

8. A 18ª Sessão da RAADH, última sob o governo Lula, aconteceu de 18 a 20 de outubro de 2010, em Brasília. Mais informações disponíveis em : <[www.direitoshumanos.gov.br/2010/10/20-out-2010-autoridades-em-direitos-humanos-do-mercosul-aprovam-nota-de-apoio-a-normalizacao-democratica-do-equador-no-encerramento-da-18a-raadh-nesta-4a-feira-20](http://www.direitoshumanos.gov.br/2010/10/20-out-2010-autoridades-em-direitos-humanos-do-mercosul-aprovam-nota-de-apoio-a-normalizacao-democratica-do-equador-no-encerramento-da-18a-raadh-nesta-4a-feira-20)>, acesso em 22 de outubro de 2010.

9. Algumas dessas posições são analisadas mais adiante neste artigo.

10. Pesquisa Fundação Getúlio Vargas/Centro de Políticas Sociais. *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Disponível em: <[www.fgv.br/cps/ncm/](http://www.fgv.br/cps/ncm/)>, acesso em 15 de outubro de 2010.

Soma-se a resultados expressivos a vontade do governo Lula em disseminar sua experiência e engajar a comunidade internacional na luta contra a pobreza e a fome. De acordo com o governo, programas que fazem parte da estratégia Fome Zero, por exemplo, estão hoje sendo replicados ou estudados em países como Argentina, Paraguai, Guatemala e Haiti. No âmbito das Nações Unidas, o governo Lula assinou acordos sobre cooperação em alimentação escolar com países do Caribe e da África<sup>12</sup>. Em 2004, o Brasil conseguiu ainda que fossem aprovadas Diretrizes Voluntárias para o Direito Humano à Alimentação, pela FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação. Ainda segundo o governo, tais diretrizes foram referendadas por 188 países. No mesmo ano de 2004, em parceria com os governos de França, Chile e Espanha, o Brasil lançou na ONU a “Ação contra a Fome e a Pobreza”, acompanhada de Declaração que contou com o apoio de 110 países<sup>13</sup>.

Os progressos promovidos pelo governo brasileiro também foram notados pelo relator especial da ONU para o direito à alimentação, Olivier De Schutter. O relatório publicado após sua visita ao Brasil, em outubro de 2009, destaca avanços na realização do direito à alimentação desde 2002. O relator credita essa melhoria ao estabelecimento de leis e instituições, juntamente com a criação e expansão do programa Fome Zero e o apoio à agricultura familiar. De Schutter, por outro lado, indicou que grandes desafios persistem e, neste sentido, teceu 13 recomendações ao governo brasileiro para melhor garantia do direito humano à alimentação<sup>14</sup>.

O reconhecimento e a disseminação da experiência brasileira nessa área estão muitas vezes relacionados ao cumprimento dos ODMs - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU, especialmente àquele relacionado à erradicação da pobreza extrema e da fome. Segundo o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Brasil já cumpriu o objetivo de reduzir pela metade o número de pessoas vivendo em extrema pobreza até 2015<sup>15</sup>. Durante a Cúpula das Nações Unidas sobre os ODMs, ocorrida em setembro de 2010 em Nova Iorque, a experiência brasileira foi considerada exemplo e países como Estados Unidos, Espanha e Nicarágua demonstraram interesse em negociar parcerias com o governo brasileiro relacionadas ao combate à fome<sup>16</sup>. Por fim, segundo o Ministério das

---

11. Relatório Action Aid. *Who is really fighting hunger?*. Divulgado em outubro 2010. Disponível em : <[www.actionaid.org/assets/pdf/5CHungerfree%20Scorecard%20-%20final%20without%20embargo.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf/5CHungerfree%20Scorecard%20-%20final%20without%20embargo.pdf)>, acesso em 20 de outubro de 2010.

12. Segundo informações disponíveis em <[www2.mre.gov.br/cgfome/](http://www2.mre.gov.br/cgfome/)>, acesso em 10 de outubro de 2010.

13. Segundo informações disponíveis em : <[www.un.org/News/briefings/docs/2004/lula040920.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2004/lula040920.doc.htm)>, acesso em 4 de outubro de 2010.

