

Democracia e Política Externa no Brasil

Maurício Santoro é professor do MBA em Relações Internacionais da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

Resumo

A redemocratização do Brasil teve forte impacto na política externa do país, aproximando as políticas sociais da agenda de cooperação internacional, sobretudo nos temas de segurança alimentar e saúde pública. Contudo, persistem resistências no Ministério das Relações Exteriores com respeito à participação cidadã na diplomacia e as decisões relativas à promoção e defesa da democracia têm sido contraditórias e instáveis. Ao mesmo tempo, a maior presença dos movimentos sociais brasileiros em redes transnacionais mudou a luta política em áreas como meio ambiente e Direitos Humanos, com grupos locais buscando aliados no exterior para compensar sua fragilidade doméstica.

Palavras-chave

Política externa brasileira, redemocratização

Abstract

Brazil's redemocratization had a strong impact on the foreign policy of the country, bringing closer social policy and the international cooperation agenda, especially in issues like food security and public health. However, there are resistances in the Ministry of External Relations concerning citizen participation in diplomacy and the decisions about promotion and defense of democracy have been contradictory and unstable. At the same time, the stronger presence of Brazilian social movements in transnational networks changed the political struggle in themes like the environment and human rights, with local groups searching for foreign allies to balance their domestic weakness.

Key words

Brazilian foreign policy, redemocratization

1. Introdução

A redemocratização brasileira, iniciada em meados da década de 1980, influenciou a política externa de diversas maneiras, sobretudo pela aproximação entre políticas públicas da área social e a agenda diplomática (HIRST, 2005: 55-56). Temas como combate à fome, programas oficiais de distribuição de renda, defesa da produção de medicamentos genéricos, de enfrentamento da AIDS, de preservação do meio ambiente e do fortalecimento das campanhas contra o racismo tornaram-se itens importantes das relações internacionais do governo do Brasil.

Contudo, diversos aspectos da democracia continuam a gerar resistências na chancelaria. A participação cidadã na política externa é pequena. O Ministério das Relações Exteriores (MRE) não conta com conselho consultivo que reúna representantes da sociedade civil e funcionários públicos, como ocorre na área social. A defesa das liberdades democráticas em outros países é com frequência rejeitada pelo governo brasileiro como intervenção indevida em assuntos internos, mas em algumas

vezes foi objetivo diplomático, como na oposição aos golpes no Paraguai, Venezuela e Honduras e na adoção do princípio de “não-indiferença” para justificar a participação na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah).

A meta deste artigo é analisar os impactos da redemocratização para a política externa brasileira, apontando avanços, obstáculos e contradições. A consolidação e expansão de vibrante democracia multicultural, que tem conciliado estabilidade política e crescimento econômico, é característica importante do prestígio diplomático do Brasil e marca de sua identidade internacional (LAFER, 2001). À medida que a sociedade civil brasileira desenvolve-se e aumenta sua presença em redes transnacionais, as fronteiras entre política doméstica e externa tornam-se mais tênues e configuram-se novas alianças entre atores nacionais e parceiros estrangeiros, aumentando a pressão sobre o governo na formulação da agenda diplomática.

Este artigo está estruturado da seguinte maneira: a) análise da participação cidadã em políticas públicas, com as restrições observadas na política externa; b) a aproximação entre políticas sociais e diplomacia, com ênfase em saúde e segurança alimentar; c) o caso ambíguo do meio ambiente, onde embates entre ambientalistas e agronegócio têm levado a sociedade civil brasileira a buscar aliados internacionais para compensar sua fragilidade doméstica; d) e as contradições das iniciativas de promoção e defesa da democracia por parte do governo brasileiro.

2. A Nova Democracia Brasileira: participação em políticas públicas

A democracia de massas é fato novo na história política brasileira. Mesmo a experiência de liberalização de 1946-1964 foi marcada pelo sufrágio limitado aos cidadãos alfabetizados, o que excluía significativo contingente populacional, em especial na zona rural. Entre 1964-1985 o país foi governado como ditadura militar, sem a realização de eleições diretas para presidente durante todo o período, e com frequência sem que se pudesse votar também para governadores estaduais e prefeitos de grandes cidades. O regime autoritário restringiu os partidos a dois, a sigla governista e a oposição consentida, e parte dos senadores eram indicados pelo Executivo. A transição para a democracia deu-se com a eleição pelo Congresso de presidente civil, a restauração dos direitos civis e políticos, a realização de Assembléia Nacional Constituinte (1986-8), que elaborou a nova Constituição democrática, e finalmente com a volta da eleição presidencial direta (1989).

