



Leticia Spencer de Vasconcellos

**A Inserção Internacional Principista do Brasil e o
Oriente Médio: o Desafio de uma Política Externa
Brasileira de Direitos Humanos**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-
Graduação em Relações Internacionais do Instituto de
Relações Internacionais da PUC-Rio.

Orientadora: Prof.^a Claudia Francisca Fuentes Julio

Rio de Janeiro
Abril de 2018



Leticia Spencer de Vasconcellos

A Inserção Internacional Principista do Brasil e o Oriente Médio: o Desafio de uma Política Externa Brasileira de Direitos Humanos

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof.^a Claudia Francisca Fuentes Julio

Orientadora e Presidente
Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof.^a Monica Herz

Instituto de Relações Internacionais – PUC-Rio

Prof. Guilherme Stolle Paixão e Casarões

FGV - SP

Prof. Augusto Cesar Pinheiro da Silva

Vice-Decano de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais - PUC-Rio

Rio de Janeiro, 19 de abril de 2018.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e da orientadora.

Leticia Spencer de Vasconcellos

Mestre em Direito Internacional pela *Université Paris I Panthéon-Sorbonne* e graduada em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Ex-consultora jurídica do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) de Genebra. Participou de vários cursos e congressos no exterior na área de Direito Internacional Público, Direito Internacional Humanitário e Direito Internacional dos Refugiados.

Ficha Catalográfica

Vasconcellos, Leticia Spencer de

A inserção internacional principista do Brasil e o Oriente Médio : o desafio de uma política externa brasileira de direitos humanos / Leticia Spencer de Vasconcellos ; orientadora: Claudia Francisca Fuentes Julio. – 2018.

235 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Relações Internacionais – Teses. 2. Princípios. 3. Direitos humanos. 4. Política externa brasileira. 5. Oriente Médio. 6. Mundo árabe. I. Fuentes Julio, Claudia. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais. III. Título.

CDD: 327

Para meus queridos pais, pela confiança sem
limites; para meu vovô Jorge, pelo sorriso
largo e motivador e para meu avô Manoel,
que dedicou três décadas de sua vida ao
ensino superior na PUC-Rio.

Agradecimentos

À minha orientadora Claudia Fuentes. Se não fosse por seu entusiasmo, generosidade e paciência, esse trabalho nunca teria sido concluído.

Ao professor Raslan Ibrahim, cujas aulas atiçaram minha curiosidade sobre o fascinante Oriente Médio.

Aos membros convidados da Comissão Examinadora, em particular ao professor Guilherme Casarões, pelo estimulante diálogo e pelas valiosas sugestões.

À Lia Gonzalez pela atenção dada durante todo mestrado e, igualmente, pela presteza em solucionar qualquer tipo de questão burocrática “iriana.”

Aos funcionários da Biblioteca Central da PUC-Rio, especialmente ao Carlos Alberto e à Paula Ferreira, pela simpatia e solicitude em muitas horas de biblioteca.

A todos os professores do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, que ensinaram a uma incrédula jurista que muitos conceitos acadêmicos, tidos como certos, podem ser simplesmente desconstruídos e reinventados.

Às capianas Vanessa Lima e Tatiana Abelin e aos amigos Alfredo Cabral, Diego Ribeiro, Felipe Monteiro, Gabriel Avila, Gregory Ryan, Michele Menezes, Thaissa Sousa e Thaysa Menezes, pela torcida e compreensão da quase ausência de vida social no período.

Não poderia deixar de mencionar minha gratidão a Ricardo Meira. Seu apoio, paciência e companheirismo foram fundamentais durante o tortuoso processo de elaboração deste texto. Finalmente, tenho a resposta para sua recorrente indagação, qual seja: “Sim, terminei a dissertação.”

Agradecimento especial a minha família. Aos meus queridos pais, Lidia e Elmano, pelo amor incondicional, e, por sempre acreditarem no meu potencial, ainda que, em certas ocasiões, eu mesma duvide. Aos meus lindos sobrinhos, Guilherme, Pedro e Bento. As horas desfrutadas com os pequenos foram a melhor maneira de recarregar as energias para voltar a escrever.

A todos o meu sincero obrigada.

Resumo

Vasconcellos, Leticia Spencer de; Julio, Claudia Franscisca Fuentes. **A Inserção Internacional Principista do Brasil e o Oriente Médio: o Desafio de uma Política Externa Brasileira de Direitos Humanos**. Rio de Janeiro, 2018. 235 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O presente trabalho propõe-se a descrever e analisar as relações entre Brasil e Oriente Médio sob o prisma dos tradicionais princípios que regem a política externa brasileira, em particular a promoção dos direitos humanos. A fim de atingir esse objetivo, a inserção internacional principista do país é discutida, em paralelo à construção da identidade internacional do país. Em seguida, analisa-se a adesão do Brasil ao regime internacional dos direitos humanos, assim como a inclusão da linguagem dos direitos humanos no discurso diplomático brasileiro. Um histórico das relações entre o Brasil e os países médio-orientais é então conduzido, com especial atenção a sua consonância com o discurso principista oficial. Por fim, a relevância e as ambivalências da política externa brasileira de direitos humanos para o Oriente Médio é estudada, no contexto da forte aproximação do Brasil com o mundo árabe, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. A esse respeito, é dada especial atenção à imagem que o Brasil tem se esforçado para promover, a de um ator internacional responsável com aspirações à liderança regional e global.

Palavras-chave

Princípios; direitos humanos; política externa brasileira; Oriente Médio; mundo árabe.

Abstract

Vasconcellos, Leticia Spencer de; Julio, Claudia Francisca Fuentes (Advisor). **Brazil's principled foreign policy in the Middle East: the challenges of a human rights agenda**. Rio de Janeiro, 2018. 235 p. Dissertação de Mestrado – Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This dissertation aims to analyze the relations between Brazil and the Middle East under the perspective of the traditional principles guiding Brazilian foreign policy, particularly the promotion of human rights. In order to achieve this goal, Brazil's principled foreign policy is discussed, along with the construction of the country's international identity. Next, we analyze Brazil's commitment to the international human rights regime and the inclusion of the language of human rights within Brazilian diplomatic discourse. An overview of Brazil's relations with Middle Eastern Countries is then conducted, with particular attention to its coherence with Brazilian principled discourse. Finally, Brazil's ambivalent foreign policy, when comes to human rights promotion towards the Middle East, is examined in the context of Brazil's dynamic relations with the Arab world during the governments of Luís Inácio Lula da Silva and Dilma Rousseff. In this regard, special consideration is given to the image that Brazil has been struggling to promote, that is, one of a responsible international stakeholder with aspirations to regional and global leadership.

Keywords

Principles; human rights; Brazilian foreign policy; the Middle East; the Arab world.

Sumário

Introdução	16
1. Política Externa Brasileira e princípios norteadores	21
1.1. O lastro de permanência da Política Externa Brasileira	21
1.2. A inserção internacional principista da política externa	22
1.2.1. A dimensão grociana da política externa brasileira: justiça e legitimidade	23
1.2.2. Pragmatismo	27
1.3. A identidade internacional do Brasil	28
1.3.1. A formação multiétnica do povo brasileiro	30
1.3.2. O passado colonial	31
1.3.3. A escala continental	32
1.3.4. Pacifismo	33
1.3.4.1. O apreço pelo multilateralismo	34
1.3.5. Os contrastes socioeconômicos	35
1.3.6. Sul-americaníssimo	36
1.3.7. O sonho do desenvolvimento	37
1.4. A singularidade da inserção principista: a autonomia	38
1.5. A constitucionalização dos princípios norteadores de política externa	40
2. Brasil e o tema dos Direitos Humanos	42
2.1. Direitos Humanos e as Relações Internacionais	42
2.1.1. Dilema (interno) soberania	44
2.2. Direitos Humanos e Política Externa	50
2.2.1. Realismo	50
2.2.2. Escola Inglesa e Construtivismo: a importância das ideias e valores	52
2.2.3. Liberalismo	56
2.2.4. O Argumento Relativista	58
2.2.5. As ideias importam	62

2.3. Brasil: a inserção dos Direitos Humanos na agenda (interna e externa) brasileira	63
2.3.1. Evolução	63
2.3.1.1. O período anterior à redemocratização de 1985	63
2.3.1.2. O recomeço: identidade e direitos humanos	66
2.3.1.3. Os direitos humanos na década de 1990	70
2.3.1.4. Os direitos humanos nos anos 2000	73
2.4. A projeção internacional da política externa brasileira de direitos humanos	78
 3. Relações Brasil – Oriente Médio	 81
3.1. A multiculturalidade do povo brasileiro: a razão diplomática de aproximação	81
3.2. Evolução das relações bilaterais	82
3.2.1. Classificação tradicional da literatura	82
3.2.2. Equidistância conciliatória (1947 – 1973)	83
3.2.3. Aproximação pragmática, mas tardia (1970 – 1990)	89
3.2.4. Interlúdio/distanciamento (1990 – 2003)	100
3.2.4.1. Iraque	105
 4. Os desafios das relações nos anos 2000	 115
4.1. O contexto internacional e o proativismo da política externa brasileira	115
4.2. Os desafios do pivô árabe	117
4.2.1. Segurança Internacional	117
4.2.2. Direitos humanos	118
4.3. Os direitos humanos no discurso oficial	120
4.3.1. Meio de promoção da política externa de direitos humanos	120
4.3.2. A oratória diplomática dos direitos humanos	120
4.3.2.1. Direitos humanos e paz	122
4.4. A instrumentalização da narrativa	123
4.4.1. A aproximação	123
4.4.1.1. ASPA e o drama humanitário de Darfur: oportunidade perdida?	129
4.4.2. O diálogo	132
4.4.3. A cooperação	135

4.4.3.1. Cooperação técnica	137
4.4.3.2. Ajuda humanitária	137
4.4.4. O Brasil como provedor de paz	139
4.5. A Primavera Árabe	143
4.5.1. A aversão ao uso da força: o caso da Líbia	145
4.5.1.1. O Brasil como empreendedor normativo: RWP	147
4.6. O conflito na Síria	149
4.6.1. A complexidade do conflito sírio	149
4.6.2. A posição do Brasil: o discurso	151
4.6.3. A posição do Brasil: a prática	152
4.6.3.1 Participação nas negociações de paz	152
4.6.3.2. Ajuda Humanitária	156
4.6.3.3. Síria e o Tribunal Penal Internacional	157
4.6.3.4. Os refugiados sírios no Brasil	159
4.7. O voto do Brasil nos órgãos da ONU para os direitos humanos	163
4.7.1. Conselho de Direitos Humanos	164
4.7.2. Terceira Comissão da Assembleia Geral	170
4.7.3. O significado do voto brasileiro nos órgãos multilaterais de direitos humanos	172
Conclusão	175
Referências bibliográficas	182
Anexos: Tabelas de votos do Brasil	229
Anexo 1: Conselho de Direitos Humanos da ONU	229
Anexo 2: Terceira Comissão da AGNU	234

Siglas, abreviaturas e acrônimos

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

AGNU – Assembleia Geral da Nações Unidas

AI – Anistia Internacional

AIE – Agência Internacional de Energia

ANP – Autoridade Nacional Palestina

BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China

BibliASPA – Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes

BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

CALC – Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América Latina e Caribe

CDH – Conselho de Direitos Humanos da ONU

CELAC – Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos

CERF-OCHA (sigla em inglês) – Fundo Central de Resposta de Emergência do Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários

CIDH – Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNV – Comissão Nacional da Verdade

COARABE – Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes

COLESTE – Comissão de Coordenação do Comércio com Leste Europeu

CONARE – Comitê Nacional para os Refugiados

CONPEB – Conselho Nacional de Política Externa

CSS – Cooperação Sul-Sul

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DIDH – Direito Internacional dos Direitos Humanos

DJ – Diário da Justiça

DUDH – Declaração Universal de Direitos Humanos

EC – Emenda Constitucional

ECOSOC (sigla em inglês) – Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

EUA – Estados Unidos da América

FAB – Força Aérea Brasileira

FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão

GATT (sigla em inglês) – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

GRULAC – Grupo de Países da América Latina e Caribe

GT – Grupo de Trabalho

HRW – *Human Rights Watch*

IBAS – Índia, Brasil e África do Sul

ICCPR (sigla em inglês) – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

ICESCR (sigla em inglês) – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPRI – Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

LEA – Liga dos Estados Árabes

MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MENA (sigla em inglês) – Países do Oriente Médio e do Norte da África

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MINUSTAH (sigla em francês) – Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti

MJ – Ministério da Justiça

MNA – Movimento dos Países Não Alinhados

MRE – Ministério de Relações Exteriores

MS – Mandado de Segurança

NSA – *National Security Agency*

NOEI – Nova Ordem Internacional

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OHCHR (sigla em inglês) – Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos

OLP – Organização para a Libertação da Palestina

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONG – Organização não governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

ONUMOZ (sigla em inglês) – Operação das Nações Unidas em Moçambique

OP (sigla em inglês) – Parágrafo operativo

OPEP – Organização dos Países Produtores de Petróleo

P-5 – Cinco Estados membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU

PEB – Política Externa Brasileira

PEB-DH – Política Externa Brasileira de Direitos Humanos

PE-DH – Política Externa de Direitos Humanos

PEB-OM – Política Externa Brasileira para o Oriente Médio

PEI – Política Externa Independente

PIB – Produto Interno Bruto

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PNDH – Programa Nacional de Direitos Humanos

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

R2P (sigla em inglês) – Responsabilidade de Proteger

RWP (sigla em inglês) – Responsabilidade ao Proteger

RI – Relações Internacionais

RIDH – Regime Internacional dos Direitos Humanos

RPU – Revisão Periódica Universal

Res. – Resolução

STF – Supremo Tribunal Federal do Brasil

TNP – Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares

TPI – Tribunal Penal Internacional

TPO – Territórios Palestinos Ocupados

TRIPS (sigla em inglês) – Acordo sobre Aspectos de Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio

UE – União Europeia

UNASUL – União de Nações Sul-Americanas

UNAVEM (sigla em inglês) – Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNCTAD (sigla em inglês) – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

UNEF (sigla em inglês) – Força de Emergência das Nações Unidas

UNHCR (sigla em inglês) – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

UNICEF (sigla em inglês) – Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNITAID (sigla em inglês) – Central Internacional de Compra de Medicamentos contra a AIDS, Tuberculose e Malária

UNMISSET (sigla em inglês) – Missão das Nações Unidas de Assistência a Timor-Leste

UNMOVIC (sigla em inglês) – Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção

UNSCOM (sigla em inglês) – Comissão Especial da ONU para desarmamento do Iraque

UNSCOP (sigla em inglês) – Comitê Especial sobre a Palestina

UNTAET (sigla em inglês) – Administração de Transição das Nações Unidas em Timor-Leste

UNRWA (sigla em inglês) – Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

Como uma região que, por tantas vezes, desafiou o conceito fundador da disciplina de Relações Internacionais não despertaria o fascínio entre os estudiosos da área? Em meados do sec. XX, coube ao pan-arabismo laico questionar as fronteiras traçadas pelo acordo de Sykes-Picot, que obedeciam mais aos interesses das potências coloniais (Inglaterra e França) do que à vontade da população local. A humilhação causada pela derrota para Israel em 1967 e, igualmente, a morte de Abdel Nasser em 1970 enfraqueceram o movimento. Mais recentemente, coube a uma organização terrorista bárbara desafiar a ordem estatal pós-otomana, a fim de implementar sua versão deturpada de Estado.

O autointitulado Estado Islâmico encontrou justamente na caótica Síria o terreno ideal para desenvolver-se (Napoleoni, 2016). Antes de 2011, o regime sírio parecia imune a manifestações populares que contestassem o seu poder. Em junho de 2010, por ocasião da primeira visita de um chefe de Estado da Síria ao Brasil, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2010, p.270) dirigiu-se a Bashar Al-Assad e sublinhou que “todos os olhos se voltavam para Damasco em busca de autoridade e moderação.”¹ Lula não era o único, porém, que partilhava desse entendimento. Droz-Vincent (2015) afirma que, mesmo depois dos levantes populares na Tunísia e Egito, vários analistas acreditavam que o regime de Assad seria poupado, em virtude de suas características únicas. Assad era visto como um ditador benevolente, representante da nova geração de jovens líderes (*aljilal-jadid*) e comprometido com um razoável grau de modernização do sistema político sírio (Droz-Vincent, 2015).

Para a desgraça síria, aquela previsão não se revelou acertada. A princípio, palco para manifestações pacíficas, atualmente, a Síria é o *locus* da maior crise humanitária internacional desde a Segunda Guerra Mundial (UNHCR, 2017). Com ares de guerra de procuração, o conflito na república árabe trouxe instabilidade ao Oriente Médio, onde o frágil mosaico étnico do Líbano se esforça para não colapsar, a Turquia dá fim à trégua com os curdos, o Iraque luta para manter sua integridade territorial e o Irã aproveita para projetar sua influência na região, o que, por sua vez, causa reação imediata por parte das monarquias sunitas do Golfo Pérsico e de Israel.

¹ A visita fazia parte das comemorações dos 130 anos da imigração árabe no Brasil (MRE, 2010b).

Enquanto isso, os sírios morrem aos milhares em bombardeios indiscriminados, cercos desumanos e ataques químicos. Bashar al-Assad? Mantém-se no poder.

A certeza de que o Brasil não poderia se manter indiferente à tragédia síria e a curiosidade acadêmica para compreender o posicionamento do país referente ao tema (incluindo as incongruências) constituíram a principal motivação para a realização deste trabalho. A análise dessa questão, ao fim do último capítulo, representa a chegada de um longo percurso aqui trilhado.

A presente dissertação de mestrado propõe investigar as relações bilaterais do Brasil com os países do Oriente Médio,² sob duas perspectivas analíticas: i) a dos tradicionais princípios e valores que inspiram a atuação internacional do Brasil, e ii) a dos direitos humanos. Ambas as perspectivas mencionadas são as que constam no discurso diplomático brasileiro. O lapso temporal compreendido na pesquisa corresponde ao período entre a criação do Estado de Israel, em 1948, e o afastamento de Dilma Rousseff da Presidência da República em maio de 2016.

O estudo sobre o histórico do relacionamento bilateral³, por sua vez, é passo relevante para descobrir o real peso do Oriente Médio na agenda internacional do país. Desvendar a importância do Oriente Médio para a política externa brasileira, facilita a análise da necessidade (ou da relevância) de o Brasil pronunciar-se, de forma firme e coerente, sobre os principais temas que, mais recentemente, afligem a região; sobretudo, se, ao fazê-lo, o país leva em consideração: i) o dever constitucional de reger suas relações internacionais de acordo com a prevalência dos direitos humanos; ii) os princípios e valores que

² Ciente das complexidades engendradas pela definição da região geográfica delimitada pelo termo *Oriente Médio*, e, em razão do foco da pesquisa na Política Externa Brasileira, competência do Ministério de Relações Exteriores (MRE), optou-se por trabalhar com a classificação elaborada por essa instituição (MRE, 2008, p.60). Logo, considera-se parte do Oriente Médio os seguintes países: Arábia Saudita, Bahrein, Qatar, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Irã, Iraque, Kuwait e Omã (correspondentes à Divisão do Oriente Médio II do MRE) e Israel, Jordânia, Líbano, Síria e Palestina (Divisão do Oriente Médio I). Sublinha-se, igualmente, que referências serão feitas a países árabes fora da delimitação geográfica traçada pelo MRE (ex. Sudão e Líbia). Dito isso, ressalta-se que menções genéricas ao “mundo árabe” (ou termos similares, como “os países árabes”) são feitas, neste trabalho, com fins meramente didáticos. Isso porque, em decorrência da diversidade plural da região, não é possível proceder a delimitação precisa de um conjunto político-cultural homogêneo que se possa denominar de mundo árabe (Messari, 2006). Daí a opção da autora, considerada mais apropriada, de incluir no rótulo de “mundo árabe” os países da Liga dos Estados Árabes (LEA), classificação própria da região.

³ O termo bilateral será usado neste trabalho tanto para referir-se às relações entre o Brasil e os países do Oriente Médio, como as do Brasil com os países do mundo árabe. Para fins de facilitação de leitura do texto, Oriente Médio e mundo árabe serão considerados, em muitas ocasiões, como um bloco.

regem a política externa e 3) o objetivo de alcançar maior protagonismo na arena internacional.

Desse modo:

1)



2)



3)



Condiz com:

- Ambições do Brasil na arena global?
- Inserção internacional principista?
- Direitos Humanos?

A escolha do Oriente Médio como objeto de estudo justifica-se sob dois principais aspectos. O primeiro diz respeito ao fato de a região configurar, há décadas, a principal arena da geopolítica internacional (Kalout, 2012), realidade confirmada pelo atual transbordamento da guerra da Síria para além de suas fronteiras. O segundo refere-se ao desejo da autora de contribuir para a produção acadêmica acerca das relações Brasil-Oriente Médio, uma vez que parte considerável da literatura especializada avalia que a pesquisa sobre esse tema ainda é pouco explorada (Santos, 2014; Pilla e Silva, 2012; Lessa 2000).

A escassez de material acadêmico sobre a política externa brasileira para o Oriente Médio, sobretudo a mais recente, explica o recurso substantivo a fontes primárias, como: resoluções de órgãos multilaterais das Nações Unidas

(Assembleia Geral, Conselho de Segurança e Conselho de Direitos Humanos); votos; explicações de voto; discursos oficiais de autoridades brasileiras e estrangeiras; declarações finais de cúpulas e notas à imprensa do Ministério de Relações Exteriores. A coleta desse material é igualmente justificada pelo foco da pesquisa no discurso oficial do governo brasileiro. Frisa-se, no entanto, que as fontes secundárias - referentes à literatura nacional e estrangeira - não foram negligenciadas, fato comprovado pela extensa lista bibliográfica ao final do trabalho.

A respeito da estrutura da dissertação, os quatro capítulos que a integram tratam dos temas brevemente elencados a seguir.

O Capítulo 1 versa sobre os princípios e valores que, desde os tempos do Barão do Rio Branco, orientam a política externa brasileira e, dessa forma, fortalecem a legitimidade do discurso político do país na arena internacional. A inserção internacional principista do país, além de contribuir para a coerência e credibilidade da atuação externa do Brasil, fornece-lhe um caráter autônomo e singular. Discute-se, igualmente, a identidade internacional do Brasil: uma variável fundamental para o entendimento da formação do interesse nacional e que está na origem dos princípios norteadores da política externa brasileira. Tal é a importância desses princípios que alguns deles foram constitucionalizados em 1988, como o da prevalência dos direitos humanos.

O questionamento acerca das razões que levam o Estado soberano a incluir a pauta dos direitos humanos em sua agenda de política externa permeia todo o Capítulo 2. Discute-se a inclusão do tema dos direitos humanos como objeto de análise válido na disciplina das Relações Internacionais, com ênfase na evolução do conceito de soberania. É observado de que forma essa evolução contribuiu para a emergência do Regime Internacional dos Direitos Humanos no século XX. Do debate entre as distintas visões de teorias de Relações Internacionais sobre o tema dos direitos humanos, surgem elucidações capazes de orientar o leitor sobre o que motiva o Estado a formular e promover uma política externa de direitos humanos. Debatida a teoria, parte-se para uma análise acerca da adesão do Brasil ao Regime Internacional dos Direitos Humanos. O tema da identidade é retomado e destaca-se como um instrumento analítico fundamental para compreender o interesse do Estado brasileiro na promoção internacional dos direitos humanos.

O Capítulo 3 aborda o histórico do relacionamento entre Brasil e Oriente

Médio, desde o pós-Segunda Guerra Mundial até o final do governo de Fernando Henrique Cardoso. Nessa abordagem, pretende-se averiguar se os posicionamentos diplomáticos do Brasil, tomados no período, são coerentes com os princípios norteadores da política externa brasileira, estudados no Capítulo 1. Como os direitos humanos (discutidos no Capítulo 2) entram na agenda externa do país somente após a redemocratização, esse enfoque é usado como ferramenta analítica apenas para o período do relacionamento bilateral da década de 1990.

O Capítulo 4 dedica-se à análise das relações Brasil-Oriente Médio, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Em Lula, o país atinge um protagonismo internacional inédito e a política externa brasileira para o Oriente Médio é finalmente dotada de uma estratégia, que transcende a dimensão econômica característica dos períodos anteriores (Santos 2014). O estreitamento das relações Brasil-Oriente Médio é desafiado, no entanto, pelas intensas críticas da sociedade civil relativas ao tema dos direitos humanos. Estes compõem justamente o principal instrumento analítico usado na investigação desse capítulo. Pretende-se analisar como o discurso da política externa brasileira de direitos humanos, assim como os princípios norteadores de política externa, foram instrumentalizados na aproximação com o Oriente Médio e na resposta à instabilidade do período (Primavera Árabe e guerra na Síria). Diante das ambivalências e contradições – entre discurso e prática – identificadas, resta avaliar seu impacto na imagem que o Brasil almeja transmitir à comunidade internacional: a de um ator responsável e capaz de exercer maior liderança a nível regional e global.

1

Política Externa Brasileira e princípios norteadores

1.1

O lastro de permanência da política externa brasileira

O objetivo do presente capítulo é o de investigar a inserção internacional principista do Brasil, o que confere singularidade, previsibilidade e autonomia à ação externa brasileira. A ênfase é colocada nos traços de continuidade da política externa brasileira, o que Celso Lafer (2007), à la Pierre Renouvin, chama de “forças profundas” ou o que Amado Cervo (2008, p.27) denomina de “padrões de conduta que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira”.

Os traços de permanência caracterizadores da PEB, que serão aqui apresentados, transcendem regimes, governos, ou partidos políticos e, notadamente, amortecem mudanças bruscas na política exterior. São eles fortes indícios de que rupturas institucionais não são causas diretas de abandono de linhas diplomáticas prévias, pois acredita-se que, no Brasil, a prevalência da continuidade supera a da alternância (Cervo, 2008).

A importância dessa continuidade para a estabilidade da PEB foi realçada, por exemplo, por um dos formuladores da política externa independente (PEI) – período original e dinâmico da PEB do início da década de 1960 – o ex-chanceler San Tiago Dantas:

a continuidade é requisito indispensável a toda política exterior, pois se, em relação aos problemas administrativos do país, são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de *estabilidade* e assegure *crédito aos compromissos assumidos*. A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a ação da evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente dos próprios fins, *graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a chancelaria brasileira*, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais. (2007, p. 170) (grifo meu).

As palavras do ilustre embaixador fazem referência à “tradição administrativa da chancelaria brasileira,” em uma clara referência ao trabalho desenvolvido pelo Ministério de Relações Exteriores do Brasil (MRE). É certo que

a coerência e a linha de continuidade da PEB se devem, em muito, à solidez da estrutura representada pelo Itamaraty, cujo profissionalismo e a larga tradição no treinamento do corpo diplomático nacional contribuíram para a preservação dos valores, assim como para a respeitabilidade internacional da PEB. Registra-se, no entanto, as contundentes críticas compartilhadas por muitos acadêmicos referentes à autonomia relativa do Itamaraty, no processo de formulação e condução da PEB, e ao seu insulamento burocrático do debate público (Milani e Pinheiro, 2013, pp.11-12 e 19; Milani, 2011, p.34; Burges, 2014, pp.29-35; Asano, 2013). De fato, fatores como: os processos de democratização e de abertura econômica do Brasil, iniciados na década de 1990; o crescente interesse de diversos atores (públicos e privados) por temas internacionais e a necessidade de expertises específicas para o entendimento de temas variados da agenda internacional reforçam a necessidade da abertura de canais de diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil, o que contribuiria para uma maior transparência e democratização da PEB. Apesar de esforços do Itamaraty, no sentido de fortalecer as bases de um processo permanente de diálogo com a sociedade brasileira (por meio de iniciativas como o uso das mídias sociais e a promoção de eventos no MRE, como o *Diálogos sobre Política Externa*), o ministério ainda carece, segundo Milani e Pinheiro (2013, p.28), de um arcabouço institucional adequado e capaz de aproximar os temas de política externa da sociedade civil.⁴ Se, por um lado, a autonomia institucional do Itamaraty, conjugada à preparação do corpo diplomático nacional, contribuiu para a preservação de princípios norteadores da PEB, por outro lado, nada leva a crer que formas de elaboração e condução da política exterior mais transparentes afetariam negativamente esses princípios, formadores do núcleo duro da PEB. Apesar do criticismo acadêmico ao processo decisório em política externa, o papel essencial do MRE para a condução da PEB, incluído seu zelo pela coerência da atuação externa, não é questionado.

1.2

A inserção internacional principista da política externa brasileira

⁴ A criação de um Conselho Nacional de Política Externa (CONPEB) representaria, sem dúvida, um grande avanço no processo de maior transparência e democratização da PEB. Ver: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

1.2.1

A dimensão grociana da política externa brasileira: justiça e legitimidade

Para os fins do presente trabalho, é vantajoso sublinhar que muito da coerência observada na evolução da PEB é devida à inserção internacional principista do país, o que sinaliza o caráter *grociano* da ação externa brasileira. Explica o professor Celso Lafer (1998, p.14) que “mesmo quando valores e princípios não operam como motivos, apenas como racionalizações de comportamentos, são informadores e delimitadores das linhas de ação [externa] que podem ser perseguidas.” Decorre dessa afirmação a importância dos princípios para a PEB, por constituírem as diretrizes básicas e guiadoras da ação externa brasileira. Os princípios condicionam, orientam e inspiram o comportamento do Brasil no plano internacional.

Interessante notar como as proposições de um país como o Brasil – sem excedentes de poder, nas palavras do ex-chanceler Raimundo Saraiva Guerreiro (1992) – podem ser potencializadas, quando respaldadas por princípios e valores sintonizados com as noções de *justiça* e *legitimidade*. Assim foi, quando: o Barão do Rio Branco, munido do princípio do *utis possidetis de facto*, negociou de forma pacífica os limites fronteiriços do Brasil com seus vizinhos sul-americanos (Goes Filho, 1999); Rui Barbosa - a “águia de Haia” – defendeu o princípio da igualdade soberana entre as nações na Segunda Conferência de Paz de 1907 (Lacerda e Real, 1957) ou quando o ex-chanceler Araújo Castro, em discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), proferiu o famoso “Discurso dos 3 Ds” (desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização).⁵

A importância da legitimidade na ordem internacional constitui um tema ao qual o embaixador Gelson Fonseca Jr. dedicou profícua pesquisa. A dosagem equilibrada de teoria (experiência acadêmica) e prática (carreira diplomática), presentes na figura do embaixador, facilita a compreensão da relevância, no plano concreto das relações entre Estados, de um tema detentor de forte carga abstrata – a *legitimidade*. O embaixador (1998, p.172) explica que, no plano doméstico, a legitimidade funciona como um atributo do Estado (responsável pela edição das

⁵ Ver íntegra do discurso em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/onu/41-o-discurso-dos-tres-ds>> Acesso em 15 abr.2016.

leis e mecanismos de coerção), cuja autoridade política é aceita consensualmente e valorizada, por ser considerada fonte legítima de determinadas obrigações. A transposição desse conceito para o plano internacional é, entretanto, complexa, em virtude da ausência de uma autoridade supranacional formuladora de regras e detentora de instrumentos coercitivos garantidores de sua observação. Porém, é justamente a anarquia do sistema internacional que reveste o conceito de legitimidade de grande valor, uma vez que a legitimidade contribui para a estabilidade da ordem internacional ao ensejar a boa convivência entre os Estados. Segundo Fonseca Jr. (1998, pp.138-144), legitimidade é aquele algo por trás da submissão estatal voluntária à norma internacional, em um mundo em que os Estados são soberanos e a formulação de regras internacionais é dispersa. O embaixador argumenta que a legitimidade é vizinha da política e, quanto mais próxima do poder (puro), mais fracas são as suas bases (Ibid., pp. 149-152). Isso porque o que separa a legitimidade do poder é uma “baliza de valores.” Nas palavras do embaixador:

a legitimidade ganha força quando se sustenta em valores que são consensuais para a comunidade que os cria [comunidade internacional] e têm, portanto, o condão de servir como base firme para as normas. Idealmente, esses valores servem à comunidade como um todo, não a interesses particulares [de Estados específicos]. (1998, pp.160-161).

Difícil não notar a influência racionalista da Escola Inglesa no estudo de Fonseca Jr. Quando o embaixador argumenta que a essência da legitimidade – aquilo que a separa do conceito realista de poder – encontra-se em valores compartilhados por membros da comunidade internacional em prol de sua estabilidade e da boa convivência entre as nações, ele traça um paralelo com a concepção de ordem internacional desenvolvida por Hedley Bull. De acordo com um dos maiores expoentes da Escola Inglesa, a ordem na *sociedade internacional* estrutura-se no compartilhamento de valores e interesses em comum, resultantes da interação entre os Estados, que por sua vez, estão sujeitos às mesmas regras e cooperam para o funcionamento de instituições comuns (Bull, 2002, pp.15-19). Nota-se, que tanto para Bull quanto para Fonseca Jr. a manutenção da ordem internacional não se resume ao equilíbrio de poder entre os Estados, mas sobretudo a pontos de convergência entre esses atores, os quais permitem o surgimento de

instituições e normas de comportamento. Nesse universo, a legitimidade destaca-se como instrumento harmonizador.

De forma semelhante ao discorrido sobre os valores e princípios, a legitimidade representa um forte ativo para aqueles países que, a despeito da carência de *hard power*, detêm peso e influência crescentes no plano internacional, como o Brasil. São potências médias possuidoras de voz no sistema internacional e capazes de se articularem em espaços multilaterais que, por sua vez, servem de manobra para contrabalancear a desigualdade de poder no sistema internacional. O esforço desses países em participar mais ativamente da elaboração de normas internacionais tem maior chance de ser recompensado quando suas propostas são lastreadas em valores com força de argumento político. Desse modo, a legitimidade funciona como verdadeiro reforço de poder e de discurso político; discurso esse que visa propor, convencer (Fonseca Jr., 1998). Isso não quer dizer, no entanto, que as grandes potências possam facilmente prescindir da legitimidade. Quando um determinado país, com amplos recursos de poder, desvia-se de padrões de conduta e valores que imperam na sociedade internacional, é possível que o prejuízo para a sua inserção internacional seja pequeno, mas não de todo desprezível, pois a legitimidade constrange mesmo aqueles que têm poder (Ibid., pp.147-148).⁶

A diplomacia brasileira é hábil ao usar a legitimidade como reforço de seus pleitos. Nas décadas de sessenta e setenta do século passado, sob o impacto das ideias que originariam a demanda por uma Nova Ordem Internacional (NOEI), o Brasil, articulado a outros países médios, defendia exceções legítimas ao livre comércio. Dessa forma, questionava a suposta contribuição da ordem econômica liberal do pós-guerra ao desenvolvimento do então chamado Terceiro Mundo. Da legitimidade de suas proposições resultaram avanços que reconheceram aos países em desenvolvimento um tratamento especial e diferenciado no âmbito das relações comerciais.⁷ Mais recentemente, o uso da legitimidade, como reforço de discurso

⁶ A suposta existência de armas de destruição em massa serviu, por exemplo, de artifício para uma malfadada invasão norte-americana do Iraque em 2003. A preocupação norte-americana em justificar atos de poder por qualquer outro motivo que não fosse o próprio poder já denota a capacidade de constrangimento da legitimidade. A realidade não tardou, no entanto, a demonstrar a inverossimilhança dos motivos americanos e a conta veio na forma de um alto custo político para o país.

⁷ Dentre esses avanços, podem ser citados a criação da UNCTAD, a inclusão da Parte IV no GATT (sobre comércio e desenvolvimento) ou o surgimento do Sistema Geral de Preferências (mecanismo idealizado para que mercadorias de países em desenvolvimento pudessem ter acesso privilegiado aos mercados dos países desenvolvidos, em bases não recíprocas).

político, também se mostra presente quando o tema é a necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Em seu discurso de posse, o ex-chanceler Mauro Vieira defende que:

O apelo por uma sociedade mundial mais **justa** e coesa, menos hierárquica, corresponde à luta do Brasil e de tantas nações por criar, dentro de suas próprias fronteiras, uma **sociedade democrática e participativa**. Esse sempre foi e continuará sendo o sentido do engajamento do Brasil para ajudar na busca de uma fórmula que viabilize a reforma do Conselho de Segurança, de modo a torná-lo mais **representativo e legítimo** e, portanto, **mais eficiente**. (Vieira, 2015a) (grifo meu).

Nota-se, como o discurso brasileiro menciona valores como “justiça” e “democracia” como estratégia de convencimento para justificar a necessidade de maior participação e representatividade no CSNU, mudança que contribuiria para fortalecer a legitimidade e efetividade desse órgão e, eventualmente, garantiria um assento permanente para o país sul-americano. No entanto, a diplomacia brasileira é ciente dos desafios existentes à realização do seu pleito de reforma do CSNU (vindos sobretudo dos seus cinco membros permanentes), embora não restem dúvidas acerca da legitimidade da proposta. Nesse sentido, é adequada a observação de Fonseca Jr. (1998, p.228) que ensina que os valores, ainda que detenham caráter universal, não se traduzem automaticamente em prática, embora sejam aceitos como os melhores. A atuação internacional de qualquer país não se pauta exclusivamente em fatores como ética ou justiça; embora se argumente aqui que, quanto mais próximo desses valores, mais legítima é a ação externa do Estado. Há outros recursos analíticos que contribuem para o entendimento de determinada ação (ou omissão) dos Estados, como: cálculo político, questões de ordem estratégica, pressão da opinião pública interna, etc. Como já mencionado neste trabalho, princípios e valores são bons guias para o relacionamento externo, embora não componham necessariamente o motivo de toda e qualquer ação externa estatal. Destarte, em um mundo marcado pela distribuição desigual de poder e que ainda serve de palco para ações unilaterais ilegítimas, como mostrou a anexação russa da Criméia, é importante que a diplomacia brasileira saiba “dosar com propriedade o idealismo dos valores com o pragmatismo da eficiência” (Celso Lafer 1998, p.23).

1.2.2

Pragmatismo

O pragmatismo é frequentemente mencionado na literatura como um traço característico da PEB (Cervo, 2008; Lessa, 2000). Indica que ao Brasil não falta uma visão realista das relações internacionais (Pinheiro, 2004), ou seja, o país é consciente da escassez de seus recursos de poder, em um sistema internacional onde sua distribuição desigual dá ensejo ao exercício desproporcional de influência por parte das grandes potências. Logo, ao mesmo tempo em que, desde muito cedo, o país denuncia a falta de justiça/igualdade na ordem internacional, ele avalia com cuidado as incongruências e os constrangimentos impostos por essa ordem, a fim de atingir seus interesses. Em outras palavras, de acordo com os meios à sua disposição (os recursos de poder de que dispõe), o país está sempre em busca da maior margem de manobra possível em prol de uma atuação internacional que lhe traga resultados concretos. Nota-se que, apesar de o pragmatismo ser apontado como a característica mais marcante da política externa do General Ernesto Geisel, ao ponto de sua PEB ser conhecida pela expressão “pragmatismo responsável e ecumênico”, tanto Cervo (2008) quanto Lessa (2000) sublinham que se trata de um traço desenvolvido precocemente na política externa do país, presente desde os tempos do Barão de Rio Branco.⁸

O curioso, no caso do Brasil, é que a observância de valores e de princípios não impede a persecução pragmática dos interesses nacionais, com vistas à obtenção de ganhos concretos. Em 1968, por exemplo, o país recusou-se a assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), julgando-o *injusto* e *discriminatório*, por não estabelecer obrigações equitativas aos países detentores e não-detentores de armas nucleares (Visentini, 2008, p.56). Segundo o então embaixador brasileiro na Organização das Nações Unidas (ONU), Araújo de Castro

⁸ De fato, o pragmatismo, característico da PEB, atingiu um grau elevado no governo Geisel, quando o desenvolvimento do capitalismo brasileiro alcançara um nível tal que uma firme inserção internacional do Brasil - lastreada em uma diversificação substancial de parcerias e alheia a eventuais ideologias - tornara-se inevitável. A menção ao pragmatismo do Barão de Rio Branco é válida, pois demonstra que esse senso prático e objetivo constitui traço antigo da PEB. No início do sec. XX, ele revelou-se por meio da decisão acertada do Barão que, ao apostar no crescimento da importância dos Estados Unidos - em um período em que a Europa dispunha de incontestável prestígio e influência sobre os países latino-americanos - buscou um aprofundamento das relações brasileiro-americanas, na defesa dos interesses nacionais. Tratava-se de uma forma hábil de contrabalancear o poderio político-militar europeu (Doratioto e Vidigal, 2014, p.46).

(1971), defensor da tese do “congelamento do poder mundial”, o regime internacional de desarmamento representava uma mera manutenção do *status quo* que não atendia aos interesses dos países do Sul. Estes exigiam medidas efetivas de desarmamento das potências nucleares e acesso à tecnologia nuclear.⁹ Percebe-se, por meio desse exemplo, que um discurso pautado em valores (no caso em tela, justiça/igualdade) é conciliável com a tomada de decisões pragmáticas (a não assinatura do TNP) com vistas à persecução de vantagens concretas (o desenvolvimento de um programa nuclear autônomo). Nesse sentido, é possível afirmar que os graus de idealismo e pragmatismo diplomático não são necessariamente relações excludentes. Fonseca Jr. (1998, p.358) argumenta inclusive que “pela sua própria realidade interna [marcada por contrastes], o Brasil tenha sido um dos poucos países a compreender, simultaneamente, as vantagens da eficiência [...] e a necessidade de impregnar a atuação diplomática de valores, de sentido futuro.”

1.3

A identidade internacional do Brasil

As diferenças, que sempre caracterizaram a complexa realidade brasileira, fazem parte da própria formação identitária do país. O Brasil nasceu como Estado independente já sob o signo da diferença: uma monarquia dirigida por um membro da família real portuguesa e rodeada por repúblicas hostis de língua espanhola. O povo foi formado originalmente pelo encontro de três matrizes étnicas distintas (os índios, os primeiros colonizadores portugueses e os negros africanos) às quais se agregou a contribuição cultural dos imigrantes (italianos, espanhóis, alemães, libaneses, eslavos, japoneses, entre outros). Nos dias atuais, o contraste maior refere-se à condição do país de sétima ou oitava maior economia do mundo paralela a níveis elevados de pobreza e desigualdade social.

⁹ Na década de 1990, em um contexto marcado pelo esforço por uma nova inserção internacional para o país, em sintonia com o processo de redemocratização em curso, o Brasil finalmente ratifica o TNP. A adesão a esse tratado não mudou, entretanto, a contundente crítica brasileira em relação à ênfase exagerada do regime em não-proliferação, em detrimento do desarmamento e do apoio ao uso pacífico da energia nuclear. Para saber mais sobre a posição brasileira referente ao regime internacional de não-proliferação e desarmamento nuclear, ver:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/146-desarmamento-nuclear-e-nao-proliferao-nuclear> Acesso em 15 set. 2016.

A identidade de uma nação é permanentemente construída e reinventada, ao longo de contextos históricos específicos marcados por múltiplas interações e diferenciações entre países. Dessa forma, o tema desperta o interesse da disciplina das Relações Internacionais.¹⁰ Particularmente, é de grande valia para a compreensão da PEB, uma vez que é seguro afirmar que a formação identitária do Brasil influencia os rumos de política externa. Isso porque, a forma como o Brasil se reconhece é a forma segundo a qual o país definirá sua ação externa e se apresentará ao mundo. Assim, Celso Lafer (2007) explica que a identidade não é mera abstração teórica, pois faz parte do próprio cotidiano da condução da PEB. Assemelha-se a uma espécie de pista indicativa de padrões e tendências do relacionamento do Brasil com os demais membros da comunidade internacional. Logo, tendo em vista que cabe à diplomacia representar os interesses do Brasil no exterior, a identificação desses interesses e, por que eles diferem dos interesses dos demais países, nada mais é do que um exercício permanente de representação da identidade coletiva do Brasil (Lafer, 2007, p.16).

São muitos os elementos que compõem o arcabouço identitário nacional e inspiram a formação dos interesses que serão perseguidos pelo corpo diplomático. O interessante, para os fins deste trabalho, é compreender como algumas particularidades, que ajudam a interpretar o Brasil, têm efeito direto na sua atuação externa, em geral, e na origem dos princípios e valores guiadores da PEB, em particular. Embora o conteúdo da identidade internacional de qualquer país seja fluido, por estar em constante evolução, há determinados elementos com maior lastro de permanência. No caso brasileiro, estas *peculiaridades identitárias* são exploradas de forma positiva pela política externa e merecem melhor análise. São elas: *formação plural do povo brasileiro; passado colonial; escala continental;*

¹⁰ Ressalta-se que o tema da identidade foi um conceito muito utilizado nas Ciências Sociais por aqueles acadêmicos que buscavam interpretar o Brasil. Menção deve ser feita aos trabalhos de: Gilberto Freyre, que em sua obra principal, *Casa Grande & Senzala*, destaca a contribuição positiva da miscigenação para a formação da sociedade brasileira; Sergio Buarque de Holanda, que em *Raízes do Brasil*, chama a atenção para os limites tênues entre a esfera pública e a privada na sociedade brasileira e o seu impacto na democracia; Celso Furtado e Caio Prado Júnior que, em *Formação Econômica do Brasil* e *Formação do Brasil Contemporâneo*, respectivamente, tecem análises sobre a estrutura socioeconômica, herança da colonização portuguesa, a fim de elucidar os motivos do atraso econômico do país e, cada um à sua maneira, propõe meios de superá-lo e, finalmente, Darcy Ribeiro, que em sua obra-mestra *O Povo Brasileiro*, realiza excelente estudo sobre a formação étnica e cultural do povo brasileiro, dando destaque às populações indígenas do Brasil e às repercussões de seu encontro com o homem branco europeu.

pacifismo; contrastes socioeconômicos; sulamericanismo; e, por último, o desenvolvimento.

1.3.1

A formação multiétnica do povo brasileiro

A formação multiétnica da sociedade brasileira pode ser considerada uma espécie de trunfo diplomático para a ação externa do país. Gelson Fonseca Jr. (1998, pp.281-282) faz menção à vocação do Brasil para a integração étnica e cita a multirracialidade como ponte de aproximação com a África e a imigração japonesa como incentivadora do fortalecimento das relações econômicas nipo-brasileiras. Nesse sentido, é possível argumentar que a presença de uma grande comunidade árabe (sobretudo sírio-libanesa) no Brasil contribui para o estreitamento dos laços com o Oriente Médio, o que, por sua vez, demanda uma atitude proativa da diplomacia nacional referente às tensões que afligem a região.¹¹ Celso Lafer (2007, p.39) defende que a composição multiétnica do país o torna “mais propenso à integração cultural e razoavelmente aberto ao sincretismo da diversidade. ” De fato, o discurso oficial brasileiro utiliza-se da variável da pluralidade étnica para construir uma noção de identidade tolerante, qualificada pelo respeito à diferença, o que reforça a aproximação com determinados países, especialmente os que foram importantes para a formação identitária nacional.¹² Nas cúpulas do IBAS, não é raro a menção a expressões como “grandes democracias

¹¹ Esse tópico será explorado no capítulo 4.

¹² O uso da formação plural do povo brasileiro - a favor da inserção internacional do país - é recorrente no discurso de autoridades brasileiras. De acordo com Dilma Rousseff (2015a): “[r]espeitoso dos direitos humanos, o Brasil é terra do acolhimento. Além das populações originárias, o povo brasileiro é composto de muitos imigrantes. Milhões de irmãos africanos vieram para cá forçados, quando imperou o vergonhoso tráfico de escravos. A presença de indígenas, europeus, africanos e asiáticos formou a nação brasileira. Quando grandes crises se abateram sobre a Europa e sobre o Oriente, as portas do Brasil estiveram abertas para todos. Temos consciência da importância dessas contribuições para nossa formação histórica e cultural. Nós nos orgulhamos de ser um povo formado pela diversidade. **É por isso que a tolerância e o respeito pelas diferenças são marcas da nossa identidade** (grifo meu). O ex-chanceler, Mauro Vieira (2015b), em discurso durante almoço com embaixadores africanos, sublinha que: “a importância da África é um elemento definidor e incontornável para o Brasil. Nosso país é inconcebível sem a herança africana, motivo de orgulho e fundamento para a construção de um futuro que queremos mais justo. [...] **O engajamento brasileiro no continente africano é uma política de Estado e reflete os anseios dos mais variados setores da sociedade brasileira. Fato mais do que natural em um país onde 51,4% da população se declara afrodescendente**” (grifo meu).

multiétnicas e multiculturais do mundo em desenvolvimento”, a fim de exaltar as afinidades entre Brasil, Índia e África do Sul.¹³

1.3.2

O passado colonial

O passado colonial do Brasil fundamenta alguns importantes princípios da PEB. Ainda que a história tenha reservado ao país eventos espetaculares que culminaram no Sete de Setembro, como o fato de a colônia ter se travestido de metrópole, quando do traslado da Coroa Portuguesa aos trópicos (Dias, 2009), o Brasil, por mais de dois séculos, cumpriu o papel reservado às colônias de exploração. Ao longo desse período, foram criados laços de solidariedade e identificação do Brasil com outras nações que igualmente estiveram submetidas ao julgo colonial, notadamente as africanas. É também no passado colonial que reside a raiz do apego brasileiro ao princípio da soberania, refletido nos princípios da não-intervenção e no da igualdade entre os Estados. Este, como já mencionado, foi magistralmente defendido por Rui Barbosa, durante o que pode ser considerado o *début* brasileiro na cena multilateral (Segunda Conferência da Paz da Haia de 1907).¹⁴ Aquele, em um momento inicial, serviu para garantir a independência contra eventuais assédios da ex-metrópole e, posteriormente, para preservar o já consolidado Estado brasileiro contra intervenções em questões internas por parte de potências estrangeiras (Hermann, 2011, p.22).¹⁵ Outro princípio que tem origem na condição de colônia do Brasil é o da autodeterminação dos povos. Em meados do século XX, tal princípio tornou-se consenso entre os países que compunham o então Terceiro Mundo.

¹³ Ver, por exemplo, o discurso da presidenta Dilma Rousseff, durante Reunião Plenária da V Cúpula do IBAS, em: Rousseff, 2011b.

¹⁴ Tendo como base de argumentação o princípio da igualdade entre Estados, Rui elaborou severas críticas a uma proposta de países europeus que visava à reorganização da Corte Permanente de Arbitragem. O projeto europeu previa “uma representação seletiva dentro dessa nova Corte, discriminando países por nível de importância, sem critérios claros nem consensuais” (Amorim, 2007a, pp.5-7).

¹⁵ Gelson Fonseca Jr. (1998, p.54) deixa claro qual das potências estrangeiras representava maiores riscos à soberania brasileira, ao afirmar que o princípio da não-intervenção resultou de um “longo processo político de afirmação latino-americana contra comportamentos hegemônicos dos EUA.” Sikkink (2015, p.351) recorda que o apoio às doutrinas de soberania e não-intervenção encontra respaldo em toda América Latina e também faz referência ao seu uso como mecanismo inibidor às intervenções da potência do norte do continente.

Se, na época da PEI, a defesa brasileira do princípio da autodeterminação dos povos era ambígua e retórica em relação à África portuguesa, em virtude dos laços histórico-culturais que uniam o Brasil a Portugal, ele materializou-se, por fim, em ações concretas durante o governo do General Geisel que pressionou o governo português a reconhecer a independência de suas possessões na África. Atitude que reforçou o apoio diplomático brasileiro ao processo de descolonização em curso, sem mais ressalvas tácitas.

1.3.3

A escala continental

A escala continental do país sul-americano, aliada ao tamanho expressivo de sua população e economia, é um traço da identidade brasileira que fornece ao Brasil credibilidade para pleitear um maior peso na arena internacional. Nas palavras de Soares de Lima e Hirst:

Brazil's desire to influence international rules and regimes and to be considered a major player has been understood principally in terms of its soft power: it has consistently eschewed the development of hard power, and especially of military power. Rather, its claim to greater influence has been associated with other classical power attributes, such as territory, population and economic profile. (2006, p.21).

Infer-se da passagem acima que, por ser um *monster country*, expressão cunhada por George Kennan (1993), o Brasil é um país consciente do potencial que detém para exercer voz ativa em temas globais, embora não negligencie o tamanho, igualmente grande, dos desafios que tem a enfrentar. Mesmo assim, as grandezas de suas dimensões geográficas, populacionais e econômicas o tornam dificilmente negligenciável no debate de temas importantes da agenda internacional. Como típico de uma potência média, o país aposta no *soft power*, também reforçado por sua atuação externa coerente e alicerçada em valores universais.

A exploração desse potencial, ou a busca de maior reconhecimento pelos pares da comunidade internacional, apesar de não ser algo novo, ficou evidente durante a “política externa ativa e ativa” (Amorim, 2015) do governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva (doravante Lula). Sob a bandeira da necessidade de mudança da ordem internacional, a fim de adequá-la às alterações nas realidades de poder, e, alinhado a outros países emergentes, o Brasil empenhou-se em obter um

maior espaço no cenário internacional. Atualmente, é possível afirmar que o país é um interlocutor necessário em uma gama de assuntos de destaque na agenda internacional, como por exemplo: meio ambiente, direitos humanos, manutenção da paz (sobretudo as missões de paz) ou crises financeiras.

1.3.4

Pacifismo

Apesar de sobressair-se no continente sul-americano, em virtude de seu tamanho territorial e de seu PIB, o país optou por não perseguir práticas intervencionistas ou políticas regionais hegemônicas, a despeito das desconfianças argentinas em sentido contrário (Visentini, 2001; Bueno, 2002, pp.178-179). Isso reflete o caráter pacífico da identidade brasileira: o país apresenta-se como um país pacífico¹⁶ e, de fato, não se envolve em conflitos armados sérios com os vizinhos desde a Guerra do Paraguai, ocorrida em meados do sec. XIX. A favor da preservação da paz e da estabilidade em seu entorno geográfico, o país recorreu a negociações diplomáticas no trato com os vizinhos, como para demarcar fronteiras ou mediar conflitos entre eles.¹⁷ Consoante com a preferência da diplomacia brasileira pelo recurso às negociações e ao diálogo está a defesa permanente pelo *princípio da solução pacífica de controvérsias* em linha com o respeito que o país nutre pelo Direito Internacional. Segundo a visão brasileira, a força militar só deve ser usada como último recurso, nas condições estritamente estabelecidas pela Carta da ONU, e uma vez esgotados todos os esforços diplomáticos possíveis (Amorim, 2007a).

¹⁶ A referência à paz limita-se à ausência de participação brasileira em conflitos interestatais. Eventual análise dos índices de violência interna do país – o que não faz parte dos objetivos da presente dissertação – não o caracterizariam, por óbvio, como um país pacífico.

¹⁷ O papel de mediador, exercido pelo Brasil na América do Sul, destacou-se, por exemplo, nas seguintes ocasiões: conflito fronteiriço entre Peru e Colômbia no início da década de 1930 (Questão Leticia); Guerra do Chaco entre Bolívia e Paraguai entre os anos de 1932 e 1935 e no conflito fronteiriço entre Peru e Equador na década de 1990. Na década de 1980, em meio aos conflitos na América Central, o Brasil apoiou a criação e também integrou grupos regionais de apoio à paz na região. O país foi também o principal artífice da resolução da AGNU que transformou o Atlântico Sul em “Zona de Paz e Cooperação” em 1986 (A/RES/41/11). Em 2003, o Brasil propõe a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, em apoio à mediação da OEA na crise política enfrentada pelo presidente Hugo Chávez. Frisa-se ainda que, atualmente, a UNASUL transformou-se em um instrumento particularmente útil para a solução pacífica de controvérsias regionais e para o fortalecimento da proteção da democracia na América do Sul. Papel esse que tem sido colocado à prova em virtude dos poucos resultados concretos alcançados na séria crise enfrentada pela Venezuela.

Merece destaque a tradição brasileira em apoiar as operações de paz da ONU, que constituem instrumento relevante na solução de conflitos que afetam a segurança internacional. Desde 1948, o país enviou militares e/ou policiais a mais de 30 missões e tropas a cinco: UNEF I em Suez, UNAVEM III em Angola, ONUMOZ em Moçambique, UNTAET/UNMISSET no Timor leste e MINUSTAH no Haiti (Uziel, 2015).

1.3.4.1

O apreço pelo multilateralismo

Decorrência lógica do caráter pacífico da PEB é a preferência do país pelo diálogo. A diplomacia brasileira crê que o multilateralismo é o melhor meio para que, coletivamente, os Estados possam dialogar e solucionar controvérsias, enfrentar desafios, ou elaborar regras internacionais. Nas palavras do ex-presidente Lula, em discurso de abertura da AGNU em 2006:

[o] Brasil é um firme defensor das organizações multilaterais [palco permanente do multilateralismo] como espaço de cooperação e diálogo. Não há modo mais efetivo de aproximar os estados, a manter a paz, proteger os direitos humanos, promover o desenvolvimento sustentável e construir soluções negociadas para os problemas comuns. (2007b).

Em ensaios sobre o multilateralismo, Fonseca Jr. salienta que uma organização multilateral é mais do que um mero espaço impulsionador de cooperação e diálogo. Trata-se, na verdade, de um espaço privilegiado para a tomada de decisões e solução de conflitos. É o palco onde interesses particulares se projetam multilateralmente e, se demonstrado que servem ao coletivo, têm seu grau de legitimidade ampliado (Fonseca Jr., 2008). Até mesmo a soberania, um atributo tão caro aos Estados, relativiza-se em órgãos multilaterais, em troca de decisões mais técnicas ou de resultados que beneficiem a comunidade internacional como um todo. Sem dúvidas, a expressão máxima do multilateralismo é a ONU e nela - com exceção do CSNU que representa um arranjo institucional exclusivista - qualquer país, independentemente de seu tamanho ou poder, pode usufruir da igualdade, ainda que formal, perante seus pares. Na AGNU, considerada por Fonseca Jr. (2008, p. 31) o “máximo de democracia possível no sistema internacional contemporâneo,” os países menores e médios agem com maior

desenvoltura e são capazes até mesmo de comandar maiorias, fortalecendo, desse modo, seus pleitos. Ademais, a via institucionalista multilateral promove o respeito às regras internacionais, as quais, uma vez estabelecidas, devem ser respeitadas por todos. Nota-se, portanto, que o apreço da diplomacia brasileira pelo multilateralismo também tem motivações estratégicas.

1.3.5

Os contrastes socioeconômicos

Os contrastes socioeconômicos, que desde sempre marcaram a realidade brasileira, dão origem ao que Fonseca Jr. (1998, p.274) chama de “identidade bifacetada” ou Celso Lafer (2007) de “outro Ocidente”.¹⁸ Há um paralelo entre as duas expressões uma vez que ambas abrangem em seu sentido as dicotomias atraso/moderno e pobreza/riqueza para explicar o que é o Brasil.

A PEB é capaz de aproveitar-se desses contrastes, aparentemente paradoxais, de duas formas. Primeiro, usa as características brasileiras típicas de países pobres e de países ricos para promover o papel do país como *articulador de consensos*, construindo uma imagem do país como uma ponte entre dois mundos (o rico e o pobre). Esse papel de mediador é ainda fortalecido pela conduta pragmática da diplomacia pátria alinhada a uma leitura *grociana* da ordem internacional.¹⁹ Segundo, por ter interesses em temas comuns tanto ao mundo desenvolvido quanto ao mundo em desenvolvimento, o país joga com desenvoltura em vários tabuleiros internacionais. Ele aproveita-se da multiplicidade temática da agenda internacional, atuando como um *global player*. Dessa forma, o país construiu uma rede de pequenos grupos de países (as coalizões de geometria variável, das quais são exemplos BRICS, IBAS, BASIC, G20 comercial, G20 financeiro, Nova Agenda) para melhor atender a diversidade de seus interesses (reforma da governança global,

¹⁸ Celso Lafer (2007) refere-se à expressão “outro Ocidente” para qualificar a dupla inserção internacional do país durante o período da Guerra Fria em que a oposição Norte/Sul transcendia o conflito bipolar Leste/Oeste. Nesse período, embora o país atuasse sob o marco ocidental (por conta da sua formação histórico-cultural), ele compartilhava com os países do Terceiro Mundo características, afinidades e interesses em comum (Lafer, 2007, pp.41-42). Tratava-se, na verdade, de um “outro Ocidente” mais miserável e precário. Mesmo que o termo de Lafer tenha origem em período histórico específico, ele ainda é capaz de revelar o Brasil de contrastes dos dias atuais.

¹⁹ A inserção do país na zona mais desmilitarizada do mundo, longe dos focos de tensão da comunidade internacional, fornece-lhe igualmente credibilidade para exercer o seu tradicional papel de mediador, que remonta ao período em que o país era uma monarquia imperial e gozava do prestígio internacional de Dom Pedro II.

cooperação e desenvolvimento, mudança climática, acesso de produtos primários ao mercado de países desenvolvidos, estabilidade do sistema financeiro internacional, desarmamento). Percebe-se que é nas mais variadas esferas de convívio internacional que o país usufrui da sua complexidade, afirma a sua especificidade, revelando assim a sua identidade.

1.3.6

Sul-americanismo

A vertente sul-americana da identidade brasileira constitui elemento chave da PEB, que tem na América do Sul um espaço prioritário de atuação. Segundo o ex-chanceler Celso Amorim, não restam dúvidas acerca do reconhecimento

[...] de que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul, vertente regional é vital para nós. A integração sul-americana é e continuará a ser uma prioridade para o Governo brasileiro. O aprofundamento do Mercosul e a consolidação da União Sul-Americana de Nações são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo. (2007a, p.7).

Registra-se, entretanto, que o sul-americanismo exigiu tempo para afirmar-se como elemento identitário brasileiro. Basta lembrar que, no século XIX, a identidade brasileira era construída de forma diametralmente oposta à imagem que o país, então uma monarquia imperial, fazia de seus vizinhos, considerados republiquetas anárquicas (Villafañe, 2005). Nesse período histórico, *ser brasileiro* era *ser não-hispânico* (Lafer, 2007, p.35). A proclamação da República e a consequente americanização das relações internacionais do Brasil, na expressão de Clodoaldo Bueno (2002), atenuaram a imagem de diferente que o Brasil tinha na região. Se por um lado esses eventos colocaram o Brasil na órbita de influência norte-americana, por outro, contribuíram para uma maior aproximação deste com os países da América do Sul, sobretudo os do Cone Sul.

Villafañe (2005) sublinha que o gradual auto-reconhecimento do Brasil como país sul-americano foi acompanhado por um processo de aproximação com o mundo em desenvolvimento – o país passa a enxergar-se fazendo dele parte – paralelamente a uma maior autonomia vis-à-vis o país hegemônico do continente americano, os Estados Unidos. No entanto, será apenas a partir de uma extensa redefinição da identidade nacional, em meio a condições sistêmicas (fim da Guerra

Fria) e internas (redemocratização) particulares, que o Brasil incorpora decididamente a vertente sul-americana em sua identidade. Logo, as menções recorrentes à América do Sul, no discurso diplomático brasileiro mais recente, indicam um esforço em prol de um projeto identitário comum aos países da região, que, cientes do compartilhamento de valores e interesses mútuos, organizam-se em iniciativas integracionistas que hoje transcendem a esfera econômica-comercial, como o MERCOSUL e a UNASUL.

Como dito pelo embaixador Amorim, na citação transcrita acima, uma política pró-integração corresponde ao interesse brasileiro de longo prazo. Isso ocorre na medida em que a integração sul-americana auferir ao país vantagens concretas (acesso a mercados, incremento de comércio e de investimentos) e difusas (estabilidade regional e incremento de *soft power*). Ao apresentar-se ao mundo como um país inserido em uma região politicamente articulada e relativamente estável, além de líder de um processo integracionista garantidor do *status quo*, o Brasil busca agregar legitimidade aos seus pleitos e atuação externa.

1.3.7

O sonho do desenvolvimento

Por fim, o desenvolvimento, ou melhor, a busca de desenvolvimento, é marca significativa da identidade internacional do Brasil, aliás, a mais destacada pelos acadêmicos (Danese, 2009; Cervo, 2008; Lafer, 2007; Pinheiro, 2004; Lessa, 2000). Danese (2009) explica que a adoção de um discurso desenvolvimentista pressupõe o reconhecimento da condição subdesenvolvida do país e a necessidade de superá-la. De fato, embora a diplomacia use, de maneira hábil, os contrastes brasileiros para a construção da imagem de um país sensível a diversos temas, não restam dúvidas de que a PEB também é instrumentalizada para alavancar o crescimento nacional, de cujo sucesso depende a superação das desigualdades.

Pouco importa, para o presente trabalho, se esse desenvolvimento foi de bases mais nacionalista e inspirado em ideias cepalinas, como nos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, assim como na época da PEI; ou se era mais propenso à associação com o capital estrangeiro, como no período do regime militar; ou se foi inspirado por ideias neoliberais, como no governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso ou, ainda, se era motivado por ideias próximas

a noções de solidariedade e justiça social, como no governo Lula. O que é válido destacar é que a PEB, pelo menos desde a década de 1930, quando o Estado chamou para si a responsabilidade de promover a industrialização, serve de instrumento de busca para o alcance do desenvolvimento.

O vetor desenvolvimentista da PEB sobressai-se basicamente de duas formas: i) atendimento aos interesses do comércio exterior (busca de mercados aos produtos brasileiros, procura por insumos externos, atração de investimentos e tecnologias) e ii) motor para a promoção da estabilidade, segurança internacional (sobretudo a regional) e direitos humanos, uma vez que a diplomacia brasileira vincula diretamente segurança à paz e ao desenvolvimento socioeconômico nos seus projetos integracionistas, de cooperação internacional e nas missões de paz das quais o país participa.

1.4

A singularidade da inserção principista: a autonomia

Analizadas as particularidades identitárias que inspiram os interesses, valores e princípios da ação externa do país, referência deve ser feita a outro aspecto fundamental da PEB, a autonomia.

Amado Cervo (2008), ao afirmar que a autonomia constitui o padrão de conduta da diplomacia brasileira, faz alusão ao modelo de inserção internacional principista da PEB. Para ele, a autonomia é a manifestação resultante da singularidade da inserção internacional do país. A autonomia deriva, portanto, do fato de o país ter um modelo de atuação externa próprio, que, por sua vez, é indicativo de que o Brasil é consciente do seu peso no cenário internacional e do papel que deseja desempenhar no mundo.

