

POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

UMA ANÁLISE NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Gomes, Sandra Regina Schmidt¹
Frota, André Francisco Matsuno²

RESUMO

Este estudo foi realizado durante o Curso de Relações Internacionais, onde buscou analisar a Política Externa de Direitos Humanos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Considerando-se a premissa de Rosenau (1970) de que a política externa de direitos humanos de um país possui caráter adaptativo, sofrendo mudanças a partir de alterações em elementos externos e/ou internos, assim se adequando a novos contextos. Para tanto, foram realizados estudos com embasamento bibliográfico através da análise de artigos, livros e revistas específicas do tema, que trazem informações e relatos importantes sobre o tema, objetivando demonstrar as contribuições para a democracia e para os Direitos Humanos. Alguns materiais bibliográficos utilizados foram: A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil, Política Externa de Direitos Humanos e Estado democrático de direito, Cidadania e os direitos humanos. O estudo percorre os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso e expõe os principais acontecimentos da Política Externa de Direitos Humanos desse período, embasados nas análises e leituras de autores dos temas da Política Externa, das Relações Internacionais e dos Direitos Humanos. FHC, além de incluir os direitos humanos entre os temas centrais de sua agenda interna, como atestou o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos (1996), assumiu uma postura mais afirmativa no plano internacional, em cumprimento do dispositivo constitucional segundo o qual a política externa do Brasil se guiou, interaliada, pela prevalência dos direitos humanos. Com esse intuito, o estudo se divide em três partes: a primeira consiste em um breve estudo sobre a Política Externa de Direitos Humanos no Brasil; a segunda parte demonstra a evolução dos Direitos Humanos no Governo Fernando Henrique Cardoso e a parte final faz-se um panorama das mudanças e dos avanços, baseando-se na melhoria e no cumprimento das Políticas de Direitos Humanos e da sua estrutura institucional, alicerçados em governos liderados por presidentes que, possuíam um compromisso com o tema.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Governo Fernando Henrique Cardoso. Política Externa.

¹ Graduanda em Relações Internacionais no Centro Universitário Uninter.

² Avaliador e orientador de TCC no Centro Universitário Uninter. Graduado em Geografia, especialista em Análise Ambiental e mestre em Ciência Política, pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Grupo UNINTER, da empresa educacional Ciclo EAD e Editora e consultor da EKTA Consultoria Socioambiental. Leciona as disciplinas de Teoria de Relações Internacionais, Globalização e Governança Internacional, Política Externa Brasileira, Teoria da Democracia, História Moderna das Relações Internacionais, todas na UNINTER.

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho apresenta a temática da Política Externa de Direitos Humanos nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso. Este processo de estudo é originário de uma indagação teórica acerca da complexa temática dos direitos humanos no Brasil. Aqui busca-se expor a importância dos DH e da sua constante construção. Segundo Rosenau (1970) a política externa de direitos humanos de um país possui caráter adaptativo, sofrendo mudanças a partir de alterações em elementos externos e/ou internos, assim se adequando a novos contextos.

Em 10 de dezembro de 1948, a Assembléia-Geral das Nações Unidas, reunida em Paris, adotava a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o primeiro documento de âmbito internacional dedicado especificamente aos direitos humanos.

A Declaração Universal consagra direitos fundamentais, tanto de natureza civil e política quanto de natureza econômica, social e cultural, direitos inerentes ao ser humano, independentemente de raça, sexo ou condição jurídica. Segundo seu preâmbulo, a Declaração foi concebida como "ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações".

Para adentrar na questão optou-se, focar nos direitos humanos no Brasil e o seu desenvolvimento no governo FHC. Nesse sentido esta produção será desenvolvida em vários momentos, com uma apresentação sobre o processo histórico dos direitos humanos no país e a sua crescente adequação aos fatos.

