



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
MESTRADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JULIANA BRITO SANTANA LEAL

**OMISSÃO OU ENFRENTAMENTO SILENCIOSO? A POLÍTICA EXTERNA DO  
GOVERNO ERNESTO GEISEL (1974 – 1979) E A COMISSÃO INTERAMERICANA  
DE DIREITOS HUMANOS**

BRASÍLIA

2021

JULIANA BRITO SANTANA LEAL

**OMISSÃO OU ENFRENTAMENTO SILENCIOSO? A POLÍTICA EXTERNA DO  
GOVERNO ERNESTO GEISEL (1974 – 1979) E A COMISSÃO INTERAMERICANA  
DE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação de mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-Graduação em Relações  
Internacionais da Universidade de Brasília.

Área de concentração: História das Relações  
Internacionais.

Orientador: Dr. Antônio Carlos M. Lessa.

BRASÍLIA

2021

**JULIANA BRITO SANTANA LEAL**

**OMISSÃO OU ENFRENTAMENTO SILENCIOSO? A POLÍTICA EXTERNA DO  
GOVERNO ERNESTO GEISEL (1974 – 1979) E A COMISSÃO INTERAMERICANA  
DE DIREITOS HUMANOS**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade de Brasília, defendida e aprovada em 30 de abril de 2021, pela seguinte banca examinadora:

BANCA EXAMINADORA:

---

Dr. Antônio Carlos M. Lessa  
(Orientador)

---

Dr. Rogério de Souza Farias  
(Membro)

---

Dr. João Henrique Ribeiro Roriz  
(Membro)

## **AGRADECIMENTOS INSTITUCIONAIS**

Este trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES). Agradeço pelo auxílio outorgado.

## AGRADECIMENTOS ESSENCIAIS

Nada se faz no singular. Toda construção de pensamento é plural, coletiva e, com este trabalho, não seria diferente. Assim, presto meus mais sinceros agradecimentos:

À Universidade de Brasília (UnB) e ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI) do Instituto de Relações Internacionais (IREL), no nome da coordenadora professora Dra. Danielly Silva Ramos Becard, que representa todo o corpo docente.

Ao meu orientador, professor Dr. Antonio Carlos Lessa, pela impecável orientação e o inextinguível empenho em me guiar ao longo desses 24 meses. Obrigada por inspirar em mim o mais profundo respeito intelectual. Nossa jornada foi pautada por um crivo elevado de excelência e exigência de rigor científico e, contigo, aprendi que, se quero chegar mais longe, então “*failure is not an option*”. Obrigada por ter acreditado em mim, por ter compreendido os giros de eixo que a vida me deu, e por ter estabelecido uma relação tão saudável e equilibrada entre a exigência e a paciência ao longo dos últimos meses.

Ao meu esposo, Fernando Jorge Saraiva, pela partilha, companheirismo e apoio irrestrito em todas as etapas deste trabalho. Obrigada por ter dividido comigo as inquietações que me levaram a pensar os direitos humanos para além da concepção individual. A pesquisa em arquivos históricos, ainda na graduação, foi o motivo pelo qual nos conhecemos, e este trabalho é resultado da nossa paixão compartilhada pelo conhecimento.

Aos meus pais, Elvio e Vera Lucia Leal, e à minha irmã, Letícia Santana, por terem me ensinado o amor pelos livros, a devoção pelo conhecimento e o zelo pela promoção de justiça social. Obrigada por cada noite perdida em trabalho para garantir que eu tivesse acesso à universidade pública e a todos os privilégios que me trouxeram até aqui. Vocês foram minhas primeiras referências para acreditar em um futuro mais justo, menos desigual e pautado pelo respeito aos direitos humanos.

Ao meu amigo Marco Tulio Scarpelli, que me inspira pela sabedoria e pela mente brilhante. A você, Marco, minha eterna gratidão por ter me apresentado o mundo internacional dos direitos humanos de dentro de uma sala no MRE. Ao meu querido amigo, mestre e eterno professor, João Henrique Ribeiro Roriz, por ter plantado em mim a semente das inquietações que hoje busco responder. Ao meu amigo Ricardo Barbosa, pelas profícuas discussões entre Brasília-Goiânia, pelo apoio intelectual e por me ajudar a enxergar as barreiras que eu precisava romper para galgar espaços que eram, sim, feitos para mim.

Às minhas amigas Rayane Ebu, Ana Carolina Moraes e Jéssica Campos, por me guiarem pelo exemplo e por me fazerem entender que, na universidade, nenhum lugar é impossível para nós. Às minhas amigas Juliana Hungria, Jordana Matias e Luana Pedrosa, por terem acompanhado de perto várias mudanças pelas quais passei, e por serem as maiores entusiastas dos meus projetos e aspirações. Às minhas amigas Anna Cláudia Campos e Amanda Alcântara, por terem participado ativa e constantemente desses dois anos de Brasília, me ouvindo dividir as alegrias e os percalços da vida acadêmica. Ao meu amigo Wembley Castro, por ter sido presença e constância quando este trabalho ameaçou esmorecer. Ao meu querido colega de PPGRI, André Moura, pelo apoio desde o processo de preparação para ingressar no mestrado.

Aos pesquisadores e pesquisadoras que vieram antes de mim e deixaram um legado no campo da pesquisa em direitos humanos e política externa brasileira. Aos que virão depois e desbravarão as nuances que este trabalho não se propôs.

Por fim, mas de maneira alguma menos importante, ao autor e consumidor da minha fé. Aquele a quem devo todas as coisas e sem o qual nada em mim existiria, Cristo.

A vocês, toda a minha gratidão!

*“Um dia me disseram  
Quem eram os donos da situação  
Sem querer eles me deram  
As chaves que abrem essa prisão*

*E tudo ficou tão claro  
O que era raro ficou comum  
Como um dia depois do outro  
Como um dia, um dia comum*

*A vida imita o vídeo  
Garotos inventam um novo inglês  
Vivendo num país sedento  
Um momento de embriaguez*

*Quem ocupa o trono tem culpa  
Quem oculta o crime também  
Quem duvida da vida tem culpa  
Quem evita a dúvida também tem*

*Somos quem podemos ser  
Sonhos que podemos ter (E teremos!)”*

Somos quem podemos ser – Humberto Gessinger (1988)

## RESUMO

Na década de 70, o mundo viu emergir com proeminência a narrativa em torno da proteção dos direitos humanos. Enquanto isso, o Brasil avançava na direção contrária: institucionalizava mecanismos de supressão desses direitos e fomentava a repressão aos opositores ao regime. É mediante a necessidade de se defender perante as acusações que sofria no sistema interamericano que Ernesto Geisel e seu chanceler, Azeredo da Silveira, aprimoram as estratégias de enfrentamento aos organismos internacionais. O objetivo desta dissertação é contrastar a narrativa e a prática diplomática silenciosa quando em risco de exposição internacional dos casos de violações de direitos humanos no Brasil. Todas as estratégias de enfrentamento encontradas nos documentos oficiais evidenciam que o Ministério das Relações Exteriores (MRE) se preocupava com a expansão da visibilidade que a agenda de direitos humanos poderia vir a adquirir no sistema internacional e, como consequência, com os impactos negativos na política doméstica. Como metodologia, este trabalho utiliza-se da análise primária de arquivos históricos inéditos do MRE, triangulados com a revisão bibliográfica do período em questão. Assim, tecerá suas considerações finais ao contrastar o discurso e a prática diplomática na agenda de direitos humanos da política externa do chamado Pragmatismo Ecumênico e Responsável.

Palavras-chave: direitos humanos; política externa; Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH).

## ABSTRACT

During the 1970s, the world saw the narrative around the protection of human rights emerge prominently. Meanwhile, Brazil was moving in the opposite direction: it institutionalized mechanisms for suppressing these rights and fomented the repression of opponents of the military regime. Based on the need to defend itself against the accusations suffered in the Inter-American System of Human Rights, former president Ernesto Geisel and his chancellor, Azeredo da Silveira, improved the strategies for confronting international organizations. This thesis aims to contrast the narrative and the silent diplomatic practice when at risk of international exposure of cases of human rights violations in Brazil. All the strategies found in the official documents show that the Ministry of Foreign Affairs (MRE) was concerned with the expansion of visibility that the human rights agenda could acquire in the international system and, as a consequence, with the negative impacts on domestic politics. As a methodology, this thesis will use the primary analysis of historical archives of the MRE, triangulated with the bibliographic review of the period in question. Thus, this work will make its final considerations by contrasting the discourse and diplomatic practice in the human rights agenda of the foreign policy of the so-called Ecumenical and Responsible Pragmatism.

Keywords: human rights; foreign policy; Inter-American Commission on Human Rights (IACHR).

## RESUMEN

Durante los años 70, el mundo vio emerger de manera prominente la narrativa en torno a la protección de los derechos humanos. Sin embargo, mientras tanto, Brasil avanzaba en la dirección opuesta: institucionalizaba mecanismos de supresión de estos derechos y fomentaba la represión de los opositores al régimen militar. Es ante la necesidad de defenderse de las acusaciones que sufrió en el sistema interamericano de derechos humanos que Ernesto Geisel y su canciller, Azeredo da Silveira, trabajaron en crear y primorear estrategias para enfrentar a los organismos internacionales. El propósito de este trabajo es contrastar la narrativa y la práctica diplomática silenciosa ante el riesgo de exposición internacional de casos de violaciones de derechos humanos en Brasil. Todas las estrategias de afrontamiento encontradas en los documentos oficiales muestran que el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) se preocupó por la expansión de la visibilidad que la agenda de derechos humanos pudiera adquirir en el sistema internacional y, en consecuencia, por los impactos negativos en la política interna. Se utiliza como metodología el análisis primario de archivos históricos inéditos del MRE, triangulados con la revisión bibliográfica del período en cuestión. Así, este trabajo hará sus consideraciones finales contrastando el discurso y la práctica diplomática en la agenda de derechos humanos de la política exterior del llamado Pragmatismo Ecuménico y Responsable. Palabras-clave: derechos humanos; política externa; Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

## LISTA DE SIGLAS

AG/OEA – Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos  
AG/ONU – Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas  
AHMRE-B – Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores – Brasil  
AI – Anistia Internacional  
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil  
CE – Conselho da Europa  
CIDH – Comissão Interamericana de Direitos Humanos  
CISA – Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica  
CO/OEA – Comissão de Orçamento da Organização dos Estados Americanos  
CF/88 – Constituição Federal de 1988  
CP/OEA – Conselho Permanente da Organização dos Estados Americanos  
CNV – Comissão Nacional da Verdade  
CPDOC – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil  
DELBRASUPA – Delegação Brasileira junto à Organização dos Estados Americanos  
DELBRASGEN – Delegação Brasileira junto à Organização das Nações Unidas em Genebra  
DOI-COD – Destacamento de Operações de Informação/Centro de Operações de Defesa Interna  
DOPS – Departamento de Ordem Política e Social  
DNU – Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores  
DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos  
EUA – Estados Unidos da América  
FGV – Fundação Getúlio Vargas  
IREL – Instituto de Relações Internacionais  
MRE – Ministério das Relações Exteriores  
MR-8 – Movimento Revolucionário Oito de Outubro  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos  
PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.  
PEB – Política Externa Brasileira  
PIB – Produto Interno Bruto

PPGRI – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro

UnB – Universidade de Brasília

UA – União Africana

USP – Universidade de São Paulo

SIPDH – Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos

SG/OEA – Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 1: DIREITOS HUMANOS: ASCENSÃO E VERTIGEM NA POLÍTICA INTERNACIONAL.....</b>	<b>19</b>
<b>1.1 Genealogia do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos .....</b>	<b>30</b>
<b>1.2 Pilares da Política Externa do Governo Ernesto Geisel (1974-1979).....</b>	<b>34</b>
<b>1.3 A relação com os Estados Unidos e a emergência dos direitos humanos .....</b>	<b>39</b>
<b>CAPÍTULO 2: O POSICIONAMENTO DISCURSIVO OFICIAL DO GOVERNO BRASILEIRO FACE ÀS INSTÂNCIAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA.....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 Sustentáculos da narrativa oficial de defesa do governo brasileiro frente aos organismos internacionais .....</b>	<b>49</b>
<b>2.2 Negações interpretativas e implicatórias na agenda de direitos humanos da PEB de Geisel.....</b>	<b>57</b>
<b>2.3 Leitura sumarizada da narrativa oficial .....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 3: CONTRASTANDO NARRATIVA OFICIAL E PRÁTICA DIPLOMÁTICA: COMO ERAM OPERACIONALIZADAS AS ESTRATÉGIAS SILENCIOSAS NA CIDH.....</b>	<b>66</b>
<b>3.1 Prática diplomática: as estratégias de enfrentamento silencioso à CIDH.....</b>	<b>67</b>
<b>3.2 Entre a narrativa e a prática: a repercussão internacional da política externa de direitos humanos de Geisel .....</b>	<b>84</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>90</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>95</b>

## INTRODUÇÃO

A década de 70 foi um período marcado pela ascensão da narrativa de direitos humanos no plano internacional. Em paralelo, o Brasil vivia sob a égide do regime militar, um momento de supressões recorrentes de direitos fundamentais aos opositores do regime. A institucionalização interna dos mecanismos de violação de direitos humanos não era compatível com o aparato que se solidificava internacionalmente para garantir proteção aos mesmos. Assim, como o governo brasileiro reagia para se defender frente às acusações internacionais e manter uma imagem positiva no cenário internacional, apesar das violações internas?

Este trabalho se constrói a partir da contraposição entre a narrativa e a prática diplomática. De um lado, analisa qual era a resposta oficial dada pelo governo de Ernesto Geisel (1974 -1979) frente às acusações de violações de direitos humanos internacionalmente. Do outro, contrasta essa resposta oficial com as estratégias operacionalizadas na prática diplomática, que buscavam evitar a exposição de casos desfavoráveis ao Brasil internacionalmente.

Em suma, este trabalho irá responder, de maneira gradual, à seguinte pergunta: como se contrastavam a *narrativa* e a *prática* diplomática frente aos organismos interamericanos na agenda de direitos humanos durante o governo Geisel? Para fazê-lo, irá também identificar como se conformou a agenda de direitos humanos dentro da política externa de Geisel e quais elementos narrativos e operacionais foram utilizados para gerar contenção de danos à imagem que o país buscava projetar internacionalmente.

É sobre essa dual relação entre o ambiente externo e interno que este trabalho calca suas bases iniciais. De acordo com Celso Lafer (2001), a política externa deve ser compreendida como a atuação internacional de um país, com vistas à consecução de seus objetivos. Ela deve ser baseada em valores que definam sua identidade e guiada por diretrizes resultantes da interação entre as condições externas e os interesses da sociedade. Notou-se, no decorrer deste trabalho, que as estratégias de política externa de Geisel para os direitos humanos foram operacionalizadas considerando os impactos da política internacional e do ambiente de política doméstica.

A quebra do regime democrático que estava vigente no país desde 1945 repercutiu mudanças de todas as ordens e marcou uma profunda ruptura na política doméstica e externa do Brasil. No contexto desse governo, foi dada centralidade às relações internacionais e, por consequência, a pasta de política externa se tornou prioritária (VIZENTINI, 1998). Igualmente, a agenda de direitos humanos na política externa foi tema de preocupação para Geisel em

distintas circunstâncias, especialmente em seus momentos de temor quanto à exposição internacional e suas possíveis consequências internas.

O comportamento diplomático brasileiro à época ultrapassou as fronteiras ideológicas (PINHEIRO, 2013). A política externa do Pragmatismo Ecumênico e Responsável diversificou parceiros estratégicos e realinou aspectos outrora considerados ideológicos para focar-se, no momento, em alianças pragmáticas. De acordo com Lima e Moura (1982), ela era guiada por princípios rígidos e claros, dando tratamento particular a cada caso, procurando medir qual o interesse nacional nas distintas circunstâncias.

Pinheiro (2013) afirma que é possível que a área da política externa tenha sido o aspecto mais distinto do governo de Geisel, em comparação aos governos militares anteriores (PINHEIRO, 2013). Havia também o objetivo de se utilizar da política exterior como elemento indutor do desenvolvimento e legitimador do regime (LESSA, 1994). Assim, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e a pasta de política externa não seriam apenas acessórios para Geisel, mas sim elementos primordiais para sua gestão.

Segundo Spektor (2004, p. 195), “a diplomacia dos anos Geisel valeu-se, mais ou menos explicitamente, de conceitos e valores típicos do realismo político”. Tratava-se de um projeto que defenderia pautas ligadas ao interesse nacional. Tal postura se contrapunha com a visão de um projeto de cooperação idealista notavelmente utilizado na política exterior dos Estados Unidos, principalmente com a alta valoração das instituições de cooperação internacional para direitos humanos levada a cabo por Jimmy Carter.

Para além do que ocorria internamente, havia ainda reestruturações na ordem de política internacional que impactavam a política externa brasileira. Nesse mesmo período, a narrativa dos direitos humanos alcançou sua máxima utilização retórica. A emergência da causa dos direitos humanos no Brasil dá-se a partir da década de 1970, quando ocorre a articulação de grupos políticos em torno das reivindicações pela retomada de garantias e direitos (ENGELMANN; MORI MADEIRA, 2015). Internacionalmente, o 39º presidente dos Estados Unidos, Jimmy Carter, assume a presidência em 1977 e levanta a bandeira dos direitos humanos novamente como pauta prioritária.

Essa agenda emergiu com proeminência no cenário internacional sob a pretensão engajada que o então presidente estadunidense apresentou de empreender um novo moralismo para as relações exteriores de seu país (KEYS, 2014). De acordo com David Forsythe (2000), Carter deslocou a “alma” discursiva da política externa dos EUA da contenção do socialismo para a proteção dos direitos humanos, com especial enfoque na América Latina (FORSYTHE, 2000).

Foi perante esse pano de fundo doméstico e externo que a diplomacia brasileira se viu na necessidade de reagir, aprimorando suas estratégias, tanto discursivas, quanto práticas, no tema em questão. Ao contrastar esses dois aspectos, esta dissertação irá se utilizar do conceito de “estratégias silenciosas de enfrentamento” para se referir a todas as articulações que o MRE coordenou fora da postura oficial. Essas estratégias faziam frente às instâncias interamericanas de direitos humanos, visando uma redução de danos à imagem do país quando este se viu ameaçado pela possibilidade de exposição internacional dos casos de violações internas.

O objetivo primário deste trabalho é analisar a ação do governo Geisel junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), desvelando seus padrões de comportamento e contrastes entre o que narrava e o que, de fato, fazia. Sendo assim, irá, inicialmente, retomar uma genealogia dos direitos humanos internacionalmente, em âmbito universal e regional, apontando a seara regional como um espaço relevante de luta por garantias fundamentais e de pressão para substanciais alterações de posicionamento dos Estados americanos.

Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram levantados: i) Identificar os principais subterfúgios narrativos utilizados por Geisel e Silveira ao tratarem dos direitos humanos no cenário regional; ii) Evidenciar as estratégias não-narrativas, mas operacionais, da diplomacia silenciosa, que visavam manter a imagem positiva do Brasil internacionalmente e conter danos; e iii) contrastar empiricamente as diferenciações entre a postura oficial narrativa e a postura de atuação silenciosa do governo brasileiro.