14. Relatório A/HRC/13/33/Add.6 , disponível em português em: <[http://pdfc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/GT\\_ALIMENTACAO\\_Relatorio\\_Relator\\_Especial\\_sobre\\_direito\\_alimentacao\\_Missao\\_Brasil\\_outubro\\_2009.pdf](http://pdfc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/publicacoes/alimentacao-adequada/GT_ALIMENTACAO_Relatorio_Relator_Especial_sobre_direito_alimentacao_Missao_Brasil_outubro_2009.pdf)>, acesso em 1 de outubro de 2010.

15. PNUD, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <[www.pnud.org.br/odm/objetivo\\_1/](http://www.pnud.org.br/odm/objetivo_1/)>, acesso em 4 de outubro de 2010.

16. Mais informações disponíveis em : <[www.fomezero.gov.br/noticias/brasil-e-destaque-nas-discussoes-da-onu-sobre-combate-a-pobreza-e-a-fome](http://www.fomezero.gov.br/noticias/brasil-e-destaque-nas-discussoes-da-onu-sobre-combate-a-pobreza-e-a-fome)>, acesso em 15 de outubro de 2010.

Relações Exteriores, existem hoje mais de 200 projetos de cooperação técnica executados pelo Brasil em países da América Latina, da África e da Ásia, muitos dos quais teriam impacto direto sobre os Objetivos do Milênio ODMs.

Assim, é possível afirmar que com relação ao combate à fome e à pobreza, analisados sob a perspectiva de direitos, o governo Lula foi referência, atuou internacionalmente para disseminar sua experiência e engajar outros países e disponibilizou-se a trocar experiências e apoiar projetos<sup>17</sup>.

Infelizmente, não se pode dizer o mesmo com relação a direitos civis, particularmente no que se refere ao sistema prisional e à violência institucional. Atualmente, o Brasil tem a terceira maior população carcerária do mundo. São quase 500 mil pessoas em situação de privação de liberdade, sendo que mais de 160 mil são presos provisórios<sup>18</sup>. Más condições das unidades prisionais são predominantes e práticas de maus-tratos e tortura são uma realidade inegável. O Comitê da ONU sobre Combate à Tortura afirmou, em 2008<sup>19</sup>, que nas prisões brasileiras há “uma superpopulação endêmica, condições esquálidas, calor insuportável, falta de luz e confinamento permanente (...) assim como um nível generalizado de violência e falta de supervisão adequada, o que leva à impunidade”.

No campo das execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais, o Brasil também está longe de ser uma referência e, sob o governo Lula, continuou a receber inúmeras recomendações da ONU com o intuito de melhorar a situação. Recentemente, Philip Alston, relator especial da ONU para o assunto, alegou que o combate às execuções sumárias, arbitrárias e extrajudiciais não é apenas de responsabilidade dos governos estaduais, cabendo ao governo federal tecer esforços nesse sentido. Afirmou, por exemplo, que o governo federal deve implementar medidas mais eficazes que condicionem a transferência de fundos aos estados a ações tomadas por esses para reduzir execuções extrajudiciais pela polícia<sup>20</sup>.

17. Em outros temas, que não o combate à fome e à pobreza, vale aqui ressaltar a criação recente do Departamento de Cooperação Internacional pela Secretaria de Direitos Humanos (SDH) do governo federal. Segundo a SDH, o objetivo desse departamento é “fomentar e qualificar o diálogo entre o Brasil e países do sul sobre direitos humanos, compartilhar melhores práticas, realizar intercâmbio, troca de experiências e pesquisa no âmbito dos direitos humanos, com base em recursos disponíveis e nos que ainda devem ser mobilizados através de parcerias internacionais bilaterais e também junto a organismos multilaterais”. Em 2009, teriam sido firmadas parcerias para projetos com Guiné-Bissau, sobre registro civil de nascimento e educação e com Togo, sobre exploração sexual de crianças e adolescentes. Projetos estariam em elaboração com Haiti, sobre direitos das pessoas com deficiência, com Cabo Verde, para o fortalecimento da Comissão Nacional de Direitos Humanos e com Colômbia, sobre mútuo fortalecimento de instituições que visam a garantir os direitos humanos de lésbicas, gays, bissexuais e transexuais. Informação disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/temas/direitos-humanos-e-temas-sociais/metas-do-milenio/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio/?searchterm=objetivos%20desenvolvimento%20milenio](http://www.itamaraty.gov.br/temas/direitos-humanos-e-temas-sociais/metas-do-milenio/objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio/?searchterm=objetivos%20desenvolvimento%20milenio)>, acesso em 22 de outubro de 2010.