Esta produção relata o processo histórico dos direitos humanos no Brasil cujos princípios de garantia dos direitos políticos e civis já apareciam na Constituição de 1824, ainda que o poder estivesse concentrado nas mãos do imperador. O objetivo era garantir principalmente a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Aqui apresenta-se como referenciais teóricos autores como Cançado Trindade, Marcos Antônio Diniz Brandão, Carlos Cunha, Leticia Pinheiro e Carlos Milani, que articulam o tema da Política Externa, das Relações Internacionais e dos Direitos Humanos.

A partir desta introdução a presente produção apresentará três momentos. O primeiro momento apresentará uma breve explanação da evolução dos direitos humanos no Brasil, o segundo mostrará como foi a evolução dos direitos humanos durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e no último momento as

considerações finais tecerão uma reflexão das questões expostas nesse estudo, sem a pretensão de esgotá-lo, pois é bastante vasto e interessante.

2 A HISTÓRIA DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

Uma das formas de entender a evolução dos direitos humanos no Brasil é através das diversas constituições brasileiras. Na Constituição de 1824 já apareciam princípios de garantia dos direitos políticos e civis, mesmo que o poder ainda estivesse concentrado nas mãos do imperador. O objetivo era garantir principalmente a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Ainda assim, no período imperial continuava a existir a escravidão. Nesse período os escravos ainda eram tratados como produtos e propriedades dos senhores das terras e sofriam violências, como a perda da liberdade e desrespeito à sua integridade física. Estes foram nitidamente um desrespeito aos direitos humanos.

Na Constituição de 1891, já no período republicano, foi garantido o sufrágio direto para eleição de deputados, senadores, presidente e vice-presidente. Mas o sufrágio não era universal, já que impedia o voto de mulheres, mendigos e analfabetos. Esta constituição defendia os princípios de liberdade, igualdade e justiça.

Com a Constituição de 1934 foram estabelecidas algumas concepções de segurança ao indivíduo, como proteção ao direito adquirido, proibição da prisão por dívidas, criação da assistência judiciária aos necessitados (que até hoje acontece em muitos estados brasileiros) e a obrigatoriedade de comunicação imediata ao juiz competente sobre qualquer prisão ou detenção. Também foram instituídas diversas garantias ao trabalhador como a estipulação de um salário mínimo, descanso semanal remunerado, uma jornada de trabalho de 8 horas e a proibição do trabalho infantil.

Foram diversos ganhos em direitos sociais estabelecidos pela Constituição que vigorou por apenas três anos. Chegou a seu fim com o início do Estado Novo, em 1937, período marcado pela quase inexistência dos direitos humanos.

2.1 OS DIREITOS HUMANOS NO ESTADO NOVO

Tendo como principal figura política o presidente Getúlio Vargas, o período do Estado Novo resultou em muitos obstáculos para o avanço dos direitos humanos. Durante esses anos (1937 a 1945), ocorreu o fechamento do Congresso e a proibição

de funcionamento de quase todos os partidos políticos. A tortura que era atribuída apenas ao Regime Militar, veio à tona.

Com o Estado Novo entrou em vigor a Constituição de 1937, que tinha influências fascistas e autoritárias. Esta Constituição recebeu o apelido de Polaca, por ter sido inspirada no modelo semifascista polonês, que era autoritário e concedia ao governo poderes praticamente ilimitados. A Assembleia Nacional era uma câmara política de representação nacional. Segundo (D'ARAÚJO) Getúlio Vargas fez então, nesse sentido, em 10 de novembro de 1937 um discurso:

A constituição hoje promulgada criou uma nova estrutura legal, sem alterar o que considera substancial nos sistemas de opinião; manteve a forma democrática, o processo representativo e a autonomia dos Estados, dentro das linhas tradicionais da federação orgânica. (D'ARAÚJO, 2011, p. 365)

Com a atuação do Departamento de Imprensa e Propaganda (DIP), as comunicações orais e escritas, inclusive correspondências, foram censuradas e em meio a este cenário problemático, os direitos fundamentais foram enfraquecidos e esquecidos. Os crimes e as perseguições a quem se opôs a essa forma de governo continuaram até o fim do regime e, quando este chegou ao fim, as atrocidades cometidas ficaram impunes.