Assim sendo, este trabalho cumpre o objetivo de analisar a relação de Geisel com os instrumentos internacionais de proteção aos direitos humanos na América, ao mesmo tempo em que aborda criticamente os fenômenos de diplomacia silenciosa usados para garantir a prevalência dos interesses estratégicos para o regime militar. Esse intento investigativo pretende oferecer uma visão histórica holística sobre a política externa, com enfoque em direitos humanos do período Geisel, que sirva para facilitar posteriores identificações e estudos do referido período.

Embora haja uma vasta bibliografia acerca da política externa do Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel, há, ainda, um vácuo bibliográfico quando o assunto alcança a temática de direitos humanos. Assim sendo, a importância do objeto em pauta é justificada também por preencher uma lacuna nos estudos de política externa de direitos humanos no período militar no Brasil.

Após uma busca nas principais bases de dados de pesquisa científica, observou-se que é inexistente trabalhos que tratem exclusivamente do peso das instituições interamericanas de proteção aos direitos humanos no cenário da política externa e doméstica de Geisel. Além disso,

sua relevância justifica-se por utilizar-se de fontes primárias para identificar elementos históricos relevantes da política externa brasileira, haja vista as articulações não-oficiais no que tange aos direitos humanos frente ao sistema regional de proteção aos mesmos.

Por meio da análise documental histórica inédita de momentos-chave para a emergência dos tópicos de direitos humanos internamente, será possível solidificar uma visão multidimensional dos principais atores que influenciaram no processo de implementação da política externa, que não é, até então, tratada na história da política exterior brasileira. Apesar da busca documental se ater ao MRE, compreende-se que os atores políticos que conformaram a PEB desse período excedem o Palácio do Itamaraty.

Este projeto se enquadra na linha de pesquisa “História da Política Exterior do Brasil”, pois dará ênfase ao estudo dos paradigmas históricos e seus impactos sobre a formação da história nacional, enxergando, nos acontecimentos de política externa de Ernesto Geisel, elementos de intersecção entre o doméstico e o internacional. Esta dissertação não se limita a descrever a conduta do Estado brasileiro frente à CIDH, antes pois, analisa criticamente o contraste entre a narrativa e a prática de enfrentamento silencioso realizadas pela diplomacia brasileira e seus principais atores e aliados políticos regionais.

Adentrar no campo da História da Política Exterior brasileira configura-se um desafio por compreendermos que os documentos diplomáticos não definem exclusivamente a realidade da política exterior à época, servindo apenas como guias basilares de tais condutas. Desse modo, a análise documental realizada não se esgota na descrição dos fatos da chancelaria brasileira, mas serve de base para uma leitura crítica que faz contraste com a literatura já estabelecida e com demais elementos da diplomacia em questão.

Segundo Lessa (2005), após o fim da Guerra Fria, e com o advento globalizatório, profundas revisões às relações internacionais e seus aparatos teóricos e epistemológicos foram empreendidas em todo o mundo. No Brasil, sentiu-se esse impacto de distintos modos, mas, enquanto parte da grande área de Ciência Política, repercutia a crise dos então paradigmas globais: a comunidade de História das Relações Internacionais evoluiu consistentemente e sobressaiu-se com construções originais, tanto no campo da teoria, quanto da metodologia.

Conforme explicita Roriz (2017), a história dos direitos humanos tem sido tradicionalmente um campo dominado por juristas e pouco explorada por historiadores. Há uma linha crescente de internacionalistas que analisam a versão histórica da política externa brasileira no campo dos direitos humanos, mas há, ainda, um longo percurso para retratar a história desses direitos no contexto da PEB, em especial no período do regime militar. Desse modo, este trabalho se posiciona dentro do campo histórico, extrapolando os parâmetros da

História Diplomática convencional e tornando possível a identificação de elementos-chave da implementação da PEB por meio do acervo histórico inédito com o qual se teve contato.

A metodologia aplicada neste trabalho está estruturada em duas frentes: análise documental primária de fontes históricas e revisão bibliográfica em bases de dados brasileiras e estrangeiras. O contraste entre as fontes documentais primárias e a revisão de literatura foi realizado após a triangulação dos dados encontrados. Para a pesquisa bibliográfica, foram usadas as principais bases de dados nacionais e internacionais. Já para a pesquisa histórica em acervos, foram coletados documentos físicos no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores – Brasil (AHMRE-B), em Brasília, e no Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), disponibilizados on-line. Neste primeiro, inicialmente, foram coletados dados de diversas áreas da política externa, dentro do marco temporal correspondente ao governo Geisel, e, em seguida, feito o recorte específico para direitos humanos e para a CIDH.

A coleta documental que ofereceu aporte para o intento investigativo aqui apresentado contou com etapas graduais de catalogação. Após a coleta no Arquivo do MRE, subdividiu-se em grupos temáticos, dentre os quais, para este trabalho, importa a Organização dos Estados Americanos (OEA), mais especificamente a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Em seguida, explorou-se o Acervo do CPDOC, disponível on-line, com ênfase na seguinte busca: arquivos de Azeredo da Silveira, aprofundada pelo filtro no símbolo nodal “direitos humanos”.

No total, cerca de 3.500 documentos do MRE foram catalogados, dentre os quais, aproximadamente 800 tratavam sobre a OEA em suas mais diversas esferas. Na busca do acervo do CPDOC, foram encontrados cerca de 1.324 resultados, dentre os quais vários foram relevantes para subsidiar os argumentos desta pesquisa. Nestes, foi possível encontrar, além das correspondências trocadas entre Carter e Geisel, um dossiê que compreende momentos marcantes na emergência da agenda de direitos nacionalmente, como a visita de Rosalyn Carter ao Brasil.

A escolha de tal método justifica-se pela adequação em se medir e testar a hipótese por meio do rastreamento documental, além de possibilitar confrontar o conteúdo rastreado com a exposição bibliográfica de fatos à época. Foi utilizada uma abordagem qualitativa, já que se trata de uma pesquisa histórica analítica. Ademais, foi central nesta pesquisa a escolha de se atrelar a seleção documental à sua devida análise crítica.

As lentes teóricas de Stanley Cohen (2001) serão utilizadas para classificar a estrutura argumentativa do Itamaraty, que não negava por completo a narrativa dos direitos humanos,

mas lhe dava interpretações e sentidos flexíveis em uma aparente tentativa de sofisticar o argumento e atribuir à política externa brasileira um tom mais brando. Serão apresentados os conceitos de negação literal, interpretativa e implicatória para se posicionar o discurso brasileiro na matéria de direitos humanos.

Em termos de estrutura, organiza-se este trabalho da seguinte forma: o Capítulo 1 irá apresentar uma breve genealogia da emergência internacional dos direitos humanos, com foco no sistema interamericano, seguida de uma exposição acerca das bases da Política Externa do Pragmatismo Ecumênico e Responsável. O Capítulo 2 apresenta quais foram as estruturas argumentativas do governo brasileiro frente às instâncias internacionais de proteção aos direitos humanos, e como as lentes de Cohen (2001) permitem analisar a narrativa de negação das violações de maneira holística. Por fim, o Capítulo 3 apresenta quais eram as estratégias silenciosas de enfrentamento à CIDH e como elas se materializavam a partir da dualidade interno *vs* externo. Finaliza contrastando a narrativa e a prática diplomática e tecendo considerações finais a partir dessa contraposição e suas divergências.

## **CAPÍTULO 1: DIREITOS HUMANOS: ASCENSÃO E VERTIGEM NA POLÍTICA INTERNACIONAL**

Este capítulo centra-se em apresentar o entendimento conceitual dos direitos humanos, uma breve genealogia da emergência da pauta a nível internacional e regional, bem como a inserção do Brasil nesse sistema internacional de proteção de garantias. Além disso, versa sobre as linhas gerais da política externa de Geisel e sua relação com os Estados Unidos acerca da agenda de direitos humanos.

Não é o objetivo deste capítulo fazer uma revisão exaustiva do estado da arte sobre o tema dos direitos humanos, nem fazer uma leitura triunfalista de sua ascensão internacional, mas sim expor a narrativa na plataforma institucional global e regional, e apontar seus momentos de ascensão e vertigem na política internacional. Todas essas reflexões são realizadas para apoiar na compreensão da narrativa defensiva de política externa que foi utilizada por Geisel para fazer frente aos organismos internacionais de pressão por respeito aos direitos humanos no Brasil durante seu governo, que será exposta nos capítulos subsequentes.

A visão acerca dos direitos humanos como conceito fundador, utilizado para fins de salvaguardar a dignidade humana, tem uma fundamentação histórica, e é seguida por uma disputa de narrativas. Sua utilização representa um dos maiores exemplos de padrões éticos do mundo ocidental, sendo a base de documentos internacionais e de Constituições nacionais para muitos Estados soberanos (BARROSO, 2013); mas, também, trata-se de uma narrativa que sofreu represálias quando confrontada com regimes ditatoriais que suprimiam liberdades e violavam sistematicamente padrões de conduta estabelecidos pela comunidade internacional. O Governo Geisel, ponto de análise essencial para este intento investigativo, posiciona-se de maneira estratégica entre a narrativa que assume os direitos humanos defensivamente e a prática que os viola sistematicamente.

Houve, no campo dos direitos humanos, uma evolução acerca do termo. Para Pramod Nayar (2016), os direitos humanos são a denominação de um conjunto bastante específico de promessas sobre um futuro de igualdade social e justiça, a partir da compreensão de que habitamos um mundo onde os seres humanos devem gozar igualmente de liberdades, livres do medo da escassez em qualquer esfera de suas vidas individuais. Tais direitos, que são tradicionalmente considerados preceitos morais fundamentais para a acreditação de dignidade aos seres humanos, só tomam forma, de fato, quando positivados em sistemas legais que sustentam a sociedade (FORSYTHE, 2018).

É inegável reconhecer que sempre haverá uma lacuna entre a imaginação dos direitos humanos enquanto conceito fundacional e sua efetividade prática (NAYAR, 2016). Extrapolando a situada conceituação do termo, sabe-se que, na esfera internacional, o processo de internacionalização dos direitos humanos consiste no estabelecimento de uma série de regras sociais para que a promoção da dignidade da pessoa humana seja reconhecida e pactuada pelos Estados, usualmente por intermédio de instituições de salvaguarda e de tratados internacionais (TRINDADE, 2006). Após o estabelecimento no plano internacional, os Estados soberanos decidem sobre a ratificação das normativas a nível doméstico e sua concomitante implementação e monitoramento.

Uma breve genealogia acerca da internacionalização dos direitos humanos nos leva ao seu surgimento institucionalizado por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU). Antes disso, contudo, a compreensão de dignidade humana encontra lugar em outros marcos normativos internacionais, tais como na Carta de São Francisco, em 1945, que institucionaliza a criação da ONU; na Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 1776; ou, ainda, na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, na França (TRINDADE, 2000a). Embora as modificações na linguagem das Declarações pregressas fossem significativas, o eco entre os documentos é inequívoco, e foram materiais relevantes para calcar as bases do que futuramente seria consolidado como direitos humanos (HUNT, 2009).

Autores que trabalham a genealogia precisa do conceito de direitos humanos passam ainda pela relevância dessa pauta antes das Declarações supramencionadas: destacam ações em prol da dignificação humana na proibição da escravidão; no regime de mandato da Sociedade das Nações; na proteção dos trabalhadores com a criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT); nos primeiros convênios de Genebra sobre a proteção dos feridos em tempos de guerra, ou, ainda, na Magna Carta, que data de 1215 (RAMOS, 2005). Embora não se apropriassem do conceito bruto de direitos humanos, tratavam de direitos e garantias que se enquadram e se relacionam aos direitos humanos, tais como a proteção aos trabalhadores, a abolição da escravidão, os direitos dos feridos em guerras, etc.

Embora houvesse um gap entre as Declarações iniciais (americana e francesa) e a Declaração Universal de 1948, sabe-se que os direitos humanos não desapareceram nem no plano das ideias, nem no plano das ações durante esse intervalo. O que houve, nesse período, foram discussões e decretos ainda restritos quase que exclusivamente às estruturas nacionais específicas e que não ecoaram internacionalmente (HUNT, 2009). Cabe salientar que o advento globalizatório e a gradual transnacionalização de agendas é um fenômeno ainda recente quando

comparado à historicidade das relações sociais em prol da dignidade humana. Desse modo, nesse interstício, tratar de direitos humanos no plano doméstico não encontrava reverberações transnacionais e nem atingia necessariamente escalas internacionais, dado que os Estados atuavam de maneira mais isolada e menos cooperativa.

Embora não haja consenso sobre a genealogia dos direitos humanos enquanto conceito, compreende-se, em linhas gerais, que o pensamento iluminista guarda conexão com a gênese da narrativa de direitos humanos pela visão humano-centrada do indivíduo e, especialmente, por suas ideias de exaltação às liberdades (FERRONE, 2017; LEWANDOSKY, 1984). Além disso, a crença nos valores individuais do homem influenciou a concepção inicial da teoria apresentada no campo, e isso se deu, majoritariamente, pela preponderância da concepção de que os seres humanos são detentores de direitos inalienáveis e imprescritíveis, que existem independentemente do Estado e de suas estruturas institucionais.

Não é possível posicionar conceitualmente os debates acerca dos direitos humanos sem antes situá-los historicamente. As potências ocidentais, bem como seus ideais, têm dominado as relações internacionais por séculos. Isso significa que os Estados ocidentais são responsáveis por pautar o avanço ou o retardo dos ideais de direitos humanos historicamente (FORSYTHE, 2018). Institucionalmente, foi mediante as atrocidades deflagradas durante a Segunda Guerra Mundial que se originou um ordenamento internacional que, gradativamente, foi se pautando pela busca de maior equilíbrio e estabilidade interestatal, bem como foi cedendo lugar à inserção da temática referente aos direitos e garantias mínimas do indivíduo.

Essa é a perspectiva fundadora do campo das Relações Internacionais, em geral. As instituições liberais que começaram a ser desenhadas à época foram, de forma gradual, aumentando o rol de possibilidades de uma governança global compartilhada e cooperativa que buscasse garantir a paz e a segurança internacional (WEISS; FORSYTHE; COATE, 1997), e os direitos humanos eram parte integrante dessa nova concepção institucional que emergia no cenário internacional.

Os direitos humanos representaram, ao mesmo tempo, o melhor e o pior dos tempos (MILLER, 1998), dado que foi durante o contexto brutal da Segunda Guerra Mundial que ganharam substrato normativo e se positivaram. As concepções teórica e diplomática advindas do mundo em decomposição levaram ao reconhecimento desses direitos por parte da comunidade de Estados e, aos poucos, foram gerando um arcabouço de instituições que contribuíram para sua devida implementação, tanto a nível internacional, como regional.

Assim, avanços substanciais ocorreram no pós-Segunda Guerra, quando Franklin D. Roosevelt e outros políticos influentes à época compreenderam que os direitos humanos

deveriam estar conectados aos ideais de paz e segurança (FORSYTHE, 2018), resolvendo criar espaço para tal substrato normativo e institucional emergir. A conferência de São Francisco, em 1945, que resultou na Carta da ONU, foi frutífera em adotar uma abordagem unitária, ao contrário da abordagem fragmentada do período entre guerras.

Nessa abordagem, que congeminou várias ideias e Estados, os direitos humanos universais era um tema transversal. Embora existam narrativas diversas sobre como os direitos humanos foram incluídos na Carta da ONU, um grande fator de peso e consenso foram os ideais de Franklin D. Roosevelt e a campanha de Eleanor Roosevelt, especialmente o ideal das quatro liberdades – quais sejam: liberdade de expressão, liberdade de religião, liberdade de “querer” e liberdade para não sentir medo (DONOVAN, 1966). Todos esses ideais, somados à perspectiva de garantia de uma estabilidade em face dos horrores deflagrados pela guerra, estiveram como premissas fundacionais para os direitos humanos nos tratados de organismos internacionais, como as Nações Unidas.

Até então, os debates interestatais eram menos expressivos e tratados sempre de maneira bilateral, equalizando interesses e potencialidades individuais entre os Estados. As relações internacionais, tal qual conhecemos atualmente, são caracterizadas por muitas turbulências, com ampla variedade de assuntos, tendências e com contradições inerentes ao sistema internacional em que estão conformadas (ROSENAU, 1990). Dada a conformação de um sistema institucional que se pretendia universal para abarcar a totalidade dos Estados membros à época e garantir a paz e a segurança internacional, houve, então, esforços paralelos para se consolidar um substrato sólido no que diz respeito ao campo dos direitos humanos. Assim sendo, a gênese dos direitos humanos é indissociável da gênese de organizações internacionais surgidas no pós-Segunda Guerra Mundial.

A elaboração do documento geral com pretensões universais – a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) – foi o passo inaugural no estabelecimento de uma categorização internacional para a proteção a todos os seres humanos (BOBBIO, 1992). O protagonismo de Eleanor Roosevelt foi crucial para que a referida Magna Carta internacional para toda a humanidade fosse adotada pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, data que marca, até hoje, o aniversário dos direitos humanos.

Após a consagração do termo pela DUDH, em 1948, outros dois importantes tratados atribuíram, gradualmente, maior respaldo à causa na seara internacional: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Juntos, esses três documentos (PIDCP, PIDESC e Declaração Universal)

constituem a Carta Internacional dos Direitos Humanos, ou seja, o marco inaugural para que a narrativa de direitos fundamentais fosse constituída institucionalmente.

A essa carta, somaram-se, em anos subsequentes, os incontáveis documentos que solidificaram o peso da narrativa em torno da necessidade de se garantir, universalmente, preceitos básicos ligados à dignidade humana, e que tomam corpo jurídica e internacionalmente sob o conceito de “direitos humanos”. Temas foram sendo inseridos no debate internacional à medida em que se tornaram questões de relevância, a exemplo de refugiados, migrantes, mulheres, idosos, indígenas, pessoas pretas, pessoas com deficiência e demais grupos subalternizados histórica e contextualmente.

O desenvolvimento do aparato institucional internacional para salvaguardar os direitos humanos desde 1945, contudo, não foi linear e crescente. Ocorreu em ondas (OBERLEITNER, 2007), e teve mudança de abordagens e tendências no decorrer dos anos subsequentes. O reflexo da visão onusiana influenciou os parâmetros atuais criados também pelos sistemas regionais de proteção dos direitos fundamentais. Enquanto a Declaração Universal, elemento fundador aprovado pela Assembleia Geral da ONU, não é um documento vinculativo, ela ganhou força normativa de maneira progressiva por meio de eventos que se seguiram, e a criação de sistemas regionais foi um dos fatores preponderantes para a solidificação da narrativa em torno dos direitos e garantias fundamentais.