Doratioto e Vidigal acrescentam ao debate a referência ao exercício da autonomia (autonomia em relação a que/quem?). Os autores explicam que o conceito de autonomia remete à possibilidade de um país, periférico ou semiperiférico, resistir diante das pressões exercidas por grandes potências, para ser capaz de atuar segundo interesses nacionais, ou seja, definidos de forma soberana (Doratioto e Vidigal, 2014, p. 110). Nessa mesma linha, Fonseca Jr. (1998, p.335) afirma que a autonomia: “é a chave ideológica para que um país médio, no campo da hegemonia de uma superpotência, adote a sua participação diferenciada no

sistema internacional”. Percebe-se que, de forma semelhante ao ocorrido durante a evolução da vertente sul-americana na identidade brasileira, os EUA também serviram, historicamente, de contraponto para o exercício de uma política externa autônoma.²⁰

Interessante notar a autonomia como o traço da PEB que congrega todos os elementos discutidos até o momento (particularidades identitárias, princípios norteadores e características tradicionais da política externa). Fonseca Jr. (1998, p.335) lembra que “antes de ser ‘ponte’, de ‘mediar’, a política externa [brasileira] tem que se diferenciar. Ser autônoma.” Antônio Carlos Lessa resume essa convergência de forma clara, além de mencionar o caráter potencializador da inserção principista singular do Brasil. Segundo o professor:

Os brasileiros têm, desde 1930, claramente, manifestado que a resultante do **interesse nacional** que ilumina a sua atuação internacional se resume na perseguição dos elementos necessários para o seu **desenvolvimento econômico social**. Assim delimitada, tal leitura concretizou-se na perseguição de 4 objetivos básicos, que se prestaram a instrumentalizar a atuação internacional do Brasil desde então: a) a concertação internacional, nos fóruns em que se fizer possível, para a construção de regras que desimpedissem o acesso aos elementos tido como fundamentais para a estratégia de desenvolvimento; b) a diversificação dos contatos internacionais; c) a integração eficaz nos fluxos econômicos internacionais; e d) a construção de **presença internacional própria** e crescentemente desvinculada dos constrangimentos ideológicos do momento. Tais objetivos realizavam-se pela ampliação da capacidade de articulação internacional demonstrada pelo País, que era também utilizada como capital de intermediação, **ampliado pelos princípios da sua perene atuação diplomática (o seu caráter não-confrontacionista, a sobrevalorização da auto-determinação e da não-intervenção, o respeito ao direito)**. (2000, pp.152-153) (grifo meu).

²⁰ Notadamente, no período da Guerra Fria, a autonomia brasileira media-se pelo grau de afastamento das posições dos EUA. Fonseca Jr. (1998, p.336) vislumbra dois reflexos do caráter autônomo da PEB no período: a não opção entre blocos (resistência à divisão sistêmica bipolar) e a escolha preferencial pela divisão da ordem internacional no plano Norte-Sul (uma vez que os interesses do mundo em desenvolvimento assemelhavam-se). O autor sublinha, no entanto, que tais opções não eram dramáticas, pois o Brasil, mesmo nos tempos da PEI, nunca negou sua condição ocidental e de país capitalista, o que o vinculava, de certa forma, aos EUA. Vale lembrar, igualmente, que embora pertencente ao então Terceiro Mundo, o país era tão autônomo (ou não-alinhado?) que não fazia nem mesmo parte do Movimento dos Países não Alinhados (MNA), sendo apenas um observador. Percebe-se, portanto, o quão desafiador era o exercício da autonomia em tempos de Guerra Fria. Fonseca Jr. (1998, p.336) é certo ao indicar as razões de tal dificuldade, quais sejam: i) conciliar as duas divisões (Leste-Oeste/ Norte-Sul); ii) equilibrar a neutralidade com o pertencimento ao Ocidente e iii) reformar o capitalismo (NOEI). Logo, embora a atuação externa do país, durante as imposições sistêmicas típicas da Guerra Fria, exigisse certo cuidado e criatividade da diplomacia brasileira, o exercício da autonomia, ao invés de ter sido prejudicado, era ainda mais valorizado.

Se no século passado, a inserção internacional autônoma do Brasil destacou-se como meio para busca de crescimento, contemporaneamente ela instrumentaliza, igualmente, outra função: apresentar o Brasil à comunidade internacional como um país detentor de visão própria do mundo. Com uma identidade internacional mais claramente definida, imbuída de princípios e valores, cujo lastro de permanência foi resultado da evolução da experiência diplomática brasileira, o país se vê hoje como uma potência média capaz de influir de forma mais incisiva nos principais temas da agenda internacional.

1.5

A constitucionalização dos princípios norteadores da política externa

Neste capítulo, foram discutidos princípios e elementos que fornecem coerência e previsibilidade à PEB e que são fundamentais para uma inserção internacional autônoma do Brasil. Não há prova mais cabal da importância desses princípios do que elevá-los à condição de normas constitucionais, o topo da hierarquia das normas jurídicas brasileiras.

A delimitação legal do poder discricionário do Estado brasileiro, no plano internacional, por meio de parâmetros que balizam, mas também limitam sua conduta externa, é uma relevante contribuição para a democracia, uma vez que o cidadão tem condições de controlar a adequação da política exterior aos princípios constitucionais, bem como para a paz, em razão do conteúdo desses princípios. De acordo com o texto constitucional de 1988, a República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art.4º) (grifo meu).²¹

²¹ A Constituição Federal de 1988 não inaugurou o tratamento jurídico das Relações Internacionais, mas introduziu dispositivos inéditos na matéria, que vão além da tradicional menção republicana à proibição da guerra de conquista e à referência a meios pacíficos de solução de conflitos, presentes em textos constitucionais anteriores (Dallari, 1994).

É patente a influência da experiência diplomática brasileira no conteúdo principiológico e programático do art.4º. O princípio da *independência nacional* remete ao caráter autônomo da PEB. *Autodeterminação dos povos, não-intervenção e igualdade entre os Estados* coadunam-se com as lições do passado colonial do país e a relevância dada à noção de soberania, que aliás é listada como fundamento da República, no artigo 1º da Constituição. Os princípios *defesa da paz* e *solução pacífica dos conflitos* estão em consonância com o pacifismo caracterizador da PEB. O *repúdio ao terrorismo* está em linha com a *defesa da paz*, uma vez que o terrorismo constitui sério risco à paz e segurança internacional. Paralelo pode ser traçado entre o princípio da *cooperação entre os povos para o progresso da humanidade* e a vertente sul-americana da PEB, ambos em sintonia com o disposto no parágrafo único do art.4º (integração dos povos da América Latina). Desse preceito, é possível inferir também o apreço brasileiro ao multilateralismo, palco propulsor de cooperação entre os países. Por fim, o princípio da *prevalência dos direitos humanos* engloba o *repúdio ao racismo*, uma vez que a igualdade de raças é um direito fundamental, assim como a *concessão de asilo político*, que protege o indivíduo do arbítrio e violência do Estado. Frisa-se, igualmente, que o instituto do asilo político constitui mecanismo tradicional de solidariedade entre os povos da América Latina (Eguizabal, 2000).

O princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil será objeto de análise do capítulo a seguir.

2

Brasil e o tema dos Direitos Humanos

O presente capítulo visa compreender o processo que resultou no reconhecimento inequívoco pelo Brasil da relevância dos direitos humanos, ao ponto de uma vasta gama de direitos e garantias fundamentais estarem presentes ao longo de todo o documento mais importante da República: a Constituição Brasileira de 1988. De forma pioneira, a “prevalência dos direitos humanos” tornou-se princípio orientador das relações internacionais do Brasil, o que demonstrou a vontade, em 1988, de uma recém-nascida democracia de incluir o tema também na sua agenda de política externa. Para melhor entender o interesse do país na elaboração de uma política externa de direitos humanos, cumpre antes realizar uma reflexão teórica acerca do papel atribuído aos direitos humanos pela disciplina de Relações Internacionais.

2.1

Direitos Humanos e Relações Internacionais

A inserção do Direitos Humanos no campo acadêmico das Relações Internacionais (RI) é recente: data do período imediato ao pós - Segunda Guerra Mundial. Embora seja possível identificar movimentos precursores, como a campanha pelo fim do tráfico negreiro e escravidão no sec. XIX, o Direito de Haia sobre regras aplicáveis a conflitos armados, o trabalho da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho sobre, respectivamente, direito de minorias e direitos dos trabalhadores, a emergência do regime internacional de direitos humanos (RIDH) coincide com o repúdio da comunidade internacional às atrocidades cometidas no período nazista (Donnelly, 1999; Sikkink, 1995).

Tempo foi necessário para a gestação e surgimento do regime ou, segundo Jack Donnelly (1999), para a sua *construção social*²²- por intermédio de interações

²² Da mesma forma, outros autores enfatizam o processo perene de elaboração e evolução do regime internacional dos direitos humanos. Flávia Piovesan lembra que na obra “As origens do totalitarismo”, Hannah Arendt atesta que os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma intervenção humana, em constante processo de construção e reconstrução. Piovesan ainda cita Carlos Santiago Nino, para quem os “direitos humanos são uma construção consciente, vocacionada a assegurar a dignidade humana e a evitar sofrimentos, em face da persistente brutalidade humana” (Arendt e Santiago Nino *apud* Piovesan, 2006, p.8).

entre uma gama variada de atores (Estados, indivíduos, instituições, movimentos transnacionais), impulsionadas por ideias, normas e discursos com forte conteúdo moralista. Direitos Humanos conta uma história de lutas, resistência e conquistas; um progresso em constante transformação. Nesse sentido, afirma Jaques Derrida:

[w]e are in need of [human rights] and they are in need, for there is always a lack, a shortfall, a falling short, an insufficiency; human rights are never sufficient. Which alone suffices to remind us that they are not natural. They have a history — one that is recent, complex, and unfinished. (2003, pp.132-133).

O contexto histórico-geográfico teve, como já sublinhado, seu papel para a emergência do RIDH. Um Estado, situado no velho continente do concerto europeu, sobressaiu-se como o principal responsável pela violação de direitos inerentes a qualquer indivíduo. De forma mais imperativa do que em 1215, ano da Magna Carta, ou em 1789, ano da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, restava claro a necessidade urgente de imposição de limites à atuação do Estado. A resposta veio na forma do surgimento de uma organização internacional - dessa vez, menos idealista do que a antecessora - cujo objetivo primordial centra-se na preservação da paz e segurança internacional. Sem demora, a ONU apresenta ao mundo a sua Convenção de Genocídio e a chamada *international bill of rights*, composta pela Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) e por dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

É interessante a reflexão acerca do reconhecimento do tema do Direitos Humanos como objeto de análise válido de uma disciplina em que o Estado soberano ainda figura como o depositário de expressiva, senão da maior, atenção da academia. Por que os Estados criaram e se comprometeram, sob pena de responsabilização, a um regime em que o objeto principal é o indivíduo, enquanto o potencial violador é ele mesmo (o Estado)? Andrew Moravcsik reforça a peculiaridade da inserção dos direitos humanos no campo das RI da seguinte forma:

Unlike international institutions governing trade, monetary, environmental, or security policy, international human rights institutions are not designed primarily to regulate policy externalities arising from societal interactions across borders, but to hold governments accountable for purely internal activities. In contrast to most international regimes, moreover, human rights regimes are not generally enforced by interstate action. Although most arrangements formally empower governments to challenge one another, such challenges almost never occur. The distinctiveness of such regimes lies instead in their

empowerment of individual citizens to bring suit to challenge the domestic activities of their own government. (2000, p.217).

Defende-se que a chave para a compreensão do surgimento do moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), assim como o reconhecimento de seu valor para as RI, está na relativização da noção de soberania. A reprovação internacional às brutalidades nazistas não teria sido suficiente por si só para a emergência do DIDH. O mundo já havia passado, por exemplo, pelos horrores da Primeira Guerra Mundial - responsável pela morte de milhões de indivíduos²³ e palco do massacre generalizado de armênios por tropas turcas²⁴ - e, no entanto, a idealista Liga das Nações não havia sequer feito menção aos direitos humanos em seu pacto fundador (Donnelly, 1999). Tampouco, a construção social do DIDH teria sido factível em meio a um entendimento absoluto da soberania.

2.1.1

Dilema (interno) da soberania

O conceito de soberania é considerado a norma fundamental da sociedade internacional (Reus-Smit, 2001, p.519; Wheeler, 2000, p.28), servindo, portanto, de alicerce para a estruturação da disciplina de RI (Donnelly, 2003, p.157). Trata-se da norma básica de coexistência no sistema internacional (Biersteker e Weber, 1996, p.1), assim como a chave para o entendimento do Estado moderno, cuja origem remonta à Paz de Vestefália do sec. XVII. Raymond Aron (1966, p.738) remete-se à soberania como “*the original fact*” [do sistema internacional], “*the very basis of inter-state order and intrastate order.*”

Essa noção de ordem *intra-estatal e interestatal*, mencionadas por Aron, revela os dois aspectos da soberania. Em seu aspecto interno, a soberania garante ao Estado a autoridade suprema ou jurisdição exclusiva no território delimitado por

²³A Primeira Guerra Mundial, conhecida também como a *guerra total*, chocou a comunidade internacional em decorrência da carnificina causada pelo uso das inovações tecnológicas de então nos campos de batalhas. Eric Hobsbawm (1998, p.424) fala em *tecnologia da morte*, enquanto Henry Kissinger (1997) usa a expressão *máquina militar do apocalipse*. Estima-se que a guerra tenha ceifado a vida de mais de vinte milhões de pessoas.

²⁴ Apesar da forte resistência turca, o Estado armênio (e antes dele, a diáspora armênia) reivindica que os massacres de armênios no Império Otomano, ocorridos entre 1915-1917, sejam conceituados como genocídio, dentro dos marcos da definição da ONU de 1948. Para saber mais sobre o tema, ver: Andrade, 2015.

suas fronteiras (Reus-Smit, 2001, p.519). Em seu aspecto externo, a soberania manifesta-se por intermédio da anarquia qualificadora do sistema internacional, ou seja, nas relações interestatais, não há subordinação ou dependência, uma vez que os Estados são igualmente soberanos e inexistente autoridade que lhe seja superior. Hedley Bull resume a importância do conceito para as RI e seus dois aspectos do seguinte modo:

[o] ponto de partida das relações internacionais é a existência de Estados, comunidades políticas independentes, cada uma das quais possui um governo e afirma a sua soberania com relação a uma parte da superfície terrestre e a um segmento da população humana. De um lado, os Estados têm, com relação a esse território e a essa população, o que poderíamos chamar de "soberania interna", ou seja, a supremacia sobre todas as demais autoridades dentro daquele território e com respeito a essa população; de outro, detêm o que se poderia chamar de "soberania externa", que consiste não na supremacia, mas na independência com respeito às autoridades externas. (2002, p.13).

A correlação do conceito de soberania com direitos humanos gera expressiva discussão acadêmica em virtude de uma aparente colisão. De uma forma simplista, pode-se explicar o binômio direitos humanos/soberania a partir da dimensão externa da soberania. De acordo com essa visão, justamente por ser soberano e inexistir outra autoridade que lhe subordine ou constranja, o Estado, por *decisão voluntária*, adere ao RIDH e ratifica seus principais instrumentos jurídicos. Nesse sentido, a subordinação à jurisdição das cortes regionais de direitos humanos é voluntária e, excepcionalmente, o princípio do esgotamento dos recursos internos é afastado. A vontade estatal é ainda resguardada pelo fato de o sistema de proteção internacional dos direitos humanos ter caráter subsidiário, uma vez que cabe aos governos nacionais a responsabilidade primária pela implementação, monitoramento e cumprimento de direitos humanos em seu território (Donnelly, 1999). No entanto, vale lembrar que o Estado, ao ratificar convenções internacionais acerca do tema, está ciente, ou pelo menos deveria estar, de que a adesão a esses instrumentos legais não envolve apenas a codificação internacional de normas e sua subsequente internalização, mas também mecanismos específicos de supervisão internacional de práticas domésticas (Sikkink, 1995, p.142). De qualquer modo, mesmo que o Estado confie na fraqueza dos mecanismos de controle de violações de direitos humanos – fato observado por Andrew Moravcsik,

na passagem transcrita acima – ele, ao aderir ao regime, externalizou sua vontade livre em ter sua autoridade questionada em caso de violação grave dos direitos humanos (comumente, diz-se que o Estado *abriu mão de parcela de sua soberania*). Em consonância com essa linha de raciocínio, Donnelly (2003, p.158) sublinha que: “[h]uman rights [...] have become a legitimate subject in international relations even from a strict legalist position – because sovereign states have chosen to make them so” (grifo meu).

Percebe-se, no entanto, que não é razoável discutir ‘direitos humanos e soberania’ por meio da análise exclusiva do aspecto externo da soberania. Até mesmo porque, quando o Estado decide aderir ao RIDH, ele, invariavelmente, “compromete” a sua soberania interna, ao permitir que atos governamentais, em seu território, se sujeitem ao escrutínio internacional. A referência à noção estrita e legalista de soberania diz respeito ao seu sentido hobbesiano absoluto. Defende-se, neste trabalho, que não é possível entender por que os direitos humanos se tornaram um tema legítimo de RI a partir de uma concepção reducionista de soberania, que é a legalista. Acreditar nisto significa desconsiderar a evolução por que passou o conceito de soberania, assim como a mudança do papel do indivíduo no cenário internacional.²⁵

A visão legalista ou absoluta do conceito de soberania, em tese, colide com o RIDH. Isso porque, de acordo com ela, a jurisdição exclusiva do Estado, no território delimitado por suas fronteiras, alcança, de maneira exagerada, a *população* desse território. Logo, “what a state does with respect to its own nationals on its own territory – which is what we usually are concerned with when we discuss human rights violations – is on its face archetypal matter of sovereign national jurisdiction and thus of no legitimate concern to other states” (Donnelly, 2003, p.157). Logo, vislumbra-se uma tensão entre um princípio que garante ao Estado autoridade suprema sobre seu território e os direitos humanos, que determinam limites ao tratamento dispensado pelo ente estatal à sua população. Esse entendimento implica, igualmente, em uma leitura ortodoxa do ‘princípio de não intervenção nos *assuntos internos dos Estados*’, pois o tema dos direitos humanos estaria incluído no domínio reservado do Estado, imune à intromissão dos demais pares da comunidade internacional (Donnelly, 2003). Christian Reus-Smit

²⁵ Para a compreensão da evolução do papel do indivíduo na ordem internacional, ver: Cançado Trindade, 2004 e 2008.

(2001) enxerga, como uma consequência negativa da leitura absoluta do princípio da soberania, a constituição de dois regimes opostos e contraditórios: o da soberania e o do direitos humanos; a fraqueza deste é resultado do fortalecimento daquele e vice-versa, como numa relação de soma zero. No entanto, Reus-Smit, ciente da importância da evolução dos direitos humanos, assim como a do conceito de soberania, é crítico dessa relação antagônica, o que o leva a defender a tese de que soberania e direitos humanos são, na verdade, dois elementos normativos de um *único* discurso. Um discurso sobre legitimidade da ação estatal. Segundo ele:

[t]reating these [sovereignty and human rights] as separate, mutually contradictory regimes obscures the justificatory role that human rights principles have performed in the constitution of the modern sovereign order. The organizing principle of sovereignty has never been a self-referential value; it has always been justified with reference to particular conceptions of legitimate statehood and rightful state action. **In the twenty century, sovereignty has been increasingly justified in terms of the state's guarantor of certain basic human rights and freedoms [...].** (2001, p.521) (grifo meu).

De fato, desde o término da Segunda Guerra Mundial, é inconcebível o reconhecimento de *legitimidade* em ações de Estados que atentem contra a dignidade de seus cidadãos. Quando Reus-Smit afirma que a soberania se justifica em termos da garantia pelo Estado de determinados direitos e liberdades fundamentais, ele avança a ideia de que soberania não diz respeito apenas a direitos dos Estados, mas também a deveres deste em relação à sua população. O chamado *international bill of rights* cumpriu o papel de demonstrar que soberania não indicava um cheque em branco que autorizava o Estado a fazer aquilo que bem entendesse em suas fronteiras. A forma encontrada para convencer os Estados de que a soberania não mais podia servir de escudo, que os isentasse de eventual responsabilidade no campo dos direitos humanos, foi a de estabelecer que a proteção da dignidade do povo competia primariamente, em realidade, ao próprio Estado. Assim, demonstrava-se que, no conteúdo da noção de soberania, também cabia a garantia de direitos e liberdades aos jurisdicionados do Estado. Logo, com a codificação dos direitos humanos, veio a identificação do sujeito garantidor desses direitos e, gradualmente, essa ideia de garante transformou-se em dever para, mais recentemente, ser reconhecida como *responsabilidade*. Desse modo, é no reconhecimento de direitos fundamentais dos indivíduos que repousa não apenas a

legitimidade estatal, mas igualmente a sua soberania.²⁶ O clássico paradigma de relações horizontais entre Estados dá lugar ao novo paradigma pautado nas relações Estado/povo.²⁷

Esse avanço na noção de soberania só foi possível por esse conceito não ser fixo²⁸ ou absoluto, estando sujeito, portanto, à constante evolução ou, segundo um vocabulário construtivista, a construções e desconstruções.²⁹ Afinal, não é razoável que o conceito mantivesse, em pleno sec. XXI, o mesmo conteúdo que detinha ao fim da Guerra dos Trintas Anos. Se no sec. XVII, a soberania teve papel chave na proteção do Estado moderno nascente, os conflitos humanitários, guerras, perseguições e massacres, ao longo da história, contribuíram para o amadurecimento da ideia, no sec. XX, de que cabia igualmente à soberania servir à proteção de populações que se encontravam sob o jugo de violência estatal.

Defende-se, portanto, que somente a partir dessa evolução admirável, ocorrida na ideia de soberania, cujo foco de proteção afasta-se do Estado para aproximar-se do indivíduo, foi possível a criação do ambiente propício para a emergência do RIDH. Em outras palavras: a elaboração do RIDH, impulsionada pelos eventos da Segunda Guerra Mundial, foi reforçada pela (re)construção concomitante do conteúdo da soberania. Quando soberania e direitos humanos passam a fazer parte do mesmo discurso, como ressaltado por Reus-Smit, e encontram-se em sintonia com os mesmos valores, há condições para a codificação

²⁶ Nas vésperas da reunião da AGNU de 1999, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan (1999), afirmou que: “state sovereignty, in its most basic sense, is being redefined [...] States are now widely understood to be instruments at the service of their peoples, and not vice-versa.” A afirmação de Annan reforça a redefinição do conceito de soberania que passa, atualmente, a abranger direitos e deveres do Estado. Logo, somente os Estados que cumprem com seus deveres e responsabilidades podem legitimamente usufruir das prerrogativas outorgadas pela soberania.

²⁷ De acordo com essa lógica, Cançado Trindade (2003, p.206) afirma que: “não se pode visualizar a humanidade como sujeito de direito a partir da ótica do Estado; impõe-se reconhecer os limites do Estado a partir da ótica da humanidade.”

²⁸ Afirma Richard Ashley (1984, p.271) que “sovereignty is a practical category whose empirical contents are not fixed but evolve in a way reflecting the active practical consensus among coreflective statesmen.”

²⁹ Reus-Smit defende que, como qualquer outra norma social, soberania apresenta um conteúdo, ou história, que evolui. Segundo ele: “like all social norms, the principle of sovereignty has a history, a history that has involved the same sort of communicative processes that surround the production and reproduction of other social norms. Just as the construction of issue-specific norms has entailed the grafting of new principles to pre-existing values, so too the principle of sovereignty” (2001, p.527). Na tentativa de compreender a maleabilidade à que o conteúdo do conceito de soberania está sujeito, Thomas Biersteker e Cynthia Weber (1996, p.11) sugerem explorar “the constitutive relationship between state and sovereignty; the ways the meaning of sovereignty is negotiated out of interactions within intersubjectively identifiable communities; and the variety of ways in which practices construct, reproduce, reconstruct, and deconstruct both state and sovereignty.”

dos direitos humanos. Estes, por serem intrínsecos à condição humana, representarem os mais altos padrões morais, ao ponto de servirem de modelo a valores universais. São direitos cuja tutela transborda as fronteiras nacionais, pois a forma pela qual o Estado trata seus nacionais transformou-se em tema de legítimo interesse internacional.³⁰

Enfim, os direitos humanos tornaram-se um objeto de estudo válido para as RI não apenas porque os Estados soberanos assim decidiram, num ímpeto voluntarista. Acredita-se que sem a compreensão da importância de um novo entendimento do significado de soberania, os Estados não teriam ratificado voluntariamente convenções internacionais de direitos humanos, tampouco teriam concordado em submeter o tratamento de seus nacionais a padrões internacionais, sob risco de sofrerem condenações morais ou mesmo legais.

Cabe ainda uma última observação relativa ao princípio da não-intervenção. Se, no passado, os Estados utilizavam-no como um meio de blindagem contra a censura internacional, atualmente esse comportamento não é mais aceitável, quando se trata de violações de direitos humanos. Se assim o fosse, a Constituição Federal brasileira de 1988 não elencaria, lado a lado, os princípios da “prevalência dos direitos humanos” e o da “não intervenção” como dirigentes das relações internacionais do país;³¹ tampouco, ambos constariam como propósitos da ONU em sua carta constitutiva.³² Assim como o conceito de soberania evoluiu, o princípio de não-intervenção, que dele deriva, não figura mais como empecilho à proteção dos direitos humanos. Contemporaneamente, seu sentido aproxima-se da ideia de assegurar aos Estados o seu livre desenvolvimento econômico, político e cultural, bem como o respeito às suas políticas públicas. Do mesmo modo, o princípio de não-intervenção não se limita apenas a repelir intervenção armada, a fim de assegurar a integridade territorial do Estado, mas qualquer ingerência externa, imbuída de razoável nível de coerção.³³

³⁰ Nesse sentido, Donnelly (1999, p.4) lembra, por exemplo, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 foi decisiva para o enraizamento da ideia de que “the way in which states treat their own citizens is not only a legitimate international concern but subject to international standards.”

³¹ Art. 4º, incisos II e IV da Constituição Federal de 1988.

³² Art. 1º, §3º e §7º da Carta das Nações Unidas.

³³ Kathryn Sikkink (2015) explica que não há contradição na defesa mútua da proteção dos direitos humanos e do princípio de não intervenção, ao citar o caso dos países latino-americanos, tradicionais defensores das doutrinas de soberania e não-intervenção. Segundo ela (2015, p.351): “early Latin American advocates of both nonintervention and international protection of human rights did not necessarily see a contradiction in their positions, because nonintervention was not seen as an end

2.2

Direitos Humanos e Política Externa

Como visto, na esteira das barbaridades cometidas pelo Estado durante a Segunda Guerra Mundial, foi possível a transformação de vontade política em avanços normativos e humanitários. Havia uma crença de que parte do sofrimento de que foram alvo milhares de indivíduos poderia ter sido prevenida, se um efetivo sistema de proteção internacional de direitos humanos estivesse em vigor (Buerghenthal, 2004). Era imprescindível à reconstrução da ordem internacional do pós-guerra uma referência ética e moral. Nessas circunstâncias, o RIDH evoluiu e se consolidou por meio: da inserção dos direitos humanos nos mandatos de organizações internacionais, com destaque para ONU; da elaboração e ratificação de instrumentos legais pelos Estados, que serviram de parâmetro para legislações domésticas; da realização de conferências internacionais; do desenvolvimento concomitante de mecanismos de efetivação de regras de direitos humanos, em nível regional e global, e da tendência da constituição de tribunais com jurisdições cada vez mais abrangentes. No entanto, apesar dos avanços, acredita-se que um passo a mais ainda precisa ser dado, com vistas ao maior fortalecimento do regime, o qual seria a inserção do tema dos direitos humanos na política externa de um número crescente de países. Embora não haja conexão óbvia entre direitos humanos e política externa (Vincent, 1986), muitos Estados já incluem essa pauta na sua agenda externa em virtude de diferentes motivos. Sob as perspectivas de diferentes correntes de RI, as razões para tal, assim como as críticas a essa tendência, são analisadas a seguir.

2.2.1

Realismo

value in and of itself, but as a mean to secure other desired goals.” No caso, a busca por um desenvolvimento autônomo, livre das ingerências da maior potência das Américas, os Estados Unidos. Alex Bellamy (2011, pp.13-15) chama atenção para a evolução, no continente africano, da defesa do princípio de não intervenção para a defesa da promoção do princípio da não-indiferença que, por sua vez, é muito próximo ao princípio de proteção dos direitos humanos. Curioso observar que o relato de ambos os autores desmistifica a tradicional visão de que os países mais fracos, egressos de processos de descolonização, seriam os mais reticentes à evolução do conceito de soberania ou a do princípio de não-intervenção.

Ao defender que as RI são marcadas por desconfianças generalizadas por parte dos Estados, que interagem em um ambiente internacional anárquico potencialmente conflituoso, o realismo não considera oportuno a persecução internacional de valores e ideias, como os que compõem a essência dos direitos humanos. Ademais, a concepção realista de que o interesse nacional é definido em termos de poder (Morgenthau, 2002), independente de considerações a preceitos morais, torna difícil o reconhecimento dos direitos humanos como um tema relevante de política externa. De acordo com George Kennan:

[t]he interest of the national society for which government has to concern itself are basically those of its military security, the integrity of its political life and the well being of its people. These needs have no moral quality. They arise from the very existence of the national state in question and from the status of national sovereignty it enjoys. They are unavoidable necessities of a national existence and therefore not subject to classification as either “good” or “bad.” (1985/1986, p.206).

A partir da citação acima, é possível desvendar o objetivo basilar do Estado, segundo a ótica realista, o qual seria garantir a sua integridade ou sobrevivência. Logo, o tema priorizado na agenda externa estatal é o da segurança, que, por sua vez, é definida de forma restrita, estando primordialmente relacionada ao fenômeno da guerra e possuindo como elementos definidores a ameaça, o uso e o controle da força militar (Walt, 1991, p.212) - elementos que não coadunam com a linguagem dos direitos humanos. Desse modo, é compreensível que, para um realista, o regime de direitos humanos seja considerado mais fraco do que, por exemplo, o regime de não-proliferação, uma vez que aquele não desperta interesses ligados ao tema da segurança por parte dos Estados, notadamente as grandes potências (Ruggie, 1983, p.104). Não é correto, no entanto, afirmar que direitos humanos correspondam a um tema completamente negligenciado por autores realistas. A adesão ao regime, assim como a inserção do tema na agenda externa, é factível, porém, sob certas circunstâncias. O Estado o faz movido por interesses geopolíticos maiores, estes sim, ligados à sua segurança. Logo, direitos humanos seriam um meio (não um fim valorizado em si mesmo), uma estratégia alternativa de poder que se esgotaria à medida que interesses geopolíticos dos Estados fossem gradativamente alcançados.

Repudia-se a concepção realista de uma ordem internacional indiferente a valores éticos e morais. Refuta-se, igualmente, a ideia realista de que inexiste uma

moral universal, mas sim valores domésticos que seriam impostos por países poderosos a países mais fracos (Morgenthau, 2002, pp.63-64; Kennan 1985/1986, p.207; Moravcsik, 2000, p.221). Acredita-se, ao contrário, que os direitos humanos são valores dotados de elevada carga axiológica, com destaque ao valor da dignidade humana. São intrínsecos a qualquer ser humano. Representam direitos morais supremos de caráter universal, reconhecidos internacionalmente e opostos a instituições, países e pessoas.

A crítica às ideias realistas expostas acima pode ainda ser aprofundada por meio de instrumentos analíticos preciosos fornecidos pelos teóricos da Escola Inglesa e do Construtivismo.

2.2.2

Escola Inglesa e Construtivismo: a importância das ideias e valores

Às vezes, o argumento de que os estados só obedecem a lei por motivos ulteriores, ou só o fazem quando a lei coincide com os seus próprios interesses, é usado como se fosse o bastante para desmoralizar a pretensão do direito internacional de ser levado a sério. Naturalmente, esse argumento não procede. A importância do direito internacional não repousa sobre a disposição dos estados de seguir esses princípios em detrimento dos seus próprios interesses, mas no fato de que eles, **com muita frequência, consideram do seu interesse comportar-se de acordo com as normas do direito internacional.** (BULL, 2002, p.161) (grifo meu).

A citação acima de Bull é de grande valia, pois engendra a resposta ao entendimento realista, segundo o qual, os Estados apenas respeitam os direitos humanos, quando essa obediência corresponde, ou pelo menos não compromete, a persecução de interesses geopolíticos maiores.

Bull alega que os Estados respeitam o Direito Internacional (o mesmo entendimento vale para o Direitos Humanos), porque comportar-se de acordo com essas regras é percebido como parte integrante do interesse nacional, ou seja, não se trata de um meio ou ação calculada para atingir outro objetivo, mas de um fim em si mesmo, em prol da manutenção harmônica da sociedade internacional. Desse modo, quando o ente estatal viola uma norma, ele reconhece que “que deve aos outros [E]stados uma explicação para a sua conduta, em termos de regras que eles

aceitem” (Bull, 2002, p.56). ³⁴ Isso mostra que, ao contrário do que os realistas acreditam, as regras não são flexíveis ou manipuláveis segundo o interesse do Estado. Como já discutido no Capítulo 1, Bull entende que as normas refletem o próprio entendimento de ordem internacional, ou melhor, de sociedade internacional: uma em que os Estados compartilham e se sentem unidos por uma série de valores, resultantes da interação entre eles. Estes, por sua vez, estão sujeitos às mesmas regras (entre elas as de direitos humanos que fazem parte do gênero maior Direito Internacional) e cooperam para o funcionamento de instituições comuns (Ibid. pp.15-19).

O entendimento de que a interação entre os Estados cria normas, valores e instituições, além de contribuir para a formação do interesse nacional - o que indica a limitação do pensamento realista de um comportamento estatal egoísta, calculista e *power-seeker* – igualmente é compartilhado por acadêmicos construtivistas. Nogueira e Messari ensinam uma premissa básica construtivista:

[...]vivemos em um mundo que construímos, no qual somos os principais protagonistas, e que é produto de nossas escolhas. Esse mundo, em constante construção, é construído pelos agentes. Não se trata de um mundo que nos é imposto, que é predeterminado e que não podemos modificar. Podemos mudá-lo e transformá-lo, ainda que dentro de certos limites [...]. (2005, p.162).

A citação dos professores acima revela que, para os construtivistas, o mundo é socialmente construído, ou seja, para eles o “social” – em oposição ao “material” – tem significativo peso em política internacional (Checkel, 2008, pp.72-73). Logo, de notável importância para o tema dos direitos humanos, será o papel de destaque dado a ideias, valores, ética e normas, o que colide com o clássico ceticismo realista (Price, 2008). Essas variáveis vão informar a relação dos Estados com o mundo material, contribuindo para a formulação do conhecimento sobre esse mesmo mundo. Outra contribuição construtivista está embutida na ideia de *construção* social. Os construtivistas enxergam o mundo como em constante mutação, por meio de um processo de interação entre agentes (indivíduos, Estados) e seu ambiente – o que Onuf (1998) chama de co-construção entre agentes e estrutura (ex. ordem internacional). A noção de mudança e transformação, presente

³⁴ Cf. nota 6 do Capítulo 1 acerca da justificativa norte-americana para a invasão do Iraque de 2003.

nessa assertiva, rejeita a naturalização do tratamento de certos pressupostos como dados inquestionáveis ou imutáveis; construtivistas vão construir e desconstruir uma série de conceitos. Se, como defende Wendt (1995), a anarquia é o que os Estados querem dela, a política externa também pode seguir a mesma lógica. Se, para os realistas, é imprescindível a defesa do interesse nacional, para os construtivistas, imperativo será a definição do interesse nacional (Checkel, 2008; Brysk, 2009). Este não é imutável, tampouco definido somente em termos de poder.

Wendt (1995, p.398) considera que “identities are the basis of interests”.³⁵ Embora o tema da identidade não desperte grande interesse por parte das teorias convencionais de RI (Berenskoetter, 2010; Tickner, 1996,) ³⁶ ele é de grande valia para explicar o interesse estatal na defesa internacional dos direitos humanos. A assertiva de Wendt é fundamental, por exemplo, para entender a adesão ao RIDH de países como o Brasil, Argentina e África do Sul. Países que, por meio da necessidade de uma reformulação identitária, a fim de superar os traumas de um passado marcado por violações sérias de direitos humanos (no caso dos sul-americanos, em virtude da ditadura militar, e no caso sul-africano, do regime do *apartheid*), identificaram como parte relevante do interesse nacional a participação ativa no regime de direitos humanos.³⁷ De forma semelhante, a construção do sistema europeu de direitos humanos serviu para uma Europa, traumatizada de perto pelos horrores do Holocausto, recuperar as esperanças de um futuro de paz, além de fazer parte de um processo ainda mais abrangente de integração e construção de uma identidade comum europeia. Mesmo os EUA, uma potência com claros excedentes de poder, reconheceu a relevância de incluir os direitos humanos como um critério não negligenciável no cálculo da política externa. Segundo Sikkink (1995, pp. 162-164), essa necessidade tornou-se latente sobretudo a partir de um

³⁵ Felix Berenskoetter (2010, p.3696) explica que, em meio a um contexto de grandes mudanças trazidas pelo fim da Guerra Fria, como a dissolução da URSS, a noção do Estado westfaliano como sendo uma entidade fixa/dominante, ficou prejudicada. Logo, muitos acadêmicos internacionalistas, em busca de novos instrumentos conceituais, vão descobrir na *identidade* uma forma de ressaltar a natureza de construção social do Estado e de seus interesses.

³⁶ Tickner (1996, p.151) demonstra o efeito da negligência do tema da identidade em RI: “[i]n conventional international theory, states, like Hobbe’s individuals in the state of nature, appear to have sprung like mushrooms into maturity: States look alike, differentiated only by their power and capacity to act on the international system.” Felix Berenskoetter (2010, p.3595) sublinha que o tema da identidade vem ganhando importância entre os acadêmicos que buscam uma alternativa ao vocabulário realista-racionalista. Nesse sentido, Henry Nau (1993) atesta que ‘identidade’ é uma variável tão ou mais relevante em RI quanto ‘anarquia’ ou ‘poder’.

³⁷ Para um estudo mais aprofundado sobre o caso argentino, ver: Sikkink, 2008. Para o sul-africano: Brysk, 2009 e, para uma análise mais crítica, Borer e Mills, 2011.

momento em que era crucial para o país repensar o seu papel no mundo e restaurar sua imagem, em razão de eventos, como o escândalo de Watergate, a contestação à Guerra do Vietnã e o movimento pelos direitos civis.

Se a identidade serve de alicerce ao interesse nacional e o tema de direitos humanos pode desempenhar papel fundamental na reformulação identitária, é lógico deduzir que os direitos humanos têm potencial para ser integrante legítimo do interesse nacional. Essa constatação está clara nas seguintes palavras de Alison Brysk:

[w]hy do the dozens of Global Good Samaritans sacrifice their national interests to help strangers? The quick answer is—they don't. Global good citizen states see the blood, treasure, and political capital they contribute to the international human rights regime as an investment, not a loss. **Like other states, global Good Samaritans are following their national interest; the difference is that they have a broader, longer-term vision of national interest. Global good citizens have reconstructed their national identity in accordance with universalist norms, roles, and expectations.** Thus, they have learned to see themselves as interconnected members of a global community that works best for everyone when human rights are respected. (2009, p.31) (grifo meu).

A política externa de qualquer Estado é tradicionalmente reconhecida como um instrumento eficiente de persecução do interesse nacional. O argumento de Brysk é elucidativo, pois confirma que a defesa internacional dos direitos humanos por parte de alguns Estados não é justificada por motivos meramente altruístas, uma vez que faz parte, de forma consciente, do próprio interesse nacional. Isso porque os Estados que conduzem uma política externa de direitos humanos (PEDH) se veem e querem ser vistos como identificados com valores universais da mais alta relevância moral.³⁸ Esforçam-se para promover seu respeito, pois acreditam na contribuição desses valores para construir uma ordem internacional melhor para todos. A ideia de Brysk de uma “global community” assemelha-se, portanto, à noção de “sociedade internacional” de Bull, assim como, à ideia de paz e estabilidade da “zona democrática de paz” dos liberais. Percebe-se que, ao contrário do entendimento realista, o interesse nacional contém uma dimensão

³⁸ Ao explicar o inevitável apelo ideológico dos direitos humanos, Moravcsik (2000, p.224) explica que: “governments promote norms abroad because they are consistent with universal ideals to which they adhere; governments accept them at home because they are convinced doing so is appropriate”.

moral relevante, e a política externa, que busca satisfazê-lo, persegue não ganhos relativos, como em um jogo de soma-zero, mas ganhos que alcancem a todos.

Diante do exposto até o momento, não é difícil a compreensão da importância atribuída pelos construtivistas ao papel de valores e ideias para a elaboração de uma PEDH. Valores moldam discursos e reconstroem interesses, inclusive os nacionais. Sikkink (1995, p.139) é enfática ao concluir que: “the story of how human rights became an integral and legitimate part of foreign policy and international relations illuminates the power of principled ideas to shape policy.” É certo que essas ideias e valores, para surtirem o devido efeito e perdurarem, precisam ser postas em prática e institucionalizadas. A institucionalização – que conta com o apoio de líderes engajados, diplomatas dedicados, experts e ativistas transnacionais - ocorre por meio de legislação específica e criação de órgãos estatais afetados pela temática dos direitos humanos (Brysk, 2009, p.32).³⁹

2.2.3

Liberalismo

Discutidas as críticas - baseadas em preceitos da Escola Inglesa e do Construtivismo - à percepção realista sobre direitos humanos, é interessante observar a reação liberal sobre o tema.

Há um avanço na leitura liberal dos direitos humanos, sobretudo em razão do diálogo entre o pensamento kantiano e as noções de moralidade, dignidade, cosmopolitismo e paz perpétua, além da valorização atribuída por essa escola à *liberdade*.

Ao buscar contrapor algumas das ideias caras ao realismo, os liberais defendem que, embora a ordem internacional seja anárquica, ela não é necessariamente conflituosa, pois a cooperação interestatal é possível por meio de regimes de cooperação impulsionados por forças tais como organizações internacionais, comércio internacional ou democracias. Nesse sentido, percebe-se o desenho de um cenário mais propício ao alastramento dos direitos humanos.

³⁹ É interessante a observação de Sikkink (1995, pp.162-164) de que a política externa de direitos humanos dos EUA, desenvolvida na Administração Carter, sobreviveu à oposição de figuras importantes do Governo Reagan porque as ideias já haviam se enraizado em lei e em órgãos do Executivo e do Legislativo (ex. *Bureau for Human Rights and Humanitarian Affairs* e comitês do Congresso).

Logo, as relações entre os Estados não se baseiam, solenemente, em variáveis de poder; tampouco o modelo realista de RI, que bem demonstra o nível de desconfiança entre os países, explica o ambiente predominante de paz no mundo liberal democrático. De notável importância para o desenvolvimento dos direitos humanos é o entendimento liberal de que, embora o Estado permaneça como ator relevante, ele cede parte do seu protagonismo ao indivíduo. Este, além de deveres perante o Estado, é portador de direitos que o protegem da arbitrariedade estatal e salvaguardam sua liberdade. Aliás, muito da atratividade do liberalismo advém da valorização da liberdade, que, por sua vez, é fonte de uma série de direitos e instituições.

Valores também permeiam o discurso liberal. De acordo com os liberais, os valores e ideais compartilhados pelos Estados (direitos humanos, liberdade, democracia), além das forças econômicas (capitalismo, mercado) e das instituições políticas (representação democrática), têm um impacto positivo nas relações interestatais (Doyle, 2008, p.50), o que estimula a manutenção de um espaço – a zona de paz liberal – onde os países cooperam e acomodam seus interesses. Uma vez que, democracias liberais tendem a não entrar em guerra entre si, a política externa liberal vai priorizar a preservação e a expansão da zona liberal de paz (Doyle, 2008). Esse postulado não está, no entanto, imune a riscos, pois a perseguição desse objetivo em política externa pode criar tensões com o mundo não liberal, onde a cooperação parece dar lugar à anarquia conflituosa, típica dos realistas. Trata-se, portanto, de uma paz seletiva, privilégio de uma zona separada, composta por Estados exclusivamente liberais. Estes são propensos à paz somente nas relações com seus pares liberais, enquanto a tendência ao conflito é marca da interação com o mundo não liberal (Doyle, 2008). Não é sem razão que a História está repleta de exemplos de guerras entre Estados democráticos liberais e Estados não liberais.

Andrew Moravcsik faz referência direta ao lugar de destaque ocupado pelos direitos humanos na agenda liberal. Segundo ele (2000, p.229): “established democracies have an incentive to promote such arrangements [international human rights instruments] for others [...] in order to bolster the “democratic peace” by fostering democracy in neighboring countries.” Nota-se, portanto, a existência de um incentivo liberal para que o tema dos direitos humanos ocupe papel relevante na agenda de política externa dos Estados liberais, com a ressalva de que não é

imprescindível que o Estado promotor seja uma *established* democracia, pois uma recém-democracia, como será visto abaixo, tem tanto a ganhar, ou mesmo mais, do que uma democracia madura, ao propagar internacionalmente os direitos humanos.

2.2.4

O Argumento Relativista

A contribuição liberal à promoção internacional dos direitos humanos deve, no entanto, ser compreendida de forma cuidadosa a fim de evitar o surgimento de concepções equivocadas, ou no mínimo, questionáveis. Reconhece-se que, assim como qualquer Estado, democracias liberais não apresentam históricos de direitos humanos impecáveis. Embora haja críticas louváveis ao modelo econômico preconizado pelos liberais (não é intenção da autora discuti-las aqui), admite-se que o modelo de representação política por eles defendido é o mais compatível com a proteção dos direitos humanos. Dito isso, é importante refutar algumas ideias surgidas do fato de a teoria liberal valorizar a inclusão dos direitos humanos na agenda externa dos países, como forma de expansão da “zona de paz democrática”, ou melhor, da estabilidade e do desenvolvimento.

Sikkink (2015) e Moravcsik (2000) fazem alusão ao entendimento, comum no mundo acadêmico, segundo o qual, são as grandes potências ocidentais liberais que estabelecem a agenda internacional de direitos humanos e, via coerção ou persuasão, atraem mais Estados ao RIDH.⁴⁰ Esse tipo de afirmação é nociva, pois incentiva a propagação da ideia, difundida, por exemplo, entre acadêmicos pós-coloniais, de que os direitos humanos são uma narrativa de poder do Norte, representativa de tradições e valores ocidentais individualistas. De acordo com essa concepção, esses direitos seriam impostos aos países do Sul, como uma espécie de imperialismo moral ou canibalismo cultural. Ilan Kapoor, ao criticar a agenda de direitos humanos dos modelos desenvolvimentistas, subscritos por organizações multilaterais, argumenta o seguinte:

[t]hey call human rights transhistorical and ‘natural’, yet they are drawing on a particular tradition (i.e. the Western liberal rights

⁴⁰ Reus-Smit (2001, p.531), na mesma linha, diz que: “it is widely assumed that the development of the international human rights regime was a Western project, and, that developing countries have consistently and vigorously defended their domestic jurisdiction against such norms.”

tradition of Euro-North America), and on a political history that originates in granting rights to the few (male property owners) and denying them to the many (women, non-propertied classes, non-white people). The end result is that the promulgation of human rights amounts not to the promotion of universal rights, but to the universalization of the Western legal tradition. [...] A significant criticism of the universalist position is that, by posting the West as the site of progress, it is inclined to dismiss 'local culture.' (2008, pp.34-35).

A forma de encarar os direitos humanos como uma unidade universal, indivisível e interdependente, consagrada na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, rebate muitas das questões levantadas acima. O fato de esse instrumento ter sido adotado por consenso por 171 Estados (Alves, 2000) já é um indicativo da fragilidade do argumento relativista, assim como da ideia de que são os países ricos do Norte os expoentes do desenvolvimento dos direitos humanos. Sobre essa última assertiva, Moravcsik (2000, p.219) denuncia a carência de base empírica sólida que evidencie essa suposta liderança.⁴¹ Sikkink (2015) e Reus-Smit (2001) demonstram que o RIDH não foi um projeto ocidental imposto e digerido passivamente pelo Sul; ao contrário, ambos sublinham o ativo papel, pouco lembrado, de países asiáticos e latino-americanos na construção do regime.⁴²

Quando Kapoor faz alusão ao “Western liberal rights tradition,” ele refere-se aos direitos políticos e civis ou “direitos de liberdade.”⁴³ De fato, esses direitos, cuja titularidade é individual, foram os primeiros a serem consagrados nas ordens

⁴¹ O autor, ao investigar as negociações que precederam a adoção da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, comprova que foram os países de menor peso relativo, recentes democracias, os que demonstraram o interesse maior na criação do sistema europeu de direitos humanos (Moravcsik, 2000).

⁴² Reus-Smit (2001, pp.531-532) sublinha o papel importante que países em desenvolvimento da Ásia e da América Latina tiveram na elaboração dos projetos da DUDH e dos dois pactos internacionais da ONU (ICCPR e ICESCR), além de terem contribuído para a aprovação do Primeiro Protocolo Opcional ao ICCPR. Sikkink (2015) lembra que são poucos os estudiosos que chamam a atenção para o fato de que foram os países latino-americanos os responsáveis pela elaboração do primeiro documento que enumerou, de forma pormenorizada, uma gama de direitos humanos (a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem foi aprovada oito meses antes da famosa DUDH). Ela ainda enfatiza que mesmo os acadêmicos especialistas em América Latina não costumam mencionar o importante papel das delegações latino-americanas na inclusão do tema direitos humanos na Carta da ONU, durante a Conferência de São Francisco. Frisa-se, ainda, o pioneirismo do sistema regional africano de direitos humanos, ao codificar o direito ao desenvolvimento e também a proteção dos direitos dos povos.

⁴³ O Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF), em julgamento, já proferiu clara distinção entre os chamados “direitos de liberdade” e os “direitos de igualdade”. Segundo o tribunal: “enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) – que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais – realçam o princípio da liberdade, os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) – que se identificam com as liberdades positivas, reais ou concretas – acentuam o princípio da igualdade” (STF, 1995).

constitucionais domésticas, a partir de ideias iluministas e liberais, e tiveram expressiva influência da “voz do Norte” (Bonavides, 2013, pp.563-564; Piovesan, 2006, p.22). Por sua vez, os direitos econômicos, sociais e culturais, ou “direitos de igualdade,” identificavam-se mais com a pauta socialista e, igualmente, com a “voz do Sul”, servindo de base para a demanda do mundo em desenvolvimento por uma ordem econômica internacional mais justa (NOEI) (Eguizabal, 2000, p.276; Reus-Smit, 2001, p.532; Piovesan, 2006, p.22).⁴⁴ Não é à toa que, em plena Guerra Fria, foram elaborados dois pactos internacionais de direitos humanos, embora a ideia original repousa-se na criação de apenas um instrumento (Reus-Smit, 2001, p.532). No entanto, apesar da feitura de dois instrumentos com categoria de direitos distintas, na década de 1960, em ambos houve menção explícita à ideia de interdependência dos direitos humanos. Nos preâmbulos do ICCPR e do ICESCR está disposto que: “the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights, as well as his economic, social and cultural rights.” Ademais, recorda-se que a ideia de interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos já estava presente desde 1948, quando a DUDH incluiu em um só documento, sem distinção, as duas categorias de direitos discutidas.⁴⁵

De qualquer forma, se havia ainda alguma dúvida remanescente quanto ao reconhecimento internacional da complementariedade dos “direitos de primeira e segunda gerações”, essa dúvida foi sanada em Viena. Portanto, independentemente de alguns países demonstrarem (ou terem demonstrado) mais apreço por direitos individuais, enquanto outros, por direitos coletivos,⁴⁶ a Declaração de Viena de

⁴⁴ Sikkink (2015, p.353) enfatiza inclusive que a valorização dos direitos econômicos e sociais pelos países da América Latina é anterior à noção da NOEI. A autora, ao sublinhar a contribuição latino-americana para a elaboração da DUDH, destaca a defesa latino-americana da inclusão dos direitos econômicos e sociais na declaração.

⁴⁵ Importante ressalva é necessária a fim de dissipar aparentes contradições. A classificação dos direitos humanos em gerações ou dimensões deturpam a característica de indivisibilidade dos direitos humanos e dão margem a visões fragmentárias e hierarquizadas. A repartição dos direitos humanos em categorias distintas pode implicar no entendimento equivocado de que certo grupo de direitos é mais ou menos importante do que outro, para a promoção da dignidade da pessoa humana, ou, ainda, que o surgimento desses direitos ocorreu necessariamente de maneira cronológica e sucessiva na história. Feita essa ressalva, observa-se que a classificação dos direitos humanos, neste trabalho, tem fins meramente didáticos, pois facilita a identificação das várias fases de afirmação de determinados direitos na história ou características que lhe sejam comuns.

⁴⁶ Frisa-se ainda que não é problemático o fato de que a evolução de alguns direitos se deva à ação de determinados países, enquanto o desenvolvimento de outros, seja resultado do impulso de países distintos. Como já mencionado aqui, os direitos humanos têm uma história e, ao contrário do

1993 reconheceu, de forma precisa, que os diversos direitos dependem um dos outros para a sua realização plena.⁴⁷ Essa constatação é ilustrada, por exemplo, pelo fato de a consolidação e estabilidade da democracia (política) depender do desenvolvimento concomitante da democracia social, isto é, da redução das desigualdades socioeconômicas.

A citação transcrita de Kappor também enseja a discussão universalismo vs. relativismo, embora esse debate já seja considerado, por parte expressiva da literatura de direitos humanos, ultrapassado.⁴⁸ Dada a atual evolução dos direitos humanos, não é mais razoável que o desrespeito a qualquer direito fundamental seja justificado em termos culturais. Não é admissível acreditar que indivíduos consintam em sofrer tortura, racismo, prisão arbitrária ou aceitem permanecer no analfabetismo ou na pobreza em nome da diversidade cultural. Ademais, como o próprio Kaapor (2008) reconhece, algumas violações aos direitos humanos (ex. violência contra a mulher), apesar de tradicionalmente justificadas em termos culturais, têm, na verdade, causas mais profundas ligadas a outros fatores.⁴⁹ Logo, defender a universalidade dos direitos humanos não significa acreditar em uma universalidade abstrata, em que o homem é encarado como um titular de direitos

entendimento de Kapoor, não são naturais, visto que são resultado de processos específicos. No entanto, argumenta-se que os direitos humanos não podem ficar reféns dos países que, no passado, por diversas razões, tiveram papel mais ativo no seu desenvolvimento, caso contrário há subsídios para teses equivocadas como a do imperialismo moral. As duas forças contrárias à noção de que o tema dos direitos humanos pertence a determinado conjunto de valores, ou represente interesses exclusivos de certo grupo de países, são: interdependência e universalidade. Além disso, Donnelly (2003, pp.158-159) depois de sublinhar que praticamente todos os Estados afirmam, regular e explicitamente, seus compromissos com os direitos humanos, enfatiza que: “[t]o act on behalf of internationally recognized human rights is not to impose one’s own values on other countries. It involves an effort to bring the practice of other governments more into line with their own professed values (which we share).”

⁴⁷ O art.5 da Declaração de Viena de Direitos Humanos diz que: “[t]odos os Direitos Humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados. A comunidade internacional deve considerar os Direitos Humanos, globalmente, de forma justa e equitativa, no mesmo pé e com igual ênfase [...]”

⁴⁸ Piovesan (2006, pp.16-17) ensina que os universalistas defendem que “os direitos humanos decorrem da dignidade humana, na condição de valor intrínseco à condição humana” (visão adotada neste trabalho). Já os relativistas, sob o argumento de que não há moral universal, acreditam que cada cultura detém uma noção própria de direitos fundamentais, ligada a circunstâncias culturais, sociais e históricas de cada sociedade.

⁴⁹ O autor explica que o estupro cometido por gangues no Paquistão tem causas mais ligadas à política local do que à cultura e que a subordinação feminina à figura masculina não é necessariamente produto do patriarcado tradicional, mas sim de “unequal state property/inheritance laws or male dominanton in the advancing cash economy.” (2008, pp.33-34). Curioso observar que, embora Kapoor se considere crítico também do discurso cultural relativista (segundo ele, esse discurso aparenta ser uma mera reação à hegemonia ocidental, caindo na mesma armadilha moderna dualista: toda tradição legal não-ocidental é comunitária e necessariamente boa, enquanto os direitos individuais são exclusivamente ocidentais e necessariamente ruins), o autor não escapa desse debate ao denunciar a inobservância da cultura do *outro* na agenda de direitos humanos. Ibid.pp.33-37.

genéricos, mas reconhecer que os direitos humanos alcançam a todos “independentemente de etnia, cor, credo religioso ou político, classe, riqueza, poder, gênero, geração, nacionalidade ou qualquer outra sorte de clivagem econômica, política, social ou cultural ” (Adorno, 2008, p.195).⁵⁰

É compreensível a crítica que autores pós-colonialistas formulam aos modelos de desenvolvimento econômico - elaborados por países do Norte, muitas vezes a partir de experiência própria - recomendados ao Sul global, sem a devida consideração ao contexto socioeconômico local. É sem fundamento, no entanto, a crítica deles à inclusão nesses modelos da agenda de direitos humanos, sob o argumento de imposição de valores estrangeiros. Dito isso, é válido reconhecer, no entanto, a contribuição do argumento relativista na medida em que ele incentiva um maior diálogo e interação entre culturas diferentes, além de uma maior valorização e estímulo à agência local. Se os direitos humanos são universais, suas formas de implementação não necessariamente o são.

2.2.5

As ideias importam

Os Estados escolhem seguir uma PEDH por uma série de razões e diferentes escolas de pensamento em RI fornecem instrumentos analíticos para desvendá-las. O realismo considera essa escolha acessória e meramente instrumental com vistas ao alcance de interesses ulteriores. Os liberais contribuem para essa opção por meio da valorização do indivíduo, de ideias democráticas e de valores cosmopolitas. Estudiosos da Escola Inglesa, influenciados pela tradição grociana, acreditam que o respeito ao direito é do interesse dos Estados por constituir uma condição importante para o estabelecimento de uma ordem

⁵⁰ No mesmo sentido, Evan Luard (1981, p.21) defende que: “[i]t is not by chance that the most important international instrument in this field is entitled the Universal Declaration of Human Rights, and was adopted without single dissented vote. The assertion was that the standards laid down could and should be attained in any country. It was never expected that any state is too small, too remote or too poor to be expected to attain them.” Sérgio Adorno (2008, p.196), a fim de dissipar a noção de homem genérico, sem particularidades, como o sujeito por excelência de direitos humanos universais, sublinha, por exemplo: i) o aumento dos bens considerados suscetíveis de receber a tutela e proteção desses direitos; ii) a extensão da titularidade de alguns direitos típicos a sujeitos diversos do homem (família, grupos étnicos, natureza, meio ambiente) e iii) a reivindicação de garantias para múltiplos sujeitos de direito: mulheres, crianças e adolescentes, idosos, homossexuais, migrantes, demandantes de cuidados especiais, etc.

internacional harmônica e estável. Os construtivistas, por sua vez, debruçam-se sobre a definição desse interesse, que é maleável e sofre o impacto de valores e ideias. Chegam à conclusão de que a adoção de uma PEDH faz parte de uma percepção abrangente do interesse nacional, que, por sua vez, está intrinsicamente relacionado a elementos identitários. Não são eles idealistas ao ponto de acreditarem que a agenda externa de direitos humanos levará sempre vantagem, quando confrontada com outros interesses. No entanto, por apostarem na força das ideias e dos valores, os construtivistas sinalizam que há esperança de que a opção pelo respeito aos direitos humanos saia vitoriosa, quando o Estado deva decidir que ação externa tomar. São por essas razões que se conclui ser o construtivismo a escola mais apta a desvendar os interesses que motivam o Estado a elaborar e defender uma PEDH.

2.3

Brasil: a inserção dos direitos humanos na agenda (interna e externa) brasileira

2.3.1

Evolução

2.3.1.1

O período anterior à redemocratização de 1985

Se a Segunda Guerra Mundial é marco decisivo para a emergência do RIDH, no caso do Brasil, ela figura como causa relevante para o fim de um regime ditatorial – o Estado Novo. Era no mínimo contraditório a continuidade de uma ditadura em um país que enviara seus soldados para lutar contra regimes fascistas na Europa. No entanto, apesar da frágil redemocratização pós-Getúlio Vargas, em tempos de Guerra Fria, a evolução dos direitos humanos no Brasil consubstanciou-se em processo lento e sofreu sérios revezes, sobretudo em razão da instalação da ditadura militar, que perdurou de 1964 a 1985.

Antes de 1985, ainda que o Brasil tivesse contribuído para a construção do RIDH, fizesse parte de alguns instrumentos internacionais⁵¹ e tivesse adquirido

⁵¹ Ex. Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, assinada em 1966 e ratificada em 1968 e Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinada em 1981, ratificada em 1984. *Status* de ratificações disponível em: <http://indicators.ohchr.org/>. Acesso em: 10 fev.2017. Para uma lista completa dos

alguma experiência de diálogos com órgãos de monitoramento internacional,⁵² sua participação no regime era ainda muito limitada, e seu impacto em políticas públicas domésticas era praticamente nulo (Cançado Trindade, 2006, p.220). Referências à promoção dos direitos humanos eram majoritariamente retóricas. Entre o período democrático de 1946 a 1964, quando confrontado, o governo brasileiro sistematicamente isentava-se de responsabilidade (Pinheiro, 1999, p.29). O cenário piora com o golpe militar de 1964. Entre os militares era forte o entendimento de que os direitos humanos constituíam matéria de exclusiva competência da jurisdição nacional. Contavam com a habilidade da diplomacia brasileira para evitar monitorando internacional.⁵³ Também durante o ciclo de autoritarismo, instalou-se um sofisticado aparato de repressão, cujo alcance não era restrito ao território nacional (ex. Operação Condor). Controle sobre a violência perpetrada pelo Estado era praticamente inexistente, o que agravava as recorrentes violações de direitos humanos (ex. prisões arbitrárias, execuções sumárias, desaparecimento forçado, tortura, guerra psicológica), algumas delas, travestidas de legalidade (ex. cassação de mandatos eletivos, censura, limites impostos às prerrogativas dos poderes Legislativo e Judiciário, esfacelamento dos partidos de oposição) (Adorno, 2008, p.1999).

O contexto da Guerra Fria não era favorável a uma pressão internacional que condenasse, de forma explícita, a situação dramática dos direitos humanos no Brasil e, tampouco nas demais ditaduras latino-americanas.⁵⁴ Direitos humanos não era prioridade na agenda internacional, ficando restrito, quando muito, a debates

instrumentos internacionais assinados pelo Brasil, antes dos anos 1990, ver: Cançado Trindade, 2006, p.225.

⁵² Ex. Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no plano global e Comissão Interamericana de Direitos Humanos no plano regional.

⁵³ Segundo Paulo Sérgio Pinheiro (1999, p.9): “the Brazilian Mission in Geneva established a defensive strategy when discussing issues which involved human rights. There was not yet an attitude of co-operation but rather one of ‘damage control.’” Durante o regime militar, a situação dos direitos humanos no Brasil foi considerada pela Comissão em 1974-1975. O exame foi concluído em 1976, no contexto da abertura política anunciada pelo presidente Ernesto Geisel. Os relatórios não se tornaram públicos (Alves, 1994, p.21).

⁵⁴ Lindgren Alvez explica a dificuldade da promoção e monitoramento dos direitos humanos no contexto de Guerra Fria. Segundo ele (1994, pp.5-6): “[d]adas as peculiaridades de tais direitos, necessariamente realizados dentro das jurisdições nacionais, era mais fácil, no mundo bipolar de confrontação ideológica entre comunismo e capitalismo, escamotear as violações detectadas internacionalmente com argumentos de que as denúncias tinham por finalidade desacreditar a imagem positiva que cada bloco oferecia de si mesmo e, assim, proporcionar vantagens políticas ao lado adversário. Com exceção dos casos mais gritantes, como o da África do Sul, os problemas de direitos humanos, conquanto denunciados, tendiam a ofuscar-se dentro das rivalidades estratégicas das duas superpotências.”

em fóruns multilaterais.⁵⁵ Esse cenário adverso começa a sofrer mudanças, no entanto, em meados da década de 1970, quando o monitoramento da Comissão de Direitos Humanos da ONU,⁵⁶ finalmente, torna-se uma realidade; os Pactos de Direitos Humanos da ONU entram em vigor; a luta contra o *apartheid* na África do Sul se intensifica; a censura à ocupação de territórios palestinos por Israel acentua-se e o tema dos direitos humanos passa a ser uma prioridade para a política externa norte-americana (Saboia, 2009, p.56; Donnelly, 1999; Sikkink, 1995). Na administração Carter, a promoção do interesse nacional dos EUA - para o qual a estabilidade dos países de sua área de influência contribuía - foi reformulada. Se até então, esse interesse validava o apoio a regimes anticomunistas repressivos, com Carter, o caminho para a estabilidade regional compreendia a defesa dos direitos humanos e da democracia (Sikkink, 1995, p.142). De fato, essa mudança constrangia as ditaduras sul-americanas, que não mais podiam contar com a retórica anticomunista para acobertar abusos. Paralelamente ao aumento da pressão internacional, a sociedade civil brasileira mobilizava-se contra a continuidade do regime militar. Cresciam as manifestações a favor da anistia (à oposição política) e do retorno democrático (eleição presidencial direta).

No caso brasileiro, a transição democrática veio com um preço alto. Apesar da intensa mobilização popular, a campanha pelas “Diretas Já” fracassou em virtude da não aprovação da Emenda Constitucional (EC) Dante de Oliveira.⁵⁷ Tancredo Neves, o primeiro candidato civil eleito pelo colégio eleitoral do Congresso Nacional, representante do PMDB (partido de oposição à ditadura),

⁵⁵ Sobre essa situação, Donnelly (1999, p.8) constata que: “[d]uring the height of the Cold War, human rights were largely restricted to multilateral international arenas. The language of human rights was most striking for its absence in bilateral relations, even when dealing with central human rights issues.” Frisa-se ainda que a Comissão de Direitos Humanos da ONU, o mais importante órgão do período dedicado ao tema, apenas em 1967 foi autorizada a discutir direitos humanos publicamente (Res. ECOSOC 1235/1967) e somente na década de 1970 passou a usufruir de poderes investigatórios (Res.1503/1970 do ECOSOC). Ibid. p.7.