A Nova República incorporou os mecanismos clássicos da democracia representativa, com regime federativo de bastante autonomia para estados e municípios e agenda modelada nas conquistas dos Estados de Bem-Estar Social da Europa Ocidental. Apesar das severas dificuldades econômicas oriundas da crise da dívida externa (1982), saúde, educação e seguridade social foram estabelecidas como direitos de cidadania e foram criados aparatos de políticas públicas (como o Sistema Único de Saúde) para garanti-los. Embora sua implementação tenha sempre estado aquém das demandas e necessidades da sociedade brasileira, foram obtidas conquistas notáveis no sentido de universalizar o acesso a tais serviços, em contraste com os modelos de clientelas corporativas que existiam anteriormente, nos quais os direitos eram vinculados a ter emprego fixo no mercado formal de trabalho, situação que não alcançava nem metade da população economicamente ativa. (CARDOSO JR, 2009).

A democracia também inovou ao criar conselhos de políticas públicas, nos âmbitos federal, estadual e municipal, que reúnem representantes da sociedade civil e integrantes

dos diversos níveis do governo brasileiro. Em geral de caráter consultivo, funcionam como fóruns de debate, fiscalização e prestação de contas. Nasceram na área social, abrangendo temas como saúde, assistência social, educação, e proteção de crianças e adolescentes. Expandiram-se para mais de 30 mil, abrangendo também campos como segurança pública e desenvolvimento sócio-econômico. A política monetária e a diplomacia são as exclusões mais significativas desta onda de participação cidadã nos assuntos públicos (DAGNINO, OLIVERA e PANFICHI, 2006; IBASE, 2005).

O MRE é reconhecido como “ilha de excelência” no serviço público brasileiro, sendo composto desde a década de 1930 quase exclusivamente por funcionários de carreira, recrutados via concurso e promovidos por critérios razoavelmente meritocráticos. O número reduzido de diplomatas – entre 1.000 e 1.400 no período democrático – e o alto nível de exigência acadêmica da seleção de ingresso tornaram a chancelaria reconhecida como instituição tecnocrática, dedicada aos interesses nacionais e com relativo isolamento das pressões clientelistas que marcam outros ministérios. Ao contrário do que ocorre em muitos países, é raro que políticos sejam nomeados embaixadores do Brasil e até cargos de menor escalão no serviço diplomático, como o de adido cultural, a partir da década de 1990 passaram a ser ocupados somente por funcionários de carreira.

No entanto, a abertura econômica e o desenvolvimento das tecnologias de informação tornaram a sociedade brasileira muito mais interessada em temas de relações internacionais, inclusive com um *Boom* de surgimento de cursos acadêmicos nessa área. O quase monopólio que o MRE tinha sobre a política externa vem sendo cada vez mais questionado e desafiado. As disputas dentro da burocracia aumentaram, com ministérios como Fazenda e Defesa assumindo mais responsabilidades no diálogo com governos estrangeiros. O mesmo tem ocorrido com administrações subnacionais, como as de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, os estados mais ricos do Brasil. (CARSON e POWER, 2006; FRANÇA e SANCHEZ, 2009)

O crescimento do interesse em política externa também é verificado nas organizações da sociedade civil brasileira. As negociações da dívida externa, da criação da união aduaneira do Mercosul e de tratados de livre comércio despertaram a atenção de associações empresariais e dos sindicatos. A “década das conferências” dedicadas aos temas sociais das Nações Unidas foi um poderoso incentivo para a inserção em redes transnacionais de organizações feministas, sócio-ambientalistas e dos movimentos negros e indígenas (ALVES, 2002). No clássico “efeito bumerangue” (KECK e SIKKINK, 1998), esses grupos buscaram aliados no exterior para reforçar suas posições frente ao governo brasileiro, no contexto de mudança institucional da redemocratização, com ampla criação de leis e órgãos públicos para implementar as novas políticas sociais.

