

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

MARIA EDUARDA MONDADORI TOMASINI

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS
HUMANOS DE DILMA ROUSSEFF A JAIR BOLSONARO (2011- 2022)**

Porto Alegre

2023

MARIA EDUARDA MONDADORI TOMASINI

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS
HUMANOS DE DILMA ROUSSEFF A JAIR BOLSONARO (2011- 2022)**

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Tomasini, Maria Eduarda Mondadori
As mudanças na política externa brasileira para os
direitos humanos de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro
(2011- 2022) / Maria Eduarda Mondadori Tomasini. --
2023.
102 f.
Orientador: André Luiz Reis da Silva.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Análise de Política Externa. 2. Política Externa
Brasileira. 3. Direitos Humanos. 4. Conselho de
Direitos Humanos das Nações Unidas. I. Silva, André
Luiz Reis da, orient. II. Título.

MARIA EDUARDA MONDADORI TOMASINI

**AS MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS
HUMANOS DE DILMA ROUSSEFF A JAIR BOLSONARO (2011- 2022)**

Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, da Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, xxx de maio de 2023

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Lucas Ribeiro Mesquita
UNILA

Profa. Dra. Tatiana Vargas Maia
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

Para minha mãe, com amor.

AGRADECIMENTOS

A realização dessa pesquisa não seria possível sem todo o incentivo e amor incondicional da minha família, que nunca mediu esforços para que eu seguisse meus sonhos. Agradeço à minha mãe, Zara, por estar presente e ser suporte, carinho e força. Ao meu pai, Claudio, e à minha outra mãe, Regina, por todo apoio e cuidado ao longo desses anos, por me ensinar a ouvir e a me posicionar. Um obrigada especial para aqueles que dividem a vida comigo desde que nasci, minha irmã, Ana Carolina, e meu irmão, Lucas, por todas as vezes que me fizeram rir, aliviando a tensão dessa trajetória. E obrigada a Tainá, meu amor, por tornar a caminhada mais leve, por ser calma e por recarregar minhas energias. Obrigada por fazer minha vida mais feliz.

Entendo quando falam que a experiência do Mestrado pode ser muito solitária e agradeço por nunca ter estado sozinha. Obrigada às minhas amigas de longa data, Giovanna e Mariane, pelas conversas, pelas trocas, pelo companheirismo e por serem abrigo quando mais preciso. Obrigada à Camila e ao Miguel, pessoas incríveis que o curso de Relações Internacionais me apresentou, pela paciência ao longo dessa caminhada e por me incentivarem a ser uma pessoa melhor, eu me espelho em vocês.

Agradeço à oportunidade de realizar esta pesquisa em uma universidade pública, que garante ensino gratuito e de excelência. Agradeço, especialmente, ao meu orientador, Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva, por todos os ensinamentos, pelas reflexões e pela paciência ao longo desta trajetória. Foi um privilégio poder contar com uma referência na área de Política Externa Brasileira no desenvolvimento desta pesquisa e na experiência de Estágio Docência. Por fim, agradeço à banca pela disposição em avaliar este trabalho.

"Que amanhã não seja só um
ontem com um novo nome" - Emicida

RESUMO

Esta pesquisa busca analisar as mudanças ocasionadas na política externa brasileira (PEB) no que se refere à agenda de direitos humanos de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro (2011-2022), por meio das Mensagens ao Congresso Nacional e das posições do Brasil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDHNU). Nesse sentido, como objetivos específicos se busca analisar a trajetória da política externa brasileira para os direitos humanos (PEBDH); a articulação entre os cenários doméstico e internacional, visando verificar como estes influenciam na construção e mudança da política externa brasileira; e por fim, examinar o posicionamento do Brasil em temas de direitos humanos no Sistema Internacional, por meio das votações das resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU. A pesquisa baseia-se na análise das Mensagens ao Congresso Nacional de 2011 a 2022 e nos documentos oficiais das sessões do CDHNU. A partir desses documentos, examinam-se as prioridades da política externa brasileira para os direitos humanos, elencadas na Mensagem ao Congresso de cada ano; e analisa-se a posição do Brasil, por meio de suas votações no CDHNU, averiguando como as alterações na política externa brasileira são refletidas no posicionamento do país no principal organismo internacional de proteção aos direitos humanos. Além disso, utilizam-se fontes bibliográficas que compõem o marco teórico e metodológico, auxiliando na análise das fontes primárias. A hipótese é de que a remodelação interna do Brasil reflete na formulação e condução da política externa brasileira para os direitos humanos, assumindo um discurso interno que é também amplificado para o cenário internacional de caráter conservador e ideológico nesta temática. Verificou-se que o posicionamento do Brasil no CDHNU reflete as mudanças estabelecidas no âmbito doméstico e percebidas por meio da análise das Mensagens ao Congresso Nacional. Há, portanto, uma descontinuidade na postura brasileira de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro, no período de 2011 a 2022, apresentando alterações significativas no posicionamento do país em determinadas temáticas, conforme o governo no poder.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Direitos Humanos. Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

ABSTRACT

This research aims to analyze the changes in Brazilian foreign policy with regard to the human rights agenda from Dilma Rousseff to Jair Bolsonaro (2011-2022), through the Messages to the National Congress and the positions of Brazil in the United Nations Human Rights Council (UNHRC). As specific objectives, it aims to analyze the trajectory of Brazilian Foreign Policy for human rights (BFPHR); the articulation between the domestic and international scenarios, aiming to verify how they influence the construction and change of Brazilian foreign policy; and finally, examine Brazil's position on human rights issues in the International System, through voting on UN Human Rights Council resolutions. The research is based on the analysis of the Messages to the National Congress from 2011 to 2022 and on the official documents of the sessions of the UNHRC. Based on these documents, it is possible to examine the priorities of Brazilian foreign policy for human rights, listed in the Message to Congress each year; and it is possible to analyze Brazil's position, through its votes in the UNHRC, investigating how changes in Brazilian Foreign Policy are reflected in the country's position in the main international body for the protection of human rights. In addition, bibliographic sources are used that compose the theoretical and methodological background, helping in the analysis of primary sources. The hypothesis is that Brazil's internal remodeling reflects on the formulation and conduction of Brazilian Foreign Policy for Human Rights, assuming an internal discourse that is also amplified for the international scenario of a conservative and ideological nature in this topic. It is observed that Brazil's position in the UNHRC reflects the changes established at the domestic level and perceived through the analysis of the Messages to the National Congress. Thus, there is a discontinuity in the Brazilian posture from Dilma Rousseff to Jair Bolsonaro, in the period from 2011 to 2022, with significant changes in the country's position on certain issues, depending on the government in power.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazilian Foreign Policy. Human Rights. United Nations Human Rights Council.

RESUMEN

Esta investigación busca analizar los cambios producidos en la política exterior brasileña (PEB) con respecto a la agenda de derechos humanos de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro (2011-2022), a través de Mensajes al Congreso Nacional y las posiciones de Brasil en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (CDHNU). En ese sentido, como objetivos específicos, buscamos analizar la trayectoria de la Política Exterior Brasileña de Derechos Humanos (PEBDH); la articulación entre los escenarios doméstico e internacional, con el objetivo de verificar cómo influyen en la construcción y cambio de la política exterior brasileña; y finalmente, examinar la posición de Brasil en materia de derechos humanos en el Sistema Internacional, a través de la votación de las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU. La investigación se basa en el análisis de los Mensajes al Congreso Nacional de 2011 a 2022 y en los documentos oficiales de las sesiones del CDHNU. Con base en esos documentos, se examinan las prioridades de la política exterior brasileña en materia de derechos humanos, enumeradas en el Mensaje al Congreso de cada año; y se analiza la posición de Brasil, a través de sus votos en el CDHNU, investigando cómo los cambios en la política exterior brasileña se reflejan en la posición del país en el principal organismo internacional de protección de los derechos humanos. Además, se utilizan fuentes bibliográficas que constituyen el marco teórico y metodológico, ayudando en el análisis de las fuentes primarias. La hipótesis es que la remodelación interna de Brasil reflexiona sobre la formulación y conducción de la política exterior brasileña de derechos humanos, asumiendo un discurso interno que también se amplifica para el escenario internacional de carácter conservador e ideológico en esta temática. Se constató que la posición de Brasil en el CDHNU refleja los cambios establecidos a nivel interno y percibidos a través del análisis de los Mensajes al Congreso Nacional. Hay, por tanto, una discontinuidad en la postura brasileña de Dilma Rousseff a Jair Bolsonaro, en el período de 2011 a 2022, mostrando cambios significativos en la posición del país en ciertos temas, dependiendo del gobierno de turno.

Palabras clave: Análisis de Política Exterior. Política Exterior Brasileña. Derechos Humanos. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 - Distribuição de votos do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022.....	64
Gráfico 2 - Votações do Brasil no CDHNU por ano (2011 – 2022).....	66
Gráfico 3 - Variação do número de abstenções do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022.....	67
Gráfico 4 - Relação do total de abstenções e das resoluções referentes a países específicos	67
Gráfico 5 - Relação das abstenções totais e das que se referem a países específicos por ano	68
Gráfico 6 - Países sobre os quais versam as resoluções em que o Brasil se absteve.....	69
Gráfico 7 - Variação do número de votos negativos do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022	70
Gráfico 8 - Temática e frequência dos votos negativos do Brasil no CDHNU de 2017 a 2022	72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACNUDH	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas
APE	Análise de Política Externa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CDHNU	Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas
CIDH	Comissão Interamericana de Direitos Humanos
Mercosul	Mercado Comum do Sul
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONU	Organização das Nações Unidas
PEBDH	Política Externa Brasileira de Direitos Humanos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Unasul	União de Nações Sul-Americanas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS NO CENÁRIO DOMÉSTICO	17
2.1 ANTECEDENTES: A TRAJETÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA EXTERNA	17
2.2 NOÇÕES TEÓRICAS E A MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS HUMANOS	22
2.3 A REMODELAÇÃO INTERNA DOS DIREITOS HUMANOS E A POLÍTICA EXTERNA DE 2011 A 2022	28
2.3.1 As concepções de política externa nas Mensagens ao Congresso Nacional	31
2.3.2 Como a projeção internacional do Brasil é delineada nas Mensagens ao Congresso Nacional?	35
2.3.3 Como a agenda de direitos humanos é articulada a partir da noção de política externa e da identidade internacional projetada por cada governante?	43
2.3.4 Por que a identidade internacional do Brasil é importante e como ela impacta no posicionamento do país no tema dos direitos humanos	50
2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	57
3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL	60
3.1 O BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU	60
3.2 AS ABSTENÇÕES DO BRASIL NO CDHNU (2011-2022)	66
3.3 VOTOS NEGATIVOS DO BRASIL NO CDHNU (2011-2022)	70
3.4 ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU DE 2011-2022	72
3.4.1 Rupturas no posicionamento brasileiro na temática de gênero e direitos sexuais e reprodutivos	83
3.4.2 Comparativo geral entre o posicionamento do Brasil no CDHNU de Rouseff a Bolsonaro (2011-2022)	84
3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	85
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	88
REFERÊNCIAS	94

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa busca analisar as mudanças ocasionadas na política externa brasileira (PEB) no que se refere à agenda de direitos humanos no período de 2011 a 2022, por meio das Mensagens ao Congresso Nacional e das posições do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDHNU). O recorte temporal foi assim definido por notar-se que as alterações na política externa brasileira vêm sendo observadas na literatura, sobretudo, a partir do *impeachment* de Dilma Rousseff sob a justificativa de desideologizar a PEB e se desvincular da administração anterior (BRAGA; MILANI, 2019; CASARÕES, 2019, 2020, 2021; MOREIRA, 2020; SILVA, 2022).

Como fontes de análise, se utilizam as Mensagens ao Congresso Nacional e os documentos formais das sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU, dos anos de 2011 a 2022. As Mensagens ao Congresso auxiliam a compreender a formulação da política externa para os direitos humanos em âmbito doméstico, enquanto as resoluções do Conselho nos possibilitam analisar a posição do Brasil neste órgão por meio de suas votações, a fim de averiguar como as alterações na política externa brasileira são refletidas no posicionamento do país no principal organismo internacional de proteção aos direitos humanos. Para entender a mudança na política externa ao longo do período descrito acima, neste estudo se analisam os governos de Dilma Rousseff (2011–2016), englobando o período pré-*impeachment*; de Michel Temer (2016–2018), quando se observa o começo de uma ruptura, sobretudo ideológica; e de Jair Bolsonaro (2019–2022), em que se percebe de maneira mais evidente um anseio de reorientação na PEB.

As questões que norteiam a pesquisa são as seguintes: de que forma a política externa brasileira para os direitos humanos se alterou no período de 2011 a 2022? Como essa mudança pode ser verificada na posição do país no Conselho de Direitos Humanos da ONU? Para responder às perguntas, se utilizam os modelos de Análise de Política Externa (APE), os quais entendem que diversos atores estão presentes no processo decisório. Ao longo do século XX, os estudos desenvolvidos sobre análise de política externa passaram a considerar os fatores domésticos tão importantes quanto os internacionais em sua formulação (MILANI; PINHEIRO, 2013), portanto, se entende o Estado como um sistema complexo composto por atores e processos que interagem entre si.

Dessa forma, a presente pesquisa entende a política externa como um jogo de dois níveis (PUTNAM, 2010), em que o nível doméstico e o internacional se relacionam e se influenciam, mostrando que a política interna e as relações internacionais estão frequentemente entrelaçadas, sendo impactadas uma pela outra. Em política externa, utiliza-se, abrir, ou, desvendar, a “caixa-preta” do Estado para se pensar o nível de análise que investiga o processo de tomada de decisão. Abrir a caixa-preta do Estado significa verificar como é realizado o processo de tomada de decisão antes da implementação da política no âmbito internacional, ou seja, quais elementos da máquina estatal devem ser considerados para o entendimento desse processo e como esses elementos se articulam. Essa simbologia parte da percepção de que o Estado não é ator unitário e monolítico, assim, passa-se a entender que a estrutura do Estado é composta por vários atores governamentais com capacidade decisória (FIGUEIRA, 2011).

Essa pesquisa articula as noções de Análise de Política Externa de Rosenau (1966) e Hudson e Vore (1995), para identificar os condicionantes internos e externos na construção da política externa para os direitos humanos. A hipótese é de que a remodelação interna do Brasil reflete na formulação e condução da política externa brasileira para os direitos humanos, assumindo um discurso interno que é também amplificado para o cenário internacional de caráter conservador e ideológico nesta temática. Entende-se, portanto, que o posicionamento do Brasil no Conselho reflete as mudanças ocasionadas com a troca de governo do país.

Assim, percebe-se que há uma quebra da continuidade na PEB do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022) em relação aos anteriores, e essa mudança pode ser observada também na agenda de direitos humanos e na remodelação da política externa para essa temática. Além disso, o Brasil é impactado por condicionantes internacionais, como as alterações no Sistema Internacional, mudanças de agenda, crise do multilateralismo, entre outras variantes, que somadas às condicionantes internas levam a mudanças no posicionamento brasileiro na temática de direitos humanos nos órgãos internacionais, neste caso no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU).

Ao estudar mudança na política externa, utiliza-se como base a discussão teórica que se intensificou sobretudo durante e após a Guerra Fria, quando as teorias das Relações Internacionais já não explicavam suficientemente as transformações cada vez mais frequentes no cenário internacional e, por

consequência, nas políticas externas dos países. Para entender como, porque, e em que medida se alteram as políticas externas dos Estados, muitos modelos teóricos foram formulados e debatidos no campo acadêmico, como os de Holsti (1982), Goldmann (1988), Hermann (1990), Carlsnaes (1993), Skidmore (1994), Rosati (1994), Hudson; Vore, (1995) e Gustavsson (1999).

Entre os autores que desenvolvem esses modelos teóricos-analíticos, o conceito de “mudança” é compreendido de forma diferente conforme a intensidade ou os objetivos que a provocam. Da mesma maneira, as lógicas explicativas dos modelos variam. Alguns teóricos focam sua análise nas mudanças que ocorrem quando novos governos chegam ao poder, outros examinam a reorientação da política externa ao longo do mesmo governo e ainda há os que analisam de uma perspectiva mais ampla e histórica e que não excluem, portanto, possíveis efeitos ocasionados por alterações de governos.

Nesse sentido, como objetivos específicos se busca analisar a trajetória da política externa brasileira para os direitos humanos (PEBDH); a articulação entre os cenários internacional e doméstico, visando verificar como estes influenciam na construção e mudança da política externa brasileira; e por fim, examinar o posicionamento do Brasil em temas de direitos humanos no Sistema Internacional, por meio das votações das resoluções do Conselho de Direitos Humanos da ONU. A pesquisa baseia-se na análise das Mensagens ao Congresso Nacional de 2011 a 2022 e nos documentos oficiais das sessões do CDHNU. A partir desses documentos, se examina as prioridades da política externa brasileira para os direitos humanos, elencadas na Mensagem ao Congresso de cada ano; e se avalia o posicionamento do Brasil na arena internacional na temática dos direitos humanos, por meio das votações no CDHNU. Além disso, utilizam-se fontes bibliográficas que compõem o marco teórico e metodológico, auxiliando na análise das fontes primárias.

Para a análise das Mensagens ao Congresso, se utiliza o método de Análise de Conteúdo (AC) de Bardin (2011) e busca-se analisar a seção destinada à política externa por esta apresentar as participações em fóruns multilaterais e a condução da PEB para a área dos direitos humanos. Ademais, nesta seção relata-se a identidade que o Brasil assume na arena internacional, ou seja, a imagem que o país quer passar ao mundo e aos Estados com os quais se relaciona, caracterizando parte essencial para compreender como a inserção internacional do

país é determinada por cada um dos governantes no período analisado - contribuindo para a análise do posicionamento brasileiro nos fóruns multilaterais de direitos humanos, neste caso, especificamente no CDHNU.

A análise do posicionamento brasileiro no CDHNU é realizada por meio dos documentos oficiais da sessão deste órgão. Foram coletados 19 documentos, que vão do ano de 2011 a 2022, referentes ao intervalo que vai do 16º período de sessões até o 51º período de sessões. O Brasil não participou de todos os períodos de sessão nesse intervalo de tempo. Esteve ausente nos anos em que não era membro do Conselho: do 18º período até o 21º período (durante parte do ano de 2011 e o ano de 2012) e do 31º período até o 36º período de sessões (durante o ano de 2016). Foram analisados somente os documentos referentes aos períodos em que o Brasil compunha o corpo de membros do CDHNU.

O foco de análise neste trabalho são as resoluções que foram para votação aberta, ou seja, aquelas que não foram aprovadas por consenso, já que estas são aprovadas sem votação. No entanto, as resoluções que foram aprovadas por consenso são utilizadas neste trabalho para a realização de comparações quando necessário.

A relevância desta pesquisa está na forma em como se estuda política externa brasileira e direitos humanos de maneira relacionada. Há diversos pontos sob os quais se pode estudar direitos humanos e diversas formas pelas quais se pode analisar política externa. Há também pesquisas consideráveis nessas duas grandes áreas, porém poucos estudos as relacionam, buscando entender os principais aspectos que se articulam e influenciam nessa relação, especialmente com foco no Brasil. O período sobre o qual se concentra esse estudo também é um fator de originalidade. Dada a atualidade do tema, ainda não se encontram muitas pesquisas acerca desta temática considerando o recorte temporal em questão, destaca-se assim, a necessidade de contribuir com mais estudos nessa área.

Ademais, muito se estuda sobre os efeitos da política externa brasileira, ou seja, os resultados das decisões. É importante, porém, estudar como se dá esse processo de tomada de decisão, os fatores que o influenciam, relacionando o cenário doméstico e o internacional, como essa pesquisa realiza. Além disso, a política externa é parte fundamental para pensarmos em fortalecer as instituições democráticas no país e no Sistema Internacional. Dessa forma, o estudo pode

também contribuir para melhorar o entendimento e a questão dos direitos humanos no Brasil.

A dissertação está estruturada em dois grandes capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo analisa a política externa brasileira para os direitos humanos no âmbito doméstico. Para isso, se divide o capítulo em três seções, na primeira apresenta-se a trajetória dos direitos humanos no Brasil em diálogo com a política externa brasileira para essa temática, a fim de compreender o alinhamento do país com as normativas internacionais. Na segunda, articula-se a discussão conceitual sobre mudança em política externa e o cenário brasileiro sob o qual se observa essa mudança, para, na terceira e maior seção deste capítulo, analisar, a partir das fontes primárias, como os direitos humanos são entendidos por cada governante no período de 2011 a 2022, e como, a partir disso, a Política Externa Brasileira é (re)orientada para essa temática.

No segundo capítulo observa-se como a política externa para os direitos humanos estipulada internamente se expressa no cenário internacional. Para isso, analisa-se como o Brasil está se posicionando no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDHNU), palco escolhido para averiguar as mudanças no comportamento brasileiro na temática dos direitos humanos por caracterizar-se como um dos mais relevantes organismos da comunidade internacional para esta agenda.

2 A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS NO CENÁRIO DOMÉSTICO

Para compreender a construção da política externa brasileira para os direitos humanos, os elementos do cenário doméstico são relevantes. Este capítulo busca trazer um panorama dos direitos humanos no Brasil na sua dimensão internacional, isto é, se apresenta, sob o viés da política externa, a trajetória do país em busca de seu alinhamento com o regime internacional de direitos humanos.

Não se pretende neste capítulo trazer de modo exaustivo o caminho percorrido pelo Brasil na temática de direitos humanos. Dessa forma, apresenta-se de forma breve a trajetória dos direitos humanos no Brasil em articulação com o campo da política externa a título de servir de contextualização para a análise que será feita a seguir. Na sequência, apresentam-se as teorias de mudança em política externa que auxiliarão na análise da reorientação da política externa brasileira para os direitos humanos. Em seguida parte-se para a análise da formulação da política externa brasileira para os direitos humanos, a partir de uma ressignificação doméstica dos direitos humanos e da própria política externa com a troca de governos pós-impeachment de Rousseff.

Entende-se a política externa brasileira (PEB) como um processo complexo e dinâmico que envolve diversos atores e elementos. A PEB pode ser influenciada por fatores como as demandas da opinião pública ou de outros atores políticos, pressões econômicas, entre outros. O contexto político também desempenha papel relevante na construção da política externa brasileira. As mudanças na presidência, assim como as alterações nas prioridades políticas ou estratégicas do país refletem na formulação da política externa para os direitos humanos. É isto que vamos desenvolver neste capítulo: o argumento de que a política externa brasileira para os direitos humanos é alterada e reformulada de acordo com a mudança na presidência do país quando há alteração de partidos políticos no poder.

2.1 ANTECEDENTES: A TRAJETÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL SOB A PERSPECTIVA DA POLÍTICA EXTERNA

A relação do Brasil com os direitos humanos tem sido caracterizada por uma lacuna significativa entre o apoio diplomático em fóruns internacionais e um histórico

problemático de direitos humanos em âmbito doméstico. O Brasil foi um participante ativo na criação dos principais mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos. Durante o regime militar (1964 – 1985), porém, o Estado era o violador desses direitos e alvo de pressões internacionais. Paralelamente, o governo militar contou com a diplomacia para evitar investigações sobre seu próprio histórico de violação de direitos humanos na então Comissão de Direitos Humanos da ONU (ENGSTROM, 2012).

Com o processo de redemocratização, o governo brasileiro começa a se mostrar mais alinhado com as normas internacionais. Em 1988, os direitos fundamentais previstos pela Organização das Nações Unidas e pela Organização dos Estados Americanos passam a ser integrados na Constituição Federal do Brasil, demonstrando um comprometimento do governo brasileiro com o regramento internacional ao incorporá-lo no território nacional. Ademais, consta no artigo 4º da Constituição que os direitos humanos têm prevalência nas relações internacionais do Brasil (BRASIL, 1988).

Desde a transição democrática, sucessivos governos brasileiros gradualmente aceitaram a legitimidade da preocupação internacional com os direitos humanos, mudando sua relação com o regime internacional de uma posição defensiva soberana para uma posição multilateral. Essa questão pode ser percebida com o aumento significativo do número de assinaturas e ratificações brasileiras em tratados internacionais de direitos humanos, simbolizando esse engajamento do país com o regime internacional.

A Declaração de Viena de 1993 gerou reflexos domésticos no país, resultando na criação do primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH)¹ em 1996, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Nesse governo também foram criados o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais e a Secretaria Nacional de Direitos Humanos junto à presidência. Durante este período, o Brasil passou a reconhecer a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) da Organização dos Estados Americanos (OEA), e reconheceu e ratificou o Estatuto de Roma que estabelece o Tribunal Penal Internacional (MILANI, 2015). Para Engstrom (2012) as mudanças do comportamento brasileiro em relação aos

¹ O programa, elaborado a partir de ampla consulta à sociedade, segue em suas linhas gerais as recomendações de Viena, e reforça o compromisso do Brasil com a implementação das metas da Conferência (BRANDÃO; PEREZ, 2003).

mecanismos internacionais de direitos humanos são impulsionadas por preocupações mais amplas de política externa em obter legitimidade internacional e reconhecimento como um Estado democrático confiável.

O fim da Guerra Fria gerou mudanças das mais diversas no mundo inteiro. Este contexto, porém, trouxe transformações profundas para o campo da política externa e para a esfera dos direitos humanos. Com o fim da bipolaridade, os Estados começaram a pensar em novas formas de se inserir internacionalmente. As preocupações ostensivas com segurança deram espaço a outras oportunidades de participação no cenário global. Assim, surgem novos temas na agenda internacional, como as crises financeiras, a ascensão de novas potências regionais e globais, a intensificação da integração regional, bem como o desenvolvimento de novas tecnologias de comunicação e o desafio que elas colocam às formas básicas de solidariedade, hierarquia, autoridade e fronteiras (MILANI, 2015).