⁵⁶ A deposição do presidente democraticamente eleito chileno, Salvador Allende, seguida de uma repressão brutal, implicou na criação de um grupo de trabalho (GT) específico no interior da Comissão, em 1975, quando, pela primeira vez, um país seria submetido a investigações detalhadas sobre graves violações de direitos humanos na ONU. Na década de 1980, foram criados GTs temáticos, que investigavam violações de direitos humanos de forma global. Destaque para o primeiro GT criado em 1980 sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários, que já investigou milhares de casos em uma dezena de países, como Argentina, Chile, Guatemala, Uruguai e Brasil (Alston, 1995). Criado originalmente para funcionar durante um ano, seu mandato vem sendo renovado sucessivamente até o presente.

⁵⁷ A Proposta de Emenda Constitucional nº 5 de março de 1983, popularmente conhecida como Emenda Dante de Oliveira, propunha o restabelecimento das eleições diretas para Presidente da República no Brasil, após duas décadas de regime militar com eleições presidenciais indiretas.

faleceu antes da posse, sob forte comoção popular. Caberia então ao seu vice, José Sarney, uma antiga liderança da ARENA (partido de apoio à ditadura), a condução da redemocratização brasileira. Ainda sob o governo militar, foi promulgada a Lei da Anistia (lei 6.683/79), sob o argumento de que ela asseguraria uma mudança pacífica do regime militar para o regime civil-democrático.⁵⁸ Tratou-se, no entanto, de uma “anistia de mão-dupla”, isto é, foram anistiados tanto os crimes praticados pelo regime contra os opositores quanto os cometidos pelos opositores contra o regime. Diferente do que ocorreu nos vizinhos latino-americanos, no caso do Brasil, a opção pela anistia representou um obstáculo à realização de julgamentos das violações de direitos humanos ocorridas durante o regime militar, ou seja, a punição aos criminosos da ditadura nunca se concretizou.⁵⁹ Apesar da jurisprudência da Corte Interamericana⁶⁰ e da mobilização de setores da sociedade civil contrários à lei de 1979, em julgamento de abril de 2010, a mais alta corte brasileira, por sete votos a dois, declarou improcedente a arguição da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e confirmou a vigência da Lei de Anistia brasileira (STF, 2010).⁶¹

2.3.1.2

O recomeço: identidade e direitos humanos

⁵⁸ Kathryn Sikkink e Carrie B. Walling (2007) explicam que esse argumento é comum entre aqueles que controlam o processo de transição política. Eles dão preferência à adoção de leis de anistia, sob a justificativa de que elas assegurariam estabilidade e reconciliação, ainda que o preço a pagar fosse a impunidade. Esse entendimento, segundo as autoras, corresponde a uma visão pessimista de alguns acadêmicos que acreditam que mecanismos de Justiça Transicional, especialmente os julgamentos por violações de direitos humanos, exacerbariam conflitos, prejudicando, assim, a consolidação de novas democracias. Entretanto, ao analisarem o impacto de julgamentos, em 14 países da América Latina, as autoras concluíram que esse entendimento negativo não encontra paralelo na realidade latino-americana.

⁵⁹ A combinação de anistia e julgamentos foi possível na América Latina ou porque as leis de anistia eram diferentes e algumas excluíam certos crimes e atores (ex. na Guatemala, a lei da anistia não compreendia crimes contra a humanidade e genocídio, no Uruguai, a lei excluía líderes civis do regime militar) ou porque as leis de anistia foram mais tarde questionadas na Justiça e, como resultado, foram modificadas ou revertidas (ex. no Chile, o crime de desaparecimento forçado foi considerado um crime permanente, logo, não coberto pela anistia e, na Argentina, a Suprema Corte do país considerou as leis de anistia inconstitucionais em 2005). (Sikkink e Walling, 2007, p.435).

⁶⁰ Nos casos *Barrios Altos vs. Peru* de 2001 e *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* de 2006, a Corte Interamericana de Direitos Humanos declarou que as leis de anistia dos respectivos países eram incompatíveis com a Convenção Americana de Direitos Humanos e, portanto, careciam de efeitos jurídicos à luz desse tratado. Ver sentenças em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf> (Peru)

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf> (Chile) Acesso em 10 jan. 2017.

⁶¹ Ver também: Notícias do STF, em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=125515>> Acessos em 10 jan. 2017.

Após duas décadas sob regime militar ditatorial, era imprescindível para o país uma reformulação da sua identidade, em virtude não apenas de condicionantes domésticas (retorno à democracia), mas também de fatores sistêmicos (nova conjuntura internacional surgida com o fim da Guerra Fria). O fim da Guerra Fria representou uma oportunidade para países, como o Brasil, agirem com maior desenvoltura na arena internacional. Isso porque o jogo rígido de alianças imposto pelos eixos Norte/Sul e, sobretudo, o Leste/Oeste, extinguiu-se, permitindo, desse modo, maiores possibilidades de parcerias até então pouco exploradas (Fonseca Jr., 1998, p.214). Ao mesmo tempo, essa nova conjuntura também contribuiu para o debate de novos temas na agenda internacional (como: meio ambiente, migrações, pobreza, direitos humanos, terrorismo), que eram especialmente sensíveis para os países em desenvolvimento. Diante desse cenário, o Brasil empenhou esforços para liquidar três hipotecas negativas nas áreas de direitos humanos, meio ambiente e não-proliferação.⁶² Tratava-se, segundo o embaixador Gelson Fonseca Jr., de uma “renovação de credenciais” do país, por meio de uma inserção internacional com um viés mais cooperativo e participativo.⁶³ E, a adesão brasileira ao RIDH, assim como a plena integração das regras de direitos humanos ao ordenamento jurídico interno, era fundamental para a reformulação identitária em curso. Essa, por sua vez, transcorria em um contexto no qual novas ideias, inspiradas em princípios

⁶² O Brasil buscava desvincular-se da imagem internacional de: ‘potencial produtor de armas nucleares,’ em razão da recusa dos militares em assinar o TNP; ‘violador de direitos humanos’, em virtude do regime político ditatorial; e ‘destruidor do meio ambiente’, em decorrência das altas taxas de desmatamento verificadas na floresta Amazônica (destaque para a faraônica obra da Transamazônica, na década de 1970, um símbolo do capitalismo selvagem). Como demonstração do empenho brasileiro em melhorar sua imagem, na década de 1990, o Brasil finalmente adere ao TNP e torna-se o anfitrião da maior conferência da ONU sobre o meio ambiente até então, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD).

⁶³ Fonseca Jr. (1998, pp. 353-374) cunhou uma dicotomia identitária - baseada na antinomia entre *distância* e *participação* - a fim de ilustrar o comportamento da PEB em dois períodos distintos. Essa categorização entre “autonomia pela distância” (PEB durante o período da Guerra Fria) e “autonomia pela participação” (PEB após a Guerra Fria) tornou-se muito popular no meio acadêmico (trabalhos de Alfredo Valadão, Leticia Pinheiro, Maria Regina Soares, Tullo Vigevani, Marcelo de Oliveira, Rodrigo Cintra, Gabriel Cepaluni, Luis Fernando Lampreia). A “autonomia pela distância” seria um reflexo do desenvolvimento autárquico do país. Significou uma opção pelo distanciamento relativo às ações do bloco ocidental - por meio de uma agenda diplomática mais defensiva, uma atitude crítica em relação às superpotências e uma postura reivindicatória no que concerne uma ordem internacional mais justa. Já a “autonomia pela participação”, a partir da década de 1990, representa uma agenda diplomática mais proativa de uma país que passou a ter mais controle sobre o seu destino. O Brasil passa a buscar uma participação mais expressiva na elaboração das normas internacionais e das pautas da agenda internacional, na esperança de atuar pelos canais de um multilateralismo mais transparente e democrático. Para uma interessante crítica acerca dos riscos embutidos na adoção de uma tipologia altamente generalista, como ferramenta de análise da PEB, ver: Lessa e Couto, 2010.

democráticos, novas crenças, imbuídas de esperanças de dias melhores e novas práticas, que visavam mudanças, fervilhavam no país latino-americano. Em seu primeiro discurso na AGNU em 1985, José Sarney (2007, p.450) teceu elogios à DUDH, que, segundo ele, trata-se “sem dúvida, [d]o mais importante documento firmado pelo homem na História Contemporânea.”⁶⁴ Essa declaração representou um avanço considerável, uma vez que, entre 1977 e 1984, os discursos brasileiros, que tradicionalmente abrem a AGNU, nem sequer mencionavam o tema dos direitos humanos (Pinheiro, 1999, p.5).

A redemocratização brasileira veio resguardada pela aprovação de uma extensa constituição federal, preocupada em dar tratamento detalhado, com um forte viés programático, a um elenco diverso de temas, o que demonstra a preocupação dos legisladores em impedir que o passado contaminasse o presente e o futuro da Nova República. Eram muitas as demandas da sociedade civil, represadas por anos de autoritarismo, a serem traduzidas em preceitos constitucionais. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como a *Constituição Cidadã*, trouxe inegáveis avanços em diferentes temas, como a organização do Estado e dos poderes, assim como a defesa do Estado e das instituições democráticas. No entanto, conquistas que merecem destaque são as relacionadas à inserção dos direitos humanos no texto constitucional, sobretudo os direitos e garantias do cidadão contra o uso arbitrário de poder pelo Estado. Segundo Sérgio Adorno:

[n]a experiência constitucional brasileira, desde o Império, nenhuma outra carta foi tão arrojada no elenco de direitos civis, sociais e políticos afinados com a agenda internacional dos direitos humanos. Neste domínio, a Constituição de 1988 não se limitou a acolher enunciados jurídico-filosóficos e a inscrevê-los na ordem constitucional como se fossem princípios ou orientações gerais a serem seguidos por legisladores, magistrados, autoridades civis e militares no exercício de suas atividades institucionais. Além de nomear direitos, indicou instrumentos para a sua garantia e efetividade. Seus avanços não foram poucos assim como as inovações em face das tradições jurídico-liberais que, habitualmente, vinham influenciando o comportamento dos constituintes brasileiros, ao menos desde a instauração do regime republicano. (2008, p.191).

⁶⁴ Nesse mesmo discurso, Sarney anunciou à comunidade internacional a decisão brasileira de aderir aos Pactos Internacionais dos Direitos Humanos da ONU e à Convenção contra a Tortura. (Sarney, 2007, p.450).

Os Direitos Humanos foram incorporados à Constituição de 1988 não apenas como direitos individuais, mas como princípios básicos que permeiam todo o ordenamento constitucional e jurídico brasileiro (Saboia, 2009, p.59; Adorno, 2008, p.203).⁶⁵ Relevante destacar que os direitos e garantias individuais expressos adquiriram uma importância tamanha no texto constitucional que são objeto de cláusula pétrea, ou seja, é vedada proposta de emenda constitucional tendente a aboli-los.⁶⁶ Além disso, segundo a constituição, a República brasileira tem como um dos seus fundamentos a ‘dignidade da pessoa humana’⁶⁷ e entre seus objetivos fundamentais constam: a construção de uma sociedade livre, justa e igualitária; a erradicação da pobreza e marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.⁶⁸ De especial importância para a formulação de uma PEDH é a indicação constitucional inédita da ‘prevalência dos direitos humanos’ como um dos princípios a reger as relações internacionais do Brasil.⁶⁹ Celso Lafer (1994, p.XIX) recorda que esse princípio foi um argumento constitucional politicamente relevante para obter no Congresso Nacional a tramitação da Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969, popularmente conhecida como o Pacto de São José. Curioso notar que até mesmo a aceitação brasileira à jurisdição do Tribunal penal Internacional (TPI) foi objeto de regulação constitucional.⁷⁰ Destaca-se ainda, no texto constitucional, as mudanças trazidas pela EC nº 45 de 2004 que federalizou os crimes graves contra os direitos humanos⁷¹ e estabeleceu que os tratados internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados por uma maioria qualificada de 3/5 do Congresso Nacional, equivalem à norma constitucional, isto é, tornam-se superiores a todas as demais normas jurídicas infraconstitucionais.⁷²

⁶⁵ O art. 5º, § 2º da Constituição destaca que os direitos e garantias fundamentais – expressos no título II do texto constitucional – “não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela [Constituição] adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.”

⁶⁶ Art.60, § 4º, IV.

⁶⁷ Art. 1º, III.

⁶⁸ Art. 3º, I, III e IV.

⁶⁹ Art.4º, II.

⁷⁰ Art. 5º, § 4º.

⁷¹ Art.109, V-A e § 5º.

⁷² Art. 5º, § 3º. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, ambos de 2006, foram os primeiros (e até o momento, os únicos) tratados de direitos humanos aprovados dessa forma e, portanto, detêm *status* constitucional. Para Trindade (2006, pp.244-247), essa mudança trazida pela EC 45 equivale a um “retrocesso provinciano”, pois, de

A Constituição de 1988 significou a demonstração cabal da vontade brasileira em inserir o tema dos direitos humanos na sua agenda interna e externa. Os princípios que regem as relações internacionais do país, assim como a vasta gama de direitos e garantias fundamentais constitucionalmente expressos, abriram o caminho para a adesão brasileira aos instrumentos internacionais de direitos humanos e, igualmente, o reconhecimento de jurisdições supranacionais (Almeida, 2006, p.172). Tem início, portanto, a ratificação de instrumentos chaves do RIDH. Já em 1989, o país ratifica a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984.

A ratificação brasileira dos principais tratados do RIDH é acompanhada pelo despertar de consciência da sociedade civil referente à relevância dos direitos humanos. Andrew Hurrell (1998, p.283) defende que as regras internacionais desempenham um importante papel em “strengthening and empowering groups struggling domestically – both legally and politically, and in creating both material incentives and normative pressures for the internalization of such norms in domestic legal and political systems”. No Brasil, a luta pelo respeito aos direitos humanos, antes limitada aos círculos de resistência à ditadura militar, passa a fazer parte, gradativamente, de um debate público mais amplo. Para isso, contribuiu, além do fim do autoritarismo e da censura, o trabalho de ONGs e organizações da sociedade civil. Essas, muitas vezes conectadas com redes transnacionais de direitos humanos, desempenham, até hoje, um papel relevante de conscientização e engajamento da sociedade civil junto ao tema, além de exporem as violações de direitos humanos do país, exercendo, desse modo, significativa pressão, inclusive internacional, sobre o governo, com vistas ao respeito, implementação e promoção de uma série de direitos (Keck e Sikkink, 1998). Não há dúvidas de que esse debate aberto e plural impacta certamente na política externa.

2.3.1.3

Os direitos humanos na década de 1990

acordo com o Direito Internacional, um “tratado ratificado por um Estado o vincula, *ipso jure*, aplicando-se de imediato, quer tenha ele previamente obtido aprovação parlamentar por maioria simples ou qualificada [...] A responsabilidade internacional do Estado por violações comprovadas de direito humanos permanece intangível, independentemente dos malabarismos pseudo-jurídicos de certos publicistas (como a criação de distintas modalidades de prévia aprovação parlamentar de determinados tratados) [...]” (Trindade, 2006, p.245).

A década de 1990 marca o fim da Guerra Fria e inicia o período da PEB conhecido como “autonomia pela participação.”⁷³ Direitos Humanos torna-se um tema global (Alves, 1994, p.5). Era inviável para o Brasil, portanto, buscar maior participação e protagonismo na arena internacional, sem levar em consideração, de forma séria, o tema dos direitos humanos em seus cálculos de política externa. Graças ao empenho dos Ministros de Relações Exteriores do Presidente Fernando Collor de Mello, Francisco Rezek e Celso Lafer, o processo de ratificação de instrumentos internacionais acelerou-se. A Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989 foi prontamente ratificada no ano seguinte. O ICCP, o ICESCR e a Convenção Americana de Direitos Humanos foram finalmente ratificados em 1992.

Em junho de 1990, o ex-chanceler Rezek recebeu uma missão da *Human Rights Watch* (HRW) cujo objetivo era o de investigar a violência rural no país (Pinheiro, 1999, p.12). Dois meses depois, o Presidente Collor, pela primeira vez, recebeu representantes da Anistia Internacional (AI).⁷⁴ Desse modo, o Brasil mostrava-se não apenas transparente quanto às violações de direitos humanos perpetradas no país, mas também receptivo a iniciativas de monitoramento e à análise objetiva das denúncias.

No governo interino de Itamar Franco, que chegou ao poder após o *impeachment* de Collor (o primeiro presidente eleito pelo voto popular, após a ditadura), os então recentes esforços brasileiros no campo dos direitos humanos foram reconhecidos. O reconhecimento veio na forma da escolha de um brasileiro, o embaixador Gilberto Vergne Saboia, para a presidência do Comitê de Redação da Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993, sem que o governo tivesse pleiteado tal cargo (Garcia, 2005, p.250; Alves, 1994, p.29). A Declaração de Viena, cuja importância já foi aqui sublinhada, foi então redigida e adotada sob condução brasileira. Cabe destacar ainda os trabalhos preparatórios, no Brasil, para a mencionada conferência, que proporcionaram um profícuo diálogo entre atores governamentais e da sociedade civil, a fim de elaborar uma agenda comum a ser apresentada em Viena. Segundo Paulo Sergio Pinheiro (1999, p.16): “it was,

⁷³ Cf. nota 63 do presente capítulo.

⁷⁴ Paulo Sérgio Pinheiro argumenta que essas medidas marcam definitivamente a mudança de uma postura obstrutiva/defensiva em direitos humanos para outra, proativa. O autor ainda enfatiza outro avanço notável do período, que iria influenciar a diplomacia brasileira nos anos seguintes: a recomendação para que as missões diplomáticas no exterior respondessem, sem resistência, a questões sobre a situação de direitos humanos no país. Ademais, foi igualmente recomendado às missões a manutenção de contatos com as ONGs (Pinheiro, 1999, pp.13-14)

perhaps, the first meeting in the history of Brazilian diplomacy to promote dialogue between civil society and the state on specific themes relating to human rights”.

Durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (doravante, FHC) novos avanços no campo dos direitos humanos foram alcançados, graças, em grande parte, ao trabalho do ministro Jose Gregori e de Paulo Sérgio Pinheiro (Milani, 2011, p.44).⁷⁵ Ações que corroboram para essa assertiva são as seguintes: promulgação da Lei dos Desaparecidos (lei nº 9.140/1995), que reconhece pela primeira vez a responsabilidade do Estado pela morte de desaparecimentos ocorridos nos anos da ditadura militar⁷⁶; estabelecimento pelo Itamaraty do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, em 1995; instituição do Prêmio nacional dos Direitos Humanos, em 1995⁷⁷; ratificação dos dois protocolos à Convenção Americana de Direitos Humanos, o primeiro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) e o segundo acerca da Abolição da Pena de Morte, em 1996; elaboração do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em 1996⁷⁸; a criação da Secretaria de Direitos Humanos, junto à Presidência da República, em 1997; o reconhecimento brasileiro da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em 1998; o estabelecimento de um convite permanente para que todos os titulares de mandatos de procedimentos especiais da ONU (*special rapporteurs*) visitem o país, em 2001; o engajamento brasileiro para a aprovação, no âmbito da OMC, da “Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública” em 2001, que colocou os objetivos das políticas públicas de saúde acima da proteção dos direitos privados de propriedade intelectual;⁷⁹ a ratificação do Estatuto de Roma do TPI, em 2002 e,

⁷⁵ Atualmente, Paulo Sérgio Pinheiro é coordenador da Comissão Internacional de Inquérito da Síria.

⁷⁶ Essa lei estabelece possibilidades aos parentes das vítimas de solicitar certidões de óbitos, localização dos restos mortais do desaparecido (caso haja indícios suficientes) e indenização.

⁷⁷ A primeira personalidade a receber o prêmio foi o arcebispo de São Paulo, Dom Paulo Evaristo Cardinal Arns, muito atuante na luta pelos direitos humanos durante a ditadura militar. Juntamente com o Reverendo Jaime Wright, coordenou o projeto “Brasil: Nunca Mais”, a mais ampla pesquisa sobre tortura política realizada no país. O livro denuncia, *Brasil Nunca Mais*, foi publicado pela primeira vez em 1985. O acervo da pesquisa está disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/pt-br>> Acesso em 10 jan. 2017.

⁷⁸ O PNDH foi elaborado em resposta à recomendação nº 71 do Programa de Ação da Conferência de Viena de 1993, que orientava os Estados a elaborar um plano de ação nacional que identificasse os passos por meio dos quais esse Estado poderia melhorar a promoção e a proteção dos direitos humanos. O PNE foi lançado na data simbólica de 13 de maio de 1997, dia do aniversário da abolição da escravidão no país (Pinheiro, 1999, p.23).

⁷⁹ A declaração reconhece que a proteção da propriedade intelectual é importante para o desenvolvimento de novos medicamentos e reconhece, igualmente, a preocupação sobre o efeito daquela sobre os preços. Logo, autoriza os Estados membros da OMC a proceder ao licenciamento

no mesmo ano, a nomeação de Sergio Vieira de Mello como Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos.

2.3.1.4

Os direitos humanos nos anos 2000

Foi, durante o mandato do Presidente Lula, que o Brasil alcançou o ápice de sua visibilidade internacional (Faria e Paradis, 2013; Hurrell, 2008 e Engstrom, 2014), alavancada por uma ambiciosa política externa e por uma conjuntura favorável da economia mundial, que permitiu ao país latino-americano usufruir de taxas expressivas de crescimento econômico. A busca de uma nova arquitetura do poder mundial, capaz de proporcionar maior equilíbrio às relações entre Sul e Norte, refletiu-se na maior aproximação do país com países em desenvolvimento (ex. países africanos e vizinhos sul-americanos) e emergentes (ex.: Índia, África do Sul, China e Rússia).⁸⁰ Houve ênfase na cooperação Sul-Sul, refletida na criação de *coalizões de geometria variável* (ex.: IBAS, BRICS, BASIC, G20 comercial) e no incremento de transferência de expertise e recursos para projetos de cooperação técnica e ajuda humanitária, notadamente, com os países periféricos.

No período analisado, foi possível identificar, de forma clara, a intenção do Estado brasileiro de formular e defender uma PEDH. Dois fatores principais contribuíram para esse avanço. O primeiro diz respeito a um processo natural de amadurecimento da relação do país com os direitos humanos. Contados 18 anos do início da redemocratização, não restavam mais dúvidas acerca do comprometimento brasileiro com o RIDH. O segundo fator refere-se ao fato de o país ter sabido aproveitar o protagonismo alcançado para divulgar a política externa brasileira de direitos humanos (PEB-DH), utilizando-a, inclusive, como estratégia com vistas a uma melhor inserção internacional. Como discutido no Capítulo 1, um discurso

compulsório de patentes em situações excepcionais, como nos casos de graves crises de saúde pública que envolvam epidemias de AIDS, tuberculose e malária. Declaração disponível em <https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_trips_e.pdf> Acesso em 10 fev.2017.

⁸⁰ Vigevani e Cepaluni, inspirados em Fonseca Jr., cunham o termo “autonomia pela diversificação” para classificar a PEB de Lula. Segundo eles, o termo pode ser definido como: “a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.” (2007, p.283)

pautado em valores e princípios universais, o que compõe a essência de qualquer PEDH, tem sua força política multiplicada. A PEB-DH é percebida, por exemplo, no âmbito da cooperação Sul-Sul (nos projetos de cooperação técnica e ajuda humanitária), na ênfase dada à inserção de temas sociais na agenda internacional ou em medidas adotada na área de saúde.

Tendo como base o processo de internacionalização de políticas públicas que obtiveram sucesso no combate a desigualdades sociais, o presidente Lula chamou a atenção da comunidade internacional para temas como o combate à fome⁸¹ e à pobreza (Vigevani e Cepaluni, 2007; Lima e Hirts, 2006). Na área da saúde, merecem destaque: o apoio brasileiro à criação da Central Internacional de Compra de Medicamentos contra a AIDS, Tuberculose e Malária (UNITAID) de 2006 (Ventura, 2013) e a defesa brasileira de resolução do Conselho de Direitos Humanos, de iniciativa do IBAS, sobre o tema de acesso a medicamentos no contexto do direito à saúde, apesar da resistência de países desenvolvidos, em particular, EUA e Japão.⁸²

O destaque da PEB de Lula à busca por maior justiça social, refletida desde o engajamento brasileiro no G20 comercial pelo fim do protecionismo agrícola (prejudicial ao desenvolvimento do Sul), passando pela estabilização do Haiti, por meio do comando brasileiro da MINUSTAH, até os projetos de cooperação Sul-Sul, explicam a inserção no discurso oficial do “princípio da não-indiferença”.⁸³ Este relaciona-se com a noção de uma PEB motivada por considerações éticas, princípios solidários e considerações morais (Seintefus, 2008, p.54; SOUZ NETO, 2011, pp.112-113), o que leva analistas a cunharem expressões como “diplomacia

⁸¹ Em discurso no Fórum Econômico Mundial em Davos, em 2003, o presidente Lula sugere a união dos países “em torno de um pacto mundial pela paz e contra a fome.” (Lula da Silva, 2003b, p.44).

⁸² Resolução. A/HRC/RES/12/24. O instrumento reconhece que o acesso aos medicamentos é um dos elementos fundamentais do direito à saúde física e mental. Faz ainda referência à Declaração de Doha sobre TRIPS e Saúde Pública e confirma que tal acordo não impede e não deve impedir os membros da OMC de tomarem medidas para proteger a saúde pública.

⁸³ Segundo o chanceler de Lula, Celso Amorim (2009a, p.75): “[d]efendemos uma atitude de não-indiferença, sem descuidar dos princípios basilares da soberania estatal e da não-intervenção nas relações internacionais. Essa posição se reflete nas iniciativas do Brasil no Conselho de Direitos Humanos, no comando do componente militar da Minustah, na coordenação da Configuração para a Guiné-Bissau da Comissão de Construção da paz, nos projetos de cooperação Sul-Sul e na ampliação da ajuda humanitária que enviamos ao exterior. Além disso, temos envidado esforços para a construção de uma ordem internacional mais justa e igualitária, que favoreça a defesa desses direitos, o que inclui a democratização das instâncias decisórias internacionais.” Curioso observar, na citação do ex-chanceler, o peso do princípio de não-intervenção na tradição diplomática pátria, cuja menção demonstra o cuidado da diplomacia em afastar-se de eventuais condutas que pudessem remeter a imposições hegemônicas do país latino-americanos.

solidária” (Ventura, 2013) ou “solidarismo/humanismo” (Faria e Paradis, 2013).⁸⁴

Durante o governo da primeira mulher eleita presidente do Brasil, embora analistas identifiquem notável retrocesso na atuação externa brasileira, acompanhado do declínio da imagem do país de potência emergente (Cornetet, 2014; Visentini, 2013; Cervo e Lessa, 2014; Stuenkel, 2014b), merece destaque o envolvimento do país em dois temas: Responsabilidade ao Proteger (RWP, na sigla em inglês) e Governança Global da Internet. Cornetet (2014, p. 121) acredita, no entanto, que se trata de iniciativas mais reativas do que ativas.

Reflexo da oposição e ceticismo brasileiro em relação ao uso da força nas intervenções humanitárias, o Brasil buscou disciplinar a implementação do conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P), ao inserir no debate, por meio do RWP, preocupações relativas a responsabilidade dos interventores, indispensabilidade da diplomacia preventiva e o impacto do uso da força militar na promoção dos direitos humanos das populações sob intervenção (Patriota, 2012a). Como resposta à revelação de espionagem, por parte da agência norte-americana *National Security Agency* (NSA), que envolvia, entre outras infrações, interceptações de comunicações da própria presidente e de companhias estatais brasileiras, o governo brasileiro empenhou-se na apresentação à comunidade internacional de um regime internacional de governança da internet (Cornetet, 2014, Cervo e Lessa, 2014, Stuenkel, 2014a; Santoro e Borges, 2017) que assegurasse os direitos humanos, notadamente o direito à privacidade.⁸⁵

⁸⁴ No seu discurso de posse, em 2003, o presidente Lula (2003a, p.17) afirmou que em seu governo, a ação diplomática brasileira estaria orientada por uma *perspectiva humanista*. A ênfase em princípios éticos a reger a PEB de Lula, que apenas se iniciava, foi destacada pelo chanceler Amorim, também no advento de sua posse. Segundo ele: a PEB seria “embasada nos mesmos princípios éticos, humanistas e de justiça social que estarão presentes em todas as ações do governo Lula” (Amorim, 2003, p. 21). Lessa e Cervo (2014, p.134) sugerem que a base moral sobre qual se assentava o governo Lula residia tanto na inclusão social de pessoas quanto de nações.

⁸⁵ Nesses esforços, a diplomacia brasileira contou com amplo respaldo da Alemanha, uma vez que a chanceler alemã, Angela Merkel, também foi vítima de espionagem pela NSA. Os dois países apresentaram à AGNU e ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) projetos de resoluções sobre o “direito à privacidade na era digital”, que foram adotados por consenso. Esses instrumentos enfatizam a importância da proteção do direito à privacidade e à liberdade de expressão, especialmente contra ações extraterritoriais de Estados em matéria de coleta de dados, monitoramento e interceptação de comunicações. São inovadores ao expressarem o entendimento de que os direitos dos cidadãos devem ser protegidos tanto *offline* como *online*. Ver: A/RES/68/167; A/RES/69/166; A/HRC/DEC/25/117 e A/HRC/RES/26/13. Em 2015, o CDH aprovou, também por consenso, resolução de iniciativa brasileiro-alemã que criou o mandato de relator especial sobre o direito à privacidade na era digital. Ver: A/HRC/28/L.27. Além de patrocinar resoluções na ONU, o Brasil foi anfitrião de duas importantes conferências sobre o tema (Fórum da Governança Global e NETMundial) e aprovou legislação doméstica inovadora sobre o assunto, o Marco Civil da Internet (Santoro e Borges, 2017).

Cumpra ainda mencionar relevante iniciativa, ocorrida durante o mandato de Dilma Rousseff, no campo da justiça transicional. Até o ano de 2012, o país pouco havia avançado nesse assunto, se comparado ao progresso alcançado nos vizinhos latino-americanos (Sikkink e Walling, 2007). Como se não bastasse, em pleno anos 2000, a ausência no país dos dois principais mecanismos da Justiça de Transição (Comissões da Verdade e julgamentos), em 2010, o STF havia rejeitado a revisão da Lei da Anistia de 1979 sob o infeliz entendimento de “perdoe e esqueça.”⁸⁶ Fato que causou ainda mais constrangimento ao Poder Judiciário nacional foi a sentença da CIDH no caso “Guerrilha do Araguaia”, poucos meses depois, que, em sintonia com sua jurisprudência pacífica sobre o tema, considerou a Lei da Anistia brasileira inválida diante da Convenção Interamericana de Direitos Humanos.⁸⁷ Até o momento, o Brasil não cumpriu integralmente a decisão da CIDH, o que revela séria tensão do país com o regime interamericano dos direitos humanos, além de causar prejuízo ao papel do país como líder regional engajado

⁸⁶ Cf. nota 61 do presente capítulo. O STF considerou que não cabia ao Poder Judiciário rever o acordo político que, na transição do regime militar para a democracia, resultou na anistia. Segundo o presidente do STF de então, ministro Cezar Peluso: “só o homem perdoa, só uma sociedade superior qualificada pela consciência dos mais elevados sentimentos de humanidade é capaz de perdoar. Porque só uma sociedade que, por ter grandeza, é maior do que os seus inimigos é capaz de sobreviver.” O ministro alegou ainda que: “se é verdade que cada povo resolve os seus problemas históricos de acordo com a sua cultura, com os seus sentimentos, com a sua índole e também com a sua história, o Brasil fez uma opção pelo caminho da concórdia”. Acórdão disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>> Acessos em 10 jan.2017.

⁸⁷ O caso referia-se à responsabilidade do Estado brasileiro pela “detenção arbitrária, tortura e desaparecimento forçado de 70 pessoas [...] como resultado de operações do exército brasileiro empreendidas entre 1972 e 1975 com o objetivo de erradicar a Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar do Brasil”, bem como pelo fato de que o Estado “não realizou uma investigação penal com a finalidade de julgar e punir as pessoas responsáveis.” (CIDH, 2010, §2). A corte declarou que o Estado brasileiro “é responsável pelo desaparecimento forçado e, portanto, pela violação dos direitos ao reconhecimento da personalidade jurídica, à vida, à integridade pessoal e à liberdade pessoal” (Ibid. §4). A corte ainda sublinhou que “ao aplicar a Lei de Anistia impedindo a investigação dos fatos e a identificação, julgamento e eventual sanção dos possíveis responsáveis por violações continuadas e permanentes, como os desaparecimentos forçados, o Estado descumpriu sua obrigação de adequar seu direito interno [à Convenção Interamericana de Direitos Humanos]” (Ibid. §172). Por fim, a corte ressaltou que: “dada sua manifesta incompatibilidade com a Convenção Americana, as disposições da Lei de Anistia brasileira que impedem a investigação e sanção de graves violações de direitos humanos carecem de efeitos jurídicos. Em consequência, não podem continuar a representar um obstáculo para a investigação dos fatos do presente caso, nem para a identificação e punição dos responsáveis, nem podem ter igual ou similar impacto sobre outros casos de graves violações de direitos humanos consagrados na Convenção Americana ocorridos no Brasil (Ibid. §174). Acórdão disponível em:

<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf> Acesso em 10 jan.2017. Em voto fundamentado, o juiz *ad hoc* brasileiro do caso, Roberto de Figueiredo Caldas (2010, § 2), sublinhou que a conclusão da CIDH pela invalidade da Lei da Anistia brasileira “envolve debate de transcendental importância para a sociedade e para o Estado como um todo, particularmente para o Poder Judiciário, que se deparará com caso inédito de decisão de tribunal internacional diametralmente oposta à jurisprudência nacional até então pacificada.”

em temas de direitos humanos. Ainda em 2010, Viviana Krsticevic (diretora executiva do Centro pela Justiça e o Direito Internacional) capta a ambivalência da política externa brasileira de direitos humanos referente ao tema da justiça e transicional e enxerga uma oportunidade na decisão da CIDH:

[I]atin America has advanced significantly in the resolution of crimes against humanity committed by dictatorial governments. Brazil, however, is still in debt with family members [of victims] and society when it comes to the establishment of truth and justice in relation to this topic. [The ruling by the Inter-American Court in the case of the Araguaia guerrilla] represents a unique opportunity for Brazil to show that it is capable of leadership both internationally as well as nationally with regards to human rights and democracy. For this reason, Brazil must overturn the aspects of the amnesty law that prevent justice to be done when confronted by crimes against humanity. (CEJIL, 2010, *apud* Engstrom, 2014, p.21).

A decisão da CIDH repercutiu no âmbito do Judiciário brasileiro⁸⁸ e serviu como relevante antecedente à instalação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) em maio de 2012. A CNV teve como finalidade examinar e esclarecer as graves violações de direitos humanos ocorridas entre setembro de 1946 e outubro de 1988, a fim de efetivar o direito à memória e à verdade histórica e promover a reconciliação nacional⁸⁹ (nesse recorte temporal, houve especial interesse na análise dos anos correspondentes ao período da ditadura militar). É simbólico que a CNV tenha sido criada durante o mandato de Dilma Rousseff, que, quando jovem, foi torturada em razão da sua militância contrária ao autoritarismo do regime militar. A CNV serviu para vencer o silêncio e romper o tabu a respeito dos sérios abusos de direitos humanos ocorridos durante o período do regime militar por agentes a serviço do Estado. Provou que o passado não cicatriza feridas e que a sociedade

⁸⁸ Após a sentença da corte, a OAB entrou com recurso contrário a ADPF 153 do STF. Esse recurso, que ainda aguarda julgamento, pretende que o STF se manifeste sobre a sentença da CIDH. Outra repercussão da decisão da CIDH foi a propositura da ADPF 320, pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) em maio de 2014. O PSOL sustenta que o Estado brasileiro ainda não cumpriu a decisão da CIDH e solicita ao STF o reconhecimento da validade e do efeito vinculante dessa decisão. Requer, portanto, que o STF declare a inaplicabilidade da Lei da Anistia às graves violações de direitos humanos cometidas por agentes públicos militares ou civis (Comissão Nacional da Verdade, 2014, p.30). Ver também: Notícias STF em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=267078>> Acesso em 10 fev.2018. A ADPF 320 ainda aguarda julgamento.

⁸⁹ Art. 1º da Lei 12528/2011, que criou a CNV.

brasileira é merecedora, se não da justiça, pelo menos da verdade.⁹⁰

2.4

A projeção internacional da PEB-DH

O apreço brasileiro pelo multilateralismo, discutido no Capítulo 1, é claramente observado quando a diplomacia brasileira se engaja no debate acerca da promoção internacional dos direitos humanos. No principal órgão do sistema ONU dedicado ao tema, o Conselho de Direitos Humanos (CDH), o Brasil já está no seu quarto mandato, sendo um dos Estados que mais vezes integrou o órgão (MRE, 2017). Nele, o país foi responsável por importantes iniciativas na área de saúde; no combate à discriminação, ao defender a incompatibilidade entre democracia e racismo⁹¹; direitos LGBT⁹² e governança global da internet.

Cabe mencionar a seleção do Brasil para ser examinado logo na primeira sessão da Revisão Periódica Universal (RPU), apenas três meses após a criação desse mecanismo (Menezes, 2011). Trata-se de um mecanismo inovador, inspirado em proposta brasileira (Amorim, 2009a) que, ao criar um sistema de exame ao qual todos os países da ONU devessem se submeter, representou uma forma de driblar os problemas de seletividade dos quais a antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU era frequentemente acusada (Sobrinho, 2009). No momento da sabatina brasileira no CDH, não faltaram pesadas críticas de outros países a situações preocupantes de direitos humanos no Brasil. No entanto, o primeiro relatório brasileiro, cuja elaboração envolveu ampla participação de órgãos governamentais e da sociedade civil, foi elogiado, em função de seu tom franco e transparente e acabou servindo de modelo a outros países que ainda passariam pelo exame do CDH (Menezes, 2011; Amorim, 2009a; Asano, Nader e Vieira, 2009).⁹³

No plano regional, é comum o Brasil sublinhar a importância dos direitos

⁹⁰ No dia 10 dezembro de 2014, Dia Internacional dos Direitos Humanos, a CNV entregou seu relatório final à Presidente Dilma. A CNV (2014, p.964) “constatou que a prática de detenções ilegais e arbitrárias, tortura, execuções, desaparecimentos forçados e ocultação de cadáveres por agentes do Estado durante a ditadura militar caracterizou o cometimento de crimes contra a humanidade.”

⁹¹ Resolução A/HRC/RES/29/20.

⁹² Resolução A/HRC/RES/32/2.

⁹³ Até o momento, o Brasil já passou três vezes pelo mecanismo de RPU. Para maiores informações sobre o RPU e o Brasil, ver: <http://tpubrasil.org/> Acesso em 15 fev.2018.

humanos e da democracia para o desenvolvimento e a estabilidade da América do Sul (Santoro, 2014; Souza Neto, 2011). O país constitui-se no principal motor do processo de integração da América do Sul, com destaque para o Mercosul e a Unasul. São projetos integracionistas que transcendem a dimensão econômico-comercial, uma vez que englobam cláusulas de defesa democrática e fóruns específicos de cooperação internacional no campo dos direitos humanos (Santoro, 2014). A região da América Latina e Caribe, um espaço mais recente de atuação da PEB, conta com a CELAC, que além de sua vocação para a concertação política, serve de relevante fórum de cooperação para o desenvolvimento entre os países da região.⁹⁴ No contexto regional de atuação da PEB-DH, cabe menção ao Haiti, o principal receptor de cooperação técnica do Brasil (Hirst, 2012, p.9) que, por sua vez, é o único país do continente latino-americano que adota política migratória especial de caráter humanitário para haitianos.⁹⁵ Ademais, o Brasil, no comando da MINUSTAH, desenvolveu, no país caribenho, uma espécie de versão brasileira de operação de paz, que englobava, além da busca de estabilidade política, práticas de *state building*, promoção da democracia de direitos humanos (Uziel, 2015).

Vale destacar que, da mesma forma que o Brasil enfrenta uma série de dificuldades relativas ao respeito aos direitos humanos a nível doméstico, muitas das quais vinculadas à profunda desigualdade socioeconômica do país, a PEB-DH também não está imune a incongruências ou contradições. Como visto, o Brasil ainda se mostra relutante em cumprir decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. A maneira pela qual a diplomacia brasileira vem acompanhando a série crise, por qual passam os vizinhos venezuelanos, também é motivo de preocupação. Semelhantemente, o papel tradicional de mediador do gigante sul-americano é enfraquecido em razão da tímida participação brasileira na aproximação entre Cuba e os EUA ou no processo de paz da Colômbia. Trata-se de deficiências que prejudicam a liderança regional que o Brasil não esconde perseguir na América Latina. No entanto, problemas de direitos humanos, seja a nível doméstico ou internacional, não devem afetar o firme comprometimento brasileiro com o RIDH, resultado de um longo processo evolutivo, ao longo do qual, valores e ideias

⁹⁴Informação disponível no site da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC): <<http://www.sela.org/celac>> Acesso em 15 fev.2017.

⁹⁵ Informação disponível no site do MRE (ficha do país Haiti) em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5221&Itemid=478&cod_pais=HTI&tipo=ficha_pais> Acesso em 15 fev.2017.

moldaram a identidade, assim como a definição do interesse nacional. Por óbvio, o vínculo brasileiro com o RIDH corre sérios riscos, caso a discrepância entre a realidade e o discurso diplomático se torne grande demais. A fim de evitar tais riscos, é imprescindível que o Brasil adote medidas concretas de promoção dos direitos humanos a nível interno e internacional, buscando, na medida do possível, congruência entre o discurso e a prática.

A projeção da PEB-DH nas relações bilaterais do Brasil, incluídos seus mecanismos de promoção acompanhados de suas incongruências, terá como objeto de estudo o Oriente Médio, tema do Capítulo 4 da presente dissertação. O próximo capítulo inaugura a discussão sobre o Oriente Médio, a começar por uma análise da evolução das relações bilaterais entre o Brasil e a região, visto que, a autora considera esta a melhor forma de desvendar o lugar por ela ocupado na agenda externa do país.

3

Relações Brasil - Oriente Médio

No presente capítulo, será realizada uma análise da evolução das relações entre o Brasil e o Oriente Médio, desde o período pós-Segunda Guerra Mundial até o início dos anos 2000. Ao longo dessa análise, buscar-se-á investigar se o padrão de relacionamento bilateral, assim como os posicionamentos diplomáticos tomados no período, está em linha com os princípios norteadores da PEB. Como o tema dos direitos humanos não fazia parte da agenda externa brasileira durante os anos de regime militar e a formulação de uma PEB-DH só teve início a partir do marco da Constituição Federal de 1988, referência ao assunto será feita apenas durante a análise das relações Brasil-Orient Médio na década de 1990.

O estudo sobre o histórico do relacionamento bilateral, por sua vez, é passo relevante para descobrir o espaço ocupado pelo Oriente Médio na política externa do país. Desvendado o real peso da região na agenda externa brasileira, e, somando-o às ambições da PEB, será então possível investigar, no próximo capítulo, a necessidade (ou relevância) de o Brasil se pronunciar, de forma firme e coerente, sobre os principais temas que, mais recentemente, afligem a região. Principalmente, se, ao fazê-lo, o país leva em consideração a obrigação constitucional de reger suas relações internacionais de acordo com a prevalência dos direitos humanos.

3.1

A multiculturalidade do povo brasileiro: a razão diplomática de aproximação

Antes de proceder ao estudo das relações bilaterais, é relevante mencionar o recurso frequente por parte da diplomacia brasileira a uma determinada faceta da identidade internacional do país que justificaria a aproximação brasileira do Oriente Médio. Trata-se da formação multiétnica do povo brasileiro que, no caso do Oriente Médio, é representada pela expressiva comunidade árabe e colônia judaica que vivem no país. Como visto no Capítulo 1, a diplomacia utiliza-se dessa marca identitária, conjugada com a relativa facilidade de integração social do migrante, para uma inserção internacional mais vantajosa do país. O compartilhamento de

laços humanos, denominados muitas vezes como “fraternais,”⁹⁶ entre ambas as regiões, é o motivo mais enaltecido, no discurso diplomático oficial, para embasar a aproximação bilateral, que, desse modo, reveste-se de naturalidade. O interesse brasileiro no Oriente Médio refletiria, portanto, uma “realidade social objetiva e profunda” no Brasil (Lula, 2007b, p.764). Nas palavras de ex-chanceleres dos presidentes Lula e Dilma Rousseff, respectivamente:

[...] Brazil is home to an estimated 10 to 12 million Arab-descendants – roughly 5% of our population. We are also proud of the very dynamic Jewish community. Both communities are fully integrated in our society. In fact, the largest populations of Lebanese and Syrian origin outside those countries are in Brazil. Depending on the way they are counted, there are twice as many Lebanese in Brazil as in Lebanon herself. Foreign policy ought to be in touch with the society it represents. As with Africa, Brazilian diplomacy could not ignore such reality. (Amorim, 2010, p.235).

Está no Brasil a maior comunidade árabe fora do Oriente Médio. Mais de dez milhões de brasileiros possuem ascendentes na região. A imigração árabe para o Brasil iniciou-se há cerca de 130 anos, mas a influência árabe na nossa cultura é mais antiga, e chegou-nos por intermédio da Península Ibérica. Recebidos no Brasil com tolerância e respeito, os árabes alcançaram posições de relevo em todas as áreas da vida nacional. É marcante a contribuição de brasileiros de origem árabe na medicina, na academia, no comércio, na literatura e em tantas outras áreas. *A importância dessa comunidade árabe-brasileira justificaria per se o interesse do Brasil em aproximar-se do Mundo Árabe [...]*. (Patriota, 2011, pp.13-14). (grifo meu).

Na análise abaixo, outros motivos e interesses, talvez menos nobres, são abordados para justificar a aproximação (ou sua ausência) entre o Oriente Médio e um país tão longínquo e diverso, como o Brasil.

3.2

Evolução das Relações Bilaterais

3.2.1

Classificação tradicional da literatura

⁹⁶ O presidente Fernando Collor, em discurso na AGNU em 1991, quando o término da guerra civil libanesa era ainda recente, usou a expressão “irmãos libaneses” para sublinhar a proximidade entre os brasileiros e os libaneses, então empenhados na reconstrução de “um Líbano unido, livre, próspero e pacífico” (Collor, 2007b, p.540).

Um observador que tomasse conhecimento do fato de que foi um brasileiro quem presidiu a sessão da AGNU, na qual o Estado de Israel foi criado, e, além disso, aprendesse que não foram poucos os soldados brasileiros enviados para participar da primeira missão de paz da ONU, por ocasião da crise de Suez, apostaria que o Oriente Médio constituir-se-ia em área de prioridade da PEB. No entanto, não foi isso o que aconteceu, pois apesar desse envolvimento inicial de destaque em dois temas cruciais para a região, o Brasil não tinha uma estratégia definida de atuação para o Oriente Médio, sendo as suas posições marcadas por uma equidistância perante os países árabes e Israel (Santos, 2000, 2002a, 2014; Rosa, 2000; Pimentel, 2000; Lessa, 2000).

A literatura existente sobre as relações Brasil-Oriente Médio costuma frisar que uma aproximação real apenas ocorreria a partir dos anos 70, quando o país passou a nutrir interesses imediatos na região, originados pelas necessidades do projeto desenvolvimentista nacional face aos dois Choques do Petróleo (Visentini, 2014; Cervo, 2008; Messari, 2006). Logo, como atesta Santana (2006, p.159), mais do que retórica diplomática, a iniciativa de aproximação buscava resultados concretos, como o fornecimento de petróleo. Por essa razão, analistas costumam apontar o pragmatismo como a marca das relações brasileiras com o Oriente Médio nesse período (Santana, 2006; Santos, 2003). Essa aproximação sofrerá, no entanto, um interlúdio na década de 1990 e será retomada nos anos 2000, quando outras dimensões, além da econômica, passam a qualificar o relacionamento bilateral.

3.2.2.

Equidistância conciliatória (1947-1973)

Coube ao embaixador Oswaldo de Aranha, na qualidade de presidente da II AGNU de novembro de 1947, coordenar os trabalhos da sessão que aprovou o plano de partilha da Palestina, prevendo a criação de um Estado judeu e um Estado palestino, além de um *status* internacional para Jerusalém (Casarões e Vigevani, 2014; Santos, 2000).⁹⁷ Em um contexto marcado pelo forte repúdio internacional

⁹⁷ Cumpre notar que duas propostas para a denominada *Questão Palestina*, trazida para ONU pela potência mandatária da região (Reino Unido), estavam sendo discutidas no âmbito da organização. Uma delas dizia respeito ao estabelecimento de um Estado federal binacional (opção defendida pelos

ao holocausto, o objetivo perseguido pelo movimento sionista pôde enfim concretizar-se por meio da histórica Resolução 181 (II) da AGNU (doravante Res.181). Esta foi adotada com 33 votos a favor, 13 votos contra e 10 abstenções. Obteve voto favorável do Brasil e foi rejeitada por todos os países árabes então independentes, além dos próprios palestinos.

Embora a atuação do estadista brasileiro na ONU seja muito valorizada por Israel e tenha se tornado um símbolo das boas relações entre os dois países,⁹⁸ o voto favorável brasileiro à Res.181, assim como as ações de Aranha, não devem ser entendidos como uma tomada de posição em favor de Israel (Rosa, 2000). Tanto é assim que o receio do governo brasileiro de criar algum tipo de constrangimento com a comunidade árabe-brasileira não se concretizou, visto que a presidência de Aranha foi considerada por seus membros uma casualidade e o voto brasileiro, uma consequência do posicionamento internacional do país (Vigevani e Kleinas, 1999, p.26). Ademais, o apoio brasileiro à partilha da Palestina não impediu que o país tomasse, pouco tempo depois, atitudes que, à primeira vista, poderiam parecer contraditórias, como: a postergação do reconhecimento de Israel como Estado,⁹⁹ a abstenção na votação que aprovou a entrada de Israel na ONU¹⁰⁰ e, nos anos seguintes, os votos favoráveis a resoluções da ONU que condenavam Israel.

Autores como Santos (2000), Rosa (2000), Casarões e Vigevani (2014) e principalmente Vigevani e Kleinas (1999) recorrem ao modo de inserção internacional do país para justificar o apoio brasileiro à criação de dois Estados na Palestina. No imediato pós-Segunda Guerra Mundial, a PEB do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1950) é tradicionalmente qualificada como alinhada aos interesses norte-americanos. Enquanto Leticia Pinheiro (2004, p.28) afirma que “a

árabes), enquanto a outra propunha a criação de dois Estados na Palestina, um árabe e outro judeu (opção defendida pela maioria dos países na ONU). A proposta vitoriosa corresponde ao *plano de partilha*, como ficou conhecida a solução de dois Estados (Fávero e Pinheiro, 2016; Santos, 2000).

⁹⁸ Rosa (2000, p.436) conta que todos os anos, organizações sionistas do Rio de Janeiro organizam uma peregrinação ao túmulo de Oswaldo de Aranha. Já Santos (2014, p.192) lembra que, em Israel, o embaixador dá nome a mais de uma rua. Frente ao apreço do movimento sionista, bem como de Israel, a Aranha, cabem duas observações. Primeiro: devido à natureza do cargo de presidente da AGNU, o brasileiro tinha o dever de conduzir os debates de forma neutra, obrigação que ele afirma ter cumprido. (Aranha, 1994, p.100). Segundo: apesar disso, há autores que sublinham que o papel exercido por ele foi fundamental no sentido de facilitar a aprovação da Res.181 (Pimentel, 2002; Santos e Uziel, 2015). Santos (2000, p. 26), por exemplo, afirma que: “a aprovação da Resolução 181 se deveu muito mais à ação individual de Aranha do que aos esforços dos delegados brasileiros de maneira geral.”

⁹⁹ O Brasil reconheceu o Estado de Israel em fevereiro de 1949, no entanto, o intercâmbio de legações apenas realizou-se, alguns anos depois, em 1952 (Vigevani e Kleinas, 1999, p.35).

¹⁰⁰ Cf. A/RES/273(III) de maio de 1949.

conotação mais ideológica do americanismo do governo de Dutra não permitiu que o Brasil fosse muito além da mera duplicação do voto norte-americano nas Nações Unidas,” Bueno (2002, p.272), Doratioto e Vidigal (2014, p.68) confirmam que, na ONU, a delegação brasileira era orientada a seguir as posições de Washington. Dessa forma, a decisão brasileira quanto à partilha da Palestina é compreendida como consequência da política explícita do MRE de acompanhar o voto norte-americano, sobretudo porque o desenrolar dos debates na ONU evidenciou que cada voto era crucial (Vigevani e Kleinas, 1999). No entanto, defende-se, neste trabalho, que há outras variáveis que explicam com mais clareza tanto esse posicionamento da diplomacia brasileira quanto outros, tomados no período em tela. Indício dessa constatação é o fato de que o voto afirmativo do Brasil na Res.181 guarda coerência com os demais votos do país em temas envolvendo o Oriente Médio no período, sendo que a maioria deles é posterior ao período do governo Dutra.

A troca de correspondência sobre a Questão da Palestina entre o MRE e diplomatas brasileiros no exterior revela outros elementos elucidativos que vão marcar a conduta brasileira. Em um telegrama, endereçado à delegação brasileira em Nova York, a instrução oficial é a seguinte:

Pensamos que, na questão da Palestina, a melhor atitude é a abstenção, dada a oposição dos árabes e a existência no Brasil de uma grande colônia sírio-libanesa. Todavia, se esse voto nulo impedir os dois terços necessários para a aprovação da resolução da partilha, devemos votar de acordo com a grandes potências, às quais incutirá a responsabilidade de pô-la em prática [...]. (Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 1947 *apud* Vigevani e Kleinas, 1999, p.16).

Em outro telegrama, cujo destinatário é um diplomata lotado na legação brasileira no Cairo, ansioso para saber a posição oficial do país, a orientação traduz-se nos seguintes termos:

Como Vossa Senhoria bem pode avaliar, não devemos tomar partido na questão Palestina, que *só nos interessa muito remotamente*. Por isso, a Delegação do Brasil junto à Assembleia Geral da ONU foi instruída no sentido de procurar uma *solução de compromisso*, aceitável para ambas as partes em litígio. (Ibid. p.17) (grifo meu).

Depreende-se do conteúdo dos telegramas acima que: i) o Brasil não tinha uma estratégia definida para a questão da Palestina; ii) o tema não despertava interesse imediato por parte do Brasil e iii) havia uma preocupação clara em buscar

uma solução conciliatória. São essas as razões que embasam a posição equidistante do Brasil em relação ao conflito árabe-palestino. Santos (2002a) traça um paralelo entre essa equidistância e a “relativa independência” da PEB no trato das questões médio-orientais. Tal independência condiz com o caráter autônomo da PEB que de alguma forma foi preservado, mesmo diante do estreitamento do espaço de manobra internacional no contexto de Guerra Fria. Dito isso, torna-se mais fácil compreender a coerência da diplomacia brasileira, desvendando, desse modo, a suposta contrariedade dos votos brasileiros em relação a Israel.

Ao contrário dos EUA, o Brasil não reconheceu de imediato Israel,¹⁰¹ tampouco votou favoravelmente a sua entrada na ONU. Tratava-se de, dessa forma, expressar seu desagrado acerca do descumprimento israelense do que fora acordado na ONU, particularmente as questões referentes à internacionalização de Jerusalém, refugiados árabes (da diáspora de 1948) e acesso aos lugares santos (Santos, 2002a).¹⁰² Cabe notar que o Brasil era membro do CSNU no biênio 1946-1947, além de ter sido um país ativo na AGNU, ou seja, acompanhava de perto e com preocupação o encaminhamento da Questão da Palestina, cuja partilha, desde cedo apresentou problemas de implementação. Quando o reconhecimento do Estado de Israel finalmente ocorreu, nada mais representou do que conformismo diante de uma situação de fato (Vigevani e Kleinas, 1999; Santos, 2002a). Ainda assim, o país deixou claro que o reconhecimento não significou mudança no entendimento brasileiro a respeito do comportamento repreensível do Estado israelense, como disposto na citação abaixo. Interessante notar nela que o fato de o Brasil discordar do comportamento israelense não impedia o país de manter sua equidistância de ambos os lados do conflito, em um esforço contínuo para não se indispor seja com árabes, seja com israelenses:

O reconhecimento da realidade estatal de Israel não implica o endosso do Brasil ao *status quo* vigente na Palestina. Reconhecendo a existência [de Israel] e com ele tratando livre e dignamente, o Brasil *lhe estará sendo leal, sem que os árabes possam nisto encontrar ofensa*. De outro lado, recusando-se a aceitar como definitivas as atuais fronteiras árabe-israelenses, a partilha e dupla ocupação de Jerusalém ou o deslocamento dos

¹⁰¹ Os EUA reconheceram o Estado de Israel poucas horas após a sua criação oficial (Rosa, 2000, p.437).

¹⁰² Vigevani e Kleinas (1999) ainda chamam a atenção para o peso da Santa Sé nos votos condenatórios a Israel. De acordo com os autores, por enxergar-se como país cristão, o Brasil também levava em consideração as manifestações da Santa Sé sobre a necessidade da internacionalização de Jerusalém.

refugiados, *o Brasil estará sendo leal com os árabes e conservando com eles ampla margem de trabalho.* (Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 1965 *apud* Santos, 2002a, p.267) (grifo meu).

De especial relevância para o presente trabalho é a constatação de que tanto a coerência quanto o posicionamento equidistante da diplomacia brasileira no período devem-se, em grande medida, aos princípios norteadores de política externa. Defende-se que o traço tradicional da PEB que mais se destacou foi o de solução pacífica de controvérsias, refletido no esforço diplomático conciliador; daí a expressão que dá nome à seção: *equidistância conciliatória*. Ao buscar uma solução de compromisso, o Brasil, ao mesmo tempo em que se preservava de eventuais atritos com as colônias sírio-libanesas e judaicas no país, tentava contribuir para que a ONU alcançasse o objetivo para o qual fora criada, o da preservação da paz e segurança internacional.¹⁰³ Outros valores norteadores da ação externa brasileira também podem ser identificados.

A Questão da Palestina fora discutida de forma multilateral no âmbito da ONU, circunstância que agregou legitimidade à opção pela partilha, apoiada pela *maioria*. Não é indefensável acreditar que a delegação brasileira, ao votar favoravelmente à Res.181, acreditasse ser a criação do Estado Judeu na Palestina uma decisão justa; inclusive, membro da delegação brasileira, ao declarar formalmente o apoio do país à partilha, lembrou que a criação de um lar judeu na região fazia parte do próprio mandato britânico (Souza Costa, 1947 *apud* Vigevani e Kleinas, 1999, pp.21-22). A abstenção na votação acerca da entrada de Israel na ONU estava em consonância com o caráter grociano da PEB, pois foi uma forma de expressar reprovação ao desrespeito israelense à implementação da Res.181. Já, nos anos seguintes, os votos favoráveis do Brasil a resoluções da ONU que condenavam Israel, denotaram preocupação humanitária da diplomacia em relação ao tratamento dado à população civil e aos prisioneiros árabes, além dos refugiados (aos de 1948 juntar-se-ão os de 1967).

A linha tradicional pacifista da PEB não deixava de servir também a Israel, pois o Brasil mostrou-se favorável a resoluções cujo conteúdo fora trazido por

¹⁰³ Diante dos obstáculos para a implementação do plano de partilha, em 1948, o Brasil, ao lado de Canadá e China, teve atuação protagônica na AGNU, que adotou resolução a favor da formação da Comissão de Conciliação na Palestina (Rosa, 2000, p.436). No mesmo dia da criação de Israel, o país votou favoravelmente a outra resolução, que autorizava a nomeação de um mediador, a fim de tentar conciliar árabes e judeus na região. (Santos, 2000, p.29).

aquele país ao CSNU, como por exemplo, as que instavam o Egito a dar fim às restrições à passagem de navios pelo Canal de Suez e Golfo de Ácaba.¹⁰⁴ Com a eclosão da Crise de Suez em 1956, quando tropas francesas, britânicas e israelenses intervieram militarmente no Egito, após a nacionalização do estratégico canal pelo líder Gamal Abdel Nasser, os princípios da solução pacífica de controvérsias, respeito à soberania estatal e repúdio ao uso da força guiaram os votos brasileiros no desenrolar da crise.¹⁰⁵ Digno de nota foi o envio de significativo contingente militar brasileiro durante os 10 anos da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF).¹⁰⁶

Por último, é válido destacar outro reflexo do espírito conciliador e prudente da diplomacia brasileira: seu apoio à elaboração de resolução do CSNU, que até hoje serve de parâmetro para as negociações de paz entre Palestina e Israel: a Res. 242/67.¹⁰⁷ Em 1967, após a retirada da UNEF, o clima no Oriente Médio estava tenso, em razão da massiva reação militar de Israel - justificada como preventiva - à movimentação de tropas de países vizinhos, próxima a suas fronteiras. A Guerra de Seis Dias representou um duro golpe no mundo árabe, sobretudo no Egito de Nasser, piorando o equacionamento da já complexa Questão Palestina, em virtude sobretudo de outro avanço territorial israelense, dessa vez, bem mais robusto do que o de 1948. No âmbito do CSNU, onde o Brasil ocupava novamente assento de membro eletivo, diferentes projetos de resolução circulavam a fim de estabelecer “um equilíbrio aceitável para os interessados, mas a polarização típica da Guerra Fria estimulava a desconfiança mútua e dificultava o consenso”

¹⁰⁴Cf. S/RES/95 (1951). No biênio, 1951-1952, o Brasil integrava o CSNU na qualidade de membro não permanente.

¹⁰⁵ Com apoio brasileiro, resoluções onusianas clamaram pelo estabelecimento de um cessar-fogo, retirada das tropas estrangeiras do território egípcio sob ocupação, e livre navegação no Canal de Suez (Santos, 2002a).

¹⁰⁶ O envio de soldados brasileiros para a UNEF inaugurou a tradição brasileira de apoiar as operações de manutenção da paz, como um mecanismo crucial para a operacionalização do princípio da solução pacífica de controvérsias. Dessa força, incumbida da supervisão do cessar-fogo e da retirada das tropas estrangeiras do Sinai (não era destinada ao combate), não participaram as grandes potências (Santos, 2002a). Logo, tratava-se de uma oportunidade para que potências médias, como o Brasil, angariassem prestígio internacional ao se comprometerem, de forma ativa, com o sistema de segurança coletiva da ONU. Uziel (2015, p.101) enxerga a contribuição brasileira (o país foi o quarto maior contribuinte de tropas) como resultado do ativismo do país nos primeiros anos da ONU - o Brasil foi um dos países fundadores da organização e havia participado, como membro eletivo, de três biênios no CSNU (1946-1947, 1951-1952 e 1954-1955), quando importantes decisões foram tomadas em relação ao Oriente Médio. Logo, o autor faz referência à existência de uma percepção de que o Brasil se considerava parcialmente responsável por levar paz àquela região conturbada do Oriente Médio (Uziel, 2015). Para Santos (2002a), Suez representou o ponto máximo de atuação brasileira no processo de paz entre árabes e israelenses.

¹⁰⁷ Cf. S/RES/242 (1967).

(Uziel, 2011).¹⁰⁸ Nesse contexto, coube a países menos poderosos e considerados neutros, a árdua tarefa de conciliar posições extremadas de árabes e de Israel. Uziel (2011) e Santos (2000) destacam que a fórmula apresentada pela delegação da Grã-Bretanha, que foi o projeto final adotado, era bastante similar ao projeto latino-americano, co-patrocinado por Brasil e Argentina, especialmente no tocante aos princípios para a construção da paz no Oriente Médio.¹⁰⁹

Nota-se, portanto, que, munido de um discurso legítimo, alicerçado em valores universais, o Brasil foi capaz de manter sua delicada equidistância e, dessa forma: i) evitou tensões que poderiam decorrer de seus votos condenatórios a Israel e ii) preservou sua margem de manobra com os árabes, mesmo tendo reconhecido Israel.

Como se verá na próxima seção, a delicada equidistância do Brasil não resistirá ao aumento da pressão árabe.

3.2.3

Aproximação pragmática, mas tardia (1970-1990)

As décadas de 1970 e 1980 marcam uma inflexão da PEB em relação ao Oriente Médio, que passou a adquirir importância crescente na agenda externa do país. As razões para tal eram de ordem econômica, dadas por choques exógenos, cujo potencial para afetar negativamente o projeto nacional autárquico de modernização industrial - que para os militares era matéria tanto de segurança nacional quanto de legitimidade política - era alto. Ainda não é possível afirmar, no entanto, que o país desenvolveu, no período analisado, uma política específica

¹⁰⁸ Àquela altura, EUA e URSS já demonstravam apoio a lados opostos. Era imprescindível encontrar um meio termo entre a preferência árabe por um texto que contivesse uma condenação dura a Israel, sem qualquer menção ao reconhecimento do Estado israelense, e a posição de Israel, contrária à retirada integral de suas tropas, sem garantias quanto ao fim da beligerância e o estabelecimento de uma paz duradoura (Uziel, 2011). O resultado, como se sabe, não foi perfeito, vide as controvérsias e distintas interpretações relativas à Res. 242/67. No entanto, dadas as circunstâncias tensas de sua elaboração, conjugadas ao intrincado processo decisório no CSNU, a resolução representou o denominador comum possível de ser alcançado naquele ano de 1967 - a alternativa à Res. 242/67 era a inação do CSNU.