O MRE dialoga com a sociedade civil, mas em caráter limitado, relutante em abrir espaço que signifique a perda de sua liderança na formulação de política externa. Mas ocorrem aproximações entre movimentos sociais, ministérios da área social e o Congresso Nacional, que, atuando em coalizão, buscam somar forças para aumentar sua influência na agenda diplomática (ERTHAL, 2005, 2006). Um exemplo é a formação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, que inclui representantes da sociedade civil e de vários órgãos públicos, mas não conta com a participação da chancelaria. O Comitê tem sido importante em diversos temas, sobretudo no apoio aos brasileiros que vivem no exterior (SANTORO, 2007).

3. A Democracia na Cooperação Internacional do Brasil

A democracia tem sido importante na formulação e implementação de políticas sociais mais efetivas no Brasil, e as iniciativas bem-sucedidas se converteram em instrumento de projeção de prestígio do país, por meio de acordos de cooperação internacional. As áreas de saúde e segurança alimentar são os exemplos mais expressivos.

A política pública brasileira de combate à AIDS é fruto do novo ambiente democrático, com a intensa interlocução entre movimentos sociais e o Ministério da Saúde, chamando atenção para os impactos da doença e para a necessidade de o Estado custear o tratamento de custo elevado. Ao longo dos anos, isso levou à consolidação do uso de medicamentos genéricos nos coquetéis de remédios contra o vírus HIV. Na Organização Mundial do Comércio, o Brasil defendeu o licenciamento compulsório desses produtos, em conflito com os interesses das grandes empresas farmacêuticas. O resultado do embate foi favorável às pressões brasileiras e de outras nações em desenvolvimento, como Índia e África do Sul, com a elaboração da Declaração de Saúde Pública da OMC (2001), vinculada aos acordos TRIPS, sobre patentes e propriedade intelectual.

O Programa de Combate à AIDS do Ministério da Saúde é marcado por ampla participação cidadã em sua elaboração, com grupos de trabalho que envolvem segmentos tradicionalmente discriminados na sociedade brasileira, como travestis, prostitutas e profissionais da indústria pornográfica. Debater a disseminação da AIDS implica discutir estruturas de poder e de identidade de gênero e isso raramente é possível fora da democracia.[1]

O programa tornou-se importante na cooperação internacional brasileira, em particular com os países da África, nos quais há casos de até dois terços da população infectadas com o HIV. As condições de saúde são bem mais dramáticas do que no Brasil e debater publicamente questões de sexualidade, como o uso de preservativos, continua a ser tabu. Ainda assim, o programa brasileiro é a principal referência técnica e política para outras nações em desenvolvimento que buscam modos de enfrentar a AIDS.

A saúde pública do Brasil também influencia de forma positiva na relação do país com os vizinhos, em especial com as nações mais pobres da América do Sul, como Bolívia e Paraguai. O Sistema Único de Saúde, apesar de seus problemas, contrasta favoravelmente com as carências ainda maiores do resto do continente. Nas cidades de fronteira, é comum que pessoas desses Estados procurem hospitais públicos brasileiros para realizar exames e obter medicamentos. O governo federal tem sido sensível a essas demandas e estuda lançar traduções para o espanhol de suas cartilhas de saúde.

As políticas públicas de segurança alimentar também transformaram-se num instrumento de política externa, em particular pelo auxílio brasileiro a implementar versões locais do Programa Bolsa Família (PBF). A necessidade de iniciativas do governo federal para combater a fome e a desnutrição foram uma demanda forte da sociedade civil do Brasil a partir da década de 1990, com a realização de grandes campanhas de doações de alimentos lideradas pelo sociólogo Herbert de Souza.

Aos poucos, o Estado incorporou essas preocupações, criando conselhos de políticas públicas na área de segurança alimentar, programas dedicados ao tema e por fim o Ministério do Desenvolvimento Social. O PBF foi elaborado no governo Lula, a partir da junção de iniciativas implementadas por seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso, do aumento de recursos públicos para tratar do tema e do auxílio de organizações multilaterais, como o Banco Mundial, que ajudaram o governo a conhecer programas semelhantes, como o Progresia-Oportunidades, do México.