Nesse período, Alves (1994) afirma ter ocorrido uma revalorização da ONU como órgão para resolução de conflitos e uma abertura de espaço para novos temas de interesse global na agenda internacional. É nesse contexto que, entre esses temas, os debates sobre o meio ambiente e a promoção dos direitos humanos ganham prioridade, com suas primeiras conferências mundiais nos anos de 1990.

O fim da Guerra Fria também impactou no modo como a política externa passa a ser entendida pelos Estados e em como ela se relaciona também com os demais setores da sociedade. Conforme aponta Figueira (2011, p. 10):

Esse processo de internacionalização da economia, expansão das transações comerciais entre países e a consequente alteração nas agendas diplomáticas dos Estados levaram novos atores a buscar participação no processo de tomada de decisão em política externa, tendo em vista que ela passava a gerar, com mais frequência, efeitos distributivos nos setores da economia e/ou sociedade. Isso quer dizer que cada vez mais os efeitos das decisões de política externa passavam a afetar o cotidiano e a vida do cidadão (FIGUEIRA, 2011, p. 10).

Concomitante à Guerra Fria, o processo de globalização exigiu adaptação por parte dos Estados, e, nesse caso, o Brasil precisou enfrentar as incoerências e instabilidades nas orientações da política externa para se adaptar às estruturas da globalização (CERVO; BUENO, 2002). O processo de globalização gerou na política externa brasileira dois efeitos, conforme a visão de Milani (2015). O primeiro foi a expansão das agendas de política externa, de modo que as ações externas do Estado

começam a ter mais influência na vida cotidiana dos cidadãos. E o segundo foi a maior demanda pública por participação na formulação e implementação das políticas estatais, em geral, e da política externa também, gerado especialmente em decorrência do primeiro efeito e da onda de democratização no final dos anos 1980 e com o aumento da participação das ONGs nos anos 1990 (MILANI, 2015).

Zairo Cheibub (1985) concentrou seus estudos sobre a centralidade do Itamaraty na formulação da política externa. Conforme o autor, ao longo de sua trajetória, a instituição teve autonomia e distanciamento de outros atores da sociedade brasileira. Recentemente, no entanto, o processo de tomada de decisão na política externa brasileira deixou de ser um processo basicamente estatal, centrado no Itamaraty e no presidente da República, para ser cada vez mais um processo que engloba diferentes atores da sociedade civil ou de outras agências do governo (FIGUEIRA, 2011). Dessa forma, tão importante quanto a dinâmica das relações entre os países no sistema internacional, é compreender os processos domésticos que resultam na formulação da política externa.

Com isso, a PEB passa a refletir não somente as restrições sistêmicas e estruturais do sistema internacional, mas também as estratégias delineadas pelos atores domésticos no contexto de distribuição de interesses e preferências dentro do Estado (MILANI, 2015; LIMA, 2000). Para Engstrom (2012), à medida que a política externa foi se democratizando, com maior participação da sociedade civil, e que o Brasil emergiu como ator central na governança global, aumentou o engajamento com os direitos humanos internacionais por meio da PEB. Isso gerou condições políticas necessárias para um papel mais ativo do Brasil no regime internacional de direitos humanos, por um lado, e um papel mais proeminente para os direitos humanos na política externa brasileira em geral, por outro.

Para analisar a política externa de um país de maneira eficaz, é necessário, portanto, entender como se faz a política externa, como as decisões são formuladas internamente e quais atores devem ser considerados nessa análise. Nessa mesma lógica, Rosenau (2016, p. xiii) afirma que “a análise deve se concentrar em uma ampla gama de fenômenos — de indivíduos e suas orientações aos grupos e instituições que formam as bases das sociedades, economias e políticas”.

Ao pensarmos nessas questões, é necessário considerar o nível de análise que estamos utilizando. Na política externa utiliza-se a expressão abrir ou desvendar a “caixa-preta” do Estado para analisar o processo de tomada de decisão. Segundo

Figueira (2011), essa simbologia parte da percepção de que o Estado não é um ator unitário. Abrir a caixa-preta do Estado é verificar como é realizado o processo de tomada de decisão antes da implementação da política no âmbito internacional, ou seja, quais elementos da máquina estatal que se devem considerar para o entendimento desse processo e como esses elementos se articulam.

Assim, para explicar as mudanças na política externa brasileira, é necessário que se identifique quais são os atores relevantes, e entender como eles interagem entre si, a fim de alcançar seus objetivos. Ramanzini Júnior e Farias (2021) identificam essa lente de análise como a da “Política Burocrática” em que a “autoridade política é fragmentada no governo entre várias instituições, liderada por indivíduos com preferências distintas e que utilizam a persuasão para influenciar seus colegas” (RAMANZINI JR.; FARIAS, 2021, p. 63). Ainda assim, ao tratarem do poder relativo de cada ator, os autores enfatizam que em regimes presidenciais, o governante exerce maior poder, e logo em seguida estão seus assessores diretos e os ministros de Estado (RAMANZINI JR.; FARIAS, 2021).

Entende-se, portanto, que a política externa é reflexo da interação política dos indivíduos que estão nas organizações do setor público, considerando que cada um tem seus objetivos, interesses e recursos. Os níveis de análise e fatores explicativos podem não estar somente associados, como também variar conforme o contexto. A depender do assunto em foco na análise, alguns atores terão mais relevância analítica do que outros. Para Saraiva e Albuquerque (2022), a própria mudança pode ser parte integrante do processo de tomada de decisão e também manifestação final da política externa. Os autores argumentam que:

Uma forma de analisar a mudança é considerá-la a partir da análise das etapas intermediárias do processo decisório ou da adoção de determinadas estratégias para a consecução de objetivos. Forma alternativa é ver a mudança como manifestação final da política externa, fenômeno resultante de disputas no interior do Estado e observável empiricamente na relação com outros atores internacionais, a partir de relações bilaterais e com parceiros regionais ou em foros multilaterais (SARAIVA; ALBUQUERQUE, 2022, p.149).

Assim, a política externa, por se caracterizar como a ação do país no cenário internacional, nos possibilita entender os objetivos e estratégias que o Brasil adota em relação aos demais atores do sistema internacional. Na próxima seção segue-se com este debate conceitual acerca da mudança na política externa, e em seguida, se

apresenta o caminho da mudança na PEB nos últimos anos, analisando como essa mudança pode ser percebida na agenda de direitos humanos. No terceiro capítulo, utiliza-se desta análise para compreender a participação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU e analisar a atuação e o posicionamento do país por meio das votações nas resoluções propostas neste órgão.

2.2 NOÇÕES TEÓRICAS E A MUDANÇA NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA OS DIREITOS HUMANOS

O estudo da mudança em política externa ganhou espaço nas Relações Internacionais, sobretudo no final dos anos 1990, em um cenário marcado pela dissolução da União Soviética, pela reorientação dos Estados do Leste Europeu, pela desintegração da Iugoslávia, pelo processo de paz no Oriente Médio e pela paz entre os estados do Sudeste Africano (GUSTAVSSON, 1990). Até então, a academia focava a análise na estabilidade e inércia da política externa.

É nesse período que se inicia o debate sobre como estudar essas reorientações dos países no cenário internacional. Pode-se abordar a mudança em níveis graduais de acordo com a intensidade ou os objetivos que a provocam, pode-se pensá-la em longos períodos temporais ou períodos mais curtos, levando em consideração ou não o papel do líder e seu mapa cognitivo. Assim, há diversas maneiras pelas quais se pode analisar a reorientação de uma política externa, com base nos variados modelos teóricos existentes e dos fatores que se consideram relevantes para a tomada de decisão no âmbito doméstico e para a formulação e implementação da política externa.

Durante o governo Lula, o país se beneficiou das mudanças na economia política global e da difusão de poder na direção dos países emergentes. No entanto, a política externa nesse período foi formulada e conduzida em um ambiente complexo tanto interna quanto internacionalmente. A maior projeção internacional do país criou, por um lado, expectativas sobre a participação do Brasil nos debates, aumentando sua visibilidade, e, por outro, uma maior diversidade de atores e por consequência, de interesses relacionados às agendas internacionais, que nem sempre eram compatíveis com os interesses do governo (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010).

Ao analisar o grau de mudança e continuidade na política externa de direitos humanos no início do governo Rousseff, Engstrom (2012) afirma que, embora a

eleição de Rousseff sugira uma continuidade política significativa com a de seu antecessor, na temática de direitos humanos é possível perceber algumas indicações de mudanças iniciais. Nesse sentido, o autor avalia quatro dimensões dessa movimentação: o papel do Brasil como defensor das reformas de governança global; seus esforços em fomentar as relações Sul-Sul; seu caráter de projeção de poder e; seu papel de liderança regional. Ademais, seu estudo também analisa a emergência do país como jogador em governança global, refletindo acerca das implicações para o engajamento da PEB com os direitos humanos em âmbito internacional.

Milani (2015), se baseando no modelo de Hermann (1990)² sobre mudança em política externa, afirma que a Política Externa Brasileira para os Direitos Humanos (PEBDH) passou por alguns ajustes de objetivos e meios nos governos Lula e Rousseff, sobretudo a partir de 2007. Para o autor, a posição do Brasil em se abster ou votar contra resoluções condenando países em desenvolvimento, especialmente os de relevância estratégica para o país, resultou de um jogo político doméstico. Porém, também refletiu uma mudança de identidade do Brasil — uma preferência pelo diálogo e mediação sobre confrontação e condenação e suas prioridades estratégicas como potência em ascensão.

Para explicar as mudanças na PEBDH, Milani (2015) cria três hipóteses. A primeira se refere à securitização do sistema internacional no pós 11 de setembro, quando se cria uma ideia de desconfiança generalizada quanto ao uso seletivo dos direitos humanos e as promessas de uma governação democrática e cosmopolita. Nesse cenário criou-se uma visão hiper-realista do mundo, onde os interesses eram disfarçados de valores. O segundo grupo de fatores que influenciaram as posições da PEBDH na visão de Milani (2015) foram as mudanças no próprio regime internacional de direitos humanos, por terem aumentado a transnacionalização das ações coletivas organizadas por grupos da sociedade civil e o processo de judicialização da política

² Em seu modelo de Análise de Mudança em Política Externa, Hermann (1990) define quatro níveis em que pode-se observar e analisar a mudança: a) Mudança de Ajuste: nível mais básico de mudança que se refere a modificações no nível de interação e nos alvos da Política Externa de um Estado; b) Mudança de Programa: mudanças que se dão nos métodos e meios pelos quais pretende-se atingir os objetivos da política externa. Em comparação com a Mudança de Ajuste, esta se refere mais à condução da política externa, onde a alteração está naquilo que é feito e como é feito; c) Mudança de Objetivo: se refere aos propósitos da política externa de um Estado, portanto, é a modificação dos objetivos, daquilo que se pretende ao se relacionar com o Sistema Internacional; e d) Mudança de Orientação Internacional: nível mais intenso de mudança que resulta em um redirecionamento da política externa de um Estado no Sistema Internacional em termos gerais e não apenas em uma área específica, trazendo modificações também no papel desenvolvido pelo Estado no âmbito internacional.

externa. E a terceira hipótese explicativa seriam as demandas de atores não governamentais nacionais e a abordagem política burocrática estabelecida entre o Itamaraty e as demais agências do Estado que ampliam o conflito político e aprimoram o processo de democratização do Estado.

Durante o governo Temer, José Serra, ao assumir a chancelaria, visou implementar uma “nova política externa” que, segundo o ministro, romperia com a ideologia dos governos anteriores. Para Silva e Perez (2019), as agendas externa e doméstica de Temer representaram ao mesmo tempo uma ruptura e continuidade com os governos anteriores. De maneira geral, sua capacidade de atuação no cenário internacional foi prejudicada pelos fatores domésticos e internacionais que afetaram também o governo Rousseff. Assim, também com base no modelo de Hermann (1990), Silva e Perez (2019) apontam que houve pequenas mudanças nas políticas e táticas, mas nenhuma mudança drástica nas orientações de política externa durante o governo Temer.

Conforme aponta Silva (2022), a matriz de política externa brasileira vem apresentando dificuldades e ajustes desde o governo Dilma, passando por uma crise no governo Temer, mas com mais alterações na ascensão do governo Bolsonaro. Para Casarões (2020) o desejo de ruptura é uma das principais marcas da política externa do governo Bolsonaro. Igualmente se baseando no modelo de Hermann (1990), Saraiva e Albuquerque (2022) afirmam que a PEB de Bolsonaro foi marcada, até o início de 2021, pela busca por uma refundação da política externa, o que os autores afirmam ter permanecido mais no campo discursivo do que prático.

Hernandez (2022) ao analisar a PEB do governo Bolsonaro, sob o Ministro Ernesto Araújo, aponta para uma dimensão valorativa e uma dimensão estratégica. A dimensão valorativa e a dimensão estratégica se relacionam, estando muito articuladas na atuação do Brasil no cenário internacional, especialmente no sistema de direitos humanos da ONU. Na dimensão valorativa observa-se o “anti-globalismo” que objetiva fortalecer e promover a defesa da soberania brasileira, estipulando uma estratégia de descolamento daquilo que Araújo identifica como globalismo, de forças de destruição de valores tradicionais da nação, o que gera consequências para os direitos humanos.

Já sobre a dimensão estratégica, Hernandez (2022) afirma que ao observar a atuação brasileira nos fóruns internacionais de direitos humanos desde a eleição de Bolsonaro, há uma tentativa explícita, constante e pronunciada de se valer da política

externa e de seu insulamento para fins eleitorais, ou seja, usar da plataforma internacional para fidelizar o eleitorado doméstico. Nesse mesmo sentido, Saraiva e Albuquerque (2022) afirmam que, diferente de outros candidatos à presidência, os temas de política externa ocuparam um lugar relevante na campanha eleitoral de Bolsonaro, buscando atender a demandas de grupos específicos.

Cabe-se destacar que uma “onda conservadora” conquistou nível global nos últimos anos, ancorada por uma rejeição econômica e política à globalização. O chamado “anti-globalismo” caracteriza-se por ser uma reação a uma tentativa “globalista” de dominação mundial, que ganhou espaço com líderes conservadores como Trump, Orbán e Salvini (CASARÕES, 2019). O governo Bolsonaro se insere nesse contexto internacional de aumento do conservadorismo e de crise do multilateralismo provado por críticas dos governos “anti-globalistas”, ocasionando em mudanças da política externa brasileira com apoio aos grupos de coalizão do governo Bolsonaro e estimulado por esse contexto global mais conservador (SILVA, 2022).

Sanahuja e Lopez Burian (2020) colocam o Brasil como exemplo de um grupo chamado por eles de “extrema-direita neopatriota”, que reivindica o nacionalismo, se opõe ao multilateralismo e a qualquer norma global ou regional que limite a soberania nacional. Tem como base uma construção identitária tradicionalista em termos de cultura, práticas sociais e de gênero e apresenta discursos religiosos. Essa “identidade” é articulada com discursos e estratégias que privilegiam um medo e/ou ódio perante o “outro”, visto aqui como uma ameaça. Conforme os autores, a ação coordenada dos neopatriotas pode ser notada no âmbito multilateral na forma de operar de maneira reacionária em relação às normas internacionais, impulsionando um retrocesso nas questões de gênero, meio ambiente, saúde global (como evidenciado durante a pandemia da Covid-19) e também direitos humanos.

Para compreendermos onde essas mudanças analisadas na formulação da política externa brasileira para os direitos humanos se inserem, discorre-se abaixo acerca do contexto político em que o Brasil se encontrava neste período. Os movimentos para entender a eleição de Bolsonaro em 2018 começam em 2013, com as manifestações de junho que deram início a uma crise política e econômica no Brasil.

Em junho de 2013, uma manifestação contra o aumento das passagens de ônibus urbanos foi convocada, em São Paulo, pelo Movimento Passe Livre (MPL) e por organizações estudantis, reunindo cerca de quatro mil pessoas e sendo

violentamente reprimida pela política militar (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019). No início, a manifestação não podia ser caracterizada como "antipetista", mas podia-se dizer que era uma forma de cobrar o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) e demonstrar insatisfação (MOURA; CORBELLINI, 2019).

Contudo, a manifestação enfraqueceu os partidos tradicionais, como o PT e o PSDB, abrindo espaço para outros movimentos sociais. Manifestações similares passam a ocorrer em outras capitais brasileiras e, cerca de dez dias depois, milhares de pessoas haviam tomado as ruas de diferentes cidades brasileiras e as pautas tornaram-se heterogêneas e de perspectivas distintas, resultando no que os autores chamam de um "gigantesco movimento de massas que culminou em algumas das maiores manifestações da história recente do país" (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019, p.92).

Rosana Pinheiro-Machado e Adriano de Freixo (2019) destacam que assim se iniciou uma "disputa pelas ruas", colocando de um lado os segmentos radicalizados da juventude, mas também organizações e partidos de esquerda, movimentos populares, sindicatos e organizações estudantis tradicionais. E do outro lado, setores mais à direita e partidos da oposição conservadora que buscavam "instrumentalizar aquelas manifestações como forma de tentar enfraquecer a hegemonia político-eleitoral do bloco articulado em torno do Partido dos Trabalhadores (PT)" (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019, p.92).

Isso trouxe para o cenário político brasileiro duas grandes novidades. A primeira é que foi o primeiro ciclo de manifestações desde a transição democrática que não teve o Partido dos Trabalhadores como um de seus principais protagonistas. Ao contrário, o PT e sua forma de governar foram os principais alvos de grande parte das críticas dos manifestantes. E a segunda foi a "descoberta" das ruas pela direita, que passou a ocupar esse espaço antes essencialmente ocupado por movimentos democráticos e progressistas. Essa direita era composta tanto por organizações nacionalistas extremistas quanto por jovens manifestantes com um discurso "antipolítico" (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

As manifestações de 2013 se mostraram como a expressão mais visível do esgotamento de um modelo político e começou a se estruturar no processo de transição democrática que atingiu seu auge nos anos de governo Lula. Somam-se a esse esgotamento os impactos externos da crise econômica global, assim como a reorganização na ordem mundial decorrente da perda de influência das potências

centrais e os impactos internos causados por uma série de questões conjunturais, entre elas, a incapacidade do governo petista em responder às demandas da sociedade que se tornaram pauta nas manifestações de 2013 e de rearticular sua base de apoio social, mantendo a política conciliatória (FREIXO; PINHEIRO-MACHADO, 2019).

As eleições de 2014 já caracterizavam um cenário político polarizado, e apresentaram um resultado com pouca diferença percentual e em um contexto de instabilidade política e econômica. O cenário que se seguiu, logo após as eleições, abriu caminho para a abertura, em 2016, do processo de impeachment contra Dilma Rousseff por ter supostamente cometido crimes de responsabilidade fiscal (MOURA; CORBELLINI, 2019).

Para Casarões (2019), a eleição de Bolsonaro pode ser explicada a partir de três elementos:

a) o forte sentimento antipetista presente na política nacional, pelo menos, desde a reeleição de Rousseff em 2014 - estimulado pela imprensa, pela operação Lava Jato e pelo próprio processo de impeachment;

b) a impossibilidade de o PT oferecer uma alternativa eleitoral na ausência de Lula, preso em abril de 2018, com sua candidatura barrada em setembro de 2018;

c) o descontentamento generalizado em torno do sistema político, efeito dos casos de corrupção e do mal-estar político e econômico eclodido desde as manifestações de junho de 2013.

Com isso, conforme aponta o autor, houve uma fragmentação do centro político e eleitoral, somada ao uso das redes sociais para a disseminação de campanha e das "fake news" que ganharam lugar nessas eleições, o que transformou Bolsonaro em um fenômeno eleitoral e com força o suficiente para vencer a eleição, dando ênfase aos sentimentos antipetistas e anti-sistêmicos (CASARÕES, 2019).

Após este panorama sobre as mudanças na política externa brasileira para os direitos humanos a partir da perspectiva da literatura em diálogo com o contexto político, busca-se analisar, a partir de fontes primárias, como essas mudanças podem ser observadas nos documentos oficiais. Para tanto, a seguir analisa-se a agenda de direitos humanos estipulada por cada governante nas Mensagens ao Congresso Nacional, no período de 2011 a 2022, para compreender como se estabelece a política externa brasileira nesta área.

2.3 A REMODELAÇÃO INTERNA DOS DIREITOS HUMANOS E A POLÍTICA EXTERNA DE 2011 A 2022

A presente seção busca examinar como os direitos humanos são entendidos por cada governante no período de 2011 a 2022, e como, a partir disso, a Política Externa Brasileira é orientada para essa temática. O argumento é de que há uma variação conceitual sobre como se entende os direitos humanos em cada governo e que essa mudança no entendimento e significado orienta a atuação internacional do Brasil na agenda de direitos humanos.

Para entender como os direitos humanos são compreendidos e tratados por cada governo no período em questão, analisam-se as mensagens ao Congresso Nacional de cada presidente, do ano de 2011 ao ano de 2022. A Mensagem ao Congresso é um documento anual em que o governo elenca aquilo que foi realizado no ano anterior e quais as propostas para o ano seguinte. Justifica-se a relevância desse documento devido ao fato de ser obrigatório para todos os presidentes, possibilitando a comparação em cada mandato. Ademais, a partir de seu conteúdo pode-se compreender quais esferas receberam mais atenção por parte do governo, sendo uma forma interessante de avaliar a temática dos direitos humanos.

Cabe mencionar que os direitos humanos e seus termos relativos são expostos ao longo do documento em outras seções e podem aparecer como direitos sociais, direitos básicos, direitos fundamentais ou em partes referentes a direitos de grupos específicos, como mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIAP+, entre outros. Este trabalho, no entanto, concentra os esforços em analisar o que se expressa sobre direitos humanos na seção sobre a atuação internacional do Brasil que se refere à política externa e à presença do Brasil no mundo.

Assim, realiza-se uma análise referente à parte que se refere à política externa devido às menções aos direitos humanos ou às participações em fóruns multilaterais presentes nessa seção. Ademais, nela se relata a imagem que o Brasil quer passar ao mundo e aos outros países com os quais se relaciona, caracterizando como parte essencial para compreender a visão de cada governante sobre a inserção internacional do país, contribuindo para a análise do posicionamento brasileiro nos fóruns internacionais de direitos humanos. O objetivo de analisar esse documento é verificar as prioridades elencadas por cada governante, para examinar se a temática

dos direitos humanos é mencionada na atuação internacional do país e como essa menção é realizada.

A Mensagem ao Congresso Nacional é um documento formal, apresentado de forma institucionalizada pelo Presidente ou pela Presidenta da República, por imposição constitucional. Por meio deste documento se busca apoio do Legislativo para as medidas e políticas consideradas importantes pelo Executivo. As Mensagens auxiliam a compreender o posicionamento de presidentes brasileiros, uma vez que identificam ali suas prioridades de governo e suas estratégias políticas.

Por ser um documento anual, possibilita mapear e comparar as alterações nestas prioridades ao longo dos anos e dos diferentes mandatos. Do ponto de vista metodológico, ressalta-se a relevância deste documento para a presente análise por permitir o exame da atenção presidencial aos direitos humanos ao longo dos anos e por permitir comparações entre os diferentes anos e diferentes governos nas prioridades do Executivo em relação a esta temática.

Como ferramenta analítica, para a análise de dados utilizou-se a Análise de Conteúdo. Esse método tem como ponto de partida a mensagem e possibilita inferências sobre qualquer um dos elementos da comunicação (FRANCO, 2020). Para Bardin (2011), a Análise de Conteúdo se divide em três etapas: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação. A pré-análise consiste na fase de organização, na qual se escolhe os documentos, se formulam hipóteses e objetivos que vão fundamentar a interpretação final. Foi nessa etapa que se optou por trabalhar com as Mensagens ao Congresso e se realizou uma leitura flutuante de cada um desses documentos. A fase de exploração do material foi a fase mais longa desta etapa da pesquisa, foi quando se aplicou as decisões tomadas na fase de pré-análise e se iniciou a análise dos documentos, a fim de atingir os objetivos e testar as hipóteses para que se chegasse na fase final de tratamento dos resultados. Nessa fase final se propôs inferências e interpretações acerca dos objetivos previstos, compartilhando as descobertas da pesquisa.

Para analisar os dados encontrados, utilizou-se da análise temática, que consiste em descobrir os sentidos que compõem a comunicação e cuja presença ou frequência da aparição pode significar algo (BARDIN, 2011). Por exemplo, os direitos humanos serem mencionados ou não, ou serem mencionados com mais frequência podem significar que receberam atenção ou não, ou receberam mais atenção por parte de um governante do que de outro. Por essa razão, a frequência com que o

tema aparece ou é citado pode indicar um maior grau de atenção, embora isso não seja necessariamente verdade. Contudo, nesta pesquisa, para além do que a frequência possa nos dizer, busca-se identificar qualitativamente o que cada governante tem a nos dizer sobre o tema pesquisado e por isso o foco está na presença ou ausência, e não na frequência da aparição. Isso porque o objetivo dessa investigação é identificar como o entendimento a respeito do tema se dá por cada governante para então compreender como a política externa para os direitos humanos é formulada.

Entende-se que mais importante que a frequência da palavra, é o contexto em que ela aparece. Bardin (2011) afirma que no caso de mensagens políticas, as palavras precisam de contexto para serem compreendidas no seu verdadeiro sentido. Por exemplo, a palavra "democracia", ou até mesmo a expressão "direitos humanos", pode aparecer repetidamente e em todos os documentos analisados, mas pode apresentar significado distinto em cada um deles, ou ter uma conotação diferente.