18. Justiça Criminal: o que fazer. Uma agenda para o próximo governo. Disponível em: <[www.conectas.org/web/images/anexos\\_noticias/20101001192129.pdf](http://www.conectas.org/web/images/anexos_noticias/20101001192129.pdf)>, acesso em 12 de outubro de 2010.

19. Relatório CAT/C/39/2, março 2009, sobre visita ao Brasil, realizada em 2005, por peritos independentes do Comitê da ONU contra a Tortura que visitaram 28 centros carcerários e delegacias nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Bahia e Minas Gerais e no Distrito Federal.

20. Relatório A/HRC/11/2/Add.2 divulgado em março de 2009 e disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/126/22/PDF/G0912622.pdf?OpenElement>, acesso em 22 de outubro de 2010.

Assim, conclui-se que se, por um lado, o governo Lula conseguiu resultados e tornou-se referência internacional no combate à fome e à pobreza, por outro, não obteve o mesmo êxito no que se refere aos direitos daqueles privados de liberdade e à violência institucional. Nesses últimos, não apenas não é referência, como vem sendo reiteradamente cobrado pela comunidade internacional.

---

## O BRASIL NA RELAÇÃO COM ESTADOS VIOLADORES: DIÁLOGO, OMISSÃO OU CONVÊNIA

---

### DURANTE O GOVERNO LULA, O BRASIL CONTRIBUIU PARA AUMENTAR O ÔNUS POLÍTICO INTERNACIONAL DE GOVERNOS QUE VIOLAM SISTEMATICAMENTE OS DIREITOS HUMANOS?

Ao aumentar seu protagonismo e diversificar suas alianças e interlocutores em âmbito internacional, o governo Lula expandiu as relações do Brasil com Estados não-democráticos, conhecidos por violar sistematicamente os direitos fundamentais.

Nessas relações, disse sempre privilegiar o diálogo e “a discrição” a “reprimendas ou condenações públicas”<sup>21</sup> de abusos aos direitos humanos cometidos por outros Estados. Segundo o Ministro Celso Amorim, esse não seria o melhor caminho para se avançar na proteção dos direitos humanos. Ainda segundo Amorim, em discurso proferido recentemente na abertura da 65ª sessão da Assembleia Geral da ONU, “o diálogo e a cooperação são mais efetivos para assegurar o exercício dos direitos humanos do que a arrogância baseada em uma suposta superioridade moral auto-conferida”<sup>22</sup>.

No entanto, em diversas ocasiões, mostrou-se tênue o limite entre diálogo, discrição e cooperação, e omissão e conviência. Mais do que isso, o governo Lula parece ter negligenciado situações históricas, como o fim do *apartheid* na África do Sul e de ditaduras na América Latina, onde a pressão internacional, em alto e bom tom, foi fundamental. Em diversas ocasiões, colocou o conceito de não-interferência acima de princípios básicos da dignidade humana.

Alguns exemplos recentes relacionados aos direitos humanos em Cuba, Guiné-Equatorial e Irã, ilustram tais questionamentos.

No início de 2010, o Presidente Lula visitou Cuba, logo após a morte de um dissidente cubano, por greve de fome. Quando questionado sobre o episódio e o fato de outros

21. Nota Pública: Pela vida de Sakineh Ashtiani, mais uma vítima do regime iraniano. Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <[www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=622](http://www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=622)>, acesso em 15 de outubro de 2010.

22. Discurso de 23 de setembro de 2010. Disponível em: <[www.itamaraty.gov.br/videos/discurso-na-onu/?searchterm=assembleia%20geral%20discurso](http://www.itamaraty.gov.br/videos/discurso-na-onu/?searchterm=assembleia%20geral%20discurso)>, acesso em 24 de outubro de 2010.