¹⁰⁹ Em linhas gerais, a Res. 262/67 estabeleceu: a retirada das forças armadas israelenses dos territórios ocupados em função do conflito de 1967; a cessação do estado de beligerância; o direito de todos os Estados da região de viverem em paz, dentro de fronteiras seguras e reconhecidas; a liberdade de navegação nas vias marítimas da região; a necessidade de encontrar-se solução equitativa para a questão dos refugiados; e a inviolabilidade territorial e a independência política dos Estados da área por meio do estabelecimento de zonas desmilitarizadas (S/RES/242).

para a região, visto que suas ações eram mais reativas do que ativas. Se for necessário indicar um princípio da PEB que tenha adquirido maior relevo, este o será, sem dúvida, o *pragmatismo*.

O país transitou da equidistância prudente e neutra do período anterior para a *realpolitik* com desenvoltura (Santos, 2000): à medida que a dependência do petróleo do Oriente Médio aumentava, a diplomacia brasileira tornava-se mais propensa a cortejar o mundo árabe. No entanto, essa postura não prejudicou a inserção principista do país na região. Ao contrário. É possível argumentar que o Brasil, diante do conflito árabe-israelense, em grande medida, enfatizava os princípios já defendidos no período antecedente, inclusive aqueles constantes na Res. 242/67. A diferença é que agora o fazia de forma menos evasiva e mais “estridente” (Lessa, 2000, p. 166). Apesar da pressão dos países árabes, para os quais neutralismo não combinava com a intensificação de relações comerciais (Fares, 2007), o limite brasileiro continuava a ser os princípios tradicionais de sua política externa. Tanto é assim que os diplomatas brasileiros não chegaram a aprovar atos terroristas,¹¹⁰ resoluções que questionassem a existência do Estado de Israel, tampouco as que, por ventura, pregassem a expulsão israelense da ONU (Santos, 2000, p. 58).¹¹¹

¹¹⁰ Alguns autores mencionam a instalação de um escritório da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) em Brasília, em 1975, como evidência da pressão iraquiana e saudita ou como um modo de angariar simpatia árabe (Fares, 2007, p. 134; Santana, 2006, p. 175). No entanto, o embaixador Luciano Rosa (2000, pp. 448-449) sublinha que o Brasil nunca chegou a atender a reivindicação árabe de reconhecimento de um escritório *autônomo* para a OLP em Brasília, preferindo a fórmula, segundo a qual, era permitido ao representante da OLP acreditar-se junto à Missão da Liga dos Estados Árabes (LEA), o que, na prática, dava-lhe limitado acesso ao MRE. A justificativa para tal era o desejo brasileiro de conter a atuação do movimento nacional palestino que ainda não havia renunciado ao terrorismo como arma política (Rosa, 2000). Fávero e Pinheiro (2016) sublinham que a atitude brasileira foi prudente, pois a autorização para o funcionamento de um escritório da OLP equivalia ao reconhecimento de um *status* de missão diplomática, apenas concedido a Estados e, na época, faltavam requisitos básicos para que o movimento de libertação nacional palestino se aproximasse de algo próximo a essa condição.

¹¹¹ Rosa enfatiza que o apreço diplomático do Brasil pelo princípio da solução pacífica de controvérsias, assim como sua tradição grociana, não foram modificados no seu relacionamento com o Oriente Médio. Segundo o autor (2000, p. 444): “ao contrário de outros países do continente que se perderam em atitudes pendulares ou voluntaristas, o Brasil sustentou sua posição [em relação à Questão Palestina], com muita clareza e objetividade, nos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e no cumprimento das diversas Resoluções que foram sucessivamente aprovadas, sobre a matéria, pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança, e que podiam ser defendidas como expressão do consenso internacional em busca de solução abrangente, justa e duradoura para a questão palestina. Há que se admitir que em nenhum momento atuou o Brasil com proselitismo, buscando, ao contrário, sempre alinhar-se ao consenso e reagindo positivamente a todas as iniciativas voltadas à obtenção da paz na região.”

As condicionantes internacionais do período são fundamentais para o bom entendimento das relações do Brasil com o Oriente Médio. Na esteira da Guerra de Yom Kippur de 1973 (ou Guerra de Outubro), os países árabes, detentores de forte controle sobre a Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), organizaram uma espécie de boicote, como forma de despertar a consciência moral do mundo diante do conflito árabe-israelense (Santana, 2006). Dessa forma, a OPEP reduziu drasticamente a oferta de petróleo, numa clara mensagem aos países que apoiavam a existência de Israel. O chamado Primeiro Choque do Petróleo (1973) causou então um aumento brusco de preço do insumo no mercado internacional, com efeitos significativos sobre um mundo, onde o petróleo, em conjunto com o gás natural, já supria mais da metade da demanda energética internacional (Rosa, 2000).¹¹² Em 1979, será a Revolução Iraniana a responsável por uma segunda forte elevação dos preços do barril de petróleo, no que ficou conhecido como o Segundo Choque do Petróleo.¹¹³

Santos (2000) lembra ainda do gradativo aumento da popularidade da causa palestina no mundo (1974 é o ano em que o direito à autodeterminação do povo palestino entrou na agenda da ONU), que ocorria paralelamente a uma maior condenação internacional a Israel, em decorrência de seu comportamento considerado cada vez mais intransigente (ex.: recusa em evacuar os territórios ocupados) e ao crescimento do peso dos países do Terceiro Mundo na ONU, que passaram ter uma agenda própria. Referência também é feita ao reforço da unidade afro-árabe, cujos países uniram forças para pressionar os Estados que fossem condescendentes com Portugal, Israel e África do Sul. O apoio a qualquer um deles representava sério risco de suspensão de fornecimento de petróleo. O Brasil era justamente um dos países que se encontrava em uma situação delicada diante dessa ofensiva diplomática, correndo sério risco de sofrer um embargo.¹¹⁴ Para os árabes, a prudência e a posição equidistante brasileira já não era mais suficiente diante do expansionismo israelense. Já para os africanos, restava claro que a solidariedade

¹¹² O preço médio do barril saltou de US\$ 2,48 em 1972 para US\$ 3,29 em 1973 e para US\$ 11,58 em 1974, subindo gradativamente até US\$ 13,60 em 1978 (Hermann, 2005, p. 96).

¹¹³ Em 1979, o preço do barril de petróleo no mercado internacional saltou de uma média de US\$13,60 em 1978 para US\$30,03 em 1979 e US\$36,69 no ano seguinte (Hermann, 2005b, p. 97).

¹¹⁴ Em 1973, uma resolução, adotada por mais de uma dezena de países africanos, colocava o Brasil em uma lista com outros cinco países visados para sofrer sanções econômicas e diplomáticas, o que tornava o país muito suscetível a sofrer, igualmente, um embargo do petróleo árabe (Lessa, 2000, p.163; Santana, 2006, p.160).

luso-brasileira tornava o discurso pró-descolonização do país inócuo em relação às colônias portuguesas na África. Ademais, a principal parceira comercial do Brasil, no continente africano, era a África do Sul, fato que protelava a condenação brasileira ao regime de *apartheid*.

Condicionantes domésticas, igualmente, têm seu peso para o entendimento do relacionamento bilateral do período. O Brasil do início da década de 1970 era um país que atravessa uma fase de alto crescimento econômico. Entre 1968 e 1973 (período conhecido como “milagre econômico”), a economia crescia à taxa média de 11,2% - alcançando um pico de 14% em 1973 (Corrêa do Lago, 1990, p.239). O “milagre” foi beneficiado por fatores exógenos como a ampla liquidez no mercado financeiro internacional (trava-se de um modelo de crescimento dependente de financiamento externo) e o crescimento do comércio exterior, embalado por uma economia mundial em expansão; no entanto, seu legado incluiu o aumento não apenas da dívida externa,¹¹⁵ mas também da dependência da economia brasileira em relação ao petróleo importado (Corrêa do Lago, 1990; Hermann, 2005b). Em 1973, o Brasil importava 80% do total de petróleo consumido no país (Hermann, 2005b, p.95; Santos, 2000, p.57). No ano seguinte, o Brasil figurava como o maior importador de petróleo entre os países em desenvolvimento, sétimo em escala mundial, sendo necessário aproximadamente 40% das receitas advindas das exportações nacionais para pagar por esse insumo (Fares, 2007, p.131; Santana, 2006, p.159). A crise internacional, causada pelos choques de petróleo, atingiu em cheio as contas externas do país, por meio da aceleração repentina do déficit na balança comercial brasileira,¹¹⁶ aumento dos juros internacionais (com impacto expressivo no serviço da dívida externa) e fuga do capital externo.

Não é surpreendente que o primeiro choque do petróleo tenha imposto sérias limitações externas à economia brasileira, quiçá o seja a opção econômica tomada durante o governo do general Ernesto Geisel (1974-78). Este, mesmo diante de um quadro de dependência estrutural econômica e conjuntura internacional adversa, ao invés de frear o carro da economia, preferiu dar continuidade ao projeto

¹¹⁵ No período do milagre econômico, a dívida externa brasileira saltou de US\$3,4 bilhões para US\$14,9 bilhões, ou seja, um crescimento de 332% (Hermann, 2005a, p.88).

¹¹⁶ Em virtude da sangria de divisas, ocasionada pela elevação brusca do preço do petróleo, a balança comercial passou de uma situação equilibrada, entre 1968-73 para um déficit anual médio de US\$2,3 bilhões entre 1974-78. O período 1979-80 manteve o déficit comercial médio, sendo marginalmente superior aos anos anteriores. (Hermann, 2005b, p.105).

de desenvolvimento acelerado, adotando, desse modo, um plano que ficou conhecido como “marcha forçada” (Castro e Souza, 2004).¹¹⁷ Logo, a fim de não colocar o projeto de crescimento econômico em risco e, igualmente, equilibrar o balanço de pagamentos, o governo necessitava, de forma crucial: i) da manutenção do fornecimento de petróleo a baixo custo e ii) da acumulação de divisas – via aumento de exportações ou captação de recursos financeiros no mercado internacional.

Diante das circunstâncias internas e da conjuntura internacional, o Oriente Médio tornou-se alvo do interesse imediato do Brasil, em razão de suas substanciais reservas petrolíferas, da potencialidade representada por um vasto mercado consumidor para bens e serviços não tradicionais e dos imensos excedentes que os países árabes exportadores de petróleo acumulavam com a alta dos preços do insumo, os chamados petrodólares. Portanto, como afirma o embaixador Luciano Rosa (2000, p.443), era “patente o imperativo de uma definição mais precisa e melhor fundamentada de nossa posição ante os conflitos no Oriente Médio, e, particularmente, a questão palestina, sem o que estariam comprometidos os ensaios de aproximação com os países árabes.”

Embora “os ensaios de aproximação” já tivessem ocorrido durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974),¹¹⁸ foi no governo Geisel (1974-1979) que se realizou o *aggionamento* da PEB para o Oriente Médio. Logo na abertura da XXIX sessão da AGNU de 1974, o chanceler de Geisel,

¹¹⁷ O plano econômico, apresentado no governo Geisel em 1974, recebeu o nome de II PND e visava completar o parque industrial do país, por meio de uma série de investimentos em setores identificados, na época, como pontos de estrangulamento ao crescimento da economia brasileira. Entre eles, destacava-se o setor energético, cuja importância cresceu consideravelmente após o primeiro choque de petróleo. Logo, os investimentos na diversificação das fontes energéticas nacionais constituíam meta prioritária do II PND. As ações na área de Energia incluíam, por exemplo: pesquisa, exploração e prospecção de petróleo; ampliação da capacidade produtiva de energia hidrelétrica; desenvolvimento de fontes de energia alternativas ao petróleo, como o etanol e desenvolvimento de energia nuclear. (Carneiro, 1990).

¹¹⁸ Durante o governo de Médici, os esforços de aproximação com o Oriente Médio já haviam se iniciado, na forma, por exemplo, da entrada em funcionamento da Comissão de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COARABE), do estabelecimento de relações diplomáticas com Arábia Saudita e Iraque, além da assinatura de acordos de comércio e cooperação técnica com países como Egito e Argélia. Aliás, a autointitulada “diplomacia do interesse nacional” do chanceler de Médici, Mário Gibson Barboza, com sua orientação marcadamente comercial, que enfatizava a busca de insumos e recursos financeiros para abastecer o “milagre econômico,” estava em linha com a necessidade de aproximação com o Oriente Médio. No entanto, com exceção apenas de seu fim, o governo Médici ainda é caracterizado pela equidistância que marcou o período anterior. Maior evidência disso foi a viagem empreendida por Gibson Barboza ao Egito e, logo depois, a Israel, sinalizando a vontade brasileira de manter a sua neutralidade e espírito conciliatório com ambos os lados do conflito (Garcia, 2005; Lessa, 2000).

Azeredo da Silveira, foi didático ao explicar à comunidade internacional a ênfase que daria à atuação externa brasileira:

Queremos que a nossa linguagem, no plano internacional, seja direta e simples, *sem ambiguidades* nem subterfúgios. Queremos que o Governo brasileiro possa cumprir a *vocação ecumênica de seu povo*, aberto à comunicação desinibida e franca. Queremos explorar todas as vias do entendimento, por acreditarmos, fundamentalmente, que a cooperação é mais eficaz do que o antagonismo e que o respeito mútuo é mais criador do que as ambições de preponderância. Nossa conduta, para alcançar esses objetivos, é *pragmática e responsável*. Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar, onde quer que nos movam os interesses nacionais brasileiros, as áreas de convergência e as faixas de coincidência com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético e exclusivamente em função de objetivos claramente identificados e aceitos pelo povo brasileiro. (2007a, p.311) (grifo meu).

Percebe-se do trecho do discurso acima a aposta explícita da PEB de Geisel no pragmatismo, que seria instrumental ao atendimento eficaz do interesse nacional, diretamente relacionado à marcha forçada do desenvolvimento. Ao enfatizar a “vocação ecumênica” do povo brasileiro, Azeredo demonstrava a intenção não apenas de promover o universalismo da PEB, por meio da busca de novos mercados e fontes alternativas de capital, tecnologia e energia, mas também de conquistar mais apoio político a pleitos brasileiros em fóruns multilaterais (Lessa, 2000). Para atingir tal objetivo era essencial dar fim às “ambiguidades” que marcavam as diferenças entre o discurso principista do Brasil e a prática diplomática – sendo patente o caso do apoio do país ao colonialismo português. No mesmo sentido, o pragmatismo e o universalismo de Azeredo, igualmente, revelavam-se na necessidade de o país desvencilhar-se de cargas ideológicas, apoios velados ou alinhamentos sem recompensas, que criavam empecilhos não apenas à autonomia, mas também à diversificação das relações internacionais do Brasil.¹¹⁹

No mesmo discurso, Azeredo da Silveira (2007a, p. 311) reconhece que o crescimento acelerado do país correspondia a um incremento de suas

¹¹⁹ As fronteiras ideológicas estabelecidas no início da ditadura militar, particularmente durante o governo de Castelo Branco, foram definitivamente superadas em Geisel, por meio, por exemplo, do estabelecimento de relações diplomáticas com a República Popular da China (1974) e da intensificação do relacionamento brasileiro com outros países do bloco socialista, em particular a URSS (Pinheiro, 2004).

responsabilidades no plano internacional. Além disso, é interessante notar que por mais pragmático que fosse o tom da PEB de Geisel, o chanceler deixou claro que a maior projeção internacional do Brasil seria perseguida por intermédio da “conservação de valores éticos primordiais, que têm sido e são as bases da nossa política externa” (Silveira, 2007a). Em outras palavras, como visto no Capítulo 1, o pragmatismo era conciliável com os princípios norteadores da PEB. Defende-se, portanto, que esse senso de maior responsabilidade do país teve sua parcela de contribuição para que o país abandonasse ambiguidades e se manifestasse de forma mais resoluta nos foros multilaterais, condizente com os princípios tradicionalmente defendidos pelo país. Na ONU, o chanceler de Geisel foi categórico ao condenar o *apartheid*, que segundo ele, “se choca com os valores universais da consciência humana” e “incorpora as mais desacreditadas teorias de supostas superioridades raciais” (Ibid., p.313). Também no púlpito da AGNU, Azeredo da Silveira expressou a adesão inflexível do Brasil “ao princípio inalienável da autodeterminação” (Ibid., p.312) e o apoio veemente ao processo de descolonização, citando nominalmente Guiné-Bissau, Angola e Moçambique. (Ibid., pp. 311-312).¹²⁰

O Oriente Médio, pelas razões aqui apresentadas, não ficaria fora da liquidação dos passivos diplomáticos conduzida pela autointitulada “política externa pragmática, responsável e ecumênica” de Geisel-Silveira. Parte considerável do primeiro discurso de Azeredo da Silveira na AGNU foi dedicada à região. É relevante observar que mesmo que o tom fosse mais vigoroso, o discurso continuava alicerçado em princípios. Silveira (2007a, p.314) citou a “objeção à guerra de conquista” e os “absolutos direito à integridade territorial e obrigação de respeito à soberania” para sublimar a necessidade de “desocupação dos territórios ocupados,” defendendo que a retirada israelense “é, insofismavelmente, parte integrante da solução do conflito.” O chanceler ainda chamou a atenção para os aspectos humanos do conflito que, de acordo com ele, não podiam ser ignorados.

¹²⁰ No discurso analisado, o Brasil expressou boas-vindas à entrada da Guiné-Bissau na ONU e saudou o acordo entre Portugal e Moçambique (para o qual havia contribuído), que culminou na independência do país africano, logo reconhecida pelo Brasil. Ainda expressou seu desejo de ver logo concluída a independência de Angola. Frisa-se que será o Brasil o primeiro país a reconhecer a independência angolana, que ocorreria em 1975, a despeito do governo socialista do Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA). Em relação ao repúdio brasileiro ao *apartheid*, nos discursos posteriores de abertura da AGNU (anos de 1976, 1977 e 1978), Azeredo fará referência explícita à opressão racial, ao princípio da autodeterminação e à persistência do colonialismo na África Meridional, ao apoiar as independências de Namíbia e Zimbábue.

Desse modo, fez referência explícita ao “sofrimento do povo palestino” e afirmou que “é desumano pensar que será equitativa e ilusório esperar que será duradoura qualquer solução que não atenda aos seus direitos” (Ibid., p.315). Três anos após seu primeiro discurso na ONU, Azeredo da Silveira retornou à tribuna da AGNU e, novamente, dedicou parte substancial de sua fala para sublinhar a posição brasileira referente ao Oriente Médio. Dessa vez, o chanceler fez alusão ao “respeito aos direitos de *todos* os Estados à existência e de *todos* os povos e países da região de se autodeterminarem, de exercerem sua soberania e de viverem em paz” (Azeredo, 2007b, p.344) (grifo meu). Ao usar o pronome “todos”, é possível inferir o apoio brasileiro à existência e à soberania não apenas de Israel, mas também de um Estado palestino. Mais uma vez, Silveira foi explícito na sua defesa do princípio da não aquisição de territórios pela força (Ibid., p.344).

Se no final do governo Médici, o país já sinalizava a passagem de uma posição equidistante para outra, pro-árabe, quando, em um evento oficial, Gibson Barboza afirmou pela primeira vez que a retirada de Israel de *todos* os territórios ocupados era condição crucial para uma paz justa e duradoura no Oriente Médio¹²¹ (Rosa, 2000; Pilla e Silva, 2012), em Geisel, o discurso continuou, gradualmente, a evoluir, como demonstrado nos discursos de Azeredo da Silveira na AGNU. Logo, com o fim de agradar árabes e preparar o incremento das relações bilaterais, a “definição mais precisa e melhor fundamentada da posição brasileira ante os conflitos no Oriente Médio” consubstanciou-se em: i) manifestações mais frequentes contra a ocupação territorial pela força, o que significava a retirada completa de tropas israelenses de todos os territórios árabes; ii) defesa com mais afinco dos anseios legítimos do povo palestino, entre os quais, os direitos de autodeterminação, independência, soberania e retorno à parcela de seus territórios ancestrais; iii) apoio resolutivo ao direito de todos os Estados da região, incluindo Israel, existirem em paz, dentro de fronteiras reconhecidas e; iv) defesa da

¹²¹ Pode parecer estranho a surpresa em torno dessa afirmação, pois, como visto, a retirada de tropas israelenses já constava na Res.242/67, co-patrocinada por Brasil e Argentina. Ocorre que, a omissão do artigo definido “the”, na versão em inglês da resolução, dava margem à interpretação de Israel no sentido de que o país não era obrigado a evacuar suas tropas de *todos* os territórios ocupados na Guerra de Seis Dias (nesse ponto, a resolução, na versão em inglês, foi redigida da seguinte forma: “*withdrawal of Israel armed forces from territories occupied in the recent conflict*”). Em virtude disso, a afirmação de autoridade brasileira, com ênfase no pronome “todos,” era inédita e possuía um enorme valor para o mundo árabe. Para maiores informações acerca das controvérsias que envolvem a Res. 242/67, consultar: Uziel, 2011.

participação dos palestinos nas negociações de paz, por meio de representantes legítimos (Santos, 2000; Rosa, 2000; Cervo, 2008; Visentini 2014; Lessa, 2000).

A retórica brasileira estava em sintonia com os votos do país na AGNU.¹²² O Brasil foi favorável a resoluções que decidiram: reconhecer a OLP como a única representante legítima do povo palestino; conceder a esse movimento nacional o estatuto de observador na AGNU; e reconhecer os direitos inalienáveis do povo palestino, como autodeterminação, soberania e retorno.¹²³ No entanto, sem dúvida, o voto brasileiro que mais polêmica provocou foi o favorável à Res. 3379 (XXX) de novembro de 1975, que considerou o sionismo como uma forma de racismo e discriminação racial. Embora não haja consenso entre a literatura acadêmica acerca dos reais motivos do voto antissionista brasileiro, e tampouco haja concordância quanto a seus efeitos,¹²⁴ não restam dúvidas referentes à importância desse voto, uma vez que representou o marco maior do rompimento da equidistância brasileira, em detrimento de Israel. Lessa (2000, p.167) considera-o uma guinada política que assinalou uma “total adesão ao ponto de vista árabe.” Santana (2006, p.167) relaciona o voto ao ápice do impacto da nova política brasileira para o Oriente Médio. Já Santos (2000, p.64) fala em símbolo do *aggionamento* da PEB nos anos 70. Apesar da expressiva repercussão negativa do voto, Santos e Uziel (2015, p.93) ensinam que: “Brazilian diplomacy did not openly change its position, but tried to

¹²² É importante lembrar que o Brasil não foi membro eletivo do CSNU entre os anos de 1969 e 1987.

¹²³ Cf. A/RES/3210(XXIX), A/RES/3237(XXIX), A/RES/3414(XXX). Soa estranho, no entanto, a ausência brasileira na votação de algumas resoluções, cujas matérias ou estavam em consonância com o discurso diplomático brasileiro ou já tinham recebido o aval do país em votações anteriores. Cf.: A/RES/3236(XXIX), A/RES/3375(XXX), A/RES/3376(XXX) e A/RES/31/20. A ausência brasileira era justificada em termos de falta de clareza do texto ou da necessidade de maior aprofundamento das discussões (Pilla e Silva, 2012, p.117; Santos, 2014, p.194). Frisa-se, igualmente, que o Brasil se absteve nas resoluções A/RES/31/61 e A/RES/32/40B que versam sobre os direitos inalienáveis do povo palestino.

¹²⁴ À época do voto, cogitou-se a intensão brasileira de conquistar a simpatia do mundo árabe a fim de facilitar a venda de petróleo, armas e/ou a atração de investimentos (Santana, 2006; Santos, 2000; Santos e Uziel, 2015). Santos e Uziel (2015), entretanto, não acreditam em interesses comerciais de fundo. Sugerem uma convicção pessoal de Geisel, que tinha um estilo centralizador, inclusive no processo decisório de política externa (Pinheiro, 2004); ademais, muitos anos após o voto, o general admitiu que considerava o sionismo racista (Santos, 2000, p.62). No entanto, Uziel e Santos (2015) e, igualmente, Lessa (2000), embora reconheçam a dificuldade de estabelecer com segurança as reais razões do polêmico voto, tendem a indicar, como a motivação mais plausível para tal, o envio de uma forte mensagem de afirmação da autonomia do Brasil frente à pressão dos EUA. Em relação aos efeitos do voto, enquanto Rosa (2000) e Visentini (2014) não enxergam resultado prático decorrente da decisão brasileira, exceto o distanciamento de Israel, Santos (2000) e Lessa (2000) defendem que o voto antissionista facilitou a expansão das relações do Brasil com os países árabes. A Res. 3379 (XXX) seria revogada pela AGNU dezesseis anos depois pela Res. 46/86 de 1991 com voto favorável do Brasil. Cf. A/RES/46/86 de 1991.

assimilate it to historical principles followed by the country.” O Itamaraty, ao justificar o voto, invocou sua tradicional política antirracista e negou a identificação do movimento sionista com o judaísmo ou com o apoio brasileiro à existência de Israel (Secretaria de Estado das Relações Exteriores, 1977 *apud* Santos, 2000, p.63; Cervo, 2002, p.424).

Fora do âmbito das Nações Unidas, a aproximação brasileira com os países árabes, e também com o Irã, durante o período analisado, pode ser exemplificada pela abertura de representações diplomáticas em uma dezena de Estados da região, impulsionando, desse modo, um intenso intercâmbio de visitas de alto nível e a assinatura de acordos de comércio e de cooperação em várias áreas, inclusive a nuclear (Lessa, 2000; Rosa, 2000; Cervo 2002). Diplomatas brasileiros empreenderam esforços com o intuito de diversificar as fontes de suprimento de petróleo e, simultaneamente, abrir mercados na região, uma vez que a exportação de bens e serviços era essencial para compensar, pelo menos em parte, a crescente fatura do petróleo (Santana, 2006). Destaque para a intensa cooperação estabelecida com países, como Argélia, Líbia, Iraque, Egito e Irã, sob a forma de *joint-ventures*. Estas visavam à prospecção de petróleo e contavam com a participação da Braspetro – uma empresa subsidiária da Petrobras com atuação internacional (Visentini, 2008; 2014; Rosa, 2000). Tais parcerias abriram caminho para a ampliação dos negócios, alavancados pelo avanço das indústrias armamentista e aeronáutica do Brasil. Países árabes, como Iraque e Líbia, passaram a importar não apenas produtos tradicionais do Brasil (café, açúcar, frango), mas também armamentos (Visentini, 2014; Lessa, 2000; Cervo, 2002).

Após o Segundo Choque do Petróleo, houve um aprofundamento das relações econômicas entre Brasil e os países árabes, a despeito do aumento da instabilidade no Oriente Médio, provocado por uma série de eventos, tais como a Revolução Islâmica Xiita no Irã, a invasão israelense no Líbano (em plena guerra civil), a Intifada e o conflito entre Irã e Iraque. Na década de 1980, os serviços de engenharia do país penetraram com intensidade redobrada na região, ao mesmo tempo em que a atuação diplomática brasileira, no mundo árabe, representava, cada vez mais, um desafio, como bem demonstra o incidente com aviões líbios - retidos quando faziam escalas no território brasileiro, por transportarem carregamento clandestino de armas com destino à Nicarágua - e a eclosão da guerra no país árabe

com o qual o Brasil havia estabelecido as relações mais estreitas, o Iraque ¹²⁵ (Cervo, 2002; Fares, 2007).

Em relação a Israel, o voto antissionista do Brasil, o adensamento das relações do país com os árabes e o Irã, além da tradicional condenação brasileira a posturas belicosas israelenses (ataques ao Iraque e ao Líbano), naturalmente, provocaram um distanciamento entre os dois Estados no período (Rosa, 2000; Lessa, 2000). O Brasil havia retornado, após cerca de vinte anos, ao CSNU no biênio 1988-1989. Nele, votou a favor das resoluções que reafirmavam a aplicação do direito humanitário¹²⁶ nos territórios ocupados e condenavam Israel pela realização de deportações de palestinos desses territórios.¹²⁷

Um balanço das relações árabe-brasileiras das décadas de 1970-1980 revela que, por maior que tenha sido o esforço diplomático de promoção comercial, o Brasil não foi bem-sucedido em diminuir seu déficit comercial com a região. Bem verdade que o comércio bilateral do Brasil com os países do Oriente Médio cresceu de maneira expressiva (algo não surpreendente, caso se leve em consideração que o fluxo comercial partiu de um patamar muito baixo), porém as exportações cresceram em um ritmo muito menor do que o das importações (Lessa, 2000). Esse fato deveu-se, notadamente, ao peso do petróleo na pauta comercial brasileira, mas também ao insucesso da política exportadora do país, por razões que vão desde a

¹²⁵ Por mais que o Itamaraty tenha buscado diversificar suas fontes de petróleo no Oriente Médio, o Brasil encontrou no Iraque o seu maior fornecedor, tendo desenvolvido com o país – considerado à época um pária pela comunidade internacional – ampla e profícua parceria. No início da década de 1970, o Brasil havia furado o embargo, imposto ao país árabe pelo Reino Unido, em razão da nacionalização da *Iraq Petroleum Company*, e tornou-se o primeiro comprador de óleo dos campos confiscados, gesto valorizado pelos iraquianos (Rosa, 2000). Em 1977, coube a Braspetro descobrir o gigantesco campo petrolífero de Majnoon – a empresa, no entanto, teve que abandoná-lo em virtude da guerra Irã-Iraque, mas foi devidamente indenizada. (Santana, 2006). No começo dos anos 80, o Iraque já era responsável por mais de 50% de todo o petróleo consumido no país, tendo se tornando o principal fornecedor desde 1979, ano em que ultrapassou a Arábia Saudita (Fares, 2006, p. 136; Rosa, 2000, p.446). As intensas relações do Brasil com o país árabe eram altamente vantajosas, em função da confiabilidade de fornecimento de petróleo a preços mais baixos (preços oficiais da OPEP sem sobretaxas), mesmo após o Segundo Choque de Petróleo, além das facilidades de negócios, por meio, por exemplo, do comércio compensado (Fares, 2006). O Iraque revelou-se igualmente estratégico para a indústria bélica nacional (na década de 1980 era seu principal cliente) e para os serviços de engenharia (construção civil) do Brasil. Casarões e Vigevani (2014, p.160) mencionam outro aspecto desse relacionamento bilateral: a cooperação nuclear e relatam que o Brasil foi um dos fornecedores de urânio enriquecido para o Iraque. Em relação ao enfrentamento militar entre Iraque e Irã, cabe também mencionar que os iraquianos procuraram garantir o fornecimento de petróleo ao Brasil, durante a vigência do conflito; o Brasil, de sua parte, independente da neutralidade assumida perante o combate, continuou vendendo armas ao Iraque, sob a justificativa de compromissos contratuais assumidos antes da eclosão da guerra (Rosa, 2000; Fares, 2006).

¹²⁶ Convenção de Genebra de 1949 relativa à proteção dos civis em períodos de guerra.

¹²⁷ Cf. S/RES/607 (1988), S/RES/608 (1988), S/RES/636 (1989) e S/RES/641 (1989).

penetração tardia e apressada no Oriente Médio ao desconhecimento do mercado (Santana, 2006). As altas expectativas que o país nutria em relação à atração dos petrodólares tampouco se concretizaram na escala desejada, visto que os países árabes optaram por investimentos mais seguros e rentáveis na Europa e nos EUA (Cervo, 2008; Rosa, 2000; Lessa, 2000). No entanto, a forte aproximação do Brasil com os países árabes, ocorrida no período, não pode ser subestimada. Primeiro porque o país, que corria sérios riscos de ser alvo de um embargo, não teve o suprimento de petróleo prejudicado. Segundo porque uma ampla rede diplomática foi estabelecida com uma região que, além de ser a origem de expressiva comunidade existente no país, detém enorme importância geopolítica. Terceiro porque as bases e contatos estabelecidos serão de grande utilidade para uma aproximação mais cooperativa em um futuro próximo.

O fim da década de 1980 já prenunciava as mudanças que ocorreriam na década seguinte. O Brasil já não era mais tão dependente do petróleo da região, graças, por exemplo, aos resultados advindos dos investimentos no setor energético durante o II PND. O prejuízo de empresas brasileiras, em virtude da instabilidade política, bem como da eclosão de conflitos no Oriente Médio, influiu na reavaliação das diretrizes de política externa para a região (Rosa, 2000). A Braspetro, por exemplo, direcionou seus investimentos para áreas de menor risco, como o Golfo do México e o Mar do Norte Europa.¹²⁸ Soma-se a isso o fato de a ordem internacional, na virada da década de 1980 para 1990, ter sofrido uma inesperada recomposição de poderes. Em breve, o mundo assistiria, surpreso, a desintegração da antes toda poderosa URSS, concomitantemente, com a ascensão dos EUA.

3.2.4

Interlúdio/distanciamento (1990 – 2003)

Alguns meses antes do início da Primeira Guerra do Golfo, George H. W. Bush, em pronunciamento ao congresso norte-americano, faz alusão a um termo que se tornaria recorrente no início dos anos 1990: “nova ordem mundial”. Segundo o ex-presidente norte-americano:

The crisis in the Persian Gulf, as grave as it is, also offers a rare opportunity to move toward an historic period of cooperation.

¹²⁸ Disponível em: < <http://exposicao60anos.agenciapetrobras.com.br> > Acesso em 15 abr. 2017.

Out of these troubled times, [...] a *new world order* can emerge: a new era -- *freer from the threat of terror, stronger in the pursuit of justice, and more secure in the quest for peace. An era in which the nations of the world, East and West, North and South, can prosper and live in harmony.* (Bush, 1990) (grifo meu)

Na citação acima, é possível observar que o epicentro simbólico da “nova ordem mundial” seria o Oriente Médio, mais precisamente o Iraque. Em posterior pronunciamento, dessa vez por ocasião da vitória sobre Saddam Hussein, Bush comemora com entusiasmo o início da nova ordem:

Now, we can see a new world coming into view. A world in which there is the very real prospect of a new world order. In the words of Winston Churchill, a world order in which "the principles of *justice* and fair play protect the weak against the strong." A world where the United Nations, freed from cold war stalemate, is poised to fulfill the historic vision of its founders. A world in which *freedom and respect for human rights find a home among all nations.* The Gulf war put this new world to its first test. And my fellow Americans, we passed that test. (1991) (grifo meu).

Nova ordem mundial é um rótulo comumente usado para designar os resultados do triunfo do Ocidente (Magnoli, 2013), o mesmo podendo ser dito acerca da noção de “o fim da História,” cunhada por Francis Fukuyama, em artigo publicado originalmente em 1989. Neste, o cientista político, bebendo na fonte de Friedrich Hegel, explica o que entende por “fim da História:” “the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government” (Fukuyama, 1989). Percebe-se, portanto, que o desfecho da Guerra Fria deu ensejo a múltiplas esperanças de um mundo onde democracias liberais floresceriam e, segundo uma visão kantiana, a paz teria chances de ser a regra, não a exceção. Nesse mundo, a rigidez bipolar abriria espaço para o reforço do multilateralismo e, conseqüentemente, do direito internacional. A convergência entre os membros permanentes do CSNU - ilustrada no fim do conflito Irã-Iraque, na retirada de tropas russas do Afeganistão e na autorização para a intervenção militar na guerra do Golfo – foi um forte sinal da potencialidade da ONU para lidar, de forma inovadora, com o tema da segurança internacional (Patriota, 1998). O desbloqueio de um CSNU, até então paralisado por embates político-ideológicos, abriu novas perspectivas para a operacionalização da segurança coletiva.

As esperanças, no entanto, mostraram-se ilusórias. A guerra do Golfo foi encerrada com uma impressionante demonstração de capacidade estratégica e poder militar norte-americano, contribuindo, dessa maneira, para uma imagem unipolar de mundo, em detrimento das apostas na expansão do multilateralismo (Magnoli, 2013; Messari, 2006). Ademais, o conflito abriu um perigoso precedente: a crença de que a ONU poderia autorizar o uso da força e contar com o apoio militar e político necessário para utilizá-la (Uziel, 2015, p. 71). A resolução do CSNU que autorizou a intervenção militar no Iraque (res. 678 de 1990) tornou-se paradigmática, pois ligou o termo *acting under Chapter VII* à noção do uso de *all necessary means*, uma fórmula ambígua que seria reiteradamente utilizada para legitimar o uso da força (Uziel, 2013). A eclosão de conflitos internos e o tema do terrorismo, do mesmo modo que revelaram um mundo mais instável do que o imaginado, entraram na alçada de competência do CSNU. Os anseios pela promoção da democracia e direitos humanos passaram a ser operacionalizáveis por meio da multiplicação de sanções e missões de paz.¹²⁹ Uziel (2015, p. 75) conta que “em apenas 25 meses – na Somália, em Ruanda e na ex-Iugoslávia – as operações de paz das Nações Unidas sofreram fiascos que pareciam invalidar os benefícios alcançados nos 39 anos desde Suez.” Era nesse mundo, onde princípios caros ao Brasil – como não-intervenção e respeito à soberania – estavam sendo revisados, que a PEB deveria atuar.

Uma vez que uma guerra interestatal no Oriente Médio havia anunciado a tendência unipolar da nova ordem, nada mais previsível do que a região não escapar a essa lógica. De acordo com Fred Halliday (2005, p.3010): “from the US side, the end of rivalry with the USSR, and the apparent lack of major challenges to its Middle East policy from other states, gave it the unprecedented advantage of unipolarity.”¹³⁰ O foco da política externa norte-americana na região concentrou-se, basicamente, em dois objetivos: garantia do controle das fontes de petróleo do

¹²⁹ Esse processo de securitização da agenda internacional é estudado por Antonio Patriota que, ao analisar a dinâmica do CSNU após a Guerra do Golfo, faz referência à articulação de um “novo paradigma de segurança coletiva,” mais abrangente e intervencionista. Cf. Patriota, 1998.

¹³⁰ De fato, a desintegração da URSS significou uma mudança na balança de poder do Oriente Médio, uma vez que atores como Síria, OLP, Iraque e Líbia tinham perdido um grande aliado. Os norte-americanos - “que até então se haviam mantido prudentes e distantes da região para não suscitar reações indesejáveis por parte da URSS, que considerava a região uma espécie de área contígua e de influência” – veem o caminho livre para uma atuação mais incisiva no Oriente Médio (Cervo, 2008, p. 289). A título de exemplo, vale destacar o envio de grandes contingentes militares e a instalação de importantes bases americanas no Golfo, região que, não por coincidência, abriga mais de 50% das reservas mundiais comprovadas de petróleo.

Orientes Médio (o que incluía prevenir a emergência de uma potência regional) e o processo de paz entre árabes e israelenses (Halliday, 2005; Cervo, 2008; Lewis, 1992). Para atingir este último objetivo, considerável pressão foi exercida no aliado Estado de Israel.¹³¹ Finalmente, pela primeira vez, países árabes, israelenses e palestinos iniciaram negociações diretas na Conferência de Madri de 1991, que, por sua vez, representou o passo inicial para a conclusão, dois anos depois, dos Acordos de Oslo (1993-1995).¹³² Esses acordos foram mediados pelo presidente democrata que sucedeu Bush, Bill Clinton, sob os olhares atentos dos europeus. Observa-se que à Europa, preocupada com a segurança de seu flanco sul, igualmente interessava a estabilidade no mundo árabe. Notando o crescimento do peso norte-americano na região, inclusive nos países do Magrebe (área tradicional de influência francesa), a União Europeia lançou, em 1995, a Parceria Euro-Mediterrânea, cujo objetivo era a aproximação político-comercial com os países árabes do entorno do Mediterrâneo (Messari, 2006).

Essa nova conjuntura regional no Oriente Médio, marcada pelo expressivo aumento da presença americana e, em menor escala europeia, significou a diminuição de espaço para a atuação diplomática de potências médias como o Brasil (Cervo, 2008; Messari, 2006; Visentini, 2014; Rosa, 2000). Os países do Terceiro Mundo (termo que perde sentido no pós-Guerra-Fria) não desempenharam qualquer papel relevante no processo de paz entre árabes e israelenses, retirado do âmbito da ONU. O Brasil foi um dos países que encontrou dificuldades para manter as relações estreitas do período anterior com os países que foram alvos de sanções do CSNU, como Iraque e Líbia, onde representações diplomáticas foram fechadas.¹³³ As

¹³¹ Para Israel, o fim da Guerra Fria, bem como o término da Guerra do Golfo, contribuiu para a deterioração de sua importância estratégica aos olhos dos EUA (Barnett, 1999). A partir de então, o Estado israelense passou a ser alvo de forte pressão dos EUA, inclusive na forma de congelamento de recursos, para iniciar um diálogo com os palestinos (Visentini, 2014; Barnett, 1999; Halliday, 2005). Era interessante para os EUA apoiar o processo de paz entre árabes e israelenses porque um Oriente Médio estável significava não apenas a redução dos custos militares americanos na região, mas também maiores chances de atrair os petrodólares dos aliados conservadores da Península Arábica (Visentini, 2014). Para Bishara (2002, p.13), a perspectiva de paz contribuía também para incrementar a credibilidade dos americanos na região, pois lhe daria a chance de provar que “les États-Unis n’appliquaient pas deux poids, deux mesures au Moyen-Orient et qu’ils étaient prêts à oeuvrer pour une solution globale entre Israël et ses voisins.”

¹³² Um dos aspectos de maior relevância dos Acordos de Oslo foi o reconhecimento mútuo entre Israel e a OLP. Igualmente, graças às tratativas de Oslo, foi criada a Autoridade Nacional Palestina (ANP), uma espécie de embrião para um futuro Estado da Palestina, dotado de poder para exercer o governo e administrar territórios palestinos em áreas na Cisjordânia e na Faixa de Gaza.

¹³³ Esse fechamento de postos diplomáticos está relacionado com resoluções do CSNU, que decidiram que os Estados membros da ONU deveriam “reduzir, consideravelmente, o número e o

relações comerciais árabe-brasileiras declinaram, bem como as trocas de visitas de alto nível.

O distanciamento, característico do período analisado, não pode, no entanto, ser atribuído exclusivamente às mudanças ocorridas na geopolítica do Oriente Médio. Em consonância com os princípios do Consenso de Washington e seduzido pelo triunfo da economia de mercado, o Brasil - de Collor a FHC (salvo o interregno Itamar Franco)¹³⁴ - apostou na ideologia neoliberal e nos benefícios da então festejada globalização econômica. A ideia de uma inserção internacional vantajosa era pautada na abertura do país aos fluxos globais de comércio e capitais. Embora acadêmicos reconheçam a carência, no ajuste liberal brasileiro, de uma estratégia elaborada de política externa (Doratioto e Vidigal, 2014; Visentini, 2014), a aproximação com os EUA e Europa não era apenas lógica, em vista do modo de inserção internacional adotado, mas também desejada. Soma-se a isso o desejo brasileiro de desvencilhar-se da imagem de país subdesenvolvido e, desse modo, alçar voos mais altos (como um assento de membro permanente no CSNU). Nessa conjuntura, não é surpreendente um afastamento dos países do Sul global em geral e dos países do instável Oriente Médio em particular. A exceção era os vizinhos do Cone Sul, uma vez que o fortalecimento do Mercosul - considerado uma plataforma para a inserção competitiva do Brasil no mercado internacional – era prioridade. Uma reaproximação do Brasil com os países árabes, a nível comercial, vai ocorrer apenas no final do período, quando, nos últimos anos do governo FHC, a matriz neoliberal da PEB foi reavaliada (Cervo, 2002; Messari, 2006).¹³⁵

Apesar do esfriamento das relações árabe-brasileiras, o país manteve coerência quanto ao seu posicionamento principista. Em relação ao conflito árabe-

nível do pessoal das missões diplomáticas e postos consulares” no Iraque e na Líbia. Cf. S/RES/661 (1990) e S/RES/748 (1992).

¹³⁴ Durante o governo interino de Itamar Franco, houve uma diminuição do ritmo de abertura econômica do país, assim como a retomada do discurso nacional-desenvolvimentista (Doratioto e Vidigal, 2014).

¹³⁵ Ao longo de grande parte do governo FHC, acreditou-se que a adesão ampla ao modelo neoliberal de globalização traria benefícios internacionais ao Brasil. O país também apostava na sua capacidade de influenciar a ordem internacional via uma participação ativa em foros internacionais. Essa ênfase em um suposto multilateralismo de ganhos recíprocos embasava a noção de “autonomia pela integração” de Luiz Felipe Lampreia, chanceler de FHC. Inspirado em Fonseca Jr., Lampreia (1998, p.11) perseguia uma “autonomia articulada ao meio internacional.” Porém, enquanto a crise cambial brasileira de 1999 e o colapso da economia argentina de 2001 escancararam a vulnerabilidade dos países em desenvolvimento na economia global, a guerra ao terror de Bush demonstrou o desprestígio do multilateralismo. Foi nesse contexto que o Brasil, ao proceder a uma leitura mais realista da ordem internacional, passou a defender uma “globalização solidária em contraposição à globalização assimétrica” (Cardoso, 2007, p.683) e reaproximar-se do Sul global, o que incluía os países árabes.

israelense, o país teve menos oportunidades de se expressar, em razão de as negociações de paz terem sido retiradas do âmbito da ONU. Mesmo assim, manteve sua defesa tradicional a favor do diálogo entre as partes envolvidas, da retirada israelense dos territórios ocupados e do respeito às resoluções onusianas acerca da matéria. A partir do ano de 1987, no plenário da AGNU, o país passou a defender a realização de uma conferência internacional de paz sobre o tema, sob os auspícios das Nações Unidas e com a participação de todas as partes interessadas, inclusive da OLP (Sodré, 2007a, p. 484 e 2007b, p.495; Collor, 2007b, p.540). Apesar de ter demonstrado seu apoio à Conferência de Madri e aos Acordos de Oslo, Ziemath (2016, p.80) conta que a diplomacia brasileira “chamava a atenção para o risco de se esvaziar o sistema multilateral de segurança coletiva caso a maioria dos principais conflitos internacionais viessem a ser resolvidos fora do Conselho [CSNU].”

Importante recordar que, em 1988, alguns dos mais relevantes princípios de PEB haviam sido constitucionalizados no âmbito do processo de redemocratização brasileiro, ou seja, respeitá-los não era mais apenas uma questão de tradição, mas também um dever constitucional. E, ao contrário do que ocorria nos anos de regime ditatorial militar, o princípio da prevalência dos direitos humanos, a partir de então, deveria nortear a atuação externa do país. Feitas essas observações, um tema, em especial, merece maior análise por ilustrar um dos primeiros casos em que o Brasil usou a linguagem dos direitos humanos para defender sua posição.

3.2.4.1

Iraque

O Iraque é paradigmático para o período analisado por duas razões. Primeiro porque é o país que melhor ilustra o estado de afastamento vivido entre o Brasil e o Oriente Médio nos anos de 1990. Segundo porque o severo regime de sanções imposto ao país representou uma oportunidade para que o Brasil invocasse o tema dos direitos humanos, depois de mais de duas décadas, nos debates internacionais acerca do país árabe.

Como visto na seção anterior, Brasil e Iraque mantiveram relações muito próximas durante os anos 70 e 80, ao ponto de o Iraque ter sido considerado o maior aliado do Brasil (Fares, 2007). O último suspiro dessa parceria foi provavelmente a

Missão Paulo Tarso Flexa de Lima, quando, no contexto do agravamento das tensões provocadas pela invasão iraquiana do Kuwait, o embaixador - que deu nome à missão - negociou com sucesso o resgate de centenas de brasileiros impedidos de deixar o território iraquiano (Garcia, 2005; Fares 2006). O Brasil seguiu sua tradição legalista e condenou a invasão iraquiana que feriu a soberania kuaitiana, porém, fiel ao princípio da solução pacífica de controvérsias, não participou da operação militar, “Tempestade do Deserto”, liderada pelos EUA.¹³⁶

Messari (2006) relata que a posição brasileira era a de que a intervenção militar no Iraque havia sido precipitada, pois não teria havido tempo suficiente para que as sanções internacionais pudessem ter surtido o efeito desejado e, desse modo, evitado a guerra. De fato, no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, há uma ideia de gradação, no sentido de que medidas mais drásticas (ex. uso da força) só se justificam na hipótese em que outros meios (ex: sanções coativas não militares) tenham se revelado inadequados.¹³⁷ Consoante com a posição brasileira de acionamento prematuro do art. 42 da Carta da ONU, Patriota (1998, p.36) revela a existência de análises acadêmicas que estimam que o CSNU já havia decidido recorrer ao uso da força, antes mesmo de verificar, se as sanções tinham se revelado um meio insuficiente de solução para a crise. Enfim, a guerra do Golfo, os doze anos de embargo econômico no Iraque, a invasão norte-americana de 2003 e a consequente instabilidade e conflitos gerados deram fim a qualquer chance de retorno a uma relação mais próxima entre Brasil e Iraque.

O tema das sanções, no entanto, enseja um interessante debate que envolve tanto a obrigação do Brasil de, como qualquer outro Estado, respeitar as decisões do CSNU, como o seu dever de observar os princípios elencados no art. 4º da

¹³⁶ Curioso notar que os vizinhos argentinos, consoante com a doutrina do Realismo Periférico, enviaram tropas para a coalizão militar internacional no Golfo. Frisa-se, igualmente, que embora não tenha enviado tropas, o Brasil apoiou incondicionalmente as resoluções do CSNU acerca da crise do Golfo. (Casarões e Vigevani, 2014).

¹³⁷ O art. 41 da Carta da ONU dispõe que o: “Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, *sem envolver o emprego de forças armadas*, deverão ser tomadas para tornar efetivas suas decisões e poderá convidar os Membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radiofônicos, ou de outra qualquer espécie e o rompimento das relações diplomáticas. (grifo meu). Já o art. 42 diz que: “[n]o caso de o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no Artigo 41 seriam ou demonstraram que são inadequadas, poderá levar e efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a ação que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas.” (grifo meu).

Constituição de 1988. Pedro Dallari, ao ponderar sobre quais mecanismos de política exterior seriam aceitáveis, no marco do compromisso brasileiro com a solução pacífica de controvérsias, traz para o debate o tema do embargo econômico. Segundo ele:

A questão que se coloca é definir até que ponto o Brasil, à luz da Constituição de 1988, mesmo que apenas endossando decisão eventualmente emanada de foro internacional por ele reconhecido, pode aderir a embargo econômico contra um Estado soberano, sem que se caracterize a inobservância, em primeiro plano, do princípio constitucional da solução pacífica de controvérsias e, em um plano mais geral, do princípio constitucional da prevalência dos direitos humanos, já que, desencadeado em funções das posições assumidas no cenário internacional pelo governo de um Estado, tal mecanismo acaba por se voltar, sem dúvida alguma, contra a população daquele Estado. (1994, p.175).

Nota-se, que Pedro Dallari chama a atenção para um eventual conflito entre um embargo econômico, mesmo que emanado de foro internacional, como o CSNU, e os princípios da solução pacífica de controvérsias e o da prevalência dos direitos humanos. Celso Lafer (1994, p.XX), por sua vez, discorda da hipótese suscitada por Dallari e argumenta que a mesma não condiz com a prática internacional do Brasil. Ademais, Lafer acrescenta que a aplicação de sanções está em linha com o princípio da defesa da paz¹³⁸ e, em alguns casos, como o das sanções impostas à Líbia em 1992,¹³⁹ com o princípio do repúdio ao terrorismo¹⁴⁰ (Ibid., pp.XX-XXIII). Não cabe aqui discutir Teoria Geral do Direito a fim de desvendar antinomias (aparentes) entre os princípios presentes no art. 4º da Constituição de 1988, mas sim verificar se o discurso diplomático brasileiro, relativo às sanções, os leva em consideração – e o caso do Iraque é interessante justamente por ter sido a primeira oportunidade de o Brasil, recém-democratizado, pensar as sanções de acordo com sua inserção principista. Quanto à prática – aplicação das sanções – não há margem de manobra, uma vez que o Brasil, por força do art. 25 da Carta da ONU, e igualmente, em decorrência da tradição da PEB de respeito ao Direito Internacional, está obrigado a obedecer às decisões emanadas do CSNU.¹⁴¹

¹³⁸ Art. 4º, VI da Constituição Federal de 1988.

¹³⁹ As sanções contra a Líbia, impostas pela Res. 748 (1992) do CSNU, forneceram o primeiro exemplo em que as sanções da ONU foram usadas no assim chamado combate ao terrorismo internacional (Baumnach, 2014, pp.58-59).

¹⁴⁰ Art. 4º, VIII da Constituição Federal de 1988.

¹⁴¹ O art. 25 da Carta da ONU dispõe que os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e executar as decisões do Conselho de Segurança.

A proliferação de regimes de sanções, na década de 1990, representou uma das características mais marcantes da atuação do CSNU após a Guerra do Golfo (Patriota, 1998).¹⁴² Reflexo da fase de otimismo renovado na ONU, por conta do desbloqueio do CSNU, este passou a usar com desenvoltura os regimes de sanções abrangentes, sem refletir adequadamente sobre os efeitos não intencionais das sanções, particularmente o impacto humanitário sobre a população civil dos países-alvo (Baumbach, 2014). De todos os regimes de sanções aplicados no período, o do Iraque, além de ter sido o primeiro, foi o mais abrangente, intrusivo e com as consequências mais nefastas (Patriota, 1998; Baumbach, 2014). Em agosto de 1990, antes da eclosão da Guerra do Golfo, a Res. 661 impôs sanções econômicas contra o país - total embargo comercial - e o congelamento de bens iraquianos no exterior.¹⁴³ Após a intervenção militar no país, as sanções não apenas permaneceram em vigor como também tiveram seu escopo alargado, particularmente no tocante à eliminação de armas de destruição em massa, em decorrência da Res. 687 (1991).¹⁴⁴ Segundo Patriota (1998, p.39), esse complexo instrumento do CSNU ficou conhecido como a “mãe de todas as resoluções”, uma analogia irônica à exortação de Saddam Hussein para que os iraquianos se preparassem para a “mãe de todas as guerras”, nos dias que antecederam a operação Tempestade do Deserto. A Res. 687 era um “misto de tratado de paz, prolongamento das sanções em vigor e imposição de rígidas condições para suspendê-las” (Ibid., p.38), sendo que Johnstone (1994 *apud* Patriota, 1998, p.38) sugere que ela pode ter estabelecido um marco mais relevante do que a própria Guerra do Golfo. O regime estabelecido não dispunha de uma previsão de data de término e as medidas só foram levantadas mais de uma década

¹⁴² Durante os anos de 1990, por força do art. 41 do Capítulo VII da Carta da ONU, os seguintes países foram alvos de sanções do CSNU: Iraque, Iugoslávia, Somália, Líbia, Haiti, Angola (UNITA), Ruanda e Sudão. Antes disso, apenas dois países – Rodésia do Sul em 1966 e África do Sul em 1977 – haviam sofrido sanções (Patriota, 1998, p.142; Baumbach, 2014, p. 224).

¹⁴³ Cf.: S/RES/661(1990).

¹⁴⁴ Cf. S/RES/687(1991). Em relação ao desarmamento do Iraque, essa resolução criou uma comissão especial para inspecionar as facilidades nucleares iraquianas, bem como supervisionar a destruição das armas de destruição em massa (químicas, nucleares ou bacteriológicas) e de mísseis balísticos de longo alcance. Tratava-se da UNSCOM (Comissão Especial da ONU para Desarmamento do Iraque) que foi substituída, em 1999, pela UNMOVIC (Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção). Frisa-se que, embora Saddam Hussein já tivesse usado anteriormente armas químicas contra iranianos e curdos, os inspetores da ONU não foram capazes de encontrar maiores indícios acerca da existência e/ou operacionalidade dessas armas, sem mencionar o fato de que o reator nuclear de Tammuz já havia sido destruído por Israel em 1981 (Arraes, 2004; Visentini, 2014). Como se sabe, a suposta existência de armas de destruição em massa no Iraque ocupará novamente as manchetes internacionais no início dos anos 2000. E dessa vez, os EUA não perderão a chance de derrubar o regime de Saddam Hussein.

depois, em virtude da invasão norte-americana do Iraque em 2003. A severidade e abrangência das ações logo provocaram um impacto catastrófico no povo iraquiano, na forma de uma das piores crises humanitárias dos anos 90. Estima-se que mais de meio milhão de crianças iraquianas tenham morrido em decorrência dos efeitos perversos das sanções na infraestrutura econômico-social do país (Arraes, 2004, p.129; Patriota, 1998, p. 150). Apenas alguns anos depois da Res. 687, em 1995, a ONU estabeleceu o programa “Petróleo por Alimento”, segundo o qual, era permitido ao Iraque exportar uma quantidade limitada de óleo em troca da aquisição de alimentos e remédios. Um terço dos recursos obtidos com essa venda era, no entanto, destinado ao pagamento de indenizações.

Como bem nota Fonseca Jr. (2002, p. 204), não era surpreendente a ocorrência de crises frequentes entre o Iraque – um país sujeito às mais abrangentes sanções de todos os tempos – e a ONU – a organização responsável por certificar que esse país não possuía armas de destruição em massa. De acordo com ele, “o potencial de conflito localizava-se na natureza sem precedentes das obrigações impostas ao Iraque” (Ibid., p.204). No período analisado, a escalada de tensões no CSNU, onde o Brasil ocupou assento temporário por duas ocasiões,¹⁴⁵ não era, portanto, anormal. De um lado, o CSNU exigia o cumprimento integral das obrigações contidas em suas resoluções, de outro, o Iraque queixava-se do prolongamento das sanções, acusava a UNSCOM de extrapolar seu mandato e, em represália, impedia o acesso dos inspetores a determinados locais.¹⁴⁶ O ponto alto da crise ocorreu quando, em dezembro de 1998, o CSNU estava reunido informalmente para discutir um relatório da UNSCOM e, na sala ao lado, a CNN transmitia ao vivo de Bagdá um ataque militar dos EUA e Reino Unido (Fonseca Jr., 2002, p. 209). Tal agressão (Operação Raposa do Deserto) fora justificada sob o argumento de que “tornara-se evidente que a diplomacia havia sido esgotada” (Ibid., p.209).

Nesse contexto tenso, a posição brasileira pautava-se no favorecimento ao diálogo (com vistas ao alcance de um acordo que consolidasse a cooperação plena do Iraque com os inspetores da UNSCOM) e no respeito às resoluções do CSNU, cujo conteúdo era o norte para a solução das crises que envolviam o país árabe. Em suma, no CSNU, o país reiterava, por inúmeras vezes, a necessidade do alcance de

¹⁴⁵ Biênios 1993-1994 e 1998-1999.

¹⁴⁶ Visentini (2014) menciona o jogo iraquiano de aceitação e recusa de inspeções da ONU em seus arsenais.

uma solução diplomática.¹⁴⁷ Na esteira da intervenção militar norte-americana e britânica no Iraque, o Brasil demonstrou sua firme objeção por meio do entendimento, consoante com o Direito Internacional, de que o CSNU é o único ator legítimo para autorizar a medida extrema do uso da força. Segundo o então representante brasileiro na ONU, embaixador Celso Amorim:

Lamentamos o fato de que as circunstâncias levaram ao uso da força. O Brasil sempre favoreceu o diálogo, a diplomacia e o multilateralismo na articulação de respostas a ameaças à paz e segurança internacionais. O uso de força militar deve apenas ser considerado como último recurso. Quando, de fato, o uso da força é contemplado, isso deve ocorrer num quadro multilateral. O Conselho de Segurança continua a ser o único órgão com autoridade legal para autorizar ações voltadas à garantia do cumprimento de suas próprias resoluções. (Amorim, 2002e, pp.227-228).

Em relação ao severo regime de sanções imposto ao Iraque, o Brasil acreditava que se tratava de uma “medida temporária excepcional” (Amorim, 2002c, p.222) que, ao contrário do posicionamento mais rígido das delegações dos EUA e do Reino Unido, deveria ser revisto tão longo o Iraque cumprisse com as obrigações previstas nas resoluções do CSNU. De acordo com a delegação brasileira, a condição *sine qua non* para o levantamento das sanções era a cooperação completa e incondicional do Iraque com o regime internacional de inspeção (Amorim, 2002d, p.224). Em razão disso, a delegação brasileira lamentava ou expressava “um profundo sentimento de desalento” (Ibid., p.225) cada vez que os iraquianos dificultavam o trabalho dos inspetores da ONU. A falta de cooperação era motivo

¹⁴⁷ Segundo o representante brasileiro na ONU em 1994, embaixador Ronaldo Sardenberg: “it is quite clear that a solution through military means is not the answer to the problem. It is essential that a transparent and constructive dialogue be launched in order to prevent misperceptions, misunderstandings and actions that might cause the situation to deteriorate further. *The Brazilian Government upholds the principle that all Security Council resolutions should be strictly complied with. This principle should be observed by Iraq and by the Council itself. The numerous Security Council resolutions adopted in the past four years have provided an essential legal framework for the solution of this situation. [...] [W]e reiterate our view that we deem it necessary and urgent that full use now be made of diplomatic efforts so that all the underlying problems may be treated in a peaceful manner. There is no alternative to bringing lasting peace to the region.* (1994, p.9). (grifo meu). Como visto, no âmbito da ONU, a delegação brasileira tinha como posicionamento oficial, consoante com a tradição pacifista do país, a defesa de uma “solução pacífica e duradoura para a crise” do Iraque. (Amorim, 2002b, p.219). No entanto, Norma Breda dos Santos (2003) e Messari (2006) fazem referência a um episódio de janeiro de 1998 - no contexto de mais uma crise derivada da ausência de cooperação iraquiana com o regime de inspeção - em que a posição do então chanceler, Luiz Felipe Lampreia, teria sido distinta daquela defendida na ONU. Segundo eles, Lampreia teria sucumbido à pressão norte-americana e cogitado apoiar o recurso à força militar, se necessário fosse e independente da chancela do CSNU. Não é necessário enfatizar que tal hipótese, se tivesse se concretizado, teria representado um lamentável retrocesso para a PEB.

de grande pesar, uma vez que impedia que as sanções fossem uma medida de curto prazo, importando, desse modo, na ampliação do isolamento do Iraque da comunidade internacional.

No tocante ao grave impacto humanitário, resultante do embargo no Iraque, é importante destacar que o Brasil usou sua voz no CSNU para denunciar o desrespeito aos direitos humanos da população civil iraquiana causado pelos efeitos colaterais deletérios das sanções. O embaixador Sardenberg (1994, p.10), enfatizou aos seus pares no conselho que “[an] urgent action [was] required to alleviate the dire humanitarian situation of the Iraqi population.” Do mesmo modo, alertou que “[t]he clock of history in the region should not be allowed to move backwards.” (Sardenberg, 1994, p.19). Bem verdade que o Brasil se encontrava em uma posição, no mínimo, delicada, pois, em razão do seu firme comprometimento com o respeito das decisões emanadas da ONU, não podia defender o levantamento das sanções sem que o Iraque tivesse cumprido com suas obrigações. No entanto, a diplomacia tinha como opções: i) chamar a atenção da comunidade internacional acerca do impacto humanitário causado pelo regime de sanções abrangentes imposto ao Iraque; ii) incentivar o diálogo do cada vez mais isolado Estado iraquiano com a ONU, a fim de solucionar pacificamente o ciclo vicioso de crises, numa tentativa de garantir a cooperação do Iraque com a UNSCOM; e iii) apoiar e participar dos mecanismos destinados a aliviar o regime de sanções, como o programa “Petróleo por Alimento.”

Uma análise dos discursos da delegação brasileira no CSNU - alguns deles foram inclusive aqui citados - indica que o Brasil de fato demonstrava preocupação quanto ao impacto humanitário das sanções e externalizava essa visão. No entanto, o país empreendia mais esforços para exigir o cumprimento das obrigações internacionais do Iraque do que para denunciar o sofrimento do povo iraquiano, o que não deixa de ser um posicionamento de todo ruim, pois, em tese, a penúria do povo iraquiano apenas teria um fim definitivo, se as sanções fossem levantadas, e essas, como visto, só o seriam uma vez que o Estado iraquiano cooperasse. Quanto ao incentivo ao diálogo e à solução pacífica das controvérsias, não há dúvidas de que o Brasil, a cada oportunidade, fazia sua defesa, como mandava a tradição. Já em relação ao programa “Petróleo por Alimento,” uma séria incongruência surgiu. Essa diz respeito à falta de participação do país no programa, uma contundente crítica levantada por Messari (2006, p.251). Logo, nesse aspecto, a diplomacia brasileira

ficou apenas no discurso. Considerava o programa uma “peça central do trabalho das Nações Unidas no Iraque,” endossava as recomendações do Secretário-Geral para que o programa fosse expandido (Fonseca Jr., 2002, p. 213), porém não comprava petróleo iraquiano.

Como visto, o Brasil participou por duas vezes do CSNU nos anos 90, período conhecido como a “década das sanções” (Cortright e Lopez, 2000 *apud* Baumbach, 2014, p.50), experiência que possivelmente contribuiu para a postura reticente da diplomacia brasileira relativa ao uso desse instrumento. A presença do Brasil no CSNU permitiu-lhe valioso aprendizado sobre o caráter político do processo decisório desse órgão. Segundo Baumbach:

o CSNU tem ampla margem de manobra para aplicar os regimes [de sanções] e moldá-los segundo o concerto político entre os membros permanentes. De acordo com a Carta [das Nações Unidas], o órgão tem o mandato de garantir a paz e a segurança e não de criar ou modificar o Direito Internacional, nem o de fazer justiça ou punir indivíduos, entidades ou Estados.” (2014, p.223).