Dito isso, primeiramente, buscou-se entender como cada governante entende a política externa. Para isso, buscou-se responder à pergunta "o que é política externa para Dilma Rousseff, para Michel Temer e para Jair Bolsonaro?". Compreender o sentido dado à política externa por cada um desses governantes analisados, nos auxiliará nos próximos passos da pesquisa, que consistem em articular as noções de política externa e de projeção internacional do Brasil para analisar a imagem que o país quer passar ao Sistema Internacional por meio da sua atuação e do seu posicionamento nos organismos multilaterais de direitos humanos.

2.3.1 As concepções de política externa nas Mensagens ao Congresso Nacional

Ao longo do mandato de Dilma Rousseff, nas Mensagens ao Congresso, a política externa é definida, de maneira geral, como uma ferramenta para defender os valores e interesses nacionais, traduzindo-se no fortalecimento das relações bilaterais, na presença ativa em organismos multilaterais tanto regionais como globais. Se expressa nos documentos, que as ações brasileiras no âmbito internacional estiveram voltadas para a construção da paz, para **a defesa dos direitos humanos**, para o aperfeiçoamento do convívio democrático e para a promoção do desenvolvimento com justiça social, do combate à pobreza e à fome, do avanço

científico e do desenvolvimento sustentável. Além disso, tópicos frequentemente mencionados nos documentos são as atenções prioritárias ao apoio e ações em favor da comunidade brasileira no exterior e, o compromisso com a democratização dos processos decisórios globais e com as reformulações dos mecanismos de governança global, inclusive com a reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Rousseff utiliza da política externa como uma extensão da política doméstica, afirmando nas Mensagens ao Congresso, ano após ano, que a política externa é um meio de refletir no plano internacional os mesmos valores e as mesmas prioridades que movem o plano doméstico (BRASIL 2014). Assim, para a ex-presidenta, a política externa é um componente fundamental do projeto de desenvolvimento nacional que reflete os avanços sociais e econômicos alcançados pelo país (BRASIL 2015). É uma forma de o país buscar, para o governo Rousseff “[...] de forma permanente, novas e melhores condições para a consolidação e o aprofundamento das conquistas já obtidas no plano interno” (BRASIL, 2015, p. 333). E deve ser ancorada pelos princípios e valores que a orientam: a solução pacífica dos conflitos internacionais, **o respeito aos direitos humanos** e a promoção do desenvolvimento sustentável, para assim, expandir a projeção internacional do Brasil em um cenário descrito pelo governo Rousseff de “crescente desconcentração do poder mundial” (BRASIL 2015, p. 333).” Ou seja, para ela, a política externa é um instrumento para a projeção desses valores e para a promoção do “crescimento com inclusão social” (BRASIL, 2016, p. 369) a partir da criação de condições que possibilitem a inserção competitiva do Brasil no mundo.

Para o governo Temer, a política externa deve ser pautada pelos valores e interesses da sociedade brasileira. Na Mensagem ao Congresso de 2017, o ex-presidente assinalou que a política externa se orientava pela defesa da democracia, das liberdades e **dos direitos humanos**; pela promoção do desenvolvimento sustentável; por uma maior inserção na economia mundial; e pelo fortalecimento do universalismo da presença brasileira do mundo, por meio de relações com países de todas as regiões e níveis de desenvolvimento.

No documento de 2018, o governo Temer reforça a questão dos interesses e valores da sociedade brasileira, mas assinala que a política externa “tem sido executada, como deve ser em democracias, como política pública a serviço das prioridades brasileiras: a recuperação da economia, a geração de empregos, a segurança nas fronteiras e a promoção do bem-estar” (BRASIL, 2018, p. 214). O

governo Bolsonaro, na Mensagem ao Congresso de 2019 cita esses mesmos elementos, elencando-os como “objetivos nacionais prioritários” (BRASIL, 2019, p. 108) que a política externa visa alcançar.

O governo Temer assinala que em um mundo “marcado por tendências isolacionistas” (BRASIL, 2018, p. 214), o país tem apresentado uma diplomacia universalista (como em 2017), que “prestigia o diálogo, o multilateralismo e a integração com parceiros na região e fora dela” (BRASIL, 2018, p. 214). Para o governo Temer, a retomada de nacionalismos que se assistiu em diversos países, somado aos obstáculos econômicos que dificultam a retomada ao crescimento tanto nos países desenvolvidos como nos em desenvolvimento, apresenta tendência preocupante ao “isolacionismo e ao protecionismo comercial” (BRASIL, 2017, p.170). Portanto, as prioridades da política externa brasileira, de acordo com o governo Temer (BRASIL, 2017), devem levar em consideração essas transformações no cenário global. Os tópicos que receberam destaque na agenda internacional da política externa de seu mandato nos fóruns multilaterais foram “paz e segurança, **direitos humanos**, meio ambiente, mudança do clima, entre outros” (BRASIL, 2017, p. 214, grifo nosso). E, para além do engajamento multilateral, se manteve e se fortaleceram as relações bilaterais estratégicas para o Brasil.

Na Mensagem ao Congresso de 2019, o governo Bolsonaro escreve que a política externa visa alcançar objetivos nacionais prioritários, em especial o crescimento da economia, a geração de empregos, a segurança nas fronteiras e a promoção do bem-estar de todos. Afirma ainda que por meio da política externa, com o fortalecimento das relações bilaterais, da integração regional e da participação em organismos multilaterais, visa garantir a inserção do Brasil no cenário internacional.

Portanto, mantêm-se em 2019 uma prática discursiva muito parecida com a que o governo Temer apresenta tanto em 2017 quanto em 2018. Isso ocorre também, devido ao fato da Mensagem ao Congresso ser um relato do que se realizou no ano anterior e uma previsão do que se realizará no ano em vigência, e por essa razão, embora haja alteração na presidência, se mantêm parecido com o documento anterior na medida em que, de certa forma, está relatando o que a gestão anterior realizou e o que daquilo vai ser mantido ou alterado. O mesmo ocorre em 2017 quando o governo Temer apresenta uma Mensagem ao Congresso ainda muito parecida com as Mensagens do governo Rousseff, realizando uma alteração mais profunda em 2018.

Contudo, algumas outras práticas discursivas começam a aparecer já em 2019, como o título do capítulo sobre política externa que, em 2019, o governo Bolsonaro intitula “Brasil: Nação forte”, apresentando já um nacionalismo e patriotismo mais marcado que vai ao encontro da campanha e da identidade política do governo Bolsonaro com seu lema de governo “Brasil acima de tudo”. A título de comparação, o governo Temer intitulava como “Eixo Brasil e o Mundo” no qual as subseções direcionam ao universalismo das relações exteriores, ao fortalecimento da integração regional, à diplomacia multilateral, ao comércio exterior, às comunidades brasileiras no exterior e temas migratórios, à cooperação, e aos temas de segurança, inteligência e defesa. E o governo de Dilma Rousseff alocava a seção de política externa no capítulo “Soberania Nacional: presença ativa do Brasil no mundo”, onde a seção 1 era referente à política externa (tratando de assuntos de diplomacia, cooperação, negociações e temas consulares) e a seção 2 referente à soberania (redigindo sobre as áreas de defesa e proteção, planejamentos e operações conjuntas, inteligência e segurança).

Em 2020, entretanto, o governo Bolsonaro modifica novamente a seção sobre política externa. Na Mensagem ao Congresso de 2020, a seção incorpora o “Capítulo III Resultados Melhores” composta pelos subcapítulos:

- a) economia;
- b) infraestrutura;
- c) social, ambiental e cidadania;
- d) defesa e soberania;
- e) institucional.

Dentro do subcapítulo “Defesa e Soberania” temos as seções “Defesa Nacional”, “Atribuições subsidiárias da defesa”, e “Política Externa”. Percebe-se que os assuntos de defesa estão colocados acima dos assuntos de política externa. Por “acima” aqui refere-se à ordem em que aparece na Mensagem ao Congresso, vindo antes da parte destinada à política externa. Porém, em 2021 e em 2022, o capítulo em que se encontra a parte destinada à política externa é novamente modificado para “Política Externa e Comércio Exterior” e volta a preceder o capítulo “Defesa Nacional e Soberania”.

No documento de 2020, o governo Bolsonaro enfatiza a política externa como uma ferramenta para trazer "novos anseios e ideias" aos brasileiros, trazendo uma "nova identidade internacional, fundamentada em pilares essenciais, com ênfase na

democracia, na liberdade, em patriotismo e na prosperidade" (BRASIL, 2020, p. 130). Esses “pilares” aparecem novamente nas Mensagens ao Congresso nos demais anos de seu mandato.

Na Mensagem ao Congresso de 2021, se apresenta uma figura com um esquema dos componentes da "Nova Política Externa Brasileira" conduzida em 2020. Nesse esquema, estão como componentes da política externa: o "Adensamento das Parcerias Extrarregionais", a "Inserção Competitiva"; a "Projeção de Imagem"; os "Direitos Humanos e a Política Multilateral"; os "Interesses Nacionais na Esfera Ambiental"; as "Relações Bilaterais Estratégicas"; e a "Democracia e a Segurança na América do Sul" (BRASIL, 2021, p. 134).

Se referindo ao ano de 2021, na Mensagem ao Congresso de 2022, menciona-se que a PEB concentrou seus esforços na solução de três principais urgências: o combate à pandemia da Covid-19, a recuperação econômica e o desenvolvimento sustentável. Para o governo Bolsonaro, conforme Mensagem ao Congresso de 2022, a política externa brasileira está em “permanente construção” (BRASIL, 2022, p. 185) e deve ser estruturada por meio do diálogo com todos os setores da sociedade brasileira, da cooperação entre os poderes e órgãos de Estado, e da coordenação de esforços entre aqueles que trabalham para tornar a política externa “um instrumento para o desenvolvimento do Brasil e a prosperidade de seu povo” (BRASIL, 2022, p. 185).

Nota-se uma visão muito parecida entre os governantes sobre a política externa. Há um entendimento da política externa como uma extensão da política doméstica em âmbito internacional. Em certa medida, todos mencionam que ela deve refletir ou ser guiada pelos valores, prioridades e interesses nacionais e deve projetá-los visando o fortalecimento da inserção internacional do Brasil e seu desenvolvimento. Contudo, esses elementos são interpretados por cada governante de uma forma distinta, como será analisado na seção a seguir.

Quanto aos direitos humanos, especificamente, pode-se observar que são mencionados pelos governos Rousseff e Temer como orientadores da política externa Brasileira e nota-se uma ausência da expressão nos documentos do governo Bolsonaro. Ao mesmo tempo, na medida em que algumas expressões, como “direitos humanos” vão se tornando ausentes no capítulo de política externa das Mensagens ao Congresso, outras vão surgindo. O aparecimento das palavras “patriotismo” e das expressões “Nação forte” e “nova identidade internacional”, demonstram um anseio

de recolocar o Brasil no cenário internacional sob uma nova abordagem e mostrar aos demais Estados que a transição observada no território nacional será refletida na postura do Brasil no âmbito global.

Assim, questiona-se: as mudanças aqui destacadas no entendimento e na execução da política externa brasileira refletem na agenda de direitos humanos? E como cada governante do período de 2011 a 2022 articula a agenda dos direitos humanos para a política externa? Referente à postura do Brasil no Sistema Internacional, indaga-se também como cada governante pensa e projeta o Brasil internacionalmente e como isso impacta na forma que o Brasil conduz os votos nos fóruns multilaterais. Essas perguntas vão ser debatidas a seguir para posteriormente analisar se o posicionamento do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU reflete as mudanças na política externa no âmbito doméstico.

2.3.2 Como a projeção internacional do Brasil é delineada nas Mensagens ao Congresso Nacional?

Após analisar as similaridades e as diferenças acerca do entendimento de política externa de cada um dos governantes no período de 2011 a 2022, busca-se compreender a seguir como cada um deles projeta o Brasil internacionalmente. A fim de responder à pergunta “qual identidade do Brasil é projetada internacionalmente?”, observa-se como cada governante pensa e projeta o Brasil no cenário internacional, com objetivo de articular, posteriormente, as noções de política externa e identidade nacional com o posicionamento do Brasil nos fóruns multilaterais de direitos humanos.

Realizou-se, nesta etapa, para melhor organização e averiguação dos dados, uma categorização do conteúdo. Embora a categorização não seja uma etapa obrigatória da Análise de Conteúdo, de acordo com Bardin (2011), optou-se por agrupar os componentes das mensagens analisadas em categorias temáticas.

A categorização pode ser feita de duas formas. A primeira, por uma abordagem dedutiva, na qual as categorias são criadas antes, com bases teóricas ou com base no conhecimento da pesquisadora e expectativas pré-existentes. A segunda, por uma abordagem indutiva, na qual as categorias são criadas após o contato com os documentos analisados. Nesse segundo caso, adotado nesta pesquisa, as categorias vão sendo identificadas conforme o curso da leitura, por meio da identificação de elementos ou temas que se repetem (LAMONT, 2015).

Observa-se como cada governante projeta o Brasil internacionalmente a partir de três categorias organizadas por temática:

- a) “O Brasil” (a identidade do país no Sistema Internacional);
- b) “O Brasil como ator relevante no Sistema Internacional e nos temas globais”;
- c) “Valores da ação externa”.

Essas categorias foram criadas de forma indutiva, ou seja, primeiramente se realizou a leitura dos documentos e com base em seus conteúdos, as categorias foram criadas.

A primeira categoria “O Brasil” visa compreender a identidade do país no Sistema Internacional de acordo com cada governante. Tem como subcategoria “o Brasil como país”, ou seja, o que o Brasil representa como país no Sistema Internacional conforme a visão de cada ex-presidente e da ex-presidenta, e inclui em outra subcategoria como cada governante percebe o Brasil em relação aos demais Estados do Sistema Internacional.

Na subcategoria do Brasil enquanto país, analisa-se que, para o governo Rousseff, o Brasil representava crescimento econômico com progresso social e diminuição das desigualdades, consciência ambiental e desenvolvimento sustentável, e democracia sólida. Ainda, para este governo, o Brasil se projeta no mundo de “forma aberta e plural” (BRASIL, 2014, p. 333) e atua com o objetivo de desenvolver relações bilaterais com “parceiros em todos os continentes, desenvolvidos ou em desenvolvimento” (BRASIL, 2014, p. 333) e mantém presença ativa nos organismos regionais e multilaterais.

Na visão do governo Temer, o Brasil exerce “reconhecida contribuição em paz, segurança e **direitos humanos**” (BRASIL, 2018, p. 218, grifo nosso), além de desempenhar papel importante para o meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Para o governo Bolsonaro, o país se mostra no cenário internacional como um país seguro de influenciar a configuração política e econômica mundial e representa isso ao conduzir uma atuação externa em “sintonia com seu povo, sua identidade nacional e seus interesses soberanos” em temas econômicos e comerciais, na redefinição de parcerias estratégicas, assim como “na promoção de valores e de um espaço sul-americano livre e próspero” (BRASIL, 2020, p.134). Na mensagem ao Congresso de 2020, o ex-presidente afirma ainda que o Brasil apresenta uma “nova identidade internacional”, fundada “na democracia, na liberdade, no patriotismo e na prosperidade” (BRASIL, 2020, p.130). Como apresentado anteriormente, o governo

Bolsonaro apresenta a política externa brasileira como “Brasil: Nação forte”, trazendo elementos discursivos nacionalistas para esta arena, e aqui, expressa nitidamente essa projeção internacional do Brasil como um país patriota, com uma nova imagem e nova identidade.

Já na subcategoria do Brasil em relação aos outros Estados, observa-se que para o governo de Dilma Rousseff, o país vive em paz com seus vizinhos, mantém relações diplomáticas com os países-membros da ONU e privilegia soluções pacíficas para os conflitos internacionais. Para o governo de Michel Temer, o Brasil é visto como um país que não hesita em ocupar espaço no cenário internacional e que leva adiante uma diplomacia universalista, “que prestigia o diálogo, o multilateralismo e a integração com parceiros na região e fora dela” (BRASIL, 2018, p. 214). Na visão do governo de Jair Bolsonaro, o Brasil busca fortalecer relações com países que sejam “efetivamente estratégicos” (BRASIL, 2019, p. 112) para o país por “valores comuns, pelo potencial promissor em comércio e investimentos e no compartilhamento de tecnologias”, e por isso, seu governo fortaleceu “parcerias tradicionais com Estados Unidos da América, China, Japão, Índia, Rússia e países da Europa, sem descuidar de intensificar a busca de novas oportunidades na África, no Oriente Médio e no Sudeste Asiático” (BRASIL, 2019, p.108).

Observa-se que embora para o governo Rousseff o Brasil represente progresso social, diminuição das desigualdades, democracia, entre outros elementos, não se menciona os direitos humanos como um destes. Já o governo Temer retrata o Brasil como um país que exerce reconhecida contribuição em direitos humanos. O governo Bolsonaro, assim como o governo Rousseff também não faz menção aos direitos humanos, e assume um Brasil nacionalista capaz de influenciar as configurações política e econômica em âmbito global com base na sua identidade nacional e interesses soberanos.

É possível observar uma consonância entre os governos Temer e Bolsonaro no sentido de que ambos colocam o Brasil como um país forte no cenário internacional, que não hesita em ocupar seu espaço. Ao mesmo tempo, o governo Temer assume uma projeção de um Brasil diplomático, disposto a manter parceiros em todos os continentes, assim como o governo Rousseff. Já o governo Bolsonaro prioriza boas relações com países estratégicos e que compartilhem dos valores do Brasil.

Para analisarmos como o tema dos direitos humanos permeia a política externa brasileira no mandato de cada governante, estabeleceu-se, com base no conteúdo dos documentos, a categoria “Brasil como ator relevante no Sistema Internacional e nos temas globais”. Essa categoria se divide em três subcategorias:

- a) participação nos debates multilaterais;
- b) democratização e reforma dos processos decisórios globais; e
- c) o Brasil como ator de responsabilidade e assistência humanitária e técnica.

Essa categoria e as subcategorias que a compõem nos permitem compreender como está sendo pensada a participação do Brasil nos fóruns multilaterais. Ressalta-se a relevância dessa investigação para analisar, posteriormente, como a postura adotada pelo país nessa categoria se relaciona com os posicionamentos do Brasil para um tema específico do debate global multilateral, o tema dos direitos humanos.

Quanto à participação nos debates multilaterais, observa-se que entre os governos Rousseff e Temer não há diferenças significativas. O governo Rousseff promove o Brasil como ator de “crescente relevância” (BRASIL, 2011, p. 289) no Sistema Internacional e propõe manter o engajamento e manter forte presença da diplomacia brasileira nos organismos multilaterais e na discussão dos diversos temas que configuram a agenda internacional. O governo Temer também afirma o compromisso do Brasil com as instituições multilaterais que se revela na sua “participação ativa nas organizações internacionais e nas candidaturas brasileiras a esses órgãos” (BRASIL, 2018, p. 217).

O governo Bolsonaro em 2019 caminha na mesma direção do governo Temer, afirmando que o compromisso do Brasil com a participação ativa em organismos multilaterais assume uma dimensão estratégica para a política externa e em razão disso, busca apresentar candidaturas brasileiras aos conselhos, representações, comitês destes organismos. Para o ex-presidente, a diplomacia multilateral deve ser realinhada para estar em acordo com os “valores da sociedade brasileira e focada na defesa de interesses do país” (BRASIL, 2019, p. 112).

Em 2022, o governo Bolsonaro assume que para além do “combate à pandemia, recuperação econômica e desenvolvimento sustentável” (BRASIL, 2022, p. 180) que configuram as urgências da política externa brasileira, a lista de prioridades da agenda internacional do Brasil é mais extensa e aqui ele destaca o início do 11º mandato do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas

(CSNU) no período de 2022 a 2023 e afirma que "a presença do Brasil no Conselho de Segurança contribui, de maneira decisiva, para a defesa dos interesses do País e para a projeção de posições brasileiras sobre os temas da agenda política internacional" (BRASIL, 2022, p. 182).

O engajamento na democratização dos processos decisórios globais e reforma ou atualização das principais instâncias de governança global são expressas nas Mensagens ao Congresso tanto de Dilma Rousseff como de Michel Temer e Jair Bolsonaro. O governo Rousseff, no entanto, expressa comprometimento com "a construção de uma ordem internacional mais justa e dotada de instituições de governança representativas e legítimas" (BRASIL, 2016, p. 369). Isso é interessante porque durante o seu mandato e durante o mandato de seu antecessor, Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil utilizava do Conselho de Direitos Humanos da ONU como ferramenta para evitar politização e assimetrias entre os Estados do Norte e do Sul-Global. No que se refere às resoluções sobre violações de direitos humanos em países específicos, o Brasil manifestava preocupação com a seletividade e politização desta instituição, desde que era ainda a Comissão, antes de ser o que hoje conhecemos como Conselho (BORGES, 2014).

Já os governos Temer e Bolsonaro focam na reforma do Conselho de Segurança (CSNU). Temer menciona ainda os esforços do Brasil em buscar maior transparência no processo de seleção do Secretário Geral da ONU (BRASIL 2017). Bolsonaro, ao exercer o mandato de 2022 e 2023 no Conselho, como mencionado acima, afirma que entre as prioridades do Brasil está o compromisso com a reforma do Conselho de Segurança (2022)³ e salienta que a participação regular do Brasil no CSNU vai ao encontro da "ambição histórica de ocupar assento permanente no Conselho" (BRASIL, 2022, p. 182).

³ Entre as prioridades brasileiras para o mandato do País no Conselho, constam:

- a) valorização da mediação, da diplomacia preventiva e da consolidação da paz;
- b) adoção, para as operações de manutenção da paz, de mandatos realistas, claros e condizentes com os meios e recursos disponíveis;
- c) empenho na proteção das populações vulneráveis em contexto de conflito armado, especialmente crianças e jovens;
- d) valorização da agenda de mulheres, paz e segurança como aplicação prática da relação entre manutenção e consolidação da paz;
- e) defesa de abordagem integrada da prevenção e resolução de conflitos e da manutenção e consolidação da paz;
- f) incremento da cooperação e coordenação entre o CSNU e as organizações regionais;
- g) compromisso com a reforma do Conselho de Segurança (BRASIL, 2022).

Na Mensagem ao Congresso de 2021, ainda em um cenário pandêmico, o governo Bolsonaro afirma apoiar reformas na Organização Mundial da Saúde (OMS), para que esta organização possa “responder melhor a futuros desafios e surtos epidêmicos” (BRASIL, 2021, p. 133-134). Durante o período analisado, essa é a única vez em que se menciona a OMS como uma das instituições em que o Brasil concentra esforços para realizar reformas institucionais.

O Brasil frequentemente desempenha papel de assistência no cenário internacional, seja no sentido de cooperação técnica ou no sentido humanitário a países em situação de emergência. Essa representação do Brasil é percebida pelos governos Rousseff, Temer e Bolsonaro nas suas Mensagens ao Congresso e possui relação com a atuação do país em prol dos direitos humanos.

Contudo, o governo Rousseff assume uma identidade de um Brasil mais preocupado em fortalecer sua cooperação técnica com países menos desenvolvidos e prosseguir suas atividades de assistência humanitária. Os governos Temer e Bolsonaro mantêm essa visão de demonstração de solidariedade a países afetados por eventos extremos, por meio de cooperação humanitária. O governo Bolsonaro, no entanto, representa um Brasil em que os interesses nacionais devem ser prioridade na cooperação, afirmando que a cooperação em todas suas modalidades deve constituir “um instrumento capaz de gerar ganhos efetivos para o país” (BRASIL, 2019, p. 123), protegendo os “interesses e os valores brasileiros” (BRASIL, 2019, p. 123), assegurando que os projetos de cooperação sejam mutuamente benéficos.

Nas definições de política externa, os três governos referem-se aos interesses e valores brasileiros, com o propósito de entender o que seriam esses interesses e valores, criou-se a categoria “Valores da ação externa”. A política externa e a política doméstica estão diretamente relacionadas, e como vimos, para os governantes aqui analisados, a política externa é a continuação e o reflexo da política doméstica no âmbito internacional. Ao analisar o que cada um entende por política externa, encontrou-se que a política externa é um meio de projetar internacionalmente as políticas adotadas no âmbito doméstico. A categoria “Valores da ação externa” busca identificar esses valores e analisar se, entre eles, são mencionados os direitos humanos.

Para o governo Rousseff, a ação externa brasileira contribui para a paz, para o desenvolvimento com justiça social, combate a pobreza, avanço científico, inovação tecnológica, aperfeiçoamento do convívio democrático, **para promoção e proteção**

dos direitos humanos, para o desenvolvimento sustentável e para a valorização do conhecimento e da cultura (BRASIL, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016). Para o governo Temer, o Brasil atua a favor da promoção da paz, **dos direitos humanos** e do desenvolvimento sustentável e se pauta pelos valores e pelos interesses da sociedade brasileira. Afirma ainda que a atuação externa é orientada pela democracia, pela defesa das liberdades e **dos direitos humanos**; pelo desenvolvimento sustentável; por uma maior inserção na economia mundial; e pelo fortalecimento do universalismo da presença brasileira no mundo, por meio das relações com países de todas as regiões e níveis de desenvolvimento” (BRASIL, 2017, grifo nosso). Da mesma forma, é guiada pelo pragmatismo e pela busca de oportunidades em áreas estratégicas para o desenvolvimento do país. E, por isso, é uma ação que “contribui, de maneira concreta, para o desenvolvimento do Brasil” (BRASIL, 2017, p. 170).

De acordo com o governo Bolsonaro, a ação externa brasileira também contribui para alcançar os objetivos nacionais prioritários: "o crescimento da economia, a geração de empregos, a segurança nas fronteiras e a promoção do bem-estar de todos" (BRASIL, 2019, p. 108). Na Mensagem ao Congresso de 2020, o ex-presidente acrescenta que as ações do país persistem na promoção da democracia e da liberdade em seu entorno geográfico (BRASIL, 2020). Já na Mensagem ao Congresso de 2021, afirma-se que o Brasil conduz sua atuação externa calcada na busca de “ganhos concretos para seus cidadãos e em sintonia com os valores de seu povo, sua identidade nacional e seus interesses soberanos” (BRASIL, 2021, p. 134). E, por meio da política externa, o governo Bolsonaro buscou o “resgate de valores e princípios caros ao povo brasileiro, como liberdade, patriotismo e prosperidade” (BRASIL, 2021, p. 126).