A proteção regional dos direitos humanos foi sendo composta por uma variedade de órgãos, sendo o Europeu o mais aperfeiçoado até o momento (NOWAK, 2003). Atualmente, os sistemas cobrem diferentes partes do mundo, como as Américas, a África e a Europa. Os sistemas regionais de direitos humanos são fruto de uma visão de integração regional com uma atribuição que não se restringe ao campo apenas dos direitos humanos (HEYNS; DAVID; ZWAAK, 2006). Na região do continente africano, a organização matriz é a União Africana (UA); nas Américas, é a Organização dos Estados Americanos (OEA); e, na Europa, é o Conselho da Europa (CE). Em outras regiões do mundo, há, paralelamente, organismos de integração regional que buscam estreitar laços regionais, mas eles não dispõem de uma atribuição específica versando sobre os direitos humanos

A importância dos sistemas regionais está ligada à possibilidade de compartilhamento de questões culturais que influem sobre os primas da proteção universal desses direitos fundamentais. Ou seja, é mais fácil que determinada região tenha interesses compartilhados em proteger os direitos humanos naquela parte específica do mundo, pois existe uma relação de afinidade e proximidade cultural com os países vizinhos que não necessariamente se tem com outras regiões do globo. Além disso, a proximidade cultural permite o estabelecimento de

códigos sociais de conduta que podem ser compartilhados sem maiores objeções. Assim, as regiões podem estabelecer padrões comuns de atuação e os sistemas regionais atuam, então, a partir da possibilidade de que os valores ali compartilhados sejam levados em consideração ao se definir as normas de direitos humanos a serem implementadas regionalmente.

Em paralelo à forma como os direitos humanos moldaram as instituições internacionais, a política internacional também influenciou o caminho que os direitos humanos foram tomando até o momento contemporâneo e a evolução dessa agenda. Nota-se que debates cruciais para a emergência de novas pautas humanitárias surgiram com eventos como a descolonização, na década de 60; a introdução de uma agenda de desenvolvimento; a alteração da ordem bipolar para multipolar, nos anos 90; as implicações críticas que a ONU recebeu em face ao genocídio de Ruanda; e, posteriormente, com os ataques terrorista de 11 de Setembro, seguido de parâmetros de busca por equilíbrio entre direitos humanos e segurança (OBERLEITNER, 2007). Atualmente, o campo de direitos humanos segue avançando ao tratar de temas como direito humano à privacidade, dialogando com a área de segurança da informação e acesso à tecnologia; direitos humanos ligados a questões sanitárias e demais disrupturas de ordem global.

Até o início dos anos 2000, cerca de 120 documentos (entre convenções, protocolos, declarações, resoluções e declarações) formaram a base sobre a qual as instituições de direitos humanos das Nações Unidas se pautaram e evoluíram (OBERLEITNER, 2007). Contudo, embora esses documentos tenham sido os basilares da fundamentação dos direitos humanos internacionalmente na década de 40, sua congruente apropriação por movimentos sociais e normativas jurídicas, transcendendo o Estado, só ocorreu de maneira gradativa ao longo das décadas seguintes, especialmente na segunda metade da década de 1970 (MOYN, 2010).

A arquitetura institucional, criada no âmbito das Nações Unidas nesse momento, não foi sólida o suficiente para garantir a apropriação dessa narrativa por parte dos grupos sociais pró-direitos humanos que existiam internamente nos Estados e que visavam extrapolá-lo. Atribuições como a igualdade, a universalidade e o caráter natural dos direitos humanos ganharam, de fato, uma expressão política e uma dimensão internacional com a cristalização desses preceitos por meio das Nações Unidas. Contudo, o uso cotidiano dessa narrativa de direitos humanos transcendendo as estruturas do Estado só ocorreu a posteriori.

Para Lynn Hunt (2009), os direitos humanos requerem três qualidades indissociáveis: devem ser naturais, iguais e universais. Em resumo, essa definição perpassa a compreensão de que as garantias e proteções à vida humana só serão consideradas “direitos humanos” quando cabíveis a todos os humanos, em todos os lugares do planeta, e estes devem possuí-los

igualmente e tão somente por gozarem do status de serem seres humanos. Essa definição basilar gerou reações controversas ao longo da história. O conceito assimilou outras significações na medida em que a comunidade internacional, acadêmica e política foi dele se apropriando. Quer seja o debate teórico ou fora dele, ambos compreendem que a efetuação de serviços relacionados aos direitos humanos não pode ser entendida apenas como opcional ou algo feito pela pré-disposição ao bem individual. Pelo contrário, a proteção dos direitos humanos tem o caráter estrutural de uma obrigação, que congemina ação individual, obrigações por parte dos Estados e, por fim, transcende a ele.

Para além dessa conceituação, há, no campo do Direito Internacional, os princípios que pautam o ideal de direitos humanos. Essa leitura tradicional compreende que as instituições fundadas para impulsionar a agenda de direitos humanos internacionalmente, no âmbito das Nações Unidas e dos sistemas regionais, calcaram suas bases nesses princípios, e eles se tornaram os primeiros substratos conceituais para o campo em questão. Tais princípios versam que os direitos humanos são:

**Inalienáveis:** esse princípio presume que os direitos humanos não podem ser legitimamente negados por nenhum governo, nenhuma autoridade ou indivíduo. Isso ocorre porque eles compõem a essência da pessoa humana (UNITED NATIONS, 2018). Eles não devem ser retirados, exceto em situações específicas e de acordo com o devido processo. Por exemplo, o direito à liberdade pode vir a ser restringido se uma pessoa for condenada como culpada perante um tribunal.

**Indivisíveis e interdependentes:** esses princípios presumem que um conjunto de direitos não pode ser desfrutado plenamente sem o outro (UNITED NATIONS, 2018). Assim sendo, há uma relação de conexão entre eles. A título de exemplo, compreende-se que avançar nos direitos civis e políticos facilita o exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. Igualmente, qualquer tipo de violação dos direitos econômicos, sociais e culturais pode afetar negativamente outros tipos de direitos.

**Universais:** o princípio da universalidade dos direitos humanos é a pedra angular do campo. Esse princípio, conforme enfatizado pela primeira vez na DUDH, é repetido em muitas convenções, declarações e resoluções internacionais de direitos humanos, e presume que os padrões estabelecidos para a agenda de direitos fundamentais serão utilizados de maneira não-discriminatória, e que somos todos igualmente detentores dos direitos humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Embora a ideia de universalismo dos direitos humanos seja amplamente difundida, sua realidade normativa apresenta severas deficiências; em particular, no que diz respeito aos

mecanismos de controle e sanções em nível internacional (RAINER, 2013). Desse modo, os instrumentos institucionais criados ainda são frágeis para fazer frente às soberanias Estatais que se negam a adotá-lo, o que causa retardos na progressão do campo dos direitos humanos.

Existe uma complexidade de se definir a universalidade, pois trata-se de um conceito que incorpora e extrapola as dimensões geográficas, culturais, históricas e políticas. Contudo, abordar esse princípio presume levar em consideração a dimensão territorial ou externa, o que gera uma aceitação vertical e uma horizontal (RAINER, 2013). A aceitação vertical dos direitos humanos ocorre em três níveis distintos: nacional (local), regional e internacional. Já a dimensão horizontal implica em uma tendência à aceitação dos direitos humanos em todas as partes geográficas do mundo, indiscriminadamente. Por outro lado, o debate em torno do relativismo cultural, que este trabalho não se propõe a abordar, presume que as particularidades culturais sejam consideradas ao se tratar de direitos humanos em determinado campo. Assim sendo, as premissas ocidentais consideradas universais nem sempre serão válidas para contextos (tribos, regiões ou até mesmo Estados) que não partilham dos mesmos ideais que criaram esse sistema de direitos e garantias.

Iguais e não discriminatórios: esses princípios estão presentes já nos primeiros Artigos da DUDH, onde consta que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. O princípio da não-discriminação permeia todas as normativas internacionais de direitos humanos e presume que, sob nenhuma hipótese, o tratamento desigual ou discriminatório deve ser dado aos seres humanos.

Para além dos princípios estabelecidos que foram supramencionados, outros debates acadêmicos, políticos e diplomáticos se sucederam para questionar a narrativa de direitos humanos estabelecida desde a década de 40. Alguns desses debates destacam, por exemplo, a dualidade entre a universalidade *vs* relativismo cultural dos direitos humanos (PIOVESAN, 2009); a aplicabilidade dos valores humanísticos, extrapolando a ideia de igualdade e adentrando em um debate sobre uma teoria de justiça social para os direitos humanos (DONNELLY, 1982); direito ao desenvolvimento, contrastado às assimetrias globais (PIOVESAN, 2009); e, por fim, há críticas tecidas quanto à necessidade de que os direitos humanos se estendam para além da condição humana individual, aplicando-se aos direitos coletivos, como os direitos humanos das comunidades indígenas e socioambientais (MEDINA, 2017).

Apesar de ser um conceito abrangente, os direitos humanos sofreram, universalmente, uma apropriação política. Para Slavoj Žižek (2005), a politização é inerente aos direitos humanos universais e, em distintas circunstâncias, apesar de terem sido usados retoricamente

para fazer oposição ao fundamentalismo e expor as condições de não igualdade, eles levavam em seu bojo premissas ocidentais discriminatórias e ampliaram contradições inacessíveis.

A DUDH versa sobre um conjunto de direitos fundamentais<sup>1</sup> que em nada se aliam às concepções políticas deturpadas que lhes são atribuídas. De acordo com a Declaração, direitos humanos se relacionam, por exemplo, ao direito à vida (Art. 3), à propriedade (Art. 17), à segurança pessoal, à não submissão à escravidão ou servidão (Art. 4), a não ser torturado ou sofrer castigo cruel (Art. 5), ao justo julgamento (Art. 8), à atribuição de nacionalidade (Art. 15), ao asilo político (Art. 14), a contrair e dissolver matrimônio (Art. 16), à liberdade de opinião e expressão (Art. 19), à liberdade de religião (Art.18), à liberdade de associação e reunião (Art.20), a gozar de justas condições de trabalho (Art. 23), ao lazer (Art. 24), à educação (Art. 26), à cultura (Art. 28), dentre outros temas gerais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Eleanor Roosevelt chegou a afirmar que esse documento se tratava de uma “Declaração das aspirações” (GLENDON, 2001) e, por meio dela, foram positivados internacionalmente esses e outros direitos que constituem a base fundacional do que se convencionou chamar “direitos humanos”, cabendo às interpretações deturpadas a sua subsequente polarização e politização.

De acordo com Luciano Oliveira (1992), em se tratando da oposição no Brasil, por exemplo, não se encontrou nenhuma evidência do uso do termo “direitos humanos” nos manuscritos ligados aos grupos de esquerda que faziam oposição ao regime militar, muito embora internamente se violassem esses direitos sistematicamente. Em 1985, Daniel Aarão Reis Filho e Jair Ferreira de Sá, dois sobreviventes da luta armada contra o regime militar, lançaram uma obra intitulada que continha 18 documentos doutrinários e programáticos das organizações clandestinas de esquerda que surgiram no Brasil entre 1961 e 1971, e, em suas mais de 350 páginas, não consta a expressão “direitos humanos”. Consta-se termos como “progresso da nação”, “bem-estar do povo”, e, até mesmo, “direitos democráticos”, mas não direitos humanos.

Outra crítica relevante no debate acerca da proteção internacional dos direitos humanos é sua concepção geracional. No final da década de 1970, o jurista checo Karel Vasak (1979) fez uma distinção conceitual que, futuramente, foi escalonada em três gerações por Noberto

---

<sup>1</sup> Direitos humanos e direitos fundamentais serão utilizados neste texto como sinônimos, muito embora se compreenda que a ideia de direitos humanos é mais abstrata e fundacional, enquanto a ideia de direitos fundamentais está relacionada à positivação desses direitos em normativas constitucionais internas aos Estados. Assim, apesar de os direitos fundamentais serem, para algumas vertentes do Direitos, os direitos humanos que receberam positivação, neste trabalho não será feito esse tipo de diferenciação, e ambos os termos serão utilizados para fazer referência aos direitos humanos em geral.

Bobbio (1992). Direitos Civis e Políticos constituem a Primeira Geração; Direitos Econômicos e Sociais representam a Segunda Geração e, por fim, a Terceira Geração é composta pelos Direitos Difusos (VASAK, 1979). Essa categorização foi inspirada nos três lemas da Revolução Francesa: liberdade, igualdade e fraternidade. Para Vasak (1979) era necessário uma ciência genuína, cuja objetividade e rigor fossem capazes de atestar a independência dos direitos humanos em relação a qualquer escola de pensamento ou interpretação específica da realidade.

Na obra “A era dos direitos”, é possível encontrar grande parte da teoria acadêmica fundacional de Bobbio (1992) acerca dos direitos humanos. Outros pesquisadores foram cruciais em levantar debates subjacentes à posição da proteção internacional de tais direitos. Cabe brevemente mencionar Jürgen Habermas (1997), que afirma serem os direitos humanos o produto do consenso racional, obtido por meio de uma situação comunicativa ideal, outorgando importância aos direitos humanos em decorrência da amplitude e generalidade que lhes são inerentes, isto é, da sua validade para atingir um consenso universal.

Embora seja relevante reconhecer a importância do esforço de solidificação do campo de direitos humanos por meio de seu agrupamento temático dentro das três gerações supramencionadas, severas críticas foram levantadas a essa visão segregacionista no decorrer dos anos. O sumário dessas críticas apresentado a seguir servirá de base para contrapor um dos argumentos centrais utilizados pelo regime de Geisel em sua exposição defensiva na seara internacional, quando acusado de violar os direitos humanos. Isto é, o governo brasileiro se defendia das acusações internacionais ao conclamar que estava respeitando os direitos humanos de cunho econômico e social (Segunda Geração), afinal, havia crescimento econômico no país e a economia apontava sinais positivos. Assim, os direitos civis e políticos permaneciam marginalizados.

Críticos à concepção geracional afirmam que, além de ser uma categorização sem fundamentação jurídica, essa teoria é fragmentadora, atomista e não corresponde à realidade; muito pelo contrário, apresenta-se como um possível entrave para a garantia plena de determinados direitos, como os da chamada Segunda Geração, já que há maior conviência em deixá-los para o plano secundário, quando em comparação aos demais direitos civis e políticos, deixando pressupor uma hierarquia valorativa entre os dois grupos de direitos, privilegiando alguns direitos em detrimento de outros (SCHAFER, 2005; TRINDADE, 1991). Além disso, cabe destacar que determinadas situações de violação de direitos humanos são impossíveis de serem analisadas de maneira dissociada. Em certos exemplos, a violação é de cunho econômico e social (Segunda Geração), ao mesmo tempo em que é de direitos difusos (Terceira Geração) e de supressão de determinadas liberdades civis (Primeira Geração), englobando, portanto, as

três gerações, escapando de uma análise reducionista. Assim, aponta-se que essa classificação fragmentária dos direitos humanos pode estar contribuindo para promover respostas e estudos individualizados de cada geração, ao invés de se mirar uma visão holística e interconectada sobre o tema (TRINDADE, 2000b).

A dinâmica das violações ocorridas em sociedade, muito das vezes, não é passível de ser enquadrada isoladamente em qualquer um dos tipos de fragmentação. Além disso, a conceituação de que primeiro surgiram os direitos individuais e, daí, se seguiu em ordem os demais pode ser verdadeira quando a análise é de política doméstica de determinados países, mas, no plano internacional, a evolução foi difusa (TRINDADE, 2000b). No âmbito das organizações internacionais, por exemplo, há indícios de que surgiram primeiro os direitos de cunho econômico e social, visto que as primeiras convenções da OIT precedem as Nações Unidas. A expressão “gerações” seria, segundo Cançado (2000), falaciosa, pois não corresponde ao descompasso entre as situações internas e o ordenamento jurídico de cunho internacional. Evidencia ser uma construção vazia de sentido e que não se atém à realidade histórica do sistema internacional.

Do ponto de vista semântico, compreende-se ainda que é uma construção perigosa, porque faz analogia ao conceito de gerações, presumindo o apagamento, com o decorrer do tempo, de uma geração, para a ascensão de outra, e a existência de novas camadas de direitos não deve extinguir “gerações” anteriores; muito pelo contrário, deve fortalecê-las. Por fim, analisa que a proteção internacional dos direitos humanos passa, gradativamente, pela indivisibilidade e pela inter-relação de todos os direitos, e não por sua visão compartimentalizada.

Além disso, há, ainda, alegações de que os direitos civis e políticos gerariam as chamadas obrigações “negativas” do Estado, ou seja, a obrigação de se abster de ações que violem direitos humanos, o que geraria pouco custo, como, por exemplo, não cometer tortura; permitir que as pessoas tenham acesso à liberdade de associação; e liberdade para exercer o voto. Já os direitos econômicos e sociais imputariam uma obrigação “positiva”, como a obrigação de gerar desenvolvimento social e providenciar segurança alimentar. Contudo, comprova-se que os direitos civis e políticos podem gerar obrigações tanto positivas, quanto negativas, como, por exemplo, para garantir um sistema de votações eficiente; garantir o devido processo legal; ao mesmo tempo em que direitos econômicos e sociais podem ser promovidos sem custo.

A partir dos debates e ponderações supramencionados, tem-se, ainda, lugar para outras reflexões críticas sobre a regionalização do advento internacional de proteção aos direitos

humanos. No plano tangível ou no plano abstrato, é consenso que a expressão “direitos humanos” vem acompanhada de ideias liberais de diversidade, tolerância, liberdade, promoção da paz e justiça, internacionalmente. A proteção internacional desses direitos ganha, assim, uma vertente específica quando regionalizada. Não se pretendeu imprimir, nesta seção, uma narrativa triunfalista acerca da ascensão dos direitos humanos internacionalmente. Há uma literatura crítica aos fatos supranarrados, mas ressalta-se aqui a intenção de elencar a genealogia do termo, e não expor um debate crítico entre autores.

Como o escopo deste trabalho mira um país latino-americano e sua vinculação com um órgão do sistema regional, não universal, de proteção e garantia de direitos, cabe ressaltar ainda as origens, direcionamentos e críticas ao então chamado Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH).

### **1.1 Genealogia do Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos**

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos foi o resultado regional do supramencionado processo de institucionalização dos direitos humanos iniciado a nível mundial, em 1948, no âmbito das Nações Unidas e também no âmbito da OEA, com a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. A Convenção seria o “capítulo” americano desse ordenamento internacional em formação (MEDINA, 2017) e, para tanto, precisaria criar seus próprios mecanismos de funcionamento e competências.

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH) é composto por dois órgãos. O primeiro, criado em 1959, durante a 5ª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, denominado Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), com sede em Washington, e escopo deste trabalho; e o segundo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte), criada em 1979, com sede em San José da Costa Rica. A Corte tem competência consultiva e contenciosa, ao passo que a CIDH tem apenas competência consultiva.

Uma breve genealogia do SIPDH aponta que, após a aprovação do documento de 1948, na Colômbia, a CIDH reuniu-se pela primeira vez em 1960 e, já em 1961, começou a realizar visitas *in loco* para observar a situação geral dos direitos humanos em determinados países. A CIDH considera as visitas *in loco* como importantes instrumentos para aprofundar seus conhecimentos sobre as acusações recebidas. Desde 1965, a CIDH também recebe e processa denúncias sobre casos individuais, nos quais se alegam violações de direitos humanos (OEA, 2012). O órgão produz informes finais, publicados com a finalidade de expor

internacionalmente os casos de violações apurados internamente e ampliar o debate internacional acerca da necessidade de plenas garantias de direitos humanos por parte dos Estados.