O PBF é focalizado em famílias muito pobres, que recebem auxílio financeiro do governo federal em troca de atenderem a diversas condicionalidades, como manterem os filhos na escola e levá-los para campanhas de vacinação e outros atendimentos preventivos. Governos municipais com frequência complementam os recursos do PBF e oferecem serviços adicionais às famílias beneficiadas. Tornou-se uma das mais importantes políticas sociais do Brasil e símbolo do modelo de desenvolvimento do país, que visa ao crescimento econômico por meio da criação de mercado consumidor de massas e da ação do Estado para eliminar a pobreza extrema e diminuir as desigualdades sociais.

A recente crise financeira na União Européia fez com que até observadores em países desenvolvidos, como Portugal, questionassem se “a social-democracia desertou da Europa e emigrou para o Brasil” (SANTOS, 2011: 14). No contexto das vitórias eleitorais da esquerda da América do Sul na década de 2000, o sucesso do PBF fez com que fosse usado como modelo para implementação de programas semelhantes nos outros países da região, inclusive como promessa de campanha de candidatos progressistas. Também tem sido importante nas relações do Brasil com as nações da África e em várias iniciativas no sistema ONU, como na eleição do sociólogo e ex-ministro da Segurança Alimentar Francisco Graziano para chefiar a FAO, órgão das Nações Unidas que trata de agricultura e alimentação.

4. Democracia, Meio Ambiente e Política Externa

Se a saúde pública e a segurança alimentar são exemplos do casamento bem-sucedido entre democracia e política externa, a área ambiental reflete situação mais tensa, marcada por conflitos entre o fortalecimento dos movimentos ecológicos e o modelo de desenvolvimento brasileiro, que tradicionalmente vê preocupações desse tipo como restrições ao crescimento econômico. A persistência desses obstáculos tem levado os ambientalistas do Brasil a procurarem cada vez mais o apoio de organizações multilaterais e de aliados no exterior.

Quando os temas do meio ambiente entraram na agenda do sistema ONU, com a conferência de Estocolmo (1972) o Brasil vivia sob uma ditadura militar que encarava as pressões ecológicas como hipocrisia dos países estrangeiros, receosos do crescimento brasileiro acelerado ou interessados em espoliar as riquezas naturais da Amazônia, a pretexto de conservar sua fauna e flora. As posições adotadas na política externa eram defensivas e cautelosas, afirmando que o desenvolvimento deveria ter precedência com relação à preservação ambiental.

A redemocratização mudou essas atitudes, na medida em que a própria sociedade civil do Brasil começou a se organizar em movimentos críticos dos excessos do modelo econômico da ditadura e que preconizavam maior atenção ao meio ambiente e aos impactos sociais da degradação de florestas, rios, ar e solo (LAGO, 2007).

Essa nova consciência foi simbolizada com a mobilização em torno da tragédia de Cubatão, no cinturão industrial de São Paulo, que por muitos anos foi a cidade mais poluída do mundo, com graves consequências para a saúde de seus habitantes. A admiração conquistada pelo líder sindical dos seringueiros na Amazônia, Chico Mendes, também foi representativa da nova atitude, mesmo que não tenha sido suficiente para impedir seu assassinato por grandes proprietários de terra.

Outro elemento significativo foi o acidente no qual uma carga de césio 137 foi retirada de um aparelho de raio-X abandonado na cidade de Goiânia, contaminando centenas de

peças e matando várias, inclusive crianças. O drama, contemporâneo ao desastre de Chernobyl na União Soviética, chamou a atenção da sociedade para os riscos da energia nuclear, em momento no qual a o programa atômico da ditadura passou a ser criticado, e seus aspectos bélicos, interrompidos.

Nos diversos níveis de governo foram criados órgãos para cuidar dos temas ecológicos e o primeiro presidente civil depois de vinte anos de ditadura militar ofereceu o Brasil para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Realizada no Rio de Janeiro, em 1992, marcou a adoção pela diplomacia brasileira do conceito de “desenvolvimento sustentável”, elaborado alguns anos antes no relatório da Comissão Brundtland (1987). Reunindo três pilares – economia, sociedade e ambiente – ele foi visto pelo governo brasileiro como a maneira de conciliar as preocupações com o crescimento com as novas dimensões sócio-ambientais, simbolizadas pelas metas da Agenda 21, acordada no Rio.