O governo Rousseff apresenta valores mais direcionados ao âmbito social, como diminuição da desigualdade social e desenvolvimento com justiça social, enquanto o governo Temer assume um compromisso com o desenvolvimento do país sem necessariamente mencionar questões sociais, mas de inserção do Brasil nas dinâmicas da economia mundial. Contudo, ambos mencionam os direitos humanos como um dos norteadores da política externa e dos valores do Brasil na atuação internacional. O governo Bolsonaro, no entanto, não faz referência aos direitos humanos ao retratar a ação externa do Brasil. O governo do ex-presidente apresenta novos conceitos para ilustrar a condução da política externa que representam uma “nova identidade internacional” do Brasil.

A questão da imagem do Brasil no cenário internacional será retomada ainda neste capítulo. Agora, porém, foca-se na análise de como essa concepção de política externa e a nova abordagem da projeção internacional do Brasil são articuladas para a condução da agenda de direitos humanos.

2.3.3 Como a agenda de direitos humanos é articulada a partir da noção de política externa e da identidade internacional projetada por cada governante?

Percebeu-se a condução da agenda de direitos humanos na política externa no período de 2011 a 2022 sob quatro perspectivas:

a) participação do Brasil em cargos de presidência em organismos multilaterais e demais tipos de participação (integrando comitês, conselhos, juntas executivas, papel de liderança em negociações, país-sede de conferências internacionais, participação em eventos internacionais, etc.);

b) ações humanitárias;

c) atuação na Organização dos Estados Americanos (OEA);

d) atuação no Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU).

No que tange aos cargos de presidência em organismos multilaterais, destaca-se que os governos Rousseff, Temer e Bolsonaro demonstraram atenção estratégica à candidatura brasileira em diversos órgãos conforme o período em cada um esteve chefiando o país. Como exemplo elencam-se a eleição em 2011 para presidência da FAO no período de 2012 a 2015, sendo reeleito depois de 2015 a 2019 e a presidência pro tempore em 2014 da Comissão de Consolidação da Paz.

Referente aos outros tipos de participação nos organismos multilaterais, optou-se por analisar as temáticas dentro da área de direitos humanos que receberam mais atenção por ano. Essas participações referem-se à presença do Brasil em congressos, conferências, eventos, fóruns, reuniões internacionais, às participações nas Assembleias Gerais da ONU e às vezes que o Brasil integrou juntas ou comitês executivos. Ou seja, analisa-se a seguir as temáticas de direitos humanos durante a presença do país nessas arenas. Atenta-se que as Mensagens ao Congresso descrevem o que ocorreu no ano anterior, enquanto também apresenta o que o país realizará no ano em vigência, ou seja, no ano em que a Mensagem é escrita e apresentada. Por essa razão, na Mensagem ao Congresso de 2011, elenca-se a

participação do Brasil no ano de 2010, que não faz parte do período contemplado nesta análise. Optou-se então por manter o ano em que os eventos ocorreram. Dessa forma, analisa-se a partir das Mensagens de 2012, os eventos que ocorreram em 2011 e assim por diante.

Os temas em destaque na Mensagem ao Congresso 2012 (referente ao ano de 2011), quando se refere à atuação do Brasil em instituições multilaterais, foram: os direitos das mulheres; crime e justiça criminal; direito do trabalho (envolvendo também questões sobre os direitos de trabalhadoras e trabalhadores domésticos; e saúde (englobando encontros internacionais sobre HIV/Aids, e determinantes sociais da saúde). A atenção da diplomacia brasileira também estava nas repercussões do conceito de Responsabilidade ao Proteger, lançado em 2011, e no engajamento com a reforma dos mecanismos de governança global (BRASIL 2012). Já em 2012, os temas em destaque foram o apoio brasileiro ao pleito palestino para admissão como membro pleno na ONU, a atuação referente aos direitos dos idosos, à temática do trabalho e a eleição para ocupar o CDHNU no período de 2013 a 2015 (BRASIL 2013).

Os eventos internacionais que o Brasil participou, relatados na Mensagem ao Congresso de 2014, são referentes ao ano de 2013 e envolvem as temáticas de trabalho infantil e de direitos humanos. Ambos foram sediados pelo Brasil, a III Conferência Global sobre Trabalho Infantil (CGTI) e o Primeiro Fórum Global de Direitos Humanos (BRASIL 2014). Em 2014, a participação brasileira nos fóruns multilaterais foi nas áreas de direitos dos povos indígenas; população e desenvolvimento (incluindo aqui saúde, e direitos sexuais e reprodutivos); direitos das crianças e adolescentes; igualdade racial; combate às drogas e ao crime organizado (englobando lavagem de dinheiro, financiamento de terrorismo e tráfico de pessoas).

Durante o ano de 2015 o Brasil contribuiu para a criação da Relatoria Especial sobre o Direito à Privacidade no âmbito do CDHNU. As menções realizadas ao CDHNU serão apenas citadas nesta parte da dissertação, uma vez que a análise sobre a atuação do Brasil no CDHNU se apresenta de forma mais aprofundada na subseção seguinte. No documento de 2016, ainda referente a 2015, se faz menção à abertura da AGNU. Na ocasião se abordou a tradição do Brasil como país de acolhimento de refugiados frente à situação na Síria, propondo uma solução pacífica para o conflito. E, ainda neste evento, defendeu-se a criação de um Estado Palestino que conviva "pacífica e harmonicamente com Israel" (BRASIL, 2016, p. 370); e a necessidade e o engajamento do país na reforma das instituições de governança

global. Além disso, relata-se que para além das participações em espaços multilaterais, houve diálogos bilaterais sobre direitos humanos com China, Rússia, União Europeia e Estados Unidos (BRASIL, 2016).

Em 2016, o foco da atenção do país estava no engajamento pela busca de maior transparência no processo de seleção do cargo de Secretário-Geral da ONU, na reforma do CSNU, e nas discussões realizadas na ONU sobre a proteção internacional de refugiados e migrantes. Este último é o foco também em 2017, quando entrou em vigor a nova Lei de Migração que instituiu a política migratória no país e, com base nela, o Brasil atua na ONU nas negociações de um Pacto Global (BRASIL 2018). Neste ano, o Brasil apresentou candidaturas a órgãos multilaterais na área dos direitos humanos, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e para o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Em 2018, o país também utilizou da sua participação no ambiente multilateral para apresentar candidaturas brasileiras a diferentes órgãos e cargos, como, por exemplo, para o Comitê sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. E sediou, em 2018, o 8º Fórum Mundial da Água. Essas áreas eram o foco da diplomacia multilateral brasileira, conforme a Mensagem ao Congresso de 2019.

O tema migratório volta a receber atenção da diplomacia brasileira em 2019. Na Mensagem ao Congresso de 2019, menciona-se que o governo deve manter "postura ativa em relação aos temas migratórios que têm impactos sobre cidadãos brasileiros, além de reflexos sobre a soberania nacional" (BRASIL, 2019, p. 122), foi em janeiro de 2019 e com esta justificativa que o governo se dissociou do Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares (BRASIL, 2019).

Em 2020, referente à presença brasileira em organismos multilaterais de direitos humanos, menciona-se apenas a atuação brasileira no CDHNU. Contudo, o CDHNU, por ser o foco desta pesquisa, ganha seção específica que será analisada a seguir, no qual esta atuação mencionada em 2020 receberá atenção. Da mesma forma, o documento de 2022 faz referência à candidatura para um novo mandato no Conselho, para o período 2024-2026 e às candidaturas vitoriosas nas eleições multilaterais.

A título de exemplo, na área dos direitos humanos, citam-se as eleições de representantes brasileiros para juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos e para a presidência da Conferência-Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). A aderência do país à Aliança Internacional

em Memória do Holocausto (IHRA) também é mencionada na Mensagem ao Congresso deste ano, onde se relata que a Aliança “reúne governos, organizações internacionais e especialistas para discutir ações de promoção da educação, da pesquisa e da memória ao Holocausto” (BRASIL 2022, p. 181), demonstrando o “compromisso do Governo com o combate a todas as formas de racismo, intolerância e xenofobia, incluindo o antissemitismo” (BRASIL 2022, p.181).

As ações humanitárias também são frequentemente abordadas nas Mensagens ao Congresso Nacional, indo ao encontro de que são parte da visão que se tem do Brasil e do papel que o Brasil desempenha no cenário internacional, sendo mencionada atuação do país nessa temática pelos governos Rousseff, Temer e Bolsonaro. São analisadas aqui por serem uma forma de atuação do país na área dos direitos humanos.

Em 2012, o Brasil enviou assistência humanitária a refugiados sírios em território jordaniano por meio do ACNUR (BRASIL 2013) e em 2013 a cooperação humanitária foi para a garantia dos direitos humanos daqueles em situação de emergência, pautada pela "promoção da sustentabilidade socioeconômica e ambiental" (BRASIL, 2014, p. 336), nesse mesmo ano o Brasil também empreendeu em ações de cooperação humanitária em países da América Latina, África e Ásia. Em 2015 e 2016 seguiu-se com o apoio às pessoas envolvidas no conflito sírio, com a concessão de vistos por razões humanitárias para todas as pessoas deslocadas.

Já em 2017, a cooperação humanitária consistiu na doação de alimentos e medicamentos e contribuições financeiras para as agências humanitárias da ONU. Em 2019, consta na Mensagem ao Congresso que se seguiu demonstrando solidariedade com países afetados por eventos extremos por meio da cooperação humanitária. Na Mensagem ao Congresso de 2021, referente ao ano de 2020, não se mencionam ações humanitárias em relação a outros países, mas sobre a repatriação de brasileiros retidos no exterior por conta da pandemia da Covid-19.

Em 2021, se inseriu a iniciativa de concessão de vistos temporários e autorização de residência como acolhida humanitária a nacionais do Afeganistão e pessoas afetadas pela crise neste país. Já para pessoas do Haiti e da Venezuela também se realizou concessão de visto, inclusive de reunião familiar para os nacionais desses países com familiares no Brasil. Além disso, se reforçou a Operação Acolhida, com foco principalmente no processo de interiorização de pessoas venezuelanas, “com o objetivo de facilitar a inserção no mercado de trabalho” (BRASIL, 2022, p. 182).

Os demais anos que não foram analisados, não mencionaram questões humanitárias e ações do Brasil nessa área em suas Mensagens ao Congresso Nacional.

Referente à OEA, as ações do Brasil no período de 2011 a 2013 demonstram a atenção da diplomacia brasileira na reforma da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em 2011, o Brasil obteve apoio de países para impulsionar uma reforma na CIDH, com o objetivo de assegurar à Comissão melhores condições para uma contribuição objetiva e positiva em relação à promoção dos direitos humanos na região e a reforma foi evidenciada com a medida tomada pela CIDH no caso relativo à Usina Hidrelétrica de Belo Monte⁴. Já em 2013 o país contribuiu com a conclusão do processo de reforma da CIDH e com o fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Também durante este período o Brasil presidiu o Grupo de Trabalho da OEA que negociou o texto da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância e da Convenção Interamericana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância, sendo um dos primeiros países a assiná-las.

Posteriormente a isso, a OEA só é mencionada na seção de política externa das Mensagens ao Congresso novamente em 2019, fazendo referência à missão de observação eleitoral da Organização que o Brasil recebeu pela primeira vez em 2018. Neste mesmo ano, afirma-se que o governo brasileiro tem o objetivo de “favorecer o retorno da democracia na Venezuela por meios pacíficos, tanto no âmbito da OEA quanto em coordenação com países que formam o ‘Grupo de Lima’” (BRASIL, 2019, p. 116). Da mesma forma, em 2021 e em 2022, este tópico volta a aparecer relacionado à OEA, e afirma-se que se manterá a “coordenação com parceiros, sobretudo na OEA, para a evolução da situação política na Venezuela e na Nicarágua” (BRASIL, 2022, p. 180). Ainda na Mensagem ao Congresso de 2021, expressa-se com relação à atuação na OEA, que o Brasil busca implementar ações focadas em

⁴ O caso da Hidrelétrica de Belo Monte foi levado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) em 2011. A CIDH solicitou medida cautelar a favor das comunidades indígenas, em abril de 2011, solicitando que o governo brasileiro suspendesse imediatamente o projeto da Usina Hidrelétrica da Belo Monte e impedisse a realização de qualquer obra até que as condições mínimas estipuladas pela CIDH fossem consideradas. O governo brasileiro, embora não tenha minimizado a relevância do papel da Comissão, salientou que o caráter deste sistema é subsidiário ou complementar, portanto, sua atuação somente se legitima na hipótese de falha da jurisdição interna. O governo brasileiro salientou os órgãos nacionais envolvidos no projeto da Hidrelétrica e a realização de estudos de viabilidade técnica, econômica e ambiental do empreendimento. Por fim, o governo brasileiro considerou a atitude da CIDH precipitada e injustificável. Por essa razão, o caso da Usina de Belo Monte enfatizou as discussões já existentes sobre a reformulação do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

regular e disseminar equipes conjuntas de investigação no continente, oferecer cooperação técnica aos países-membros sobre gestão de bens apreendidos do crime organizado, fortalecer o enfoque financeiro no combate ao crime organizado transnacional, aperfeiçoar forças de segurança em zonas fronteiriças, e combater a corrupção regional.

Em 2022, menciona-se a ratificação do Brasil da Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância, principal instrumento normativo da OEA no combate ao racismo e à discriminação racial. Nesta Convenção, conforme mencionado anteriormente, o Brasil teve papel relevante no processo de elaboração da Convenção e foi um dos primeiros países a assiná-la em 2013. Além desses tópicos, o que aparece nas Mensagens ao Congresso são as participações brasileiras na Assembleias Gerais desta Organização.

Quanto à atuação no órgão que é o foco desta pesquisa, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, o governo Rousseff afirma que em 2011 o Brasil atuou “intensamente de forma a buscar a redução da seletividade e da politização” no CDHNU, salientando que as “críticas ali veiculadas não devem visar a singularizar ou estigmatizar alguns países e não outros” (BRASIL, 2012, p. 331). E salienta ainda que o exercício da Revisão Periódica Universal (RPU) “deve, sim, contribuir construtivamente para que todos os países possam progredir em seus desafios na área da proteção e promoção dos direitos humanos” (BRASIL, 2012, p. 331). Na Mensagem ao Congresso, o governo Rousseff relata que são essas diretrizes que nortearão a atuação do Brasil em sua participação no CDHNU em caso de reeleição no Conselho. Em 2013, o Brasil foi reeleito ao CDHNU em mandato até 2015 e na visão da ex-presidenta o país deveria se manter a favor de iniciativas que buscassem o tratamento “menos seletivo e politizado de situações de direitos humanos” (BRASIL, 2013, p.293) e de iniciativas que fortalecessem o diálogo e a cooperação na área de direitos humanos entre os países do Mercosul e da Unasul (BRASIL, 2013).

Em 2014, recebeu atenção do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU a temática da proteção ao acesso de informações pela internet como um direito humano. Como resposta às denúncias de espionagem realizada pelos Estados Unidos por meios eletrônicos, o Brasil chegou a propor à Assembleia Geral, em conjunto com a Alemanha, projeto de Resolução sobre o Direito de Privacidade na

Era Digital, o qual foi aprovado em 18 de dezembro de 2013 por consenso entre os 193 Estados-membros da ONU (BRASIL 2014).

Outra temática que também recebeu atenção da diplomacia brasileira em 2014, foi a de identidade de gênero e orientação sexual. A Resolução n.º27/32 sobre “direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, de autoria do Brasil, Colômbia, Chile e Uruguai, visando aprofundar, no âmbito das Nações Unidas, o combate à violência e à discriminação contra a população LGBTQIPA+, foi aprovada no CDHNU em setembro de 2014 (BRASIL 2015).

Já em 2015, o país priorizou debates bilaterais sobre Direitos Humanos com China, Rússia, União Europeia e Estados Unidos, o que segundo o governo Rousseff (BRASIL 2016) contribuiu para a criação da Relatoria Especial sobre o Direito à Privacidade, considerado pela ex-presidenta um dos principais avanços do CDHNU no ano de 2015.

Em 2017 e 2018, durante o mandato de Temer, não são feitas menções sobre a atuação do Brasil no Conselho, apenas se relata que 2017 marcou o retorno do Brasil ao órgão⁵ e que o país foi objeto pela terceira vez do Exame Periódico Universal do CDHNU. Não se expressa no documento detalhes sobre a posição do Brasil nas resoluções, engajamento com temáticas ou com países, tampouco sobre autoria ou propostas de resoluções e temáticas para o debate⁶.

Na Mensagem ao Congresso Nacional de 2019 não se realiza nenhuma menção referente à atuação brasileira no CDHNU. Já no documento de 2020, temos expressa diretamente a condução da postura do Brasil no CDHNU para o ano de 2020⁷. No documento se elencam as “iniciativas prioritárias” do país no Conselho: a implementação das resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Venezuela e na Nicarágua; as políticas de enfrentamento da violência contra mulheres; “eventos paralelos como o Parceria para as Famílias” (BRASIL, 2020, p. 134) organizados pelo país; e “esforços, juntamente com os EUA, para pôr em funcionamento a Aliança Internacional em prol da Liberdade de Religião, estabelecida em 2019” (BRASIL, 2020, p. 134).

⁵ O Brasil foi eleito no final de 2016 para exercer o seu 4º mandato no CDHNU no biênio 2017-2019.

⁶ Cabe ressaltar que a análise aqui é feita com base nas Mensagens ao Congresso Nacional e no que se expressa em cada uma delas. Portanto, não significa, necessariamente, que neste período o Brasil não tenha se engajado com temáticas ou países específicos no CDHNU, mas que sua atuação neste órgão não está expressa nas Mensagens ao Congresso.

⁷ O Brasil apresentou, em 2019, candidatura ao CDHNU, sendo eleito para o mandato de 2020 a 2022.

Novamente, no documento de 2021, não se menciona a atuação do Brasil no CDHNU. Já na Mensagem de 2022, a menção que se faz ao CDHNU é, mais uma vez, de promoção de candidatura do Brasil para eleição como membro do Conselho no período de 2024 a 2026, visto que 2022 é o último ano do mandato que estava em vigor até a escrita da Mensagem, e o país precisa ficar o período de um ano sem se reeleger para concorrer às eleições novamente.

Por meio das Mensagens ao Congresso percebe-se que o delineamento da atuação do Brasil no CDHNU, para o governo Rousseff, estava vinculado à questões políticas e de relações bilaterais, sobretudo com países em desenvolvimento - muito característico de sua gestão e da gestão de seu antecessor, Lula da Silva - como o fato de não concordar com o uso do CDHNU para estigmatizar alguns países, se referindo aos países do Sul-Global. O governo Rousseff também utilizava o órgão como forma de fortalecer relações bilaterais com países estratégicos, inclusive, com o propósito de angariar apoio para as propostas de resoluções ou outras formas de atuação no CDHNU. É possível afirmar que este governo utilizava das Mensagens ao Congresso para expressar a participação do Brasil no CDHNU, destacando as vezes que o Brasil propôs resoluções em conjunto com outros países.

O governo Temer, como observamos, não utilizava as Mensagens ao Congresso como meio para expor a atuação do Brasil no CDHNU. Porém, isso pode ser também analisado. O fato de ser mais sucinto sobre o CDHNU na seção de política externa do documento em questão, pode indicar que a atuação neste órgão não era uma prioridade da agenda de seu governo. Mesmo no governo Rousseff, a atenção ao órgão pareceu ter dado lugar às prioridades domésticas que a ex-presidenta precisou enfrentar. Em 2016, como vimos, o Brasil não foi membro do Conselho, mas poderia ter sido. Pelas regras de eleição e reeleição do CDHNU, o Brasil poderia apresentar candidatura para o mandato em 2016, mas não o fez, possivelmente devido ao cenário político nacional no período pré-impeachment.

Em 2019, o governo Bolsonaro não faz menção sobre o CDHNU em sua Mensagem ao Congresso. Em 2020, no entanto, o delineamento da atuação do Brasil nesse órgão está expresso de maneira muito evidente. O governo do ex-presidente traz para o posicionamento brasileiro a temática da família e da religião, elementos relacionados à "nova identidade" mencionada anteriormente e com a postura adotada por seu governo na condução da política externa, de modo geral, e também na área dos direitos humanos.

2.3.4 Por que a identidade internacional do Brasil é importante e como ela impacta no posicionamento do país no tema dos direitos humanos

O Brasil conquistou, ao longo dos anos, um papel relevante no Sistema Internacional no debate global de direitos humanos. O país tem participado ativamente do Conselho de Direitos Humanos na ONU, e tem se envolvido em iniciativas desta e de demais organizações internacionais. Conquistou-se uma projeção internacional de potência pacificadora e estabilizadora da região, durante o governo Lula e se consolidou essa visão do Brasil com as participações nas missões de paz, por exemplo.

A vitória do Brasil na eleição para ocupar o cargo de Diretor-Geral da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), em 2011, foi resultado da mobilização diplomática brasileira somada à imagem conquistada pelo Brasil referente aos avanços na área de segurança alimentar e à repercussão internacional do Programa Fome Zero. Esse é um exemplo de como a imagem do Brasil no Sistema Internacional pode impactar na participação do país em órgãos multilaterais.

Para Sousa (2008), os fatores ideacionais influenciam na posição e no papel de um Estado no cenário internacional. Esses fatores são elencados pela autora como "as ideias, os valores e as normas, a identidade e as percepções" (SOUSA, 2008, p. 115.) e são capazes de construir, alterar e afirmar o papel de um país no Sistema Internacional, na medida em que impacta, também, nas relações deste país com os demais Estados e atores.

Essa identidade, contudo, "é dinâmica, de caráter intersubjetivo e definida por meio da autopercepção e da percepção externa" (SOUSA, 2008, p. 124). Desde o processo de redemocratização, sobretudo a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, com Luis Inácio Lula da Silva e, posteriormente, com Dilma Rousseff - que propõe dar continuidade na política externa anterior, ainda que enfrente desafios nos cenários interno e externo que dificultam essa condução da PEB - o Brasil se projeta internacionalmente como um Estado que desempenha papel de mediador, se mostrando interessado na promoção da paz e da segurança.

Michel Temer, ao assumir a presidência, atribuiu a José Serra o Ministério das Relações Exteriores. Em seu discurso de posse, Serra deixa explícita a intenção de

romper com os padrões de política externa regidos pela administração anterior, mas afirmava que a “nova política” não tinha o objetivo de romper “com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira” (FUNAG, 2016). Anos depois, quando Jair Bolsonaro assume, se apresenta à comunidade internacional uma “nova identidade brasileira”. Questiona-se, então, de que forma essas reformulações internas são projetadas internacionalmente. Seria possível, que a partir disso, a identidade do Brasil para a comunidade internacional fosse alterada e que o país deixasse de ser visto como ator relevante que desempenha este papel que a diplomacia brasileira consolidou ao longo dos anos?

Casarões (2019) argumenta que Bolsonaro delinea a reconstrução da identidade internacional do Brasil desde sua candidatura, ainda no período eleitoral de 2018. Segundo o autor, o critério de alinhamento era identitário e buscava aproximar o Brasil de países democráticos e desenvolvidos que agregassem valor econômico e tecnológico ao Brasil, em contraste com o que foi a estratégia Sul-Sul dos governos do PT. E isso se comprovou ao longo de seu mandato, como analisado nas Mensagens ao Congresso. Sempre que se referia às atividades de cooperação do Brasil e até mesmo às de cunho humanitário, reforçava-se a ideia de que precisaria ser benéfico para os interesses nacionais.

Ainda durante o período eleitoral, Bolsonaro afirmava, conforme Casarões (2019), que se aproximaria de democracias “importantes” como Estados Unidos, Israel e Itália. De acordo com Casarões (2019) essas são aproximações identitárias por servirem de modelo para o Brasil em três aspectos: por serem democracias desenvolvidas; por representarem, no plano simbólico, a tradição judaico-cristã ocidental já que são as mais importantes nações evangélica, judaica e católica do mundo; e por serem governadas por políticos de direita nacionalista como Benjamin Netanyahu, Matteo Salvini, ocupando o cargo de vice-primeiro ministro italiano, e Donald Trump.

Bolsonaro chegou a afirmar, ainda durante a campanha eleitoral, em um evento da Academia Militar das Agulhas Negras, que caso fosse eleito, tiraria o Brasil da ONU. Na ocasião, afirmou que a Organização “não serve para nada” (BOLSONARO, 2019). Para Selis e Mendonça do Prado (2021), a radicalidade dos posicionamentos do governo Bolsonaro tem função estratégica e pauta a construção de uma identidade internacional que mantém a lógica antissistema.

A ruptura de tendência conservadora do governo de Jair Bolsonaro está inserida em um fenômeno global que já se apresentava no final do século XX, onde se percebe uma ascensão de partidos conservadores e de extrema-direita que projetam um protagonismo internacional ao mesmo tempo em que apresenta ruptura com tradições multilaterais. Para Sanahuja e López Burian (2021), o governo Bolsonaro faz parte de um grupo que vê o mundo e pensa a política externa de forma marcadamente nacionalista, questionando normas e instituições multilaterais e acordos globais, sendo a política externa grande parte das vezes definida em termos ideológicos.

Guimarães e Silva (2020) argumentam que os governos populistas de extrema-direita trocam informações, difundem sua visão de mundo e constroem suas identidades internacionais por meio da cooperação entre si, buscando fortalecer os principais aspectos de suas identidades conservadoras. Os autores identificam que esses governos se relacionam a partir de uma identidade conservadora que articula três concepções de papéis nacionais interrelacionados: o antiglobalismo, o nacionalismo e a narrativa amigo-inimigo.