Em 1969, foi aprovada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que entrou em vigor apenas em 1978. A Convenção define que os Estados ratificantes se comprometam internacionalmente a respeitar e dar garantias para a plena proteção dos direitos humanos nela especificados. É um passo importante no estabelecimento regional dos mecanismos que se solidificarão em décadas posteriores. Especificamente à CIDH, escopo deste trabalho, compete registrar petições, verificar critérios de admissibilidade de casos, estabelecer a determinação factual, realizar visitas *in loco*, promover tentativa de conciliação, emitir relatórios de recomendações, submeter relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) e estimular a consciência dos direitos humanos nos países da América.

O órgão foi alvo de algumas modificações com a assinatura do Protocolo de Reforma da Carta da OEA, firmado em Buenos Aires, em 1967, e em vigor a partir de 1970, quando assumiu personalidade de um órgão institucional da OEA com base convencional. A CIDH é composta por sete membros, que não representam seus estados de origem, e que são eleitos dentre os Estados-membros da OEA para um mandato de quatro anos, havendo a possibilidade de reeleição.

Esse organismo foi sendo gradativamente aprimorado com o decorrer das décadas, mantendo sua função principal centrada em promover a observância e a defesa dos direitos humanos nas Américas em conformidade com o artigo 106 da Carta da Organização. À época de sua instauração, ateu-se, inicialmente, a casos de menor relevância e visibilidade, tendo tardado em ganhar expressividade e o devido reconhecimento entre os Estados soberanos da América. Este tópico, bem como a relação silenciosa de enfrentamento ao órgão por parte do regime ditatorial brasileiro, será material de exame do capítulo seguinte.

Atualmente, observa-se que as atividades relacionadas aos direitos humanos constituem um lugar de proeminência na OEA, quando em comparação com demais temas que permeiam as relações regionais, tais como segurança, questões econômicas e ambientais (FORSYTHE, 2018). Contudo, a organização não foi capaz de, nos anos iniciais de sua criação, prevenir ou corrigir plenamente as violações que ocorriam no continente.

Após o fim da Guerra Fria, muitas ações progressistas foram tomadas, mas sem grandes alterações substanciais na conformação regional de proteção dos direitos humanos, uma vez que países de elevada relevância contemporânea, como os Estados Unidos, ainda permanecem fora da jurisdição da Corte Interamericana. Nesse contexto, os Estados Unidos, apesar de

deveras comprometido com o fomento da CIDH para fins de investigação dos casos latino-americanos, até o momento, nega a necessidade de se submeter à jurisdição da Corte. Esse importante ator político para a formação e manutenção do sistema interamericano de proteção é, paradoxalmente, o país mais refratário à adesão plena do mesmo (MACIEL; FERREIRA; KOERNER, 2003). Apesar da sua não adesão à Corte, os EUA, tradicionalmente, se conclamam na posição de principal sustentáculo político da democracia e dos valores liberais de promoção dos direitos humanos na América.

Essa proeminência em se levantar a bandeira da liberdade e dos direitos humanos atingiu picos de elevada repercussão em 1977, com o presidente estadunidense Jimmy Carter. As concepções mais críticas acerca da normatização internacional dos direitos humanos afirmam que, apesar de existir uma narrativa predominante para explicar a insurgência dos direitos humanos como linguagem de emancipação internacional, ainda pautada em 1948, com a DUDH, é apenas a partir de 1970 que ela, de fato, ganha as ruas e os movimentos emancipatórios.

Em sua obra, *“The Last Utopia”*, o autor Samuel Moyn (2010) faz uma análise sobre a normatização internacional materializada na Declaração Universal de 48. O autor oferece um substrato complementar para a compreensão acerca da ascensão dos direitos humanos como linguagem internacional de emancipação. Ciente de que os direitos humanos geralmente se associam a altas percepções de cunho moral e político, compreende-se sua ascensão na política internacional quando há a transcendência do Estado. Para Moyn (2010) esse ideário não ganhou proeminência imediata a partir da Declaração Universal de 1948, mas apenas na década de 1970, quando passa a transcender o Estado, não sendo mais circunscrito à sua estrutura de poder. Segundo Moyn (2010, p. 7, traduzido pela autora):

Uma história alternativa dos direitos humanos, com uma linha do tempo muito mais recente, parece bastante diferente das abordagens convencionais. Em vez de atribuir suas fontes à filosofia grega e à religião monoteísta, ao direito natural europeu e às revoluções modernas, ao horror à escravidão americana e à matança de judeus por Adolf Hitler, mostra que os direitos humanos como um ideal e movimento transnacional poderosos têm origens distintas, e data muito mais recente. É verdade que os direitos existem há muito tempo, mas eram desde o início parte da autoridade do Estado, e não invocados para transcendê-lo.

A partir da década de 1970, ativistas começam a utilizar, de maneira mais efetiva, a bandeira dos direitos humanos, em contraposição a outras que ficaram conhecidas nas décadas anteriores, como as do Nacionalismo e do Anticolonialismo. Se antes era mais fácil localizar-se em bandeiras específicas, a generalização das pautas em torno dos direitos humanos torna o movimento mais global e emancipatório.

Desse modo, entre as décadas de 40 e 70, por mais que tenha havido a consolidação normativa no cenário internacional de temas relacionados aos direitos humanos, ainda se incorria no problema de que os defensores e movimentos encontravam-se sempre limitados ao que se denomina como fronteiras dos seus próprios eixos temáticos, isto é, estabeleciam suas agendas de maneira isolada, fazendo com que a liderança e membresia de defesa daquele direito fosse sempre composta e restrita aos partidários da causa, não se transmitindo a mensagem unificada no símbolo nodal “direitos humanos”.

Assim, movimentos isolados (e.g., movimento negro, movimento de mulheres) não unificavam seus discursos em torno da narrativa de direitos humanos, o que levava, é claro, a um descompasso de narrativa unificada, refletida na falta de compromisso com os direitos humanos no plano normativo geral. Para cada pasta e agenda de direitos, trabalhava-se individualmente e, assim, as causas humanas continuavam avançando sobre uma ampla variedade de bases descontínuas entre si, apesar de terem bases comuns e pautas de similaridades passíveis de convergência.

Distintos foram os motivos pelos quais os direitos humanos alcançaram tamanha relevância na seara internacional na década de 1970. Moyn (2010) destaca que, dentre os catalisadores para a proeminência da pauta, estão: a busca por uma identidade europeia que extrapolasse os termos da Guerra Fria; a recepção de dissidentes soviéticos por políticos, jornalistas e intelectuais; o espaço dado às reflexões que tais dissidentes traziam para o debate na academia e na mídia pública; e a mudança liberal americana na política externa, em termos, agora, mais aproximados de padrões éticos morais após o desastre vietnamita e o escândalo de Watergate. Igualmente significativos foram os caminhos que levaram ao fim do colonialismo formal e à crise do estado pós-colonial. Um outro fator relevante foi o papel de organizações transnacionais que se articularam para solidificar a essa agenda por meio de ações de *advocacy*. Organizações como a Anistia Internacional foram fulcrais para se criar uma base sólida de defesa dos direitos humanos, e ela fez propagar a consciência pública acerca das pautas sociais de maneira ampla (ECKEL, 2013). A Anistia chegou a ganhar o prestigioso Prêmio Nobel da Paz, em 1977, atestando seu comprometimento com essa nova ordem mundial, agora mais centrada na garantia da segurança entre os Estados e da paz internacional (GUEDES, 2002).

Keck e Sikkink (2014) afirmam também que o advento da *détente*, no início dos anos 1970, criou um ambiente mais propício para que a pauta de direitos humanos tomasse proeminência. O golpe contra a democracia de 1973, no Chile, foi um divisor de águas na criação da rede latino-americana de proteção aos direitos humanos. Parte dessa rede se

organizou para documentar, divulgar e visibilizar os eventos de supressão de direitos, que começavam a tomar forma no país e, em decorrência, no continente.

Para fins deste trabalho, o posicionamento de Samuel Moyn (2010), que justifica a proeminência dos direitos humanos a partir da década de 70, encontra terreno fértil quando se analisa a documentação histórica do período em questão. Isso ocorre porque a documentação aponta para a necessidade que o governo Geisel apresentava de se formular respostas para os organismos internacionais de pressão por direitos humanos, de maneira a preservar a imagem positiva que se tinha do país internacionalmente, o que se difere de outros momentos do regime.

## **1.2 Pilares da Política Externa do Governo Ernesto Geisel (1974-1979)**

Antes de compreender a atuação discursiva e pragmática de Geisel frente a um dos órgãos internacionais de proteção aos direitos humanos (Capítulo 2), faz-se necessário compreender as diretrizes gerais de sua política externa. Também é preciso entender os pilares centrais de sua ação interna, que justificariam o tipo de ação externa que foi empreendida frente à CIDH, objetivando manter uma imagem positiva do Brasil quando este atuava perante as pautas de direitos humanos.

A Política Externa Brasileira (PEB) do Governo Geisel foi denominada “Pragmatismo Ecumênico e Responsável”. O presidente Geisel era pessoalmente envolvido com a pauta de política exterior, dedicando à política externa e a seu chanceler, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, muitas horas de despacho, quando em comparação aos demais ministros de Estado (SPEKTOR, 2004). A centralidade da pauta de política externa no governo Geisel será, em grande medida, pano de fundo para esta seção.

O Ministro Francisco Antônio Azeredo da Silveira (1974), já em seu primeiro discurso à Assembleia Geral da ONU, em 1974, deixou claro o que simbolizaria, na prática, a postura do governo brasileiro frente às questões externas. A PEB de Geisel seria, nas palavras do próprio Silveira: “Pragmática, na medida em que buscamos a eficácia e estamos dispostos a procurar [...] áreas de convergência [...] com os interesses nacionais de outros povos. Responsável, porque agiremos sempre na moldura do ético”.

O adjetivo “pragmático” simbolizava que o governo pretendia priorizar o interesse nacional em suas tratativas internacionais (LIMA; MOURA, 1982). O país se esforçaria para manter uma neutralidade ideológica em um momento crítico de Guerra Fria, sempre utilizando a narrativa objetiva para escolher e diversificar seus parceiros. Essa narrativa se contraporia, em grande medida, à narrativa ideológica de uma política externa enviesada por um ou outro

lado da Guerra Fria. Em um contexto onde ter e expressar uma ideologia poderia refletir alinhamento a um dos blocos conflitantes, o governo brasileiro sabiamente escolheu o adjetivo “pragmático” para transcender essa narrativa e tentar empreender uma neutralidade ideológica.

O adjetivo “ecumênico” demonstra a intenção de que o governo usaria a PEB para gerar unidade, em especial no que dizia respeito a atingir um objetivo comum de desenvolvimento. O caráter ecumênico seria um instrumento para ampliar a difusão de sua agenda política e gerar consenso entre as distintas áreas do governo (JULIÃO, 2010).

Ambos os adjetivos supramencionados só fariam sentido na medida em que se acrescesse o título de “responsável”, ou seja, a PEB seria pautada pela análise de aspectos internos e externos, medindo com sensatez suas decisões. Era necessária uma PEB responsável para atingir maiores níveis de desenvolvimento nacional e, por conseguinte, inserir o Brasil no cenário internacional como um *player* páreo aos demais Estados em desenvolvimento à época.

Geisel, em entrevista ao CPDOC, afirmou que as linhas gerais de sua política externa foram reflexo de conversas particulares que teve com seu chanceler, Silveira. “Eu achava que nossa política externa tinha que ser realista e, tanto quanto possível, independente” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 406). Segundo Spektor (2004), essa PEB foi utilizada com três principais finalidades: fortalecer seu controle sobre outros militares; protagonizar lastros de diálogo com a imprensa<sup>2</sup>; e, também, como forma de articular consenso doméstico entre as diversas clivagens políticas internas dentre os militares. Esse último ponto, em especial, é relevante para este trabalho, na medida em que se compreende que as ações de Geisel, para fazer frente às acusações internacionais de violação de direitos humanos, também tinham como preocupação a coesão interna do regime.

Ao assumir o comando do país, Geisel empreende uma “correção de rumos”. A Diplomacia do Interesse Nacional é substituída pelo Pragmatismo Ecumênico e Responsável, de modo, agora, a diversificar as relações entre os países e colocar fim ao alinhamento automático com os Estados Unidos (SARAIVA, 1998). O governo levou a cabo também uma diversificação de parceiros para o Brasil e um aumento gradativo do tom do discurso diplomático terceiro-mundista, o qual não foi levado a cabo com centralidade. Em entrevista concedida posteriormente, Geisel afirma “Eles tinham nossa simpatia, mas não nos engajávamos” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p.408). A solidariedade para com os países do terceiro-mundo no governo Geisel é uma posição com um teor muito mais

---

<sup>2</sup> De acordo com Spektor (2014), um correspondente de cada um dos maiores jornais e televisão sempre acompanhavam o presidente nas viagens internacionais. Isso gerava um aumento do debate acerca da PEB na imprensa brasileira e criava um lastro positivo em torno do presidente.

diplomático. Houve, segundo Felipe Corrêa (2007), um período de redefinições substanciais que refletiram na modificação da visão brasileira do quadro estratégico global e, particularmente, do relacionamento entre as superpotências. O tipo de política externa empreendida levou o Brasil a condenar ferrenhamente eventos como o *apartheid*, a retomar relações com a China e tratar sobre temas como a descolonização de Angola (SARAIVA, 1998).

Nota-se que a diplomacia do período escolheu atentamente as situações às quais poderia aplicar a lógica pragmática. O teor dos discursos de Silveira na ONU toca em temas que os períodos anteriores não tocaram (CORRÊA, 2007), por exemplo, em 1974, quando menciona questões ligadas à descolonização em Angola e Moçambique<sup>3</sup>, à condenação ao *apartheid*, às críticas à corrida armamentista e à preocupação quanto aos conflitos no Oriente Médio.

Para Geisel, a política externa “além de elemento indutor do desenvolvimento, se configurou como elemento legitimador do regime” (LESSA, 1994, p. 31). No que diz respeito à posição econômica e desenvolvimentista, Lessa (1998) afirma que a necessidade de flexibilizar os parceiros econômicos do Brasil estava na base da reformulação da PEB. Tal fato objetivava também o modelo de desenvolvimento proposto pelo então presidente Geisel. O fator econômico representa, portanto, uma particularidade central a ser analisada na PEB em questão. Geisel já não sustentava com primazia os indicadores econômicos, que declinavam; o PIB crescia pouco; a dívida externa aumentava significativamente e, com isso, havia severas dificuldades para manter o país em rumos estáveis economicamente.

A correlação entre economia e política externa era intrínseca. A política externa não cumpria grandes atribuições no quadro limitado de recessão econômica, mas a situação econômica, de certo modo, “impunha constrangimentos muito concretos àquilo que o país podia fazer internacionalmente e àquilo que o presidente podia legitimar domesticamente” (SPEKTOR, 2004, p. 213). Geisel lidava com a complexa missão de gerar coesão interna e impulsionar o desenvolvimento econômico, se propondo a usar a PEB como sua aliada nesse processo.

Dentre os governos militares, Geisel adotou uma política externa bastante ousada (VIZENTINI, 1998). Ao assumir, o presidente se propôs a conduzir o processo de abertura e a buscar “vias tranquilas para efetuar a transição institucional” (LESSA, 1998, p. 2). A saída da

---

<sup>3</sup> Este ponto, representado também na retirada do apoio ao governo de Portugal nas resoluções anticolonialistas na ONU, e no reconhecimento brasileiro da independência de Angola, evidenciam que o interesse nacional que o governo brasileiro tinha em mente era com relação às suas fronteiras marítimas e ao petróleo, e não iriam se alterar pela divergência de posição que tinha os Estados Unidos (GEISEL apud D'ARAÚJO & CASTRO, 1997). Sendo assim, ao tomar a decisão, contrariando a posição que seria tomada pelos Estados Unidos, Geisel também reafirmava uma postura pragmática.

condição de um regime autoritário, no entanto, não mencionava levar necessariamente à democracia, e não há clareza acerca de quais foram as reais motivações para a liberalização do regime (GASPARI, 2003). Segundo Spektor (2004), Geisel falava em uma transição do regime autoritário para uma situação não muito bem delimitada, vaga. Para Geisel, a distensão não deveria ser apenas política, e nem predominantemente política. Ele orientava que as proporções, porventura políticas, do processo fossem eliminadas dos meios de difusão de informação popular. Assim, a transição seria realizada de maneira mais sutil, segura e no *timing* estabelecido pelo próprio regime, sem incorrer em politizações.

Geisel pretendia conduzir a distensão com a máxima garantia de ordem possível. O projeto de distensão de Geisel não estava relacionado à crença na democracia (MATHIAS, 1995), nem foi resultado de pressões externas, mas sim de uma deliberação independente, feita pelo presidente e seu comitê mais próximo (SPEKTOR, 2004). Apesar de sua intenção pró-abertura, Geisel estava ciente de que a distensão sofria oposição, a começar pela chamada Linha Dura do regime militar.

A liberalização do regime trazia vários pontos de incerteza. Geisel “queria mudar porque tinha a convicção de que faltavam ao regime brasileiro estrutura e força para se perpetuar” (GASPARI, 2003, p. 12). Tratava-se de um fim indefinido sobre o qual nenhum dos atores políticos à época sabia ao certo o que esperar. Quais eram as intenções? Como seria a condução? Quando, de fato, o regime chegaria ao fim? Em quais camadas começaria a distensão e quais precisariam se sacrificar para que a abertura ocorresse? Essas e outras perguntas eram perguntas frequentes, até mesmo dentro do alto escalão do governo.

É relevante compreender também a dimensão de política doméstica nesse contexto para, só assim, avançar para a política externa de Geisel, especialmente frente ao tema de direitos humanos. Em suma, as variáveis domésticas apoiam na compreensão de que o jogo dual que Geisel empreendia frente à instituição interamericana de proteção aos direitos humanos se dava ancorado nas suas premissas fundacionais internas. Se Geisel precisava manter a coerência interna, como seria aceitável que as acusações de violações de direitos humanos fossem à tona internacionalmente? Se expostas, quais seriam seus impactos na política doméstica? Ao mesmo tempo, em um contexto em que se violava sistematicamente direitos humanos internamente, como era possível manter uma relação com os organismos internacionais de salvaguarda dos mesmos?

Para Duroselle (2000), por exemplo, a relação entre as políticas externa e doméstica é interligada de tal modo que podem existir ações de política doméstica que não apresentem necessariamente relação ou influência externa, no entanto, nenhum ato de política exterior

encontra-se desvinculado da política interna. Partindo dessa compreensão, é preciso analisar atentamente os possíveis impactos que a ingerência estadunidense e/ou das instituições internacionais de pressão pró-direitos humanos poderia ter internamente na já planejada abertura lenta, segura e gradual que o então presidente Ernesto Geisel propunha a efetuar.