A convocação de uma sessão especial sobre os impactos da crise financeira mundial nos direitos humanos, em 2008, é um bom exemplo<sup>31</sup>. Merece também destaque a promoção do direito à saúde por meio do acesso a medicamentos, presente em diferentes resoluções de autoria brasileira ao longo dos quatro anos de existência do CDH<sup>32</sup>.

Iniciativas no campo do combate a discriminação racial também foram promovidas pelo Brasil nos últimos anos, como a apresentação de resolução<sup>33</sup> no Conselho sobre a incompatibilidade entre democracia e racismo.

A atuação brasileira em direitos humanos na ONU reforçou diretrizes da política externa do governo Lula em diferentes aspectos. A predominância das alianças com países em desenvolvimento estabelecidas pela delegação brasileira nas negociações no CDH em contraponto à chamada postura hegemônica ocidental deriva das diretrizes de promover a democratização do sistema internacional e de favorecer as relações sul-sul.

Soma-se o fato de o Brasil ter privilegiado, no Conselho, mecanismos que visaram a universalizar o tratamento empregado pelas Nações Unidas aos direitos humanos, como a Revisão Periódica Universal (RPU) - mecanismo pelo qual todos os 192 Estados que compõem a ONU passam por uma revisão de sua situação de direitos humanos. Como afirmou o Ministro Amorim, a RPU deveria ser privilegiada já que “ali se busca o tratamento não seletivo, objetivo e multilateral dos direitos humanos em todos os países-membros da ONU”<sup>34</sup>. Ainda no intuito de comprometer os Estados de forma universal e equitativa a garantir os direitos fundamentais, o Brasil logrou que o CDH aprovasse Metas Voluntárias em Direitos Humanos<sup>35</sup>.

Sob esta perspectiva, o Brasil teria contribuído ao fortalecimento do sistema internacional de direitos humanos ao ter pleiteado e conquistado um assento como membro do Conselho e ter sido ativo ao introduzir temas importantes em sua agenda. Além disso, para o governo, conta-se o fato do país ter primado pela democratização e não-seletividade na forma como os direitos humanos são tratados pelo órgão.

Vale ressaltar que, com relação a estes dois últimos pontos, é preciso ter cautela na avaliação de que necessariamente levam a resultados positivos, já que a preferência pela RPU não pode dar-se sob o sacrifício de outros mecanismos do Conselho. Há diferentes situações que demandam reações também distintas da comunidade internacional. Não se pode partir do pressuposto de que todos os países do mundo violam direitos da mesma forma, nem que todos estão dispostos ou tecem esforços para combater tais violações.

No entanto, há casos graves em que as posições brasileiras não favoreceram ou até mesmo enfraqueceram a capacidade do Conselho de Direitos Humanos da ONU em atuar diante de violações no mundo. Posições ambíguas adotadas pela delegação brasileira durante o governo Lula frente a resoluções multilaterais que tratam de violações ocorridas em países específicos sustentam esta preocupação. Os casos das resoluções do CDH sobre violações sistemáticas de direitos na Coreia do Norte e no Sri Lanka são paradigmáticos e significativos.

Na Coreia do Norte persistem violações classificadas pelo relator da ONU ao país, o tailandês Vitit Muntarbhorn, como “tanto flagrantes quanto endêmicas”<sup>36</sup>. Mesmo assim, em 2009, o Brasil se absteve na votação no CDH de resolução<sup>37</sup> que, além de reconhecer as violações existentes, renovou o mandato do relator especial da ONU que se dedica a monitorar e documentar os abusos ocorridos no país. Ao justificar a abstenção, o governo brasileiro alegou concessão de uma “janela de oportunidade” à Coreia do Norte, que no final de 2009 passaria pelo crivo da Revisão Periódica Universal. No entanto, o regime norte-coreano não aceitou nenhuma das mais de 160 recomendações feitas a ela no âmbito da RPU por diversos países, incluindo as recomendadas pelo Brasil. Assim, em 2010, quando o injustificável tornou-se insustentável, o governo Lula voltou a apoiar a resolução multilateral do CDH sobre este país asiático.