No plano internacional, o governo Bolsonaro reposiciona suas alianças estratégicas e passa a assumir postura anti-globalista, contrária a fóruns multilaterais e ao direito internacional de modo geral, além de apresentar posicionamento mais rígido nas agendas morais em defesa da família (SELIS; MENDONÇA DO PRADO, 2021). Para Selis e Mendonça do Prado (2021), a reformulação do Ministério dos Direitos Humanos para Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos com a indicação da pastora conservadora Damares Alves é "sintoma mais estrutural do deslocamento ideológico das políticas de proteção de minorias no país" (p. 8). A partir disso, para as autoras, foi frequente o esvaziamento da pasta e os retrocessos na agenda de direitos humanos, sobretudo na temática de gênero e sexualidade. Conforme apontam as autoras, o ministério também tem exercido papel central na condução dos posicionamentos brasileiros nos organismos multilaterais.

Em 1997, Fernando Henrique Cardoso criou a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ou chamada também de Secretaria Especial de Direitos Humanos. Nesse período, embora fosse denominada como secretaria, tinha estatuto de ministério. Durante o mandato de Dilma Rousseff, a pasta dos Direitos Humanos foi unificada com as secretarias de Políticas de Promoção da Igualdade Racial e de Políticas para as Mulheres - ambas criadas em 2003 e extintas em 2015 na reforma

ministerial do governo de Rousseff, quando se criou o então Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (MMIRDH).

Michel Temer ao assumir a presidência após o *impeachment* de Dilma Rousseff, extinguiu, em 2016, e restabeleceu o Ministério somente em 2017 sob o nome de Ministério dos Direitos Humanos. No mandato de Jair Bolsonaro, se incluiu ao ministério as pastas da mulher e da família, sendo nomeado Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. Passou a englobar também a pasta dos povos indígenas por meio da FUNAI que antes era vinculada ao Ministério da Justiça.

A justificativa para a inclusão dessas temáticas na pasta dos Direitos Humanos está presente no discurso de Damares Alves durante a apresentação de candidatura do Brasil ao CDHNU, em 2019, que afirma que as competências ampliadas e a estrutura unificada permitem “desenvolver políticas públicas abrangentes em direitos humanos” (FUNAG, 2019, p.1). Contudo, a temática que aparece logo no quarto parágrafo de seu discurso apresenta uma mudança conceitual nas bases do ministério: “defenderemos tenazmente o pleno exercício por todos do direito à vida desde a concepção” (FUNAG, 2019, p. 1).

Outras afirmações de Damares Alves neste discurso, versam sobre família e religião, salientando que no que tange à proteção da família, o foco é o fortalecimento dos vínculos familiares, e além disso, os esforços estariam também em “prevenir a mortalidade materna, neonatal e infantil” (FUNAG, 2019, p 2). Sobre religião, Alves afirma "somos um país laico, mas isso não significa que somos um país laicista" (FUNAG, 2019, p.3), explicando que no Brasil “todas as expressões religiosas são igualmente respeitadas e protegidas, assim como a opção de não ter nenhuma religião” (FUNAG, 2019, p. 3).

Ainda na mesma ocasião, Damares Alves afirma que o país seguirá engajado com o sistema internacional de direitos humanos, e solicita apoio à candidatura brasileira ao CDHNU. O Brasil enviou, em 2019, carta para candidatura ao CDHNU para pleitear mais um mandato no órgão. No segundo parágrafo apresenta-se o novo ministério e os compromissos do Brasil:

O Brasil está determinado a promover e respeitar os direitos humanos e liberdades fundamentais de todos e proteger contra todas as formas de discriminação, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade ou religião. Esse compromisso está embutido na decisão de fortalecer o Ministério dos Direitos Humanos, que passou a se chamar Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos na nova estrutura da administração

pública. O novo Ministério tem um mandato mais amplo e uma estrutura unificada, o que lhe permitiu desenvolver políticas públicas abrangentes voltadas para os direitos humanos e que tenham um impacto real na vida dos brasileiros. O Governo está consciente de que a proteção dos direitos humanos é um valor inerente ao Estado Democrático do Brasil e a base para a elaboração e implementação de todas as políticas públicas (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p. 2, tradução nossa⁸).

A seguir, na candidatura ao posto de membro do CDHNU, elenca-se que o governo:

[...]reafirma a sua determinação em **defender o direito à vida** e à segurança das pessoas; promover os direitos das mulheres, inclusive combatendo a violência contra as mulheres; garantir o bem-estar e os melhores interesses das crianças; **proteger a família e fortalecer os laços familiares**; promover e proteger os direitos das pessoas com deficiência; e priorizar a atenção ao idoso, com uma perspectiva de direitos humanos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p. 2, tradução nossa⁹, grifo nosso).

Na carta de apoio à candidatura do país, assinada por associações religiosas evangélicas, católicas e associações de militares - entre muitas outras associações, institutos e comunidades tanto brasileiras como de outros países da América Latina, tal como México e Paraguai - citam que “a posição brasileira de defesa aberta do direito à vida e de defesa da família” (MDHC, 2019, p. 1) são exemplos de valores compartilhados pelos países da América Latina e “são direitos humanos que estão protegidos por leis nacionais de diversos países e por tratados internacionais que devem ser respeitados” (MDHC, 2019, p. 1) pelos países e pelas organizações internacionais que criam esses tratados.

Observa-se que o discurso elaborado internamente sobre o novo ministério é refletido na atuação internacional do Brasil, como podemos perceber no texto de candidatura do país ao CDHNU. O vocabulário de direitos humanos no Brasil começa a englobar a proteção à família e o direito à vida de forma diferente de como esses

⁸ Do original em inglês: “Brazil is determined to promote and respect the human rights and fundamental freedoms of all and protect against all forms of discrimination, regardless of origin, race, sex, colour, age or religion. This commitment is embedded in the decision to strengthen the Ministry of Human Rights, which has been renamed the Ministry of Women, the Family and Human Rights under the new public administration structure. The new Ministry has a broader mandate and a unified structure, which has allowed it to develop comprehensive human rights-oriented public policies that have a real impact on the lives of Brazilians. The Government is conscious that the protection of human rights is an inherent value of the democratic State of Brazil and the basis for the elaboration and implementation of all public policies” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p.2).

⁹ Do original em inglês: “The Government reaffirms its determination to defend the right to life and the security of persons; to promote the rights of women, including by combating violence against women; to guarantee the well-being and the best interests of children; to protect the family and strengthen family ties; to promote and protect the rights of persons with disabilities; and to prioritize attention to older persons, with a human rights perspective” (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2019, p.2).

elementos eram entendidos anteriormente. Em seu discurso na abertura da 40ª sessão do CDHNU, Damares Alves reafirma que o Brasil defende “tenazmente o pleno exercício por todos do direito à vida desde a concepção e à segurança da pessoa, em linha com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos” (FUNAG, 2019, p. 1), e cita também, em âmbito regional, o Pacto de São José da Costa Rica.

A base dos discursos proferidos por Damares, tanto em ambos discursos no CDHNU, como em outros discursos proferidos em eventos internacionais, é a relação entre direitos humanos, família e infância. Segundo Selis e Mendonça do Prado (2021) essa tríade é estruturante nos posicionamentos do governo Bolsonaro na ONU e está baseada em uma ressignificação do direito à vida, que passa a ser compreendido desde a sua concepção. As autoras apontam que “o discurso de Damares é representativo de uma rede de táticas narrativas, que abrem a discussão para a inserção de debates antigênero, incluindo ataques à ideologia de gênero e o combate ao aborto” (SELIS; MENDONÇA DO PRADO, 2021, p. 9). Quando o governo Bolsonaro apresenta nas suas Mensagens ao Congresso uma “nova identidade internacional”, a esses elementos que se faz referência.

Conforme argumentam Guimarães e Silva (2020), para os governos de extrema-direita, “a construção de uma identidade de política externa não é apenas construir concepções de papéis nacionais comuns, mas guiar suas ações em relação a outras potências, incluindo rivais ideológicos” (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p.362)¹⁰. Ou seja, para esses governos, a criação da identidade é um fator chave para guiar a relação com outros Estados.

A política externa é vista também como uma forma de reforçar essa identidade e os interesses nacionais. Da mesma forma, outros governos com ideologias diferentes podem ser vistos como ameaça, e a partir disso orientam-se as ações no cenário internacional. Assim, a construção da identidade nacional e internacional influenciam nas relações do Brasil com outros Estados, sendo percebido sobretudo nos governos de extrema direita como essa perspectiva impacta em suas relações com outros governos.

¹⁰ Do original em inglês: “[...] foreign policy identity-making is not just about building common national role conceptions, but guides their actions towards other powers, including ideological rivals” (GUIMARÃES; SILVA, 2020, p. 362).

O Brasil desempenhou papel importante na construção dos mecanismos de Direitos Humanos tanto da ONU como da OEA, e embora sua trajetória com os direitos humanos não seja linear e seja permeada por obstáculos de natureza doméstica, o país exercia uma diplomacia ativa nos fóruns multilaterais e mantinha um padrão de votações no Conselho de Direitos Humanos da ONU que, conforme veremos a seguir, começa a ser alterado a partir de 2015.

2.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Os direitos humanos são um tema sensível e de ampla abrangência de significados. Nas Mensagens ao Congresso, se discorre sobre os direitos humanos em diversos capítulos ao longo de todo o documento. Os direitos humanos configuram-se por ser um conjunto de direitos e, por isso, podem aparecer nos documentos como direitos sociais, direitos básicos, direitos fundamentais ou, ainda, em partes referentes a direitos de grupos específicos, como mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, comunidade LGBTQIAP+, entre outros.

Devido a essa grande abrangência, o que também ocorre com frequência nos documentos analisados é tratar sobre questões de direitos humanos nos mais variados capítulos destinados a outras temáticas específicas, como os capítulos destinados à educação, à saúde ou à diminuição de desigualdades, por exemplo. Com o objetivo de analisar somente o escopo da pesquisa, se delimitou a análise ao capítulo que se refere à política externa, para ali compreender as prioridades da agenda internacional de direitos humanos do país em cada ano. Contudo, isso representa também uma limitação nos resultados alcançados.

Essa investigação não se propõe a analisar as realizações na área de direitos humanos de cada ano e governante pesquisado, mas aquilo que se expressou via documento formal que orientaria a atuação do país nesta esfera. Assim, buscou-se analisar os temas que receberam maior atenção da diplomacia brasileira no âmbito dos direitos humanos em cada ano do período analisado, a fim de verificar se há alguma mudança neste sentido.

É possível argumentar que a política externa brasileira para os direitos humanos é alterada e reformulada de acordo com a mudança na presidência do país quando há alteração de partidos políticos no poder. Portanto, as alterações percebidas por meio da literatura no âmbito da política externa em geral, podem ser observadas também na agenda para os direitos humanos.

Embora os governantes compartilhem uma visão muito parecida da política externa como uma extensão da política doméstica em âmbito internacional, há diferenças na forma como os valores, os interesses e as prioridades nacionais são interpretados por cada um. Observa-se uma mudança conceitual nas Mensagens ao Congresso ao longo do período analisado, tanto no sentido de identidade nacional, surgindo elementos como o patriotismo, como na mudança de alguns sentidos na esfera dos direitos humanos, como o caso do direito à vida sendo compreendido desde a concepção.

Semelhanças e diferenças também são observadas na forma como cada governante utiliza das Mensagens ao Congresso para expor e delinear a atuação do Brasil no CDHNU. Para o governo Rousseff, as Mensagens ao Congresso são um instrumento para expressar a participação do Brasil no CDHNU, destacando os temas que o país mais se envolveu nas resoluções. Percebe-se, contudo, que a atenção ao CDHNU diminuiu no ano de 2016, quando a ex-presidenta precisou dar prioridade a outros assuntos relacionados à pressão interna que enfrentava no cenário doméstico.

O governo Temer, no entanto, não expressava especificamente a atuação do país no Conselho, se limitando apenas a compartilhar quando o país era eleito como membro, o que indica que a presença brasileira neste órgão talvez não fosse uma prioridade para seu governo. Bolsonaro na sua primeira Mensagem ao Congresso tampouco menciona o CDHNU, contudo, em 2019 delinea a atuação do Brasil de forma muito evidente, trazendo novas abordagens conceituais para o tema dos direitos humanos que impactam também na atuação do país neste órgão.

A análise realizada neste capítulo aplica a Análise de Conteúdo com o objetivo de identificar as estratégias que o governo assume para alcançar seus objetivos e interesses de política externa. Além disso, nos permitiu observar como o país utiliza as instituições internacionais para firmar seu papel e sua identidade no sistema internacional, como cada governante aborda temáticas específicas de direitos humanos tanto no âmbito doméstico como em suas relações com outros países, e

como definem as prioridades e estratégias para a sua projeção internacional na área dos direitos humanos.

Rosati (1994) argumenta que “períodos de estabilidade” mais longos são ocasionalmente interrompidos por “períodos de transição” mais curtos. Ele parte da lógica de que à medida que o sistema internacional, a sociedade doméstica e o Estado mudam gradualmente, a política vai se tornando também cada vez mais disfuncional. Isso desencadearia uma crise de algum tipo, durante a qual uma nova política pode ser introduzida, essa política permaneceria estável até que surgisse uma nova crise e o padrão se repetiria. Mesmo que o modelo de Rosati receba críticas por parte de outros teóricos, como Gustavsson (1999), por exemplo, ele nos ajuda a compreender a alteração da política externa brasileira para os direitos humanos neste período.

O período analisado, como vimos, passa por três presidências diferentes, incluindo um processo de impeachment. De mesmo modo, cada presidência é de um partido político diferente. As transições de governo são parte importante do campo de estudo da Análise de Política Externa (APE), assim como as reorientações de política externa que ocorrem nestes casos. E por isso, o contexto doméstico nos auxilia a compreender de onde parte esse anseio de ruptura e reorientação.

3 A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE DIREITOS HUMANOS NO CENÁRIO INTERNACIONAL

O capítulo anterior apresentou como a política externa brasileira para os direitos humanos foi formulada e modificada ao longo do período de 2011 a 2022, passando pelos mandatos de Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Buscou-se compreender como a temática dos direitos humanos foi pensada enquanto agenda de política externa por cada um desses governantes, utilizando-se da Mensagem ao Congresso, documento anual apresentado pelo presidente ou pela presidenta ao Congresso Nacional onde se elencam as realizações do ano anterior e o que está previsto para ação no ano em vigor.

A análise foi realizada, portanto, identificando a construção da política externa para os direitos humanos no âmbito doméstico e suas alterações ao longo dos anos no período em questão (2011-2022) conforme a prioridade dada a cada governante para a agenda. Neste capítulo discutiremos como a política externa para os direitos humanos estipulada internamente se expressa no cenário internacional. Para isso, é importante avaliarmos como o Brasil está se posicionando nos organismos multilaterais de direitos humanos à luz destas transformações na política externa analisadas no capítulo anterior.

No presente capítulo, investiga-se o posicionamento do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (CDHNU), palco escolhido para averiguar as mudanças no comportamento brasileiro na temática dos direitos humanos por caracterizar-se como um dos mais relevantes organismos da comunidade internacional para esta agenda. Busca-se analisar o padrão de votos do Brasil no Conselho, para identificar se a remodelação da política externa para os direitos humanos, percebida no âmbito doméstico, é refletida no posicionamento do país neste órgão.

3.1 O BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU

O Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU) foi estabelecido em março de 2006, substituindo a antiga Comissão de Direitos Humanos da ONU criada em 1946. Até 2006, a Comissão foi o principal órgão das Nações Unidas para promover os direitos humanos e buscar os objetivos descritos na Carta das

Nações Unidas. Embora tenha sido relevante para a afirmação dos direitos humanos no cenário global, muitas críticas foram feitas ao funcionamento do órgão na questão de seletividade e duplo padrão no tratamento dos temas, bem como a relativa ineficácia de suas decisões devido à posição que ocupava na estrutura da ONU (MENEZES, 2011).

As críticas à atuação da Comissão são muitas, nas palavras de Roriz (2021, p. 106), era “um exemplo de inércia onusiana” e parte das críticas a considerava uma instituição “ineficiente, parcial e irrelevante” (p. 106). Como ressalta o autor, os direitos humanos são um tema que se caracteriza por apresentar uma “trajetória ambígua” (p. 107) no sistema ONU, uma vez que repetidamente foram um elemento de disputa na arena internacional.

A Comissão especificava, por meio de resoluções, os padrões gerais de direitos humanos que os governos deveriam manter. Ao mesmo tempo, aprovava resoluções anuais, apontando países específicos por não cumprirem esses padrões. Segundo Lebovic e Voeten (2006), entre os vários “alvos” dessas resoluções, estavam “infratores pequenos, flagrantes e politicamente isolados, como a Birmânia, bem como alguns dos estados mais influentes do mundo, como Rússia, Indonésia e China” (2006, p. 861)¹. Por essa razão, os autores afirmam que a Comissão adotava uma política controversa.

Durante a Guerra Fria, Lebovic e Voeten (2006) afirmam que a Comissão era um campo de batalha em disputas que opunham Oriente contra Ocidente, e Norte contra Sul. As mudanças ocorridas no Sistema Internacional neste período, com Estados do Sul-Global conquistando espaço nos organismos multilaterais, somadas às ações e omissões da Comissão, provocaram anseios por reformas. Kofi Annan, então secretário-geral da ONU, afirmou que a politização das sessões e a seletividade das ações da Comissão começaram a ameaçar o sistema da ONU como um todo, e pequenas reformas não seriam suficientes (LEBOVIC, VOETEN, 2006).

O Brasil se candidatou a membro da Comissão em 1976, durante o governo Geisel, quando ainda estava em regime militar, após uma sequência de denúncias pela situação dos direitos humanos no país naquele período. O país foi eleito para

¹ Trecho original em inglês: Among the dozens of targets of these resolutions were small, egregious, and politically isolated offenders like Burma, as well as some of the world's more influential states, such as Russia, Indonesia, and China (LEBOVIC; VOETEN, 2006, p.861).

iniciar seu mandato como membro da Comissão em 1978, e desde então, o Brasil tem sido membro, com breves intervalos², da Comissão e do seu sucessor, o Conselho (RORIZ, 2021).

O Conselho está acima, hierarquicamente, do que estava a Comissão, sendo um órgão subsidiário da Assembleia Geral. Já em sua primeira composição, o Brasil foi eleito como membro. Além disso, o Conselho passou a ter menos membros que a Comissão, estes se reúnem com mais regularidade, e devem assumir formalmente o compromisso de adotar medidas para o progresso dos direitos humanos em seus territórios (AMORIM, 2009).

Ademais, o Conselho instituiu mudanças nos trabalhos desenvolvidos pela Comissão, por exemplo, critérios mais rígidos para o ingresso com membro do Conselho, como uma medida para combater a seletividade e garantir representação geográfica; melhorias nos procedimentos como maior rapidez nas respostas a situações de emergência de direitos humanos; e o Mecanismo Revisão Periódica de Universal (RPU) (SHORT, 2008). Neste último, o Brasil teve papel relevante.

A atuação do país foi fundamental para a conformação do mecanismo de Revisão Periódica Universal, criado em junho de 2007, que consiste em um sistema de avaliação pelo qual todos os Estados-membros da ONU são objeto de análise a cada quatro anos. Conforme Amorim (2009) era preciso modificar o sistema vigente, em que somente alguns países eram selecionados para exames conforme critérios sujeitos à conveniência e à oportunidade política de outros países.

O Brasil desempenhou um papel relativamente proeminente no regime internacional de direitos humanos, e seu nível de participação pode ser considerado alto mesmo em comparação com algumas superpotências e outras potências médias no sistema internacional. A título de exemplo, pode-se citar: a nomeação de Sérgio Vieira de Mello como Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos com apoio do governo brasileiro; o alto índice de ratificação de

² Após ser eleito em 1978, o Brasil foi membro da Comissão durante os vinte anos que se seguiram, de 1978 a 1998. Em 1999 não foi membro, mas voltou a ser no ano 2000, permanecendo até 2005. Em 2006 se instituiu o Conselho (com novas regras de eleição e reeleição) e o Brasil participou como membro deste órgão de 2006 a 2011, de 2013 a 2015, de 2017 a 2019, e de 2020 a 2022. Com breves intervalos nos anos de 1999, 2012 e 2016, o Brasil participa do principal órgão de direitos humanos da ONU desde 1978 (RORIZ, 2021). No Conselho, o intervalo de 2012 se refere à regra estipulada na resolução nº60/251 da Assembleia Geral que institui o Conselho de Direitos Humanos da ONU, e determina que os membros do Conselho terão mandato de três anos, não podendo ser reeleitos imediatamente após dois mandatos consecutivos (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 2006).

convenções e tratados internacionais; a visita do Presidente do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDHNU) ao Brasil em 2009 e a participação do Presidente Lula na 11ª sessão do Conselho; a reeleição do Brasil para o CDHNU em 2008 para um mandato de três anos; a elaboração pelo governo brasileiro de cinco propostas colocadas em votação e o co-patrocinio de mais 36, além da participação no mecanismo de Revisão Periódica Universal de 48 países, realizando perguntas e recomendações aos países em análise (MILANI, 2015).

No período de 2011 a 2022, o Brasil esteve presente em 28 sessões ordinárias e 16 sessões extraordinárias, entre o 16º período e o 51º período de sessões ordinárias e entre o 15º período e o 34º período de sessões extraordinárias. O país esteve ausente nos anos em que não era membro do Conselho: do 18º período até o 21º período de sessões ordinárias (durante parte do ano de 2011 e o ano de 2012) e do 31º período até o 36º período de sessões ordinárias (durante o ano de 2016). Para esta pesquisa, foram analisados somente os documentos referentes aos períodos em que o Brasil compunha o corpo de membros do CDHNU.

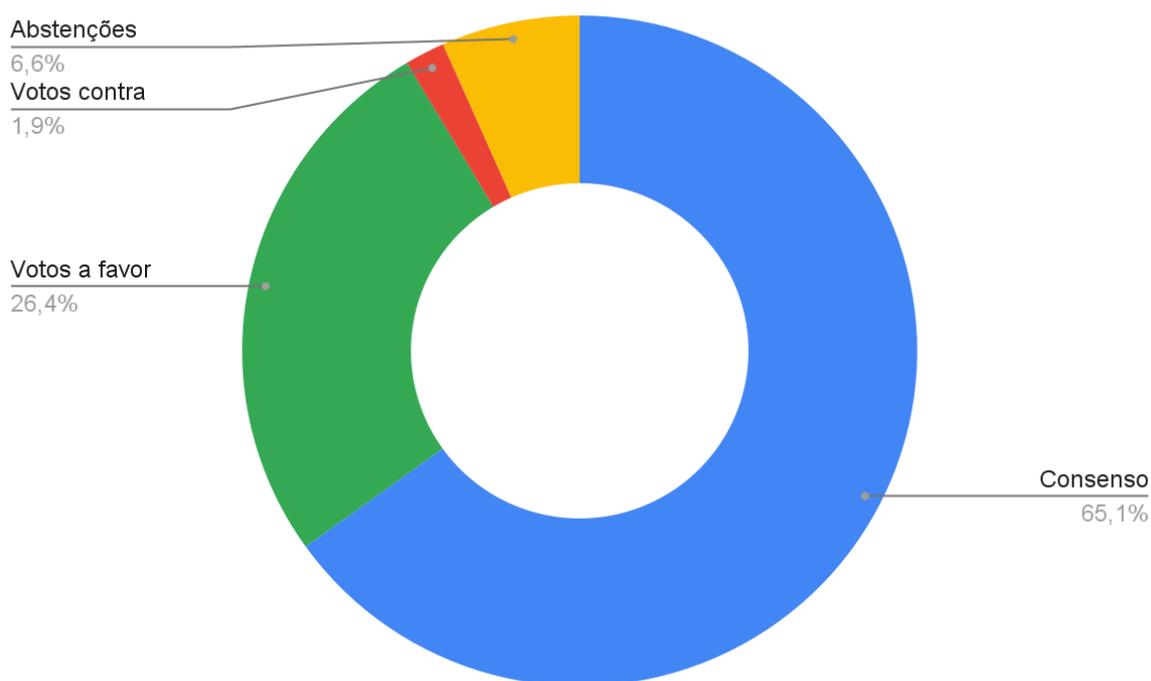
No CDHNU, os Estados-membros podem aderir ao consenso, votar a favor ou contra uma resolução ou, ainda, se abster da votação. O consenso ocorre quando todos os Estados-membros concordam em adotar o projeto de uma resolução, e assim, esta resolução não vai a votação. Contudo, se apenas um Estado solicita que vá a votação, então não há consenso. Porém, chegar ao consenso, não significa necessariamente unanimidade. Os Estados-membros podem concordar em adotar a resolução sem votação, mas não quer dizer que todos concordem com cada palavra do conteúdo da resolução, tendo direito a se reservar sobre determinadas partes da resolução. É uma forma, portanto, dos Estados expressarem suas objeções, enquanto ainda permitem a adoção e implementação da resolução.

Os Estados-membros podem votar a favor ou contra a adoção de uma resolução, se mostrando em concordância ou em discordância com seu conteúdo. E, podem, ainda se abster da votação, por diversas razões, por exemplo, demonstrar descontentamento com o conteúdo proposto ou sobre a forma como o conteúdo é expressado na resolução, ou evitar um posicionamento efetivo em torno de um assunto ou país que está em destaque no debate global, optando por se

ausentar da votação. Por essa razão, a abstenção pode ser considerada uma estratégia política.