Para analisar os paradigmas de defesa do governo brasileiro frente aos organismos internacionais, cabe ressaltar os quatro agentes elencados por Herman (1990) que influem sobre a mudança de eixos de uma política externa, quais sejam: i) lideranças políticas; ii) burocracias e *advocacy*; iii) reestruturação doméstica; e iv) choques externos. Para o autor, alterações na política externa podem ocorrer quando atendem a um ou mais de um desses quatro requisitos. Existem ainda outras maneiras pelas quais as mudanças no sistema político afetam a política externa. Entre elas, está a transformação de todo o sistema político, incluindo o sistema político-econômico, contudo, esses quatro componentes são centrais para esta análise.

No que tange ao componente de reestruturação doméstica, o autor ressalta que, em diferentes sistemas políticos, a dinâmica da reestruturação doméstica varia, mas, em seu cerne, há um eixo central: o redirecionamento da política externa ocorre quando as elites com poder de legitimar o governo mudam de opinião ou alteram sua composição. A mudança de PEB de Médici para Geisel pode ter sido, em grande medida, influenciada pela reestruturação doméstica que precisava ser feita a partir da distensão do regime.

Compreendendo que, no caso brasileiro, a reestruturação doméstica foi severa, e se posicionou em ordem de grande expressividade, dada a flexibilização do regime, observa-se também que, tanto os elementos internos (necessidade de manter coesão), quanto os elementos externos (institucionalização da narrativa internacional de direitos humanos) influíram de modo a culminar em uma PEB pragmática, ecumênica e responsável, e que prezava, primordialmente, por se defender perante as instâncias internacionais quando o país era acusado de violar direitos humanos.

Justifica-se, então, a importância da política externa para o governo Geisel, postura essa que é refletida também na relação de proximidade que ele mantinha com o chanceler Silveira. Havia enorme confiança na proximidade entre ambos os atores políticos. “As decisões [de política externa] eram definidas por ambos em conversas pessoais e mediante um intenso sistema de consulta sistemática” (SPEKTOR, 2004, p. 26). O Itamaraty se tornou um elemento central na vida política do país, que vivia um regime de supressão de direitos humanos.

Tal proximidade foi definida por Silveira como resultado do “enamorar” de Geisel pela agenda de política externa (SILVEIRA, 1982a). Silveira afirmou que bastou uma conversa inicial para que Geisel ficasse apaixonado por política externa, “a tal ponto que, já durante o

governo, eu tinha, em minha casa, um telefone cujo número só ele sabia, para poder falar comigo quando quisesse” (SILVEIRA, 1982b, p. 273). O então presidente Geisel também admitiu, em uma entrevista posterior, que ele e Silveira conversavam muito, “inclusive fora dos dias úteis, para tratar sobre as questões que tinham em pauta” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 434).

O “enamorar” de Geisel pela PEB pode ser compreendido como uma preocupação defensiva, a fim de evitar degenerações substanciais nas condições internas que garantiriam a continuidade do regime e do pretendido processo de abertura. Não tratando especificamente da atuação com direitos humanos em si, Lessa (1998, p. 2) já afirma que, como consequência do que ocorria internamente, “fazia-se necessária uma ação externa que passasse pela recomposição da correlação de forças na estrutura doméstica de poder”. A ação externa empreendida por Geisel era, portanto, primordial no estabelecimento de uma correlação de forças para com a política internacional vigente.

Assim sendo, o adjetivo “responsável” fazia sentido dentro da intenção que o governo tinha de empreender uma política externa que ponderasse com responsabilidade os distintos elementos do poder político. Além disso, a recomposição de forças domesticamente não poderia ser abalada por variáveis externas que pudessem influir na imagem positiva que se pretendia criar sobre o Brasil.

### **1.3 A relação com os Estados Unidos e a emergência dos direitos humanos**

Como parte da tônica pragmática e responsável, a relação do governo brasileiro com os Estados Unidos durante o governo Geisel não foi marcada exclusivamente pela lógica da cooperação e do alinhamento. A discordância entre os modelos de diplomacia adotados pelos países foi nítida em distintas situações. Anos após deixar o governo, em entrevista aos pesquisadores Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (1997), Geisel admite que sua política externa, ao lado de Silveira, foi realista, e que teve dificuldades mais graves para lidar com os EUA.

Apesar de afirmar existir um alinhamento ideológico entre Brasil e EUA, pautado primordialmente pela posicionalidade que ocupavam durante a Guerra Fria e que visava a contenção do comunismo, o ex-presidente afirma que as políticas externas empreendidas por ambos os Estados destonavam substancialmente. “Embora eu fosse solidário com os Estados Unidos na política geral contra o comunismo, não era caudatário deles [...] não tenho nada contra os Estados Unidos, mas tenho minhas reservas em relação à política do governo

americano” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 413). Uma questão que o ex-presidente considera fulcral no debate de política exterior, especialmente em se tratando dos interesses do Brasil, era o relacionamento com os países do hemisfério Norte. Segundo ele: “São os países que dominam o mundo, são as civilizações mais adiantadas. Somos muito amigos dos países da América do Sul, com os quais cultivamos relações harmoniosas, mas o problema do nosso desenvolvimento passa pelo Hemisfério Norte” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 407).

Segundo Geisel (apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997), o Brasil adotou uma política de solidariedade para com o Terceiro Mundo que não era completamente engajada, e que detinha ainda uma tendente preferência econômica pelo Norte global, considerando o nível de desenvolvimento econômico e social que o Brasil se encontrava, e o quanto acreditava que poderia aprender com os países do Norte. As afirmações do então presidente na entrevista destoam ligeiramente do quadro apresentado na literatura para sua política externa, que era de proximidade com o chamado “Terceiro Mundo”.

Geisel declara ter procurado intensificar, então, o relacionamento com os países do hemisfério Norte, tendo sido profícuos os esforços com a Inglaterra, a França, a Alemanha e o Japão. Contudo, ao tratar dos EUA, Geisel afirma não ter podido fazer mais coisas por causa das exigências que foram surgindo e que lhe pareciam descabidas.

Os pesquisadores questionaram, na entrevista, o tom que Geisel adotou ao tratar dos países do hemisfério Norte, posto que, quando se fala da política externa desse período, geralmente se enfatizam as iniciativas diplomáticas em relação ao chamado Terceiro Mundo e os avanços em se reconhecer questões referentes aos problemas enfrentados pelos países em desenvolvimento. Em resposta, Geisel afirma que, na questão do chamado Terceiro Mundo, o Brasil não se filiou a qualquer organização correlata, mas compareceu às reuniões e conferências, sendo a favor das reivindicações desses países. Tudo isso, contudo, sem assumir qualquer tipo de compromisso. Em suas palavras: “Eles tinham a nossa simpatia, mas não nos engajávamos. Os nossos interesses, de fato, estavam no Hemisfério Norte” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 408).

Contudo, era também do Hemisfério Norte, mais especificamente da política externa adotada por Jimmy Carter, presidente estadunidense à época, que vinham as demandas por proteção aos direitos humanos que o governo Geisel insistia em se esquivar. A campanha internacional em defesa dos direitos humanos se inseriu como um incômodo na agenda das relações Brasil – Estados Unidos. Na mesma entrevista, Geisel afirmou que a questão do respeito aos direitos humanos se tornou efetivamente um problema na relação diplomática entre

ambos os países. O tema foi potencializado pelas organizações internacionais que surgiam à época e que exerciam pressão internacional, a exemplo da Anistia Internacional.

Quando o Senado americano resolveu estabelecer que todo auxílio que o governo estadunidense prestasse na área militar dependia de uma prévia apreciação da situação dos direitos humanos no país interessado, a reação do governo brasileiro de denunciar o Acordo que estava firmado entre ambos os países desde o segundo governo de Getúlio Vargas foi uma resposta à considerada “intromissão” dos Estados Unidos na soberania nacional. Para Geisel, “quando assinamos o acordo não havia nenhuma cláusula que fizesse sua execução depender da aprovação do Senado americano relativamente à situação interna do Brasil. Da mesma forma, o Brasil nunca se arrogou o direito de examinar a situação interna dos Estados Unidos” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 423).

Segundo Geisel, em um jantar oferecido a Carter no palácio da Alvorada durante uma de suas visitas ao Brasil, o então presidente estadunidense questionou se ele estaria disposto a refazer o Acordo Militar. Geisel afirma ter dito que sim, mas impondo uma única condição: “que se acabe com a intromissão do Senado americano [...], se o senhor acabar com aquilo, faço com muito prazer um novo acordo militar. O que não posso fazer é um acordo que humilhe o meu país” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 425). Carter não teria sustentação frente ao Senado para incluir tal pauta, então, tratou de mudar os rumos da conversa no referido jantar.

As visitas do então presidente estadunidense e de sua primeira-dama nem sempre foram agradáveis, segundo Geisel, embora sempre tenham sido conduzidas pela serenidade diplomática e pelo respeito. Com Rosalyn Carter, Geisel tinha uma relação um pouco mais difícil de lidar, pois, segundo ele, “ela trazia um caderninho com suas anotações [...] Ela sentava, abria o caderno e apresentava sucessivamente os itens da nossa conversa. Eram itens sobre direitos humanos, sobre energia nuclear... Ela se envolvia em tudo” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 424).

O discurso de Geisel pretensamente contrário à ingerência externa não se sustenta perante o cenário que se desenha internamente. Em sua autopercepção, ele se identifica como um homem que incentivava os direitos humanos. Em suas próprias palavras: “se eu fosse um homem completamente omissos, que não me preocupasse com esse problema [os direitos humanos], não tratasse de resolvê-lo [...], essa crítica [estadunidense] poderia se justificar”, e completa “as relações com os Estados Unidos tornaram-se muito desagradáveis. Mas as divergências vinham de antes, por problemas na área comercial e tarifária” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 424).

Durante o governo Geisel, a narrativa dos direitos humanos emergiu com proeminência no cenário internacional. A centralidade dessa pauta está alinhada à pretensão de Jimmy Carter em empreender um moralismo em sua gestão à frente da presidência dos EUA, que decidiu pautar sua plataforma de governo em temas considerados impopulares frente aos regimes ditatoriais que se estabeleciam na América Latina (KEYS, 2014).

Uma das formas mais visíveis de se evidenciar a supremacia dos direitos humanos no governo Carter é por meio da constatação acerca de quantas vezes o tema foi reportado em jornais de relevância nacional (MOYN, 2010). “Quase nunca tendo sido usada antes de 1940 [...] a expressão ‘direitos humanos’ foi impressa em 1977 no *The New York Times* quase cinco vezes mais frequentemente do que em qualquer ano anterior na história dessa publicação” (MOYN, 2010, p. 4).

A centralidade atingiu os países latino-americanos e, foi no período do governo Carter, nos EUA, que o Brasil se viu mais suscetível às possíveis turbulências que emergiriam do cenário interamericano de proteção dos direitos humanos. Carter teve uma atuação contundente, que passou pela criação de escritórios específicos para tal agenda, por um *lobby* proativo para a ação da CIDH, impulsionando-a para que tomasse medidas mais contundentes, pelo estímulo das chamadas visitas *in loco* e, também, pressionando os Estados americanos ao recém-criado sistema regional de proteção. Carter e sua esposa, Rosalynn Carter, visitaram o Brasil sem a necessidade de convite. Geisel, à época, não esperava e nem desejava tais visitas. De acordo com o ministro Silveira: “É preciso que se diga que não havia expectativa nem havia um interesse, por parte do Brasil, nessa visita. Mas também não havia como negar a visita” (SILVEIRA, 1982b, p.161).

Por essa declaração, torna-se mais uma vez possível compreender o argumento que será delineado a seguir neste trabalho, de que o Brasil articulava uma dupla postura quando o assunto dos direitos humanos emergia: nem operava uma postura aguerrida, nem empreendia uma negação literal. Seguiu realizando manobras institucionais para autodefesa, as quais serão detalhadas ao longo deste texto, a fim de garantir que seus interesses predominassem em um cenário possível de *shaming* internacional, acarretando em prováveis abalos domesticamente.

Após vestígios de uma atuação contundente de Carter no polo diametralmente oposto do que operacionalizava o governo brasileiro em matéria de direitos humanos, o então presidente brasileiro se sentiu na necessidade de buscar mecanismos alinhados às suas estratégias nacionais. Seria necessário empreender uma política externa visando evitar a publicação do que ocorria internamente.

Para os EUA, promover a agenda de direitos humanos era uma estratégia de baixo custo (KEYS, 2014). Além disso, tal estratégia agregava ao discurso de país propagador dos ideais democráticos e de alta liberdade, o que também servia para equilibrar o sentimento de vergonha nacional causado pela participação dos EUA na Guerra do Vietnã, além de reparar moralmente os EUA após o escândalo de Watergate.

Tal postura, no entanto, não foi bem recebida pelo presidente Geisel, o que culminou na denúncia do Acordo Militar. À época, o referido Acordo vigorava desde o período Vargas e previa o fornecimento de material bélico dos EUA para o Brasil a um preço específico. Além disso, dispunha sobre o estabelecimento e manutenção de uma missão militar e outra naval no Brasil, o que facilitava a frequência de oficiais brasileiros em escolas militares estadunidenses.

Dados os ruídos com a ampla difusão acerca das violações na ordem de direitos humanos no Brasil, o Senado dos EUA “resolveu então estabelecer que todo auxílio que o governo americano prestasse na área militar dependeria de uma prévia apreciação da situação dos direitos humanos no país interessado” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 423). Geisel considerou que tal proposta “Era uma intromissão dos Estados Unidos na nossa vida interna” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 423) e, em resposta a tal considerada ingerência, denunciou o Acordo.

Em paralelo, a PEB de Geisel já delineava sinais de que não consideraria nenhum tipo de ingerência externa em matéria de direitos humanos aceitável. Ainda em 1974, Silveira afirmava em seu discurso à Assembleia Geral da ONU que: “Finalmente, a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país” (SILVEIRA, 1974, p. 347). Silveira acreditava que, em um contexto ainda marcado por atitudes intervencionistas, a nenhum país, ou conjunto de países, poderia ser “atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional” (SILVEIRA, 1974, p. 347).

Perante esse cenário, considerado intervencionista, Geisel reagiu. Com ênfase no princípio da Soberania, e argumentando a favor da necessidade de defender o Brasil das ingerências externas, Geisel e Silveira apoiaram-se no Pragmatismo Ecumênico e Responsável, e arguíram em prol da defesa apenas do interesse nacional.

A teoria de Robert Putnam (1988), com base no jogo de dois níveis, atesta que as ações do Sistema Internacional impactam nas tomadas de decisão no ambiente doméstico, na mesma medida em que as decisões internas refletem e afetam o Sistema Internacional. Com essa lente, pode-se analisar que a atuação brasileira, tanto externa, quanto interna, se via mutuamente afetada pelo contexto e, sobretudo, precisava reagir a ele de maneira efetiva.

Como o escopo da análise aqui concentra-se no âmbito regional de proteção aos direitos humanos, pretende-se analisar, no capítulo seguinte, qual foi o posicionamento discursivo do governo brasileiro frente à CIDH e quais ideias ele representava. Compreendidas as nuances da diplomacia oficial empreendida por Geisel, os capítulos que se seguem buscarão fazer a contraposição entre a narrativa e a prática, analisando o posicionamento oficial e, em seguida, o posicionamento silencioso que se manifesta nas articulações diplomáticas deflagradas pela troca de correspondências.

## **CAPÍTULO 2: O POSICIONAMENTO DISCURSIVO OFICIAL DO GOVERNO BRASILEIRO FACE ÀS INSTÂNCIAS DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA**

Em um cenário onde o governo brasileiro notava o fortalecimento lento, mas gradativo, das instâncias internacionais de proteção aos direitos humanos, era necessário estipular uma estratégia de política externa que conseguisse fazer frente a tal pauta. Era importante manter no radar qualquer possibilidade de que as instâncias internacionais gerassem acusações ao governo brasileiro pelo que ocorria internamente. Ciente de que a situação interna não seria trivial, caso abordada internacionalmente, o governo brasileiro precisou armar sua trama discursiva visando a contenção de danos.

Em se tratando especificamente da relação do Brasil com a CIDH, escopo deste trabalho nos tópicos seguintes, uma análise dos relatórios anuais dessa instituição entre os anos de 1969 e 1973, realizada pelo pesquisador Bruno Boti (2017), revela que a Comissão recebeu cerca de 77 petições acusando o governo brasileiro de violações de direitos humanos. Destas, foram aceitas apenas 20. Em seus relatórios anuais, do período de 1970 a 1975, a CIDH se refere explicitamente a apenas 16 desses casos. Em geral, a CIDH ignorava grande parte das apresentações de reclamo, o que foi resultado, dentre outros fatores, de cálculos políticos dos comissários, dados a falta de recursos materiais, o não cumprimento dos requisitos de admissibilidade e a falta de consistência documental dos casos (BOTI, 2017). A instituição, ainda jovem, carecia de respaldo e reconhecimento por parte dos países que representava. Até aquele momento, a CIDH havia focado em episódios de baixa relevância, sem grandes repercussões ou alinhados estritamente à pauta anticomunista advinda da agenda dos EUA.

A relevância que os órgãos do SIPDH tiveram no cenário regional foi sendo gradualmente alterada (ABRAMOVICH, 2009). Essas mudanças foram, em grande medida, decorrentes dos cenários políticos do continente, bem como da gradual solidificação que as instituições internacionais passaram a adquirir. Quando surgiu, o SIPDH lidou com sistemáticas violências em massa cometidas sob regimes ditatoriais na América do Sul. Nesses tempos iniciais, seu papel foi, em síntese, o de produção de relatórios “para documentar situações com rigor técnico e para legitimar as denúncias [...] além de expor e desgastar a imagem dos regimes nas esferas local e internacional” (ABRAMOVICH, 2009, p. 9). Em termos formais relativos à atuação institucional da CIDH, especificamente, um desenvolvimento gradual da jurisprudência regional dos direitos humanos teve reflexo na forma como o sistema operou. Desde o período da Guerra Fria, ainda em sua fase embrionária e de maturação, até momentos de maior solidez,

a instituição visou promover os direitos humanos na região também a partir da realização de cálculos políticos (ENGSTROM, 2014).

A credibilidade que os países foram cedendo à CIDH foi também objeto de progressivo avanço. Grande parte dos Estados membros da OEA temia uma intervenção em nome dos direitos humanos. Eles ficavam mais à vontade com um sistema encarregado de realizar estudos e relatórios gerais sobre direitos humanos do que com um sistema que tratasse de situações específicas de violações de direitos humanos em determinado país (ENGSTROM, 2014).

A CIDH não foi efusiva em fazer frente às justificativas brasileiras sobre as violações de direitos humanos que se seguiram à instauração do regime militar no país (BOTI, 2017). Em seguida, depois de não ter tido engajamento político expressivo em casos como os de Cuba, Honduras, El Salvador e República Dominicana, a CIDH alterou sutilmente sua atuação e, no começo da década de 70, o Brasil se tornaria o maior “campo de teste” para a instituição. Até esse momento, o órgão não havia ainda realizado intervenção em assuntos de política doméstica de nenhum país de grande extensão territorial ou de maior relevância geopolítica no continente (BOTI, 2017), o que dava à sua existência a característica “opaca” e pouco significativa.