Contudo, as posições sócio-ambientalistas esbarraram em muitos obstáculos na política doméstica brasileira. Foi fundado um Partido Verde, mas ele não obteve a mesma influência que seus homólogos na Europa.[2] A maior parte da esquerda manteve a ênfase em questões ligadas ao conflito capital-trabalho, deixando a ecologia em segundo plano. A direita permaneceu crítica aos pressupostos da defesa do Meio Ambiente, considerando o assunto pela perspectiva de que diminuiria oportunidades econômicas para as empresas do país, aumentando seus custos e reduzindo seu escopo de ação.

Assim, na política das negociações ambientais internacionais, o Brasil adotou o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, afirmando que o maior ônus deveria recair sobre os países ricos e que as nações em desenvolvimento deveriam ser beneficiadas com transferência de tecnologias limpas e metas voluntárias – jamais impostas – para o combate ao desmatamento e à mudança climática.

A posição brasileira é compreensível à luz da ausência de compromissos adotados pelos maiores poluidores globais, China e Estados Unidos, mas tem frustrado os sócio-ambientalistas do país. (ABRACHES, 2010). À medida em que o Brasil transformou-se numa superpotência agrícola, aumentou o poder político do agronegócio e o desmatamento da Amazônia e do cerrado para a pecuária e o plantio de soja, em cenário de constante violência contra trabalhadores rurais e líderes sindicais no campo. Em 2011, foi aprovada uma nova versão do Código Florestal que diminui as exigências de proteção ambiental e concede anistia para quem havia desmatado além dela em anos anteriores. O projeto foi redigido por deputado comunista, que justificou sua atitude com argumentos semelhantes aos da ditadura, alegando que os ecologistas faziam o jogo do imperialismo dos Estados Unidos, restringindo a expansão da economia brasileira. (REBELO, 2011).

Para os ambientalistas brasileiros, faz sentido usar os fóruns internacionais para buscar um acordo diplomático que obrigue o Estado a respeitar o Meio Ambiente, uma vez que na política doméstica têm sofrido sucessivas derrotas. Esse padrão é observado em diversos países pela literatura teórica sobre movimentos sociais transnacionais (RISSE e SIKKINK, 1999; KHAGRAM, RISSE e SIKKINK, 2002). Outro caso expressivo é o da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Rio Xingu, em área de populações indígenas. Diversos movimentos sociais opõem-se ao projeto e recorreram judicialmente e em protestos, sem efeito. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, da Organização dos Estados Americanos, recomendou ao governo brasileiro interromper a obra, mas as autoridades brasileiras recusaram o pedido.

5. Promoção e Defesa da Democracia na Política Externa

O campo de promoção e defesa da democracia é um dos mais controversos na política externa brasileira, com decisões contraditórias que oscilam entre não-intervenção (China, Rússia, Peru, Haiti em 1991-1995), condenações de golpes e tentativas de mudança violenta de governos (Paraguai, Venezuela, Honduras, Haiti em 2004) e apoio a governos autoritários com críticas aos dissidentes democráticos (Cuba, Irã).

A Constituição brasileira de 1988 afirma que a política externa deve pautar-se, simultaneamente, pela prevalência dos Direitos Humanos e pelo princípio da não-intervenção em assuntos domésticos de outros países. Na prática, isso significa que os diplomatas do Brasil buscam mediar crises internacionais e domésticas quando são convocados a assumir esses papéis por governantes estrangeiros e que refutam medidas de coerção ou constrangimento como condenações a Estados autoritários em fóruns globais de Direitos Humanos, bem como doutrinas de intervenções humanitárias, como a “Responsabilidade em Proteger”. Essas práticas são consideradas pelo Ministério das Relações Exteriores como contraproducentes e injustas, pois atingem apenas nações frágeis, enquanto grandes potências e seus aliados costumam permanecer imunes diante desse tipo de pressão internacional (AMORIM, 2011).