No caso do Sri Lanka, país devastado por 25 anos de conflito armado que resultou em números alarmantes de mortos e deslocados internos, o Brasil associou-se ao próprio governo cingalês e a outros Estados não-democráticos como Argélia, China, Coreia do Norte, Cuba, Irã, Mianmar, Síria e Sudão<sup>38</sup> para que uma resolução<sup>39</sup> débil no reconhecimento das violações e silenciosa quando a responsabilização destas fosse aprovada. Nesse mesmo texto, que contou com co-patrocínio brasileiro, foi evocado o princípio da não-interferência em assuntos domésticos, dando fôlego ao superado argumento da proteção da soberania dos Estados em detrimento da dignidade humana.

Os responsáveis pela política externa brasileira em direitos humanos buscam justificar tais posições ao reiterar que a cooperação e o diálogo são caminhos mais eficazes para a melhoria da situação de direitos humanos do que a mera condenação. E que, seguindo a diretriz de não-alinhamento automático da política externa brasileira, o Brasil avalia caso a caso a posição a ser tomada, levando em consideração os diferentes contextos e momentos, inclusive com vistas a evitar a seletividade no CDH<sup>40</sup>.

31. Resoluções A/HRC/S-10/1 e A/HRC/RES/12/28.

32. Resoluções A/HRC/RES/2/107, A/HRC/RES/2/108, A/HRC/RES/6/29, A/HRC/RES/12/24 e A/HRC/RES/12/27.

33. Resolução A/HRC/RES/2/106.

34. AMORIM, Celso. *Atuar com discrição é a expressão da natureza conciliadora do brasileiro*, São Paulo, Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2010. Mais informações disponíveis sobre a RPU em: [www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx), acesso em 5 de outubro de 2010.

35. Resolução A/HRC/RES/9/12.

36. Vídeo do pronunciamento do Relator Especial da ONU para os direitos humanos na Coreia do Norte. Disponível em: <http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=100315>, acesso em 15 de outubro de 2010.

37. Resolução A/HRC/RES/10/16.

38. A lista completa de co-patrocinadores da resolução em questão sobre direitos humanos no Sri Lanka está no relatório da 11ª Sessão Especial do Conselho de Direitos Humanos da ONU e está disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/11/index.htm>, acesso em 16 de outubro de 2010.

39. Resolução A/HRC/S-11/1.

Há, porém, fragilidades nesta argumentação. A primeira delas é que a cooperação pressupõe uma via de mão dupla entre aqueles que a oferecem e o país receptor. Em outros termos, qualquer país com o qual o Brasil se disponha a cooperar, precisa provar que está disposto, aberto e comprometido, por meio da cooperação, a melhorar a situação dos direitos humanos. Ademais, o fim de práticas violadoras por parte de regimes repressivos requer o reconhecimento da existência dos abusos, seguido pela identificação dos responsáveis e do compromisso de mudanças dentro de um prazo determinado. Caso contrário, a cooperação torna-se um conceito vazio, um fim em si mesmo e um cheque em branco aos governos que violam sistematicamente os direitos humanos.

Outra fragilidade é no que se refere à seletividade denunciada, mas, no entanto, também praticada pelo Brasil. No tratamento das violações aos direitos humanos nos Territórios Palestinos Ocupados, o Brasil praticamente abandona sua política de não-alinhamento automático ou mesmo de combate à seletividade no tratamento de casos de situações específicas. Embora a situação nos Territórios Palestinos Ocupados seja preocupante e a ação do CDH extremamente necessária, há de se reconhecer que existe um desequilíbrio no espaço ocupado na agenda do Conselho e na postura adotada pelo Brasil. Desde sua criação, cinco das treze sessões especiais do CDH trataram de tais violações. Se considerarmos as sessões regulares, mais de 1/3 das resoluções sobre situações específicas foram sobre os Territórios Palestinos Ocupados. Em todos os casos levados à votação, o Brasil se posicionou a favor, inclusive deixando claro que esta é uma bandeira dos países do sul que conta com histórico e sistemático apoio brasileiro.

Mudando o enfoque, há uma outra dimensão da atuação brasileira que caminha no sentido contrário ao fortalecimento do sistema internacional de direitos humanos. Trata-se da forma como, muito recentemente, o governo Lula reagiu às manifestações de relatores especiais do Conselho de Direitos Humanos da ONU que visitaram o Brasil.