Conforme a breve genealogia traçada acima evidencia, os órgãos do Sistema Interamericano já existiam no Brasil durante o regime militar (1964-1985) e foram, por ele, deslegitimados. Segundo Rossana Reis (2019), o país se recusou a cooperar com organismos internacionais de direitos humanos, tendo rejeitado vigorosamente as recorrentes acusações de violações empreendidas por agentes estatais. A fundamentação desse argumento é evidenciada por documentos do MRE, que atestam as limitações do governo brasileiro em lidar com os relatórios de acusação, os quais serão apresentados no capítulo seguinte. Durante todo o período do regime militar, enquanto o Estado brasileiro torturava, assassinava, sequestrava e “desaparecia” sistematicamente com aqueles cuja posição era contrária ao regime, a CIDH mostrou benevolência aos militares brasileiros.

James Cavallaro (2002), Comissário da CIDH entre 2014 e 2017, abordou como a relação do Brasil para com a CIDH durante o regime militar foi de “pouca seriedade” e, de certa forma, displicente. Um dos desafios era encontrar formas para uma devida persuasão para que o governo brasileiro se engajasse com seriedade no sistema interamericano. O governo brasileiro não atendia plenamente às normas procedimentais e falhava severas vezes em responder adequadamente às demandas que a Comissão propunha. Desse modo, sua omissão deixava transparecer uma suposta atuação displicente para com o órgão. Comunicados oficiais respondendo às detalhadas petições da instituição, que pormenorizavam as acusações de violações brasileiras, frequentemente eram respondidos em forma de um parágrafo direto e

assertivo, geralmente bem além do prazo estabelecido, em que se colocava a clássica justificativa de que os recursos internos para aquela acusação em questão ainda não haviam se esgotado.

Contudo, apesar da aparente displicência das respostas dadas, o governo brasileiro se preocupava com a agenda de direitos humanos perante o órgão. A possibilidade de ver seus casos de violações expostos a nível internacional era, especialmente, um motivo de preocupação interna para o regime Geisel. Em uma correspondência trocada em 25 de março de 1974 por Azeredo da Silveira e Geisel, fica evidente o quanto as publicações da CIDH poderiam ter impactos nocivos na imprensa internacional. Silveira reafirma a Geisel que “a CIDH é o órgão do Sistema Interamericano que mais tem preocupado o governo brasileiro, em virtude dos relatórios que submete à Assembleia Geral da OEA nos quais registram conclusões que implicam na condenação do Brasil, com reprodução na imprensa” (MRE, 25/03/74)<sup>4</sup>.

Nesse mesmo documento, Silveira evidencia seu temor de que os casos 1683 e 1684 viessem à tona. Tratava-se dos únicos casos, até então, que não haviam sido arquivados pela Comissão. Silveira afirma que a imprensa internacional já estava “levantando acusações ao governo brasileiro” (MRE, 25/03/74<sup>5</sup>), o que poderia ser nocivo à imagem do país internacionalmente.

O caso 1683 diz respeito ao assassinato do líder sindical Olavo Hansen. Preso com outros colegas, o líder dos trabalhadores têxteis de São Paulo foi conduzido ao Departamento de Ordem Política e Social (DOPS), onde sofreu torturas físicas e mentais. Dias depois, encontraram seu corpo próximo ao Museu do Ipiranga, com sinais de que havia sido submetido a intensos procedimentos de tortura, que resultaram em fortes contusões (MRE, 24/01/1977). Esse foi o primeiro caso a preocupar a diplomacia brasileira empreendida por Silveira. Segundo Green (2003), o governo brasileiro impediu o relator desse caso, Durward Sandifer, de ingressar no país para investigações mais avançadas, o que afetou, de certo modo, a imagem internacional projetada pelo governo brasileiro. Apesar disso, o caso chegou às instâncias internacionais de caráter regional e foi, progressivamente, gerando maior preocupação para o corpo diplomático, que precisava encontrar uma trama narrativa que fosse pragmática e efetiva (GREEN, 2003).

---

<sup>4</sup> Telegrama Recebido por Geisel de Silveira sobre “CIDH. Situação do Uruguai” em Brasília. Coleção: Caixa Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 25/03/1974. Telegrama secreto - AHMRE-B, Brasília.

<sup>5</sup> Telegrama Recebido por Geisel de Silveira sobre “CIDH. Situação do Uruguai” em Brasília. Coleção: Caixa Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 25/03/1974. Telegrama secreto - AHMRE-B, Brasília.

Já o caso 1684 refere-se a um arquivo com acusações variadas, que englobam casos de tortura com diferentes pessoas e em diferentes locais. É resultante de três petições diferentes recebidas pela CIDH em junho e julho de 1970, e envolveu dezenas de casos, dentre os quais se destaca o assassinato do Padre Antônio Henrique Pereira Neto, assistente do Arcebispo Hélder Câmara, no Recife, em 1969 (BOTI, 2017). Ao ser exigido responder sobre tais casos pela CIDH, o governo brasileiro respondeu pedindo a prorrogação do prazo. Alegava-se, nos discursos oficiais, que o caso era deveras extenso, e que o esgotamento da investigação a nível interno poderia levar um tempo maior do que o prazo estabelecido pela Comissão em suas demandas.

Documentos trocados entre um Comissário brasileiro à época e o MRE explicitam que os dois casos que preocupavam o regime brasileiro foram registrados nos Relatório 1973 à Assembleia Geral. Esse documento ainda não havia sido publicado por faltar orçamento (MRE, dd/07/76<sup>6</sup>). O Comissário alerta também, em correspondência ao MRE, que estavam em curso outros casos brasileiros na Comissão referentes às violações de direitos humanos empreendidas internamente (MRE, dd/07/76<sup>7</sup>).

O papel do Itamaraty, de reagir defensivamente e de se precaver internacionalmente frente ao que ocorria no campo institucional, é intensificado na medida em que a pauta de direitos humanos vai ganhando protagonismo internacional. Por mais que a diplomacia brasileira não admita abertamente sua participação no esquema repressivo institucional estruturado durante o regime militar, é possível vislumbrar que a política externa nunca esteve descolada dos acontecimentos internos (CASTILHO, 2014).

A análise documental torna explícitos os pontos de tensão entre a política interna e externa, bem como nos permite depreender que a atuação supostamente negligente do governo brasileiro frente à Comissão, tardando em responder e oferecendo respostas rasas e efusivas, não se dava de maneira descoordenada e pontual, mas fazia parte de uma estratégia estabelecida em proximidade do presidente Geisel com seu chanceler, Silveira.

Cavallaro (2002, p. 486) aponta ainda que “ao mesmo tempo, sabíamos de forma extraoficial que muitos governos estavam aplicando pressão sobre a Comissão, muitas vezes com sucesso, para evitar que os casos avançassem de acordo com as normas processuais do

---

<sup>6</sup> Telegrama Recebido pelo MRE de Dunshee de Abranches sobre “Comissão Interamericana de Direitos Humanos em dd/07/76 (não consta dia, apenas mês e ano). Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

<sup>7</sup> Telegrama Recebido pelo MRE de Dunshee de Abranches sobre “Comissão Interamericana de Direitos Humanos em dd/07/76 (não consta dia, apenas mês e ano). Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

sistema”. Pela análise documental realizada, assegura-se que o Brasil figura entre esses governos, situando-se entre os protagonistas de uma atuação coordenada entre outros países latino-americanos que passavam por situações políticas similares, sob os escombros de regimes ditatoriais, e que precisavam se garantir defensivamente.

É com esse plano de fundo que se torna possível começar a traçar a relação entre Política Externa do Pragmatismo Ecumênico e Responsável e a narrativa oficial de proteção dos direitos humanos no governo Geisel, perante as instituições internacionais. Quando o enfoque da pasta de política externa encontra a temática dos direitos humanos, as preocupações do governo brasileiro não eram meramente de ordem institucional, mas eram, sobretudo, acerca dos impactos que as decisões institucionais poderiam ter sobre a mídia internacional e, por consequência, sobre a redução de prestígio que o país buscava conquistar por meio de sua articulação internacional.

Assim sendo, observou-se que o Brasil não negava, de maneira literal, a narrativa de direitos humanos internacionais, mas, sim, moldava essa narrativa de acordo com seus interesses. Em 15 de março de 1974, Silveira faz um discurso onde chega a afirmar que “os direitos humanos constitui (sic) *uma das preocupações mais relevantes* que pode ter o Estado. O conjunto das normas jurídicas vigentes no Brasil assegura o respeito a esses direitos e meu Governo dispõe de meios para prever eventuais violações e sancionar seus autores” (MRE, 15/03/1974b<sup>8</sup>. Grifo nosso).

A relação entre a política externa e política doméstica é de um constante eco. Ações de dimensão internacional reverberam em grande medida internamente. Hill (2003) afirma que o estudo da política externa deve estar apto a integrar os ambientes interno e externo. Segundo ele, os impactos gerados pelas ações de política externa ressoam em distintas camadas do jogo de política doméstica, e vice-versa.

## **2.1 Sustentáculos da narrativa oficial de defesa do governo brasileiro frente aos organismos internacionais**

Identificou-se que para o governo brasileiro se posicionar quanto aos temas de direitos humanos internacionalmente tornava necessário uma atuação discursiva minimamente coerente. A análise documental permite destacar os seguintes sustentáculos da narrativa

---

<sup>8</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado do Brasil sobre "Direitos humanos", 15/03/1974b AHMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro. AAS/ME/AG

utilizada oficialmente para se defender: i) argumento em torno da soberania nacional; ii) argumento em torno da atuação engajada do Brasil em instituições internacionais multilaterais de direitos humanos; iii) vinculação da proteção dos direitos humanos ligados aos direitos econômicos e sociais, com preponderância da pauta racial; e, por fim, iv) a acusação de apropriação política da pauta de direitos humanos por parte de países e organismos internacionais.

Quanto ao primeiro ponto, acerca da argumentação em torno da necessidade de que fosse garantida a soberania nacional, nota-se que, em um documento elaborado pelo MRE, intitulado “Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979”, o discurso oficial do governo brasileiro, quando confrontado a respeito da crescente preocupação por parte de alguns Estados-membro da OEA sobre a situação dos direitos humanos no continente, foi “O Brasil, [...] sempre deixou claro que considera a proteção dos direitos humanos matéria da exclusiva competência e responsabilidade dos Estados” (MRE, 16/01/1979). A soberania nacional era um dos argumentos centrais do governo Geisel para se defender de acusações internacionais de violações.

Esse não foi o único documento em que o argumento da soberania aparece. A noção de que a política externa brasileira de direitos humanos não aceitaria ingerências externas esteve presente durante várias aparições públicas do governo brasileiro, e também quando confrontado nos organismos internacionais sobre o tema (MRE, 15/03/1974b<sup>9</sup>; MRE, 16/01/1979<sup>10</sup>). Ao declarar que tais temas eram de exclusiva competência e responsabilidade do Estado, o governo deixou claro que não iria admitir interferências quanto a essa pauta.

Em 1974, Silveira já dava indícios do uso de tal argumento ao afirmar, em seu discurso à Assembleia Geral, agora da ONU, que a solução para qualquer tema de direitos humanos era de responsabilidade única do governo de cada país, e que “num (*sic*) mundo ainda e infelizmente marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas [...] a nenhum país, ou conjunto de países, pode ser atribuída a condição de juiz [...] em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional” (SILVEIRA, 1974, p. 347).

Com base no princípio da soberania, o governo brasileiro buscava se esquivar de ingerências e garantir que as violações que ocorriam internamente não fossem motivo de preocupação internacional. Desse modo, rebuscava seu argumento ao apelar para um princípio

---

<sup>9</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado do Brasil sobre "Direitos humanos", 15/03/1974b AHMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro. AAS/ME/AG

<sup>10</sup> Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979, em 16/01/1979. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 14. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

que rege a organização internacional da qual participava. Um dos princípios da OEA é de que “a ordem internacional é constituída essencialmente pelo respeito à personalidade, soberania e independência dos Estados” (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, 1967, p. 1). Não apenas na OEA, como em todas as organizações multilaterais, o princípio da soberania é fundacional.

Trata-se da pedra basilar para a estruturação do campo de estudos teóricos e atuações diplomáticas nas Relações Internacionais, estando presente, sobretudo, nas vertentes de correntes Realistas que entendem o Estado como um ente unitário soberano, que tem a autoajuda como pedra angular e que deve, portanto, prezar constantemente pela vigilância, não se esquivando do conflito para a garantir seus interesses. A soberania caracteriza-se, então, como a autoridade legítima que um determinado Estado tem sobre sua população e território, devendo procurar se manter, com vistas a evitar que seja aniquilado do Sistema Internacional (MORGENTHAU, 1948). O argumento da soberania faz parte de uma trama sustentada pelo tipo de PEB, escolhida por Geisel. Uma política externa pautada no princípio do pragmatismo não poderia não se apresentar soberana.

De maneira complementar a esse argumento, encontra-se, ainda, uma segunda defesa argumentativa: a afirmação de que o Brasil sempre colaborou com os trabalhos do órgão interamericano de proteção dos direitos humanos, bem como com demais instrumentos internacionais (MRE, 16/01/79<sup>11</sup>). Trata-se de uma pretensa concordância com a instituição, o que não se configura ser verídico quando em contraste com as práticas nitidamente esboçadas de sabotagem para com a organização. O chanceler Silveira afirmou, em distintas ocasiões, que o Brasil cooperava com a Comissão de Direitos Humanos da ONU e com a CIDH em suas atividades de defesa dos direitos humanos, mas que não via eficácia em atribuir-lhes funções inquisitórias ou judiciárias. Ele chegou a afirmar que “nossa adesão à causa dos direitos humanos é *sincera, integral e definitiva*. Empenhamo-nos, nacionalmente, por levar a bom termo a construção de uma sociedade que permita a plena realização do homem brasileiro. Essa é uma causa nossa e um compromisso nosso” (MRE, 15/03/74, p. 3. Grifo nosso).

Além de faltar com a verdade em tal afirmação, pois, conforme elucidado no tópico anterior, o governo brasileiro dava respostas efusivas e imprecisas às demandas da CIDH, o governo brasileiro ainda endossou tal argumento em torno da persona de Dunshee de Abranches: “O Brasil favoreceu a ideia da cooperação multilateral [...] e colaborou com a

---

<sup>11</sup> Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979, em 16/01/1979. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 14. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

CIDH. Membro da Comissão há vários anos, o jurista brasileiro Carlos Dunshee de Abranches foi vice-presidente da Comissão por dois mandatos e eleito presidente do órgão” (MRE, 16/01/79<sup>12</sup>).

O argumento personalista em torno de Dunshee de Abranches para tentar validar uma postura positiva do Brasil em matéria de direitos humanos durante o regime Geisel é infundado, afinal, os documentos evidenciam que o jurista atuou inúmeras vezes em desfavor à publicação de casos de violações ocorridas no território brasileiro, embora esta lhe fosse uma competência proibida. Além disso, o fato de um brasileiro ocupar o cargo de Comissário em determinado órgão de proteção de direitos humanos em nada se conecta com a devida proteção que é outorgada a esses direitos no plano interno pelo Estado. Dunshee era um funcionário da CIDH, e o fato de ter nacionalidade brasileira não ameniza o desmerecimento institucional que o governo fazia à agenda de direitos humanos.

O argumento que tenta, pretensamente, conectar a atuação do Brasil em organismos internacionais com a proteção interna de direitos e garantias é encontrado também no trecho da fala de Silveira, o qual afirma que o Brasil é bem compreendido pela maioria da comunidade internacional, pois há, ainda, “o fato de o Brasil ter sido eleito como o quarto país mais votado, pelos membros do Conselho Econômico e Social da ONU para integrar a Comissão de Direitos Humanos”. Silveira afirma também, nessa correspondência: “frisei que [nesta votação] os Estados Unidos obtiveram apenas um voto a mais que o Brasil” (MRE, 01/06/77<sup>13</sup>).

Em uma intervenção de Silveira por ocasiões de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA, o chanceler afirmou que o país esteve comprometido com as discussões sobre o tema no seio da OEA e que vinha, gradualmente, acumulando um acervo de conceitos relevantes para o tratamento desapassionado da questão (MRE, 15/03/1974a<sup>14</sup>). Fato tal que se encontrava ameaçado pela suposta “repentina politização do tema” e apropriação por parte de determinados agentes para justificar uma ingerência interna indesejada em questões referentes aos direitos humanos no território nacional. O Brasil apresentava-se como um Estado supostamente tão comprometido com a agenda de direitos humanos que afirmava estar sendo notado e reconhecido internacionalmente.

---

<sup>12</sup> Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979, em 16/01/1979. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 14. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

<sup>13</sup> Telegrama Recebido sobre “Programa Oficial de Visita da Sra. Rosalyn Carter” em 01/06/1977. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>14</sup> Discurso proferido pelo Ministro Silveira por ocasião de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA sobre “Direitos humanos”, 15/03/1974a. HMRE-B. Caixa 18. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro.

Outro subterfúgio narrativo utilizado foi o argumento ligado à proteção de direitos humanos de segunda geração. Tratava-se de um dos argumentos mais densamente explorados pelo regime à época. Para tanto, o governo dava ênfase à proteção dos direitos econômicos e sociais, silenciando-se ao ser acusado de violar os direitos civis e políticos. Em um documento do MRE, o chanceler Silveira afirmou na OEA que “quando falamos de direitos humanos, devemos entender, em primeiro lugar, aqueles direitos fundamentais sem os quais a própria condição de ser humano [...] não se pode realizar”. Ao enumerar quais seriam esses chamados direitos humanos, o chanceler afirmou: “tais como o direito do homem a alimentar-se, a vestir-se, a crescer em boa saúde, a educar-se, a trabalhar, a viver sem o estigma de preconceitos raciais, a praticar com liberdade sua religião” (MRE, 15/03/74<sup>15</sup>). Todos os citados enquadram-se no que se convencionou chamar de direitos de segunda geração.

Em sua entrevista ao CPDOC, Silveira também afirmou que a articulação brasileira tinha uma posição que extrapolava os direitos políticos, enfocando-se em proteger direitos de cunho econômico e social. Segundo ele, “O meu trabalho [...] era levar o Brasil cada vez mais para uma posição construtiva em matéria de direitos humanos globais, que incluíam também os direitos sociais. Não só políticos não” (SILVEIRA, 1982b, p. 159).

Essa retórica defensiva era recorrente na chancelaria brasileira. Ao valorar-se as proteções oferecidas aos cidadãos brasileiros nos polos econômicos e sociais, Silveira tirava o foco das repressões políticas e vislumbrava criar um cenário valorativo positivo para a imagem que o Brasil buscava consolidar internacionalmente. Vale lembrar que o chamado Milagre Econômico ainda era recente na memória do brasileiro, e havia simbolizado um crescimento exponencial para a economia brasileira, um suposto salto na garantia de direitos econômicos e sociais, apesar da repressão.