Com a redemocratização, o Brasil tornou-se signatário de todos os pactos internacionais de proteção dos Direitos Humanos e no âmbito dos processos de integração regional na América Latina, apoiou a elaboração da Cláusula Democrática do Mercosul (1998), de diversos acordos na OEA, que culminaram na Carta Democrática (2001) e da Declaração de Georgetown da União das Nações Sul-Americanas (2010). Os três documentos estipulam que apenas regimes democráticos podem pertencer a essas organizações.

Na verdade, a democracia foi crucial para a integração da América Latina. Embora esses processos existissem desde a década de 1960, eles com frequência eram interrompidos pelos conflitos e falta de confiança entre as ditaduras, como nos muitos problemas nas relações entre Argentina e Brasil. A democratização é, ao lado da liberalização econômica, o pilar da integração regional na América Latina (FLORÊNCIO e ARAÚJO, 1998: xiii).

A conjugação desse novo marco jurídico regional com a instabilidade política que continua intensa na América Latina tem levado a questionamentos e mudanças na tradicional postura brasileira de não-intervenção. Assim, o Brasil pressionou militares e políticos em outros países para impedir ou reverter golpes no Paraguai (1996, 1999), Venezuela (1992, 2002) e Honduras (2009), coordenando suas ações com outras nações e com organizações internacionais. A quebra das democracias foi encarada como ameaça à estabilidade regional e como crises que traziam à tona o risco do retorno das intervenções das Forças Armadas para contrariar os resultados eleitorais (SANTISO, 2002; CARDOSO, 2006).

Contudo, as manifestações brasileiras não configuraram uma doutrina diplomática de preservação da democracia, nem mesmo no âmbito sul-americano. O Brasil reconheceu o regime autoritário de Alberto Fujimori no Peru (1992-2000), interpretando-o de modo geral como mal menor diante do perigo representado pelas atividades do Sendero Luminoso e do Movimento Revolucionário Tupac Amaru e pelo caos econômico naquele país. Na década de 1990, quando Peru e Equador foram à guerra por contenciosos de fronteira (1995), o Brasil mediou bem-sucedida negociação de paz e

também participou dos esforços da OEA em negociar solução para a crise política peruana.

No Haiti, o Brasil absteve-se de apoiar as intervenções da década de 1990, embora elas tivessem sido aprovadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Mas em 2004, diante de nova missão das Nações Unidas para estabilizar o país após a renúncia do presidente Jean-Bertrand Aristide, o governo brasileiro apoiou a iniciativa e assumiu a liderança de sua força militar, no maior envio de tropas do país ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial. A mudança explica-se sobretudo em função do interesse crescente do Brasil em ocupar lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU, mas foi justificada pelo Ministério das Relações Exteriores como a adoção da “não-indiferença” diante de graves violações de Direitos Humanos (HIRST, 2007).

No entanto, fora da América Latina, a política externa brasileira em geral prefere não se manifestar publicamente sobre temas de Direitos Humanos com relação a países autoritários que são importantes economicamente. Essa tem sido a regra com China, Rússia e nações árabes, mesmo no contexto das revoltas democráticas que foram iniciadas em janeiro de 2011.

Em outras ocasiões, o governo brasileiro defendeu regimes autoritários, criticando os dissidentes democráticos, como ocorreu com o Irã, quando da eclosão da “Revolução Verde” em 2009, e com Cuba, na condenação aos atletas que tentaram asilo no Brasil durante os Jogos Panamericanos (2007) e aos presos políticos que fizeram greve de fome (2010). Autoridades brasileiras também têm sido constantes na sua defesa ao presidente da Venezuela, Hugo Chávez, diante de todas as acusações de atos ilegais e autoritários que ele sofre em seu país e no exterior.

À medida em que o Brasil torna-se mais democrático, sua sociedade civil organiza-se melhor e reforça seus vínculos transnacionais, inclusive com movimentos sociais em países autoritários ou de democracia frágil. Esses laços criam grupos de pressão sobre a política externa e a opinião pública, criando para o governo brasileiro ambiente mais conflituoso, de maior escrutínio sobre suas ações. Assim, a aproximação com o Irã foi recebida com protestos por parte da comunidade judaica, dos movimentos dos homossexuais e de refugiados iranianos no Brasil, que questionaram a mediação brasileira na crise envolvendo o programa nuclear de Teerã, que demandaram críticas oficiais às violações de Direitos Humanos no país.