Em 2009, dois posicionamentos do governo brasileiro diante da apresentação de relatórios sobre o Brasil pelos relatores especiais da ONU para o direito à alimentação e para execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias ilustram tal fato. No último caso, por exemplo, o Brasil afirmou, em Genebra, que “em relação à alegação de que os dados oficiais não são confirmados, se o relator especial dedicasse dez minutos de seu tempo para acessar a internet ele teria encontrado, por exemplo, pesquisas independentes realizadas pela Universidade de São Paulo (...). Caso ele prefira fontes na língua inglesa, como parece ser o caso, ele poderia ler na *The Economist* (...)”<sup>41</sup>. Não se está aqui questionando o direito do

governo de não concordar com os métodos de trabalho ou com as avaliações que estes especialistas fazem sobre o país. Preocupante, porém, é a forma depreciativa, com uso de linguagem agressiva e ofensiva, pela qual o Brasil decidiu expressar tais discordâncias, o afastando do posicionamento tradicional de valorização e diálogo construtivo com os relatores especiais da ONU.

Ao versar sobre a atuação do Brasil no CDH, Rubens Ricupero observa que esta vem se “notabilizando pela cumplicidade com a sinistra aliança responsável pelo bloqueio de todas as tentativas de investigação ou pressão para alívio das vítimas de violações maciças dos direitos mais elementares”<sup>42</sup>.

A análise das posições e votos adotados pelo Brasil neste Conselho nos leva à conclusão preliminar de que, apesar de importantes iniciativas temáticas, a atuação do Brasil no CDH torna-se altamente questionável no que diz respeito ao tratamento de violações de direitos humanos em países específicos e, recentemente, ao tratamento dispensado a alguns relatores especiais. Ou seja, o maior protagonismo internacional do Brasil nem sempre foi guiado pelo princípio de prevalência dos direitos humanos nas suas relações internacionais, quando analisada sua atuação no principal órgão de direitos humanos do sistema multilateral.

---

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

---

Nesse artigo, buscamos demonstrar que não há dúvida de que o Brasil tenha assumido maior protagonismo internacional durante o governo Lula. Conquistou espaços, ampliou sua voz e assumiu responsabilidades ao implementar uma política externa guiada pelo não-alinhamento automático, pela democratização do sistema internacional, pelo fortalecimento das relações sul-sul e pela integração regional. No entanto, a proteção internacional dos direitos humanos ficou muitas vezes esquecida, negligenciada ou à reboque de interesses outros. Em algumas ocasiões, a luta por mais visibilidade e espaço internacional parece ter-se tornado um fim em si.

Com base em resultados expressivos, o governo Lula tornou-se referência internacional no combate à pobreza e à fome. Disseminou sua experiência e se dispôs a cooperar com outros países. Mas se foi referência nessa temática, não o foi em outras, especialmente no que se refere ao sistema prisional e violência institucional. Nesse caso, foi objeto de análise e alvo de diversas recomendações da comunidade internacional.

---

41. Vídeo do pronunciamento disponível em <http://webcast.un.or20.g/ramgen/ondemand/conferencias/unhrc/eleveth/hrc090605pm2-eng.rm?start=00:44:28&end=00:49:58>. Acesso em 5 de outubro de 2010.

42. Rubens Ricupero completa dizendo ser “sugestivo que em direitos humanos o Brasil se afasta de sua proclamada identificação com os valores latino-americanos. Em posição contrastante com a da Argentina, do Chile, do México, que honram as melhores tradições da América Latina, o governo brasileiro se tem alinhado nessa matéria aos mais notórios violadores como Cuba e Paquistão.” RICUPERO, R. A sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível - A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), *Revista Novos Estudos*, Julho 2010, número 87.

---

40. Segundo o Ministro Amorim, “o acompanhamento cuidadoso, não movido por preconceitos, de nossas votações no CDH revela que estas estão longe de obedecer a um padrão uniforme e tomam em conta uma variedade de fatores. AMORIM, Celso. *Atuar com discrição é a expressão da natureza conciliadora do brasileiro*, São Paulo, Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2010.

41. Vídeo do pronunciamento disponível em <http://webcast.un.or20.g/ramgen/ondemand/conferencias/unhrc/eleveth/hrc090605pm2-eng.rm?start=00:44:28&end=00:49:58>. Acesso em 5 de outubro de 2010.