Em 1946, passou a vigorar uma nova constituição e esse cenário começa a ser alterado. O Estado Novo chegou ao fim e a constituição restaurou os direitos e garantias individuais, além de ampliá-los, quando em comparação com o texto de 1934. Mas esta melhoria não durou muito, pois o desrespeito aos direitos fundamentais volta a aparecer em 1964, com a instauração do Regime Militar.

2.2 OS DIREITOS HUMANOS NO REGIME MILITAR

Para o Brasil, o período militar foi extremamente conturbado para os direitos humanos, e entre 1974 e 1976, o país foi alvo de investigações, pois haviam denúncias de desrespeito e violações, pois o governo silenciou-se diante dos pactos de direitos humanos de 1966.

Em 1964 os militares assumiram o governo brasileiro com a promessa de que a intervenção duraria um curto tempo, até que o país superasse os problemas que levaram à intervenção. Apesar dessa promessa, o Regime Militar durou 21 anos e,

marcado pelo autoritarismo, resultou em sérias consequências aos direitos fundamentais.

O Regime Militar foi um período marcado sobretudo pelas torturas, sequestros, assassinatos e desaparecimento de opositores. Havia diversos centros de tortura espalhados pelo país e estes eram ligados ao Destacamento de Operações e Informações.

Para Freire, “a base da construção da agenda dos direitos humanos no Brasil é tardia e remete diretamente ao terrorismo de Estado do final do século XX relacionado à questão da ditadura militar” (FREIRE, 2011, p. 153), ou seja, as reivindicações populares impulsionaram resultados posteriores para a democracia e aos direitos humanos.

Após vários anos de repreensões, torturas, censuras, governo comandado por militares e a criação dos Atos Institucionais, em 1978 começa então o processo de redemocratização.

No Brasil, o processo de redemocratização na década de 80 propiciou temáticas suscitadas com novas tonicidades, fazendo com que os Direitos Humanos deixassem de ser sinônimo de “não tortura” no país, o que ampliou a atenção para além do respeito aos Direitos Cívicos e Políticos, comumente violados no período da Ditadura Militar.

3 DIREITOS HUMANOS NO GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

No final do século XX, a Constituição Federal (CF) de 1988 restabeleceu o Estado Democrático de Direito fazendo com que uma série de prerrogativas sociais tenham sido garantida na legislação.

No primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995 – 1998) foi realizada a I Conferência Nacional de Direitos Humanos, a qual propiciou a implementação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH). Segundo Neto e Pinheiro (1997), o PNDH articula e fortalece uma mudança na ideia de direitos humanos, já partilhada pelas organizações de direitos humanos, no entanto é:

[...] pela primeira vez adotada e defendida pelo governo brasileiro na história republicana, segundo a qual os direitos humanos não são apenas os direitos civis e políticos, mas também os direitos econômicos, sociais e culturais, tanto dos indivíduos quanto da coletividade. (...) a afirmação dessa nova concepção fez com que o Estado brasileiro e os estados da Federação passassem a estar obrigados a proteger não apenas os direitos humanos definidos nas constituições nacional e estaduais, mas também os que, definidos em tratados internacionais, foram reconhecidos como válidos para aplicação interna pela Constituição de 1988 (PINHEIRO; NETO, 1997, p. 123).

A instituição do Plano Nacional de Direitos Humanos pelo presidente da República em 13 de maio de 1996 (Decreto n. 1904/96) foi o marco inaugural que evidenciou mais incisivamente a preocupação do governo federal com a questão dos Direitos Humanos.

Lançando “em meio ao trauma causado pelo Massacre de Eldorado dos Carajás” (Pinheiro e Neto 2002), foi o primeiro plano nacional para a proteção aos Direitos Humanos da América Latina e o terceiro do mundo:

Ao adotar, em 13 de maio de 1996, o Programa Nacional de Direitos Humanos, o Brasil se tornou um dos primeiros países do mundo a cumprir recomendação específica da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), atribuindo ineditamente aos direitos humanos o status de política pública governamental (Brasil 2002).