O tema da memória e da justiça transicional com respeito às ditaduras militares na América do Sul também tem entrado de maneira crescente no âmbito da política externa. O Brasil destaca-se entre os países da região por não ter punido torturadores e outros membros do aparato repressivo de seu regime militar, oferecendo apenas reparações financeiras às vítimas de perseguição política nesse período. As mudanças recentes no Cone Sul, como a revogação das leis de anistia na Argentina e o estabelecimento de processos judiciais contra repressores no Chile, Uruguai e Peru deram aos grupos de Direitos Humanos no Brasil exemplos internacionais que fortalecem sua posição nas lutas domésticas (SANTORO e TELES, 2007).

As novas tendências também são visíveis no surgimento de reflexões sobre o papel que a política externa brasileira desempenhou na repressão autoritária na América do Sul, durante a ditadura militar, tanto na perseguição a dissidentes quanto no auxílio a derrubada de governos democráticos no Chile e no Uruguai. O tema, anteriormente tabu, tem ganhado destaque. O jornalista Claudio Dantas Sequeira, do *Correio*

Braziliense, publicou, em 2007, uma série de reportagens com documentos inéditos do Ministério das Relações Exteriores a respeito desse assunto. A questão também tem sido abordada pela pesquisa acadêmica (ALMEIDA, 2008; BANDEIRA, 2008, PENNA FILHO, 2009) e pela ficção histórica (RIBEIRO, 2010).

Desde 1992 o Brasil foi governado por presidentes que foram parte da oposição ao regime militar, mas só com a eleição de Dilma Rousseff, em 2010, há pela primeira vez na chefia do Estado uma ex-militante da esquerda armada, sobrevivente de torturas. Ela declarou que os Direitos Humanos terão maior destaque em sua política externa e sinalizou essa mudança em sua primeira viagem presidencial, à Argentina, onde se reuniu com as Mães da Praça de Maio e com a presidente Cristina Kirchner, na Casa Rosada. O Brasil mudou de atitude no Conselho de Direitos Humanos da ONU e apoiou a designação de um relator especial para investigar a repressão política no Irã.

As transformações são importantes mas devem ser consideradas como alterações graduais e pontuais. As posições tradicionais do Brasil continuam bastante relutantes com respeito ao tema de promoção e defesa da democracia, como se comprova nas relações com a China, na cautela diante da Primavera Árabe e da recusa em apoiar soluções de força ou mesmo condenações, aos governos da Líbia e da Síria.

6. Conclusões

A democracia tem consequências importantes para a política externa brasileira. A mudança de regime significou transformações na diplomacia do país, com uma agenda de cooperação internacional enriquecida pelas novas políticas sociais e por ações mais assertivas (ainda que ambíguas e contraditórias) na defesa das liberdades democráticas, sobretudo na América Latina.

O próprio processo de formulação da política externa foi alterado, com cada vez mais grupos dentro da sociedade brasileira pressionando pela representação de seus interesses. O Ministério das Relações Exteriores permanece refratário a essas influências, mas os movimentos sociais buscam alianças com setores do Estado que também querem mais espaço na agenda diplomática. Também crescem os vínculos transnacionais em defesa de causas comuns, como as do meio ambiente e Direitos Humanos, com frequência para compensar a fragilidade desses campos na política doméstica.

A democracia é um processo sempre em construção. A jovem democracia brasileira já é o período mais longo de liberdades civis e políticas na história do país, mas ainda tem longo caminho a percorrer na transformação do Brasil. O campo das relações internacionais será cada vez mais uma arena importante nesse embate.

7. Bibliografia

ABRANCHES, Sérgio. Copenhague: antes e depois. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. “Do alinhamento recalcitrante à colaboração relutante: o Itamaraty em tempos de AI-5”. In: *Munteal Filho, Osvaldo, Freixo, Adriano de e Freitas, Jacqueline (orgs). Tempo Negro, temperatura sufocante”: Estado e Sociedade no Brasil do AI-5. Rio de Janeiro: PUC-Rio, Contraponto, 2008.*

ALVES, José Augusto Lindgren. Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências. Brasília: FUNAG/IBRI, 2002.