Quando exposto à necessidade de explicar internacionalmente quais eram os direcionamentos de sua política externa de direitos humanos, o regime brasileiro optou por discursar vagamente em torno de proposições abrangentes, como a sabida necessidade de que fossem garantidos os direitos de vertentes econômicas e sociais em detrimento dos direitos políticos e civis, porque, assim, tornar-se-iam menos evidentes as violações internas. Ao afirmar que “Historicamente, o desenvolvimento econômico [...] tem se revelado essencial para

---

<sup>15</sup> Discurso proferido pelo Ministro Silveira por ocasião de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA sobre "Direitos humanos", 15/03/1974a. HMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro.

assegurar o gozo dos direitos humanos” (MRE, 15/03/74<sup>16</sup>), o Itamaraty buscava fazer uma associação entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos humanos. Houve, inclusive, uma recomendação do Grupo de Trabalho Interministerial de que uma estratégia a ser adotada pelo Brasil poderia ser na linha de que: “paralelamente, deve ser realizado esforço positivo naquelas áreas dos direitos humanos [...] nas quais a experiência brasileira vem se mostrando modelar” (MRE, 22/12/75<sup>17</sup>). Ao exemplificar, nessa reunião, quais seriam as áreas onde o Brasil se mostrava “modelar”, o relatório tangenciou temas majoritariamente de direitos sociais, como a tolerância religiosa, direitos da mulher e igualdade racial.

Assim sendo, a preponderância dos direitos de segunda geração sobre os direitos civis e políticos de primeira geração tornou-se um argumento defensivo comum para o regime brasileiro perante os fóruns internacionais à época. Apesar da intencionalidade notavelmente nefasta, deve-se admitir que se trata de um argumento, até certo ponto, sofisticado, afinal, é certo compreender que, no rol de direitos humanos, encontra-se, por exemplo, o direito político do exercício ao voto, que estava sendo minado pelo regime não democrático vigente. Também é certo que, no rol de direitos humanos, encontram-se os direitos de acesso às condições de educação e lazer, os quais o governo afirmava estar implementando por meio de programas com foco na redução de desemprego e na geração de renda.

Tem-se, contudo, nessa apropriação discursiva geracional, mais uma evidência de como o estudo segregacionista da totalidade dos direitos humanos pode ser nefasto para sua aplicabilidade prática em termos de política externa, como evidenciado no capítulo 1. Direitos humanos devem ser entendidos em sua totalidade, e sua apropriação em fases geracionais, nesse caso, foi prejudicial para os fins que a CIDH almejava alcançar.

Aliado a esse discurso de preponderância dos direitos de segunda geração, se encontrava o argumento de que a pauta racial estava sendo levada com centralidade no Brasil. O governo ampliou, à época, seu compromisso com as políticas de igualdade racial (MRE, 15/03/1974b<sup>18</sup>), fazendo disso uma estratégia.

No relatório de realizações do governo Geisel, que trata de direitos humanos, fica explícito que o governo brasileiro dava centralidade à promoção da igualdade racial

---

<sup>16</sup> Discurso proferido pelo Ministro Silveira por ocasião de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA sobre "Direitos humanos", 15/03/1974a. HMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro.

<sup>17</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

<sup>18</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado do Brasil sobre "Direitos humanos", 15/03/1974b AHMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro. AAS/ME/AG

internamente, ao mesmo tempo em que se engajava para promover a agenda internacionalmente, manifestando-se com relação ao *apartheid*, por exemplo. O Chanceler Silveira “reiterou seu repúdio às práticas do *apartheid* e [...] prestando seu mais dedicado apoio a todas as medidas que tenham por fim a igualdade racial e que auxiliem a consolidar, assim, a paz e a segurança internacionais” (MRE, 16/01/1979, p. 14<sup>19</sup>).

Em julho de 1975, uma missão especial de um organismo internacional visitou o Brasil e, nessa ocasião, o governo fez uma contribuição de dez mil dólares para o Fundo Fiduciário, destinado a expandir informações sobre o *apartheid*. O Brasil adotou também, além da referida medida de apoio financeiro, a estratégia de apoio moral à causa, determinando a celebração do Dia Internacional da Eliminação Racial, com cerimônia no Itamaraty. No discurso de abertura de Silveira no Itamaraty, o Ministro chegou a afirmar que a segregação racial era uma das mais indignas formas de violação de direitos humanos (MRE, 05/04/1977<sup>20</sup>).

Outro exemplo dessa estratégia narrativa ocorreu durante a visita de Rosalyn Carter ao Brasil. Quando o assunto de direitos humanos apareceu, em audiência de 7 de junho de 1977, Geisel afirmou que:

O fato que melhor evidencia o profundo respeito brasileiro pelos direitos humanos é a ausência de preconceito racial e religioso. Talvez o Brasil seja realmente um exemplo para o mundo, com sua sociedade multirracial coexistindo em harmonia. Temos uma legislação que existe há vários anos e que pune severamente qualquer tendência racista. Somos um país livre, e que respeita a liberdade (MRE, 07/06/1977. Grifo nosso).

Por esse conteúdo, observa-se que não apenas a pauta racial, mas os direitos sociais como um todo, faziam parte do pacote narrativo empreendido na defensiva pelo regime Geisel. O Brasil detém, ainda hoje, quase 50 anos após essa afirmação, dados alarmantes quanto à pauta racial, não sendo, em hipótese alguma, permitido narrar sua conduta como “um exemplo para o mundo”.

Um último argumento recorrente na linha defensiva brasileira diz respeito à instrumentalização política dos direitos humanos. O governo de Ernesto Geisel acusava, de maneira genérica, alguns Estados e instituições internacionais de se apropriarem politicamente dessa agenda humanística com a finalidade de promover ingerências em determinados países.

---

<sup>19</sup> Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979, em 16/01/1979. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 14. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

<sup>20</sup> Discurso Pronunciado por Sua Excelência o Senhor Embaixador Antonio F. Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura da cerimônia alusiva ao dia internacional para a eliminação da discriminação racial em 05/04/1977. Acervo CPDOC. Caixa 18. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro.

Esse argumento caminhava lado a lado com o argumento em torno da soberania nacional. Nas palavras de Silveira, “O Brasil se opõe a formas de ação internacional no campo de direitos humanos que decorram apenas do interesse político deste ou daquele Estado”, e complementa que “o Brasil rejeita a utilização seletiva dessa questão como um instrumento político” (MRE, 15/03/1974b<sup>21</sup>).

Ao utilizar esse argumento em fóruns multilaterais, o governo acrescentou ainda que tal tipo de apropriação política podia prejudicar a convivência entre os Estados soberanos, dando a entender que a pauta de direitos humanos poderia gerar ruídos de convivência e abalar as relações diplomáticas, além de cobrar idoneidade do tratamento da questão, evitando as chamadas percepções falsas. “A questão da cooperação internacional para os direitos humanos estará inscrita na agenda hemisférica dos próximos anos. Seu tratamento futuro, porém, deve ser escoimado de percepções falsas e de pressuposições antiquadas” (MRE, 22/09/1978<sup>22</sup>), afirmou Silveira em discurso oficial.

Esse argumento é densamente explorado por Silveira em suas narrativas, especialmente quando chega a afirmar que “é evidente a politização da questão [...] para fins distintos da proteção intrínseca dos direitos do homem” (MRE, 15/03/1974<sup>23</sup>), complementando que tal comportamento era inadmissível por parte dos organismos internacionais, uma vez que influíam diretamente na vida privada dos países, os quais deveriam simbolizar ambientes neutros em pretensões políticas quando a pauta em questão era a agenda de direitos humanos.

Trata-se de um argumento que dialoga bastante com o primeiro apresentado: a necessidade de se preservar a soberania nacional; contudo, agora um pouco mais rebuscado ao fazer acusações, ainda que não fundamentadas, de que tal pauta era alvo de apropriação política por parte de países que desejam obter ganhos relativos no Sistema Internacional. Configura-se, por fim, como um argumento defensivo-ofensivo, pois, ao mesmo tempo em que apresentava a visão de resistência do governo brasileiro às acusações sofridas internacionalmente, também rebatia ofensivamente, acusando genericamente os Estados e instituições de estarem politizando a questão em troca de ganhos individuais relativos no sistema internacional.

---

<sup>21</sup> Intervenção do Senhor Ministro de Estado do Brasil sobre "Direitos humanos", 15/03/1974b AHMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro. AAS/ME/AG.

<sup>22</sup> Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22/09/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

<sup>23</sup> Discurso proferido pelo Ministro Silveira por ocasião de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA sobre "Direitos humanos", 15/03/1974a. HMRE-B Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. Rio de Janeiro.

## 2.2 Negações interpretativas e implicatórias na agenda de direitos humanos da PEB de Geisel

Enquanto a diplomacia oficial usava termos como “soberania”, “direitos econômicos e sociais”, “igualdade racial” e “interesse nacional” para subverter a lógica imperativa da ingerência estadunidense para com o Brasil e se esquivar das acusações, outras estratégias eram operacionalizadas visando se defender internacionalmente (estas serão elucidadas no capítulo seguinte). Sustentar discursivamente a importância de certos direitos em detrimento de outros colocava o país na postura defensiva, ao mesmo tempo em que o governo brasileiro, em situações mais específicas e de maior ameaça, também atacava os Estados Unidos por sua política de indignação seletiva na frente dos direitos humanos, além de reagir aos organismos multilaterais de proteção.

Dentre os ataques aos EUA, citações eram frequentes quanto ao caso dos porto-riquenhos ou das desigualdades raciais que acometiam os estadunidenses e que se configuravam igualmente, portanto, como violações de direitos humanos. O chanceler Azeredo da Silveira encontrava, nesses termos, a chancela para a retomada de bases principiológicas da política externa pragmática, reafirmando seu compromisso de resolver as questões internas sem a necessidade de uma ingerência externa, passando pela defesa de uma diplomacia que se alinharia com o que acreditasse, prezando pelo interesse nacional.

Observou-se também que os EUA, possivelmente já cientes de que a resposta brasileira às acusações de violações de direitos humanos no continente poderia ter uma influência regional, e consciente das históricas relações diplomáticas entre os dois países, adotava a abordagem de fortalecimento institucional da CIDH para pressionar por direitos humanos, fomentando diplomaticamente – e com doses extras e inesperadas de financiamento – a instituição, para que a centralidade da pasta na América Latina fosse mantida e, em certa medida, ampliada.

Nos EUA, a Lei de Assistência Externa de 1973-1974 orientava Carter a negar assistência militar ou econômica a governos que violassem princípios de direitos humanos. Nesse mesmo período, o departamento *Council of Foreign Relations* afirmou em um estudo que os Estados Unidos deveria buscar um alinhamento pró-direitos humanos e contrário aos regimes militares que se desencadeavam na região latino-americana. Posteriormente, o Congresso estadunidense instituiu limites específicos à assistência econômica dos EUA a países violadores de direitos fundamentais (CATERINA, 2012a).

Toda a atuação internacional desse país em prol dos direitos humanos nas Américas levou o governo brasileiro a adotar posturas ainda mais defensivas em casos específicos. Dois casos foram emblemáticos para a imprensa brasileira e para as redes transnacionais expandirem a visibilidade internacionalmente: o caso de Stuart Angel, filho de Zuzu Angel, e o caso Vladimir Herzog. O caso de Stuart Angel remete ainda ao tensionamento das relações entre Brasil e Estados Unidos.

O caso de Stuart Edgard Angel, que teve início ainda em 1971, tomou expressividade apenas no governo Geisel pelo ativismo de Zuzu Angel, sua mãe. Em maio de 1971, o jovem estudante de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), foi preso e levado para o Centro de Informações de Segurança da Aeronáutica (CISA), na base aérea do Galeão, da III Zona Aérea, de onde desapareceu (BRASIL, 2014). O relatório da Comissão Nacional da Verdade (CNV) aponta que, nesse mesmo lugar, foi torturado e morto, tendo permanecido por muito tempo na lista de desaparecidos.

Stuart e sua companheira eram integrantes do movimento revolucionário MR-8, grupo de ideologia socialista que fazia luta armada contra o regime. Ele havia sido acusado de compor a frente de trabalho armado, responsável por assaltar e sequestrar o então embaixador americano, Charles Burke Elbrick, em 1970 (BRASIL, 2014). O desaparecimento de Stuart Angel, no entanto, não passaria despercebido. Sua mãe, a famosa estilista Zuleika Angel Jones, mais conhecida como Zuzu Angel, começou uma forte campanha de pressão nacional e internacional para trazer visibilidade ao caso. A pressão de Zuzu resultou na demissão do Ministro da Aeronáutica e no afastamento de outros sete representantes militares de alta patente. Contudo, feito isso, o regime começou a negar formal e ostensivamente a prisão de Stuart (BRASIL, 2014).

Enquanto ainda figurava na lista de desaparecidos, a busca de Zuzu por seu filho foi incessante e envolveu desfiles, aproximação com personalidades culturais relevantes, denúncias formais e demais ações, que levaram o caso a tomar proporções internacionais, fato que gerou grande incômodo no setor militar. O pai de Stuart, Norman Angel Jones, era cidadão estadunidense e, em visita a Washington, a estilista se reuniu com o pessoal do Departamento de Estado para denunciar o que ocorria no Brasil durante o regime ditatorial.

Zuzu Angel mobilizava esforços para ampliar a visibilidade do caso de Stuart Angel, quando o general americano Mark Clark e o então Secretário de Estado dos Estados Unidos, Henry Kissinger, visitaram o Brasil em fevereiro de 1976. Após alcançá-los no hotel onde estavam hospedados, ela lhes entregou um dossiê e um exemplar do livro de Hélio Silva, alguns

documentos e uma carta manuscrita em inglês, na qual destacava a importância de se olhar para as supressões de direitos no Brasil governado pelos militares (BRASIL, 2014).

Em Nova Iorque, em um de seus desfiles, Zuzu continuou denunciando os abusos do governo brasileiro ao apresentar seu protesto contra o regime estampado em suas roupas. O desfile foi qualificado como “passarela da tortura”: todos os modelos tinham a tonalidade preta e se relacionavam com temas de cunho político. Na última apresentação, Zuzu apareceu, em protesto, vestida toda de preto, com uma caveira branca, e relatou a morte violenta de seu filho.

Em paralelo à luta de Zuzu, a Anistia Internacional (AI) ofereceu apoio ao caso, ciente de sua visibilidade estratégica, por se tratar do filho de uma personalidade prestigiosa e de um cidadão estadunidense. A atuação da AI se deu majoritariamente junto ao Congresso estadunidense, oferecendo subsídio para que pressionassem o governo brasileiro por uma atuação que respeitasse os direitos humanos. Após a campanha de pressão da AI e o ativismo de Zuzu, o governo brasileiro foi informado acerca do crescente interesse do Congresso estadunidense em temas relacionados aos direitos humanos, mas isso não foi suficiente para cessar as violações (CATERINA, 2012b).

Apesar da pressão externa, o caso teve um desfecho trágico, culminando com a morte da estilista em um suposto acidente de carro, em 1976. Testemunhas afirmaram ter visto o carro de Zuzu ter sido bruscamente interceptado por outro carro. Anos mais tarde, em 1998, a morte de Zuzu, enquanto clamava por justiça para seu filho, foi creditada ao governo militar, por meio do que consideraram “estratégia de neblina”.

Outro caso de relevância nacional trata-se do suposto assassinato de Vladimir Herzog, que fez aumentar o clamor público contra a repressão. Em 1975, o jornal Folha de S. Paulo notificou a morte do jornalista Vladimir Herzog, contendo um comunicado emitido pelo próprio Exército a respeito do que teria ocorrido dias antes nas dependências do DOI-CODI. A versão oficial da morte destacava com detalhes que, após ser procurado na sala onde havia sido deixado desacompanhado, o jornalista havia sido encontrado morto, enforcado, tendo, para tanto, utilizado uma tira de pano.

Vladimir Herzog era originário da então Iugoslávia, e sua família fugiu para a Itália e, depois, para o Brasil, para se safar da perseguição nazista aos judeus. No final de década de 1950, Vladimir se graduou em Filosofia, pela Universidade de São Paulo (USP), e deu início à sua carreira como jornalista. Chegou a ser diretor na TV Cultura de São Paulo, e sua militância política limitava-se a integrar o PCB, reconhecido por rejeitar a linha armada (BRASIL, 2014).

Documentos revelam que havia monitoramento de informação sobre Herzog, e estas eram caracterizadas como perigosas para o regime militar. O jornalista foi convidado a

apresentar-se, então, ao DOI-CODI/SP, em 25 de outubro, sob a suspeita de integrar e articular contatos com membros do PCB. Após ser colocado sob custódia dos agentes de segurança, foi encontrado enforcado, em suspensão incompleta, com as pernas apoiadas no chão da cela em que fora preso. Segundo o comunicado oficial, o jornalista havia se suicidado e deixado um documento de punho, em que admitia atuar no PCB e revelava seus contatos no partido.

O suposto suicídio foi contestado na análise dos laudos pós-morte, que ressaltavam que Herzog estaria impossibilitado de cometer tal ato, dada a baixa altura da janela onde foi encontrado e fotografado. O velório, que reuniu cerca de 8 mil pessoas, marcou a grande repercussão que o caso teve em todo o território nacional e na imprensa internacional.

Em pronunciamento oficial no Senado Americano, Edward Kenedy proferiu discurso demonstrando grande preocupação com a situação dos direitos humanos no Brasil, citando o caso de Herzog (CATERINA, 2012a). Anos mais tarde, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou o Estado brasileiro responsável pela falta de investigação, julgamento e punição dos responsáveis pela morte e tortura de Herzog, bem como pela aplicação da Lei de Anistia no caso (FILHO et al., 2018).

Ainda no tocante à visibilidade internacional dos casos de violações de direitos humanos no Brasil, documentos comprovam que o MRE monitorava semanalmente, ao longo do regime Geisel, a frequência com que as violações eram repercutidas no exterior. Apenas no intervalo de 06 a 13 de fevereiro de 1976, uma semana, no subtópico intitulado “subversão”, o correspondente responsável por mapear as ações brasileiras apontava para casos que apareceram nos seguintes veículos: The Guardian, na Inglaterra; Revista Afrique-Asie, de circulação intercontinental; Jornal Berliner-Zeitung, na Alemanha; Jornal O Diário e Expresso Revista, ambos em Portugal; Rádios Havan, de Cuba; e Rádio Tirana, na Albânia<sup>24</sup>. O período era crítico devido, majoritariamente, às repercussões do caso Herzog, que havia ocorrido em outubro do ano anterior e ainda ressoava com bastante preponderância entre os dissidentes da esquerda nacional, que se articulavam transnacionalmente.