É muito improvável que essa natureza política do CSNU, sublinhada acima por Baumbach, não resulte em certa arbitrariedade, bem como na seletividade da escolha dos países-alvos de sanções. Israel, por exemplo, que já foi objeto de uma infinidade de resoluções da ONU, nunca foi alvo de sanções e provavelmente não o será. Do mesmo modo, os P-5, por mais que ameacem a paz e segurança internacional jamais sofrerão sanções.¹⁴⁸ Além do fator da discricionariedade política do CSNU, acredita-se que dois outros motivos tenham contribuído para as reservas da PEB quanto ao recurso às sanções. O primeiro relaciona-se à

¹⁴⁸ O caráter político do CSNU não se revela apenas no regime de sanções. Outras contradições surgem a todo tempo. Cita-se apenas uma que envolve o próprio Iraque. Como visto, George H. W. Bush, após a Guerra do Golfo, celebrou “a world in which freedom and respect for human rights find a home among all nations.” No entanto, é no mínimo curioso que a linguagem dos direitos humanos tenha sido lembrada para reforçar o acerto da escolha do uso da força pelo CSNU, quando o Iraque invadiu seu vizinho rico em reservas petrolíferas, mas tenha sido convenientemente esquecida (ou tardiamente recordada), quando, Saddam Hussein massacrrou curdos e xiitas, em 1988 e 1991, diante de um inerte CSNU. Em março de 1988, ocorreu o massacre de Halabja (cidade curda ao norte do Iraque), considerado o maior ataque de armas químicas contra uma área de população civil da história. Halabja é o símbolo mais trágico da campanha de Al-Anfal, dirigida pelo regime de Saddam Hussein, que ceifou a vida de mais de 100 mil curdos iraquianos. Somente o massacre de Halabja, em um dia, deixou 5 mil mortos, sendo 75% deles mulheres e crianças, e 7 mil feridos. (Barbarani, 2014). Já o massacre de 1991, tratou-se de repressão bárbara cometida pelo regime de Saddam Hussein contra uma rebelião xiita no sul do Iraque, ocorrida logo após a derrota iraquiana na Guerra do Golfo. Magnoli (2003) explica que George H. W. Bush significa perfídia para os xiitas iraquianos, uma vez que foram estimulados por ele a se revoltarem contra Saddam Hussein, mas foram ignorados por forças americanas no momento da carnificina.

proliferação, no período analisado, de sanções insuficientemente atentas a seus efeitos não intencionais, ou mesmo abusivas. O segundo refere-se à falta de consenso sobre a utilidade de sanções para a consecução dos objetivos que as motivaram (Patriota, 1994; Baumbach, 2014).¹⁴⁹

O impacto adverso dos efeitos não intencionais das sanções abrangentes serviu de estímulo para que a ONU promovesse um aperfeiçoamento do regime. Contemporaneamente, as sanções abrangentes não mais são aplicadas, em virtude da preferência do CSNU, desde meados dos anos 2000, pelas chamadas sanções dirigidas. Essas são direcionadas aos agentes diretos das ameaças à paz e segurança internacional (ex.: restrições de viagens, sanções financeiras, embargos de armas) (Baumbach, 2014). No entanto, ainda assim, o recurso ao art. 41 da Carta da ONU é visto com certas restrições pela diplomacia brasileira, pelos motivos elencados acima. Tendo em vista as considerações feitas por Pedro Dallari e Celso Lafer, além das lições aprendidas pelo Brasil como membro eletivo do CSNU, é possível argumentar que a diplomacia brasileira foi bem-sucedida em construir um discurso coerente e em consonância com os princípios norteadores da PEB. Baumbach faz referência a alguns desses princípios, para explicar, de forma clara e concisa, a posição do país em relação ao tema:

[a]o reconhecer o papel das sanções como meios de garantia da paz e poderoso instrumento para encaminhar os processos políticos, o Brasil sublinha que a aplicação daquelas medidas deve evitar a seletividade política e estar em estrita consonância com o Direito Internacional e os princípios da Carta da ONU. [...] *Coerente com a defesa do diálogo e da negociação como meios*

¹⁴⁹ Assim como o caso do Iraque, aqui discutido, serve para ilustrar o potencial abusivo das sanções, vide o impacto humanitário, ele serve igualmente de modelo para exemplificar o risco de ineficácia intrínseco a qualquer sanção. Na verdade, trata-se de uma situação pior do que a ineficácia, qual seja: o alcance do resultado inverso daquele originalmente pretendido pela sanção. Entre os muitos elementos que serviram de base para o prolongamento do embargo econômico iraquiano (e não foram abertamente discutidos), cita-se a tentativa de implementação de reformas internas, com vistas à democratização do país (Baumbach, 2014, Visentini, 2014). Acreditava-se que, em razão dos altos custos sofridos, o povo pressionaria a renúncia de Saddam Hussein. Apostava-se, por exemplo, que revoltas xiitas no sul e levantes curdos no Norte desestabilizariam o regime. No entanto, um regime ditatorial enraizado, como era o iraquiano, era menos vulnerável a esse tipo de pressão; sem levar em conta, a falta de união e fragilidade da oposição iraquiana. Baumnach (2014) fala em “efeito bumerangue,” de acordo com o qual, ao invés de as sanções contribuírem para o descontentamento do povo em relação à elite, as medidas impostas causam o movimento contrário: o de união nacional em torno do líder para resistir à coerção estrangeira (representada nas sanções). Logo, no caso iraquiano, a ineficácia do regime de sanções abrangentes mostrou-se de três formas: i) alta desproporção das medidas impostas, em virtude dos danos seríssimos causado à população civil, enquanto a elite teve meios de escapar dos efeitos do embargo; ii) fortalecimento da legitimidade do regime de Saddam Hussein que, habilmente, soube atribuir a penúria de seu povo às sanções impostas pela ONU; e iii) prejuízos aos esforços de paz.

privilegiados para a solução dos conflitos, o Brasil vê o apelo às sanções, medidas coercitivas que são, como recurso extremo, a ser empregado preferentemente ao uso da força e apenas após esgotados os meios de solução pacífica de controvérsias estabelecidos pela Carta, no respeito pelas disciplinas jurídico-políticas daquele instrumento. (2014, p. 231).

Neste capítulo, buscou-se empreender uma investigação das relações entre o Brasil e o Oriente Médio, marcadas por momentos de aproximação e distanciamento. Apesar da reticência da literatura especializada, defende-se que o Oriente Médio não representa uma área de baixa prioridade para a PEB, algo que será mais bem demonstrado quando da análise das relações bilaterais durante o governo Lula. Ademais, procurou-se destacar a coerência, durante todo o período analisado, do posicionamento brasileiro em relação aos temas médio-orientais – algo só possível graças à inserção princista do país. No próximo capítulo, quando serão abordados os governos Lula e Dilma Rousseff, a análise da coerência do relacionamento bilateral com os princípios norteadores da PEB não será abandonada, entretanto, maior ênfase será dada ao tema da PEB-DH relativa ao Oriente Médio.

4

Os desafios das relações bilaterais nos anos 2000: os governos Lula e Dilma

4.1

O contexto internacional e o proativismo da política externa brasileira

É a partir do governo Lula que as relações entre Brasil e Oriente Médio adquirem novos contornos, embaladas por um protagonismo internacional inédito do país sul-americano. Santos (2014, p.192) afirma que, em Lula, inicia-se “uma estratégia propriamente dita para o Oriente Médio,” revestida de uma dimensão política até então pouco explorada pela diplomacia brasileira. O chanceler de Lula, embaixador Celso Amorim (2015, p.125), embora não descarte a importância econômica da aproximação com o que ele denominou de “pivô árabe”, afirma que, paralelamente à busca de novos mercados, somavam-se o esforço para o fortalecimento do multilateralismo e o “anseio legítimo do Brasil por uma maior participação em questões relativas à paz mundial.” Do ponto de vista árabe, o estreitamento das relações mostrava-se igualmente vantajoso, por representar a conquista ou o reforço de alianças às causas árabes, notadamente, o conflito israelo-palestino (Santos, 2014; Amorim, 2015).

O contexto internacional no período em que Lula assume a Presidência da República auxilia o entendimento tanto da preocupação brasileira pelo fortalecimento do multilateralismo quanto da necessidade árabe de novos aliados. Novamente, o Iraque desempenhou o papel de força catalizadora de mudanças na arena internacional; no entanto, se, em 1991, a Operação Tempestade do Deserto mostrara um CSNU revigorado, em função do concerto entre seus membros no imediato pós-Guerra Fria, em 2003, a intervenção norte-americana no país árabe revelou a fraqueza desse órgão, sepultando de vez as esperanças de uma Nova Ordem Mundial. O crescente unilateralismo dos EUA, no contexto da autodeclarada “guerra ao terror,” repercutiu gravemente no Oriente Médio, onde a legitimidade norte-americana declinava na mesma proporção do aumento da instabilidade na região. Dessa vez, ao contrário do ocorrido na década de 1990, o Brasil soube achar espaço para atuar no conturbado tabuleiro do Oriente Médio. A inequívoca condenação brasileira ao uso da força pelos EUA, desde o primeiro dia

da invasão (Lula da Silva, 2003c), não passou despercebida e, além de ter enviado uma mensagem de confiança aos países árabes, foi o prelúdio do que viria a ser uma “política externa ativa e altiva” (Santos, 2014; Messari, 2006; Casarões e Vigevani, 2014).¹⁵⁰

As atitudes unilaterais e controversas da maior potência ocidental, assim como os riscos de instabilidade gerados, abriram uma janela de oportunidade para a diplomacia brasileira. A partir do tradicional apreço diplomático pelo multilateralismo, o perfil internacional do país foi alavancado. O Brasil passou a defender a imperatividade de uma “nova geografia político-econômica mundial”, robustecida pela união do mundo em desenvolvimento e por uma voz mais ativa dos países emergentes, via reforma da governança global (Amorim, 2010, 2011a, 2015). É esse o pano de fundo da “autonomia pela diversificação,” termo criado por Vigevani e Cepaluni (2007) para caracterizar a PEB de Lula. Segundo eles (2007, p.283), tratava-se da: “adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul [...] e de acordos com parceiros não tradicionais [...], pois acreditava-se que eles reduzem assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.” Recorda-se, como visto no Capítulo 2, que essa visão universalista da “autonomia pela diversificação” de Lula-Amorim, que segue os passos do “pragmatismo responsável e ecumênico” de Geisel-Silveira, é acrescida de um sentimento de *solidarismo* e *não-indiferença*, muito presente na cooperação Sul-Sul.

Logo, é possível concluir que a aproximação com o Oriente Médio se insere em um contexto mais amplo: no quadro de diversificação de parcerias, com ênfase no fomento das relações Sul-Sul. A estratégia era baseada em uma clara percepção, por parte dos formuladores de política externa, de que os interesses nacionais coincidiam com a busca de diminuição do unilateralismo nas relações internacionais (Amorim, 2015; Casarões e Vigevani, 2014).

¹⁵⁰ De acordo com Celso Amorim: “[...] com a atitude que tomou sobre a crise no Iraque, a política externa do governo Lula disse a que veio. [...] A questão do Iraque foi motivo de concertação com parceiros globais e prenunciou relações estratégicas que seriam formalizadas mais tarde [com a França e a Rússia, por exemplo] [...] [A]s posições firmes e desassombradas que adotamos [...] e o esforço de articulação que empreendemos junto a líderes mundiais contribuíram para colocar o Brasil, por assim dizer, na arena global. [...] começávamos a acumular credenciais para uma ação diplomática mais ampla no tabuleiro da política mundial, inclusive em temas aparentemente longínquos, como a Palestina e do programa nuclear iraniano” (Amorim, 2013, *apud* Santos, 2014, p.198).

Quando Dilma Rousseff assume a Presidência da República, em 2011, o Iraque, sob custoso processo de reconstrução nacional, já não dispunha de forças suficientes para abalar os alicerces do Oriente Médio. Esse papel coube então ao grupo de países que protagonizou a “Primavera Árabe”, uma série de revoltas que recolocou a região sob os holofotes da comunidade internacional. Apesar da diminuição do perfil internacional do Brasil, durante o governo Rousseff, as principais linhas de atuação da PEB para o Oriente Médio foram mantidas (Pilla e Silva, 2012; Vieira, 2015c), ao menos, no nível do discurso diplomático.

4.2

Os desafios do pivô árabe

Como demonstrado no capítulo anterior, a intensificação das relações entre Brasil e Oriente Médio, nas décadas de 1970 e 1980, obedecia a critérios substancialmente econômico-comerciais, semelhante ao ocorrido no fim do governo FHC. Nessas circunstâncias, a política externa brasileira para o Oriente Médio (doravante, PEB-OM), imbuída de forte pragmatismo, não era alvo frequente de críticas por parte de organismos da sociedade civil. Não era raro, por exemplo, reportagens da grande mídia que alçavam o Iraque ao posto de principal parceiro do Brasil, exortando, desse modo, a aliança entre ambos os países (Fares, 2007; Santana, 2006). O cenário mudou, no entanto, quando a PEB-OM, particularmente no tocante ao mundo árabe, foi revitalizada sob novas diretrizes, ilustradas pela maior ênfase às dimensões política e solidária do relacionamento bilateral. A partir de Lula, torna-se evidente que o estreitamento das relações com os países árabes, e igualmente com o Irã, envolveria não apenas oportunidades, mas também desafios.

4.2.1

Segurança internacional

Não é difícil imaginar a pouca probabilidade de progresso na PEB-OM que não implicasse no maior envolvimento do Brasil na intricada rede de conflitos que, há décadas, assola o Oriente Médio e cujo impacto transborda as fronteiras médio-orientais. Como visto no Capítulo 3, o Brasil foi pressionado a abandonar o

neutralismo típico da equidistância conciliatória a fim de estreitar as relações comerciais com os países árabes. No período aqui analisado, entretanto, a atitude brasileira não será *reativa*, mas, sim, *ativa*. A atuação do país no campo da segurança internacional - terreno sob firme tutela das grandes potências, representadas nos cinco membros permanentes do CSNU (P-5) – causará certo incômodo, como evidenciado no episódio da Declaração de Teerã de 2010.

Como será observado no presente capítulo, o Brasil, consciente de suas credenciais de país pacífico e comprometido com o diálogo, buscou exercer um papel mais firme em temas concernentes à paz e segurança no Oriente Médio, sobretudo durante os anos do governo Lula. Nesse aspecto, é possível defender que o país obteve êxito que não deve ser subestimado, uma vez que os esforços brasileiros, no sentido de avançar o processo de paz na região, serviram, sem dúvida, para alavancar o protagonismo internacional do país.

4.2.2

Os Direitos Humanos

Autores como Visentini (2014), Cervo (2008) e Messari (2006) sublinham as duras críticas formuladas por parcela da opinião pública brasileira, em razão da aproximação do país dos Estados árabes. Visentini (2014, p.146) refere-se à “exploração midiática negativa sobre a diplomacia brasileira para a região, ” Messari (2006, p.259) relata que a “aproximação política do Brasil com países árabes [...] [representou] um dos pontos mais criticados da PEB de Lula” e Cervo (2008, p.290) menciona, de forma direta, a existência de preconceitos em relação à PEB-OM. Essas constatações são confirmadas pelos chanceleres de Lula (Amorim, 2009b, 2011a, 2015) e de Dilma (Patriota, 2009).¹⁵¹

No cerne das críticas, figurava o tema dos direitos humanos, mais precisamente, o temor do desrespeito à PEB-DH, por força do estreitamento de relações do Brasil com regimes autoritários e não comprometidos com o RIDH.¹⁵²

¹⁵¹ Recordar-se que o presidente Lula, durante seus dois mandatos (2003-2010), teve apenas um chanceler, Celso Amorim. Já a presidente Dilma Rousseff, durante seus cinco anos e meio de governo, contou com três chanceleres, a saber: Antonio Patriota (2011-2013); Luiz Alberto Figueiredo (2013-2014) e Mauro Vieira (2015-2016).

¹⁵² No contexto do primeiro périplo de Lula ao Oriente Médio, em 2003, artigo publicado na Folha de São Paulo afirmou que a diplomacia do presidente “atropelava direitos humanos” (Gielow, 2003).

Amorim (2015, p. 253) queixa-se de um “patrulhamento constante da mídia brasileira em relação a uma suposta tolerância brasileira relativa a regimes que desrespeitam os direitos humanos.”¹⁵³ As críticas não ficaram, porém, limitadas à imprensa, dado que alcançaram atores da sociedade civil, como organizações não governamentais (Asano, Nader e Vieira, 2009; Asano e Nader, 2011) e o meio acadêmico (Casarões, 2012).

Nota-se, portanto, que o tema de direitos humanos emergiu como o maior desafio do pivô árabe. E, ao enfrentar esse desafio, ao contrário do que ocorreu com o tema da segurança internacional, a imagem do país não saiu fortalecida.

Pretende-se, no presente capítulo, desvendar o espaço ocupado pelos direitos humanos na agenda da PEB-OM. Para tal, um longo caminho será seguido. Inicialmente, analisar-se-ão quais são os meios à disposição do país para promover os direitos humanos no plano internacional e, de que maneira eles foram levados em consideração - ou não - na fase de estreitamento das relações entre o Brasil e países do Oriente Médio. Nessa análise, será observado como as narrativas oficiais (discurso diplomático de direitos humanos e a visão brasileira sobre a promoção da paz) foram instrumentalizadas em momentos-chaves da PEB-OM. A partir de 2011, com o incremento da instabilidade na região médio-oriental – e, dado que o governo brasileiro não poderia permanecer indiferente a graves crises humanitárias localizadas em uma região que acabara de conquistar um espaço relevante na agenda da PEB - torna-se interessante observar a posição oficial do país em relação à Primavera Árabe e o conflito na Síria. Por fim, a atuação brasileira no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) será igualmente analisada, para que, então, seja possível verificar, se a promoção dos direitos humanos se encontra entre os resultados concretos da aproximação ocorrida entre o Brasil e os países do Oriente Médio durante os governos Lula e Dilma Rousseff.

Já a revista *Veja*, na mesma ocasião, publicou artigo que fazia referência à “turnê de Lula pelas ditaduras” (Alcântara, 2003).

¹⁵³ Quando narra suas memórias, referentes à aproximação do Brasil com os países árabes e o Irã, durante os dois mandatos do presidente Lula, Celso Amorim aparenta estar ressentido com as duras críticas formuladas pela mídia nacional. O embaixador lembra da forte censura recebida quando ele e o Presidente Lula visitaram a Síria e a Líbia em 2003, o que considera “tolice”, pois, pouco tempo depois, outros líderes ocidentais visitaram esses dois países sem provocar o mesmo alarde (Amorim, 2011a, p.416). Amorim mostra-se ainda surpreso pelo fato de a “preocupação em relação à eventual natureza autoritária de um regime não se manifesta[r] quando se tratava de países aliados a Washington” (Amorim, 2015, p. 130). Ele relata ainda que a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) foi alvo de tiroteios por parte da imprensa brasileira (Ibid., p.174).

4.3

Os Direitos Humanos no discurso oficial

4.3.1

Meios de promoção da política externa de direitos humanos

Petrasek (2013), Donnelly (2003), Luard (1981) e Brysk (2009) ensinam que há várias formas pelas quais o Estado pode promover os direitos humanos a nível internacional, a saber: ajuda humanitária; participação em operações de paz da ONU; respeito aos direitos humanos a nível doméstico, a fim de servir de exemplo; política migratória receptiva; cooperação e engajamento normativo para a produção de regras protetivas. Os autores salientam que há, igualmente, diversas maneiras à disposição do Estado com vistas a constranger um terceiro país implicado em sérios abusos de direitos humanos, quais sejam: corte de ajuda humanitária; sanções econômico-financeiras; representações confidenciais ou representações conjuntas com outros governos; críticas e condenações públicas; condicionamento do estreitamento das relações bilaterais ao respeito dos direitos humanos; convocação de embaixadores para prestação de esclarecimentos; rompimento de relações diplomáticas ou até mesmo o recurso ao uso da força.

O debate transcorrido ao longo deste trabalho sobre os princípios que regem a atuação externa do Brasil fornece indícios da oposição do país às formas de constrangimento listadas acima. Basta lembrar, por exemplo, das críticas diplomáticas referentes ao uso de sanções (Capítulo 3) e da tradicional aversão da PEB ao uso da força nas relações internacionais (Capítulo 1). De fato, a análise do discurso diplomático de direitos humanos evidencia, de forma inequívoca, a preferência do Estado brasileiro por promover esses direitos em vez de constranger seus pares na arena internacional. O ceticismo do país referente aos efeitos concretos de eventuais condenações guarda relação com o repúdio da PEB à politização e à seletividade dos direitos humanos.

4.3.2

A oratória diplomática de direitos humanos

Celso Amorim enuncia, de forma clara, as principais diretrizes da PEB-DH:

[o Brasil adota] uma abordagem para o tema [direitos humanos] que privilegie a **cooperação** e a **força do exemplo** como **métodos mais eficazes do que a mera condenação**. [O país busca] abrir os canais de **diálogo** para que as **decisões gerem resultados práticos, com repercussão na vida das pessoas** que sofrem as consequências diárias de violações. [...] [N]o plano internacional, o Brasil tem pautado sua atuação pela **defesa do diálogo** e do exemplo e por uma **visão abrangente – não hierarquizante nem seletiva** – de que **todos os países têm deficiências** e podem beneficiar-se da cooperação. (Amorim, 2009a, pp.67-68) (grifo meu).

Ao reiterar as linhas de atuação da PEB-DH, o embaixador Mauro Vieira é ainda mais enfático quanto à oposição brasileira ao uso seletivo e político dos direitos humanos:

É justamente por considerar que todos os países do mundo enfrentam desafios em matéria de direitos humanos e que a promoção e a proteção de tais direitos devem visar à efetiva melhora da situação concreta de indivíduos e grupos que o Brasil defende a **não seletividade** e a **não politização do tratamento do tema**. Do contrário, seria afetada a credibilidade do próprio sistema internacional nesse assunto, que passaria a ser visto **como instrumento a ser utilizado politicamente contra países específicos**. O Brasil também defende a **cooperação** e o **diálogo** com outras nações tanto no âmbito bilateral como nos âmbitos regional e multilateral como **meios eficazes da promoção e da proteção dos direitos humanos**. Assim, recusamos o impulso e a prática, infelizmente comuns, **de simplesmente condenar países sem se reconhecerem os progressos** e sem que se apoiem ações voltadas à efetiva melhora da situação dos direitos humanos em cada país. (MRE, 2016a, p.34).

As palavras dos ex-chanceleres acima confirmam a visão da PEB-DH de que o constrangimento não constitui o melhor caminho para a defesa e promoção dos direitos humanos. Na visão oficial, a mera condenação direcionada à situação dos direitos humanos em um determinado país é falha por três razões básicas: i) como nenhum Estado está livre de um histórico deficiente de direitos humanos, o embasamento moral de uma condenação, lastreado em um sentimento próximo ao da superioridade, é sempre discutível; ii) condenações públicas direcionadas a um país, entre vários, carrega riscos de seletividade e politização; iii) condenações em fórum multilaterais nada acrescentam para a melhora da situação das vítimas no terreno.

Se a condenação parece não ser a resposta mais adequada para garantir o respeito e a promoção dos direitos humanos, o discurso diplomático aposta no engajamento no diálogo. O diálogo requer vontade política para aproximação, que,

por sua vez, abre oportunidades ao aprendizado de boas práticas, seja pela força do exemplo, seja pelo não afastamento do Estado (infrator) dos organismos multilaterais de proteção dos direitos humanos. Ademais, segundo o discurso, o fortalecimento dos direitos humanos se beneficiaria com o incremento da capacidade dos Estados de prover assistência, em um ambiente internacional onde sanções, condenações ou, mesmo o uso de meios coercivos, abram mais espaço à cooperação internacional. Esta detém chances reais de impactar positivamente na melhora da situação dos direitos humanos dos que mais precisam, na medida em que visa prover determinado Estado dos meios adequados para suprir suas próprias deficiências.

Ciente, igualmente, dos custos políticos envolvidos em condenações públicas, o Brasil, que, aliás, preza pela diversificação de suas parcerias, defende, portanto, a tríade *aproximação/diálogo/cooperação* (de conotação quase que pedagógica) como a forma mais efetiva de promover os direitos humanos.

4.3.2.1

Direitos Humanos e Paz

Em razão do peso dos conflitos na geopolítica do Oriente Médio, cabe menção ao entendimento do governo brasileiro acerca do papel dos direitos humanos no processo de busca, promoção e manutenção da paz.

Na abertura da Assembleia Geral em 2011, Dilma Rousseff (2011a) ressaltou a necessidade de maior atenção da comunidade internacional ao combate às causas da instabilidade global, e não somente às suas consequências. Em seguida, destacou que o “exercício incansável da democracia” e a “promoção do desenvolvimento” são meios de prevenção de conflitos (Rousseff, 2011a). Celso Amorim (2009a, p.67) adiciona um terceiro ingrediente indispensável a essa receita para a paz: o respeito aos direitos humanos.

As palavras da ex-presidente e do ex-chanceler ilustram o paralelo, frequentemente traçado pelo discurso oficial, entre *direitos humanos – democracia – desenvolvimento – paz*. Ele está presente no discurso da PEB para a América do Sul, quando o governo sublinha a importância dos direitos humanos e da democracia para o desenvolvimento e estabilidade do continente sul-americano (Santoro, 2014; Souza Neto, 2011). Da mesma forma, é possível identificar a ênfase

na interdependência entre essas variáveis na narrativa acerca das ações civil-militares que o Estado brasileiro empreendeu no Haiti. No comando da MINUSTAH por treze anos, o país desenvolveu uma espécie de versão brasileira de operação de paz – ou melhor, construção da paz - que objetivava, além da diminuição dos índices de violência no país caribenho, o alcance da estabilidade política, o desenvolvimento de práticas de *state building* e a promoção da democracia e dos direitos humanos (Uziel, 2015; Rousseff 2011a).

Percebe-se, portanto, que o Brasil confere ao tema da segurança uma abordagem multidimensional, em que os direitos humanos detêm um papel relevante. Nesse sentido, Villa e Viana (2010) explicam que o Brasil busca realçar as raízes socioeconômicas (ex.: pobreza, desigualdade social, falta de perspectiva de aumento de renda) que estão na origem de muitos conflitos que integram hoje a agenda de segurança internacional. Daí a resistência brasileira a propostas de recurso à força militar como forma de remediar conflitos ou assegurar a paz.

4.4

A instrumentalização da narrativa

Analisada a visão brasileira sobre a promoção da paz e o discurso da PEB-DH, notadamente sua ênfase na tríade *aproximação/diálogo/cooperação*, será discutido a seguir como essas narrativas foram instrumentalizadas na prática no âmbito da PEB-OM.

4.4.1

A aproximação

Após o estudo das relações Brasil-Oriente Médio no Capítulo 3, é surpreendente constatar que Lula tenha sido o primeiro presidente do país a visitar a região no ano de 2003. O único chefe de Estado brasileiro, que colocara os pés na região antes de Lula, havia sido um imperador: Dom Pedro II; ainda assim, por motivos de ordem particular. A viagem imperial a terras otomanas, em 1876, não teve caráter político (Casarões e Vigevani, 2014; Messari, 2006; Vizentini, 2014).

A viagem inédita de Lula deu início a uma intensa diplomacia presidencial. Ao todo, durante seus dois mandatos, Lula esteve em nove países do Oriente

Médio.¹⁵⁴ Realizou dois péréplos: um em 2003, quando visitou Síria, Líbano e Emirados Árabes Unidos (além de Egito e Líbia) e, o outro, em 2010, quando esteve em Israel, Palestina (Ramalá) e Jordânia.¹⁵⁵ O chanceler de Lula superou as viagens do seu chefe, ao visitar 12 países do Oriente Médio, tendo repetido vários destinos – a título de exemplo, Celso Amorim visitou seis vezes a Síria e cinco vezes Israel e Palestina.¹⁵⁶ Não é à toa que Amorim (2015, p. 129) considera a multiplicação de contatos bilaterais uma “quebra de paradigmas.”

As múltiplas viagens de Lula e de seu chanceler ao Oriente Médio foram retribuídas, uma vez que Brasília, como nunca antes, foi palco de visitas de alto nível de chefes de Estado e de Governo, além de chanceleres, da região. Pela primeira vez, visitaram o país: o Secretário Geral da Liga dos Estados Árabes, que inclusive foi condecorado com a ordem do Cruzeiro do Sul, em 2005; um rei da Jordânia (Rei Abdullah II, acompanhado da Rainha Rania, em 2008); um presidente iraniano (Ahmadinejad, em 2009);¹⁵⁷ um presidente sírio (Bashar al-Assad, em 2010) e um emir do Qatar (Hamad al Thani, em 2010). Destaque para o mês de novembro de 2009, quando, em um intervalo de apenas poucos dias, três autoridades da região visitaram o país: além de Ahmadinejad, Shimon Peres (primeira visita de um presidente israelense, desde 1966) e o presidente da Autoridade Nacional da Palestina (ANP), Mahmoud Abbas. De acordo com Pilla e Silva (2012, p.128), esse episódio é sinal tanto do protagonismo alcançado pelo Brasil no plano internacional, quanto das condições do país de colocar-se como

¹⁵⁴ Os dados acerca das visitas internacionais dos ex-presidentes Lula e Dilma Rousseff e de seus chanceleres assim como os referentes às visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo estão disponíveis em: MRE, 2011a e <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 10 fev. 2018.

¹⁵⁵ Em 2009, o ex-presidente Lula realizou visita de Estado à Arábia Saudita e esteve no Qatar. Em 2010, dois meses após o seu segundo péréplo no Oriente Médio, Lula realizou visitas de Estado ao Qatar e ao Irã. Merece destaque o fato de Lula ter sido o primeiro mandatário brasileiro a visitar Irã, Israel, Palestina, inclusive os territórios ocupados, e Jordânia (Santos, 2014; Pilla e Silva, 2012; Fávero e Pinheiro, 2006). Em Ramalá, Lula depositou flores no mausoléu de Yasser Arafat e participou de uma cerimônia de inauguração da Rua Brasil, que contou com grande participação popular (Amorim, 2015, p.274). Em Israel, embora tenha se recusado a visitar o mausoléu do fundador do movimento sionista, em sinal de protesto contra a expansão de assentamentos israelenses em terras palestinas, discursou diante um Knesset lotado (Ibid., pp.270-272).

¹⁵⁶ Celso Amorim (2015), além de ter acompanhado Lula nos péréplos de 2003 e 2010, fez mais três giros na região: em 2005, visitou dez países árabes em 10 dias; em 2008, esteve em seis países e, em 2009, em mais seis Estados. Frisa-se a realização de duas viagens em momentos críticos. A primeira, em 2006, quando visitou Beirute, com donativos do governo brasileiro e da comunidade árabe do Brasil, 24 horas após bombardeios e cessar-fogo entre Israel e Líbano (Amorim, 2011a, p.330). Já a segunda, em 2009, quando iniciou seu giro apenas duas semanas depois dos bombardeios israelenses, seguido de invasão terrestre a Gaza (Amorim, 2015, p. 235).

¹⁵⁷ Antes de Ahmadinejad, o Xá Reza Pahlavi havia visitado o Brasil no ano de 1965.

mediador nas questões de relevo do Oriente Médio. Já Amorim (2015, p.260), considera esse conjunto de visitas a Brasília uma espécie de disputa entre forças conflitantes pelo apoio do Brasil, opinião que se coaduna com o entendimento de Pilla e Silva.

Em claro contraste com a intensa diplomacia presidencial de Lula, a ex-presidente Dilma Rousseff não viajou uma única vez ao Oriente Médio. Na ocasião da IV Cúpula América do Sul-Países Árabes, realizada em Riade, na Arábia Saudita, Rousseff foi representada pelo ministro Mauro Vieira. As viagens de seus chanceleres à região, de forma semelhante, foram muito menos frequentes. Antonio Patriota esteve uma única vez em cinco países do Oriente Médio, enquanto Mauro Vieira visitou apenas dois.¹⁵⁸ Esse menor ativismo – indicativo do declínio do perfil internacional do país, ocorrido durante o governo de Dilma Rousseff - refletiu-se também em um número reduzido de visitas de alto nível de autoridades do Oriente Médio a Brasília.

Nesse contexto de aproximação Brasil-Orientes Médio, vale mencionar o ineditismo do fortalecimento de relações entre o Brasil e a Liga dos Estados Árabes (LEA), durante o governo Lula. Tratou-se de um esforço com vistas a aprofundar o diálogo político bilateral, bem como os projetos de cooperação com os vinte e dois Estados-membros da organização. Em 2003, Celso Amorim foi o primeiro chanceler da América Latina a visitar a sede da LEA, na cidade do Cairo, enquanto o presidente Lula foi o primeiro chefe de Estado brasileiro a dirigir-se àquele fórum (Amorim, 2015). No mesmo ano, o Brasil foi o primeiro país latino-americano a tornar-se um Estado observador da LEA, *status* que, segundo Amorim (2015, p. 128), não era sequer previsto no estatuto da liga.¹⁵⁹ Frisa-se que essa viagem ao Egito não contribuiu apenas para o estreitamento das relações Brasil-LEA, pois foi, nessa ocasião, em que as autoridades brasileiras receberam a visita do Ministro de Relações Exteriores da ANP, Nabil Shaat, que lhes sugeriu a abertura de um

¹⁵⁸ Patriota esteve no Qatar, Jordânia, Palestina, Israel e Irã. Visitou também dois países árabes do norte da África: Egito e Tunísia. Já Mauro Vieira, realizou visitas oficiais ao Irã e Líbano e, igualmente, aos países árabes africanos: Argélia, Marrocos e Tunísia.

¹⁵⁹ A Missão Permanente da LEA em Brasília, que estava fechada desde meados da década de 1990, foi reaberta em 2009 e, desde 2014, o embaixador brasileiro no Egito é acreditado como Representante Especial junto à LEA. O governo Dilma deu continuidade aos esforços de aproximação com a LEA. Em 2015, à margem da 70ª Sessão da AGNU, Brasil e LEA assinaram um Memorando para o Estabelecimento de Cooperação e Consultas Políticas e, um ano depois, foi realizada a I Reunião do Mecanismo bilateral de Consultas Políticas. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 12 fev.2017.

Escritório de Representação em Ramalá e a criação da figura de um enviado especial para o Oriente Médio.¹⁶⁰ De acordo com Amorim (2011a, p.186), foi “ali que demos o primeiro passo para uma aproximação mais forte com a questão do Oriente Médio.”

O segundo passo foi dado com a criação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA): um mecanismo de concertação política e, igualmente, uma plataforma para projetos de cooperação, que objetiva aproximar governos e sociedades civis de regiões geograficamente longínquas e, até então, politicamente afastadas (Casarões e Vigevani, 2014).¹⁶¹ A ideia, que partira do próprio ex-presidente Lula, deu ensejo a um novo eixo de cooperação Sul-Sul, que conjugou temas substanciais da PEB, como a integração sul-americana, o pivô árabe e o fortalecimento do multilateralismo. A conjuntura internacional do período de lançamento da ASPA (2005), marcada pela Guerra ao Terror e por estereótipos depreciativos referentes ao Islã, acrescentou ao mecanismo uma importância adicional altamente simbólica - a de, ao aproximar nações heterogêneas, contribuir para superação de preconceitos e percepções equivocadas. Segundo o ex-chanceler de Dilma Rousseff, Antonio Patriota:

Quando a ASPA foi lançada, no auge do temor do fundamentalismo, algumas vozes se levantaram contra a aproximação da América do Sul com o Mundo Árabe. Mas o Brasil e seus parceiros levaram adiante a ideia da Cúpula, justamente para desdramatizar a agenda com foco no terror, e para estabelecer uma agenda voltada para a cooperação econômica, política e cultural. Esse esforço, em um momento em que os islâmicos eram estigmatizados, criou condições para o fortalecimento da confiança entre o Brasil – a América do Sul – e o mundo árabe. (Patriota, 2011, pp. 14-15).¹⁶²

¹⁶⁰ Os dois pedidos de Nabil Shaat foram atendidos sem demora. A missão brasileira em Ramalá foi aberta em 2004 e o embaixador Affonso Celso de Ouro-Preto foi o escolhido por Amorim para ocupar o cargo de enviado especial para o Oriente Médio (Amorim, 2011a, pp. 185-186).

¹⁶¹ A ASPA é integrada por 12 países sul-americanos, 22 países árabes, a LEA e a UNASUL. Ao todo, até o momento, foram realizadas quatro cúpulas ASPA: em Brasília, no ano de 2005; em Doha, no ano 2009; em Lima, no ano de 2012 e, finalmente, em Riade, no ano de 2015.

¹⁶² Celso Amorim (2015, p.251) considera a ASPA uma espécie de “aliança de civilizações *avant la lettre*.” O Brasil, um país que enaltece a diversidade como marca de sua identidade, tem emanado esforços para condenar o fenômeno da islamofobia. Em discurso na abertura da AGNU, Dilma Rousseff (2012) registrou “veemente repúdio à escalada de preconceito islamofóbico em países ocidentais.” O Itamaraty organizou, em parceria com a Federação das Associações Muçulmanas do Brasil, duas edições de curso sobre o mundo islâmico, com o objetivo de difundir no meio governamental brasileiro o conhecimento sobre o Islã. Outra iniciativa que merece destaque, por estimular o conhecimento mútuo entre as regiões e, desse modo, dissipar visões distorcidas, é a Biblioteca e Centro de Pesquisas América do Sul-Países Árabes (BibliASPA), sediada em São Paulo. Trata-se do ponto alto da cooperação cultural birregional. A BibliASPA promove publicação de edições bilíngues (português e/ou espanhol e árabe) de grandes obras literárias, cursos de língua

Após a realização de quatro edições da ASPA, é possível afirmar que um vínculo político foi estabelecido entre a América do Sul e o mundo árabe. Ainda que o último encontro date de 2015 e que, até o momento, não haja previsão para a realização de uma quinta cúpula, a institucionalização da aproximação birregional não pode ser subestimada. A ASPA criou oportunidades perenes de concertação diplomática em temas de valor considerável para as partes (ex.: causa palestina e o conflito árabe-israelense do lado árabe e a questão das Ilhas Malvinas do lado sul-americano), o que possibilita a coordenação política em torno desses temas nos foros multilaterais.

Em relação ao tratamento de temas potencialmente polêmicos, durante as reuniões entre árabes e sul-americanos, alguns são efetivamente discutidos, como a condenação ao terrorismo no contexto do direito legítimo de resistência à ocupação estrangeira (Messari, 2006; Casarões e Vigevani, 2014; Amorim, 2015). Já, os temas direitos humanos e democracia, que são aliás baluartes da integração sul-americana, são tratados de maneira superficial durante as cúpulas.

Analistas sublinham a ausência de menção à necessidade de democratização do mundo árabe nas declarações finais das reuniões da ASPA (Messari, 2006). De fato, o tema é mencionado apenas em contextos específicos, quando países árabes estão passando por situações de instabilidade.¹⁶³ E, mesmo nessas situações, é claro o cuidado com o uso dos termos. Eventuais referências à promoção da democracia vêm geralmente acompanhadas de outras expressões, como: os princípios de não interferência nos assuntos internos, soberania,

e caligrafia árabe e mostras de cinema. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 12 mai.2017.

¹⁶³ O Iraque é mencionado na Declaração de Brasília de 2005 e na Declaração de Doha de 2009. Em Brasília, os países da ASPA declaram seu respeito à vontade do povo iraquiano para “decidir *livremente* seu futuro” por meio de eleições, consideradas um passo decisivo “rumo à transição pacífica de poder, com vistas ao estabelecimento de um governo democrático, constitucional e federal (*se assim decidir o povo iraquiano*)” (ponto 2.10). (grifos meu). Em Doha, há menção aos avanços no processo democrático em curso no Iraque (ponto 6). O Iêmen é citado na Declaração de Lima de 2012, assim como na Declaração de Riade de 2015. Em Lima, há referência à importância do apoio internacional ao Iêmen para a estabilidade e consolidação do processo democrático no país (ponto 2.19). Em Riade, os países da ASPA reafirmam seu compromisso com a as aspirações do povo iemenita pela democracia (ponto 32). A Somália aparece na Declaração de Brasília, que menciona os esforços, em curso no país, para assegurar uma transição democrática e pacífica (ponto 2.13). A Síria, por sua vez, surge na Declaração de Lima, quando os países da ASPA declaram a necessidade de atendimento às exigências do povo sírio quanto à liberdade, democracia e reforma política (ponto 2.12). As declarações finais de todas as Cúpulas ASPA estão disponíveis em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>. Acesso em: 12 mai.2017.

independência e também o “respeito à vontade dos países de decidirem livremente seu futuro”.¹⁶⁴

Causa estranheza o entendimento de Celso Amorim, um dos principais artífices da ASPA, no sentido de que uma referência mais direta à democratização no mundo árabe equivaleria a uma “provocação”. Segundo ele:

A democratização dos países árabes certamente era em si mesma um objetivo desejável, mas de realização extremamente complexa, como ficaria claro, anos mais tarde, com a Primavera Árabe. Explicitá-lo como um tema da agenda [da ASPA] seria, sem dúvida, percebido por esses países – todos ou quase todos autocracias rigidamente controladas por seus governantes – como uma provocação. (2015, p.162).

A fim de justificar a ausência de menções mais categóricas à importância da promoção da democracia nos países árabes, o ex-chanceler de Lula recorre ao tradicional discurso do país em matéria de direitos humanos:

a melhor forma de pregar a democracia é pelo **diálogo** e pelo **exemplo**. Se algo poderia ter influência sobre os processos políticos árabes (muitos distintos entre si) era a contemplação da experiência sul-americana, em que países em desenvolvimento haviam escolhido o caminho da democracia.” (Ibid., p. 171). (grifo meu).

Se, nas declarações finais das cúpulas ASPA, a menção à democracia no mundo árabe já era cercada de cuidados, referência aos direitos humanos não seria diferente. A alusão ao tema é feita de forma genérica e protocolar, como se pretendesse resguardar o mecanismo da enxurrada de críticas que receberia, em caso de ausência total do termo direitos humanos nas declarações finais. Ele aparece como um princípio a nortear a cooperação birregional e é acompanhado quase sempre de expressões do tipo: “adesão plena [dos países da ASPA] ao princípio da soberania”,¹⁶⁵ e “compromisso com a implementação não-seletiva das resoluções da ONU”.¹⁶⁶ A sensibilidade do tema também é explícita, quando membros da ASPA afirmam “reiterar o seu compromisso com a promoção e o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e ao direito internacional humanitário”, mas “tendo em mente o significado das particularidades nacionais e

¹⁶⁴ Cf. Declaração de Brasília ponto 2.10; Declaração de Doha, ponto 6; Declaração de Lima, ponto 2.19 e Declaração de Riade, ponto 32.

¹⁶⁵ Cf. Declaração de Brasília, ponto 1.2.; Declaração de Doha, ponto 4.

¹⁶⁶ Cf. Declaração de Brasília, ponto 1.4.

regionais e os variados contextos históricos, culturais e religiosos.”¹⁶⁷ A única vez em que o termo direitos humanos foi mencionado de forma ampla - e sem nenhum tipo de limitação implícita próxima - ocorreu na Declaração de Doha, quando os membros da ASPA declararam:

reiterate the fundamental importance granted by our governments to the protection and promotion of human rights, their universality, indivisibility and interdependence, which are cornerstones of democracy and necessary elements for constructing more just societies. (ponto 18).

Semelhantemente ao que ocorre com o termo democracia, a necessidade de respeito aos direitos humanos aparece em casos específicos de turbulência, em países como Somália¹⁶⁸, Síria¹⁶⁹ ou Sudão (Darfur).¹⁷⁰ Outras duas referências aos direitos humanos nas reuniões da ASPA merecem ser citadas: i) quando os países membros invocam o seu respeito, em particular a condenação ao incitamento ao ódio religioso, nos casos de estereotipização negativa de religiões (clara referência ao Islã)¹⁷¹ e ii) quando a cooperação no campo de intercâmbio de experiência e expertise entre a Corte Interamericana de Direitos Humanos e a Corte Árabe de Direitos Humanos surge como um projeto a ser desenvolvido.¹⁷²

4.4.1.1

ASPA e o drama humanitário de Darfur: oportunidade perdida?

A ASPA definitivamente manteve-se distante do conflito de Darfur, cuja gravidade se aprofundava à medida que as cúpulas birregionais se sucediam.

¹⁶⁷ Cf. Declaração de Lima, ponto 1.2; Declaração de Riade, ponto 2.

¹⁶⁸ Cf. Declaração de Lima, ponto 2.20.; Declaração de Riade, ponto 33.

¹⁶⁹ Cf. Declaração de Lima, ponto 2.12.

¹⁷⁰ Cf. Declaração de Doha, ponto 9.

¹⁷¹ Cf. Declaração de Doha, ponto 36; Declaração de Lima, ponto 4.29.

¹⁷² Cf. Declaração de Riade, ponto 37. Embora seja prematuro referir-se à existência de um sistema árabe de direitos humanos, considera-se importante a breve menção às iniciativas da Liga dos Estados Árabes no campo dos direitos humanos. Em 1994, a LEA adotou a Carta Árabe dos Direitos Humanos que, no entanto, só entrou em vigor em 2008, após mudanças em seu texto e o alcance do número de ratificações necessárias. De acordo com a Carta, o órgão responsável para supervisionar sua implementação é o Comitê Árabe de Direitos Humanos. A ideia de criação de uma Corte Árabe de Direitos Humanos surgiu no contexto da eclosão de revoltas populares no mundo árabe (Primavera Árabe), quando a LEA prometeu estabelecer um mecanismo judicial eficaz que protegesse os direitos e liberdades dos indivíduos dos países membros da liga. Em 2014, foi aprovado o estatuto da corte, cuja sede deverá localizar-se no Bahrein. Até o momento, o estatuto não se encontra em vigor. Para maiores informações acerca das críticas referentes à Carta Árabe dos Direitos Humanos e ao Estatuto da Corte Árabe de Direitos Humanos, ver: Human Rights Watch, 2014; UN News Centre, 2008 e International Commission of Jurists, 2015.

Segundo dados da ONU, o conflito provocou a morte de pelo menos 200 mil pessoas, um fluxo de mais de 650 mil refugiados e uma onda de 2 milhões de deslocados internos (UNHCR, 2017; ONU Brasil, 2016).

O Brasil foi criticado pelo seu posicionamento, considerado condescendente, em relação a essa grave crise humanitária, em particular a ausência de qualquer condenação ao governo do presidente sudanês Omar al-Bashi. Messari (2006, p. 260) afirma que a posição brasileira se revelou explícita em várias oportunidades, como na Declaração de Brasília de 2005 (1ª Cúpula ASPA). Em seu ponto 2.12, os países membros “acolhem com satisfação as medidas adotadas pelo Governo do Sudão para facilitar a assistência internacional à crise humanitária em Darfur.” De acordo com o autor (Ibid., p. 260), trata-se de uma demonstração cabal do apoio brasileiro ao Sudão. A ONG UN Watch (2006) salienta que, no ano seguinte, em vez de condenar o presidente sudanês, acusado de crimes de guerra e de crimes contra a humanidade, o governo brasileiro optou por apoiar criticada resolução do CDH, que elogiava o governo do Sudão por suposta colaboração com a ONU.¹⁷³

A 2ª Cúpula ASPA (Doha, 2009) ocorreu depois da emissão do mandado de prisão do Tribunal Penal Internacional (TPI) dirigido a Omar al-Bashi.¹⁷⁴ Mesmo assim, o encontro não serviu como oportunidade para qualquer tipo de repreensão ou crítica ao presidente sudanês. Sobre o tema, Celso Amorim (2015, p. 252) dispõe que “a Liga árabe certamente não aceitaria a condenação de Bashir.” Como uma forma de explicar (ou justificar?) a posição da LEA, o ex-chanceler de Lula diz que a ordem do TPI fora percebida pelos países africanos, sobretudo os árabes, como mais uma prova de tratamento discriminatório e que, segundo ele, “os efeitos práticos das decisões do TPI davam a impressão, justa ou injusta, de que o tribunal

¹⁷³ Cf. A/HRC/DEC/2/115. Em novembro de 2006, no âmbito do CDH, um projeto de resolução, patrocinado pela União Europeia (UE) e Canadá, solicitava ao Sudão que investigasse e punisse as autoridades governamentais responsáveis pelas atrocidades cometidas em Darfur. O Brasil se absteve, ao contrário de Argentina, Equador, Guatemala, Peru, México e Uruguai, que votaram a favor. A proposta da UE acabou não sendo aprovada, em virtude da falta de apoio dos países africanos e árabes. O Brasil preferiu votar a favor de uma outra resolução, proposta pela Argélia (A/HRC/DEC/2/115), que: expressava preocupação com a violação de direitos humanos no Sudão (§ 2), pedia o fim da crise (§ 2), elogiava a cooperação estabelecida entre o Sudão e a ONU (§ 5) e solicitava assistência técnica e financeira ao governo sudanês (§ 6). Essa resolução, claramente, evitou responsabilizar o governo de Cartum.

¹⁷⁴ A ordem de prisão do TPI foi emitida em 4 de março de 2009. A 2ª Cúpula ASPA ocorreu em 31 de março do mesmo ano. Ver mandado de prisão em: <https://www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2009_01517.PDF>. Acesso em 10 mar.2018.

só existia para julgar violadores em nações pobres e subdesenvolvidas” (Amorim, 2015, p. 254). Nota-se que, de forma infeliz, a fim de não contrariar a LEA, ou mesmo o Sudão, o Brasil deixou de apoiar a decisão de um tribunal internacional, cuja criação havia sido fortemente apoiada por ele “por entender que uma corte penal eficiente, imparcial e independente representaria um grande avanço na luta contra a impunidade pelos mais graves crimes internacionais.”¹⁷⁵

A grave crise humanitária de Darfur ilustra como um tema sensível da agenda internacional tem o potencial de exigir malabarismos diplomáticos do governo brasileiro, nem sempre guiados por interesses de defesa dos direitos humanos. Em Brasília, Doha (sedes da I e II ASPAs) e Genebra (sede do CDH), o Brasil optou por não constranger os países árabes e, desse modo, não colocar em risco o estreitamento das relações com o Oriente Médio. Já em Nova York, enquanto membro eletivo do CSNU (biênio 2004-2005), o Brasil se viu compelido a posicionar-se acerca da responsabilidade do governo sudanês, uma vez que a situação no Sudão fora considerada uma ameaça à paz e segurança internacional.

O Brasil presidiu a sessão do CSNU que adotou a resolução 1593 (2005). Esta, de forma inédita, submeteu a situação de um país à apreciação do TPI e afirmou que o governo sudanês devia cooperar plenamente e prestar toda a assistência necessária ao tribunal – o que incluía, em tese, a detenção e a entrega daqueles responsáveis pelas atrocidades cometidas em Darfur.¹⁷⁶ O governo brasileiro absteve-se na votação dessa resolução. No entanto, é curioso observar que sua abstenção não está relacionada com o Sudão, mas com a defesa do TPI (Uziel, 2012). Na explicação do voto, o embaixador Ronaldo, representante do Brasil no CSNU, afirmou que o país era a favor do encaminhamento do caso ao TPI, uma medida considerada apropriada para diminuir a violência e acabar com a impunidade em Darfur (Sardenberg, 2005, p.11). O Brasil só não votara a favor da resolução, em virtude do seu parágrafo operativo (OP) 6, que, por pressão dos Estados Unidos, isentava, na prática, da jurisdição do TPI, cidadãos de Estados que não fossem parte do Estatuto de Roma, mas participassem de missões de paz no

¹⁷⁵ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/152-tribunal-penal-internacional>>. Acesso em 30 mai.2017.

¹⁷⁶ Cf. S/RES/1593 (2005).

Sudão (Uziel, 2012).¹⁷⁷ Sardenberg (2005, p.11) enfatizou que a previsão da jurisdição exclusiva do Estado contribuinte de tropas não fortalecia o papel do TPI.

A defesa do TPI no CSNU em 2005 e a atuação diplomática posterior do Brasil – a Cúpula ASPA de Brasília, por exemplo, ocorreu 40 dias depois do discurso de Sardenberg no conselho – revelam uma grande incongruência da PEB. A depender do fórum internacional, tanto a gravidade dos crimes cometidos no Sudão quanto a importância do TPI parecem variar.

4.4.2

O diálogo

A Declaração de Teerã de maio de 2010 é descrita como o feito mais ambicioso da PEB-OM de Lula (Casarões e Vigevani, 2014). Nessa empreitada, o Brasil esforçou-se ao máximo para impactar na inerte distribuição de poder da arena internacional, com vistas a ser capaz de, enfim, transitar do campo das potencialidades para o da realidade.

A Declaração de Teerã conta a história de duas potências médias, Brasil e Turquia, ambas com políticas externas assertivas de viés autonomista, que obtiveram inesperado êxito em alcançar uma solução pacífica e negociada para um item delicado da agenda de segurança internacional: a questão nuclear iraniana. Embora o acordo tenha sido rechaçado pelos P5 + 1,¹⁷⁸ seu grande mérito foi provar uma tese, desde sempre defendida pelo Brasil, de que a aproximação e o diálogo são os meios mais eficazes para a promoção da paz. Isso vale, ainda que, do outro lado da mesa de negociações, esteja um Estado tido como pária e execrado pela mídia internacional. Sua grande lição, no entanto, foi a de demonstrar as limitações do *soft power*, como bem notado por Celso Amorim (2015, p.14).

Em fins de 2009, diante das altas chances de o Irã ser alvo de novas sanções, Brasil e Turquia, com o beneplácito norte-americano, enxergaram uma oportunidade de convencer o país persa a aceitar uma proposta da AIEA, a qual

¹⁷⁷ O OP6 da Res. 1593 dispõe que o CSNU: “decides that nationals, current or former officials or personnel from a contributing State outside Sudan which is not a party to the Rome Statute of the International Criminal Court shall be subject to the *exclusive jurisdiction* of that contributing State for all alleged acts or omissions arising out of or related to operations in Sudan established or authorized by the Council or the African Union, unless such exclusive jurisdiction has been expressly waived by that contributing State.” (grifo meu). Cf. S/RES/1593 (2005).

¹⁷⁸ Grupo negociador sobre a questão nuclear iraniana, composto pelos cinco membros permanentes do CSNU e a Alemanha. Frisa-se que a AIEA também era um ator que participava das negociações.

tanto resistia.¹⁷⁹ Dessa forma, os primeiros passos seriam dados a fim de dissipar as desconfianças internacionais acerca das reais intenções do programa nuclear iraniano, suspeitas que já haviam custado aos países três rodadas de sanções onusianas. Como bem nota Parsi (2012), nem a Turquia nem o Brasil estavam convencidos da necessidade ou da utilidade do emprego das sanções, que resultariam no maior isolamento de Teerã com consequências imprevisíveis para a paz no Oriente Médio.

A aposta turco-brasileira, nos benefícios da manutenção do engajamento do Irã no diálogo, deu frutos surpreendentes. Brasil e Turquia persuadiram Teerã a concordar com os termos do acordo, abdicando de suas objeções que, em grande medida, guardavam relação com questões de soberania e desconfianças relativas ao Ocidente.¹⁸⁰ Os termos da Declaração de Teerã eram os mesmos estabelecidos na proposta original de 2009 e foram, inclusive, confirmados por Carta de Obama a Lula e Erdogan, enviada em abril de 2010 (a declaração é de 17 de maio).¹⁸¹ (Rocha e Abreu Pereira, 2014). A declaração ainda fazia alusão ao direito de qualquer

¹⁷⁹ A ideia da proposta, que havia sido oferecida ao Irã em setembro/outubro de 2009, surgira de uma real necessidade do Irã. O país havia solicitado a intermediação da AIEA para a compra de combustível com urânio enriquecido a 20% (percentual muito baixo em relação aos 90% necessários para produzir uma bomba atômica) a ser utilizado para o abastecimento do reator de pesquisas de Teerã, que produz isótopos para o diagnóstico e tratamento de câncer. (Amorim, 2015). Era, portanto, um pedido legítimo do Irã, que, como membro do TNP, tinha direito ao uso pacífico de energia nuclear – no caso em tela – tal uso tinha finalidade de saúde pública (Amorim, 2011a, 2015; Parsi, 2012; Santos, 2014). Os P5+1 tiveram então a ideia de propor uma forma diferente para o pagamento do combustível: em vez de dinheiro, o Irã pagaria com urânio levemente enriquecido (LEU - do inglês, *low-enriched uranium*), que era capaz de produzir, a despeito de resoluções do CSNU. Era um engenhoso acordo de troca: 1.200 quilos de LEU (quantidade suficiente para privar o Irã de produzir uma arma nuclear) em troca de 120 quilos de urânio enriquecido em um terceiro país a 20% (Rocha e Abreu Pereira, 2014; Casarões e Vigevani, 2014). As exigências do P5+1, em realidade dos EUA, eram: a retirada imediata do LEU em um único carregamento; troca realizada em um terceiro país (fora do território iraniano) e a entrega do combustível em um prazo de nove a doze meses (Parsi, 2012).

¹⁸⁰ Eram basicamente três aspectos da proposta dos P-5+1/AIEA as quais o Irã se opunha. O primeiro deles se referia à *quantidade* do combustível ofertado, que era muito maior do que a necessidade do Irã, tendo em vista a vida útil que restava ao reator de Teerã. Guardar combustível excedente era, além de logisticamente complicado, custoso. O segundo ponto de discórdia era referente ao *local* da troca, uma vez que o Irã exigia que o LEU de sua propriedade permanecesse em seu território até o momento da troca. Já o terceiro problema era concernente ao *tempo* da troca, pois Teerã insistia que ela fosse simultânea – por que ele deveria entregar seu LEU com tanta antecedência à entrega do combustível? (Amorim, 2015; Parsi, 2012).

¹⁸¹ A carta de Obama reiterava o valor do acordo de troca, ao mencionar três pontos: 1200 quilos de LEU, depósito em terceiro país e envio imediato. Lula e Erdogan convenceram Ahmadinejad a depositar 1.200 quilos de LEU na Turquia e a concordar em esperar - não mais de um ano – pelos 120 quilos de combustível para o seu reator. Além disso, uma carta do Irã, confirmando os termos acordados, foi enviada a AIEA, tal como exigido pelos P5+1 (Amorim, 2015; Rocha e Abreu Pereira, 2014).

Estado membro do TNP ao uso da tecnologia nuclear para fins pacíficos, consoante o art. IV do tratado.

Menos de um mês depois do anúncio da declaração, para a surpresa turco-brasileira, o CSNU aprovou a resolução 1.929 (2010), estabelecendo novas sanções ao Irã. Pela primeira vez na história o Brasil, que ocupava assento temporário no conselho, votou contra uma resolução que veio a ser aprovada; Turquia, igualmente, proferiu voto contrário, enquanto o Líbano se absteve (Uziel, 2012).

As causas da rejeição da Declaração de Teerã têm raízes mais profundas do que meras imperfeições técnicas, e é importante frisar que o acordo turco-brasileiro nunca pretendeu ser (tampouco foi exigido que o fosse) mais do que uma medida de construção de confiança, destinada a abrir caminho para continuados esforços diplomáticos que tratariam de questões ainda pendentes (Parsi, 2012). Entre essas causas profundas (e ocultas), estão fatores políticos e estratégicos, como o incômodo causado pelo protagonismo de potências médias em assuntos percebidos como sendo da alçada exclusiva de grandes potências (Parsi, 2012; Rocha e Abreu Pereira, 2014).

Não há dúvidas de que os esforços brasileiros na mediação com os iranianos resultaram na aproximação entre os dois países. Foram muitos os encontros entre altas autoridades de ambos os países em diversos locais (Brasil, Turquia, Irã ou à margem de reuniões multilaterais). Nesses encontros, não havia espaço na agenda para discussão de direitos humanos.¹⁸² Afinal, o Brasil estava agindo, de forma concentrada, em um tema de segurança internacional e, segundo Amorim (2011a, p.306), era contraproducente misturar questões de direitos humanos e a questão nuclear. O embaixador não descartava, no entanto, que a aproximação ensejaria a criação de confiança para, eventualmente, tratar com o Irã de outros temas - subentendido o tema dos direitos humanos (Amorim, 2011a, p. 425). Resta saber quando esse momento chegaria.

¹⁸² Salvo em uma ocasião específica, quando o Brasil intercedeu, a pedido da França, em favor da soltura de uma jovem francesa detida em Teerã por suspeita espionagem (Amorim, 2011a, 2015). Clotilde Reiss foi solta logo após a chegada de Lula a Teerã, em maio de 2010, no contexto da mediação turco-brasileira.

4.4.3

A cooperação

Em 1974, Azeredo da Silveira já mencionava o importante papel da cooperação internacional para a promoção de uma paz duradoura no Oriente Médio. De acordo com o chanceler de Geisel:

É surpreendente – diria até chocante – verificar que o Mundo parece voltar suas preocupações para o Oriente Médio apenas quando se produzem crises de natureza bélica nessa conturbada região. A problemática que, há tantos anos, aflige os povos do Oriente Médio deveria impor à comunidade internacional a **preocupação de cooperação contínua e criadora**. Dentro desse contexto, o cumprimento do disposto na Resolução 242 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, se é verdade que constitui, possivelmente, uma das condições indispensáveis para o encaminhamento da solução do problema, não esgota o conjunto de **medidas essenciais à consecução dos objetivos mais amplos de paz, segurança, tranquilidade e desenvolvimento econômico e social dos países da região**. (2007a, p. 314).

As ideias de Silveira serão postas em prática, como uma estratégica de política externa, somente no governo Lula, quando o Brasil se mostra disposto e capaz de contribuir, de forma mais assertiva, para o desenvolvimento dos países do Oriente Médio. O país, no papel de agente de cooperação para o desenvolvimento, agiu na região por intermédio de dois mecanismos principais: a cooperação técnica e a cooperação/ajuda humanitária.¹⁸³

Segundo o MRE, a cooperação humanitária brasileira objetiva contribuir para a prevenção, a resposta, a mitigação e a recuperação socioeconômica de comunidades vulneráveis e em situação de emergência, seguindo os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência.¹⁸⁴ A ajuda é feita por meio de contribuições financeiras e doações de bens a Estado ou organização internacional. Já a cooperação internacional, de acordo com o órgão do MRE responsável, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC):

¹⁸³ Cooperação técnica e humanitária são dois mecanismos integrantes de um grupo maior: o da Cooperação Sul-Sul (CSS). Embora iniciativas de cooperação façam parte da agenda da PEB desde a década de 1950 (a própria noção de CSS tem origem nesse período, por força da realização da Conferência de Bandung de 1955), foi durante o governo Lula que a CSS adquiriu proeminência, chegando mesmo a compor a espinha dorsal de sua política externa. (Ramanzini, Mariano e Almeida, 2015; Renzio, Gomes, Fonseca e Niv, 2013).

¹⁸⁴ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/cooperacao/11937-cooperacao-humanitaria-brasileira>>. Acesso em 30 mai.2017.

constitui importante instrumento de desenvolvimento, auxiliando um país a promover mudanças estruturais nos campos social e econômico, incluindo a atuação do Estado, por meio de ações de fortalecimento institucional. Os programas implementados sob sua égide permitem transferir ou compartilhar conhecimentos, experiências e boas-práticas por intermédio do desenvolvimento de capacidades humanas e institucionais, com vistas a alcançar um salto qualitativo de caráter duradouro.¹⁸⁵

Ambas as iniciativas estão muito associadas aos princípios da solidariedade e o da não-indiferença, vistos no Capítulo 2. Percebe-se neles, igualmente, uma forte sintonia com o discurso diplomático não intervencionista. Isso fica claro, por exemplo, na análise dos princípios que regem a cooperação técnica, quais sejam: *desenvolvimento local* (projetos que envolvam a capacitação de recursos humanos e mão de obra local); *desenvolvimento útil* (projetos adotados a partir do interesse dos parceiros - *demand driven*); *desenvolvimento solidário* (livre de condicionalidades ou contrapartidas) e *horizontalidade* (relação de igualdade entre as partes, vistas como parceiras) (ABC, 2013).

O forte caráter não intervencionista dos projetos de cooperação técnica desenvolvidos pelo país, reflexo do da importância dada pela PEB ao princípio da não-intervenção, pode constituir um fator problemático. De acordo com Renzio et al.:

Com o maior envolvimento do Brasil na cooperação para o desenvolvimento, é provável o surgimento de desafios políticos relacionados à conjugação dos princípios tradicionais da Cooperação Sul-Sul e da política externa brasileira – em particular a não intervenção em assuntos domésticos e o respeito à soberania – e o estabelecimento de parcerias com Estados infratores de convenções de direitos humanos das quais o Brasil é parte. (2013, pp. 7-8).

Adriana Abdenur e Danilo Marcondes de Souza, quando estudam o papel e a presença do Brasil na África identificam a questão acima exposta. Ao analisarem o modelo brasileiro de cooperação, sobretudo seu aspecto não intervencionista, os autores notam que nos projetos de cooperação da ABC raramente encontra-se a menção aos termos “direitos humanos” e “democracia” (Abdenur, Souza, 2013, p.24). Trata-se de um aspecto paradoxal da cooperação brasileira, pois, ao mesmo tempo em que o discurso oficial afirma que a cooperação é um instrumento eficaz

¹⁸⁵ Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/CooperacaoTecnica/Conceito>> Acesso em 30 mai.2017.

para a promoção dos direitos humanos, a referência a esse fim não pode ser mencionada, sob o risco de aparentar ser uma condicionalidade ou uma exigência de contrapartida, ambas indesejadas. Ademais, uma vez que não há referência a condicionalidade ou contrapartida, a avaliação do impacto dos projetos no campo dos direitos humanos fica significativamente prejudicada.

Feita essa observação - considerada pertinente em razão do histórico pobre de direitos humanos de parceiros do Brasil no Oriente Médio - cabe agora destacar as principais iniciativas brasileiras de cooperação com os países dessa região.

4.4.3.1

Cooperação técnica

Como já discutido, desde 2005, a ASPA tem desenvolvido um amplo acervo de cooperação entre a América do Sul e o mundo árabe, nos mais diversos setores (ex. áreas cultural, educacional, ambiental, social, científico-tecnológica e econômico-financeira). O viés fortemente cooperativo do fórum não poderia deixar de contribuir para a assinatura de acordos de cooperação técnica entre ambas as regiões, como por exemplo, o “Acordo de cooperação voltado para impactos, vulnerabilidade, adaptação e redução de riscos de mudança do clima, degradação e desertificação”, estabelecido durante a III ASPA (MRE, 2012b).

Individualmente, o Brasil tem acordos de cooperação técnica assinados com os seguintes países do Oriente Médio: Síria, Arábia Saudita, Iraque, Israel, Kuwait, Líbano, Palestina e Iêmen. Ademais, são parceiros do Brasil os seguintes países árabes africanos: Egito, Argélia, Marrocos e Sudão.¹⁸⁶

4.4.3.2

Ajuda humanitária

No período analisado, a Palestina foi o principal receptor de ajuda humanitária do Brasil no Oriente Médio. A intensificação da cooperação humanitária guarda relação com dois fatores. O primeiro refere-se à contribuição brasileira para a criação do Estado palestino, nos moldes tradicionalmente

¹⁸⁶ Dados encontrados em: <<http://www.itamaraty.gov.br>>; <<http://www.abc.gov.br>> e <<https://legislacao.planalto.gov.br>> Acesso em 10 jun.2017.

defendidos pela diplomacia: democrático, geograficamente coeso e economicamente viável (Cadorso, 2007; Patriota, 2011; Amorim, 2015; Fávero e Pinheiro, 2016). O segundo fator relaciona-se com o pós-Conferência de Anápolis, quando o país enfatiza seu engajamento com a questão israelo-palestina, mesmo tendo sido excluído das negociações de paz (Casarões e Vigevani 2014, p. 173).