Em um panorama geral do período, observa-se que em 65% das resoluções o Brasil aderiu ao consenso, votou a favor em torno de 26% das resoluções, se absteve em 6,6% das votações e votou contra em 1,9% dos casos. Abaixo podemos verificar esses números graficamente.

Gráfico 1 - Distribuição de votos do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022



Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC (2011 – 2022).

Ao analisarmos por ano, percebe-se que há uma mudança nos números de votos negativos e na frequência de abstenções do país, especialmente, a partir de 2017. No quadro abaixo, apresentam-se os números de resoluções e de votos do Brasil, a favor, contra, abstenções, e adesões ao consenso, por ano. Destaca-se que a quantidade de resoluções é diferente a cada ano, por essa razão, coloca-se na tabela abaixo a porcentagem das votações para melhor compreensão da abrangência dos votos.

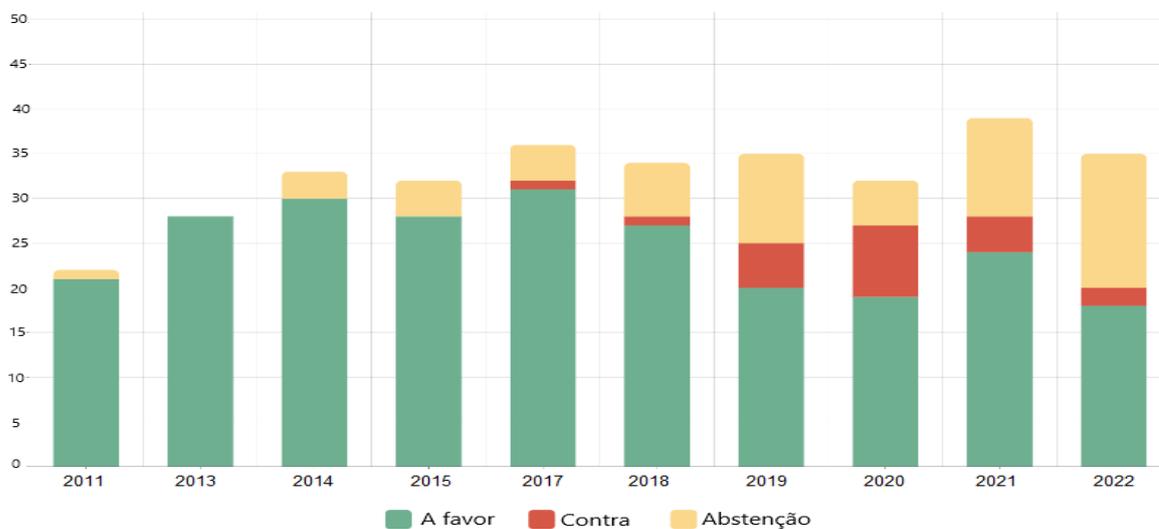
Tabela 1 - Votações do Brasil no CDHNU (2011 – 2022)

	Total de resoluções	Consenso	Votos a favor	Votos contra	Abstenções
2011	71	49 (69,01%)	21 (29,57%)	0	1(1,40%)
2013	100	72 (72%)	28 (28%)	0	0
2014	105	72 (68,57%)	30 (28,57%)	0	3 (2,85%)
2015	89	57 (64,04%)	28 (31,46%)	0	4 (4,49%)
2017	109	73(66,97%)	31(28,44%)	1(0,91%)	4 (3,66%)
2018	87	53 (60,91%)	27 (31,03%)	1 (1,14%)	6 (6,89%)
2019	92	57 (61,95%)	20 (21,73%)	5 (5,43%)	10 (10,86%)
2020	96	64 (66,66%)	19 (19,79%)	5 (5,20%)	8 (8,33%)
2021	84	45 (53,57%)	24 (28,57%)	4 (4,76%)	11 (13,09%)
2022	100	65 (65%)	18 (18%)	2 (2%)	15 (15%)
Total do período	933	607 (65,05%)	246 (26,36%)	18 (1,92%)	62 (6,64%)

Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC (2011 – 2022).

Quantitativamente, é possível perceber que as votações contra passam a ganhar força a partir de 2017. Anterior a esse período, raramente o país votava contra alguma resolução. O mesmo ocorre com as abstenções. Podemos visualizar essas alterações no gráfico abaixo, onde o verde representa os votos a favor, o amarelo as abstenções e o vermelho os votos negativos.

Gráfico 2- Votações do Brasil no CDHNU por ano (2011 – 2022)



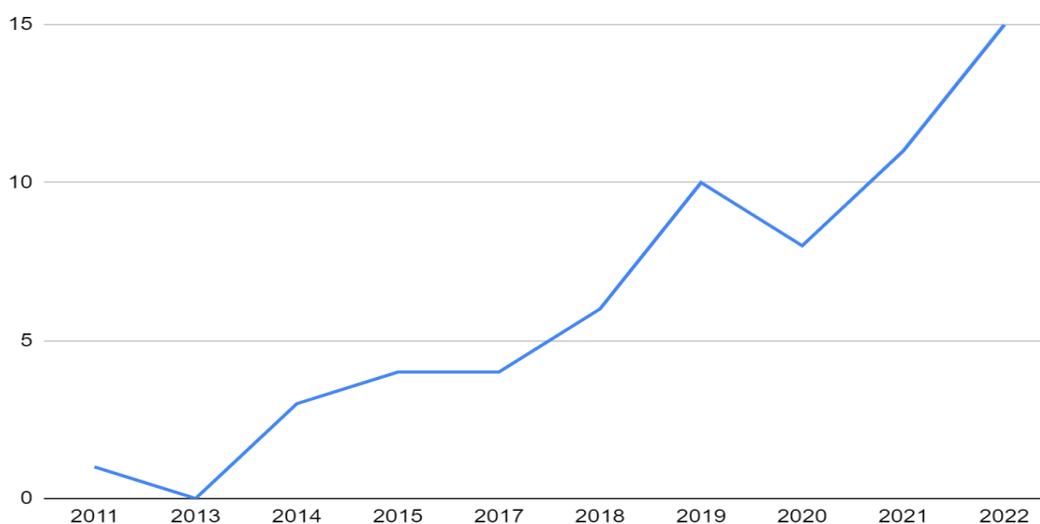
Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC (2011 – 2022).

Observa-se que o Brasil passa a se posicionar contra as resoluções e se abster com maior frequência a partir de 2017, quando ocorre a troca de governo na presidência. Em 2017 e em 2018 o país votou negativamente em apenas uma resolução em cada ano, e conforme veremos a seguir essas resoluções versam sobre a mesma temática. Já a partir de 2019, novamente quando ocorre troca de presidência, o país aumenta os números de votos contrários às resoluções e também de abstenções. Portanto, a troca da presidência impacta diretamente em como o Brasil se posiciona internacionalmente na área dos direitos humanos. Mais adiante veremos em quais temáticas do campo dos direitos humanos o país alterou sua postura.

3.2 AS ABSTENÇÕES DO BRASIL NO CDHNU (2011-2022)

No período de 2011 a 2022, o Brasil se absteve em um total de 62 resoluções. Observa-se que o número de abstenções cresce ao longo do período, sobretudo, a partir de 2019, registrando seu índice mais alto em 2022, em 15 resoluções (15% do total de resoluções do ano de 2022). No gráfico abaixo representa-se essa variação do número de abstenções ao longo do período de 2011 a 2022.

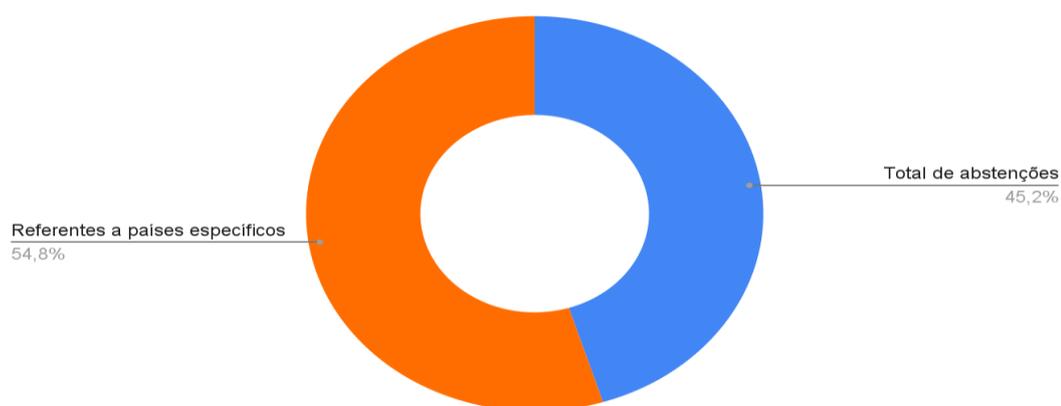
Gráfico 3 - Variação do número de abstenções do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022



Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC 2011-2022).

Dentre as 62 resoluções em que o Brasil se absteve, 34 (54,83%) foram sobre países específicos, demonstrando o lado político da abstenção. Assim, o país pode estar buscando manter uma posição neutra ou estar tentando equilibrar sua postura com relação à defesa dos direitos humanos com outras questões, como as relações bilaterais ou o contexto geopolítico, por exemplo. O gráfico abaixo ilustra esta questão.

Gráfico 4 - Relação do total de abstenções e das resoluções referentes a países específicos

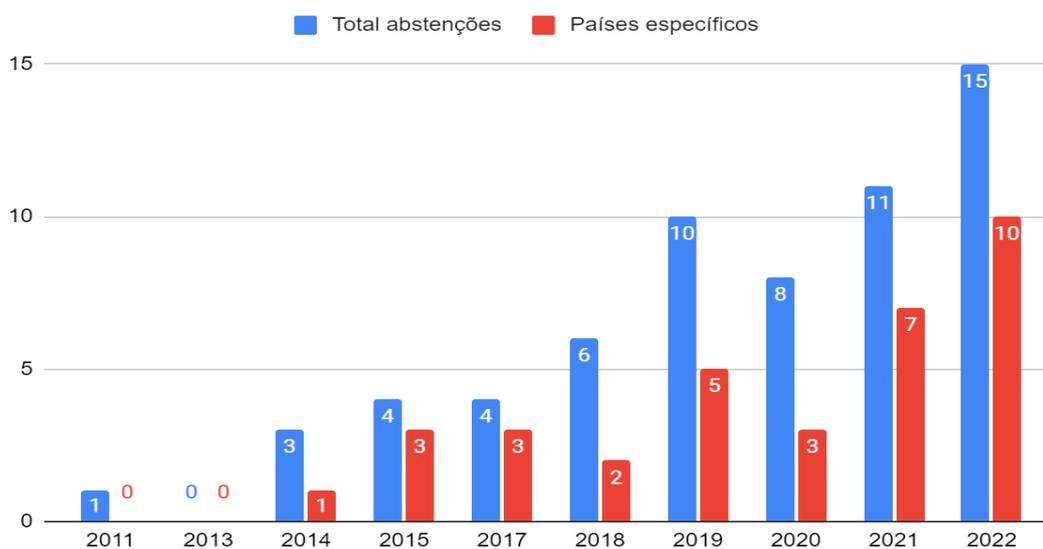


Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC 2011-2022).

Buscou-se analisar por ano, para verificar se há um padrão no posicionamento do país referente às abstenções em resoluções sobre países

específicos. O gráfico abaixo representa a relação entre o total de abstenções e aqueles referentes a países específicos, por ano.

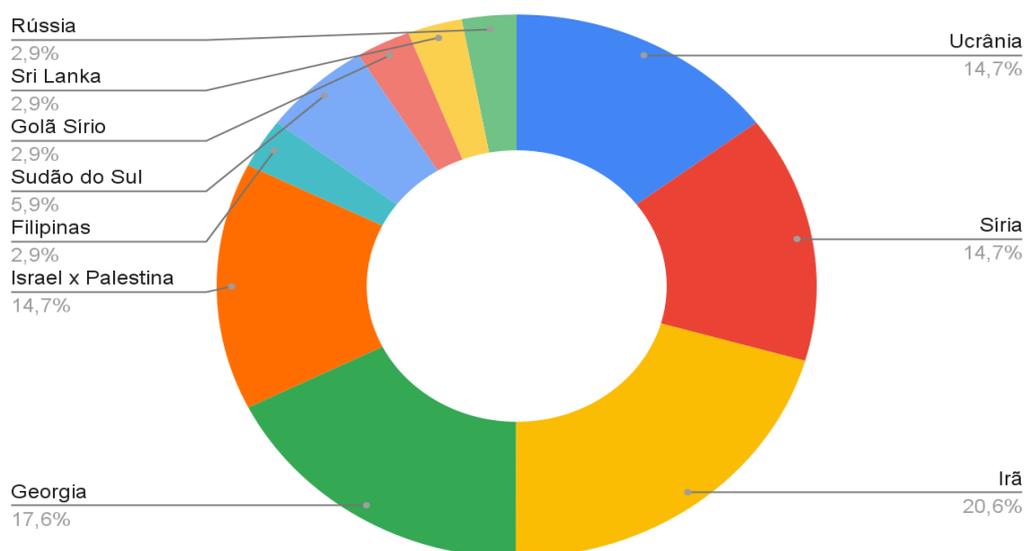
Gráfico 5 - Relação das abstenções totais e das que se referem a países específicos por ano



Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC (2011-2022).

Percebe-se que não há um padrão na postura brasileira referente à quantidade de abstenções em resoluções sobre países específicos. Os maiores índices de abstenção nas resoluções referentes a países específicos estão em 2015 e 2017, registrando 75% do total de abstenções. Em 2021 e 2022 o índice também é alto, sendo 63% e 66%, respectivamente, das abstenções referentes às resoluções sobre países específicos. Já com relação aos países sobre os quais versam essas resoluções, expõem-se no gráfico abaixo a frequência, em porcentagem, que o Brasil se absteve nas resoluções sobre cada um deles.

Gráfico 6 - Países sobre os quais versam as resoluções em que o Brasil se absteve



Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC 2011-2022).

Com relação aos países Irã, Síria, Sudão do Sul e Rússia, as resoluções são sobre a situação dos direitos humanos, devido a conflitos, em cada um destes territórios. Quanto a Israel e Palestina, as resoluções se referem aos Assentamentos Israelenses nos territórios palestinos, condenando as constantes violações de direitos humanos nesses locais. O mesmo vale para as colinas de Golã, cujas resoluções também condenam os assentamentos israelenses e as violações de direitos humanos. Com relação à Ucrânia e a Geórgia, as resoluções versam sobre cooperação e assistência a este país. E as resoluções referentes ao Sri Lanka e às Filipinas buscam promover e proteger os direitos humanos nesses países.

No que se refere às demais abstenções do Brasil, que não sejam referentes a países específicos, elencam-se as seguintes temáticas por ordem de frequência:

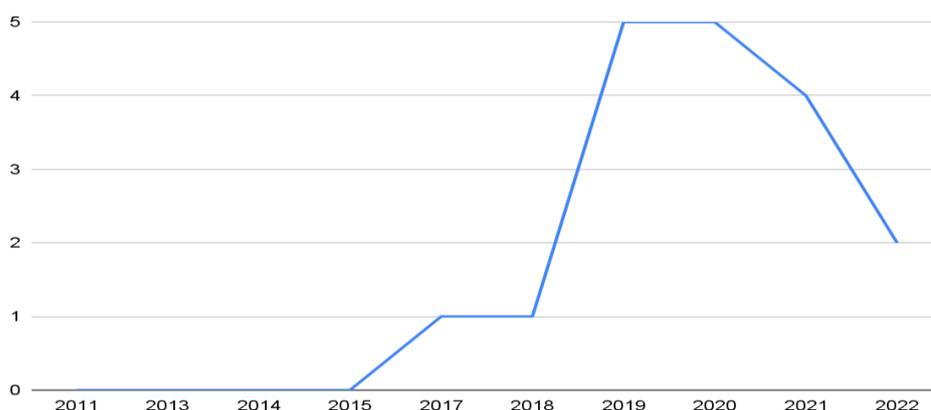
- a) “Fortalecimento da cooperação internacional para os direitos humanos”, o Brasil se absteve em cinco resoluções dessa temática, de 2018 a 2022 ;
- b) “Promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa”, o Brasil se absteve em cinco resoluções dessa temática, de 2018 a 2022;
- c) “Direito ao desenvolvimento”, o Brasil se absteve em quatro resoluções dessa temática, de 2019 a 2022;
- d) “Proteção da Família”, o Brasil se absteve em três resoluções sobre proteção da família, entre os anos de 2014 e 2017;

- e) “Medidas coercitivas unilaterais”, o país também se absteve em três resoluções referentes a essa temática nos anos de 2018, 2020 e 2022.;
- f) “Uso de mercenários como meio de violar os direitos humanos”, quanto a esta temática o país se absteve três vezes, no ano de 2019, 2021 e 2022;
- g) “Diminuição das desigualdades para efetivar os direitos humanos”, o Brasil se absteve nessa temática uma vez, no ano de 2020;
- h) “Composição do ACNUDH”, o país também se absteve uma vez nessa temática, no ano de 2019;
- i) “Promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais”, nesse tema o país se absteve uma vez, no ano de 2011; e
- j) “Instrumento internacional para empresas”, o Brasil se absteve nessa temática uma vez, no ano de 2014.

3.3 VOTOS NEGATIVOS DO BRASIL NO CDHNU (2011-2022)

No período de 2011 a 2022, o Brasil se posicionou contra um total de 18 resoluções. No gráfico abaixo representa-se essa variação do número de votações negativas do país ao longo do período de 2011 a 2022.

Gráfico 7 - Variação do número de votos negativos do Brasil no CDHNU de 2011 a 2022



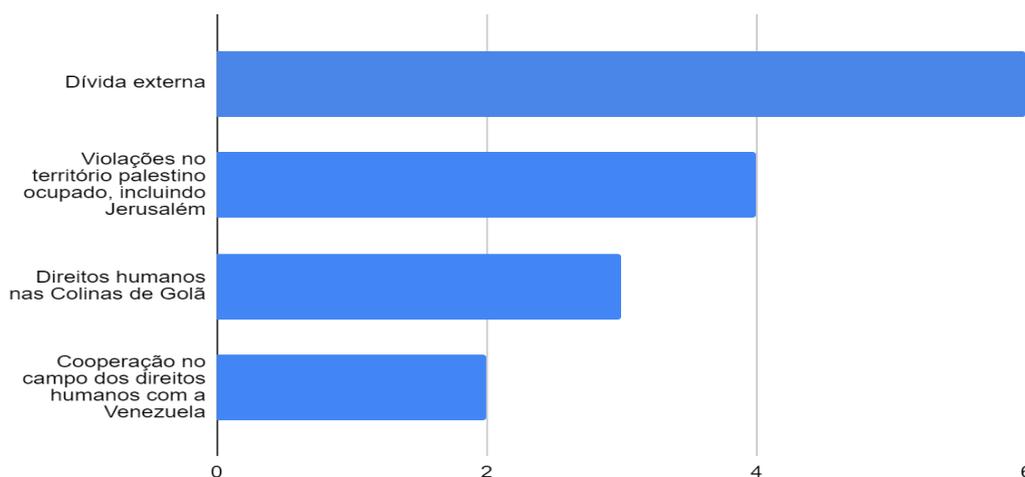
Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC 2011-2022).

Observa-se que o número de votações negativas passou a ser mais comuns no posicionamento do Brasil, após 2017, registrando seu índice mais alto nos anos de 2019 e 2020, atingindo a marca de 5% do total de resoluções em ambos os anos. No que se refere à temática desses votos negativos do Brasil, percebe-se

que há uma recorrência no padrão de votação do país em determinadas resoluções que se repetem ao longo do período analisado. Em 2017, o país registrou o primeiro voto contra a adoção de uma resolução no período analisado nesta pesquisa.

A resolução em questão versa sobre a temática da dívida externa, demonstrando preocupação com os programas de ajustes estruturais que limitam os gastos públicos, impactando o andamento dos serviços sociais e o crescimento dos países em desenvolvimento. Em 2017, Michel Temer havia recém aprovado o teto constitucional para gastos públicos, o que fez com que os representantes brasileiros na ONU rejeitassem o texto da resolução. No entanto, mesmo com o voto negativo do Brasil, a resolução foi aprovada e renovou o mandato do relator independente da ONU para avaliar os impactos da dívida externa e outras obrigações financeiras dos Estados no desfrute dos direitos humanos.

O gráfico abaixo é organizado pelas temáticas em que o Brasil votou contra as resoluções no CDHNU a partir de 2017. É possível perceber que de 2017 a 2022, o país votou contra as resoluções referentes à temática da dívida externa consecutivamente nesses seis anos. Logo em seguida, durante quatro anos, de 2019 a 2022, o Brasil se posicionou contra as resoluções referentes às violações no território palestino ocupado, incluindo Jerusalém. Já na temática dos direitos humanos nas Colinas de Golã, o país registrou votos negativos a essas resoluções em três anos consecutivos, de 2019 a 2021. E, por fim, o Brasil se posicionou contrário as resoluções sobre a cooperação com a Venezuela no campo dos direitos humanos, nos anos de 2019 e 2020.



Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC (2011-2022).

Portanto, a partir do gráfico acima nota-se a frequência com que o Brasil votou negativamente nas resoluções de acordo com a temática. Destaca-se o rompimento do padrão de voto brasileiro nas resoluções referentes à temática da dívida externa, em que o país historicamente se posicionava a favor. As outras resoluções que o Brasil votou contra versam sobre países específicos, mostrando também uma mudança na postura do país com relação a países que antes o Brasil demonstrava apoio por meio de votações favoráveis.

3.4 ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO BRASIL NO CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ONU DE 2011-2022

Em 2011, primeiro ano de mandato de Rousseff, o Brasil participou de três períodos³ de Sessões Ordinárias do CDHNU. Nesse período votou a favor das resoluções que condenam a situação dos direitos humanos na Coreia do Norte; na região do Golã sírio; no Irã; no território palestino ocupado, incluindo Jerusalém Oriental; na Belarus. Se posicionou a favor das resoluções sobre a autodeterminação do povo palestino; da que condena os assentamentos israelenses no território palestino ocupado, incluindo Jerusalém Oriental; e sobre o

³ O CDHNU realiza no mínimo três sessões regulares por ano, totalizando pelo menos dez semanas. As sessões regulares acontecem de fevereiro a março, de junho a julho e de setembro a outubro e podem durar três, quatro ou cinco semanas conforme o programa de trabalho. As sessões extraordinárias podem ser realizadas a qualquer momento a partir do pedido de um terço dos Estados Membros, para tratar de violações de direitos humanos e emergências, com duração de um dia.

acompanhamento do relatório sobre a Missão de Investigação da ONU sobre o conflito de Gaza. No período de sessões extraordinárias, votou a favor da resolução “S-16/1” referente à situação dos direitos humanos na Síria no contexto dos acontecimentos contemporâneos à época.

O Brasil se absteve apenas uma vez em 2011, durante o período em que ainda era membro do CDHNU, na resolução “16/3” sobre a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais através de uma melhor compreensão dos valores tradicionais da humanidade. Seu conteúdo reitera que os direitos humanos têm caráter universal, mas salienta a importância dos direitos nacionais e de particularidades regionais e dos vários contextos históricos, culturais e religiosos que precisam ser levados em consideração. A resolução solicita ao Comitê Consultivo do Conselho que prepare um estudo sobre como uma melhor compreensão e apreciação dos valores tradicionais de dignidade, liberdade e responsabilidade podem contribuir para a promoção e proteção dos direitos humanos. A resolução foi patrocinada pela Rússia e contou com diversos países co-patrocinadores do continente africano, Oriente Médio e Ásia, e foi aprovada por 24 votos a favor, contra 14 votos negativos e sete abstenções (UNHRC, 2011).

De setembro de 2011 ao início de 2013, o país não compôs o corpo de membros do Conselho. Em 2013 o país não registrou nenhum voto negativo nem se absteve, manteve, porém, seus posicionamentos referentes aos direitos humanos nos territórios de Golã; na Síria; no conflito de Gaza; sobre os assentamentos israelenses no território palestino e sobre a situação dos direitos humanos no Irã. Esses posicionamentos se mantiveram em 2014. No entanto, neste ano o país se absteve em três momentos. Na resolução “26/9” cujo tópico era referente a elaboração de um instrumento juridicamente vinculante internacional sobre empresas transnacionais e outras empresas no que diz respeito aos direitos humanos; na resolução “26/11” que versava sobre a Proteção da família; e na resolução “26/30” referente a cooperação e assistência à Ucrânia na esfera dos direitos humanos.

A partir de 2015, nota-se uma alteração no comportamento brasileiro no sentido de que o país começa a se abster em resoluções que nos anos anteriores havia votado a favor. Neste ano, o país continuou se posicionando a favor nas resoluções sobre a situação dos direitos humanos na Coreia do Norte, nos territórios de Golã, nos territórios palestinos, na Síria, na Belarus, sobre a

autodeterminação do povo palestino e sobre os assentamentos israelenses no território palestino. Se absteve na resolução referente à cooperação e assistência à Ucrânia na esfera dos direitos humanos; e na resolução sobre a proteção e a contribuição da família para a realização do direito a um nível de vida adequado para seus membros, em particular através do seu papel na erradicação da pobreza e na consecução do desenvolvimento sustentável.

Contudo, chama atenção que o Brasil se absteve na resolução “28/20” de 27 de março de 2015 sobre a grave e contínua deterioração dos direitos humanos e a situação humanitária na Síria. Porém, na resolução “29/16” de 2 de julho de 2015 sobre o mesmo tópico, o país se posicionou a favor. O único país que também mudou de voto nessas resoluções foi a Indonésia, que fez o caminho oposto ao do Brasil, se posicionando a favor na “28/20” e se abstendo na “29/16”. Nota-se que o texto da resolução se manteve muito similar. O país se absteve também na resolução “28/21” sobre a situação dos direitos humanos no Irã, que em 2011, 2013 e 2014 havia votado a favor.