Em suas relações com países não-democráticos e que violam sistematicamente os direitos humanos, o governo Lula privilegiou o diálogo e louvou a soberania. Diz tê-lo feito por acreditar na diplomacia discreta e “sem superioridade moral”. Infelizmente, em certos casos, os limites tênues entre diálogo, omissão e convivência ficaram patentes.

No sistema multilateral de direitos humanos, o governo Lula foi protagonista de iniciativas importantes. No entanto, em prol da universalidade no tratamento de questões de direitos humanos, contribuiu, em alguns casos, para o enfraquecimento de mecanismos internacionais de direitos humanos. Foi ambíguo com relação ao reconhecimento e tratamento de violações sistemáticas a direitos humanos em países específicos. Condenou a seletividade, mas também a praticou em determinadas situações.

Essas são reflexões, não exaustivas, sobre os últimos oito anos. O que será feito daqui para frente pelo Brasil no espaço que ocupou no âmbito internacional dependerá não só da vontade política dos governantes, mas também do fortalecimento da participação cidadã e controle democrático da política externa brasileira, especialmente aquela relacionada aos direitos humanos. Para tanto, deve-se aumentar o acesso à informação e fortalecer a transparência e os canais de participação na formulação e implementação dessa política<sup>43</sup>.

Falhas devem ser superadas e o comprometimento internacional do Brasil com a promoção e proteção dos direitos humanos, fortalecido. Pois por mais legítimos que sejam, o pragmatismo político e a intenção de reconfiguração da geopolítica internacional não podem negligenciar a prevalência dos direitos humanos na política externa. Ao contrário, devem ser pensados e estar a serviço desse fim maior. No caso do Brasil, isso não é meramente uma escolha, mas sim uma obrigação constitucional - decorrente do artigo 4º, II - bem como responsabilidade adquirida pelo país ao ser parte de diversos tratados internacionais de direitos humanos.

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

**ALVES, José Augusto Lindgren.** Os direitos humanos como tema global. São Paulo: Perspectiva e Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

**ALMEIDA, Paulo Roberto de.** Pensamento e ação da diplomacia de Lula: uma visão crítica. Revista Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra. Set/Out/Nov 2010. Vol.19, número 2.

---

43. Organizações da sociedade civil têm apresentado propostas nesse sentido, como, por exemplo, os compromissos propostos aos presidiáveis pelo Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, “Direitos humanos e Política Externa: Compromissos aos candidatos à Presidência da República Federativa do Brasil – 2010”. Disponível em: [www.dhpoliticaexterna.org.br/download\\_atividade.php?id=28b3678a55d36883ca7921034435f760.pdf&nome=Compromissos%20aos%20presidenci%E1veis2010\\_DHePolExterna\\_CBDHPE.pdf](http://www.dhpoliticaexterna.org.br/download_atividade.php?id=28b3678a55d36883ca7921034435f760.pdf&nome=Compromissos%20aos%20presidenci%E1veis2010_DHePolExterna_CBDHPE.pdf), acesso em 23 de outubro de 2010.

**AMORIM, Celso.** O Brasil e os Direitos Humanos: em busca de uma agenda positiva. Revista Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra. Set/Out/Nov 2009. Vol.18, número 2.

**ASANO, Camila Lissa, NADER, Lucia, VIEIRA, Oscar Vilhena.** O Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU: a necessária superação de ambigüidades. Revista Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra. Set/Out/Nov 2009. Vol.18, número 2.

**ALSTON, Philip.** The Commission on Human Rights. In: ALSTON, P. The United Nations and Human Rights: a Critical Appraisal. Oxford: Clarendon Press, 1992.

**HEYNS, Christof, PADILLA, David, ZWAAK Leo.** Comparação esquemática dos sistemas regionais e direitos humanos: uma atualização. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. 2006, Número 4.

**NADER, Lucia.** O papel das ONGs no Conselho de Direitos Humanos da ONU. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. 2007, Número 7.

**OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de.** Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20. Revista Brasileira de Política Internacional. Dezembro 2005. Brasília, Vol. 48, número 2.

**PIOVESAN, Flávia.** Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional. 11a edição. São Paulo: Ed. Saraiva, 2010.