Esta iniciativa esteve condicionada pelas determinações da Conferência de Viena em 1993, na qual a comitiva do governo brasileiro teve destacada participação:

Nos mandatos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), na década de 90, segundo Mallmann (2007), a Política Externa Brasileira (PEB) foi reorientada para

favorecer a projeção internacional do País, salientando ainda que a projeção internacional do Brasil foi promovida a partir do apoio à iniciativa privada e à expansão dos negócios do país.

Segundo Trindade (2000), o Brasil se manifestou a favor da proteção internacional dos direitos humanos, nos planos global e regional. E nesse mesmo contexto, Lampreia acrescenta: “Fernando Henrique Cardoso incluiu os direitos humanos entre os temas centrais de sua agenda interna, assumindo uma postura mais afirmativa no plano internacional, em fiel cumprimento do dispositivo constitucional segundo o qual a política externa do Brasil se guiará, inter alia, pela prevalência dos direitos humanos. (Lampreia)

Ao anunciar a intenção da elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, o Presidente Fernando Henrique em discurso no dia 7 de setembro de 1995, declarou expressamente:

[...] e agora, que nós estamos nos aproximando do século XXI, essa luta pela liberdade e pela democracia tem um nome específico: chama-se direitos humanos. Esse é o novo nome da luta pela liberdade e pela democracia. E nesta data simbólica do Brasil, nós estamos assistindo também a esta vontade do nosso povo, de não apenas falar de direitos humanos, mas também de garantir a sua proteção. Essa afirmação da mais alta autoridade política do país, nos mostra e reforça a importância adquirida pela questão dos direitos humanos no Brasil (FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, 1995)

Para implementar este Programa Fernando Henrique criou um órgão cuja denominação ficou como Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que não possuía status de ministério, pois era vinculada ao Ministério da Justiça. Esta institucionalidade contribuiu para o avanço de uma cultura da paz em tempos democráticos, pois colocou a temática dos direitos humanos como política pública do Estado brasileiro, ocasionando uma diminuição da tolerância da impunidade das violações, muitas vezes cometidas por agentes estatais.

O presidente afirmou em 8 de dezembro de 1998 que seu governo “desde o seu início, teve nos direitos humanos um tema central e um tema inspirador” (Brasil 1998). Segundo ele, “todos sabem da importância da questão dos direitos humanos”.

Podemos ainda citar algumas das medidas mais significativas do governo de FHC. Em 1994 foi criada a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM), cujas atribuições constitucionais e regimentais são receber, avaliar e investigar denúncias de violações de direitos humanos. Em 1995 a criação do Plano Nacional dos Direitos

Humanos (PNDH I), em 1996 a implementação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), em 1997 a promulgação da Lei da Tortura (Lei 9.455/97) e o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e em 1999 a PROVITA, instituída pela Lei 9.807/99. Em 2001 foi lançada a Campanha Nacional Permanente de Combate à Tortura e à Impunidade e o Plano Nacional de Direitos Humanos (PNDH II) foi atualizado. Em 2002 houve a implementação da CPI da Tortura por Agentes Públicos.

Mesmo que não seja ainda possível medir o grau de aumento do respeito aos direitos humanos no Brasil, podemos afirmar que, desde o lançamento do Programa, houve diminuição da tolerância com relação à impunidade e às violações de direitos humanos.

Em 13 de maio de 1999, a *Human Rights Wach* (1999), enviou uma carta ao presidente Fernando Henrique, por ocasião do terceiro aniversário do PNDH, a organização não-governamental internacional referência na proteção aos Direitos Humanos, escreveu sobre a relação estabelecida pelo Estado com a sociedade civil:

De fato, a histórica elaboração e o lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos em 13 de maio de 1996, cujo aniversário é hoje celebrado, representa a admissão por parte do governo federal do alcance e da gravidade dos abusos aos direitos humanos que o Brasil enfrenta. A ampla participação das organizações de defesa dos direitos humanos na elaboração do PNDH demonstrou o compromisso de vossa administração em conduzir relações abertas e produtivas com a sociedade civil nacional e internacional. (...). ...a *Human Rights Watch* recebeu com satisfação o processo de consulta à sociedade civil nacional e internacional que levou ao PNDH, bem como a criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, para, em parte, auxiliar a implementação desse programa.