Em 2008 e 2009, durante o governo Lula, também aconteceram algumas mudanças de posicionamento, como no caso das condenações às violações de direitos humanos na Coreia do Norte e no Sri Lanka, em que o Brasil deixou de condenar para se abster nas votações. O argumento do país na época consistia em promover a cooperação entre os países para combater a seletividade e a política de duplicidade de critérios, em vez de denunciar os Estados no cenário internacional (MILANI, 2015). Esse posicionamento, é, porém, criticado pelas organizações da sociedade civil, como a Conectas (2010) que considera esse argumento uma violação ao princípio da prevalência dos direitos humanos conforme o Artigo 4 da Constituição.

Ao analisar esse período, Milani (2015) aponta para uma tensão dialética na agenda da PEBDH e os demais interesses estratégicos do país, como tecnologia, energia, comércio, entre outros. Nesse sentido, há, por um lado, a disposição do Brasil de construir e consolidar parcerias com Irã, Turquia, Rússia e China, por exemplo, e, por outro, a necessidade de promover um discurso universal de direitos humanos respeitando a soberania dos Estados. Milani (2015) argumenta que a politização dos direitos humanos, observada na antiga Comissão, não desapareceu no CDHNU, e se repete também neste órgão. Dessa forma, a diplomacia brasileira percebeu que os potenciais custos políticos de uma posição tomada durante o

exame de um determinado país poderiam ser minimizados se o sistema do CDHNU fosse percebido como legítimo, imparcial e menos seletivo. Assim, a PEBDH buscou identificar formas, por meio do regime de direitos humanos, de reduzir esses eventuais custos para alcançar objetivos estratégicos em outras áreas de atuação nas relações bilaterais ou multilaterais.

Voltando ao período proposto para análise nesta pesquisa, recorda-se que em 2016 o país não fez parte do conjunto de Estados-membros do CDH. Em 2017, observa-se que o país registra seu primeiro voto contra uma resolução no Conselho no período analisado neste artigo. O Brasil já havia registrado votos se posicionando contra as resoluções em períodos anteriores, como no ano de 2008 e 2009 (TEÓFILO, 2011). Contudo, a partir de 2017 o país passa a votar contra as resoluções propostas em maior número e frequência.

Quadro 1 - Votos contra do Brasil no Conselho de Direitos Humanos por tema e por ano

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Resoluções referentes à dívida externa	34/3. Mandato do Especialista Independente sobre as consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais	7/11. As consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais	40/8. As consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais	43/10. Mandato do Especialista Independente sobre os efeitos da dívida externa e outras obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados sobre o pleno gozo de todos os direitos humanos, particularmente os direitos econômicos, sociais e culturais	46/8. Consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais	49/15. Consequências da dívida externa e as obrigações financeiras internacionais correlatas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais.
Resoluções referentes à situação dos direitos humanos em outros Estados			40/13. Assegurar a responsabilidade e a justiça por todas as violações do direito internacional no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental	43/3. Garantir a responsabilidade e a justiça por todas as violações do direito internacional no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental	46/3. Situação dos direitos humanos no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental, e a obrigação de garantir a prestação de contas e a justiça	49/4. Situação dos direitos humanos no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental, e a obrigação de garantir a prestação de contas e a justiça
			40/21. Direitos humanos no Golã sírio ocupado	43/30. Direitos humanos no Golã sírio ocupado	46/24. Direitos humanos no Golã sírio ocupado	
			42/4. Fortalecimento da	45/2. Fortalecimento da		

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
			cooperação e assistência técnica em matéria de direitos humanos na República Bolivariana da Venezuela	cooperação e assistência técnica em matéria de direitos humanos na República Bolivariana da Venezuela		
Resoluções referentes às repercussões negativas de medidas coercitivas unilaterais			40/3. As repercussões negativas das medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos	43/15. O impacto negativo de medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos	46/5. As repercussões negativas das medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos	

Fonte: Elaboração da autora (2023) com base em UNHRC 2011-2022).

O Brasil votou contra a resolução “34/3” referente ao Mandato do Perito Independente sobre as consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, em particular os direitos econômicos, sociais e culturais. Em 2011 e 2014, porém, o país havia votado a favor do mesmo tópico, nas resoluções “16/14” e “25/16”. Envolvendo essa temática, o mesmo ocorreu em 2018, quando o Brasil votou contra a resolução “37/11” referente às “consequências da dívida externa e das obrigações financeiras internacionais dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais”. Nos anos anteriores, o país votava a favor.

O país manteve seus votos a favor nas mesmas resoluções supracitadas dos outros anos, e manteve também sua abstenção na resolução sobre a situação dos direitos humanos no Irã, registrando abstenção também contra a resolução “34/37” referente à cooperação com a Geórgia sobre a situação dos direitos humanos no país. Ambas abstenções se mantiveram igualmente no ano de 2018, 2019, 2020 e 2021. Ainda em 2017, o país se absteve também nas resoluções sobre a proteção da família e sua função no apoio à proteção e promoção dos direitos humanos aos idosos; e sobre a cooperação e assistência à Ucrânia em relação aos direitos humanos.

A resolução sobre as consequências da dívida externa em 2018 novamente recebeu voto negativo do Brasil, se repetindo em 2019 e 2021. Em 2018, para além das já mencionadas acima, o país também se absteve na resolução sobre o fortalecimento da cooperação internacional na esfera dos direitos humanos; sobre a Declaração das Nações Unidas sobre os direitos de camponeses e outros trabalhadores nas áreas rurais; sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa; e sobre as medidas coercitivas unilaterais (nessas duas últimas acompanharam a abstenção do Brasil, o Afeganistão e o México).

Manteve seu voto a favor, em 2018, nas resoluções envolvendo a questão dos direitos humanos na Síria, no Golã sírio, no território palestino ocupado, e em Myanmar. Também votou a favor nas resoluções sobre o direito a autodeterminação do povo palestino e a condenação dos assentamentos

israelenses no território palestino, entre outros votos em resoluções que tratam dos direitos humanos de forma geral, sem envolver outros países específicos.

Em 2019 e 2020 votou contra as resoluções sobre as repercussões negativas das medidas coercitivas; e sobre garantir responsabilidade e justiça por todas as violações do direito internacional no território palestino ocupado, incluindo Jerusalém Oriental. Além dessas, votou contra o fortalecimento da cooperação e da assistência técnica com a Venezuela na esfera dos direitos humanos. Este último posicionamento também se manteve no ano seguinte.

Destaca-se neste ano a mudança do posicionamento brasileiro sobre a situação dos direitos humanos na região do Golã sírio ocupado, registrando em 2019 posição contrária a esta resolução. Outra mudança foi referente aos assentamentos israelenses em que o Brasil optou por se abster e não mais votar a favor. Ambos os votos se mantiveram nos anos de 2020 e 2021.

Em 2022 o Brasil se absteve em 15 resoluções, que aqui dividimos nas seguintes temáticas:

- a) com relação a países específicos,
- b) condenações às medidas coercitivas,
- c) cooperação internacional para os direitos humanos,
- d) direito ao desenvolvimento,
- e) ordem internacional,
- f) questões institucionais do CDHNU.

Nas resoluções referentes a países específicos, destacam-se as resoluções referentes à situação dos direitos humanos na Palestina e outros territórios árabes ocupados, que incluem as resoluções sobre: os assentamentos israelenses no Território Palestino Ocupado, incluindo Jerusalém Oriental, e no Golã Sírio Ocupado; e o direito do povo palestino à autodeterminação. Incluí-se também resoluções sobre outros países: a situação dos direitos humanos na República Árabe da Síria que o país se absteve no 49º, no 50º e no 51º período de sessões; os direitos humanos no Golã sírio ocupado; a cooperação com Geórgia sobre os direitos humanos no país; a promoção da reconciliação, responsabilidade e direitos humanos no Sri Lanka; a situação dos direitos humanos na Rússia e a promoção dos direitos humanos no Sudão do Sul.

Quanto às resoluções referentes às medidas coercitivas, registra-se o voto de abstenção do Brasil na resolução referente às repercussões negativas das

medidas coercitivas unilaterais sobre o gozo dos direitos humanos. Essa resolução busca fazer os Estados absterem-se de promulgar e aplicar unilateralmente medidas econômicas, financeiras ou comerciais que impeçam a plena realização dos objetivos econômicos e desenvolvimento social, particularmente nos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, salientando que medidas coercitivas unilaterais são contrárias ao direito internacional, ao direito internacional humanitário. Reafirma também que nenhum Estado pode aplicar ou incentivar o uso de qualquer tipo de medida, seja econômica, política ou de outra natureza, para coagir outro Estado a fim de subordiná-lo no exercício de seus direitos soberanos e obter dele vantagens de qualquer natureza. O Brasil já havia se absterido a essa resolução e também já havia votado contra, durante os governos de Temer e Bolsonaro, possivelmente devido ao interesse do país em ingressar na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Na temática de cooperação, o Brasil se absteve na resolução sobre o fortalecimento da cooperação internacional na esfera dos direitos humanos. De mesmo modo, se absteve na resolução referente ao direito ao desenvolvimento.

Na temática referente à ordem internacional, observa-se o voto de abstenção do país na resolução sobre a promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa. E na resolução referente às questões institucionais do CDHNU, o país se absteve na resolução sobre o Mandato do Grupo de Trabalho sobre o uso de mercenários como meio de violar os direitos humanos e impedir o exercício do direito dos povos à autodeterminação.

Já os votos negativos do Brasil são em resoluções referentes: à situação dos direitos humanos no território palestino ocupado, incluindo Jerusalém Oriental e a obrigação de garantir a prestação de contas e a justiça; e às consequências da dívida externa e obrigações financeiras internacionais relacionadas dos Estados para o pleno gozo de todos os direitos humanos, especialmente os direitos econômicos, sociais e culturais.

Os votos dos países nos órgãos das Nações Unidas são uma forma de analisar as preferências dos Estados em termos de política externa, além de serem ações observáveis e comparáveis tomadas pelos países em um período determinado. Nesse sentido, Erik Voeten, cientista político e estudioso dos padrões de votos no sistema da ONU, especialmente nos votos da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança, ressalta a necessidade de avanços metodológicos para

estimar as preferências a partir dos votos observados para que se possa separar o que é mudança na agenda da ONU do que pode ser entendido como mudanças nas preferências dos Estados de acordo com sua política externa. Assim, há diferença quando se sugere que os Estados mudam sua orientação de política externa quando, na verdade, o que muda é o conteúdo do que está sendo votado (VOETEN, 2017).

Há ainda outros cenários possíveis, como uma mudança no contexto internacional e nos temas que estão em debate. Se observa nesta pesquisa que as resoluções do CDHNU mantêm um padrão que se repete ao longo dos anos. As mesmas resoluções seguem sendo apresentadas para votação no Conselho com o mesmo título e com pouca ou nenhuma variação em seu conteúdo. Isso ocorre em algumas temáticas, enquanto outras ganham ou perdem espaço na agenda internacional devido a um acontecimento localizado naquele período e espaço de tempo, conforme os assuntos em voga na arena global. Assim como as temáticas, os países também podem ser pressionados por motivos políticos em determinados contextos. Portanto, a mudança na postura de um país em órgãos multilaterais vai além da mudança de política externa, embora possa ser também um reflexo desta.

Para melhor compreender a postura do Brasil no CDHNU, cabe analisar atentamente o posicionamento do país nas resoluções referentes às violações de direitos humanos em determinados países, uma vez que seus posicionamentos refletem suas estratégias políticas envolvendo sua relação com os países em questão. Por exemplo, como recorda Milani (2015), o governo brasileiro sob Lula e Rousseff se recusou a usar os direitos humanos como ferramenta política para condenar os países em desenvolvimento, evitou o uso de condicionalidade política em suas políticas de cooperação para o desenvolvimento e reafirmou sua vontade de desafiar uma “política de humilhação sistêmica” que questiona as práticas globais de direitos humanos.

Para Engstrom (2012) não se pode presumir que o Brasil irá convergir com as normas e valores liberais globais, incluindo os direitos humanos, mesmo que tais expectativas na busca do país por prestígio internacional possam exercer influência no comportamento da política externa. Durante o governo de Rousseff, por exemplo, o país adotou uma postura crítica, questionando alguns dos fundamentos políticos do regime multilateral, adotou também uma atitude construtiva ao tentar articular posições por vezes bastante divergentes entre países do Norte e do Sul

global (MILANI, 2015). Contudo, os formuladores de política externa, frente às expectativas e crescentes demandas que acompanham as maiores responsabilidades internacionais, precisam equilibrar e avaliar objetivos políticos que são muitas vezes conflitantes (ENGSTROM, 2012).

As resoluções em que o Brasil começa a votar contra a partir de 2017 versam sobre a dívida externa, sobre a repercussão negativa das medidas coercitivas unilaterais e sobre o conflito entre Israel e Palestina. Nesta pesquisa chama-se atenção para este último porque se entende este conflito como um “divisor de águas” no sistema internacional, o que diz muito a respeito da posição ideológica, mas também estratégica de um país.

Historicamente, o Brasil foi favorável à autodeterminação Palestina e à criação de um Estado Palestino. Contudo, estrategicamente, o país manteve relações com Israel, sobretudo em questões de cooperação técnica, de ciência e tecnologia. O que se viu a partir de 2019, quando o país passa a votar contra as resoluções que condenam as ocupações israelenses nos territórios palestinos e as consequentes violações de direitos humanos nesses lugares, foi uma alteração nos padrões históricos diplomáticos brasileiros. Bolsonaro, na Mensagem ao Congresso de 2020, assinala que o Brasil alçou a relação com Israel “a um novo patamar” (BRASIL 2020, p. 132)

O conflito Israelo-Palestino carrega um forte simbolismo ideológico. A política externa pautada durante os anos de governo do Partido dos Trabalhadores demonstrou apoio à causa Palestina, como pode-se observar nas votações do CDHNU. Já durante a campanha eleitoral em 2018, Bolsonaro prometia seguir os passos de Trump (que transferiu a embaixada estadunidense para Jerusalém) e transferir a embaixada brasileira. Essa postura de Bolsonaro visava agradar ao eleitorado evangélico, mas a aproximação com Israel também era elemento fundamental para fortalecer a relação do Brasil com os Estados Unidos de Donald Trump e para fortalecer os vínculos anti-globalistas em nível internacional, uma vez que Israel também é um Estado que faz parte deste movimento. Tal narrativa fragilizou as relações do Brasil com a Palestina, que vinham se fortalecendo desde a década de 1990, com a elevação do Escritório de Representação da Autoridade Palestina à condição de embaixada durante o governo FHC e o subsequente reconhecimento da soberania Palestina pelo presidente Lula, em 2010 (CASARÕES, 2019).

Conforme apontam Saraiva e Albuquerque (2022), algumas tradições diplomáticas, bem como padrões consolidados da inserção internacional do Brasil, foram questionados e modificados. E, ainda que a busca por uma reorientação mais profunda da política externa tenha permanecido mais no campo discursivo do que prático, como Saraiva e Silva (2019) afirmam, “as palavras em política externa tem um peso muito grande” (SARAIVA; SILVA, 2019, p. 130), podendo provocar ações de atores externos mesmo antes da ação concreta. Portanto, mesmo que as ações sejam limitadas pelo pragmatismo, a narrativa que se estabelece pode causar efeitos negativos para a política externa brasileira, sobretudo na questão dos direitos humanos, que depende fortemente de relações multilaterais.

3.4.1 Rupturas no posicionamento brasileiro na temática de gênero e direitos sexuais e reprodutivos

A presente pesquisa concentrou esforços em analisar a mudança da política externa brasileira para os direitos humanos e a alteração no comportamento do Brasil no CHDNU por meio das suas votações neste órgão. Por essa razão, ao perceber que a frequência de abstenções e de votos negativos crescem ao longo do período analisado, buscou-se analisar com foco nessas resoluções em que o posicionamento brasileiro se alterou.

Porém, os votos a favor também nos auxiliam a compreender a postura do Brasil no CDHNU. Como as resoluções em que o Brasil adere ao consenso e as que se posiciona a favor em votação são muitas e contemplam uma ampla gama de temas, concentra-se aqui na temática de gênero e direitos sexuais e reprodutivos, visto que essa temática apareceu também na análise das Mensagens ao Congresso.

O governo de Rousseff foi o que mais demonstrou apoio à temática de gênero, sexualidade e direitos das mulheres. Nesse período, o Brasil apresentava posições progressistas na arena internacional referente a essa temática (SALOMON, 2020; VAZ, 2020). No capítulo anterior, menciona-se que o Brasil foi patrocinador de uma das resoluções do CDHNU nesta temática, a Resolução n.º27/32 sobre “direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, de autoria do Brasil, Colômbia, Chile e Uruguai. O objetivo dessa resolução era

aprofundar o combate à violência e à discriminação contra a população LGBTQIAP+, e foi aprovada no CDHNU em setembro de 2014 (BRASIL 2015).

Com a nova identidade apresentada pelo governo Bolsonaro, o Brasil passa a desempenhar no CDHNU uma postura mais conservadora em algumas resoluções da temática de gênero. Essa é uma estratégia que serve para consolidar novas coalizões políticas, sustentar ideologicamente as posturas anti-globalistas (SELIS; MENDONÇA DO PRADO, 2021) e garantir apoio do eleitorado interno (CASARÕES, 2019).

Ao se candidatar a membro do CDHNU, em 2019, na carta cuja candidatura brasileira é apresentada, a palavra “gênero” não aparece. Da mesma forma, também não se inclui no texto nenhuma referência à proteção da comunidade LGBTQIAP+, não se apresentam políticas específicas de gênero, nem se realizam menções aos direitos reprodutivos ou direitos relativos à orientação sexual.

O Brasil votou a favor ou aderiu ao consenso em todas as resoluções sobre gênero e orientação sexual. Não votou contra, nem se absteve em nenhuma resolução dessa temática. Contudo, o país realizou ressalvas ao texto dessas resoluções, afirmando que não estava em total acordo com a linguagem empregada e que considerava gênero sinônimo de sexo biológico. Da mesma forma, o conteúdo dessas resoluções expressa preocupação com os serviços de atenção sexual e reprodutiva, e o Brasil, mais uma vez, ressaltou, afirmando considerar uma política pró-aborto e enfatizando que o governo brasileiro defende o direito à vida desde a concepção, condenando a prática ao aborto.

Portanto, há uma mudança significativa na condução da política externa brasileira na temática de gênero, uma vez que durante o mandato de Rousseff, a PEBDH apresentou mudanças impulsionadas por uma nova sensibilidade nas questões de gênero. Conforme afirma Milani (2015), do ponto de vista da política externa, especialmente quando se trata de direitos humanos, as mudanças de governo e dos atores políticos no poder influenciam, sempre em relação com as mudanças sistêmicas, na forma como se definem as prioridades da agenda e na forma como os discursos e as ações são construídas no cenário internacional.

3.4.2 Comparativo geral entre o posicionamento do Brasil no CDHNU de Rousseff a Bolsonaro (2011-2022)

Durante o governo Rousseff, o Brasil não votou contra nenhuma resolução. Contudo, o país se absteve oito vezes (2,19%), sendo metade sobre países específicos. Duas dessas resoluções eram sobre cooperação e assistência à Ucrânia no campo dos direitos humanos, uma sobre a situação dos direitos humanos na Síria e uma referente aos direitos humanos no Irã. As demais resoluções versavam sobre a temática de proteção à família (duas resoluções), sobre a promoção dos direitos humanos a partir de um melhor entendimento dos valores tradicionais da humanidade (uma resolução) e sobre a elaboração de um instrumento internacional juridicamente vinculante para as empresas transnacionais e demais empresas com respeito aos direitos humanos (uma resolução).

As alterações nas votações do Brasil no CDHNU durante o governo Temer são observadas por meio de dois votos negativos em 2017 e em 2018, que versam sobre a dívida externa e totalizam 1,02% das votações do Brasil no CDHNU durante o mandato de Temer. E dez abstenções (5,1%), sendo quatro em 2017 e seis em 2018. Dessas resoluções em que o país se absteve durante o governo Temer, metade se referiam a países específicos: à situação dos direitos humanos no Irã (duas resoluções), sobre cooperação e assistência no campo dos direitos humanos à Geórgia (duas resoluções) e à Ucrânia (uma resolução). As demais eram sobre as temáticas de proteção à família, medidas coercitivas unilaterais, fortalecimento da cooperação em direitos humanos, promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa, e direitos dos camponeses e pessoas trabalhadoras rurais.

Durante o governo Bolsonaro, o Brasil se absteve 44 vezes entre 2019 e 2022, isso equivale a 11,83% do total de resoluções propostas ao CDHNU durante o período de seu governo. Dentre essas resoluções, 25 (56, 82%) eram sobre países específicos. Cinco (20%) delas versavam sobre a situação dos direitos humanos no território Palestino ocupado, incluindo Jerusalém e as Colinas de Golã; sobre a situação dos direitos humanos em outros países: quatro (16%) eram referentes à Síria, quatro (16%) ao Irã, duas (8%) ao Sudão do Sul, uma (4%) à Rússia, uma (4%) ao Sri Lanka, uma (4%) às Filipinas, uma (4%) específica sobre

os direitos humanos nas Colinas de Golã. E sobre cooperação no âmbito dos direitos humanos, quatro (16%) eram referentes à Geórgia e duas (8%) eram referentes à Ucrânia.

O Brasil demonstrou posicionamento contrário a 16 resoluções propostas no CDHNU durante o governo Bolsonaro, equivalendo a 4,3% do total de resolução do período de 2019 a 2022. Dentre essas resoluções, nove (56,25%) eram sobre países específicos. As resoluções versavam sobre a situação dos direitos humanos no território Palestino ocupado, incluindo Jerusalém (quatro resoluções), os direitos humanos nas Colinas de Golã (três resoluções), e sobre o fortalecimento da cooperação e assistência à Venezuela (duas resoluções). As outras sete resoluções em que o país também votou contra se referiam às temáticas de medidas coercitivas unilaterais (quatro resoluções), e dívida externa (três resoluções).

3.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo, se analisaram as votações do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU a fim de verificar se há mudança no posicionamento do país neste órgão em acordo com as mudanças ocorridas na política externa brasileira para os direitos humanos formulada internamente. É possível observar que o posicionamento do Brasil no CDHNU sofre alterações a partir de 2015, mas é mais evidente a partir de 2017, quando começa a registrar um número maior de votações negativas. Com isso, afirma-se que a postura do país no CDHNU acompanha os delineamentos da política externa para os direitos humanos.

O número de votações negativas cresceu consideravelmente após o ano de 2017, mostrando uma ruptura no padrão que era observado nos anos anteriores em que o voto negativo era pouco utilizado. O mesmo ocorre com as abstenções, que começam a aparecer em maior frequência nas votações do Brasil, também a partir desse período, com ênfase ainda maior a partir de 2019.

A abstenção pode carregar diversos significados, podendo ser motivada por diferentes razões. Embora o voto negativo manifeste uma desaprovação mais explícita de uma resolução do que uma abstenção, a abstenção também pode expressar descontentamento com o conteúdo ali proposto. Assim, pode indicar que o país está mais ou menos de acordo, ou seja, o país não aprova completamente

ou não desaprova completamente. No entanto, a dificuldade em entender esse posicionamento está na impossibilidade de medir se o país não aprovou a resolução por um detalhe em seu conteúdo ou se o país só não reprovou a resolução por algum tópico específico em seu conteúdo.

Além disso, a abstenção pode também demonstrar preocupação sobre um assunto, ou ainda, evitar se posicionar de forma efetiva sobre um assunto controverso ou se comprometer no cenário internacional. Ao optar por se abster em uma resolução, o país pode, portanto, estar utilizando de suas estratégias para promover seus interesses, evitar confrontos diretos com outros Estados, e fortalecer relações bilaterais.

Voeten (2000) afirma que em alguns casos, há pouca diferença prática entre votar contra as resoluções ou se abster, visto que a chance de não aprovação pode ser pequena, considerando o número de votantes a favor. Por essa razão, para o teórico, ambos são meios pelos quais um Estado pode expressar sua relutância em aceitar o texto de uma resolução. Inclusive, em alguns de seus modelos analíticos, Voeten chega a contabilizar as abstenções juntamente com os votos negativos em sinal de não aceitação de uma resolução.

A partir de 2015, nota-se uma alteração no comportamento brasileiro no sentido de que o país começa a se abster em resoluções que nos anos anteriores havia votado a favor. Essas mudanças, portanto, podem ser consideradas como resultante das novas alianças estratégicas do Brasil com países desenvolvidos e em desenvolvimento, sinal de uma reorientação das prioridades da PEB em direção às relações Sul-Sul.

Conclui-se que o Brasil modificou seu posicionamento frente a algumas resoluções. Em algumas temáticas, o país alterou seu posicionamento drasticamente, passou a votar contra resoluções que antes votava a favor.

Em 2017, o país se posicionou contra uma resolução pela primeira vez no período analisado nesta pesquisa. Quantitativamente, é possível perceber que as votações em que o país se posiciona contra às resoluções passam a ganhar força a partir de 2017, sendo raro antes a esse período os casos em que o país votava contra alguma resolução.

O primeiro tema em que se nota a votação contra do Brasil em todos os anos a partir de 2017 é o tema da Dívida Externa. O país votou em 12 resoluções sobre esse tema no período de 2011 a 2022, votando favoravelmente em seis delas e

negativamente nas outras seis, registrando o primeiro voto contra esta resolução em 2017.

Já a partir de 2019, percebe-se que o posicionamento brasileiro sobre a situação dos direitos humanos na região do Golã sírio ocupado também sofreu alterações. O país até então votava a favor das resoluções referentes a este tópico, porém em 2019, 2020 e 2021 votou contra. Outra mudança foi referente aos assentamentos israelenses em que o Brasil optou por se abster e não mais votar a favor. Ambos os votos se mantiveram nos anos de 2020, 2021 e 2022.