Foram doados mais de US\$ 20 milhões durante o governo Lula, além de toneladas de medicamentos e alimentos, após a grande ofensiva militar de Israel em Gaza (2008/2009).¹⁸⁷ No governo Dilma Rousseff, merece destaque o auxílio brasileiro à assistência aos refugiados palestinos, por meio de doações em dinheiro e alimentos a UNRWA (Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados da Palestina).¹⁸⁸ Menção também deve ser feita à ajuda humanitária prestada pelo IBAS, por meio do Fundo IBAS para o Alívio da Fome e da Pobreza. Recursos do fundo foram investidos na construção de um centro multiesportivo, em Ramalá (inaugurado em 2011), na reabilitação do Centro Hospitalar e Cultural da Sociedade do Crescente Vermelho Palestino (Hospital Al Quds), na Faixa de Gaza, e na construção do Centro para Pessoas com Necessidades Especiais, na cidade de Nablus. (MRE, 2011f).

O Líbano foi outros país que recebeu ajuda humanitária do Brasil, como forma de mitigar as consequências nefastas do conflito armado com Israel em 2006. Para o país, foi doado a quantia de US\$ 1,5 milhão, oferecida em conferências de doadores que ocorreram em Estocolmo e Paris, nos anos de 2006 e 2007 respectivamente (Amorim, 2015, p.197). Aviões da Força Aérea Brasileira (FAB),

¹⁸⁷ Em 2006, em razão da Conferência Internacional sobre a Situação Humanitária nos Territórios Palestinos Ocupados (Estocolmo), o Brasil ofereceu US\$ 500 mil. A partir de 2007, os valores doados aumentaram significativamente: em 2007, por ocasião da Conferência de Doadores para os Territórios Palestinos (Paris), o país doou US\$ 10 milhões e, em 2009, durante Conferência de Sharm El-Sheikh, o Brasil anunciou doação de US\$ 10 milhões para a reconstrução de Gaza (Santos, 2014; Amorim, 2015). Em 2009, após a “Operação Chumbo Fundido” (conhecida também como o “massacre de Gaza”), Celso Amorim visitou a Jordânia para entregar donativos brasileiros a Organização Hashemita de Caridade que os faria chegar até os habitantes de Gaza. (Amorim, 2015).

¹⁸⁸ As contribuições financeiras do Brasil para a UNRWA foram progressivas. Em 2010, o país contribui com a módica quantia de US\$ 200 mil. No ano seguinte, durante uma cerimônia realizada em Gaza, o país realizou uma doação à agência no valor de US\$ 960mil e anunciou a expressiva contribuição de mais US\$ 7,5 milhões para o ano de 2012, a fim de subsidiar programas sociais, de educação e saúde na Faixa de Gaza. (UNRWA, 2011). Em termos de doações de alimentos (arroz), o ano de 2014 foi importante, em razão de duas contribuições: uma de 11500 toneladas (com valor estimado em US\$ 9 milhões) e outra de 6.000 toneladas (por ocasião da Conferência para Reconstrução de Gaza realizada no Cairo). Esses esforços brasileiros contribuíram para que o Brasil fosse o primeiro país da América Latina e dos BRICS a ser admitido no Comitê Consultivo da UNRWA (MRE, 2015c).

em meio ao resgate de 3.000 brasileiros do Líbano, também transportaram donativos a Beirute (Amorim, 2011a).¹⁸⁹

Em relação à Síria, a ajuda humanitária do Brasil a esse país será tratada na seção 4.6.3.2.

4.4.4

O Brasil como provedor de paz

A ideia, demasiada óbvia, de que apenas em um ambiente de paz os direitos humanos podem ser efetivamente gozados – sem, contudo, desconsiderar que, mesmo em situações de conflitos, eles devem ser minimamente respeitados – corrobora para o entendimento de que a persecução da paz é um meio válido da PEB-DH.

Durante o governo Lula, a diplomacia brasileira demonstrou verdadeira disposição em mediar a paz entre israelenses e palestinos, além de, como visto, ter apresentado uma proposta de acordo para solucionar a questão nuclear do Irã, como alternativa à aplicação de sanções. A fim de firmar-se como um interlocutor válido e de confiança perante os países da região, condição mínima para navegar em águas tão turbulentas como as do conflito israelo-palestino, o Brasil fez uso dos princípios e das características identitárias discutidas no Capítulo 1. A aversão ao uso da força, alicerçada no princípio da solução pacífica de controvérsias, além da tradicional ênfase nos princípios de soberania e não-intervenção, soaram como música aos ouvidos árabes em tempos de “guerra ao terror.” As credenciais de potência média reforçaram a ideia de um país-ponte entre dois mundos - no caso, o Ocidente e o Oriente - e particularmente sensível às particularidades e problemas que afligiam o Sul geopolítico.

Havia, no entanto, uma novidade no tradicional discurso brasileiro: além da credencial de país pacífico, o Brasil apresentou-se como capaz de prover a paz. Segundo Celso Amorim:

¹⁸⁹ Celso Amorim (2011a) relata que sua ida ao Líbano foi tensa, visto que sua chegada se realizou logo depois de intensos bombardeios em Beirute, tendo a metade deles ocorrido entre a declaração do cessar fogo e a sua efetivação, 48 horas depois. O chanceler de Lula fez duas visitas a Adana, cidade turca que concentrou refugiados brasileiros à espera do embarque em aviões da FAB (Amorim, 2015). O Brasil ainda organizaria outra operação emergencial de grande escala para evacuar brasileiros, por via marítima e aérea, da Líbia no ano de 2011 (MRE, 2011b).

Ser pacífico não significa apenas que nós equacionamos disputas fronteiriças e que não entraremos em aventuras agressivas. O Brasil também quer ser um provedor de paz. Isso significa que o Brasil deseja contribuir ativamente para que a ordem internacional evolua em um sentido que seja conducente à paz. Política externa e política de defesa se complementam nessa tarefa, tanto em nosso entorno regional, como no sistema internacional. (Amorim, 2013, p. 128).

Munido dessa ambição, o país trabalhou em duas frentes para engajar-se no encaminhamento do conflito israelo-palestino. A primeira visava chamar a atenção das partes diretamente envolvidas no conflito. Ao recorrer à convivência pacífica das diásporas judaica e árabe na sociedade brasileira, o Brasil buscava demonstrar que “essas comunidades não estão fadadas ao enfrentamento” (Patriota, 2012b). A segunda frente buscava enviar uma mensagem à comunidade internacional, em especial às potências tradicionalmente envolvidas nas negociações de paz, de que era chegada a hora de novos atores participarem do processo. Ambas as noções estão presentes no discurso proferido pelo presidente Lula na abertura da LXI AGNU, em 2006:

No Brasil, milhões de árabes e israelitas convivem de maneira harmônica e integrada. O interesse do Brasil no Oriente Médio reflete assim uma realidade social objetiva e profunda no nosso país. O tema do Oriente Médio sempre foi tratado com exclusividade, além dos diretamente envolvidos pelas grandes potências. Até hoje não chegaram a uma solução. Cabe perguntar: não seria o momento de convocar uma ampla conferência sob a égide das Nações Unidas, com a participação de países de região e outros que poderiam contribuir pela capacidade de experiência em conviver pacificamente com as diferenças? (2007b, p.764).

Como bem lembra Santos (2014), há décadas o processo de paz entre Israel e os palestinos ocorre fora do âmbito da ONU. Esse afastamento não agrada o Brasil, um país que defende que temas dessa magnitude sejam discutidos no fórum que tivera como maior motivo de criação a preservação da paz. É por isso que o país é contrário ao sequestro da questão Palestina por um grupo reduzido de Estados (Amorim, 2015). No entanto, se o retorno do tema às Nações Unidas é tarefa demasiada complexa, que, pelo menos, o multilateralismo possa ser preservado de algum modo, como por exemplo, por meio de um processo negociador mais inclusivo.

O convite ao Brasil, feito pelo presidente norte-americano George W. Bush, para que o país participasse da Conferência de Annapolis¹⁹⁰ foi então motivo de grande satisfação, pois, ao mesmo tempo que parecia reconhecer “as aspirações brasileiras de se posicionar como ator relevante no processo de paz israelo-palestino” (Casarões e Vigevani, 2014, p173), incluía nos debates outros atores que podiam “trazer uma contribuição nova a questões que são sempre tratadas dentro de uma ótica antiga – e sem resultados” (Amorim, 2011a, p.146). Destaque para a presença no encontro dos países que compõem o IBAS, os três únicos países em desenvolvimento convidados que não eram árabes, islâmicos ou membros do P-5 e tampouco tinham participação direta no conflito ou interesses materiais a proteger no Oriente Médio. (Amorim, 2011a, 2015).

Em Annapolis, o chanceler Celso Amorim teve a oportunidade de expor a posição brasileira referente à paz entre israelenses e palestinos. De acordo com ele:

Terra por paz continua a ser um princípio norteador para uma solução negociada e duradoura. Isso deve levar a um Estado palestino soberano, democrático, coeso e economicamente viável dentro de um horizonte de tempo digno de crédito. A paz deve incluir também medidas eficientes para proteger e defender Israel contra os atos de violência [...] As negociações devem ser abrangentes e inclusivas [...] devem ser acompanhadas por esforços de boa-fé para resolver definitivamente as questões pendentes entre Israel e seus vizinhos árabes (Síria e Líbano) com base nas fronteiras pré-1967 e nas resoluções da ONU[...] (2015, p.203).

Observa-se que as diretrizes do Brasil referentes ao conflito israelo-palestino foram mantidas: retirada israelense dos territórios ocupados; solução de dois Estados; e convivência pacífica, em segurança e com fronteiras internacionalmente definidas entre ambos. Infere-se das palavras de Amorim que, embora o Brasil apoie o pleito palestino por um Estado, o país não se esquivava de condenar atos de violência contra o Estado Israelense, cujo direito a fronteiras seguras e estáveis também é uma constante no discurso diplomático (Santos, 2014; Casarões e Vigevani, 2014). Da mesma forma, o país, seguindo um entendimento

¹⁹⁰ A Conferência de Annapolis foi um encontro multilateral realizado nos EUA, em novembro de 2007, com o objetivo de discutir o processo de paz no Oriente Médio. Estava inserido no contexto do “Mapa do Caminho para a Paz,” um plano proposto por EUA, Rússia, UE e ONU (grupo conhecido como Quarteto) com diretrizes para o alcance da paz entre palestinos e israelenses. Havia a previsão de uma segunda conferência nos mesmos moldes – discussões em círculos mais amplos - que não se realizou devido aos comuns revezes dessas complexas negociações de paz. A oportunidade criada em Annapolis foi então, de certa forma, desperdiçada, pois as negociações voltaram a restringir-se a grupos mais restritos.

que data do voto brasileiro favorável ao Plano de Partilha, não deixou de denunciar os avanços territoriais israelenses em terras palestinas, tampouco não faltaram condenações duras ao uso desproporcional da força pelo exército israelense. (Santos, 2014).¹⁹¹

No tocante às relações entre Brasil e Israel, cabe uma importante nota. A despeito da forte aproximação entre o Brasil e o mundo árabe, o país demonstrou interesse na preservação dos tradicionais laços de amizade com Israel. Celso Amorim (2015, p.7) relata inclusive que a ASPA “de forma aparentemente paradoxal” contribuiu para também intensificar as relações com Israel.¹⁹² Duas semanas após a realização da I ASPA, por exemplo, o chanceler de Lula considerou importante uma visita a Tel Aviv. Na pauta, além de temas comerciais, constava os resultados da ASPA – uma forma de sanar eventuais dúvidas sobre os propósitos do fórum entre sul-americanos e árabes (Casarões e Vigevani, 2014. Amorim, 2011a, 2015). Afinal, era importante preservar relações fluídas com Israel, uma vez que a consideração do Brasil como um interlocutor de confiança, tanto para árabes quanto para israelenses, era fundamental no contexto do seu engajamento na Questão Palestina (Amorim, 2011a, 2015). Em 2010, ao reconhecer o Estado Palestino nas fronteiras de 1967, o governo brasileiro teve alguns cuidados como: frisar que o reconhecimento era condizente com a posição tradicional do país em defesa da solução de dois Estados e dos princípios da autodeterminação e soberania do povo palestino; enfatizar que o avanço verdadeiro da causa palestina dependia da convivência pacífica e do diálogo com os vizinhos israelenses; e sublinhar que

¹⁹¹ Por ocasião da Operação Chumbo Fundido (dezembro de 2008 e janeiro 2009), Casarões e Vigevani (2014, p.173) observam que a forte condenação brasileira, que chamava atenção para a desproporcionalidade da reação de Tel Aviv, causou constrangimento nos EUA e em Israel. Em 2010, em virtude do ataque israelense a flotilha humanitária turca, o MRE emitiu nota condenando, em termos veementes, a ação israelense, uma vez “que não há justificativa para intervenção militar em comboio pacífico, de caráter estritamente humanitário ” (O Globo, 2010). O Itamaraty igualmente enfatizou a necessidade do fim imediato do bloqueio imposto à Faixa de Gaza (O Globo, 2010). Em decorrência da Operação Pilar de Defesa de 2012, destaque para a declaração conjunta do IBAS, que condenou a violência em curso, expressou preocupação pelo uso desproporcional e excessivo da força e sublinhou a necessidade urgente de levantar o bloqueio a Gaza (MRE, 2012c). Por fim, em razão da Operação Limite Protetor de 2014, o MRE não se limitou a fortes notas condenatórias, tendo convocado o embaixador do Brasil em Israel, que retornou ao posto após o cessar-fogo (MRE, 2014c).

¹⁹² As relações com Israel se intensificaram por meio da cooperação em áreas como ciência, tecnologia, defesa, agricultura e energias renováveis. Na área comercial, destaque para a assinatura do Acordo de Livre Comércio entre o Mercosul e Israel, em vigor desde 2010. Tratou-se do primeiro acordo do bloco sul-americano com um país fora de sua região (Amorim, 2009b; Patriota 2011).

a decisão não deveria ser entendida como a perda de fé em uma solução negociada (Fávero e Pinheiro, 2016; Patriota, 2011; MRE, 2010).

De forma mais geral o apoio brasileiro à paz no Oriente Médio também encontra ressonância na participação do país, desde 2011, na Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), onde o Brasil assumiu o comando da Força-Tarefa Marítima, e na sua defesa pelo estabelecimento de uma zona livre de armamentos de destruição em massa no Oriente Médio.

4.5

A Primavera Árabe

Em 2011, o mundo árabe (Oriente Médio e o Norte da África, doravante MENA) surpreendeu a comunidade internacional com uma série de levantes de contornos até então inéditos. Dessa vez, os povos da região estavam na linha de frente, suplantando o lugar antes ocupado por lideranças carismáticas, militares árabes, guias religiosos ou forças estrangeiras. O que motivou o jovem tunisiano, Mohamed Bouazzi, a atear fogo a si próprio foi um profundo sentimento de frustração, comum a qualquer jovem imerso em um contexto de desigualdade social, desemprego e autoritarismo. Esse ato desesperado inspirou outros jovens, em situação similar, a se rebelar. As mídias sociais e as novas tecnologias de informação ajudaram a catalisar e espalhar, para muito além das fronteiras tunisianas, o descontentamento que era geral (Ryan, 2014). Sem ignorar as singularidades de cada país atingido por essa onda de protestos, fenômeno que se convencionou denominar Primavera Árabe, é possível afirmar que as principais motivações dos manifestantes eram relativas ao desejo de oportunidades econômicas, participação política, inclusão social e liberdade de expressão.

A reação brasileira à Primavera Árabe foi a de solidarizar-se com as manifestações pacíficas, ou seja, com os anseios populares considerados legítimos. Segundo nota do MRE:

O Governo e o povo brasileiros se solidarizam com as eloquentes manifestações das sociedades no mundo árabe em favor da realização de suas justas aspirações e anseios por maior participação nas decisões políticas, em ambiente democrático, com perspectivas de crescimento econômico e inclusão social, capaz de gerar oportunidades de emprego, liberdade de expressão e dignidade humana. (MRE, 2011c).

Defensor do princípio da não-intervenção, ao ponto de mostrar-se reticente à inserção do tema ‘democracia’ na agenda da PEB-OM, o Brasil acompanhava com atenção o clamor por democracia no mundo árabe. A Primavera Árabe poderia ter sido a prova da tese brasileira de que a aproximação/diálogo/força do exemplo eram os instrumentos mais adequados para a promoção da democracia na região. Celso Amorim (2015, p. 171) não esconde a satisfação ao relatar que “no interregno entre a queda de [Hosni] Mubarak e a eleição de [Mohamed] Morsi, personalidades latino-americanas tenham sido convidadas a participar de foros no Egito com o objetivo específico de transmitir a experiência sul-americana de transição democrática.” Como a iniciativa dos movimentos populares no MENA havia partido dos próprios árabes, o Brasil mostrava-se preocupado com a manutenção do caráter local e espontâneo das manifestações, que seria seriamente prejudicado em caso de intervenção externa (Patriota, 2011).

Quando a evolução dos eventos no Egito, Líbia, Bahrein e Iêmen acabou com a expectativa brasileira de que mudanças eram possíveis em um ambiente pacífico (MRE, 2011c), o governo passou a: i) condenar a escalada da violência e a repressão contra os manifestantes; ii) enfatizar a necessidade de diálogo entre as autoridades locais, os manifestantes e os setores da oposição e iii) sublinhar a relevância do respeito aos direitos civis e políticos e à liberdade de expressão pacífica dos cidadãos (MRE, 2011d, 2013c).

Em relação ao papel que cabia à comunidade internacional, em um contexto de forte deterioração da estabilidade no MENA, Dilma Rousseff (2011a), em discurso na AGNU, enfatizou que os Estados membros da ONU deveriam encontrar uma “forma legítima de ajudar as sociedades que clamam por reforma, *sem retirar de seus cidadãos a condução do processo*” (grifo meu). Embora não tenha especificado a qual forma legítima de ajuda se referia, Rousseff (2011a) deixou claro que “o recurso à força deve[ria] ser sempre a última alternativa.

Para o Brasil, não fazia sentido o uso da força militar para combater violações de direitos humanos que tinham raízes políticas. A brutalidade crescente dos regimes ditatoriais, que temiam perder o poder, até então mantido há décadas, visava frustrar as aspirações daqueles que viam na democracia uma forma de evolução das condições socioeconômicas existentes. De acordo com a visão brasileira, os meios coercitivos não constituíam os instrumentos mais adequados para lidar com situações de natureza essencialmente doméstica (Viotti et al., 2014),

uma vez que o uso da força é incapaz de eliminar as causas mais profundas dos conflitos (Rousseff, 2014). No entanto, em vez da valorização de soluções diplomáticas, como, por exemplo, esforços de mediação, a comunidade internacional optou pela intervenção militar, na vã esperança de que a força traria estabilidade ou resolveria, de forma forçada, o conflito em curso na Líbia.

4.5.1

A aversão ao uso da força: o caso da Líbia

O Brasil era um membro eletivo do CSNU no ano de 2011, quando a contínua deterioração das condições de segurança na Líbia fez com que o país árabe ocupasse espaço relevante na agenda do conselho. Com o intuito de deter a brutal escalada de violência, empreendida pelo regime de Muammar Khadafi contra a população civil, o órgão onusiano agiu com celeridade e adotou medidas urgentes na forma da resolução 1970 (2011), aprovada por unanimidade durante sessão presidida pelo Brasil. Essa resolução impôs o encaminhamento da situação da Líbia ao TPI e o estabelecimento de um regime de sanções contra Gaddafi e indivíduos de seu círculo próximo (congelamento de ativos, proibição de viagens e embargo de armas).¹⁹³

Curioso observar que a Res.1970 (2011), nos mesmos moldes da Res.1593 (2005) sobre o Sudão, inclusive no mesmo OP6, prevê a isenção da jurisdição dos nacionais de Estados não partes do Estatuto de Roma.¹⁹⁴ No entanto, ao contrário do ocorrido em 2005, a jurisdição exclusiva não foi empecilho ao voto afirmativo do Brasil. Na explicação do voto brasileiro, a então Representante Permanente do Brasil junto à ONU, embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, alegou que seu país apoia a “integridade e universalidade do Estatuto de Roma” e se opõe ao conteúdo do OP6; no entanto, “diante da gravidade da situação na Líbia e da grande urgência de uma forte mensagem e de manifestação de unidade por parte do conselho, [...] [a delegação brasileira] apoiou a resolução” (Viotti et al., 2014, p. 100). Esse parece ser um dos casos em que, embora a decisão do CSNU não agrade inteiramente ao Brasil – até porque a Res. 1970 previa um regime de sanções – o país opte por aderir ao consenso, em favor do fortalecimento do órgão mais importante das Nações

¹⁹³ Cf. S/RES/1970.

¹⁹⁴ Ver sessão 4.4.1.1 do presente capítulo.

Unidas. Além do mais, vale mencionar que, ao contrário do ocorrido na Res. 1593 (2005), a LEA apoiou a Res. 1970 (2011).

O tradicional esforço brasileiro em se mostrar cooperativo, enquanto membro eletivo do CSNU, refletido nos seus votos majoritariamente afirmativos (Uziel, 2012), não foi suficiente para que o país apoiasse a resolução seguinte a respeito da Líbia - a Res. 1973 (2011). Nesse caso, a aversão da diplomacia brasileira pelo uso da força, especialmente como forma de coibir violações de direitos humanos, pesou mais forte. Brasil, acompanhado por Rússia, China, Índia e Alemanha, absteve-se na votação dessa controversa resolução que autorizou o uso da força militar para a proteção de civis na Líbia.

Além de reiterar as medidas adotadas na resolução anterior, a Res.1973 exigia o estabelecimento de um imediato cessar-fogo, criava uma zona de exclusão aérea (com exceções pontuais) e, em seu problemático OP4, autorizava “*all necessary measures, to protect civilians and civilian populated areas under threat of attack in the Libyan Arab Jamahiriya.*”¹⁹⁵ (grifo meu).

Como enfatizado na explicação do voto, o Brasil não questionava a gravidade das violações dos direitos humanos em curso na Líbia e era sensível ao apelo da LEA por medidas energéticas destinadas a pôr fim à violência. No entanto, segundo Viotti, a abstenção brasileira se justificava pelas seguintes razões: i) o texto da resolução transcendia a solicitação da LEA, apoiada pela União Africana, para o estabelecimento de uma zona de exclusão aérea ; ii) o uso da força, tal como contemplado no OP4, não contribuiria para a cessação imediata da violência e a proteção de civis, pelo contrário, poderia resultar no incremento das tensões no terreno; iii) a opção pela intervenção militar também modificaria a natureza espontânea e genuinamente nacional do levante popular líbio e iv) a proteção dos civis, assim como o alcance de uma solução duradoura que contemplasse as legítimas aspirações do povo líbio, exigiam, na verdade, diplomacia e diálogo (Viotti et al., 2014, pp. 101-102).

A previsão brasileira acerca dos efeitos nefastos do uso da força revelou-se, tragicamente, acertada. Os bombardeios da OTAN não foram capazes de garantir a paz na Líbia, tampouco proteger a população civil. Desde a queda e a consequente morte de Gaddafi, o Estado líbio desmoronou. Contemporaneamente,

¹⁹⁵ Cf. S/RES/1973.

dois governos rivais operam com forças armadas próprias sob parlamentos separados. Nessas condições, a Líbia provou ser um terreno fértil para a proliferação de grupos extremistas armados.

4.5.1.1

O Brasil como empreendedor normativo: RWP

A ambiguidade contida no OP4 da Res.1973 (2011) – uso de todos os meios necessários para a proteção de civis – abriu um precedente perigoso para a atuação do CSNU. A imprecisão do mandato dessa resolução contribui para o cometimento de abusos, tendo em vista que a intervenção militar na Líbia ultrapassou seus propósitos humanitários para derrubar Gaddafi do poder. Paes Leme (2015) sublinha ainda que os interventores apoiaram, de maneira ostensiva, uma das partes do conflito líbio, a despeito do embargo de armas em vigor, com o objetivo de acelerar a substituição do regime antes que as tentativas de mediação sequer pudessem ser testadas.

A deturpação do mandato da Res.1973, por parte daqueles encarregados de executá-lo, resultou em duas sérias repercussões (Viotti et al., 2014). A primeira refere-se ao tratamento da questão da Síria, pois a controversa resposta à crise na Líbia contribuiu para o prolongado silêncio do CSNU acerca da gravidade da situação humanitária em território sírio.¹⁹⁶ A segunda repercussão diz respeito ao debate sobre proteção de civis. O uso do princípio da Responsabilidade de Proteger (R2P),¹⁹⁷ como base para a intervenção da Líbia, parecia indicar que a comunidade internacional havia, finalmente, alcançado um consenso acerca de como proceder à ação coletiva para proteger civis em risco (Welsh et al., 2013). Os desdobramentos da OTAN no terreno demonstraram, no entanto, que a legitimidade da intervenção estrangeira, em vez de fortalecer-se, acabou se enfraquecendo (Fonseca Jr. e Belli, 2013; Welsh et al., 2013; Uziel, 2014).

¹⁹⁶ Uziel, Oliveira e Rocha (2015, p.9) recordam que o veto da China e Rússia, além das abstenções de Brasil, Índia e África do Sul, referentes a um projeto de resolução de outubro de 2011 sobre a situação na Síria têm como causa “sérias dúvidas sobre como seria levado o mandato contido nesse projeto diante de um conflito ainda mais complexo.” Cf. S/2011/612.

¹⁹⁷ A responsabilidade de proteger (R2P) é um princípio fruto do trabalho da Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania Estatal, que foi adotado no documento final da Cúpula Mundial da ONU de 2005. Cf. Resolução da AGNU, A/RES/60/1, OP 138 e 139.

O Brasil soube aproveitar o contexto de desconfianças gerado pelo emprego abusivo do R2P na Líbia para propor um debate acerca de um novo princípio: Responsabilidade ao Proteger (RWP). Isso ficou claro, quando Dilma Rousseff fez uma referência implícita à realidade líbia pós-intervenção, antes de apresentar o novo conceito à comunidade internacional, por ocasião da abertura da AGNU de 2011.¹⁹⁸ Mais explícita foi a referência feita pela nota conceitual, sobre o conteúdo do RWP, que o Brasil fez circular entre os membros da AGNU e do CSNU, pouco mais de um mês depois do discurso de Rousseff. Segundo essa nota: *“there is a growing perception that the concept of the responsibility to protect might be misused for purposes other than protecting civilians, such as regime change.”*¹⁹⁹

Importante destacar que o RWP é complementar ao R2P, ou seja, o novo conceito não questiona os três pilares sobre os quais o R2P se sustenta (responsabilidade primária do Estado de proteger sua população contra atrocidades em massa; assistência da comunidade internacional para a construção de capacidades; resposta internacional decisiva e oportuna, na hipótese de o Estado, deixar de cumprir o seu dever).²⁰⁰ De fato, o RWP busca estabelecer alguns parâmetros para que o R2P possa ser empregado com maior legitimidade e eficiência. Esses parâmetros dizem respeito à ênfase na prevenção e na valorização dos meios pacíficos de soluções de controvérsias; ao recurso à força sempre como a última opção e apenas quando autorizado pelo CSNU; ao monitoramento da implementação do mandato; às limitações ao emprego da força; à proporcionalidade na resposta militar e à prestação de contas (Patriota, 2012a; Viotti et al., 2014; Brancoli, 2016).

A proposta brasileira do RWP teve um significado especial para a política externa de direitos humanos, uma vez que a elaboração de normas que visem à proteção desses direitos (no caso em tela, a proteção de civis contra crimes bárbaros) é uma ferramenta de promoção da PEB-DH. Ao agir como empreendedor normativo, o Brasil usou suas credenciais de potência média para influir em um

¹⁹⁸ Segundo Rousseff (2011a): “o mundo sofre, hoje [2011], as dolorosas consequências de intervenções que agravaram os conflitos, possibilitando a infiltração do terrorismo onde ele não existia, inaugurando novos ciclos de violência, multiplicando os números de vítimas civis.” O caos descrito por Rousseff assemelha-se aos efeitos negativos do uso da força que haviam sido anunciados pela embaixadora Viotti, no momento da explicação da abstenção brasileira na votação da Res.1973 (2011).

¹⁹⁹ Cf. A/66/551-S/2011/701.

²⁰⁰ Cf. Resolução da AGNU A/63/677.

debate premente da agenda internacional (Stuenkel, 2014a, Benner, 2013; Brancoli, 2016). Sua atuação evidenciou o comprometimento da PEB com o multilateralismo e com um sistema internacional baseado em regras (Welsh et al., 2013). É por isso que causa preocupação o alerta de estudiosos de que, apesar de o RWP ter encontrado receptividade geral favorável, o tema tenha saído, em tão pouco tempo, da agenda da PEB (Stuenkel, 2014b; Welsh et al., 2013; Benner, 2013; Engstrom, 2014).

4.6

O conflito na Síria

4.6.1

A complexidade do conflito sírio

Em março de 2011, a Primavera Árabe alcançou a Síria. O estopim foi aparentemente banal: uma brincadeira entre jovens que picharam, nas paredes de uma escola em Dar'a, slogans usados por manifestantes durante as os levantes populares no mundo árabe. A exagerada reação das autoridades locais, que prenderam e torturaram esses jovens, chamou os sírios às ruas. No início, de forma semelhante ao ocorrido nos vizinhos árabes, as manifestações eram pacíficas e movidas por ideais democráticos e libertários. A reação desproporcional do governo foi o combustível para que elas passassem de revoltas locais (limitadas a regiões marginais do país) para manifestações mais amplas e nacionais (Eyal Zisser, 2014).

A transformação de manifestações nacionais pacíficas em uma sangrenta guerra civil de caráter etno-sectário se deve a um conjunto complexo de variáveis, como: sentimentos sectários adormecidos; radicalismo religioso; desigualdades socioeconômicas; repressão dura do regime e mobilização de atores externos (Philips, 2015; Droz-Vincent, 2014; Heydemann, 2013). Na busca pela vitória final, ainda longe no horizonte, destacam-se o governo de Bashar al-Assad, que não mede esforços para alcançá-la, e o autoproclamado Estado Islâmico, cuja barbárie empregada é capaz de impressionar até mesmo combatentes experientes da Al-Qaeda.

Anos de guerra transformaram a Síria em um campo de batalha caótico, onde variados atores - exército sírio, grupos jihadistas, milícias xiitas, grupos

armados antigovernamentais e forças curdas - enfrentam-se em campos de batalha simultâneos (Pinheiro, 2015). A importância geoestratégica da Síria, na balança de poder do Oriente Médio, estimula a internacionalização do conflito.²⁰¹ À medida que diferentes Estados envolvem-se na guerra da Síria – seja por meio de financiamento de armas e combatentes, seja através da presença militar no terreno - a violência transborda as fronteiras sírias, colocando em risco não apenas a integridade territorial do Estado sírio, mas também a própria geografia política criada pelo tratado Sykes-Picot (António Guterres *apud* Chulov, 2013). Loretta Napoleoni (2016, p.16) alerta para a transformação da Síria em uma “versão contemporânea da guerra por procuração.” Essa realidade alimenta o conflito ao mesmo tempo em que expõe os interesses estratégicos e obscuros de potências mundiais, que têm muito pouco a ver com os interesses da população civil (Pinheiro, 2015). Aliás, são os civis sírios, que têm suas vidas e seu país despedaçados, as maiores vítimas da selvageria em curso.

De acordo com Paulo Pinheiro (2015), a comunidade internacional aparenta ter se acostumado com a violência na Síria, embora as imagens de refugiados afogados no Mediterrâneo ou de crianças sírias machucadas e atônitas, ainda despertem grande comoção. O Presidente da Comissão de Inquérito sobre a Síria acrescenta que a inação e o atraso somente contribuem para crescimento do extremismo e da desestabilização na região (Pinheiro, 2015). Apesar de denunciar o fracasso da diplomacia, sobretudo a hipocrisia das potências que dizem apoiar uma solução política, enquanto se envolvem militarmente no conflito, Pinheiro enfatiza que:

O atual impasse militar deixa cada vez mais claro que não haverá solução militar para o conflito: um processo político inclusivo com todas as partes e com a participação da sociedade síria, que tem o direito de decidir livremente o seu futuro, continua a ser um imperativo. (Pinheiro, 2015, p.22).

²⁰¹ Steven Heydemann explica de forma clara a importância estratégica da Síria. Segundo ele: “Syria sits at the intersection of every major strategic axis in the Arab East. It is a key member of the strategic alliance linking Iran, Syria, and Hezbollah, with support from Iraq’s Shi’a-dominated government in Baghdad. Although Syria ended its military presence in Lebanon in 2005 [...], it continues to exert significant influence in Lebanese affairs. It has played a central role in the ‘resistance front’ against Israel. [...] Syria is also deeply enmeshed in regional axes of competition and confrontation: between Turkey and Saudi Arabia for influence in the Levant; between Iran and the Gulf Cooperation Council (GCC) states; and between Turkey and Kurdish groups seeking greater autonomy from both Arab and Turkish governments. Additionally, Syria is a long-term strategic ally of Russia and an equally long-term strategic adversary of the US” (Heydemann, 2013, p.3).

4.6.2

A posição do Brasil: o discurso

Vide a constatação de Pinheiro sobre o fracasso da resposta internacional à tragédia humanitária síria, bem como a própria complexidade do conflito, criticar a posição de um país específico em relação à Síria constitui tarefa ingrata. No entanto, consoante com os princípios da R2P – reforçado pelo RWP – há de se levar em consideração que todos os Estados da comunidade internacional, inclusive o Brasil, são responsáveis pela Síria.²⁰² Essa afirmativa contribui para o entendimento de mais uma crítica proferida por Pinheiro, a de que “nenhum Estado-membro da ONU é inocente neste conflito” (Pinheiro *apud* Júnior, 2016).

Especificamente em relação ao Brasil, há outras razões que suscitam o interesse na investigação do seu posicionamento frente ao drama sírio. Parte-se do princípio de que o país deve apresentar uma posição proativa e assertiva nesse tema, em função de três principais motivos. O primeiro refere-se ao fato de que, por força da própria evolução da PEB-DH, o país não pode ser indiferente a crises humanitárias que envolvam graves e sistemáticas violações de direitos humanos (Amorim, 2009a). O segundo guarda relação com a projeção internacional alcançada pelo país, que indica que ele não deve ficar alheio a temas importantes da agenda de segurança internacional. Enfim, o terceiro motivo diz respeito ao fato de o país abrigar a maior diáspora síria do mundo.

A análise do discurso brasileiro revela que a posição oficial do país não apenas está em sintonia com os princípios que guiam a PEB, como também reitera o que já era defendido nos levantes populares da Primavera Árabe. Nota emitida pelo MRE, por ocasião dos quatro anos de conflito na Síria, resume claramente essa posição:

O Governo brasileiro tem defendido de forma consistente, e desde o início, **não haver solução militar para esse conflito**. Apenas uma **solução política negociada e inclusiva**, respaldada pelas Nações Unidas, poderá colocar fim ao sofrimento do povo sírio e permitir a realização de suas legítimas aspirações. Nesse sentido, o Brasil tem ressaltado a importância de um **diálogo genuíno**, que inclua o governo e a oposição, com base no pleno respeito aos **direitos humanos** e à **independência, soberania, unidade e integridade territorial da Síria**. O Governo brasileiro

²⁰² Após o caso líbio, é sempre oportuno destacar que os meios coercitivos não são os únicos instrumentos à disposição da comunidade internacional com vistas ao alcance da paz na Síria.

condena, de forma inequívoca, todo ato de terrorismo, violações sistemáticas de direitos humanos, a intolerância religiosa e o uso de violência contra populações civis. (MRE, 2015a). (grifo meu).

Cabe ainda mencionar a crítica do governo brasileiro à continua militarização da guerra, agrada pela intervenção estrangeira. Em discurso na AGNU, Dilma Rousseff (2012) ressaltou que a responsabilidade primária pelo ciclo de violência na Síria recai sobre o governo de Damasco, mas também chamou a atenção para a responsabilidade das oposições armadas que contam com apoio militar e logístico do exterior. Nesse sentido, o país enfatiza que não haverá solução para o conflito na Síria enquanto ambos os lados continuarem a receber recursos financeiros e armas de fora (MRE, 2014b).

Levando-se em consideração que o governo brasileiro reiteradamente: i) defende que não há solução militar para o conflito; ii) critica a sua militarização, assim como o apoio financeiro/logístico estrangeiro e iii) defende a soberania síria e o princípio de não intervenção, causa estranheza a ausência de qualquer criticismo à participação russa, desde setembro de 2015, na guerra da Síria. Vale recordar que a Rússia, igualmente, é uma forte defensora dos princípios da soberania e da não-intervenção, mas, ao que tudo indica, deixou a retórica de lado para defender seus interesses estratégicos no Oriente Médio (Heydemann, 2013). Nesse aspecto, a fim de não constranger sua parceira no BRICS²⁰³ e, mesmo indo de encontro àquilo que defende, o Brasil opta pela conveniência do silêncio. Bashar al-Assad agradece, enquanto seu povo segue sendo “alvo” de bombardeios indiscriminados e cercos traumáticos, ambos devidamente respaldados pelos russos.

4.6.3

A posição do Brasil: a prática

4.6.3.1

Participação nas negociações de paz

²⁰³ Nos documentos finais das Cúpulas BRICS, é frequente a menção: ao respeito à independência e soberania da Síria; ao repúdio a qualquer interferência externa nos assuntos sírios; à necessidade de uma solução política – liderada pelos próprios sírios – para a crise e à oposição a qualquer militarização do conflito. Cf. Declaração de Sanya de 2011 (ponto 9); Declaração de Nova Délhi de 2012 (ponto 21); Declaração de e-Thekwini de 2013 (ponto 26); Declaração de Fortaleza de 2014 (ponto 37); Declaração de Ufá de 2015 (ponto 37) e Declaração de Goa de 2016 (ponto 14).

É digno de nota o engajamento inicial do IBAS com o governo de Damasco, ocorrido em agosto de 2011. Celso Amorim (2011a) já defendia que o IBAS detinha credenciais suficientes para despertar a confiança dos países do Oriente Médio, servindo, desse modo, como um fórum útil ao aprofundamento dos laços com a região. Essas credenciais, também enfatizadas pela literatura, diziam respeito ao fato de o fórum representar a voz democrática, tipicamente do Sul, por meio de três Estados multirraciais, um em cada continente do mundo em desenvolvimento, que não ostentavam um passado de exploração colonial e, no caso do Oriente Médio, não detinham nenhum vínculo com os problemas da região (Schor e Onuki, 2015; Waisbich, 2013, Amorim, 2011a).²⁰⁴ Ademais, é válido mencionar que na agenda do IBAS, ao contrário do conteúdo da agenda do BRICS, o tema dos direitos humanos ocupa espaço relevante (Amorim, 2011a, pp.309-310).

Na altura do encontro IBAS-Síria, era impensável que o país árabe se transformaria no palco de uma das maiores tragédias humanitárias do século XXI. Logo, Índia, Brasil e África do Sul tinham motivos para acreditar na promessa do chanceler de Assad, Walid Al-Moualem, de que a Síria seria uma democracia livre, pluralista e multipartidária até o final de 2011 (MRE, 2011e). Na Cúpula IBAS realizada em Pretória, em novembro do mesmo ano, os três países cogitaram um retorno a Damasco, a fim de acelerar a implementação das reformas políticas prometidas pelo governo da Síria.²⁰⁵ Essa cúpula de 2011 acabou sendo a última entre os líderes dos três países em desenvolvimento durante todo o governo Dilma Rousseff. Logo, percebe-se que o fracasso do engajamento do IBAS não se deve apenas aos ulteriores acontecimentos na Síria.

Não se pretende afirmar neste trabalho, no entanto, que a evolução na Síria teria sido outra, caso o IBAS houvesse insistido no diálogo com Damasco. O Brasil engajou-se na mediação do conflito árabe-israelense, por exemplo, e, apesar de sua contribuição ter pouco afetado o impasse histórico entre as duas partes, o reconhecimento dos esforços da PEB de influir na agenda de segurança internacional serviu para alavancar o protagonismo do país durante o governo Lula. Algo semelhante ocorreu com a mediação turco-brasileira com o Irã. Uma análise

²⁰⁴ Como evidência do importante papel que o IBAS poderia desempenhar na região, Amorim recorda de um episódio, quando o então ministro da Palestina, Riad al-Maliki, foi a Brasília apenas para manter um encontro com os três chanceleres do IBAS (Amorim, 2011a, p. 421).

²⁰⁵ Cf. Declaração de Tshwane, 2011 (ponto 82).

pragmática desse caso sinaliza uma derrota, em razão das sanções aplicadas contra o país persa, imediatamente após a declaração de 2010. Ainda assim, é possível argumentar que tanto o Brasil como a Turquia saíram fortalecidos de Teerã – ao menos, essas duas potências médias mostraram-se dispostas (e capazes) de intervir em uma área sob forte domínio das grandes potências. Nesse sentido, o que se pretende demonstrar é que o IBAS, no contexto da crise síria, poderia ter significado mais uma iniciativa do Sul com vistas à gestão de crises internacionais, sob uma perspectiva nova e mais criativa.

Já em relação à atuação individual do Brasil, considera-se que o país esteve longe de demonstrar o mesmo entusiasmo dos anos Lula-Amorim para mediar a paz no Oriente Médio, em geral, e na Síria, em particular. Oliver Stuenkel (2014b) é enfático ao afirmar que “while Lula engaged in the Middle East, Rousseff shied away from assuming leadership on either Iran or Syria.” Um episódio, em especial, não passou despercebido por muitos analistas: o fato de o Brasil, convidado a participar da Segunda Conferência Internacional sobre a Síria (Genebra II), ter enviado, como representante, o secretário-geral do Itamaraty (Engstrom, 2014; Stuenkel, 2014b; Conectas, 2014a). Enquanto a maioria dos governos presentes em Montreux (local da conferência) enviou seus chanceleres, o então Ministro de Relações Exteriores do Brasil, Luiz Alberto Figueiredo, permaneceu no país para participar da inauguração de um estádio de futebol (Stuenkel, 2014b).

O governo brasileiro, em inúmeras ocasiões, reitera a importância do maior envolvimento da ONU – em cooperação com a LEA – para incentivar e apoiar o diálogo político na Síria. Enfatiza, igualmente, que está pronto a dar sua contribuição para uma solução negociada, respaldada pelo sistema multilateral (MRE, 2012a; 2013b). Assim, expressa forte apoio ao Comunicado de Genebra de 2012, que traçou um roteiro para conter a violência na Síria, ao estabelecer uma base de negociações inclusivas que leva em consideração os interesses da população síria.²⁰⁶ Causa estranheza, portanto, o declínio do convite por parte tanto de Dilma Rousseff quanto de Luiz Alberto Figueiredo para participar de uma conferência multilateral tão aguardada, sob a égide da ONU, com o objetivo de

²⁰⁶ O Comunicado de Genebra consta na Declaração Final da Primeira Conferência Internacional sobre a Síria, realizada em junho de 2012. O comunicado foi assinado pelos membros permanentes do CSNU, além de Turquia e representantes da LEA e UE. Disponível em: <<http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>>. Acesso em 20 mar.2018.

discutir a paz na Síria, a partir dos parâmetros traçados pelo Comunicado de Genebra. Genebra II parecia corresponder a várias posições brasileiras expressas no discurso sobre a Síria. Esse episódio ilustra uma falta de coerência da PEB, além de um sério problema de definição de prioridades.

Embora tenha enviado um representante do segundo escalão, em Montreux, o Brasil agiu de forma propositiva, ao apresentar medidas concretas para o alcance de uma solução política. Dentre as medidas anunciadas pelo embaixador Eduardo dos Santos destacam-se: o compromisso de todas as partes sírias de assegurar o retorno dos refugiados e deslocados internos; a implementação de medidas contra a violência direcionada a grupos mais vulneráveis, como mulheres e crianças; o julgamento de todos os responsáveis por violações de direitos humanos; a suspensão de todas as sanções econômicas unilaterais regionais; o compromisso de todas as partes sírias com o cessar-fogo, a ser monitorado por um mecanismo acordado mutuamente pelas partes envolvidas e pela ONU e o estabelecimento de um embargo de armas abrangente e efetivo (MRE, 2014b). Essa última medida dá maior concretude à posição brasileira de condenação à militarização do conflito (Conectas, 2014b).

Outro aspecto que chamou a atenção em Genebra II foi a ênfase do governo brasileiro na necessidade de que o processo político seja liderado pelos próprios sírios. De acordo com o embaixador Santos, não cabia à conferência determinar as decisões que as partes sírias deveriam tomar. O papel de Genebra II deveria limitar-se a encorajar “um processo sírio com o apoio da comunidade internacional e não um processo internacional com participação síria” (MRE, 2014b). Essa defesa brasileira torna mais fácil o entendimento do voto do país referente à resolução 67/262 da AGNU sobre a situação na Síria.²⁰⁷ O Brasil absteve-se e, na explicação do voto, argumentou que o texto da resolução reconhecia indiretamente a Coalizão Nacional Síria como legítima representante do povo sírio (MRE, 2013a). Segundo a visão brasileira, esse reconhecimento não cabia à AGNU, mas sim à população síria.

²⁰⁷ Essa resolução não foi discutida previamente na Terceira Comissão da AGNU. Cf. 4.7.2.

4.6.3.2

Ajuda Humanitária

Em reiteradas ocasiões o governo brasileiro, citando a descendência síria como um importante componente da identidade nacional, afirma que o Brasil está profundamente envolvido no drama sírio (Rousseff, 2013). Faz então apelos por mais ações de solidariedade por parte da comunidade internacional, enquanto sublinha seus esforços para aliviar a crise humanitária no país sírio (Rousseff, 2015). No entanto, no que diz respeito à ajuda humanitária brasileira à Síria, analistas argumentam que as somas doadas são, em realidade, irrisórias e abaixo das contribuições feitas por países de PIB semelhantes (Barba, 2014; Conectas, 2014b, 2016).

O país participou das quatro Conferências Internacionais de Apoio à Síria e Região, realizadas no Kuwait, nos anos de 2013, 2014 e 2015, e, em Londres, no ano de 2016. As contribuições, na forma de alimentos, remédios ou fundos, foram feitas preferencialmente através de órgãos da ONU, como o ACNUR ou a UNICEF.

Segundo o MRE, no ano de 2013, a assistência humanitária brasileira ao país sírio totalizou mais de US\$ 800 mil, além de US\$ 1 milhão adicional para o Fundo Central de Resposta de Emergência do Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários (CERF-OCHA) (MRE, 2013d). Desse valor, US\$ 250 mil foram anunciados durante a conferência no Kuwait de 2013. Para se ter uma ideia do baixo valor oferecido pelo Brasil, Rússia e Itália contribuíram com US\$ 14,8 milhões e US\$ 27 milhões, respectivamente (Barba, 2014). Entre as 10 maiores economias do mundo, o Brasil foi o país que menos doou para o alívio da situação humanitária na Síria em 2013 (Conectas, 2014b).

Em 2014, o valor prometido pelo governo brasileiro sofreu um pequeno acréscimo, correspondeu a US\$ 300 mil (MRE, 2014a). Tratou-se do menor aporte entre todos os países que estiveram na segunda conferência de doadores no Kuwait. Outras duas economias emergentes foram mais generosas e solidárias: o México prometeu doar dez vezes mais que o Brasil (US\$ 3 milhões), enquanto a Índia comprometeu-se com a soma de US\$ 2 milhões (Conectas, 2014b).

Na terceira conferência de doadores, no ano de 2015, o país anunciou sua contribuição na forma de alimentos (4.500 toneladas de arroz, no valor estimado de US\$ 1.85 milhão e 4.800 toneladas de feijão, no valor estimado de US\$ 3.1 milhões)

(Folhapress, 2016). De acordo com Milton Rondó Filho, então coordenador-geral de Ações Internacionais de Combate à Fome do Itamaraty, em um cenário de crise e limitação de recursos, doar alimentos foi a alternativa encontrada (Barba, 2014).²⁰⁸ No entanto, segundo a ONG Conectas, essa doação nunca ocorreu, por falta de meios para viabilizar o transporte até a região (Conectas, 2016). Já matéria publicada no Valor Econômico, informa que apenas o feijão foi entregue (Folhapress, 2016).

É nítida a falta de coerência entre o discurso oficial, comprometido e solidário à Síria, e a ajuda humanitária brasileira de fato entregue. Camila Asano é enfática ao dizer que “para quem quer ser levado a sério nas grandes questões internacionais é muito pouco” (Conectas, 2014b). Oliver Stuenkel, embora considere justificável uma queda na ajuda humanitária do país (houve um corte significativo no orçamento do Itamaraty), alega que é fundamental a manutenção de uma estratégia de compromisso mínima, que conceda previsibilidade à política humanitária do país (Barba, 2014). Essa postura contribuiria inclusive para tornar a política humanitária mais transparente, uma demanda recorrente entre os profissionais e estudiosos da área.

Os impactos negativos da modesta cooperação humanitária brasileira vão desde a queda do poder de influência do país, na discussão de relevantes questões humanitárias, ao prejuízo à liderança brasileira no cenário internacional. Talvez com esse entendimento em mente, o governo brasileiro tenha anunciado, na conferência de doadores de Londres de 2016, uma contribuição financeira de US\$ 1,3 milhão ao ACNUR (a maior doação em dinheiro já oferecida pelo país), além do envio de 4.500 toneladas de arroz (o prometido no ano anterior) (MRE, 2016b; Folhapress, 2016).

4.6.3.3

Síria e o Tribunal Penal Internacional

Desde 2012, a então Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Navi Pillay, vinha solicitando o encaminhamento da crise síria ao TPI

²⁰⁸ O Brasil é um dos maiores produtores e exportadores de alimentos do mundo. A doação à Síria viria do excedente da produção nacional, estocado pelo governo.

(UN News Centre, 2012). Em janeiro de 2013, a missão suíça na ONU enviou ao CSNU uma carta, em nome de 58 países, reiterando o pedido.²⁰⁹ Os signatários sustentaram que o TPI deveria investigar e julgar as graves violações de direitos humanos e do direito humanitário internacional, cometidas por todas as partes no conflito. A Comissão de Inquérito sobre a Síria já constataria evidências inequívocas do cometimento de crimes de guerra e crimes contra a humanidade no país árabe e, em um relatório de fevereiro de 2013, recomendou ao CSNU, pela primeira vez, o acionamento do TPI.²¹⁰ Nessas circunstâncias, mais Estados, além de ONGs e, de forma corajosa, a Coalizão Nacional Síria de oposição, aderiram à campanha (Benedict, 2013).²¹¹ Entre os P5, a França, com o apoio do Reino Unido, encarregou-se de apresentar o projeto de resolução ao CSNU que previsse o envio. Vale lembrar que, anteriormente, o CSNU havia autorizado o encaminhamento das crises do Sudão (Darfur) e da Líbia ao TPI (resoluções 1593/2005 e 1970/2011, respectivamente).

O envio da crise síria ao TPI revestiu-se de grande relevância. Caso autorizado, representaria uma estratégia concreta de parte da comunidade internacional para tirar o CSNU do imobilismo. A mensagem contrária à impunidade seria clara. De acordo com a Anistia Internacional:

A referral to the ICC would tell President al-Assad and those around him, those carrying out his orders, that they will be held accountable for directing and carrying out the most extreme crimes against Syrian civilians. It would signal that they would be held to account for their punishment, humiliation and terrorizing of people who demand their freedoms and their human rights. This message also applies to all opposition groups, whether considered “moderate” or “extreme” (and everything in between) who have or are committing human rights abuses. (Benedict, 2013).

²⁰⁹ Carta disponível em:

<<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/29293.pdf>>. Acesso em 15 mar.2018. Entre os países que assinaram a carta estão Estados europeus (como: França, Reino Unido, Alemanha, Espanha e Itália), asiáticos (Japão e Coreia do Sul), africanos (Botswana, Cabo Verde, Costa do Marfim, Líbia e Tunísia) e latino-americanos (Chile, Costa Rica, Panamá, Paraguai e Uruguai).

²¹⁰ Cf. Relatório A/HRC/22/59. Os relatórios, informes, *papers*, discursos e comunicados, feitos pela comissão podem ser consultados em:

<<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>>. Acesso em 15 mar.2018.

²¹¹ No total, eram 64 países que apoiavam o encaminhamento da crise da Síria ao TPI. Entre os novos, figurava a Argentina, que não havia assinado a carta suíça. Disponível em: <<http://enaun.mrecic.gov.ar/content/la-argentina-pidi%C3%B3-en-el-consejo-de-seguridad-una-soluci%C3%B3n-pol%C3%ADtica-la-crisis-siria-y-que-lo>>. Acesso em 15 mar.2018.

O Brasil, no entanto, decepcionou os profissionais de direitos humanos, ao não aderir à campanha, a despeito da insistência de ONGs como a Conectas e a Anistia Internacional. campanha.²¹² Segundo Camila Asano, coordenadora na Conectas, embora o Brasil não fosse membro eletivo do CSNU, era preciso, em virtude da sua relevância internacional e de sua atuação na crise da Síria, não apenas que o país se posicionasse a favor do envio do caso ao TPI, como também advogasse a favor dele (Conectas, 2013). O silêncio do Brasil no tema representou mais uma incongruência da PEB, cujo discurso enaltece o multilateralismo e o respeito ao direito internacional. Embora condene veementemente as violações de direitos humanos na Síria e exija o julgamento daqueles responsáveis por tão atrozes crimes, o governo brasileiro parece desconsiderar a importância do TPI para lidar com tal situação. Ainda que defenda o fortalecimento desse tribunal internacional.

A campanha internacional aqui descrita arrefeceu em maio de 2014, devido ao veto russo e chinês ao projeto de resolução apresentado pela França.²¹³ Os Estados Unidos votaram a favor, após assegurarem que o TPI não teria autoridade para investigar possíveis crimes de guerra cometidos por Israel nas Colinas de Golã (Lynch, 2014). Rússia e China alegaram que o envio do caso à corte era contraproducente e, portanto, prejudicaria as negociações de paz.²¹⁴ Aliás, estas sequer ocorriam durante o período de debates no CSNU.

4.6.4.4 Refugiados sírios no Brasil

²¹² Foram enviadas duas cartas ao MRE. A primeira, enviada pela ONG Conectas, solicitava o posicionamento do governo acerca do encaminhamento da crise síria ao TPI. Em resposta, o MRE esquivou-se da questão, ao afirmar que o país cumpriria plenamente as decisões eventualmente tomadas pelo CSNU e pelo TPI. Na segunda carta, a Anistia Internacional, em conjunto com outras oito ONGs, perguntou diretamente o motivo da não adesão do governo à carta da missão suíça da ONU. Aparentemente não houve resposta. Ver carta enviada pela Conectas ao MRE em: <[http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_MRE_Solicita%C3%A7%C3%A3o%20de%20info%20S%C3%ADria_24jul2012\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos-site/Conectas_MRE_Solicita%C3%A7%C3%A3o%20de%20info%20S%C3%ADria_24jul2012(1).pdf)>. Acesso em: 15 nov.2017. Ver resposta ministerial à Conectas em: <http://www.conectas.org/arquivos-site/2012_08_28%20-%20Resposta%20MRE%20Carta.pdf>. Acesso em: 15 nov.2017. Ver carta conjunta da Anistia Internacional em: <<https://anistia.org.br/noticias/instamos-brasil-unir-se-aos-esforcos-para-encaminhar-siria-ao-tribunal-penal-internacional/>>. Acesso em 10 mar.2018.

²¹³ Cf. S/2014/348.

²¹⁴ Cf. SC/11407.

Analizadas as incongruências do discurso para a Síria, bem como a modesta ajuda humanitária brasileira para o país árabe, é seguro concluir que o tema dos refugiados constitui o ponto alto do posicionamento do Brasil relativo à tragédia síria. Nessa matéria, o governo brasileiro adotou medidas concretas para aliviar o sofrimento de muitos sírios, que encontraram em terras brasileiras proteção contra os horrores de uma guerra que já ceifou a vida de quase 500 mil pessoas (Reuters, 2017).²¹⁵

Como observado no Capítulo 1, a diversidade multiétnica do povo brasileiro faz parte da identidade da nação. Há décadas, o país recebe imigrantes e refugiados com respeito aos seus direitos e dignidade humana. Estes contribuem não apenas para a riqueza cultural do país, mas também para o seu crescimento econômico. Nesse sentido, em relação ao enfrentamento da pior crise humanitária internacional desde a Segunda Guerra Mundial, o Brasil tem empreendido esforços, a fim de compartilhar a responsabilidade internacional pelo acolhimento de refugiados sírios. Em artigo enviado ao jornal Folha de São Paulo, Rousseff declarou que:

Desde o início da guerra civil na Síria e da multiplicação de conflitos no Oriente Médio e no Norte da África, o governo brasileiro tem oferecido vistos humanitários aos refugiados sírios.[...] Determinei que esse esforço seja ampliado, pois, como país que abriga em sua população mais de 10 milhões de descendentes sírio-libaneses, não poderíamos agir de outra maneira.[...] Respeitoso dos direitos humanos, o **Brasil é terra do acolhimento** [...] Quando grandes crises se abateram sobre a Europa e sobre o Oriente, as portas do Brasil estiveram abertas para todos. Temos consciência da importância dessas contribuições para nossa formação histórica e cultural. **Nós nos orgulhamos de ser um povo formado pela diversidade.**[...] O Brasil, mesmo neste momento de superação de dificuldades, tem os braços abertos para acolher refugiados. Reitero a disposição do governo brasileiro de receber aqueles que, expulsos de suas pátrias, para o Brasil queiram vir, viver, trabalhar e contribuir para a prosperidade e para a paz. Queremos oferecer-lhes essa esperança. (Rousseff, 2015a).

²¹⁵ O drama sírio pode ser traduzido em números. De acordo com o ACNUR, desde 2012, o número global de pessoas forçadas a deixar suas casas devido à guerra ou perseguição atinge um novo recorde a cada ano. Em 2013, o número de migrantes forçados no mundo ultrapassou pela primeira vez os níveis da Segunda Guerra Mundial. Em 2016, o número de indivíduos deslocados à força alcançou a impressionante cifra de 65,6 milhões, sendo: 22,5 milhões de refugiados, 40,3 milhões de deslocados internos e 2,8 milhões de solicitantes de refúgio. Desse total, a guerra civil na síria produziu o maior número de refugiados – 5,5 milhões, além de 6,3 milhões de deslocados internos. Dados consultados em: UNHCR, 2017.

A oferta de vistos humanitários, a qual a ex-presidente se refere, deriva de uma decisão do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) que estabeleceu a concessão de visto especial a pessoas afetadas pelo conflito na Síria.²¹⁶ As missões diplomáticas brasileiras – a maioria localizada em unidades consulares no Líbano, Jordânia e Turquia – foram autorizadas a emitir um visto especial àqueles que desejassem vir ao Brasil solicitar refúgio.²¹⁷ A concessão desse visto é menos burocrática do que a dos vistos regulares, uma vez que exige apenas do interessado documentação básica de identificação e comprovação de “nacionalidade afetada pelo conflito sírio” (MJ, 2016). Até o 1º semestre de 2016, mais de 8.400 vistos humanitários tinham sido emitidos (MJ, 2016). O representante do ACNUR no Brasil, à época Andrés Ramirez, elogiou a política de portas abertas do Brasil para os refugiados sírios e declarou que a concessão de vistos humanitários era um exemplo a ser seguido (Canineu, 2016).

Nos últimos anos os pedidos de refúgio no Brasil cresceram de forma acelerada: de 966 casos, em 2010, para 28.670, em 2015 (CONARE, 2017; ACNUR 2014).²¹⁸ Diante do aumento expressivo da demanda, a estrutura institucional do CONARE foi fortalecida, o que refletiu na diminuição do passivo de solicitações pendentes e, igualmente, no aumento do número de refugiados reconhecidos (MJ, 2016; CONARE 2017.). De 2013 a 2016, a Síria foi o país com o maior número de deferimentos de solicitação de refúgio, ocupando o lugar antes reservado à Colômbia e República Democrática do Congo (CONARE, 2017).

O Brasil tem cerca de 2.500 refugiados sírios (Almeida, 2017).²¹⁹ Comparado aos mais de 5,5 milhões de refugiados sírios no mundo, a estatística brasileira é bem modesta - equivalente a 0,05% do total. Segundo dados da ONU, a Turquia abriga mais de 2.5 milhões de sírios, enquanto o Líbano, 1 milhão (os libaneses são os que recebem o maior número de refugiados relativos ao tamanho

²¹⁶ Essa decisão foi tomada pela resolução normativa nº 17 do CONARE, órgão integrante do Ministério da Justiça responsável por analisar os pedidos e declarar o reconhecimento da condição de refugiado no Brasil. A res. normativa nº 17 foi renovada, por mais dois anos, pela res. normativa nº 20.

²¹⁷ Uma vez no Brasil, a solicitação do refúgio é processada de acordo com a lei 9.474/1977, a lei nacional de refúgio.

²¹⁸ Em 2016, o país recebeu 10.308 solicitações, ou seja, uma queda de 64% em relação ao ano de 2015, devida, principalmente, pela diminuição dos pedidos de haitianos. Apesar dessa queda, é válido mencionar que houve um aumento de 307% de solicitações de refúgio de venezuelanos em 2016, em comparação com 2015 (CONARE, 2017).

²¹⁹ Os 2.500 refugiados sírios correspondem a 25% do total de 9.500 refugiados que vivem no Brasil (pertencentes a 82 nacionalidades). (CONARE, 2017).

da população). (UNHCR, 2017). Não se trata, porém, de uma comparação justa, pois, ao contrário da falsa ideia, alardeada pela mídia, de que a Europa está sobrecarregada com a entrada de refugiados, Turquia e Líbano, por estarem próximos à zona de guerra, são o principal destino dos sírios. O Brasil está geograficamente distante e apenas aqueles que detêm uma condição econômica razoável podem arcar com os custos da longa viagem.

Mesmo que a comparação acima seja problemática, ela cumpre o papel de alertar para o fato de que o Brasil pode e deve fazer mais pelos refugiados sírios. Além de facilitar a chegada de sírios no território nacional, é necessária uma política complementar para arcar com o traslado (Mello, 2016). Nesse sentido, o governo brasileiro deveria investir mais em programas de reassentamento, por meio de acordos com outros países, como Turquia ou Líbano. O programa de reassentamento brasileiro foi retomado em 2016 e os dados divulgados pelo CONARE (2017) revelam um número irrisório de participantes sírios - do total acumulado dos reassentados no Brasil os sírios fazem parte da rubrica “outras nacionalidades” que contém 15 indivíduos, ou seja, menos de 15 sírios foram reassentados, até 2016, no país. Isso não representa nada diante das dimensões continentais do Brasil.

Mello (2016) chama a atenção também para o fato de que não são poucos os sírios que deixaram o país, por falta de oportunidades, e se mudaram para a Guiana Francesa, que oferece uma espécie de Bolsa Família. A partida desses sírios ilustra a necessidade de um aperfeiçoamento das políticas públicas direcionadas à integração do refugiado na sociedade brasileira. Em período turbulento para a economia brasileira, é importante sublinhar que tanto o desenvolvimento do programa de reassentamento quanto o das políticas públicas podem ser fortalecidos por parcerias com a iniciativa privada e com ONGs de direitos humanos.

No Capítulo 2, foi visto que o Brasil ratificou os principais tratados internacionais de direitos humanos. O país é parte na Convenção das Nações Unidas de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados e do seu Protocolo de 1967. Sua lei de refúgio de 1997 é referência mundial e contempla, inclusive, uma definição ampliada do conceito de refugiado - a “violação generalizada de direitos humanos” é causa para o reconhecimento da condição de refugiado. Em 2002, o governo brasileiro ratificou a Convenção da ONU de 1954 sobre o Estatuto dos Apátridas e, mais recentemente, em 2015, o país ratificou a Convenção da ONU de 1961 para a

Redução dos Caso de Apatridia. Esse compromisso do país com o regime internacional dos refugiados, aliado com a sua tradição histórica de acolhimento cordial dos imigrantes, configuram credenciais para que o Brasil exerça um papel proeminente em favor da proteção internacional dos refugiados. A política de portas abertas aos refugiados sírios aqui analisada revela a disposição do Brasil nesse sentido. Os avanços, no entanto, não escodem a necessidade de melhorias na política migratória do país.

4.7

O voto do Brasil nos órgãos da ONU para os direitos humanos

Nessa sessão, pretende-se analisar os votos do Brasil referentes a países do Oriente Médio nos dois principais órgãos da ONU de direitos humanos: o Conselho de Direitos Humanos (CDH) e a Terceira Comissão da Assembleia Geral. Como o voto de qualquer país em um fórum multilateral expressa uma importante mensagem política – não isenta, porém, de controvérsias – acredita-se que essa análise auxilia a compreensão do comportamento da PEB-DH vis-à-vis o Oriente Médio. Igualmente, ao se considerar que resoluções de órgãos de direitos humanos visam aprimorar a proteção desses direitos, entende-se que a análise do voto revela o comprometimento do Brasil com a promoção dos direitos humanos no mundo.