- AMORIM, Celso. “Consequências de um Voto”. Carta Capital, 01/04/2011.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Fórmula para o Caos: a derrubada de Salvador Allende, 1970-1973. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2008.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A Arte da Política: a história que vivi. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2006.
- CARDOSO JR, José Celso. (org) A Constituição de 1988 Revisitada. Brasília: Ipea, 2009. 2v.
- CARSON, Jeffrey and POWER, Timothy. “Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula.” Trabalho preparado para a conferência Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East”, organizada pelo German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Hamburgo, Dez. 2006.
- DAGNINO, Evelina; Olivera, Alberto e Panfichi, Aldo. (orgs) A Disputa pela Construção Democrática na América Latina. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Ed. Unicamp, 2006.
- ERTHAL, Juliana. “A Sociedade Fora da Pauta”. Jornal do Brasil. 10/12/2005.
- _____. “Democracia e Parlamentos Regionais: Parlacen, Parlandino e Parlasul”. Observatório Político Sul-Americano. Observador On-Line, 2006, v.1, n.9.
- FLORENCIO, Sérgio e ARAÚJO, Ernesto. Mercosul Hoje. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1998.
- FRANÇA, Cássio e SANCHEZ, Michelle Ratton. “A Horizontalização da Política Externa Brasileira”. Valor Econômico, 24/04/2009.
- HIRST, Monica. The United States and Brazil: a long road of unmet expectations. Nova York: Routledge, 2005.
- _____. “A Intervenção Sul-Americana no Haiti”. Observatório Político Sul-Americano. Análise de Conjuntura, 2007. n.6.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS. Projeto Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. Disponível em <http://www.ibase.br/mapas/>, 2005.
- KECK, Margareth & SIKKINK, Kathryn. Activists Beyond Borders: advocacy networks in international politics. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- KHAGRAM, Sanjeev, RIKER, James e SIKKINK, Kathryn. Restructuring world politics: transnational social movements, networks, and norms. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2002.
- LAGO, André Corrêa do. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Funag, 2007.
- LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001
- PENNA FILHO, Pio. “O Itamaraty nos anos de chumbo - o Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul (1966-1979)”. Revista Brasileira de Política Internacional, 2009. v. 52. n.2,

REBELO, Aldo. “O Código Florestal e a Questão Nacional”. Folha de S. Paulo, 14/06/2011.

RIBEIRO, Edgard Telles. O Punho e a Renda. Rio de Janeiro: Record, 2010.

RISSE, Thomas e SIKKINK, Kathryn. (orgs) The Power of Human Rights: international norms and domestic change. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SANTISO, Carlos. “Promoção e Proteção da Democracia na Política Externa Brasileira.” Contexto Internacional, 2002, v.24, n.2.

SANTORO, Maurício. “Participação Social e Direitos Humanos no Mercosul”. Observatório Político Sul-Americano. 2006.

_____. “Direitos Humanos e Participação Cidadã no Mercosul: a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa”. Trabalho apresentado no Congresso de 2007 da Latin American Studies Association, Montréal, 2007.

_____. e TELES, Janaína. “A História Perdida nos Porões Militares”. O Estado de São Paulo, 29/ 04/2007.

SANTOS, Boaventura Sousa. Portugal: ensaio contra a autoflagelação. Coimbra: Edições Almedina, 2011.

[1] Avaliação de funcionários do Ministério da Saúde, em conversas com o autor.

[2] Nas eleições presidenciais de 2010, a candidata do Partido Verde, Marina Silva, chegou em 3º lugar, com cerca de 20% dos votos do primeiro turno. Marina havia militado com Mendes e feito expressiva carreira política no Partido dos Trabalhadores, culminando com o posto de Ministra do Meio Ambiente nos dois mandatos do presidente Lula. Ela deixou o PT após muitas derrotas políticas na área ambiental. Seu bom desempenho na eleição em geral é atribuído menos pelo fator ambiental e mais por representar a continuidade com Lula, sem ter sido afetada por denúncias de corrupção.