Observa-se, portanto, que o Brasil tem se posicionado de forma diferente em relação a alguns Estados, se integrando a uma diferente coalizão de países. As alterações nesses posicionamentos podem estar relacionadas com as dinâmicas do cenário doméstico e internacional, refletindo as estratégias do governo Bolsonaro e defendendo os interesses de seu eleitorado, bem como de seu alinhamento com os Estados Unidos e Israel. É possível afirmar que há alteração no posicionamento brasileiro no CDHNU, rompendo com tradições de votos que o país mantinha em temáticas específicas. Isso pode ser observado evidentemente a partir de quando ocorre a destituição de Rousseff, portanto, há troca de governo.

O Conselho é um instrumento internacional que os Estados utilizam estrategicamente para fortalecer suas relações e perseguir seus interesses. Sendo assim, o Brasil também busca seus objetivos neste órgão, refletindo as dinâmicas da formulação da política no âmbito doméstico no plano internacional. Tal como a Comissão, o Conselho apresenta problemas referente à politização e seletividade. A fim de garantir a proteção e a promoção dos direitos humanos em âmbito global, os Estados precisam ainda minimizar os efeitos de suas ações em busca de seus objetivos. Nesse sentido, espera-se que o Brasil, um Estado-membro considerado referência no CDHNU, utilize desse protagonismo para auxiliar na construção de uma comunidade internacional mais comprometida com os direitos humanos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa buscou analisar a mudança da política externa brasileira para os direitos humanos no âmbito doméstico, por meio das Mensagens ao Congresso Nacional, e no posicionamento do Brasil em organismos multilaterais de direitos humanos, por meio dos documentos oficiais das sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Este objetivo surgiu a partir de indagação de verificar como as mudanças na política externa observadas a partir da literatura poderiam ser também identificadas na agenda de direitos humanos e como, a partir disso, se orienta o posicionamento do país no CDHNU.

Com o objetivo de responder as duas principais questões que nortearam esta investigação, "de que forma a política externa brasileira para os direitos humanos se alterou no período de 2011 a 2022 e como essa mudança pode ser verificada na atuação internacional do país?", afirma-se que a política externa brasileira para os direitos humanos se alterou nas estruturas domésticas à medida que se alterou também o governo do país. Isso é observável também no posicionamento do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Tendo em vista que as mudanças na política externa são influenciadas por fatores tanto internos quanto externos, em geral, elas são mais propensas a ocorrer quando esses fatores se alinham, criando uma pressão por mudança. No âmbito doméstico, esses fatores podem incluir mudança na liderança política, no cenário político nacional e na formação da opinião pública. Já os fatores externos podem incluir alterações no que se considera uma ameaça externa, nas relações internacionais e no cenário internacional como um todo, assim como na percepção da posição internacional do país (HERMANN, 1990).

No âmbito doméstico se observou com o impeachment de Dilma Rousseff uma vontade de reorientação da política externa brasileira quando Michel Temer assume. Contudo, na área dos direitos humanos não é possível observar uma reorientação significativa. Temer ainda mantém preocupações multilaterais muito semelhantes às de Rousseff no que se refere aos direitos humanos.

É possível afirmar que o governo de Temer buscou se posicionar diferente do governo anterior em determinados assuntos, comprovando que a alteração de governo e do partido no poder influencia diretamente na formulação da política externa. Isto contribui, portanto, com o entendimento de que a política externa, mesmo

sendo uma política de Estado, é considerada uma política pública. Contudo, assume-se que esta deveria manter um caráter mais consistente e contínuo, independente do governo e de seu partido, especialmente em um tema sensível como o dos direitos humanos.

Embora o ministro das Relações Exteriores de Temer, José Serra, tenha afirmado em seu discurso de posse que a nova política externa não estaria a serviço de uma ideologia, se referindo à administração anterior, o que se percebe é que com base neste argumento, a política externa passou a refletir cada vez mais as prioridades e ideologias do partido e da coalizão no poder. Inclusive, pode-se dizer que foi influenciada pelas condições políticas, econômicas e sociais do contexto nacional.

A política externa nunca estará desvinculada da política interna, nem deixará de receber influência de governo e partidos políticos, uma vez que os próprios partidos políticos e diversos atores exercem influência nos processos decisórios. No entanto, é necessário que se busque continuidade em determinados aspectos, sobretudo, em debates que configuram objetivos compartilhados mundialmente, como os direitos humanos.

A construção da política externa brasileira de direitos humanos no cenário doméstico é um processo complexo e dinâmico que envolve diversos fatores e atores que desempenham papel importante na definição de prioridades e estratégias para a PEB. Da mesma maneira, o contexto político brasileiro também é crucial para se entender as reformulações na política externa e nos posicionamentos do Brasil nos organismos multilaterais.

Ao utilizar as Mensagens ao Congresso Nacional como fonte primária de pesquisa, se buscou, por meio destes documentos oficiais, as prioridades dos governos em termos de política externa de direitos humanos. A partir destes documentos é possível obter informações emitidas diretamente pelo governo federal, caracterizando-se uma fonte primária que dispõe de conteúdo confiável sobre as ações e orientações do governo sobre direitos humanos, e permitindo a identificação de padrões e mudanças nas prioridades do governo nessa temática.

A partir disso, confirma-se a hipótese de que a remodelação interna do Brasil reflete na formulação e condução da política externa brasileira para os direitos humanos, assumindo um discurso interno que é também amplificado para o cenário internacional de caráter conservador e ideológico nesta temática. É possível afirmar,

a partir das análises das Mensagens ao Congresso, que com a mudança de governo observou-se também uma mudança na condução da política externa para os direitos humanos. O mesmo pode-se dizer do padrão de voto do Brasil no CDHNU.

Sob o governo Rousseff, buscou-se a continuidade da política externa do governo Lula, porém utilizando-se menos da diplomacia presidencial, delegando aos assessores e ao corpo diplomático a condução da PEB. Contudo, percebe-se que as principais agendas se mantiveram, como as demandas pela reforma no sistema internacional, as relações com países emergentes e o fortalecimento da cooperação Sul-Sul. No entanto, o governo Rousseff enfrentou um cenário complexo tanto internacionalmente como domesticamente. A crise internacional e a crise política e econômica interna são condicionantes que nos auxiliam a entender as transformações na PEB.

A política externa pós-*impeachment* de Rousseff, refletiu a conjuntura internacional, assim como o cenário doméstico e os interesses de um novo grupo no poder. No âmbito dos direitos humanos observam-se mudanças significativas no Ministério e em práticas discursivas. Um momento marcante pós-*impeachment* da presidenta Dilma Rousseff foi o discurso de posse de José Serra, indicado Ministro das Relações Exteriores após Michel Temer assumir a presidência. O discurso de Serra, em que afirmava que a política externa não está a serviço de “preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior” (BRASIL, 2016, não paginado), é simbólico para entendermos o rumo que o então novo governo pensava para a política externa brasileira.

O plano de política externa apresentado pelo governo Temer não abarcou especificações referentes à atuação do Brasil na esfera dos direitos humanos, dando ênfase a aspectos comerciais. Em razão de políticas de austeridade, o Brasil votou contra a resolução do CDHNU que renovou o mandato da organização de monitorar os impactos das políticas fiscais dos países sobre os direitos humanos. Em 2011 e 2014 o país havia votado a favor desta resolução, conforme o padrão da diplomacia brasileira de apoiar as resoluções temáticas do CDHNU. Embora o governo Temer comece a apresentar rupturas na tradição do país na temática dos direitos humanos, tanto na formulação da política externa, como no posicionamento do país nos organismos internacionais, não representa uma mudança no discurso do Brasil como o governo Bolsonaro, que apresenta uma nova identidade internacional do país com

novos conceitos e significados de direitos humanos e novos posicionamentos no CDHNU.

Ao se pensar pela lente de análise da política burocrática na formulação da política externa, percebemos o papel de pessoas como Damares Alves na construção da PEB de direitos humanos e da identidade conservadora do Brasil. A nomeação de pessoas que compartilhem desse perfil foi característica no governo Bolsonaro, o que é observável também por meio do ex-ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, que se alinhava às posições anti-globalistas e aos discursos anticomunistas, inclusive, fortalecendo o discurso amigo-inimigo.

A política externa brasileira para os direitos humanos foi alterada conforme a troca de poder na presidência. O governo Rousseff mantinha um certo padrão de não votar contra às resoluções, embora utilizasse, ainda que em menor frequência, da opção de se abster em algumas votações.

Há uma ruptura em determinados padrões de votação do país a partir de 2017, quando assume o governo Temer e, novamente, a partir de 2019, quando o governo Bolsonaro toma posse. As alterações nas votações do Brasil no CDHNU durante o governo Temer são observadas por meio de dois votos negativos em 2017 e em 2018, que versam sobre a dívida externa. E dez abstenções, sendo quatro em 2017 e seis em 2018. Dessas resoluções em que o país se absteve durante o governo Temer, metade se referiam a países específicos. As demais eram sobre as temáticas de proteção à família, medidas coercitivas unilaterais, fortalecimento da cooperação em direitos humanos, promoção de uma ordem internacional democrática e equitativa, e direitos dos camponeses e pessoas trabalhadoras rurais.

No governo Bolsonaro começa-se a perceber um novo desenho de política externa de modo geral, com alterações conceituais e com a apresentação de um novo vocabulário no que se refere aos direitos humanos. Isso nos leva também a uma mudança do posicionamento do Brasil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas.

Durante o governo Bolsonaro, o Brasil se absteve 44 vezes entre 2019 e 2022 e demonstrou posicionamento contrário a 16 resoluções propostas no CDHNU. A maior parte das abstenções brasileiras, nesse período, se concentram nas resoluções sobre países específicos. Entre os votos negativos do Brasil, as resoluções se referem a países específicos, e às temáticas das medidas coercitivas unilaterais, e da dívida externa.

As abstenções se tornaram ainda mais frequentes na postura do Brasil no CDHNU, sob o governo Bolsonaro, assumindo um caráter estratégico na consolidação de parcerias bilaterais, como o caso de Israel. Israel assumiu um lugar estratégico na diplomacia brasileira por servir tanto como apoio do eleitorado evangélico no âmbito interno, quanto por fazer parte de um movimento conservador internacional, sendo um Estado de alinhamento identitário com o Brasil do governo Bolsonaro. O governo Bolsonaro buscou aproximação com Israel também em âmbitos comerciais, e devido a essas aproximações, passou a votar a contra as resoluções que condenavam os assentamentos israelenses nos territórios Palestinos e nas Colinas de Golã. Portanto, o Brasil, durante o governo de Bolsonaro, rompe com padrões históricos de votações do país nessa temática, em que mantinha uma postura a favor das condenações.

O conservadorismo do governo Bolsonaro também é percebido na temática de gênero. Um novo vocabulário foi apresentado junto com uma nova identidade internacional, ao mesmo tempo em que expressões relacionadas à temática de gênero foram sendo extintas dos documentos oficiais da diplomacia brasileira, como a carta de candidatura do Brasil para membro do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Porém, essas mudanças na agenda de gênero da política externa brasileira não são observadas com alterações no posicionamento do Brasil nas votações do CDHNU. Isso porque o país continuou aderindo ao consenso nas resoluções dessa temática, embora tenha realizado reservas quanto ao conteúdo e a linguagem utilizada nesses documentos, reforçando o novo vocabulário conservador do governo.

Entende-se, portanto, que o posicionamento do Brasil no CDHNU reflete as mudanças estabelecidas no âmbito doméstico e percebidas por meio da análise das Mensagens ao Congresso Nacional. Há também a relação das mudanças no direcionamento da política externa brasileira para os direitos humanos com as trocas de governo do país, sendo possível perceber alterações nos enfoques e nas temáticas desta agenda. Afirma-se, portanto, que há uma descontinuidade na postura brasileira no CDHNU no período de 2011 a 2022, apresentando alterações significativas no posicionamento do país em determinadas temáticas, conforme o governo no poder.

Novamente, o Brasil encontra-se em um momento de reorientação de agendas da política externa, com a retomada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo. Em discurso na ONU, em fevereiro de 2023, o ministro dos Direitos Humanos e da Cidadania, Silvio de Almeida declarou "o Brasil voltou". Esse discurso aponta que o

Brasil está de volta nas discussões globais sobre direitos humanos, se comprometendo a lutar contra todas as formas de violência (O BRASIL..., 2023).

O novo contexto político na América Latina e no Brasil também abre espaço para novas comparações neste campo de pesquisa. A ascensão de novos governos de esquerda em diferentes países da América Latina possibilita pesquisas com o intuito de analisar como essa nova onda reflete nos posicionamentos de direitos humanos no âmbito regional, por exemplo, ou ainda, nos permitindo realizar comparações entre os países ou entre os governos.

O mesmo ocorre no Brasil, com a retomada do PT ao governo, abrem-se caminhos para pesquisas que busquem analisar se haverá uma retomada aos posicionamentos anteriores ou se um novo padrão será observado. Além disso, pode-se desenvolver estudos comparativos com relação ao atual governo Lula, com os governos anteriores do PT, levando em consideração as mudanças contextuais do Sistema Internacional neste período pós-pandemia.

A presente pesquisa buscou contribuir para o desenvolvimento dos estudos sobre a política externa brasileira de direitos humanos, sobre a análise de votos do Brasil e sua atuação em organismos multilaterais. Esta dissertação buscou apresentar novos caminhos para pesquisa na área de direitos humanos, uma vez que os dados apresentados aqui, abrem uma gama de possibilidades para análises mais aprofundadas em temáticas, em coalizões de países nas votações, em resoluções específicas e seus conteúdos, entre outros diversos elementos que podem ser explorados em investigações futuras.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. Brasília, DF: Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

AMORIM, C. L. N. O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva. **Política Externa**, São Paulo, v. 18, n. 2, set./nov. 2009. Disponível em: <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/pdf/O%20Brasil%20e%20os%20direitos%20humanos%20-%20em%20busca%20de%20uma%20agenda%20positiva%20-%20Celso%20Amorim.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOLSONARO, J. Entrevista ao Folha. **Folha de São Paulo**. 18 ago. 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/08/brasil-saira-da-onu-comunista-se-for-eleito-diz-bolsonaro.shtml>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BORGES, Caroline Bastos de Paiva. **A atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos da ONU à luz do Princípio da Prevalência dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais**. 2014. 110 f. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Políticas Públicas) – Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/bitstream/tede/7780/2/arquivototal.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministro das Relações Exteriores (2016-2017: José Serra). Discurso de posse. Brasília, 18 maio 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exterores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Dilma Rousseff: 2011-2016. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Jair Bolsonaro: 2019-2022. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2022. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Jair Bolsonaro: 2019-2022. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2021. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Jair Bolsonaro: 2019-2022. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2020. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Jair Bolsonaro: 2019-2022. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Michel Temer: 2016-2018. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Presidente da República. Michel Temer: 2016-2018. **Mensagem ao Congresso Nacional (MCN)**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 25 out. 2022.

BRAGA, P. R. S.; MILANI, C. R. S. Direitos humanos e política externa no Brasil e na África do Sul: o mito da democracia racial, o apartheid e as narrativas da redemocratização. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 29, p. 7-44, ago. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/9DG98wPQ684JHGdg88BJNYt/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRANDÃO, M. A. D.; PEREZ, A. C. **A política externa de direitos humanos**. 2003. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/direitoshumanos-e-temas-sociais>. Acesso em 18 maio 2022.

CARLSNAES, W. On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. **Cooperation and Conflict**, Thousand Oaks, v. 28. p. 5-30, 1993.

CASARÕES, G; BARROS, D. L. F. Brazilian foreign policy under Jair Bolsonaro: far-right populism and the rejection of the liberal international order. **Cambridge**

Review-of International Affairs, United Kingdom, v. 35, n. 5, p. 741-761, oct. 2021. Disponível em:
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09557571.2021.1981248?journalCode=ccam20>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CASARÕES, G. Eleições, política externa e os desafios do novo governo brasileiro. **Pensamiento Propio**, São Paulo, v. 24, p. 231-274, 2019. Disponível em:
<https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/eleicoes.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2022.

CASARÕES, G. Política externa sob Bolsonaro e Ernesto Araújo inaugura a diplomacia populista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 22 abr. 2020. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2020/04/politica-externa-sob-bolonaro-e-ernesto-araujo-inaugura-a-diplomacia-populista.shtml>. Acesso em: 07 dez. 2021.

CERVO, A. L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em perspectiva histórica. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, 1985.

CONECTAS. Direitos humanos: o Brasil na ONU. **Anuário 2009/2010**. São Paulo: Brasilgrafia ABC, 2010.

ENGSTROM, P. Brazilian Foreign Policy And Human Rights: Change and continuity under Dilma. **Critical Sociology**, Thousand Oaks, v.38, n.6, p. 835–849. 2012.
<https://doi.org/10.1177/0896920512440582>. Acesso em: 20 jan. 2022.

FIGUEIRA, A. R. **Introdução à análise de política externa**. São Paulo: Saraiva, 2011. v. 1.

FRANCO, M. L. P. B. **Análise de Conteúdo**. Brasília: Liber Livro, 2005.

FREIXO, A.; PINHEIRO-MACHADO, R. Dias de um futuro (quase) esquecido: um país em transe, a democracia em colapso. *In*: FREIXO, A.; PINHEIRO-MACHADO, R. (org.). **Brasil em transe: Bolsonarismo, nova direita e desdemocratização**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019. p. 9-23.

FUNAG. **Discurso da Ministra da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Damares Alves, no Conselho de Direitos Humanos da ONU**. 25 fev. 2019. Disponível em:
https://antigo.funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/Damares_CDH_NPE.pdf. Acesso em 22 mar. 2023.

GOLDMANN, K. **Change and Stability in the International System**. The Problems and Possibilities of Détente. New York: Harvester Wheatsheaf, 1988.

GUIMARÃES, F. S.; SILVA, I. D. O. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**. Rio de Janeiro, n.97, v.2, 2021. p. 345-363. Disponível em:

https://www.cebri.org/media/docs/Guimaraes_Silva_Populism.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

GUSTAVSSON, J. How Should We Study Foreign Policy Change? **Cooperation and Conflict**, United Kingdom, v. 34, n. 1, p. 73–95, 1999.

HERMANN, C. F. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, United Kingdom, v. 34, n. 1, p. 3, 1990.

HERNANDEZ, M. C. A política externa em direitos humanos do governo Bolsonaro e a crise da ONU: o backlash é também verde e amarelo *In*: BARBOSA, J. R.; HERNÁNDEZ, O. A. P. (org.). **Extremismos políticos e direitas: Bolsonaro, Trump e a crise das "democracias"**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2022. p. 110-135. Disponível em: https://ebooks.marilia.unesp.br/index.php/lab_editorial/catalog/book/325. Acesso em: 05 set. 2022.

HIRST, M.; LIMA, M. R. S.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, ed. Dez 2010, p. 22-41. Acesso em : Disponível em: <https://nuso.org/articulo/a-politica-externa-brasileira-em-tempos-de-novos-horizontes-e-desafios/>. Acesso em: 31 mar. 2023.

HOLSTI, K. J. **Why Nations Realign**. Foreign Policy Restructuring in the Post war World. London: George Allen and Unwin, 1982.

HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, United Kingdom, v. 39, n. 2. out. 1995, p. 209-238.

LEBOVIC, J. H.; VOETEN, E. The Politics of Shame: The Condemnation of Country Human Rights Practices in the UNCHR. **International Studies Quarterly**, United Kingdom, v. 50, n. 4, p. 861–888, Dec. 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2006.00429.x>. Acesso em: 24 mar. 2023.

LAMONT, C. **Research Methods in International Relations**. Thousand Oaks: SAGE, 2015.

LIMA, M. R. S. 2000. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 265–303. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Lima_vol22n2.pdf. Acesso em: 31 mar. 2023.

BRASIL é reeleito para o Conselho de Direitos Humanos da ONU com 154 votos. 17 out. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2019/outubro/brasil-e-reeleito-para-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-com-153-votos>. Acesso em: 22 mar. 2023.

"O BRASIL voltou", diz Silvio Almeida na ONU. **Gov.br**, Brasília, 27 fev. 2023, Internacional. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2023/fevereiro/201co-brasil-voltou-diz-silvio-almeida-na-onu>

ministro-defende-alianca-contradiscursos-de-odio-e-combate-ao-trabalho-escravo. Acesso em: 31 mar. 2023.

MILANI, C. R. S. Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. **Politikon**, South Africa, v. 42, n. 1. 2015. p. 67-91. Disponível em: <https://www.labmundo.org/wp-content/uploads/2021/05/Artigo-2015-Carlos-R.-S.-Milani-Politikon.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2022

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, n. 35, v. 1, jun. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFkY9ZJJ/?lang=pt>. Acesso em: 07 dez 2021.

MENEZES, T. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. *In*: PINHEIRO, L.; MILANI, C. R. S. **Política externa brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2011.

MOURA, M.; CORBELLINI, J. **A eleição disruptiva: por que Bolsonaro venceu**. Rio de Janeiro: Record, 2019.

MOREIRA, D. S. O. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). **Revista NEIBA**, Rio de Janeiro, v. 9, jan. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941>. Acesso em: 20 jan. 2022.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147–174, 2010.

ROSATI, J. A. Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in U.S. Foreign Policy. *In*: ROSATI, J. A.; HAGAN, J. D.; SAMPSON, M. W. **Foreign Policy Restructuring**. How Governments Respond to Global Change. p. 221-261. Columbia: University of South Carolina Press, 1994.

ROSENAU, James N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. *In*: BARRY FARRELL, R. (ed). **Approaches in Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.

SALOMÓN, M. Exploring Brazilian foreign policy towards women: dimensions, outcomes, actors and influences. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, v. 63, n. 1, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/n3mmWHmQzJ3QtXM497q3hSr/?lang=en>. Acesso em: 31 mar. 2023.

SANAHUJA, J. A.LÓPEZ BURIAN, C. Internacionalismo reaccionario y nuevas derechas neopatriotas latinoamericanas frente al orden internacional liberal. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, RS, v. 11, n. 55, p. 22 – 34, set. 2020. ISSN 2178-8839

SARAIVA, M. G.; ALBUQUERQUE, F. L. Como mudar uma política externa?. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, Rio de Janeiro, n. 1, p. 148–166, 2022. Disponível em: <https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/10>. Acesso em: 14 set. 2022.

SARAIVA, M. G.; SILVA, A. V. C. Ideologia e pragmatismo na Política Externa de Jair Bolsonaro. **Relações Internacionais**. LOCAL, v. n. dez. 2019. p. 117-137. Disponível em: https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

SELIS, L. M. R.; PRADO, D. F. M. Política Externa do Governo Bolsonaro e a Aliança Transnacional antigênero. **Friedrich Ebert Stiftung**. São Paulo, out. 2021. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18425.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2023.

SILVA, A. L. R. De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira. **Rev. Interacción Sino-Iberoamericana / Sino-Iberoamerican Interaction**, Berlim, v. 2, n. 1, abr. 2022, p. 1-26. <https://doi.org/10.1515/sai-2022-0007>. Acesso em: 20 jan. 2022.

SILVA, A. L. R.; PÉREZ, J. O. Lula, Dilma, and Temer The Rise and Fall of Brazilian Foreign Policy. **Latin American Perspectives**. Riverside, v. 46, n. 4. jul. 2019. p. 169-185.

SHORT, K. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? **Revista Internacional de direitos humanos**. São Paulo, n.9, v.5, dez. 2008, p. 172-199. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sur/a/yvK3rS5f6msCbdKgbBgZQcS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2023.

SKIDMORE, D. Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change. *In*: ROSATI, J. A.; HAGAN, J. D.; SAMPSON, M. W. **Foreign Policy Restructuring**. How Governments Respond to Global Change. p. 43-61. Columbia: University Of South Carolina Press, 1994.

SOUSA, S. J. **Nueva Sociedad**. Buenos Aires, n. out. 2008. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/entre-o-norte-e-o-sul-o-papel-do-brasil-no-sistema-internacional-de-seguranca/>. Acesso em: 31 mar. 2023.

TEÓFILO, P. B. **Análise da Atuação do Brasil no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas no Período de 2006 a 2010**. 2011. 77f. Trabalho de conclusão do curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2011.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY - UNGA. **Resolution Adopted By The General Assembly (60/251 Human Rights Council)**. New York, 3 april, 2006. Disponível em:

https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/a.res.60.251_en.pdf. Acesso em 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY - UNGA. **Seventy-fourth session (A/74/124)**. 28 jun. 2019. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/201/81/PDF/N1920181.pdf?OpenElement>. Acesso em 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/66/53)**. New York, 2011. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/68/53)**. New York, 2013a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/68/53/Add.1)**. New York, 2013b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/69/53)**. New York, 2014a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/69/53/Add.1)**. New York, 2014b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/70/53)**. New York, 2015a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/70/53/Add.1)**. New York, 2015b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/72/53)**. New York, 2017a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/72/53/Add.1)**. New York, 2017b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/73/53)**. New York, 2018a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/73/53/Add.1)**. New York, 2018b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/74/53)**. New York, 2019a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/74/53/Add.1)**. New York, 2019b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/75/53)**. New York, 2020a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/75/53/Add.1)**. New York, 2020b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/76/53)**. New York, 2021a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/76/53/Add.1)**. New York, 2021b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/77/53)**. New York, 2022a. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL - UNHRC. **Report of the Human Rights Council (A/77/53/Add.1)**. New York, 2022b. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/documents>. Acesso em: 22 mar. 2023.

VAZ, F. M. **A política e o internacional**: a atuação dos governos brasileiros na temática de gênero (1995-2015). Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020. 61f. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/213045>. Acesso em: 31 mar. 2023.