Antes de iniciar o exame dos votos, consideram-se oportunas algumas observações:

1. Serão analisados os votos do Brasil em relação a *resoluções*, o que exclui as declarações presidenciais e decisões, assim como os votos relativos a emendas ou moções de não-ações;
2. O lapso temporal analisado busca coincidir o período dos governos Lula (2003-2010) e Rousseff (2011 – maio 2016) com o início das sessões do CDH (2006). Neste órgão, foram considerados apenas os anos em que o Brasil detinha mandato. Portanto, em relação ao CDH, foram analisados os triênios 2006-2008, 2009-2011 e 2013-2015. Já, no tocante à Terceira Comissão, o período coberto foi o de 2006 a 2015 (na sessão regular da AGNU de 2016 – setembro – Rousseff não mais ocupava a Presidência da República);

3. Foram incluídos no estudo todos os votos direcionados a situações de direitos humanos no Oriente Médio e Norte da África – MENA – (especialmente em razão da Primavera Árabe);
4. Nos anexos 1 e 2 do presente trabalho, constam tabelas organizadas pela autora com dados úteis à compreensão do voto brasileiro (como: ano; mês; órgão; sessão; código da resolução – no caso da Terceira Comissão, estão disponíveis os códigos referentes ao projeto da Terceira Comissão e à resolução adotada pela AGNU – título da resolução; tema; item da agenda e voto);
5. Os *links* de todas as resoluções do CDH consultadas estão disponíveis na bibliografia.

4.7.1

Conselho de Direitos Humanos da ONU²²⁰

O Conselho de Direitos Humanos é o principal órgão intergovernamental da ONU dedicado à promoção e a proteção dos direitos humanos. Com vistas a atingir tal fim, monitora o respeito aos direitos humanos em todos os Estados-membros da ONU.

A missão suíça junto à ONU (2015) explica que há dois tipos básicos de resoluções no CDH: as resoluções temáticas e as chamadas *country resolutions*. As primeiras compreendem o item 3 da agenda do CDH, que trata de uma ampla gama de direitos humanos, como os direitos civis, políticos, econômicos, culturais, direito ao desenvolvimento, etc. As segundas referem-se à situação dos direitos humanos em um país específico. Essas resoluções abrangem três itens da agenda do CDH: item 4 (violações de direitos humanos), o item 7 (situação dos direitos humanos na Palestina e em outros territórios árabes ocupados) e o item 10 (assistência técnica e *capacity building*).

Sem dúvida, são as *country resolutions* concernentes ao item 4 as mais problemáticas e as que suscitam o maior debate no conselho. Dificilmente, são adotadas por consenso e, não raro, são consideradas hostis pelos países que sofrem a condenação. As *country resolutions* do item 10, por sua vez, são geralmente

²²⁰ Aconselha-se observar a tabela do anexo 1 para melhor acompanhar a sessão.

adotadas por consenso e contam com o apoio do Estado receptor da ajuda. No período analisado, esse foi o caso das resoluções: 16/19 (Tunísia); 22/19, 25/37 e 28/30 (Líbia); 24/32 e 27/19 (Iêmen) e 28/32 (Iraque). Esse tipo de resolução, aliás, confirma a preferência da PEB por respostas que privilegiem a cooperação.

A conversão de uma resolução sob o item 4 (violações de direitos humanos) em, posteriormente, uma resolução sob o item 10 (assistência técnica) é uma estratégia frequentemente adotada pelo(s) Estado(s) patrocinador(s) na fase de negociação, especialmente em casos sensíveis (missão da suíça, 2015). Isso ocorreu, por exemplo, com a Líbia - que foi, em um primeiro momento de crise, alvo das res. S-15/1 e 17/17 para, em um momento posterior, tornar-se objeto das res. 24/32 e 27/19 – embora o caso líbio não possa ser considerado particularmente sensível, como será visto adiante.

As *country resolutions* sob o item 7 têm como foco o impacto da ocupação israelense na fruição dos direitos humanos pelos palestinos e demais árabes que também vivem em áreas controladas por Israel (ex. Colinas de Golã). São resoluções submetidas ao CDH em intervalos regulares e patrocinadas por grupo de países árabes e pela própria Palestina. As resoluções que dispõem sobre o “direito à autodeterminação do povo palestino” igualmente se encontram sob o item 7. Apenas são adotadas por consenso quando os EUA não são membro do CDH (hipóteses das res. 7/17 e 10/20). Invariavelmente, o Brasil vota a favor de todas as resoluções a respeito tanto da promoção dos direitos humanos dos palestinos, quanto da condenação de Israel pelos abusos cometidos nos territórios ocupados. Essa firme condenação do Brasil a Israel também ocorre em outros fóruns, como a AGNU e o CSNU.²²¹

A análise da tabela do anexo 1 revela que até o ano de 2011, as *country resolutions* adotadas sob o item 7 representaram a quase totalidade das resoluções discutidas.²²² Ademais, no período analisado, sete sessões especiais do CDH dedicaram-se à situação dos direitos humanos dos palestinos nos territórios

²²¹ No CSNU, os projetos de resoluções condenatórios a Israel são tradicionalmente vetados pelos EUA.

²²² A análise da tabela demonstra que há algumas resoluções cobertas pelo item 1 da agenda do CDH. O Item 1 refere-se a temas organizacionais e procedimentais do CDH; no entanto, em raras vezes, certas resoluções, que fogem desses temas, são adotadas sob o item 1 por razões de compromisso. Parece ser o caso das resoluções do CDH que trataram do ataque israelense de 2010 à flotilha humanitária próxima a Gaza (14/1, 16/20 e 17/20).

ocupados ou a incursões militares israelenses no Líbano e na Faixa de Gaza.²²³ Nesse sentido, é difícil não atentar para o espaço desproporcional que o tema ocupa na agenda do CDH, o que evidencia a famigerada seletividade que tanto prejudicou a antiga Comissão de Direitos Humanos. Não se questiona aqui, no entanto, a extrema gravidade das reiteradas violações de direitos humanos cometidas por Israel, tampouco a necessidade de monitoramento constante por parte da comunidade internacional. A questão que se levanta é outra e diz respeito à realidade de que, no universo do MENA, há uma dezena de outros casos de sérios abusos de direitos humanos que igualmente mereciam a consideração do CDH.

2011 foi um ano intenso para o CDH, em razão das turbulências causadas pela Primavera Árabe. Entraram na agenda do conselho as primeiras *country resolutions*, nos moldes do item 4, referentes a Estados do MENA (ver tabela do anexo 1). Os alvos foram: Líbia e Síria. O Irã, frequentador assíduo da AGNU, também foi outro país que debutou no CDH como violador de direitos humanos, embora as razões desse ingresso não se relacionem diretamente com a Primavera Árabe (ver tabela do anexo 1).

A análise anteriormente conduzida acerca do tradicional discurso da PEB-DH evidencia a relutância do governo brasileiro a condenações em um país específico e sua preferência pela tríade aproximação/diálogo/cooperação (cf. 4.3.2). Infere-se, portanto, o ceticismo do Brasil a esse tipo de *country resolution*. Durante todo o governo Lula, o CDH não tratou de resoluções que considerassem violações de direitos humanos em um país do MENA (nos moldes do item 4); logo, o Brasil não teve ocasião de se posicionar a respeito.

O ano de 2011 não foi desafiador apenas para o CDH, mas, igualmente, para a política externa da nova presidente do Brasil. Havia muitas expectativas de que a primeira mulher eleita para ocupar o mais alto cargo do país, ex- prisioneira

²²³ Sessão especial 1 (S-1): *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory* (2006); S-2: *The grave situation of human rights in Lebanon caused by Israeli military operations* (2006); S-3: *Occupied Palestinian Territories, Beit Hanoun* (2006); S-6: *Human rights violations emanating from Israeli military attacks and incursions in the Occupied Palestinian* (2008); S-9: *The grave violations of human rights in the Occupied Palestinian Territory, particularly due to the recent Israeli military attacks against the occupied Gaza Strip* (2009); S-12: *Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem* (2009) e S-21: *The human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem* (2014). Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Pages/SpecialSessions.aspx>>. Acesso em 20 mar.2018.

política, mudaria os rumos da PEB-DH para o Oriente Médio, muitíssimo criticada nos anos Lula. Pouco antes de tomar posse, Rousseff concedeu uma entrevista ao jornal americano *The Washington Post*, quando classificou como bárbara a possibilidade de execução por apedrejamento da iraniana Sakineh Ashtiani, condenada por adultério no país persa (Weymouth, 2010). Nessa ocasião, Rousseff também afirmou discordar da abstenção do governo brasileiro na então recente votação do CSNU (res.1.929). Segundo ela:

I am not the president of Brazil, but I would feel uncomfortable as a woman president-elect not to say anything against the stoning. My position will not change when I take office. I do not agree with the way Brazil voted. It's not my position. (Rousseff *apud* Weymouth, 2010).

O primeiro discurso de Rousseff, na tribuna da AGNU, parecia confirmar que os direitos humanos ocupariam um papel central em seu governo. De acordo com ela:

O autoritarismo, a xenofobia, a miséria, a pena capital, a discriminação, todos são algozes dos direitos humanos. Há violações em todos os países, sem exceção. Reconheçamos esta realidade e aceitemos, todos, as críticas. Devemos nos beneficiar delas e **criticar, sem meias-palavras, os casos flagrantes de violação, onde quer que ocorram.**[...] Como mulher que sofreu tortura no cárcere, sei como são importantes os valores da democracia, da justiça, dos direitos humanos e da liberdade. (Rousseff, 2011a).

De fato, durante o seu primeiro mandato, os votos brasileiros no CDH foram coerentes com a mensagem que Dilma queria passar de valorização dos direitos humanos. Ao votar de forma afirmativa na res.16/09 de 2011 – sobre a “situação de direitos humanos no Irã” – sua administração rompeu com a postura condescendente que o governo brasileiro tinha, até então, com o país persa. Essa resolução nomeou um relator especial para investigar as inúmeras denúncias de violações de direitos humanos imputadas ao governo de Ahmadinejad. Em 2013 e 2014, o governo brasileiro repetiu o voto condenatório ao Irã (nas res.22/23 e 25/24). A respeito da situação de direitos humanos na Líbia, o Brasil aderiu ao consenso que aprovou a res.S-15/1. Esta, diante da “*gross and systematic violations of human rights by the Libyan authorities*,” recomendou à AGNU a suspensão da Líbia do CDH. Apesar de ser uma típica *country resolution*, em virtude do apoio de países árabes e africanos, foi possível a sua adoção por unanimidade. Aliás, não

faltou convicção à comunidade internacional acerca de quais atitudes tomar contra o regime de Muammar Khadafi, naquele ano de 2011, vide res.1970 e 1973 do CSNU.

As resoluções do CDH que trataram da crise humanitária síria igualmente obtiveram o voto afirmativo do Brasil, que não se absteve de condenar os sérios abusos de direitos humanos ocorridos neste país (res.S-16/1, 22/24, 23/1, 23/26, 24/22, 25/23, 26/23 e 27/16). Em 2015, no entanto, ocorreu a primeira (e única) abstenção brasileira referente ao tema.

Em março daquele ano, o Brasil absteve-se na votação da res. 28/20 sobre a “contínua e grave situação dos direitos humanos e da situação humanitária na Síria.” Curiosamente, tratava-se de uma resolução cujo objeto era a renovação do mandato da Comissão de Inquérito sobre a Síria, presidida pelo renomado especialista brasileiro Paulo Pinheiro. Na explicação do voto, a justificativa brasileira fundamentou-se em dois argumentos principais: i) a res. não reconhecia a responsabilidade e não repudiava devidamente a participação de vários grupos armados da oposição, com exceção dos *Daesh* e *Al-Nusra*, nas graves violações dos direitos humanos e ii) a falta de ênfase da res. na necessidade de maior envolvimento de todas as partes nas negociações políticas (MRE, 2015b).

Essas duas justificativas refletem claramente o discurso brasileiro em relação à guerra da Síria. Quando o governo brasileiro frisa a relevância do reconhecimento da responsabilidade dos grupos antigovernamentais armados, ele expressa preocupação quanto à contínua militarização do conflito. Como visto, uma das principais causas da longevidade da guerra é o apoio externo aos beligerantes. Logo, de acordo com a visão brasileira, além dos grupos terroristas e do governo, a oposição deve ser devidamente responsabilizada por abusos de direitos humanos. Já a ênfase no envolvimento de todas as partes no diálogo, ilustra o entendimento de que as negociações devem ser amplas e inclusivas. Nota-se, portanto, que essa abstenção diz mais respeito a uma ação autônoma do país, em defesa de um discurso, do que a problemas com as *country resolutions*. Tanto é assim que, em junho do mesmo ano, a redação de um novo projeto, que levou em conta “as preocupações de países que, como o Brasil, tinham problemas de fundo com o texto anterior,” permitiu o voto brasileiro favorável à res. 29/16 (MRE, 2015d). De maneira semelhante, três meses depois, o governo votou favoravelmente a mais uma resolução que tratava da deterioração dos direitos humanos na Síria (res.

30/10).

A inflexão da PEB-DH do governo de Dilma Rousseff ocorreu, em realidade, em virtude da segunda abstenção do país no período analisado, também março de 2015. Dessa vez, relativa à situação dos direitos humanos no Irã que, até então, como visto, eram condenadas pelo Brasil.²²⁴ A justificativa brasileira não foi convincente, como no caso da abstenção anterior. Fez referência ao tradicional discurso da PEB-DH, que considera cooperação e diálogo como meios mais eficazes para a promoção dos direitos humanos do que a mera condenação. Reconheceu a importância do trabalho desempenhado pelo relator especial sobre a situação de direitos humanos no Irã, mas absteve-se na resolução que visava renovar o seu mandato. Segundo a explicação do voto:

O Brasil compreende que o compromisso renovado do Irã com o sistema de direitos humanos deve ser reconhecido, principalmente a aceitação da maioria das recomendações feitas durante a participação do país no segundo ciclo de Revisão Periódica Universal e os convites feitos ao Alto Comissário e aos Relatores Especiais sobre o direito à alimentação e sobre o direito à saúde para visitar o Irã. [...]. Esperamos sinceramente ver ainda mais cooperação do governo Iraniano com relação a resoluções e iniciativas implementadas por este Conselho no futuro. (MRE, 2015b).

Infer-se da justificativa acima que o Brasil avaliou ser mais eficaz do que a crítica pública o reconhecimento da evolução do diálogo entre o governo iraniano e o sistema de direitos humanos da ONU. Eventual condenação poderia prejudicar essa aproximação. Há outra variável que não está mencionada na explicação do voto, mas que pode ter influenciado a decisão pela abstenção. Ela diz respeito à conveniência de uma condenação em um contexto de sensíveis tratativas que envolviam o Irã de um lado e os P5+1 do outro. Em março de 2015, ambas as partes estavam próximas da conclusão de um acordo-quadro político sobre o programa nuclear iraniano, depois de muitos avanços e recuos. Como visto, apesar das frustrações causadas pelo fracasso da Declaração de Teerã, o Brasil nunca deixou de defender a construção de confiança e o diálogo entre as partes. Possivelmente, o Brasil acreditou que condenações no campo de direitos humanos surtiriam

²²⁴ A res. 28/21 tinha como objeto a ampliação do mandato do relator da ONU para investigar violações de direitos humanos no Irã.

constrangimento desnecessário em um momento de importante aproximação entre os P5+1 e o Irã.

Seja qual tenha sido o real motivo para a abstenção brasileira, ela provocou grande decepção entre ativistas de direitos humanos no país. Asano lembra que o texto adotado era semelhante aos anteriores apoiados pelo país; ademais, o país persa não havia ainda apresentado qualquer progresso significativo no campo dos direitos humanos que pudesse servir de base para a mudança de posição brasileira (Chade, 2015). A indignação ultrapassou as fronteiras do país para alcançar a prêmio Nobel da Paz, Shirin Ebadi, que questionou: “Onde está a forte liderança que a presidente Dilma Rousseff mostrou no passado?” (Chade, 2015).

4.7.2

Terceira Comissão da AGNU

Representatividade e universalidade definem a AGNU, que é o principal órgão deliberativo das Nações Unidas. Esse fórum, que constitui o “máximo de democracia possível no sistema internacional contemporâneo” (Fonseca Jr., 2008, p.31), conta com a participação de todos os 193 Estados-membros da ONU, cada qual com direito a voz e voto. Todos os anos, após o debate geral, a AGNU atribui a maior parte dos itens da sua agenda a seis principais comissões.²²⁵ Apenas um número reduzido de questões é considerado diretamente no plenário.²²⁶

Parte expressiva do trabalho da Terceira Comissão (mais da metade) é composto por assuntos de direitos humanos, embora o termo não conste no nome oficial da comissão.²²⁷ A Terceira Comissão apresenta suas recomendações geralmente sob a forma de *projetos de resoluções*, que são submetidos ao plenário

²²⁵ As comissões são: Primeira Comissão (Comissão de Desarmamento e Segurança Internacional); Segunda Comissão (Comissão Econômica e Financeira); Terceira Comissão (Comissão Social, Humanitária e Cultural); Quarta Comissão (Comissão Especial Política e de Descolonização); Quinta Comissão (Comissão Administrativa e Orçamentária) e Sexta Comissão (Comissão Jurídica). Todos os Estados-membros da ONU são representados nas seis comissões. Cf. Regras de Procedimento da AGNU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/about/ropga/cttees.shtml>>. Acesso em: 10 mar.2018.

²²⁶ Na 67ª sessão regular da AGNU, a situação na Síria foi tratada diretamente no plenário, quando a res.67/262 (*the situation in the Syrian Arab Republic*) foi adotada; ocasião em que o Brasil se absteve (ver sessão 4.6.3.1.). Na mesma sessão, o tema também foi tratado em comissão (na terceira), quando a res.67/183 (*Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*), foi adotada com voto favorável do Brasil.

²²⁷ Cf. Site da Terceira Comissão da AGNU. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>>. Acesso em 20 mar.2018.

da AGNU para eventual adoção. Se aprovados, eles se tornam *resoluções da AGNU* e contarão com uma referência à Terceira Comissão.²²⁸ Na tabela do anexo 2, constam tanto o código dos projetos da comissão, quanto o da resolução aprovada (código da AGNU).

No período entre 2006 e 2015, em cada ano, a Terceira Comissão abordou o “direito do povo palestino à autodeterminação” e, de forma semelhante à atuação no CDH, o Brasil votou favoravelmente. Nota-se que, ao contrário do CDH, a obtenção de consenso nessa matéria é impossível, pois o fórum decisório nesse caso é o da AGNU, onde estão presentes EUA e Israel. Em uma única vez, no ano de 2006, foi adotada resolução condenatória ao Estado israelense, em função dos efeitos perversos de suas operações militares na população civil libanesa (res. 61/154). Como esperado, a resolução contou com o voto afirmativo do Brasil. Cumpre observar que os temas derivados da Questão Palestina (ex. situação dos direitos humanos dos palestinos nos territórios ocupados) são tratados na Quarta Comissão (Política Especial e Descolonização) ou diretamente no plenário da AGNU.

A partir de 2011, a Terceira Comissão passou a abordar também anualmente a situação dos direitos humanos na Síria (re.66/173, 67/183, 68/182, 69/189 e 70/234). Em todas as vezes, o governo brasileiro votou a favor. Não houve nenhuma abstenção.²²⁹

É o Irã, no entanto, que torna a análise do voto brasileiro na Terceira Comissão/AGNU interessante. De 2006 a 2015, a situação dos direitos humanos nesse país foi tratada todos os anos. Invariavelmente, o governo brasileiro se absteve em todas as votações. Desse fato, derivam duas constatações significativas: i) em relação ao Irã, na AGNU, não houve mudança entre PEB-DH de Lula e a de Dilma; ii) nos quatro anos (de 2011 a 2014), em que a PEB-DH de Dilma em relação ao Irã era festejada no CDH, seu governo adotava uma política completamente oposta na AGNU. Conclui-se, portanto, que o Irã é o caso mais ilustrativo das ambivalências da PEB-DH do governo brasileiro, em matéria de votação em órgãos

²²⁸ Essa referência ocorre nos seguintes termos:” *resolution adopted by the General Assembly on [date] on the report of the Third Committee.*”

²²⁹ Na 67ª sessão regular da AGNU, a situação na Síria foi tratada duas vezes: uma em plenário e a outra, na Terceira Comissão. A AGNU adotou diretamente a res.67/262 (*the situation in the Syrian Arab Republic*), ocasião em que o Brasil se absteve (ver sessão 4.6.3.1.) e, igualmente, adotou a res.67/183 (*Situation of human rights in the Syrian Arab Republic*), previamente discutida na Terceira Comissão, ocasião em que o Brasil votou a favor.

multilaterais. As recorrentes abstenções brasileiras referentes ao Irã, embora confirmem o ceticismo tradicional da PEB às condenações públicas de direitos humanos, denigrem o papel de liderança do Brasil no regime internacional dos direitos humanos.

4.7.3

O significado do voto brasileiro nos órgãos multilaterais de direitos humanos

Tabela 1

Conselho de Direitos Humanos da ONU			
Período 2006-2015	Mandatos: 2006-2008/ 2009-2011/ 2013-2015		Total: 9 anos
Total de resoluções adotadas (sessões regulares e especiais)			
nº	votos afirmativos	votos negativos	abstenções
590	575	0	15

*Tabela organizada pela autora. Dados disponíveis em < <http://www.ohchr.org> >. Acesso em 20 mar.2018.

Tabela 2

Conselho de Direitos Humanos da ONU			
Período 2006-2015		Mandatos: 2006-2008/ 2009-2011/ 2013-2015	Total: 9 anos
Res. adotadas referentes ao Oriente Médio Líbia Tunísia no CDH (sessões regulares e especiais)			
nº	votos afirmativos	votos negativos	Abstenções
80	78	0	2

*Tabela organizada pela autora. Dados disponíveis em < <http://www.ohchr.org> >. Acesso em 20 mar.2018.

Tabela 3

Terceira Comissão da Assembleia Geral da ONU			
Período 2006-2015		Total: 10 anos	
Res. adotadas na AGNU sobre o Oriente Médio baseadas em projeto da Terceira Comissão			
nº	votos afirmativos	votos negativos	abstenções
26	16	0	10

*Tabela organizada pela autora. Dados disponíveis em: <<http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>>. Acesso em 20 mar.2018.

Uma análise quantitativa do voto brasileiro em resoluções dos órgãos multilaterais da ONU de direitos humanos, em nove anos de participação no CDH e em 10 anos de atuação na AGNU/Terceira Comissão, revela algumas confirmações interessantes:

- 1) O Brasil vota majoritariamente de forma positiva;
- 2) O Brasil nunca votou de forma negativa;

- 3) As abstenções brasileiras são mais frequentes em Nova York do que em Genebra.

O fato de o Brasil optar, na grande maioria das vezes, pelo voto afirmativo ilustra o compromisso perene do país com o fortalecimento dos órgãos multilaterais de direitos humanos da ONU. Como visto nos Capítulos 1 e 2, o governo brasileiro defende o tratamento multilateral dos direitos humanos; logo, o país busca atuar de forma cooperativa, participando, de forma efetiva, do processo decisório.

Como demonstrado nas tabelas 1 e 2 acima, o Brasil nunca proferiu um voto negativo no CDH, desde a sua criação até o fim do governo Dilma Rousseff, independente da matéria analisada na resolução.²³⁰ O mesmo vale para a AGNU: independente do tema tratado pela resolução apresentada pela Terceira Comissão, o Brasil jamais proferiu na AGNU um voto negativo (Waibich, 2013). Inclusive, nesse caso, a inexistência de voto negativo do Brasil também é válida para o período anterior: de 1946 (data da 1ª sessão AGNU) até 2015.

A análise das tabelas 2 e 3 confirma a incidência maior de abstenções na AGNU do que no CDH. No CDH, do total de resoluções que trataram de uma situação ou Estado do MENA (80 resoluções), em apenas 2,5% dos casos o governo brasileiro se absteve. Já na AGNU esse índice sobe para 38,5%. Essa constatação é possivelmente explicada em razão das dinâmicas políticas diversas entre a AGNU (fórum universal) e o CDH (fórum composto por 47 membros). Acredita-se, que na AGNU o Brasil detenha maior interesse de atuar de forma autônoma e de criticar uma possível politização desse fórum.

Das observações acima, conclui-se que a abstenção detém uma forte mensagem política; sobretudo, no caso do Brasil que, nos órgãos de direitos humanos (até 2015), costumava considerar apenas duas opções: voto afirmativo ou abstenção. Segundo o ex-chanceler Mauro Vieira:

abstenção não é ausência de posição; ao contrário, é uma posição formalmente reconhecida como tal entre as três alternativas possíveis. Como as demais, traduz uma **avaliação não só do conteúdo, mas também da oportunidade e conveniência** de uma resolução e das **medidas práticas que a estabelece**. Ao

²³⁰ Nesse fórum, o único voto contrário do Brasil não se refere a uma resolução, mas a uma decisão de 2009. Esta dispunha sobre tema burocrático, a respeito do destino adequado de material da antiga Comissão de Direitos Humanos. Cf. A/HRC/DEC/10/117. Disponível em: <<http://www.conectas.org/bdOnu>>. Acesso em 15 nov.2017. Ressalta-se, no entanto, que, no governo de Michel Temer, o Brasil pela primeira vez na história proferiu votos negativos em resoluções do CDH.

abster-se, normalmente, um país está indicando que, embora possa compartilhar as preocupações e objetivos refletidos na resolução, tem visões distintas quanto aos meios de alcançar tais objetivos ou quanto à conveniência em dado momento ou contexto político. (MRE, 2016a). (grifo meu).

Consideradas as três tabelas acima e as palavras do embaixador Mauro Vieira, nota-se que o Brasil faz uso da abstenção para demonstrar *discordância*. Trata-se de uma divergência graduada, pois no caso de um forte descontentamento, o governo recorreria ao voto negativo. Como, nas explicações de voto, o governo brasileiro tradicionalmente justifica a abstenção por meio do recurso aos princípios que guiam a PEB, não é possível identificar todas aquelas variáveis listadas por Vieira. No entanto, em realidade, isso não é sequer necessário, pois, para a sociedade civil, a mensagem transmitida por uma abstenção brasileira em um fórum multilateral de direitos humanos é extremamente negativa.

Conclusão

A análise das relações entre o Brasil e o Oriente Médio, feita ao longo deste trabalho, confirma que elas foram conduzidas de forma coerente com os princípios e valores que tradicionalmente inspiram a PEB (ex. solução pacífica de controvérsias, respeito ao direito internacional, autodeterminação dos povos) e, igualmente, com os traços característicos da atuação externa do país (ex. apreço pelo multilateralismo e pragmatismo). Essa coerência e regularidade, na atuação externa, forneceram credibilidade, por exemplo, ao posicionamento do país relativo à Questão Palestina, à qual o Brasil manteve-se próximo desde o início. Nesse sentido, o país, munido de um discurso principista, preservou sua margem de manobra junto aos árabes - mesmo tendo votado a favor da partilha da Palestina e, após certa relutância, ter reconhecido Israel - e evitou tensões maiores com os israelenses, que poderiam decorrer de seus sucessivos votos condenatórios no âmbito das Nações Unidas.

Tanto o voto afirmativo na res.181 da AGNU quanto os votos que condenavam Israel não podem ser considerados votos anti-árabes ou anti-israelenses, mas sim pró-maioria (Casarões e Vigevani, 2014). À luz dos princípios, o fato de o voto brasileiro na ONU geralmente acompanhar a maioria, em temas relacionados ao conflito árabe-palestino, não significa uma limitação de autonomia diplomática, tampouco um alinhamento de posição com terceiro país. Isso porque o governo brasileiro acredita que a discussão dessa questão, de forma multilateral, é uma circunstância agregadora de legitimidade às decisões tomadas. Ademais, essa conduta sinaliza o empenho do país a favor do fortalecimento da instituição onusiana; sobretudo nos seus primeiros anos, quando o consenso sobre a sensível Questão da Palestina ainda estava em vias de formação e o Brasil era particularmente um Estado-membro ativo na AGNU e no CSNU (Santos, 2000).

A inserção internacional principista do Brasil tem, no entanto, limites. Afinal, política externa não se faz apenas com discurso ou ideais. Antonio Carlos Lessa (2000, pp.165-168), por exemplo, considera que, no período da equidistância conciliatória (1947-1973),²³¹ a posição francamente principista do Brasil constituía um apoio velado a Israel. Embora essa crítica possa ser direcionada à ONU como um todo e não apenas ao Brasil, é certo que o discurso brasileiro, apenas sustentado

²³¹ Cf. Capítulo 3, 3.2.2.

por valores, além de alinhado a uma postura neutra em relação ao conflito israelo-palestino, favorecia, de maneira tácita, a manutenção do *status quo* adverso no terreno, ou seja, a ocupação israelense de territórios árabes. Mais recentemente, outro episódio que ilustrou os limites do discurso principiológico do Brasil (retórica inconsistente com a prática) foi o envio de uma autoridade de segundo escalão a importante conferência de paz sobre a Síria (Genebra II).

As credenciais do Brasil, inspiradas tanto na sua identidade internacional quanto nos tradicionais princípios que regem a PEB, foram habilmente empregadas no curso da política externa do país para o Oriente Médio. O fato de o Brasil compartilhar laços históricos e culturais com a região e preservar a imagem de um país moderado, afeito ao diálogo e articulador de consensos – por ser uma ponte entre o mundo rico e o mundo pobre – definitivamente contribuiu para que ele fosse reconhecido como um interlocutor válido e de confiança perante os países da região (Amorim 2009b). Celso Amorim (2011a, 2015) conta que, durante o governo Lula, o Brasil teve boa receptividade em todos os países visitados, além de ter sido convidado a participar de fóruns para os quais não costumava ser chamado (ex. Conferência para a Reconstrução do Iraque e Conferência Internacional sobre o Afeganistão, ambas em 2006). Inclusive, no período, o país serviu como portador de mensagens entre Síria e Israel por duas ocasiões, o que demonstra a confiança por ele gerada.

A análise do relacionamento bilateral entre o Brasil e os países do Oriente Médio, sob o enfoque dos princípios que regem a PEB, revelou-se, portanto positiva e coerente. Resta avaliar o resultado da investigação sob o enfoque da outra ferramenta analítica: a dos direitos humanos.

Discutir as relações Brasil-Orientes Médio sob a perspectiva dos direitos humanos constituiu tarefa desafiadora; porém, espera-se que, após a leitura deste trabalho, especialmente do Capítulo 2, tenha se tornado mais fácil entender o porquê dessa escolha. Ainda assim, em consonância com o conteúdo discutido nesta dissertação, vale mencionar os motivos que justificaram a(s) lógica/vantagens/dever de o governo brasileiro considerar o tema dos direitos humanos em suas relações bilaterais. São os seguintes:

- 1) *Direitos Humanos integram o interesse nacional:*

A adesão do Brasil ao regime internacional dos direitos humanos foi fundamental para a reformulação identitária do país, durante o processo de redemocratização pós-ditadura militar. Ao se levar em consideração: i) a identidade internacional do Brasil e ii) sua inserção internacional principista, marcadamente *grociana*, é possível inferir que o conteúdo do interesse nacional do país é definido de forma ampla, de modo a incluir a defesa internacional dos direitos humanos. Logo, a formulação de uma PEB-DH não é justificada por razões meramente altruístas, uma vez que corresponde, de maneira consciente, ao próprio interesse nacional (Brysk, 2009).

2) *Direitos Humanos fortalecem o soft power brasileiro:*

A promoção da PEB-DH, alicerçada em valores da mais alta relevância moral, incrementa o *soft power* e fortalece discurso político do país, a favor de uma maior democratização das instituições internacionais.

3) *No discurso, direitos humanos aparecem para o Brasil como:*

- Reflexo dos seus próprios valores:

A política externa em direitos humanos é uma ferramenta importante para a projeção dos valores do Brasil no mundo. A promoção e a proteção dos direitos humanos nos planos interno e externo estão associadas. São nossos valores internos que fortalecem o nosso discurso externo. Da mesma forma, nossas posições externas, os compromissos assumidos internacionalmente reforçam o propósito de realizar os direitos humanos internamente. (MRE, 2016a, p.34).

- Responsabilidade:

o Brasil não se furtará a cumprir, com coragem, com lucidez, [suas] altas responsabilidades na construção de uma ordem internacional alicerçada na promoção da paz, no desenvolvimento sustentável, na redução da pobreza e da desigualdade (Rousseff, 2014).

- Fonte de liderança:

[à]s vezes nos perguntam se o Brasil quer ser líder. Nós não temos pretensão à liderança, se liderança significa hegemonia de qualquer espécie. Mas, se o nosso desenvolvimento interno, se as nossas atitudes [...] de respeito ao direito internacional, da busca de solução pacífica para controvérsias, de combate a todas as formas de discriminação, de **defesa dos direitos humanos** e do

meio ambiente, se essas atitudes geram liderança, não há por que recusá-la. (Amorim, 2003b, p. 77).(grifo meu)

4) *A promoção dos direitos humanos é um dever:*

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a “prevalência dos direitos humanos nas relações internacionais do Brasil” tornou-se um dever constitucional, ou seja, não se trata de um mero voluntarismo moral.

5) *Cobrança da sociedade civil:*

Passadas mais de três décadas da redemocratização, a sociedade civil se tornou mais organizada e exigente, quanto ao cumprimento de obrigações internacionais assumidas pelo país no campo dos direitos humanos. Trata-se, igualmente, de uma cobrança natural de coerência entre o discurso principista do país e a prática diplomática.

6) *O Brasil tem potencial para exercer liderança na defesa internacional dos direitos humanos em razão de ser:*

- Comprometido com o regime internacional dos direitos humanos;
- Membro participativo e engajado no Conselho de Direitos Humanos da ONU (já liderou importantes iniciativas em temas como drogas, privacidade e direitos LGBT);
- Potência média estratégica na discussão de itens relevantes da agenda internacional (inclusive direitos humanos), tendo, portanto, a chance de aproveitar sua influência crescente na defesa internacional dos direitos humanos.

Identificadas as razões que fundamentam a promoção internacional dos direitos humanos pelo Brasil, cabe avaliar quais foram os resultados da PEB-DH para o Oriente Médio.

Considera-se muito positivo o Brasil ter investido em cooperação com o Oriente Médio a fim de estimular o desenvolvimento e a paz. Desde a década de 1970, o ex-chanceler Azeredo da Silveira já se surpreendia com o fato de a comunidade internacional apenas preocupar-se com a região em hipótese de eclosões de conflito, sem compreender que a paz tinha mais chances de prosperar

por meio de uma “cooperação contínua e criadora” (Silveira, 2007a, p.314). Os projetos de cooperação assinados no âmbito da ASPA, assim como o aumento da ajuda humanitária brasileira e do IBAS à Palestina, durante o governo Lula, merecem destaque. Nesse aspecto, o Brasil demonstrou que a solidariedade não era só retórica. Já, a irrisória ajuda humanitária à Síria e as promessas de doações não entregues a esse país, durante o governo Rousseff, são desalentadoras.

Defensor da aproximação e do diálogo como formas eficientes de promoção dos direitos humanos, o governo brasileiro, de fato, aproximou-se e dialogou com vários países da região, no entanto, não resta claro como os direitos humanos foram promovidos dessa forma. A criação da ASPA, em um momento de crescente islamofobia no mundo, representou uma louvável iniciativa para aproximar e promover conhecimento mútuo entre sociedades e países de regiões distantes. A cautela demasiada no tratamento dos temas direitos humanos e democracia, nesse fórum, entretanto, é motivo preocupante.

Em relação ao Irã, o Brasil provou, por meio da Declaração de Teerã de 2010, que o diálogo pode prosperar mesmo com um Estado considerado pária pelo Ocidente. Segundo o ex-chanceler Celso Amorim, a criação prévia de confiança com o Irã era condição para o tratamento de outros temas, que não a proliferação nuclear, no futuro (Amorim, 2011a).²³² A questão que se impõe é saber: quando chegaria o momento de finalmente tratar de democracia ou direitos humanos com Teerã, com qualquer outro país do Oriente Médio ou mesmo na ASPA? Quando as bases de confiança estariam plenamente estabelecidas para o debate de assuntos sensíveis? Não seria o Brasil, em razão de suas credencias - já colocadas à prova – o melhor interlocutor para discutir esses assuntos com os Estados do Oriente Médio? Como asseveram Asano e Nader (2011), há um limite tênue entre diálogo/discrição e omissão/conveniência.

É sabido que o interesse nacional do Brasil ou seus objetivos de política externa não são apenas constituídos por valores e princípios afeitos aos direitos humanos. Há outros interesses, como os econômicos, os político-estratégicos ou os

²³² Amorim afirma ter sido criada uma relação com Irã que permitia o tratamento de temas até então considerados inimagináveis com autoridades iranianas. Entre eles cita “temas relacionados com direitos humanos, seja de indivíduos, seja de setores da população.” (Amorim, 2011a, p.425). No entanto, em nenhum momento, em duas obras (Amorim 2015, 2011a), ele especifica que temas foram esses. Exceto pelas negociações relacionadas à soltura de três prisioneiros estrangeiros no Irã, nada leva crer que Brasil e Irã de fato conversaram sobre direitos humanos.

de segurança. O ideal seria que todos esses interesses se coordenassem, pois, em caso de competição, os direitos humanos são geralmente sacrificados (Donnelly, 2003, p.166). É o que aconteceu quando o Brasil abdicou da promoção da democracia pelo estabelecimento da ASPA, quando negligenciou o debate sobre direitos humanos com o Irã por “ganhos reais” nas negociações relativas ao programa nuclear do país persa, ou quando o Brasil deixa de criticar o uso da força pela Rússia na Síria, com vistas a preservar a sua parceria estratégica com os russos (Amorim, 20011, pp.306-307 e 2015, pp. 170-171). Ressalta-se, no entanto, que não se presume, neste trabalho, que os direitos humanos devam sempre ganhar, quando confrontados com outros interesses, uma vez que isso seria exageradamente idealista e utópico. O que se busca argumentar é a necessidade de um mínimo de coerência entre palavras e ação, sobretudo para um país, como o Brasil, que, desde os primórdios de sua política externa, enaltece o primado do direito e o universo dos princípios e valores, utilizando-os, de forma hábil, como capital diplomático.

Outra incongruência preocupante da PEB-DH para o Oriente Médio diz respeito às sucessivas abstenções nas votações de resoluções, na AGNU, que tratam da situação dos direitos humanos do Irã. Como discutido, a abstenção brasileira equivale à discordância. Discordar de uma resolução debatida, negociada e adotada em órgão da ONU, onde não faltam aproximação e diálogo entre as nações, é sem dúvida uma forte mensagem política negativa. Seja no CDH, seja na AGNU, com raríssimas exceções, as resoluções destinam-se a aperfeiçoar a proteção dos direitos humanos, não as debilitar.

Após a análise das relações entre o Brasil e o Oriente Médio, empreendidas nesta dissertação, conclui-se que a região médio-oriental não constitui uma área de baixa prioridade para a PEB. Logo, permanecer indiferente aos problemas que afligem esse importante tabuleiro geopolítico não representa uma opção viável ao Brasil. De um país que almeja protagonismo internacional crescente é esperado um posicionamento diplomático assertivo, em relação ao Oriente Médio, e, minimamente, condizente com o discurso diplomático.

Na PEB recente para o Oriente Médio, o que se nota, em realidade, é um grande esforço do país em se diferenciar, em ser reconhecido como um interlocutor válido e de confiança, em se distanciar da imagem de um país intervencionista (como os EUA ou países europeus). Desse modo, de forma semelhante à atuação brasileira no comando da missão da MINUSTAH, ocasião em que o Brasil

empreendeu uma maneira própria de “construir a paz” (Uziel, 2015), o país desenvolveu uma forma particular de promover os direitos humanos no Oriente Médio. Nessa “política externa de direitos humanos especial para o Oriente Médio,” está presente a cooperação e não faltam aproximação e diálogo, mas está ausente a democracia. Condenações são raras para um lado (árabes), porém abundantes para outro (Israel), o que, por sua vez denuncia a seletividade tão criticada no discurso. E, em relação à promoção efetiva dos direitos humanos, essa ainda está em compasso de espera.

Referências bibliográficas

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes de. Brazil's Development Cooperation with Africa: What Role for Democracy and Human Rights? *Sur International Journal of Human Rights*, São Paulo, v.10, n. °19, pp.16-35, 2013.

ACNUR. Refúgio no Brasil: uma análise estatística - janeiro de 2010 a outubro de 2014. ACNUR Brasil, Brasília, 2014. Disponível em:<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?view=1>. Acesso em: 10 mar.2018.

ADLER, Emanuel. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations* 3, n. ° 3, pp. 319–363, 1997.

ADORNO, Sérgio. Direitos Humanos. In: OLIVEN, Ruben George; RIDENTI, Marcelo; Brandão, Gildo Marçal (org.). *A Constituição de 1988 na vida brasileira*. São Paulo: Aderaldo & Rothschild, 2008.

AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul. Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2013.

ALCÂNTARA, Euripedes. A turnê de Lula pelas ditaduras. *Veja*, ed. 1833, 17 dez. 2003.

ALMEIDA, Camila. Para refugiados sírios no Brasil, a comida é um recomeço. *Exame*, São Paulo, 14 ago. 2017. Disponível em:<<https://exame.abril.com.br/pme/para-refugiados-sirios-a-comida-e-um-recomeco/>>. Acesso em 10 mar.2018.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Estudo das Relações Internacionais do Brasil: Um Diálogo entre a Diplomacia e a Academia*. Brasília: LGE Editora, 2006.

ALSTON, Phillip. The Commission on Human Rights. In: ALSTON, Phillip (ed.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*. Oxford: Clarendon Press, pp.126-210, 1995.

ALVES, José Augusto Lindgren. O Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos e o Brasil. In: *Cadernos de Política Exterior: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)*, n. °10. Brasília: FUNAG/IPRI/OEA, nov. 1994.

_____. A atualidade retrospectiva da Conferência de Viena sobre direitos humanos. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n.º 53, pp. 13–66, jun., 2000. Disponível em:<<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista53/atualidade.htm>> Acesso em 25 dez.2017.

AMORIM, Celso. Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente sobre a Situação entre Iraque e Kuwait, no Conselho de Segurança das

Nações Unidas, em 20 de fev. 1998. In: FONSECA Jr., Gelson. (org.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002a.

_____. Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente sobre a Situação entre Iraque e Kuwait, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 2 de mar. 1998. In: FONSECA Jr., Gelson. (org.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002b.

_____. Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente sobre a Situação entre Iraque e Kuwait, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 19 de jun. 1998. In: FONSECA Jr., Gelson. (org.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002c.

_____. Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente sobre a Situação entre Iraque e Kuwait, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 5 de nov. 1998. In: FONSECA Jr., Gelson. (org.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002d.

_____. Pronunciamento do Embaixador Celso Amorim, Representante Permanente sobre a Situação entre Iraque e Kuwait, no Conselho de Segurança das Nações Unidas, em 16 de dez. 1998. In: FONSECA Jr., Gelson. (org.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002e.

_____. Discurso do Embaixador Celso Amorim por ocasião de sua posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Palácio Itamaraty, em 1º jan. 2003. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 92, pp. 21-25, 1º semestre 2003.

_____. A Diplomacia Multilateral do Brasil: um Tributo a Rui Barbosa. Brasília: FUNAG, 2007a. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/548A_diplomacia_multilateral_do_Brasil_Um_tributo_a_Rui_Barbosa.pdf>. Acesso em 9 set.2016.

_____. Discurso na XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1993. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007b.

_____. Discurso na XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1994. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007c.

_____. Discurso na LX Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2005. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007d.

_____. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. Revista Política Externa, vol. 18, n.º 2, set./out./nov., 2009a.

_____. Discurso do Ministro Celso Amorim por ocasião do Seminário Internacional da Mídia Sobre o Processo de Paz no Oriente Médio. Rio de Janeiro, 27 jul. 2009. Brasília: MRE, 2009b.

_____. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Rev. Bras. Polít. Int.* 53, pp.223-224, 2010.

_____. *Conversas com Jovens Diplomatas*. São Paulo: Benvirá, 2011a.

_____. Brazil and the Middle East. *The Cairo Review of Global Affairs*, vol. 2, pp. 48-63, 2011b.

_____. Brasil, um País Provedor de Paz. *Estudos Internacionais*, vol. 1, n. 2, pp. 127-137, 2013.

_____. Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva. São Paulo: Benvirá, 2015.

AMORIM NETO, Octavio. *De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

ANDRADE, Heitor Carvalho Loureiro de. Genocídio armênio: uma introdução histórica. *Revista Política Externa*, vol. 23, n.º 4, abr./mai./jun. 2015.

ANISTIA INTERNACIONAL. Instamos Brasil a unir-se aos esforços para encaminhar Síria ao Tribunal Penal Internacional. Anistia Internacional Brasil, Rio de Janeiro, 23 jan. 2013. Disponível em: <<https://anistia.org.br/noticias/instamosbrasil-unir-se-aos-esforcos-para-encaminhar-siria-ao-tribunal-penal-internacional/>>. Acesso em 10 mar.2018.

ANNAN, Kofi. Two concepts of sovereignty. *The Economist*, set.1999. Disponível em: <<http://www.economist.com/node/324795>>. Acesso em 13 de jan.2017.

ARANHA, Oswaldo. 1864-1960: discursos e conferências. Brasília: FUNAG, 1994.

ARAÚJO CASTRO, João Augusto. O Congelamento do Poder Mundial. *Revista de informação Legislativa*. v. 8, n.º 31, p. 37-52, jul./set. 1971. Disponível em:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/180480/000341583.pdf?sequence=1>>.Acesso em 15 dez.2016.

ARON, Raymond. *Peace and War: A Theory of International Relations*. Londres: Weidenfeld & Nicolson, 1966.

ARRAES, Virgílio Caixeta. Guerra do Golfo: a crise da nova ordem mundial. *Rev. Bras. Polít. int.*, Brasília, v. 47, n.º 1, pp. 112-139, jun. 2004.

ASANO, Camila Lissa; NADER, Lúcia; VIEIRA, Oscar Vilhena. O Brasil no Conselho de Direitos da ONU. *Revista Política Externa*, São Paulo, v.18, n.º 2, pp.77-87, set./out./nov.2009.

_____. Reflexões sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula. Fundação Henrich Boll, p. 116-133, 2011.

_____. Política externa e Direitos Humanos em Países Emergentes: Reflexões a partir do trabalho de uma organização do Sul Global. *Sur Revista Internacional de Direitos Humanos*[online], v.10, n. °19, pp. 115-133, 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/Arquivos/edicao/pdfs/edicao-201451510546302-51443361.pdf>>. Acesso em 15 jun.2016.

ASHLEY, Richard. The Poverty of Neorealism. *International Organization*, 38, Spring 1984.

ATHANASIADIS, Iason. Iran protest biggest since revolution. *The Washington Times*, 16 jun.2009. Disponível em:<<http://www.washingtontimes.com/news/2009/jun/16/iran-protest-biggest-since-revolution/>>. Acesso em: 20 de mar. 2017.

BARBA, Mariana Della. Brasil é criticado por ajuda financeira 'baixa' à Síria. *BBC Brasil: São Paulo*, 12 fev. 2014. Disponível em:<http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2014/02/140211_ajuda_brasil_siria_mdb>.Acesso em: 20 jun. 2007.

BARBARANI, Sofia. Iraq Kurds press states to recognize genocide. *Aljazeera*, 14 abr. 2014. Disponível em:<<http://www.aljazeera.com/indepth/features/2014/04/iraq-kurds-press-states-recognise-genocide-anfal-201441371637191288.html>>. Acesso em: 15 abr. 2017.

BARBOZA, Mário Gibson. Discurso na XXVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1972. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

BARNETT, Michael. Culture, Strategy and Foreign Policy Change: Israel's Road to Oslo. *European Journal of International Relations*, vol. 5 (1), pp. 5-36, 1999.

BARTELSON, Jeans. *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

BAUMBACH, Marcelo. *Sanções do Conselho de Segurança: Direito Internacional e Prática Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2014.

BBC BRASIL. Lula recebe Ahmadinejad em meio à polêmica. *BBC Brasil*, Brasília, 23 nov.2009. Disponível em: <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2009/11/091123_ahmadinejadatualiza_a_c.shtml>. Acesso em 18 abr.2017.

BELÉM LOPES, Dawisson. *Política Externa e Democracia no Brasil*. São Paulo: UNESP, 2013.

_____. Quem Precisa do Itamaraty? Observatório da Imprensa, ed.735, 26 de fev. 2013. Disponível em: <<http://observatoriodaimprensa.com.br/jornal-de-debates/ed735-quem-precisa-do-itamaraty/>>. Acesso em: 10 de abr. 2016.

BELLAMY, A. J. Global Politics and the Responsibility to Protect: from words to deeds. Abingdon: Routledge, 2011.

BENEDICT, Kristyan. The countries that support referring Syria to the International Criminal Court - and some absent 'friends.' Blog da Amnesty International UK, Londres, 20 set. 2013. Disponível em: <<https://www.amnesty.org.uk/blogs/campaigns/syria-icc-international-criminal-court>>. Acesso em: 20 mar.2018.

BENNER, Thorsten. O Brasil como empreendedor normativo: a Responsabilidade ao Proteger. Revista Política Externa, São Paulo, v.21, n.º 4, pp. 35-46, abr./mai./jun.2013.

BERENSKOETTER, F. Identity in International Relations. In: DENEMARK, R. et. al. (eds.). The International Studies Compendium. Oxford: Wiley-Blackwell, v.6, pp. 3595- 3611, 2010.

BISHARA, Marwan. Paletine/Israel: la paix ou l'apartheid. Paris: La Découverte, 2002.

BISHARAT, Ibrahim; KAUFMAN, Edward. A Importância dos Direitos Humanos na Resolução de Conflitos. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (orgs.). Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global. São Paulo: Editora Unesp, pp.151-186, 2002.

BIERSTEKER, Thomas; WEBER, Cynthia. The social construction of state sovereignty. In: BIERSTEKER, T.; WEBER, C. State Sovereignty as Social Construct. Cambridge: Cambridge University Press, pp.1-21, 1996.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2013.

BORER, T.A.; MILLS, K. Explaining post-apartheid South African human rights foreign policy: unsettled identity and conflicting interests. Journal of Human Rights, 10(1), pp. 76-98, 2011.

BRANCOLI, Fernando Luz. Islã político, Direitos Humanos e democracia: rearticulações e possibilidades. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S.l.], v. 3, n. 6, pp. 149-168, jan. 2015. Disponível em:<<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/3345/2127>>. Acesso em: 22 Fev. 2018.

_____. Brasil e o uso da força no pós-Guerra Fria: narrativas simbólicas como ferramentas de Política Externa. Coleç. Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 10, n. 37, pp. 47-57, jan./abr. 2016. Disponível em:

<<http://portal.eceme.ensino.eb.br/meiramattos/index.php/RMM/article/view/530/633>>. Acesso em: 27 jan. 2017.

BUENO, Clodoaldo. Da Agroexportação ao Desenvolvimento (1889-1964). In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UNB, 2002.

BUERGENTHAL, Thomas; SHELTON, Dinah; Stewart, David. International Human Rights in a Nutshell. Eagan: West Publishing Company, 2004.

BULL, Hedley. A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem na política mundial. São Paulo: Editora Universidade de Brasília Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BURGES, Sean W. Desafio para o Itamaraty. Revista Política Externa, v.22, n.º 4, pp. 29-35, abr./mai./jun., 2014.

BUSH, George H. W. Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit. Washington, 11, set.1990. Disponível em:<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18820>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

_____. Address Before a Joint Session of the Congress on the Cessation of the Persian Gulf Conflict. Washington, 6 mar. 1991. Disponível em:<<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=19364>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.

BRYSK, Alyson. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press, 2009.

CALDAS, Roberto de Figueiredo. Voto Fundamentado do Juiz *ad hoc* Roberto de Figueiredo Caldas com relação à sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos no Caso Gomes Lund e Outros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs. Brasil de 24 nov. 2010. San José da Costa Rica: CIDH, 2010. Disponível em:<<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/04/8c83125989d29928cf577ae08e4f22e3.pdf>>. Acesso em 10 jan.2017.

CAMPOS MELLO, Patrícia. Itamaraty culpa governo Dilma por ausência em conselho da ONU. Folha de São Paulo, São Paulo, 18 mar.2017. Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/03/1867665-itamaraty-culpa-governo-dilma-por-ausencia-em-conselho-da-onu.shtml>>.Acesso em: 20 de mar. 2017.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; VENTURA ROBLES, Manuel E. El Futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2003. Disponível em:<<http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2453>>. Acesso em: 10 de jan. 2017.

_____. Direitos humanos: Personalidade e Capacidade Jurídica Internacional do Indivíduo. In: O Brasil e os novos desafios do direito internacional. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

_____. A pessoa humana como sujeito do Direito internacional: A experiência da corte interamericana de direitos Humanos. In: ALVES PEREIRA, Antonio Celso; CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto; MENEZES DIREITO, Carlos Alberto. Novas Perspectivas do Direito internacional contemporâneo: estudos em homenagem ao professor Celso D. de Albuquerque Mello. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

_____. O Brasil e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: as duas últimas décadas (1985-2005). In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; Lessa, Antônio Carlos (org.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANINEU, Maria Laura. Por que o Brasil deveria acolher os refugiados sírios? Human Rights Watch Brasil, 20 jun.2016. Disponível em: <<https://www.hrw.org/pt/news/2016/06/20/291108>>. Acesso em: 10 de mar. 2018.

CARDOSO, Fernando Henrique. Discurso na LVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2001. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007.

CARNEIRO, Dionísio Dias. Crise e Esperança: 1974-1980. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

CASARÕES, Guilherme. Construindo pontes? O Brasil diante da primavera Árabe. Cienc. Cult., São Paulo, v. 64, n.º 4, Dec. 2012. Disponível em: <http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S000967252012000400018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 06 mar. 2017.

_____. Itamaraty's Mission. The Cairo Review of Global Affairs, 17 fev. 2014.

_____; VIGEVANI Tullo. O lugar de Israel e da Palestina na política externa brasileira: antissemitismo, voto majoritário ou promotor de paz? História (São Paulo) v.33, n.2, p. 150-188, jul./dez. 2014.

CASTRO, Antonio Barros; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. Economia Brasileira em Marcha Forçada. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CERVO, Amado Luiz. Do Projeto Desenvolvimentista à Globalização. In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília: UNB, 2002.

_____. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

_____. LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). *Rev. Bras. Polít. Int.* 57 (2), pp. 133-151, 2014.

CHADE, Jamil. Nobel da paz critica abstenção do Brasil sobre Irã na ONU. O Estado de S. Paulo, 27 mar.2015. Disponível em:<<http://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,nobel-da-paz-critica-abstencao-do-brasil-sobre-ira-na-onu,1659301>>. Acesso em 20 mar. 2018.

CHAGAS, Paulo Victor. Países anunciam em Londres doações para apoiar refugiados sírios. EBC Agência Brasil, Brasília, 4 fev. 2016. Disponível em:<<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-02/paises-anunciam-doacoes-que-farao-para-apoiar-refugiados-sirios>>. Acesso em 20 jun. 2017.

CHECKEL, Jeffrey T. Constructivism and foreign policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. *Foreign Policy: Theory, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, pp. 71-81, 2008.

CHULOV, Martin. Half of Syrian population 'will need aid by end of year'. *The Guardian*, 19 abr. 2013. Disponível em:<<https://www.theguardian.com/world/2013/apr/19/half-syrian-population-aid-year>>. Acesso em 10 mar. 2008.

COLLOR, Fernando. Discurso na XLV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1990. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007a.

_____. Discurso na XLVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1991. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007b.

COMISSÃO NACIONAL DA VERDADE. Relatório, v. 1. Brasília: CNV, dez. 2014. Disponível em:<http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em 2 jan.2017.

CONARE. Refúgio em números 2010-2016. Brasília, junho de 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/brasil-tem-aumento-de-12-no-numero-de-refugiados-em-2016/20062017_refugio-em-numeros-2010-2016.pdf>. Acesso em 10 mar.2018.

CONECTAS. Brasil silencia sobre envio de crise síria para tribunal internacional. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 23 jan. 2013. Disponível em:<<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/brasil-boicota-pedido-de-envio-de-crise-siria-para-tribunal-internacional>>.Acesso em 15 nov.2017.

_____. Reunião crucial: Genebra II - Depois de 3 anos de guerra, Brasil deseja 'diálogo construtivo' na Síria e aparece como um dos menores doadores humanitários. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 21 jan. 2014a. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/12778-reuniao-crucial-genebra-ii>>.Acesso em 15 nov.2017.

_____. Saídas para a crise: Brasil sobe o tom, aponta proposta, mas doação humanitária ainda é irrisória. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 24 jan. 2014b. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/12844-saidas-para-a-siria>>. Acesso em 20 jun. 2017.

_____. Recursos para a Síria. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 4 fev. 2016. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/41539-recursos-para-a-siria>>. Acesso em 20 jun. 2017.

CORNETET, João Marcelo Conte. A Política Externa de Dilma Rousseff: Continuação na Continuidade. Revista Conjuntura Austral, vol. 5, nº. 24, jun. jul. 2014.

CORRÊA DO LAGO, Luiz Aranha. A Retomada do Crescimento e as Distorções do “Milagre:” 1967-1973. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana 1889-1989. Rio de Janeiro: Elsevier, 1990.

COSTA FRANCO, Álvaro (org.). Documentos da Política Externa Independente. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/410-Documentos_da_Politica_Externa_Independente_-_Vol._1.pdf>. Acesso em 15 abr. 2016.

CRETELLA JR., José. Comentários à Constituição brasileira de 1988. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DALLARI, Pedro. Constituição e Relações Exteriores. São Paulo: Saraiva, 1994.

DANESE, Sérgio. A Escola da Liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2009.

DERRIDA, Jaques. Autoimmunity: real and symbolic suicides: a dialogue with Jacques Derrida. In: BORRADORI, G.(ed.) Philosophy in a Time of Terror: dialogues with Jurgen Habermas and Jacques Derrida. Chicago: University of Chicago Press, 2003.

DIAS, Maria Odila Leite Silva. A Interiorização da Metrópole e Outros Estudos. São Paulo: Alameda, 2009.

DONNELLY, Jack. The Social Construction of Human Rights. In: DUNNE & WHEELER (eds.) Human Rights in Global Politics. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 71-102, 1999.

_____. Universal Human Rights in Theory and Practice. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 2003.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. História das Relações Internacionais do Brasil (Temas Essenciais em RI, vol. 5). São Paulo: Saraiva, 2014.

DOYLE, Michael Doyle. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, n.º 3, pp. 205-235, 1983.

_____. Liberalism and Foreign Policy. In: SMITH, Steve; HADFIELD, Amelia; DUNNE, Tim. *Foreign Policy: Theory, actors, cases*. Oxford: Oxford University Press, pp. 49-70, 2008.

DROZ-VINCENT, Philippe. Stat of Barbary” (Take Two): From the Arab Spring to the Return of Violence in Syria. *The Middle East Journal*, vol. 68, 1, Winter 2014.

EGUIZABAL, Cristina. Latin American Foreign Policies and Human Rights. In: FORSYTHE, David (ed.). *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tokyo: The United Nations University, pp.276-306, 2000.

ENGSTROM, Par. Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects. In: LINDERT, Thijs; TROOST, Lars (eds). *Shifting Powers and Human Rights Diplomacy*. Amsterdam: Amnesty International Netherlands (Strategic Studies Projects), pp.15-23, 2014.

FARES, Seme Taleb. O Pragmatismo do Petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque. *Rev. Bras. Polít. Int.* 50 (2), pp. 129-145, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; PARADIS, Clarisse Goulart. Humanism and Solidarity in Brazilian Foreign Policy under Lula (2003-2010): Theory and Practice. *Brazilian Political Science Review*. 7 (2), pp.8-36, 2013.

FÁVERO, G.; PINHEIRO, L. F. V. As relações entre o Brasil e a Palestina e o reconhecimento do Estado palestino pelo Brasil. *Cadernos de Política Exterior: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI)*, v. 2, n.º 3, pp. 65–91. Brasília: FUNAG/IPRI, jul. 2016.

FERREIRA, Aloysio Nunes. Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 7 mar. de 2017. Brasília: MRE, 2017. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>>. Acesso em 15 abr. 2017.

FOLHAPRESS. Síria receberá doação de US\$ 11 bi até 2020; US\$ 1,3 milhão do Brasil. *Valor Econômico*, São Paulo, 4 fev. 2016. Disponível em:<<http://www.valor.com.br/internacional/4425032/siria-recebera-doacao-de-us-11-bi-ate-2020-us-13-milhao-do-brasil>>. Acesso em: 20 de jun. 2017.

FONSECA Jr., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. (org.). *O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 1998-1999*. Brasília: FUNAG/IPRI, 2002.

_____. O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

_____; BELLI, Benoni. Desafios da Responsabilidade de Proteger. Revista Política Externa, vol. 21, n.º 4, abr./mai./jun., 2013.

FRANCHINI, Hélio Neto. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. Rev. Bras. Polít. Int. 48 (2), pp. 129-151, 2005.

FUKUYAMA, Francis. The End of History? The National Interest, Summer 1989. Disponível em: <<http://kropfpolisci.com/exceptionalism.fukuyama.pdf>>. Acesso em 15 abr. 2017.

GALVÃO, Marcos. O G20 e a transformação da governança internacional. Revista Política Externa, v.20, n.º 3, pp. 15-26, dez./jan./fev., 2011-2012.

GARCIA, Eugênio Vargas. Cronologia das Relações Internacionais do Brasil. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GASPARI, Elio. A compadecida diplomacia amoral de Lula. Correio do Povo, Porto Alegre, 2 jun. 2010. Disponível em: <<http://www2.correiodopovo.com.br/Impresso/?Ano=115&Numero=245&Caderno=0&Editoria=110&Noticia=147974>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

GIELOW, Igor. "Diplomacia de resultados" atropela direitos humanos. Folha de São Paulo, São Paulo, 4 dez. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0412200304.htm>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

GIOVANNETTI, Andrea (org.) 60 Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, pp.97-112, 2009.

GOES FILHO, Sinésio Sampaio. Navegantes, bandeirantes, diplomatas: um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

GRUPO DE REFLEXÃO SOBRE RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Conselho Nacional de Política Externa fortalecerá o Itamaraty. Carta Capital, Seção Opinião, set. 2014. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/conselho-nacional-de-politica-externa-fortalece-o-itamaraty-8986.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

GUIMARÃES, Samuel P.; AMORIM, Celso; LULA DA SILVA, Luiz Inácio. A Política Externa do Brasil. Brasília, IPRI/FUNAG, 2003. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/128-Politica_Externa_do_Brasil_A.pdf>. Acesso em 15 fev. 2017.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. Lembranças de um funcionário do Itamaraty. São Paulo: Siciliano, 1992.

HAFNER-BURTON, Emilie M. *Making Human Rights a Reality*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2013.

HALLIDAY, Fred. *The Middle East in International Relations: Power, Politics and Ideology*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

HERMANN, Breno. *Soberania, não intervenção e não indiferença: reflexões sobre o discurso diplomático brasileiro*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HERMANN, Jennifer. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005a.

_____. Auge e Declínio do Modelo de Crescimento com Endividamento: o II PND e a Crise da Dívida Externa (1974-1984). In: GIAMBIAGI, Fabio; VILLELA, André (orgs.). *Economia Brasileira Contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005b.

HEYDEMANN, Steve. *Syria’s Uprising: Sectarianism, Regionalization, and State Order in the Levant*. Frida and Hivos Working Paper 119, May 2013.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era dos Impérios 1875-1914*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

HUMANS RIGHTS WATCH. Arab League: Improve Regional Court Proposal - Draft Would Bar Victims from Filing Rights Complaints. Humans Rights Watch, Beirut, 6 jun. 2014. Disponível em: <<https://www.hrw.org/news/2014/06/06/arab-league-improve-regional-court-proposal>>. Acesso em 25 mai.2017.

HURRELL, Andrew. Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world. In: DUNNE, Tim; WHELLER, Nick (eds). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

_____. Lula’s Brazil a Rising Power, but Going Where? *Current History*, February, pp.-51-57, 2008.

INTERNATIONAL COMMISSION OF JURISTS (ICJ). *The Arab Court of Human Rights: A Flawed Statute for an Ineffective Court*. Genebra: ICJ, 2015. Disponível em: <<http://icj.wppengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/04/MENA-Arab-Court-of-Human-Rights-Publications-Report-2015-ENG.pdf>>. Acesso em 25 mai.2017.

JÚNIOR, Edgar. Pinheiro alerta que 2016 foi um desastre em relação aos direitos humanos. *ONU News*, Nova York, 28 dez. 2016. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2016/12/1572741-pinheiro-alerta-que-2016-foi-um-desastre-em-relacao-aos-direitos-humanos>>. Acesso em 10 mar. 2018.

KALOUT, Hussein Ali. Oriente Médio: Itamaraty sem estratégia. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 23 jul. 2012. Disponível em:

<<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opinia0/56029-oriente-medio-itamaraty-sem-estrategia.shtml>>. Acesso em: 25 mar.2017

KANT, Immanuel. *A Philosophical Sketch*. 1795.

KAPOOR, Ilan. *The Postcolonial Politics of Development*. Nova York: Routledge, 2008.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1998.

KEINON, Herb. Israel Slams “Diplomatic Dwarf” Brazil for Recalling Envoy to Protest Gaza Operation. *Jerusalem Post*, 24 jul. 2014. Disponível em: <<http://www.jpost.com/Operation-Protective-Edge/Brazil-recalls-ambassador-for-consultations-in-protest-of-IDF-Gaza-operation-368715>>. Acesso em: 27 fev. 2017.

KENNAN, George F. Morality and Foreign Policy. *Foreign Affairs*, 64, 002, pp.205-218, winter 1985/1986.

_____. *Around the cragged hill: a personal and political philosophy*. Nova York: W.W. Norton & Company, 1993.

KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Rio de Janeiro: Francisco Alves S. A., 1997.

KRESCH, Daniela. Após polêmica, Brasília confirma embaixador israelense. *Folha de São Paulo*, São Paulo 17 jan. 2017. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2017/01/1850536-empresario-condenado-e-confirmado-como-embaixador-de-israel-no-brasil.shtml>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

LACERDA, Virgínia Côrtes de; REAL, Regina Monteiro. *Rui Barbosa em Haia*. Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, 1957.

LAFER, Celso. Prefácio. In: DALLARI, Pedro. *Constituições e Relações exteriores*. São Paulo: Saraiva, pp. XV-XXV, 1994.

_____. Prefácio. In: FONSECA Jr., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 9-25, 1998.

_____. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: Passado, Presente e Futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 42, n.º 2, pp. 5-17, 1998.