E foi assim que algumas organizações não-governamentais nacionais, como o Movimento Nacional de Direitos Humanos, e internacionais, como a Anistia Internacional e *Human Rights Watch/Americas*, passaram a acompanhar a execução do Programa e algumas foram chamadas a colaborar para a sua implementação do programa (Pinheiro e Neto 2002).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As mudanças na Política de Direitos Humanos na sua estrutura institucional nos últimos anos mostram que ocorreram avanços no reconhecimento da área, alicerçados em governos liderados por presidentes que, com diferentes trajetórias, possuíam um compromisso com o tema. No Governo Fernando Henrique ocorreram iniciativas para reinserir o Brasil no cenário internacional, com a assinatura de diversos tratados e o reconhecimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, além do início do processo de reconhecimento e reparação às vítimas da ditadura.

O período estudado reflete um momento bastante rico da história brasileira, no que se refere às relações entre governo federal e sociedade civil sobre as questões dos Direitos Humanos.

O governo Fernando Henrique estabeleceu uma dinâmica até então inédita na história das políticas públicas em Direitos Humanos no Brasil: por um lado, implementou uma série de medidas importantes; por outro, convocou a participação da sociedade civil para sua elaboração e/ou execução, a fim de legitimar suas políticas.

O Brasil é visto internacionalmente como um país coerente e equilibrado na Política Externa para Direitos Humanos (PEBDH), pois o país se apresenta aberto e disposto a cooperar e debater seus pontos fortes e fracos.

Como afirmou Paulo Vannuchi (2010 p.20) “Vejo no governo FHC três elementos mais destacados como balanço de seus oito anos: estabilização da inflação, introdução da responsabilidade fiscal e afirmação dos direitos humanos”. O país já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo dos direitos humanos, embora ainda esteja ausente da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados e da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias (Conectas, 2010).

O Brasil é, dessa forma um dos países em desenvolvimento que mais ratificaram convenções internacionais e tratados internacionais no campo dos direitos humanos, ao lado de Argentina, Chile, México e Uruguai, que também se destacam.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Os Primeiros Anos do Século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas. São Paulo: **Paz e Terra S/A**, 2002. 283 p.

BRANDÃO, Marco Antônio Diniz; PEREZ, Ana Cândida, **A política externa de direitos humanos**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/direitos-humanos-e-temas-sociais> Acesso em 17 de maio de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [s.n.], 1988.

Brasil. Presidência da República, Governo Fernando Henrique Cardoso. 1995. *Direitos Humanos: **Novo Nome da Liberdade e da Democracia***. Brasília: Presidência da República, Secretaria de Comunicação Social, Ministério da Justiça e Ministério das Relações Exteriores.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997):** as primeiras cinco décadas. 2. ed. Brasília: Ed. UnB, 2000.

CASTILHO, Leonardo Soares da Cunha, **Política Externa de Direitos Humanos: a infeliz descontinuidade**. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronreira/article/view/5064/5136> Acesso em 27 de abril de 2018

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2003.

CUNHA, Carlos. **Estado democrático de direito, Cidadania e os direitos humanos: Problemática do pleno exercício do estado de direito, da cidadania e da democracia no brasil atual**. Revista Jurídica UNIGRAN. Dourados, MS | v. 2 | n. 4 | jul./dez. 2000.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, R.S. Carlos. **Política Externa Brasileira, a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro, FGV, p. 34 – 66.

RANGEL, Vicente Marotta, **Direito e Relações Internacionais**, 6a edição revista e atualizada, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2000.

SABOIA Gilberto Vergne, "**O Brasil e o Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos**". IN: Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés, organizadores, O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, São Paulo, Editora da USP, 1999, p. 219-38.

PINHEIRO, Paulo S; NETO, Paulo de M. Programa Nacional de Direitos Humanos: avaliação do primeiro ano e perspectivas. **ESTUDOS AVANÇADOS**, 11 (30), 1997.