\_\_\_\_\_. Direitos Humanos e Justiça Internacional: Estudo comparativo dos sistemas interamericano, europeu e africano. São Paulo: Ed. Saraiva, 2007.

**RICUPERO, Rubens.** À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível - A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), Revista Novos Estudos, Julho 2010, número 87.

\_\_\_\_\_, Carisma e Prestígio: a diplomacia do período Lula de 2003 a 2010. Revista Política Externa. São Paulo: Editora Paz e Terra. Jun/Jul/Ago 2010. Vol.19, número 1.

**SHORT, Katherine.** Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável?. Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos. 2008, Número 9.

**VIGEVANI, Tullo, CEPALUNI, Gabriel.** A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, Dezembro 2007, Vol. 29, número 2.

---

## ARTIGOS EM JORNAIS

---

**AMORIM, Celso.** Atuar com discrição é a expressão da natureza conciliadora do brasileiro, São Paulo, Folha de São Paulo, 15 de agosto de 2010.

**RICUPERO, Rubens.** Miopia moral, São Paulo, Folha de São Paulo, 22 de agosto de 2010.

**VIEIRA, Oscar V.** Direitos humanos a sério, São Paulo, Estado de São Paulo, 25 de agosto de 2010.

---

## RELATÓRIOS E DOCUMENTOS

---

**Action Aid.** Who is really fighting hunger? Disponível em : <[www.actionaid.org/assets/pdf%5CHungerfree%20Scorecard%20-%20final%20without%20embargo.pdf](http://www.actionaid.org/assets/pdf%5CHungerfree%20Scorecard%20-%20final%20without%20embargo.pdf)>, acesso em 20 de outubro de 2010.

**Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa.** Direitos Humanos e Política Externa: Compromissos aos candidatos à Presidência da República Federativa do Brasil em 2010. Disponível em: <[www.dhpoliticaexterna.org.br/download\\_atividade.php?id=28b3678a55d36883ca7921034435f760.pdf&nome=Compromissos%20aos%20presidenci%E1veis2010\\_DHePolExterna\\_CBDHPE.pdf](http://www.dhpoliticaexterna.org.br/download_atividade.php?id=28b3678a55d36883ca7921034435f760.pdf&nome=Compromissos%20aos%20presidenci%E1veis2010_DHePolExterna_CBDHPE.pdf)>, acesso em 23 de outubro de 2010.

**Conectas Direitos Humanos.** Anuário Direitos Humanos: o Brasil na ONU. Edições 2007, 2008/09 e 2009/10,. Disponível em: <[www.conectas.org/index.php/Subsecoes/view?s=19](http://www.conectas.org/index.php/Subsecoes/view?s=19)>, acesso em 6 de outubro de 2010.

\_\_\_\_\_. Nota Pública: Pela vida de Sakineh Ashtiani, mais uma vítima do regime iraniano. Disponível em: <[www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=622](http://www.conectas.org/index.php/Noticias/view?n=622)>, acesso em 15 de outubro de 2010.

**Fundação Getúlio Vargas/Centro de Políticas Sociais.** A nova classe média: o lado brilhante dos pobres, Disponível em: <[www.fgv.br/cps/ncm/](http://www.fgv.br/cps/ncm/)>, acesso em 15 de outubro de 2010.

Justiça Criminal: o que fazer. Uma agenda para o próximo governo. Disponível em: <[www.conectas.org/web/images/anexos\\_noticias/20101001192129.pdf](http://www.conectas.org/web/images/anexos_noticias/20101001192129.pdf)>, acesso em 12 de outubro de 2010.

---

## SITES

---

**Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos.**

<[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>, acesso em 22 de outubro de 2010.

**Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.**

<[www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/)>, acesso em 23 de outubro de 2010.

**Ministério de Relações Exteriores do Brasil.**

<[www.itamaraty.gov.br](http://www.itamaraty.gov.br)>, acesso em 22 de outubro de 2010.

**Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República do Brasil.**

<[www.direitoshumanos.gov.br](http://www.direitoshumanos.gov.br)>, acesso em 20 de outubro de 2010.

**Fórum IBAS.**

<[www.forumibsa.org/interna.php?id=1](http://www.forumibsa.org/interna.php?id=1)>, acesso em 22 de outubro de 2010.

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.**

<[www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>, acesso em 22 de outubro de 2010.