_____. *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro: Lacerda Editora, 1999.

LESSA, Antônio Carlos. Israel e o mundo árabe no cruzamento das escolhas internacionais do Brasil. In: SANTOS, Norma Breda dos. (org.). Brasil e Israel: diplomacia e sociedades. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____.; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento versus engajamento: alguns aportes conceituais para a análise da inserção do multilateralismo brasileiro (1945-1990). Contexto int., vol.32, n.º 2, pp.333-365, 2010.

LEWIS, B. Rethinking the Middle East. Foreign Affairs, v. 71, n.º4, pp. 89-119, set./out. 1992.

LIMA, Maria Regina Soares de. Na trilha de uma política externa afirmativa. Observatório da Cidadania (Relatório), v. 7, n. 1, pp. 94-100, 2003.

_____. A Política Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul. Rev. Bras. Polít. Int. [online], vol.48, n.º1, pp.24-59, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000100002>. Acesso em 12 dez.2017.

_____.; HIRST, Monica. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. International Affairs 82, I, pp.21-40, 2006.

_____. Prefácio. In: FONSECA Jr., Gelson. O Interesse e a Regra: Ensaio sobre o Multilateralismo. São Paulo: Paz e Terra, pp. 7-9, 2008.

LUARD, Evan. Human Rights and Foreign Policy. Oxford: Pergamum Press, 1981.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso de posse do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no Congresso Nacional, em Brasília, em 1º jan.2003. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 92, pp. 13-20, 1º semestre 2003a.

_____. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no XXXIII Fórum Econômico Mundial, em Davos, Suíça, em 26 jan. 2003. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 92, pp.41-44, 1º semestre 2003b.

_____. Pronunciamento à Nação do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, sobre o conflito no Iraque, em Brasília, em 20 mar. 2003. In: MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 92, p. 65, 1º semestre 2003c.

_____. Discurso na LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2003. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007a.

_____. Discurso na LXI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, 2006. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006. Brasília: FUNAG, 2007b.

_____. Visita do Presidente da Síria, Bashar Al-Assad. Discurso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva por ocasião da visita do presidente da Síria, Bashar Al-Assad – Palácio do Itamaraty, 30 jun. 2010. MRE. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º106, 1º semestre de 2010.

LYNCH, Colum. Exclusive: U.S. to Support ICC War Crimes Prosecution in Syria. Foreign Policy, The Cable, Washington, 7 mai. 2014. Disponível em: <<http://foreignpolicy.com/2014/05/07/exclusive-u-s-to-support-icc-war-crimes-prosecution-in-syria/>>. Acesso em 15 mar.2018.

MAGNOLI, Demétrio. Depois da queda de Bagdá, futuro sombrio. Folha de São Paulo, São Paulo, 29 mar.2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft2903200328.htm>>. Acesso em 18 abr.2017.

_____. O Mundo Contemporâneo: os grandes acontecimentos mundiais da Guerra Fria aos nossos dias. São Paulo: Atual, 2013.

MELLO, Patrícia Campo. Diante de números recordes de refugiados, Brasil precisa ajudar mais. Folha de São Paulo, 19 dez. 2016. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/cenarios-2017/2016/12/1842081-diante-de-numeros-recordes-de-refugiados-brasil-precisa-ajudar-mais.shtml>>. Acesso em 10 mar. 2018.

MENEZES, Thiago Melamed. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: MILANI, Carlos R.S. & PINHEIRO, Leticia (orgs.). Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: FGV, pp.71-92, 2011.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o Mundo Árabe. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; Lessa, Antônio Carlos (org.). Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas, v.1.São Paulo: Saraiva, 2006.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa de direitos humanos. In: MILANI, Carlos R.S.; PINHEIRO, Leticia (orgs.). Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: FGV, pp. 33-70, 2011.

_____; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. Contexto Internacional [online], vol.35, n.º1, pp. 11-41, 2013. Disponível em: <<http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/1artigo351.pdf>>. Acesso em 15 jun.2016.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa de vistos humanitários do Brasil é destaque na Conferência Internacional do Acnur. Brasília, 30 mar. 2016. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/programa-de-vistos-humanitarios-do-brasil-e-destaque-na-conferencia-internacional-do-acnur>>. Acesso em 15 jun.2016.

MINISTÉRIO DE RELAÇÕES EXTERIORES. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 92, 1º semestre 2003. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_biblioteca/resenhas_peb/Resenha_N92_1Sem_2003.pdf>. Acesso em 15 fev.2017.

_____. Regimento Interno da Secretaria de Estado das Relações Exteriores: Portaria nº 212, de 30 de abril de 2008. Brasília: MRE, 2008. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/images/RISE.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Nota nº 707, Reconhecimento do Estado Palestino nas Fronteiras de 1967, 3 dez. 2010. Brasília: MRE, 2010. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-aimprensa/reconhecimento-do-estado-palestino-nas-fronteiras-de-1967>>. Acesso em: 28 fev. 2017.

_____. Resenha de Política Exterior do Brasil, n.º 106, 1º semestre de 2010b.

_____. Visitas internacionais do Presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo. Brasília: MRE, Secretaria de Planejamento Diplomático, 2011a.

_____. Nota nº 78, Operação de evacuação de cidadãos brasileiros da Líbia, 25 fev. 2011. MRE: Brasília, 2011b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2489-operacao-de-evacuacao-de-cidadaos-brasileiros-da-libia>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 88, Situação nos países árabes, 4 mar. 2011. MRE: Brasília, 2011c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2499-situacao-nos-paises-arabes>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 102, Situação no Bahrein, 17 mar. 2011. MRE: Brasília, 2011d. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2513-situacao-no-bareine-marco>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 298, Declaração à Imprensa do IBAS sobre consultas mantidas na Síria – Damasco, 10 ago. 2011. MRE: Brasília, 2011e. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2713-declaracao-a-imprensa-do-ibas-sobre-consultas-mantidas-na-siria>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 453, Cooperação no âmbito do Fundo IBAS - Inauguração de Centro Multiesportivo em Ramalá, 21 nov. 2011. MRE: Brasília, 2011f. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2871-cooperacao-no-ambito-do-fundo-ibas-inauguracao-de-centro-multiesportivo-em-ramala>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 34, Pronunciamento da Embaixadora do Brasil junto às Nações Unidas, em Sessão da Assembleia-Geral da ONU de 13 de fevereiro de 2012, sobre a situação na Síria, 14 fev. 2012a. Brasília: MRE, 2012. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2954-pronunciamento-da-embaixadora-do-brasil-junto-as-nacoes-unidas-em-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-de-13-de-fevereiro-de-2012-sobre-a-situacao-na-siria>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 241, III Cúpula América do Sul-Países Árabes – Acordo de cooperação voltado para impactos, vulnerabilidade, adaptação e redução de riscos de mudança do clima, degradação e desertificação, 3 out. 2012b. Brasília: MRE, 2012. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3165-iii-cupula-america-do-sul-paises-arabes-acordo-de-cooperacao-voltado-para-impactos-vulnerabilidade-adaptacao-e-reducao-de-riscos-de-mudanca-do-clima-degradacao-e-desertificacao-lima-2-de-outubro-de-12>>. Acesso em: 1º jun.2017.

_____. Nota nº 292. Declaração do IBAS sobre o conflito em Gaza, 21 nov.2012. Brasília: MRE, 2012c. Disponível em: Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3219-declaracao-do-ibas-sobre-o-confito-em-gaza>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre a Situação na Síria - Explicação do voto brasileiro, 15 mai. 2013. Brasília: MRE, 2013a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2142->>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre a Situação na Síria - Intervenção do Brasil, 29 mai. 2013. Brasília: MRE, 2013b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2352->>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 232, Situação no Egito, 3 jul. 2013. MRE: Brasília, 2013c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3486-5>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 10, Síria: contribuições humanitárias do Brasil, 8 out. 2013. Brasília: MRE, 2013d. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3542-siria-contribuicoes-humanitarias-do-brasil>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 9, Síria: contribuição humanitária do Brasil, 17 jan. 2014. Brasília: MRE, 2014a. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2312-siria-contribuicao-humanitaria-do-brasil>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº15, Conferência Internacional sobre a Síria (Genebra II) - Montreux, Suíça, 22 de janeiro de 2014 - Intervenção do Secretário-Geral das Relações Exteriores, Embaixador Eduardo dos Santos, 22 jan. 2014. Brasília: MRE, 2014b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/2375-conferencia-internacional-sobre-a-siria-genebra-ii-montreux-suica-22-de-janeiro-de-2014-intervencao-do-secretario-geral-das-relacoes-exteriores-embaixador-eduardo-dos-santos>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Nota nº 190, Cessar-Fogo no Oriente Médio, 28 ago. 2014. Brasília: MRE, 2014c. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/5795-cessar-fogo-no-orientes-medio>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 81, Quatro anos de conflito na Síria, 18 mar. 2015. Brasília: MRE, 2015a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8340-quatro-anos-de-conflito-na-siria>>. Acesso em 10 jun.2018.

_____. Nota nº 97, Explicação de voto do Brasil no Conselho de Direitos Humanos sobre a situação na Síria e no Irã, 27 mar. 2015. Brasília: MRE, 2015b. Disponível em:<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8480&catid=42&Itemid=280&lang=pt-BR>. Acesso em 10 jun.2018.

_____. Nota nº 155, Visita do Comissário-Geral da Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA), 7 mai.2015. Brasília: MRE, 2015c. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/9507-visita-do-comissario-geral-da-agencia-das-nacoes-unidas-de-assistencia-aos-refugiados-palestinos-unrwa>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Nota nº 263, Posição do Brasil sobre a resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas sobre a situação de direitos humanos na Síria, 02 jul. 2015. Brasília: MRE, 2015d. Disponível em:<http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=10398:posicao-do-brasil-sobre-a-resolucao-do-conselho-de-direitos-humanos-das-nacoes-unidas-sobre-a-situacao-de-direitos-humanos-na-siria&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em 10 jun.2018.

_____. Repertório de Política Externa 2015-2016. Brasília: IPRI/FUNAG, 2016a. Disponível em:<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/images/repertorio_pdf/repertorio-jan2015amai2016.pdf>. Acesso em 15 jun.2017.

_____. Nota nº 45, Conferência Internacional de Apoio à Síria e Região – Londres, 3 fev. 2016. Brasília: MRE, 2016b. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/13089-conferencia-internacional-de-apoio-a-siria-e-regiao-londres-4-de-fevereiro-de-2016>>. Acesso em 10 jun.2017.

_____. Atuação do Brasil na 34ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos. Página do MRE no Facebook. Publicação de 24 fev.2017. Disponível em:<<https://www.facebook.com/ItamaratyGovBr/photos/a.147451148621511.22424.125578787475414/1508505779182701/?type=3&theater>>. Acesso em: 25 de fev. 2017.

MISSÃO PERMANENTE DA SUÍÇA JUNTO À ONU. The Human Rights Council: a practical guide. Genebra, 2015.

MORAVCSIK, Andrew. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Post-war Europe. *International Organization*, 54, 2, Spring, pp.217-252, 2000.

MORGENTHAU, Hans. Política entre as Nações. Brasília: Editora UNB, 2002.

MOTT, M.L. Imigração árabe: um certo oriente no Brasil. In: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil (IBGE): 500 anos de povoamento. Rio de Janeiro, 2000.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência: A política externa brasileira de 1935 a 1942. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

_____. O Alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 1990.

NAPOLEONI, Loretta. A Fênix Islamista - O Estado Islâmico e a Reconfiguração do Oriente Médio. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

NAU, Henry. Identity and International Politics: An Alternative to Neo-realism. In: Annual meeting of the American Political Sciences Association, Washington DC, 1993.

NOGUEIRA, P.; MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2005.

O GLOBO. Ahmadinejad chega ao Brasil em meio a polêmicas e protestos. O Globo, Rio de Janeiro, 23 nov.2009. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/mundo/ahmadinejad-chega-ao-brasil-em-meio-polemicas-protestos-3147883?loginPiano=true>>. Acesso em 25 mai.2017.

_____. Brasil condena ataque israelense a barcos com ajuda humanitária. O Globo, Rio de Janeiro, 31 mai. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2010/05/brasil-condena-ataque-israelense-barcos-com-ajuda-humanitaria.html>>. Acesso em 25 mai.2017.

OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de; SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de; SANTOS, Deijenane Gomes dos. Cardoso, Lula da Silva e o Oriente Médio: Mudança ou Continuidade? Boletim Meridiano, 47 vol. 16, n. 148, pp. 18-25, mar.-abr. 2015.

ONU BRASIL. ONU: Progresso político para acabar com conflito em Darfur pelo diálogo ‘permanece indefinido.’ ONUBR. Ação Humanitária. Brasília, 10 abr. 2016. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-progresso-politico-para-acabar-com-conflito-em-darfur-pelo-dialogo-permanece-indefinido/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ONUF, N. Constructivism: a user’s manual. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N; KOWERT, P. (eds). International Relations in a Constructed World. NY: M.E. Sharpe, 1998.

PAES LEME, João Marcos Senise. A Intervenção na Líbia, a ‘Responsabilidade de Proteger’ e a ‘Responsabilidade ao Proteger.’ In: Cadernos de Política Exterior: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), v. 1, n. ° 1, pp.91-113. Brasília: FUNAG/IPRI, mar. 2015.

PARSI, Trita. A Declaração de Teerã e o futuro da mediação turco-brasileira. *Revista Política Externa*, vol. 20, n.º 3, dez./jan./fev. 2012.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva. Brasília: FUNAG, 1998.

_____. Tempos de mudança no Mundo Árabe. *Revista Política Externa*, vol. 20, n.º 1, pp. 13-17, jun./jul./ago., 2011.

_____. Pronunciamento do Ministro Antonio de Aguiar Patriota em debate sobre Responsabilidade ao Proteger na ONU. Nova York, 21 fev. 2012. Brasília: MRE, 2012a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/8653-pronunciamento-do-ministro-das-relacoes-exteriores-antonio-de-aguiar-patriota-em-debate-sobre-responsabilidade-ao-proteger-na-onu-nova-york-21-de-fevereiro-de-2012>>. Acesso em 2 jan.2017.

_____. O tear remoto da paz. O Estado de São Paulo, São Paulo, set.2012b. Disponível em: <<http://alias.estadao.com.br/noticias/geral,o-tear-remoto-da-paz-imp-,934597>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

_____. Responsabilidade de moderar. *Revista Política Externa*, vol. 21, n.º 4, abr./mai./jun., 2013.

PETRASEK, David. New Powers, New Approaches? Human Rights Diplomacy in the 21st Century. *Sur International Journal of Human Rights*, São Paulo, v.10, no.19,pp. 6-15, 2013.

PHILIPS, Christopher. Sectarianism and Conflict in Syria. *Third World Quarterly*, 36:2, 2015.

PILLA, Bruno. O posicionamento do Brasil sobre o Oriente Médio no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1993-2005). 2011. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

_____; REIS DA SILVA, André Luiz. O Oriente Médio na política externa brasileira (1947-2011): aproximação, distanciamento e engajamento. *Ciências & Letras*, Porto Alegre, n.º 51, pp. 111-133, jan./jun. 2012.

PIMENTEL, João Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global*. São Paulo: Editora Unesp, pp.287-302, 2002.

PINHEIRO, Leticia. *Política Externa Brasileira, 1889-2202*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Brazil and the International Human Rights System. In: *Annual Conference of the Centre for Brazilian Studies*, University of Oxford on

‘Globalization, State Power and International Institutions: Brazil in a new of dependency?’ At St. Antony’s College, Oxford, 1999.

_____. Quatro Anos de Guerra na República Árabe Síria: sob o Domínio do Medo e do Fracasso da Diplomacia. In: Cadernos de Política Exterior: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), v. 1, n. ° 2, pp.9-22. Brasília: FUNAG/IPRI, out. 2015.

PIOVESAN, Flávia. Direitos Humanos e Justiça Internacional: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRICE, Richard. The Ethics of Constructivism. In: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (eds.). The Oxford Handbook of International Relations. Oxford: Oxford University Press, pp.317-325, 2008.

RAMANZINI, Haroldo Jr; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA Rafael Augusto Ribeiro de. As Diferentes Dimensões da Cooperação Sul-Sul na Política Externa Brasileira. In: RAMANZINI, Haroldo Jr; AYERBE Luis Fernando (orgs.). Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

RENZIO, Paolo; GOMES, Geovana Zoccal; FONSECA, João Moura; NIV, Amir. O Brasil e a Cooperação Sul-Sul: Como Responder aos Desafios Correntes. BRICS Policy Center, Policy Brief, maio 2013.

REUS-SMIT, Christian. Human Rights and the social construction of sovereignty. Review of International Studies, 27, pp. 519-538, 2001.

REUTERS STAFF. Syrian war monitor says 465,000 killed in six years of fighting. Reuters, Beirute, 13 mar. 2017. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-casualties/syrian-war-monitor-says-465000-killed-in-six-years-of-fighting-idUSKBN16K1Q1>>. Acesso em 10 mar.2018.

RIBEIRO, Cláudio Oliveira. Autonomia e Universalismo como Condicionantes da Política Externa Brasileira. Revista de Informação Legislativa, v. 43, n.º 171, pp. 133-154, 2006.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da; ABREU PEREIRA, Pérola Mourão de Souza Sardo de. Iran Talks: Das Palavras aos Atos. A Declaração de Teerã e o Plano de Ação Conjunto de Genebra em Perspectiva. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 36, n.º 2, jul./dez., pp. 655-682, 2014.

ROSA, Luciano O. O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990). In: GUILHON ALBUQUERQUE José A. (org.). Sessenta Anos de Política Externa, 1930-1990. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000.

ROUSSEFF, Dilma. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 66ª Assembleia Geral das Nações Unidas, 21 set. 2011.

Brasília: Planalto Presidência da República, 2011a. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Reunião Plenária da V Cúpula do IBAS. Pretória, África do Sul, 18 out. 2011. Brasília: Planalto Presidência da República, 2011b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-reuniao-plenaria-da-v-cupula-do-ibas-pretoria-africa-do-sul>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura da 67ª Assembleia Geral das Nações Unidas. Nova York, 25 set. 2012. Brasília: Planalto Presidência da República, 2012. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate Geral da 68ª Assembleia-Geral das Nações Unidas. Nova Iorque, 24 set. 2013. Brasília: Planalto Presidência da República, 2013. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 69ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Nova Iorque-EUA, 24 de set. 2014. Brasília: Planalto Presidência da República, 2014. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-de-alto-nivel-da-69a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-onu>>. Acesso em: 15 jun. 2017.

_____. Os refugiados e a esperança. Folha de São Paulo, São Paulo, 10 set. 2015a. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/09/1679691-os-refugiados-e-a-esperanca.shtml>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, na abertura do Debate de Alto Nível da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU). Nova Iorque-EUA, 28 de set. 2015. Brasília: Planalto Presidência da República, 2015b. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-abertura-da-70a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

RUGGIE, John Gerard. Human Rights and the Future International Community. *Daedalus* 112 (4), pp. 93–110, 1983.

RYAN, Curtis. Inter-Arab Relations and the Regional System. In: LYNCH, Marc Lynch (ed.). *The Arab Uprisings Explained: New Contentious Politics in the Middle East*. Columbia University Press, pp. 110 -123, 2014.

SABOIA, Gilberto Vergne. Significado Histórico e Relevância Contemporânea da Declaração Universal dos Direitos Humanos para o Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.) *60 Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos: Conquistas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, pp.47-62, 2009.

SALOMÓN, Mónica; PINHEIRO, Leticia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1), pp. 40-59, 2013.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. Anais da Câmara dos Deputados, sessão de 25 de agosto de 1961. Disponível em:<<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD25AGO1961.pdf#page=>>. Acesso em 7.mar.2017.

_____. Programa de governo – Política internacional, apresentado à Câmara dos Deputados pelo presidente do Conselho de Ministros, dr. Tancredo Neves, em 28 de setembro de 1961. In: COSTA FRANCO, Álvaro (org.). *Documentos da Política Externa Independente*, v.1. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo da década de 1970: um exemplo de ação pragmática. *Rev. Bras. Polít. Int.* 49 (2), pp. 157-177, 2006.

SANTORO, Maurício. As Revoltas Árabes e a Democratização do Magreb e do Oriente Médio. *Revista Ética e Filosofia Política*, nº 13, vol.2, jun. 2011.

_____. Will Brazil Ever Become a Credible Human Rights Promoter in South America? In: LINDERT, Thijs; TROOST, Lars (eds). *Shifting Powers and Human Rights Diplomacy*. Amsterdam: Amnesty International Netherlands (Strategic Studies Projects), pp.67-76, 2014.

_____. BERGE, Bruno. Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 60(1), 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201600111>>. Acesso em 2.fev.2017.

SANTOS, Norma Breda dos. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo. In: . *Brasil e Israel: diplomacia e sociedades*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. Dez anos no deserto: a participação brasileira na primeira missão de paz das Nações Unidas. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (orgs.). *Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global*. São Paulo: Editora Unesp, pp. 263-285, 2002a.

_____. O Oriente Médio: a eventual cooperação brasileira para o estabelecimento da paz e as lições trazidas pela História. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v.

45, n.º1, pp. 177-178, jun. 2002b. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292002000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 2.fev.2017.

_____. A política externa do governo Lula com relação ao conflito Israel-Palestina. *História* (São Paulo) v.33, n.º 2, pp. 189-216, jul./dez. 2014.

_____; UZIEL, EDUARDO. Forty Years of the United Nations General Assembly Resolution 3379 (XXX) on Zionism and Racism: the Brazilian Vote as an instance of United States - Brazil Relations. *Rev. Bras. Polít. Int.*, Brasília, v. 58, n.º 2, pp. 80-97, dec. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292015000200080&lng=en&tlng=en>. Acesso em 2.fev.2017.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. Discurso durante a 3439 Reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: UNITED NATIONS, Security Council. S/PV.3439. Iraq-Kuwait. Nova York, 17 out. 1994. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3439>. Acesso em: 20 abr..2017.

_____. Discurso durante a 5158 Reunião do Conselho de Segurança das Nações Unidas. In: UNITED NATIONS, Security Council. Sudan. S/PV.5158. Nova York, 31 mar. 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5158>. Acesso em: 20 mar.2018.

SARNEY, José. Discurso na XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1985. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007.

SCHOR, Adriana; ONUKI, Janina. Política Externa Brasileira e a coalizão IBAS: comércio e inserção internacional. In: RAMANZINI, Haroldo Jr; AYERBE Luis Fernando (orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e Negociações Internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

SEINTEFUS, Ricardo A. da Silva et al. O direito internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 50, n.º 2, pp. 7-24, 2007.

SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf>. Acesso em 15 abr.2016.

SERRA, José. Discurso do Ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. Brasília, 18 mai. 2016. Brasília: MRE, 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por->>

ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 20 jun.2016.

SIKKINK, Kathryn. The power of principled ideas: human rights policies in the US and Western Europe. In: GOLDSTEIN & KEOHANE (eds.) *Ideas in Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Policy Change*. New York: Cornell University Press, pp.139-170, 1995.

_____.; WALLING, Carrie Booth. The Impact of Human Rights Trials in Latin America. *Journal of Peace Research*, vol. 44, n.º 4, pp. 427–445, 2007.

_____. From pariah state to global protagonist: Argentina and the struggle for international human rights. *Latin American Politics and Society*, 50(1), pp.1-29, 2008.

_____. Latin America and the Idea of International Human Rights. In: DOMÍNGUEZ, Jorge I; COVARRUBIAS, Ana (eds.). *Routledge Handbook on Latin America in the World*. New York and London: Routledge, pp. 349-361, 2015.

SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo. Discurso na XXIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1974. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007a.

_____. Discurso na XXXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1977. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007b.

SMITH, Steve. Theories of foreign policy: an historical overview. In: CARLSNAES, Walter; GUZZINI, Steffano (eds). *Foreign Policy Analysis*. Sage: Londres, 2011.

SOBRINHO, Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio. Desdobramentos Recentes no Sistema ONU de Direitos Humanos: o novo Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.) *60 Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos: Conquistas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, pp.97- 112, 2009.

SODRÉ, Roberto de Abreu. Discurso na XLII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1987. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007a.

_____. Discurso na XLIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, 1988. In: SEIXAS CORRÊA, Luiz F. de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: FUNAG, 2007b.

SORJ, Bernardo. Decifrando a crise no Oriente Médio. *Revista Política Externa*, vol. 23, n.º3, jan./fev./mar. 2015.

SOUZA NETO, D. M. de. *A Política Externa Brasileira nos oito anos do Governo*

Lula: legados e lições para a inserção do Brasil no mundo. In: PAULA, M. de (org.). Nunca antes na história desse país ...? Um balanço das políticas do governo Lula. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2011. Disponível em: <<http://www.boell-latinoamerica.org/web/11-1051.html>> Acesso em 18 fev.2017.

STUENKEL, Oliver. Brazil as a New Global Agenda Setter? In: LINDERT, Thijs; TROOST, Lars (eds). Shifting Powers and Human Rights Diplomacy. Amsterdam: Amnesty International Netherlands (Strategic Studies Projects), pp.25-32, 2014a.

_____. Brazil's Diplomatic Retreat. Americas Quaterly, 11 fev. 2014b. Disponível em: <<http://americasquarterly.org/content/brazils-diplomatic-retreat>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Brazil and Responsibility to Protect: a case of agency and norm entrepreneurship in the Global South. International Relations Volume: 30 issue: 3, pp. 375-390, set. 2016a. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0047117816659594>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

_____. Temer and Refugees in Brazil: Off the Mark. Americas Quaterly, 29 set. 2016b. Disponível em: <<http://americasquarterly.org/content/temer-and-refugees-brazil-mark>>. Acesso em: 10 jan. 2017.

TICKNER, J. Ann. Identity in International Relations Theory: Feminist Perspectives. In: LAPID, Y. (ed.). The Return of Culture and Identity in IR Theory. Boulder: Lynne Rienner Publishers, pp. 147-162, 1996.

TRAUMANN, Andrew Patrick. A diplomacia dos petrodólares: relações do Brasil com o Mundo Árabe. Dissertação (Mestrado em História) – Universidade Estadual Paulista, 2007.

UN NEWS CENTRE. Arab rights charter deviates from international standards, says UN official. UN News Centre, Nova York, 30 jan. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25447#.WVqLbIjyvIU>>. Acesso em 25 mai.2017.

_____. UN human rights chief renews call on Security Council to refer Syria to ICC. UN News Centre, Nova York, 2 jul. 2012. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2012/07/414622-un-human-rights-chief-renews-call-security-council-refer-syria-icc>>. Acesso em 25 mar.2018.

UN WATCH. Human Rights Council Darfur Resolution Falls Short. UN Watch, Genebra, 13 dec. 2006. Disponível em: <<https://www.unwatch.org/human-rights-council-darfur-resolution-falls-short/>>. Acesso em 12 mai. 2017.

UNHCR. Global Trends – Forced Displacement in 2016. Genebra, junho 2017. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/globaltrends2016/>>. Acesso em 12 mai. 2017.

UNHCR STAFF. Refugees fly home to Darfur as security situation improves.

UNHCR news. Genebra, 15 dez.2017. Disponível em:<<http://www.unhcr.org/news/latest/2017/12/5a33b44c4/refugees-fly-home-darfur-security-situation-improves.html>>. Acesso em: 20 de mar. 2018.

UNRWA PRESS RELEASE. Brazil Contributes US\$ 960,000 and announces a further donation of US\$ 7.5 million to UNRWA. UNRWA Press Release, Gaza, 15 dez. 2011. Disponível em: <<https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/brazil-contributes-us-960000-and-announces-further-donation-us-75-million>>. Acesso em 25 mai.2017.

UZIEL, Eduardo. O Controverso caso da Resolução 242 (1967) do Conselho de Segurança. Revista Política Externa, vol. 20, n. ° 1, jun./jul./ago., 2011.

_____. O voto do Brasil e a condição de membro eletivo no CSNU. Revista Política Externa, vol. 21, n.º1, jun./jul./ago. 2012.

_____. O capítulo VII da Carta das Nações Unidas e as Decisões do Conselho de Segurança. Revista Política Externa, vol. 21, n.º4, abr./mai./jun. 2013.

_____. O décimo mandato do Brasil (2010-2011) e a presença reiterada de um membro eletivo no Conselho de Segurança da ONU. Revista Política Externa, vol. 22, n.º4, abr./mai./jun. 2014.

_____. OLIVEIRA, Ana Paula L.; ROCHA, Rafael. A atuação dos BRICS no Conselho de Segurança das Nações Unidas no ano de 2011. Revista Política Externa, vol. 23, n.º4, abr./mai./jun. 2015.

_____. O Conselho de Segurança, As Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas. Brasília: FUNAG, 2015.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; VIANA, Manuela Trindade. Security issues during Lula's administration: from the reactive to the assertive approach. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 53, n. spe, pp. 91-114, dec. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003473292010000300006>. Acesso em 12.jun.2017.

VILLAFANE, Luís Cláudio G. A América do Sul no discurso diplomático brasileiro: South America and Brazilian Diplomacy: Shifting Identities. Revista Brasileira de Política Internacional, 48 (2), pp.185-204, 2005.

VALOIS, Luislinda. Discurso da Ministra dos Direitos Humanos, Luislinda Valois, por ocasião do Segmento de Alto Nível da 34ª sessão do Conselho de Direitos Humanos da Nações Unidas. Genebra, 1º mar. 2017. Brasília: MRE, 2017. Disponível em:<<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/outras-autoridades-discursos/15816-discurso-da-ministra-dos-direitos-humanos-luislinda-valois-por-ocasio-do-seguimento-de-alto-nivel-da-34-sessao-do-conselho-de-direitos-humanos-da-nacoes-unidas-genebra-1-de-marco-de-2017>>. Acesso em 6 mar.2017.

VANNUCHI, Paulo de Tarso. Direitos Humanos: Avanços e Problemas no Brasil.

In: GIOVANNETTI, Andrea (org.) 60 Anos da Declaração Universal de Direitos Humanos: Conquistas do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, pp.113-134, 2009.

VENEMA, Bert; ALEXANDER Iñigo; KLUWE, Lauro; BRANCHTEIN, Rafael; DICHUTA, Rodrigo. O Posicionamento da Diplomacia Brasileira para o Estado de Israel: da Criação aos Choques do Petróleo. *Revista Perspectiva*, v. 9, n.º 16, pp.40-53, 2016.

VENTURA, Deisy. Public Health and Brazilian Foreign Policy. *Sur International Journal of Human Rights*, São Paulo, v.10, n.º 19, pp.94-113, 2013.

VIEIRA, Mauro Luis Iecker. Discurso de Posse do Ministro das Relações Exteriores Mauro Luiz Iecker Vieira. Brasília, 2 jan. 2015. Brasília: MRE, 2015a. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/6399-discurso-de-sua-excelencia-o-senhor-embaixador-mauro-luiz-iecker-vieira-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-palacio-itamaraty-2-de-janeiro-de-2015>>. Acesso em 15 set.2016.

_____. Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Mauro Vieira, durante almoço com Embaixadores do Grupo Africano residentes em Brasília. Brasília, 20 mar. 2015b. Brasília: MRE, 2015. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=8392>>. Acesso em: 15 mai. 2016.

_____. O melhor caminho para a paz. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 27 set. 2015c. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/09/1686809-o-melhor-caminho-para-a-paz.shtml>>. Acesso em: 25 mar.2017.

VIGEVANI, Tullo; KLEINAS, Alberto. Brasil-Israel: Da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949). São Paulo: CEDEC (n.º 68), 1999.

_____; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. *Tempo Social*, v. 15, n.º 2, pp. 31-61, 2003.

_____; OLIVEIRA, Marcelo F. de. Brazilian Foreign Policy in the Cardoso era: the search for autonomy through integration. *Latin American Perspectives*, v. 34, n.º 5, pp. 58-80, 2007.

_____; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia pela Autonomia da Diversificação. *Contexto Internacional*, vol.29, n.2, pp.273-335, jul./dez. 2007.

VILMER, Jean-Baptiste Jeangène. Dez mitos sobre a Responsabilidade de Proteger. *Revista Política Externa*, vol. 21, n.º 4, abr./mai./jun., 2013.

VINCENT, R.J. (ed.). *Foreign Policy and Human Rights: Issues and Responses*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.

VIOTTI, Maria Luiza Ribeiro; DUNLOP, Regina Maria Cordeiro; FERNANDES, Leonardo Luís Gorgulho N. (orgs.). O Brasil no Conselho de Segurança da ONU: 2010-2011. Brasília: FUNAG, 2014.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e as noções de soberania e não intervenção. Cadernos Adenauer n.º 5. Segurança e Soberania, São Paulo, 2001.

_____. De FHC a Lula: uma década de política externa (1995-2005). Civitas – Revista de Ciências Sociais, vol. 5. n.º 2, jul.-dez., 2005.

_____. Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

_____. A Primavera Árabe: entre a nova democracia e a velha geopolítica do petróleo. Porto Alegre: Leitura XXI, 2012.

_____. Itamaraty: crise na política externa ou disputa interna? Jornal da Universidade, Porto Alegre, n. 165, 10, nov. 2013. Disponível em: <http://issuu.com/jornaldauniversidade/docs/ju_165_-_novembro_2013/10>. Acesso em: 3 mar. 2016.

_____. O Grande Oriente Médio: da descolonização à primavera árabe. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

WAIBICH, Laura. IBAS 10 anos depois - Um balanço do bloco Índia, Brasil e África do Sul. Conectas Direitos Humanos, São Paulo, 5 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/6469-ibas-10-anos-depois>>. Acesso em 20 nov. 2018.

WALT, Stephen. The Renaissance of Security Studies. International Studies Quarterly, n.º 35, 1991.

WENDT, A. Anarchy is What States Make of it: The Social Construction of Power Politics. In: DERIAN, James Der (ed.). International Theory: Critical Investigations. London: Palgrave, 1995.

WELSH, Jennifer; QUINTON-BROWN, Patrick; MAcDIARMID, Victor. Proposta do Brasil da Responsabilidade ao Proteger: a perspectiva canadense. Revista Política Externa, vol. 21, n.º 4, abr./mai./jun., 2013.

WEYMOUTH, Lally. An interview with Dilma Rousseff, Brazil's president-elect. The Washington Post, Washington, 3 dez.2010. Disponível em: <<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2010/12/03/AR2010120303241.html>>. Acesso em: 20 mar.2018.

WHEELER, Nicholas. Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society. Oxford: Oxford University Press, 2000.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011). Brasília: FUNAG, 2016.

ZISSER, Eyal. Syria: Between Da'a and Suwayd: Communities and State in the Shadow of the Syrian Revolution. In: FRIEDMAN, Bruce; MADDY-WEITZMAN (eds.) *Inglorious Revolutions: State Cohesion in the Middle East after the Arab Spring*. Tel Aviv: The Moshe Dayan Center for Middle East and African Studies, 2014.

Sites mais consultados

Acervo do projeto Brasil Nunca Mais. Disponível em: <<http://bnmdigital.mpf.mp.br/pt-br/>>.

The American Presidency Project. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/>>.

Assembleia Geral das Nações Unidas. Resoluções. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>>.

_____. Social, Humanitarian & Cultural Issues (Third Committee). Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>>.

Blog do Itamaraty. Disponível em: <<http://blog.itamaraty.gov.br/>>.

Brasil e os ODM. Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/o-brasil-e-os-odm>>.

Centro de História e Documentação diplomática (CHDD). Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/chdd/>>.

Comissão Nacional da Verdade. Disponível em: <<http://www.cnv.gov.br/index.php>>.

Conectas Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.conectas.org/>>.

_____. BdONU. Disponível em: <www.conectas.org/bdonu>.

Conselho de Segurança das Nações Unidas. Resoluções. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sc/documents>>.

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/>>.

_____. Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/index.php/jurisprudencia>>.

Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Página do Brasil. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/countries/LACRegion/Pages/BRIndex.aspx>>.

_____. Status de ratificações de tratados internacionais. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>.

_____. Documentação da Comissão Internacional Independente de Inquérito sobre a República Árabe da Síria. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/IICISyria/Pages/Documentation.aspx>>.

Invest & Export Brasil: Guia de Comércio Exterior e Investimento. Disponível em: <<http://www.investexportbrasil.gov.br/indicadores-economicos-e-comerciais>>.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Estatísticas de Comércio Exterior. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior>>.

Ministério de Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>.

_____. Sistema Consular Integrado, Sistema Atos Internacionais. Disponível em: <<http://dai-mre.serpro.gov.br/>>.

Palácio do Planalto da Presidência da República, Legislação. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no Brasil. Disponível em: <<http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/>>.

RPU e o Brasil. Disponível em: <<http://rpubrasil.org>>.

Security Council Report. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org>>.

_____. Israel Palestina. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/israelpalestine/>>.

_____. Síria. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/syria/>>.

_____. Irã. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org/iran/>>.

Supremo Tribunal Federal, Jurisprudência. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>> .

United Nations Bibliographic Information System. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org/>>.

United Nations Human Rights Council. Disponível em: <<http://www.ohchr.org>>.

your.HCR.org. Disponível em: <<http://yourhrc.org/>>.

Decisões Judiciais

Corte Interamericana de Direitos Humanos

Corte Interamericana de Direitos Humanos. Caso Barrios Altos Vs. Peru. Sentença de 14 de Março de 2001. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_75_esp.pdf>. Acesso em 10 jan.2017.

_____. Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile. Sentença de 26 de Setembro de 2006. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf>. Acesso em 10 jan.2017.

_____. Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha Do Araguaia”) vs. Brasil. Sentença de 24 de Novembro de 2010. Disponível em: <http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf>. Acesso em 10 jan.2017.

Supremo Tribunal Federal do Brasil

Supremo Tribunal Federal do Brasil. Tribunal Pleno. Mandado de Segurança 22.164/SP. Relator Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 30 out. 1995. DJ de 17.11.95, p.39206.

_____. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153/DF. Tribunal Pleno. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, DF, 29 abr. 2010. DJe 145. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=612960>>. Acesso em 10 jan.2017.

Documentos da Organização das Nações Unidas

Assembleia geral da ONU

Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. Resolução A/RES/181(II). Future Government of Palestine. Nova York, 1947. Disponível em: <[http://undocs.org/A/RES/181\(II\)](http://undocs.org/A/RES/181(II))>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/273(III). Admission of Israel to membership in the United Nations. Nova York, 1949. Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/273\(III\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/273(III))>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3210(XXIX). Invitation to the Palestine Liberation

Organization. Nova York, 1974. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3210\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3210(XXIX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3237(XXIX). Observer status for the Palestine Liberation Organization. Nova York, 1974. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3237\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3237(XXIX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3236(XXIX). Question of Palestine. Nova York, 1974. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3236\(XXIX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3236(XXIX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3375(XXX). Invitation to the Palestine Liberation Organization to participate in the efforts for peace in the Middle East. Nova York, 1975. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3375\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3375(XXX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3376(XXX). Question of Palestine. Nova York, 1975. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3376\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3376(XXX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3379(XXX). Elimination of all forms of racial discrimination. Nova York, 1975. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3379(XXX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/3414(XXX). The situation in the Middle East. Nova York, 1975. Disponível em:
<[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414\(XXX\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3414(XXX))>.
Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/31/20. Question of Palestine. Nova York, 1976. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/31/20>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/31/61. The situation in the Middle East. Nova York, 1976. Disponível em:
<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/31/61>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/32/40B. Question of Palestine. Nova York, 1977. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/32/40>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/41/11. Declaration of a zone of peace and co-operation

of the South Atlantic. Nova York, 1986. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/11>. Acesso em 15 set. 2016.

_____. Resolução A/RES/46/86. Elimination of racism and racial discrimination. Nova York, 1991. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/46/86>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/60/1. 2005 World Summit Outcome. Nova York, 2005. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/60/1>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Resolução A/63/677. Implementing the responsibility to protect. Nova York, 2009. Disponível em: <<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/EEF9DE1F698AA70D8525755100631D7C>>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Resolução A/RES/65/265. Suspension of the rights of membership of the Libyan Arab Jamahiriya in the Human Rights Council. Nova York, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/65/265>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Letter dated 9 November 2011 from the Permanent Representative of Brazil to the United Nations addressed to the Secretary-General. A/66/551-S/2011/701. Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept. Nova York, 2011. Disponível em: <<http://www.globalr2p.org/media/files/concept-paper-rwp.pdf>>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Resolução A/RES/68/167. The right to privacy in the digital age. Nova York, 2013. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/167>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/RES/67/262. The situation in the Syrian Arab Republic. Nova York, 2013. Disponível em: <https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/262>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Resolução A/RES/69/166. The right to privacy in the digital age. Nova York, 2014. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/69/166>. Acesso em 20 fev. 2017

Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas

Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas. Resolução A/HRC/RES/S-1/1. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory.

Genebra, 2006. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/S-1/1>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/S-2/1. The grave situation of human rights in Lebanon caused by Israeli military operations. Genebra, 2006. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/S-2/1>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/ S-3/1. Human rights violations emanating from Israeli military incursions in the Occupied Palestinian Territory, including the recent one in northern Gaza and the assault on Beit Hanoun. Genebra, 2006. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session3/Pages/3rdSpecialSession.aspx>>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/2/3. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=63&t=11>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/2/4. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=63&t=11>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/DEC/2/115. Darfur. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=63&t=3>. Acesso em: 15 fev.2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/3/1. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory: follow-up to Human Rights Council resolution S-1/1. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/Documents/dpage_e.aspx?b=10&se=65&t=11 >. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/3/3. Report of the Commission of Inquiry on Lebanon. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/3/3>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/4/2. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory: follow-up to Human Rights Council resolutions S-1/1 and S-3/1. Genebra, 2007. Disponível em: http://ap.ohchr.org/documents/sdpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/4/2>. Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/6/18. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory: follow-up to Human Rights Council resolutions S-1/1 and

S-3/1. Genebra, 2007. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_18.pdf.
 Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/6/19. Religious and cultural rights in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2007. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_6_19.pdf.
 Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/S-6/1. Human rights violations emanating from Israeli military attacks and incursions in the Occupied Palestinian Territory, particularly in the occupied Gaza Strip. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/S-6/1.
 Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/7/1. Human rights violations emanating from Israeli military attacks and incursions in the Occupied Palestinian territory, particularly the recent ones in the occupied Gaza Strip. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_1.pdf.
 Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/7/17. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_17.pdf.
 Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/7/18. Israeli settlements in the Occupied Territory, including East Jerusalem, occupied Syrian Golan. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_18.pdf.
 Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/7/30. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_7_30.pdf.
 Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/9/18. Follow-up to resolution S-3/1: human rights violations emanating from Israeli military incursions in the Occupied Palestinian Territory and the shelling of Beit Hanoun. Genebra, 2008. Disponível em:
http://ap.ohchr.org/documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_9_18.pdf.
 Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/S-9/1. The grave violations of human rights in the Occupied Palestinian Territory, particularly due to the recent Israeli military attacks against the occupied Gaza Strip. Genebra, 2009. Disponível em:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G09/102/84/PDF/G0910284.pdf?OpenElement>.

Acesso em 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/10/17. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_17.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/10/18. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_18.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/10/19. Human rights violations emanating from the Israeli military attacks and operations in the Occupied Palestinian Territory. Genebra, 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_19.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/10/20. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_20.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/10/21. Follow-up to Council resolution S-9/1 on the grave violations of human rights in the Occupied Palestinian Territory, particularly due to the recent Israeli military attacks against the occupied Gaza Strip. Genebra, 2009. Disponível em: <http://ap.ohchr.org/Documents/E/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_21.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/12/L.23 25. Access to medicine in the context of the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health. Genebra, 2009. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/159/57/PDF/G0915957.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 15 fev.2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/S-12/1. The human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2009. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/LTD/G09/168/07/PDF/G0916807.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/13/5. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G10/135/46/PDF/G1013546.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/13/6. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G10/135/46/PDF/G1013546.pdf?OpenElement>>.

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/24/PDF/G1012824.pdf?OpenElement>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/13/7. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/17/PDF/G1012817.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/13/8. The grave human rights violations by Israel in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/31/PDF/G1012831.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/13/9. Follow-up to the report of the United Nations Independent International Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/128/38/PDF/G1012838.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/14/1. The grave attacks by Israeli forces against the humanitarian boat convoy. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/145/34/PDF/G1014534.pdf?OpenElement>>
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/15/1. Follow-up to the report of the independent international fact-finding mission on the incident of the humanitarian flotilla. Genebra, 2010. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G10/166/05/PDF/G1016605.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/S-15/1. Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/115/24/PDF/G1111524.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/9. Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/125/34/PDF/G1112534.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/17. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/83/PDF/G1112783.pdf?OpenElement>>.
Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/19. Cooperation between Tunisia and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Genebra, 2011. Disponível em: <[https://documents-dds-](https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/83/PDF/G1112783.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/90/PDF/G1112790.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/20. Follow-up to the report of the independent international fact-finding mission on the incident of the humanitarian flotilla. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/127/34/PDF/G1112734.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/29. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/128/11/PDF/G1112811.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/30. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/128/39/PDF/G1112839.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/31. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/128/59/PDF/G1112859.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/16/32. Follow-up to the report of the United Nations Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/128/66/PDF/G1112866.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/ S-16/1. The current human rights situation in the Syrian Arab Republic in the context of recent events. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/130/54/PDF/G1113054.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/17/10. Follow-up to the report of the independent international fact-finding mission on the incident of the humanitarian flotilla. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/127/60/PDF/G1212760.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/17/17. Situation of human rights in the Libyan Arab Jamahiriya. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/148/21/PDF/G1114821.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/ S-17/1. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/ResS17_1.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018. August 2011 BRA observador CDH apoio

_____. Resolução A/HRC/RES/18/9. Resumption of the rights of membership of Libya in the Human Rights Council. Genebra, 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G11/166/47/PDF/G1116647.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018. BRA observador apoio set. 2011

_____. Resolução A/HRC/RES/S-18/1. The human rights situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2011. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/SpecialSession/Session18/A-HRC-RES-S-18-1_en.pdf>. Acesso em: 10 mar.2018. Dez 2011 BRA observador CDH apoio

_____. Resolução A/HRC/RES/S-19/1. The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in El-Houleh. Genebra, 2012. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/G12/137/73/PDF/G1213773.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018. Junho 2012 BRA observador CDH apoio

_____. Resolução A/HRC/RES/22/17. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/15/PDF/G1312915.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/19. Technical assistance for Libya in the field of human rights. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/36/PDF/G1312936.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/23. Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/19/PDF/G1314819.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/24. Situation of human rights in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/75/PDF/G1312975.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/25. Follow-up to the report of the United Nations Independent International Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/67/PDF/G1312967.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/26. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/60/PDF/G1312960.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/27. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/129/49/PDF/G1312949.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/28. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/132/96/PDF/G1313296.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/22/29. Follow-up to the report of the independent international factfinding mission to investigate the implications of Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/130/06/PDF/G1313006.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Relatório A/HRC/RES/22/59. Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic. Genebra, 2013. Disponível em: <<http://old.conectas.org/arquivos-site/Report%20of%20the%20independent%20international%20comission%20of%20inquiry%20on%20the%20Syrian%20Arab%20Republic.pdf>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/23/1. The deteriorating situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the recent killings in Al Qusayr. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/148/73/PDF/G1314873.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/23/26. The deterioration of the situation of human rights in the Syrian Arab Republic, and the need to grant immediate access to the commission of inquiry. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/151/26/PDF/G1315126.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/24/22. The continuing grave deterioration of the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/179/64/PDF/G1317964.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/24/32. Technical assistance and capacity-building for Yemen in the field of human rights. Genebra, 2013. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G13/180/06/PDF/G1318006.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/23. The continuing grave deterioration of the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/133/07/PDF/G1413307.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/24. Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/133/64/PDF/G1413364.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/27. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/134/37/PDF/G1413437.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/28. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/134/82/PDF/G1413482.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/29. Human rights situation in Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/134/59/PDF/G1413459.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/30. Follow-up to the report of the United Nations Independent International Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/135/47/PDF/G1413547.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/31. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/135/54/PDF/G1413554.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/25/37. Technical assistance for Libya in the field of human rights. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/136/31/PDF/G1413631.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/DEC/25/117. Panel on the right to privacy in the digital age. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/136/89/PDF/G1413689.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/26/13. The promotion, protection and enjoyment of human rights on the Internet. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/082/83/PDF/G1408283.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/26/23. The continuing grave deterioration in the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/087/24/PDF/G1408724.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/S-21/1. Ensuring respect for international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session21/Pages/21stSpecialSession.aspx>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/S-22/1. The human rights situation in Iraq in the light of abuses committed by the so-called Islamic State in Iraq and the Levant and associated groups. Genebra, 2014. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/SpecialSessions/Session22/Pages/22ndSpecialSession.aspx>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/27/16. The continuing grave deterioration in the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/179/64/PDF/G1417964.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/27/19. Technical assistance and capacity-building for Yemen in the field of human rights. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/178/26/PDF/G1417826.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/27/32. Human rights, sexual orientation and gender identity. Genebra, 2014. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/177/32/PDF/G1417732.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/HRC/28/16. The right to privacy in the digital age. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G15/061/64/PDF/G1506164.pdf?OpenElement>>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/20. The continuing grave deterioration in the human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/072/69/PDF/G1507269.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/21. Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/072/59/PDF/G1507259.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/24. Human rights in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/075/76/PDF/G1507576.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/25. Right of the Palestinian people to self-determination. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/073/73/PDF/G1507373.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/26. Israeli settlements in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/075/48/PDF/G1507548.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/27. Human rights situation in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/075/86/PDF/G1507586.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/30. Technical assistance and capacity-building to improve human rights in Libya. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/071/14/PDF/G1507114.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/28/32. Technical assistance and capacity-building in strengthening human rights in Iraq in the light of the abuses committed by Daesh and associated terrorist groups. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/072/37/PDF/G1507237.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/29/16. The grave and deteriorating human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2015. Disponível em: <<https://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/50/PDF/G1516350.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/29/20. The incompatibility between democracy and racism. Genebra, 2015. Disponível em:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/162/19/PDF/G1516219.pdf?OpenElement>. Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução A/HRC/RES/29/25. Ensuring accountability and justice for all violations of international law in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem. Genebra, 2015. Disponível em:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/163/12/PDF/G1516312.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/30/10. The grave and deteriorating human rights and humanitarian situation in the Syrian Arab Republic. Genebra, 2015. Disponível em:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/233/83/PDF/G1523383.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/30/18. Technical assistance and capacity-building for Yemen in the field of human rights. Genebra, 2015. Disponível em:
<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/232/22/PDF/G1523222.pdf?OpenElement>. Acesso em: 10 mar.2018.

_____. Resolução A/HRC/RES/32/2. Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity. Genebra, 2016. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/RES/32/2. Acesso em 20 fev. 2017.

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas

Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas. Resolução S/RES/95. The Palestine Question. Nova York, 1951. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/95\(1951\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/95(1951)). Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução S/RES/242. Middle East. Nova York, 1967. Disponível em: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242\(1967\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/242(1967)). Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução S/RES/338. Cease-fire in Middle East. Nova York, 1973. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338\(1973\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/338(1973)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/607. Territories occupied by Israel. Nova York, 1988. Disponível em:
[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/607\(1988\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/607(1988)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/608. Territories occupied by Israel. Nova York, 1988. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/608\(1988\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/608(1988)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/636. Territories occupied by Israel. Nova York, 1989. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/636\(1989\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/636(1989)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/641. Territories occupied by Israel. Nova York, 1989. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/641\(1989\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/641(1989)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/661. Iraq-Kuwait. Nova York, 1990. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/661\(1990\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/661(1990)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/678. Iraq-Kuwait. Nova York, 1990. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678\(1990\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/678(1990)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/687. Iraq-Kuwait. Nova York, 1991. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/687\(1991\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/687(1991)). Acesso em 15 abr. 2017.

_____. Resolução S/RES/748. Libyan Arab Jamahiriya. Nova York, 1992. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/748\(1992\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/748(1992)). Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução S/RES/1397. The Middle East, including the Palestinian question. Nova York, 2002. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1397\(2002\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1397(2002)). Acesso em 20 fev. 2017.

_____. Resolução S/RES/1593. Sudan. Nova York, 2005. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593\(2005\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1593(2005)). Acesso em 20 mar. 2018.

_____. Resolução S/RES/1970. Peace and security in Africa - Libya. Nova York, 2011. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20\(2011\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20(2011)). Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Resolução S/RES/1973. The situation in Libya. Nova York, 2011. Disponível em: [<http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20\(2011\)>](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1973%20(2011)). Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Statement by the President of the Security Council. S/PRST/2011/4. Maintenance of international peace and security. Nova York, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PRST/2011/4>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Draft resolution S/2011/612. Middle East situation. Nova York, 2011. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/612>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. Draft resolution S/2014/348. The situation in the Middle East (Syria). Nova York, 2014. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2014/348>. Acesso em 10 mar. 2018.

_____. SC/11407. Meetings Coverage. Referral of Syria to International Criminal Court Fails as Negative Votes Prevent Security Council from Adopting Draft Resolution, Nova York, 2014. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/2014/sc11407.doc.htm>>. Acesso em 10 mar. 2018.

ANEXOS

Anexo 1

Obs: TPO= territórios palestinos ocupados

Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU (triênios: 2006-2008; 2009-2011; 2013-2015)							
Ano	Mês	Sessão	Res.	Título	Tipo/item	Tema	Voto
2006	jul.	S-1	S-1/1	Situação dos dh no TPO	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2006	ago.	S-2	S-2/1	Grave situação dh no Líbano - operações militares israelenses	country – situations n/a	Israel Líbano	sim
2006	set.	HRC-2	2/3	DH nas Colinas de Golã	country-situations n/a	Israel Síria	sim
2006	set.	HRC-2	2/4	Assentamentos Israelenses no TPO (incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã)	country – situations n/a	Israel Palestina Síria	sim
2006	nov.	S-3	S-3/1	Incursoes militares israelenses no TPO (Gaza, Beit Hanoun)	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2006	dez.	HRC-3	3/1	Situação dos DH no TPO Follow-up res. S-1/1	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2006	dez.	HRC-3	3/3	Relatório da Comissão de Inquérito sobre o Líbano	country – situations n/a	Israel Líbano	consenso
2007	mar.	HRC-4	4/2	Situação dos dh no TPO Follow-up res. S-1/1 e S-3/1	country – situations n/a	Israel Palestina	consenso
2007	set.	HRC-6	6/18	Situação dos dh no TPO Follow-up res. S-1/1 e S-3/1	country – situations 7	Israel Palestina	consenso
2007	set.	HRC-6	6/19	Direitos culturais e à religião no TPO(incluso Jerusalém Oriental)	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2008	jan.	S-6	S-6/1	Violações dos dh - incursões militares de Israel no TOP (Faixa de Gaza)	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2008	mar.	HRC-7	7/1	Violações de dh- incursões militares de Israel no TPO(Faixa de Gaza)	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2008	mar.	HRC-7	7/17	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	consenso
2008	mar.	HRC-7	7/18	Assentamentos Israelenses no TPO (incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã)	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2008	mar.	HRC-7	7/30	Direitos Humanos nas Colinas de Golã ocupada	country – situations 7	Israel Síria	sim
2008	set.	HRC-9	9/18	Follow-up res.S-3/1: violações dh - incursões militares israelenses no	country – situations 7	Israel Palestina	sim

				TPO (Gaza, Beit Hanoun)			
2009	jan.	S-9	S-9/1	As graves violações de dh no TPO - recentes ataques militares israelenses contra a Faixa de Gaza	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2009	mar.	HRC-10	10/17	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	sim
2009	mar.	HRC-10	10/18	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2009	mar.	HRC-10	10/19	Violações dos dh - operações militares israelenses no TPO	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2009	mar.	HRC-10	10/20	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	consenso
2009	mar.	HRC-10	10/21	Follow-up res. S-9/1 violações de dh no TPO – operações israelenses Faixa de Gaza	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2009	out.	S-12	S-12/1	A situação dos dh no TPO incluso Jerusalém Oriental	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2010	mar.	HRC-13	13/5	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	sim
2010	mar.	HRC-13	13/6	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2010	mar.	HRC-13	13/7	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2010	mar.	HRC-13	13/8	Graves violações de dh cometidas por Israel nos TPO, incluso Jerusalém Oriental	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2010	mar.	HRC-13	13/9	Follow-up do relatório da Missão Internacional e Independente da ONU de Averiguação sobre o Conflito em Gaza	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2010	jun.	HRC-14	14/1	Ataques das forças israelenses contra a flotilha humanitária	country – situations 1	Israel	sim
2010	set.	HRC-15	15/1	Follow-up do relatório da Missão Internacional Independente de averiguação sobre o incidente da flotilha humanitária	country – situations 1	Israel	sim
2011	fev.	S-15	S-15/1	Situação dos direitos humanos na Líbia * recomenda à AGNU a suspensão da Líbia do CDH	country – situations n/a	Líbia	consenso
2011	mar.	HRC-16	16/9	Situação dos direitos humanos no Irã	country – situations 4	Irã	sim
2011	mar.	HRC-16	16/17	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	sim

2011	mar.	HRC-16	16/19	Cooperação Tunísia - Alto Comissariado da ONU Direitos humanos	apoio tec./cap. Building 10	Tunísia	consenso
2011	mar.	HRC-16	16/20	Follow-up do relatório da Missão Int. Ind. de averiguação sobre o incidente da flotilha humanitária	country – situations 1	Israel	sim
2011	mar.	HRC-16	16/29	Situação dh no TPO incluso Jerusalém Oriental	country - situations	Israel Palestina	sim
2011	mar.	HRC-16	16/30	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2011	mar.	HRC-16	16/31	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2011	mar.	HRC-16	16/32	Follow-up do relatório da Missão da ONU de Averiguação sobre o Conflito em Gaza	country – situations 7	Israel	sim
2011	abr.	S-16	S-16/1	Atual situação dos direitos humanos Síria	country situations n/a	Síria	sim
2011	jun.	HRC-17	17/10	Follow-up relatório Missão Int. Ind. averiguação - incidente da flotilha humanitária	country – situations 1	Israel	sim
2011	jun.	HRC-17	17/17	Situação dos direitos humanos na Líbia	country – situations 4	Líbia	consenso
2013	mar.	HRC-22	22/17	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	sim
2013	mar.	HRC-22	22/19	Assistência técnica em direitos humanos Líbia	apoio tec./cap. Building 10	Líbia	consenso
2013	mar.	HRC-22	22/23	Situação dos direitos humanos no Irã	country – situations 4	Irã	sim
2013	mar.	HRC-22	22/24	Situação dos direitos humanos na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2013	mar.	HRC-22	22/25	Follow-up relatório Missão ONU Averiguação Conflito Gaza	country situations 7	Israel Palestina	sim
2013	mar.	HRC-22	22/26	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2013	mar.	HRC-22	22/27	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2013	mar.	HRC-22	22/28	Situação dh no TPO incluso Jerusalém Oriental	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2013	mar.	HRC-22	22/29	Follow-up relatório da Missão de Investigação Int. Ind. na investigação das implicações dos assentamentos de ISR. p/ os dtos civis, pol., ec,	country – situations 7	Israel Palestina	sim

				soc. e cult. do povo palestino			
2013	jun.	HRC-23	23/1	Deterioração situação dh na Síria - recentes mortes em Al Qusayr	country – situations 1	Síria	sim
2013	jun.	HRC-23	23/26	Deterioração situação dh na Síria - necessidade acesso imediato à comissão de inquérito	country – situations 4	Síria	sim
2013	set.	HRC-24	24/22	Contínua e grave deterioração dos dh e situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2013	set.	HRC-24	24/32	Assistência técnica e cap. building Iêmen no campo dos dh	apoio tec./cap. Building 10	Iêmen	consenso
2014	mar.	HRC-25	25/23	Contínua e grave deterioração dos dh e situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2014	mar.	HRC-25	25/24	Situação dos direitos humanos no Irã	country – situations 4	Irã	sim
2014	mar.	HRC-25	25/27	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2014	mar.	HRC-25	25/28	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2014	mar.	HRC-25	25/29	Situação dh no TPO incluso Jerusalém Oriental	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2014	mar.	HRC-25	25/30	Follow-up relatório Missão ONU Averiguação Conflito Gaza	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2014	mar.	HRC-25	25/31	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	
2014	mar.	HRC-25	25/37	Assistência técnica Líbia no campo de dh	apoio tec./cap. Building 10	Líbia	consenso
2014	jun.	HRC-26	26/23	Contínua e grave deterioração dos dh e situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2014	jul.	S-21	S-21/1	Garantia do respeito ao direito internacional no TPO, incluso Jerusalém Oriental	country – situations n/a	Israel Palestina	sim
2014	set.	S-22	S-22/1	A situação dos dh no Iraque –abusos Estado Islâmico	country – situations n/a	Iraque	sim
2014	set.	HRC-27	27/16	Contínua e grave deterioração dos dh e situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2014	set.	HRC-27	27/19	Assistência técnica e cap. building Iêmen no campo dos dh	apoio tec./cap. Building 10	Iêmen	consenso

2015	mar.	HRC-28	28/20	Continua e grave deterioração dos dh e situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	abstenção
2015	mar.	HRC-28	28/21	Situação dos direitos humanos no Irã	country – situations 4	Irã	abstenção
2015	mar.	HRC-28	28/24	Direitos Humanos nas Colinas de Golã	country – situations 7	Israel Síria	sim
2015	mar.	HRC-28	28/25	Direito à autodeterminação do povo palestino	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2015	mar.	HRC-28	28/26	Assentamentos israelenses no TPO - incluso Jerusalém Oriental e Colinas Golã	country – situations 7	Israel Palestina Síria	sim
2015	mar.	HRC-28	28/27	Situação dh no TPO incluso Jerusalém Oriental	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2015	mar.	HRC-28	28/30	Assistência técnica e cap. building Líbia	apoio tec./cap. Building 10	Líbia	consenso
2015	mar.	HRC-28	28/32	Assistência técnica e cap. building Iraque	apoio tec./cap. Building 10	Iraque	consenso
2015	jun.	HRC-29	29/16	Grave e deteriorada situação dos dh e da situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2015	jun.	HRC-29	29/25	Garantia <i>accountability</i> justiça p/ violações. dto. internacional TPO, Jerusalém Oriental	country – situations 7	Israel Palestina	sim
2015	set.	HRC-30	30/10	Grave e deteriorada situação dos dh e da situação humanitária na Síria	country – situations 4	Síria	sim
2015	set.	HRC-30	30/18	Assistência técnica e cap. building Iêmen no campo dos dh	apoio tec./cap. Building 10	Iêmen	consenso

* Tabela organizada pela autora.

Dados disponíveis em: Fonte: Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Sessions.aspx>>. Acesso em: 15 mar. 2018. Sistema de Informação Bibliográfica das Nações Unidas (UNBISnet). Disponível em: <<http://unbisnet.un.org>>. Acesso em: 15 mar. 2018. Security Council Report. Disponível em: <<http://www.securitycouncilreport.org>>. Acesso em: 15 mar. 2018. Your HCR.org. Disponível em: <<http://yourhcr.org/>>. Acesso em: 15 mar. 2018. Conectas. BdONU. Disponível em: <www.conectas.org/bdonu>. Acesso em: 15 nov. 2017.

Anexo 2

Brasil na Terceira Comissão da AGNU (2006-2015)					
Ano	Sessão	Res. AGNU 3ª Com.	Título	Item da agenda	Voto
2006	61ª	61/152 A/C.3/61 /L.51	The right of the Palestinian people to self-determination	Rights of peoples	sim
2006	61ª	61/154 A/C.3/61 /L.13/Re v.1	The human rights situation arising from the recent Israeli military operations in Lebanon	Promotion and protection of human rights	sim
2006	61ª	61/176 A/C.3/61 /L.41	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2007	62ª	62/146 A/C.3/62 /L.63	The right of the Palestinian people to self determination	Right of peoples to self- determination	sim
2007	62ª	62/168 A/C.3/62 /L.43	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2008	63ª	63/165 A/C.3/63 /L.52	The rights of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self- determination	sim
2008	63ª	63/191 A/C.3/63 /L.40	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2009	64ª	64/150 A/C.3/64 /L.56	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self- determination	sim
2009	64ª	64/176 A/C.3/64 /L.37	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2010	65ª	65/202 A/C.3/65 /L.52	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self- determination	sim
2010	65ª	65/226 A/C.3/65 /L.49	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2011	66ª	66/146 A/C.3/66 /L.61	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self- determination	sim
2011	66ª	66/173 A/C.3/66 /L.57	Situation of human rights in the Syrian Arab Republic	Human rights situations	sim
2011	66ª	66/175 A/C.3/66 /L.56	Situation of human rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2012	67ª	67/ A/C.3/67 /L.51	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self- determination	sim
2012	67ª	67/183 A/C.3/67 /L.52	Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic	Human rights situations	sim
2012	67ª	67/182 A/C.3/67 /L.51	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção

2013	68 ^a	68/154 A/C.3/68 /L.68	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self-determination	sim
2013	68 ^a	68/182 A/C.3/68 /L.42	Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic	Human rights situations	sim
2013	68 ^a	68/184 A/C.3/68 /L.57	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2014	69 ^a	69/165 A/C.3/69 /L.58	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self-determination	sim
2014	69 ^a	69/189 A/C.3/69 /L.31	Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic	Human rights situations	sim
2014	69 ^a	69/190 A/C.3/69 /L.33	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção
2015	70 ^a	70/141 A/C.3/70 /L.42	The right of the Palestinian people to self-determination	Right of peoples to self-determination	sim
2015	70 ^a	70/234 A/C.3/70 /L.47	Situation of Human Rights in the Syrian Arab Republic	Human rights situations	sim
2015	70 ^a	70/173 A/C.3/70 /L.45	Situation of Human Rights in the Islamic Republic of Iran	Human rights situations	abstenção

* Tabela organizada pela autora.

Dados disponíveis em: Assembleia Geral da ONU. *General Assembly Resolutions*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/documents/general-assembly-resolutions/index.html>>. Acesso em: 15 mar. 2018; Assembleia Geral da ONU. *Social, Humanitarian & Cultural Issues (Third Committee)*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/ga/third/index.shtml>>. Acesso em: 15 mar. 2018. Conectas. BdONU. Disponível em: <www.conectas.org/bdonu>. Acesso em: 15 nov. 2017.