A visibilidade dada no cenário internacional para os casos brasileiros, somada à atuação da CIDH e dos Estados Unidos no contexto regional, foram pontos de alerta para que o governo brasileiro buscasse a dupla postura elucidada nos tópicos e capítulos seguintes: uma narrativa defensiva e uma articulação diplomática de enfrentamento silencioso. A análise crítica que se

---

<sup>24</sup> Por mais que o monitoramento de tópicos específicos pudesse ser uma prática habitual do regime como um todo, julgou-se pertinente mencioná-lo para manter dimensão do quanto as violações de direitos humanos e atos de conclamada “subversão” repercutiam internacionalmente e geravam preocupação no governo em questão.

pode aferir a partir da documentação elencada é de que ambas as estratégias eram complementares entre si e cumpriam com o objetivo de Geisel perante os atores internacionais.

Em sua obra “*States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering of Others*”, Stanley Cohen (2001) examina como os indivíduos e Estados atuam frente a situações deflagradas de atrocidades e sofrimentos relacionados às violações de direitos humanos. O autor conceitua os diferentes tipos de negação perpetradas por governantes que decidem seletivamente o prisma pelo qual irão enxergar determinada situação ou fato, usando escusas para evitar a concretude de eventos que gerem elevado custo político. Mediante as tipificações de Cohen (2001), será posicionada a postura do governo brasileiro a seguir.

Antes de abordar as três formas de negação caracterizadas por Cohen (2001) no campo dos direitos humanos, convém destacar o que o autor considera como conceito de negação. Para Cohen (2001), a negação pode ser tanto um estado pessoal e privado, como também um fenômeno público, social e cultural. Contudo, independente de estar no estado pessoal, a negação é sempre um esforço coletivo. O autor atesta que os entes políticos compartilham e aprendem uns com os outros o que socialmente se espera que seja ignorado, e isso gera uma “visão/reconstrução compartilhada da realidade”, fenômeno em que as violações de direitos humanos não são, ou são apenas parcialmente, reconhecidas. Quando a negação coletiva é usada como resposta oficial de um Estado, o obscurantismo tende a ser manifestado pelas vias institucionais.

O primeiro tipo de negação, para Cohen (2001), é a negação literal (*literal denial*), que ocorre quando o Estado deliberadamente afirma que determinada realidade de supressão de direitos humanos é falsa ou não ocorreu. Essa é a forma convencionalmente mais óbvia de negação, e está comumente associada às fachadas ideológicas do Estado. Quando em negação literal, estadistas e funcionários do Estado reiteram a narrativa de que determinada atrocidade “não ocorreu”, servindo como uma defesa geral contra o reconhecimento de fatos incontestáveis. Pode haver, atrelado a esse tipo de negação, outras ações relacionadas à não apresentação de dados, ou uma postura impeditiva de que grupos organizados pela sociedade civil e a mídia acessem determinadas informações institucionais.

O segundo tipo de negação descrita por Cohen (2001), empreendida por Estados face às situações de violações de direitos humanos, é a negação interpretativa (*interpretative denial*). Essa forma de negação admite que algo está acontecendo, mas assume que este “algo” deve ser visto sob uma perspectiva diferente. Em suma, esse tipo de negação não tenta desqualificar por completo a violação ocorrida, mas sim atribuir a ela uma interpretação distinta do que, de fato,

aconteceu. Assim, os fatos não são negados, mas a roupagem que lhes é atribuída pode atingir outras tonalidades.

Essa interpretação distinta pode ser eufêmica, pode se dar via transferência de responsabilidade (atribuindo a culpa pelo ocorrido a outro ator sociopolítico), ou ainda pode esbarrar em legalismos para justificar sua ocorrência. Um exemplo de negação interpretativa ocorreu durante a Segunda Guerra Mundial, quando a referência às mortes ocorridas nos campos de extermínio era atribuída às justificativas eufêmicas como as de trabalho duro, fome e exaustão, enquanto, na verdade, estava ocorrendo uma proposital erradicação de certos grupos por uma determinação ideológica de um estadista e seu aparato institucional de supressão de direitos (DE HAAN, 2016).

Por fim, o terceiro tipo de negação exposto por Cohen (2001) é a negação implicatória (*implicatory denial*). Nesse caso, também não há negação dos fatos, e nem se trata de macular sua interpretação, mas busca-se atribuir um significado moral distorcido a eles, destacando determinado grau de indiferença à sua relevância para justificar a ocorrência da dita violação. A realidade do que está acontecendo é reconhecida e, até determinado ponto, apartada da consciência. É o paradoxo entre saber e não saber que, segundo Cohen (2001), está no cerne desse conceito de negação.

A análise dos documentos comprovou que o comportamento do governo Geisel perante as violações de direitos humanos oscilava entre o que Cohen (2001) conceituou como negação interpretativa e negação implicatória. Frente às organizações internacionais no cenário interamericano, em dados momentos, o governo brasileiro deu uma interpretação eufêmica ao que ocorria, minimizando as atrocidades, sendo evasivo nas respostas, reduzindo as violações de direitos humanos a temas de menor importância. Sendo assim, o governo implementava a negação interpretativa ao tentar alterar o significado das violações ou colocá-las sob outro *framing* de perspectiva.

Em outras circunstâncias, o governo brasileiro praticava a negação implicatória, atribuindo às atrocidades uma carga de determinadas justificativas, como, por exemplo, a necessidade de se combater o terrorismo implementado pela ideologia comunista, ou a importância dos aparatos de defesa nacional e de segurança frente às possíveis ingerências externas de países que tinham uma agenda nefasta para o Brasil.

Geisel e Silveira empreenderam notavelmente uma postura defensiva no que tange aos direitos humanos. As argumentações de negação ocorriam para que o regime mantivesse o sustentáculo moral perante a comunidade internacional e evitasse perda de prestígio externo, o que poderia abalar o sistema de distensão interno.

As escolhas por não enviesar ideologicamente as premissas da política externa e por ajustar o tom do discurso para direitos humanos formou parte do rol de estratégias do governo de Ernesto Geisel e seu chanceler Silveira, enquanto precisaram responder ao sistema interamericano.

### **2.3 Leitura sumarizada da narrativa oficial**

Todas as práticas discursivas empreendidas pela diplomacia brasileira, e que foram fundamentadas pela chancelaria em suas trocas de correspondência, nos permitem concluir que a postura brasileira durante o regime Geisel, em matéria de direitos humanos, foi elaborada de modo a firmar uma narrativa minimamente coerente e defensiva nos organismos internacionais. Havia uma estratégia em torno da negação da narrativa nos fóruns multilaterais, mas não a negação literal.

Ao afirmar que “o Brasil tem atuado de maneira construtiva [para os direitos humanos], contribuindo para que a CDH se desincumba de maneira correta e eficaz do mandato a ela conferido pela Carta das Nações Unidas” (MRE, 16/01/1979<sup>25</sup>), bem como as demais demonstrações de apoio ao sistema interamericano, Silveira estava trabalhando para criar uma sensação ilusória em que as violações de direitos humanos no Brasil não viessem à tona perante a comunidade internacional, ao mesmo tempo em que retomava bases principiológicas da própria instituição, como a soberania, para reafirmar o compromisso do governo brasileiro de resolver suas próprias questões internas.

Outra troca de correspondência que nos permite ver a postura discursiva oficial escrutinizada sobre a pretensão de que o Brasil era um país livre, é a minuta de telegrama em que se remete à entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à TV Globo, em 1978. O repórter consulta se o Brasil participaria da discussão sobre o relatório de direitos humanos. Silveira, em resposta, afirma que “O Brasil participará de tudo dentro da Assembleia, mas dentro de sua ótica e seu ponto de vista” (MRE, 21/06/1978, p. 2<sup>26</sup>).

Ao trazer tal resposta para a esfera midiática, Silveira dá direcionamentos ainda mais específicos de que “o Brasil não tem nada a envergonhar-se de nenhum país em matéria de

---

<sup>25</sup> Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979, em 16/01/1979. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 14. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

<sup>26</sup> Minuta de Telegrama sobre “Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à TV Globo” em 21/06/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

direitos humanos. Esse país é um país livre” (MRE, 21/06/1978, p. 2<sup>27</sup>), mencionando, em seguida, que, para comprovar tal frase, bastava ver a imprensa, todos os meios de comunicação e, também, a suposta preocupação do governo Geisel com a proteção dos direitos humanos. Em seguida, reitera que “o que nós não aceitaremos é a interferência na vida interna desse país. Esse país é um grande país que conhece seus deveres. E o dever de observar os direitos humanos é um dever do Estado em relação a seus cidadãos” (MRE, 21/06/1978, p. 2<sup>28</sup>).

Em um discurso pronunciado por Silveira no Woodrow Wilson International Center for Scholars, em Washington, datado de 22 de setembro de 1978, o chanceler afirma que a posição do governo brasileiro sobre os direitos humanos fundava-se em três conceitos básicos: i) a obrigação do Estado brasileiro de assegurar respeito dentro das fronteiras e de promover a punição de eventuais violadores; ii) a inadmissibilidade da interferência externa; e iii) o apoio à cooperação internacional para a afirmação, em bases globais, dos direitos humanos de caráter político, econômico e social (MRE, 22/09/1978<sup>29</sup>).

Apesar da retórica aparentemente sólida em fundamentar, com base nesses três pilares, os direcionamentos dos direitos humanos, comprova-se tratar-se de um discurso falacioso, uma vez que o governo operava de maneira sistemática e institucional a fim de garantir que as violações internas não chegassem ao conhecimento internacional. Torna-se possível, por isso, falar-se em trama argumentativa por parte do governo brasileiro.

Em um documento deveras relevante para sumarizar essa narrativa oficial do governo brasileiro, o Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos relatou para o Ministro de Estado algumas situações singulares quanto ao posicionamento estratégico do Brasil nos organismos internacionais de proteção aos direitos humanos.

O relatório faz uma análise de cenário, atestando que havia previsão, à época, de que maior visibilidade fosse dada à causa de direitos humanos no Brasil, visto que estava em curso a substituição de países que absorviam boa parcela das críticas até então. Além do mais, destaca o impacto do processo de descolonização em “liberar mais energia para o tratamento da questão

---

<sup>27</sup> Minuta de Telegrama sobre “Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à TV Globo” em 21/06/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

<sup>28</sup> Minuta de Telegrama sobre “Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à TV Globo” em 21/06/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/MRE/AG.

<sup>29</sup> Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22/09/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

dos direitos humanos” (MRE, 22/12/1975<sup>30</sup>), aliado ao fato de que o governo estadunidense e alguns latino-americanos “apoiam direta ou indiretamente maior militância no campo dos direitos humanos” (MRE, 22/12/1975<sup>31</sup>).

Esse documento também reafirma que “a previsão é que, pouco a pouco, se procurem ampliar os poderes e faculdades que lhes [OEA e ONU] foram conferidos” (MRE, 22/12/1975<sup>32</sup>), demonstrando relativa preocupação com a possibilidade de uma crescente visibilidade negativa que os casos brasileiros poderiam ter nesses espaços internacionais. Contudo, o ponto de maior relevância desse relatório, para se compreender a narrativa oficial do governo brasileiro, é o direcionamento a algumas áreas estratégicas que o Ministro deveria enfocar sua retórica e atuação.

Um exemplo nítido é a orientação de que o governo brasileiro dê “especial atenção aos contatos com os setores relevantes da ONU e da OEA onde atuam, com considerável autonomia, funcionários *influenciáveis* de modo a assegurar um comportamento sóbrio e isento” (MRE, 22/12/1975<sup>33</sup>. Grifo nosso), fazendo alusão a uma gestão brasileira junto aos funcionários dos organismos internacionais, a fim de que não mantivessem relações estreitas com organizações que acusavam o Brasil de violar direitos humanos.

Ademais, o relatório orientava o chanceler a cortar relações e nem sequer acusar o recebimento de documentos provenientes de determinadas instituições internacionais de proteção de direitos humanos, como a Anistia Internacional e o Tribunal Bertrand Russel. Por fim, complementava orientando-o a esforçar-se na reeleição de determinados membros brasileiros que ocupavam posições de destaque junto aos organismos internacionais, como no caso da CIDH, com o professor Dunshee de Abranches, peça fundamental para evitar a publicação de relatórios brasileiros, como se verá no capítulo seguinte.

Por fim, o relatório recomendava ainda que o chanceler tratasse como pauta prioritária a agenda de direitos humanos brasileira frente aos organismos de pressão internacionais. “[propõe-se] o acompanhamento das questões de direitos humanos, especialmente as que se

---

<sup>30</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

<sup>32</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

<sup>33</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

referem ao Brasil, na ONU e na OEA, deve-se fazer de forma *prioritária e permanente*". (MRE, 22/12/1975<sup>34</sup>. Grifo nosso).

Dessa forma, uma análise crítica acerca da narrativa brasileira frente a OEA nos permite atestar que os direitos humanos no Brasil, durante o governo Geisel, não podem ser considerados alijados de uma análise holística que engloba temas de política internacional. Isto é, o governo brasileiro tinha ciência de que as violações que ocorriam internamente poderiam se tornar chamativas aos holofotes internacionais, não apenas pelo fator interno, mas também pelo que acontecia internacionalmente, como a redução do foco no tema do colonialismo e a retirada da centralidade de alguns atores que sempre performavam casos emblemáticos nas recém-criadas organizações de direitos humanos internacionais. Associa-se a isso o ambiente crescente de organizações não-governamentais que se destacavam pelo trabalho aguerrido de *advocacy* junto aos governos democráticos para visibilizar o que ocorria na América Latina.

Sendo assim, evidencia-se que, em oportunidades que eram convenientes, e quando questionado, o governo brasileiro justificava seu respeito aos direitos humanos em torno de questões genéricas e abrangentes que chegavam a extrapolar o supramencionado tripé de pilares elencados por Silveira, e que dizia respeito a uma narrativa razoavelmente coesa: da soberania à democracia racial. Manifesta-se em toda essa narrativa o mito da atuação coerente na proteção de direitos humanos pelo governo brasileiro quando, em realidade, o que se observa são estratégias de busca de subterfúgios, retomando o conceito de estratégias silenciosas de enfrentamento, que serão elucidadas no capítulo que se segue.

### **CAPÍTULO 3: CONTRASTANDO NARRATIVA OFICIAL E PRÁTICA DIPLOMÁTICA: COMO ERAM OPERACIONALIZADAS AS ESTRATÉGIAS SILENCIOSAS NA CIDH**

À medida em que as instituições internacionais careciam de respostas discursivas para questões concernentes às violações de direitos humanos no Brasil, o governo começou a perceber que não bastava o discurso institucional; era necessário agir. Contudo, a ação não era voltada ao atendimento pleno ou gradual dos protocolos de direitos humanos estabelecidos internacionalmente, mas sim ao estabelecimento de articulações com parceiros regionais que também viviam momentos de repressão de direitos humanos para que, juntos, se reconduzisse

---

<sup>34</sup> Relatório do Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado, 22/12/1975. AHMRE-B. Caixa 994. Acervo CPDOC. Arquivo Azeredo da Silveira. AAS. MRE. AG. Secreto. Rio de Janeiro.

o foco do olhar da CIDH para a não publicação de relatórios relacionados às atrocidades cometidas nesses países. Em suma, o governo buscava se resguardar do *shaming* internacional que essas publicações poderiam envolver.

Observou-se, pela análise documental, que as estratégias elencadas a seguir são mecanismos que ecoaram silenciosamente no Palácio do Itamaraty para fazer frente à possibilidade de exposição negativa a nível internacional. As estratégias elencadas a seguir foram encontradas mediante a leitura de entrelinhas; ao escrutínio de expressões e direcionamentos dados pelo MRE aos seus funcionários internacionais e nacionais; e mediante à troca de documentos com embaixadas vizinhas e com funcionários influentes, em uma tentativa de impedir que a pauta dos direitos humanos alcançasse os holofotes da comunidade internacional.

### **3.1 Prática diplomática: as estratégias de enfrentamento silencioso à CIDH**

O enfrentamento à CIDH não foi feito pelas vias oficiais e também não foi feito apenas pela via discursiva. Não é suficiente analisar os discursos oficiais para encontrá-lo. Ele pode ser considerado “enfrentamento silencioso” justamente porque exigiu o estabelecimento de estratégias de articulação que transladavam as esferas designadas para a ação diplomática. Foram enviados telegramas e mensagens com diretrizes que, se expostas publicamente, jamais seriam aceitáveis. Os indícios apresentados em seguida atestam a forma como o governo de Geisel utilizou-se de medidas silenciosas para burlar o sistema regional de direitos humanos, apesar do que constava positivado em tratados internacionais firmados, com os quais o Brasil se aliava, e, até mesmo, na postura discursiva oficial.

A primeira dessas estratégias, e uma das que se repetiu com maior frequência dentre os documentos verificados, foi a articulação individual com demais países latino-americanos, visando postergar decisões desfavoráveis ao Brasil. A diplomacia brasileira foi sagaz ao compreender que não era apenas o Brasil que enfrentava dificuldades frente aos organismos internacionais por acusações de violações de direitos humanos. Alguns dos países vizinhos passavam por situações similares e, portanto, o apoio mútuo poderia ser uma solução adequada para apaziguar os ânimos na região.

Em 1976, o governo brasileiro se viu diante de um momento crucial para o futuro da publicação dos relatórios que destacavam os casos brasileiros. O impasse foi criado quando os Estados Unidos ofereceram uma doação no valor de 102 mil dólares para a CIDH, o que correspondia, à época, a cerca de metade do orçamento anual da Comissão. A doação fazia

parte da estratégia estadunidense de apoio à pauta de direitos humanos internacionalmente, especialmente com o foco nas Américas. Em reunião aberta na CIDH, o Ministro Conselheiro da Missão dos Estados Unidos afirmou que a doação se tratava de uma contribuição especial para apoiar os programas da CIDH, dando como exemplo seminários, bolsas e boletins (MRE, 15/09/1976<sup>35</sup>).

Ainda que não tivesse deixado claro algum tipo de direcionamento quanto ao uso dos recursos, os EUA endossavam a campanha contra as violações na América Latina e estavam cientes de que os organismos internacionais interamericanos atuavam de modo a incitar o chamado *shaming* internacionalmente, captando os olhares de diversos países para os países violadores. Uma das estratégias adotadas pela CIDH para implementar esse *shaming* era, justamente, a publicação de relatórios que detalhavam as violações.

Sob o argumento de uma “Contribuição Especial” (MRE, 30/07/1976<sup>36</sup>), os EUA avançaram, então, com a intenção de promover a dita doação para a CIDH, e a decisão deixou deveras preocupado o governo brasileiro. Foram trocados telegramas entre os países membros da Comissão, em que o Brasil informava a posição contrária à aprovação de tal orçamento (MRE 19/08/1976<sup>37</sup>). Nesses documentos, o governo brasileiro atesta que tal doação, caso efetivada, poderia comprometer a credibilidade da instituição. O argumento utilizado vai no sentido de que o ente doador poderia mobilizar as pautas que quisesse na instituição, uma vez que estaria injetando ali um montante de dinheiro extra. Porém, tais articulações não produziram grandes êxitos e, tendo em vista a baixa expressividade das colocações brasileiras, o governo sugeriu uma saída alternativa.

Seguiu a articulação brasileira propondo, então, que a doação norte-americana à CIDH fosse discutida na Assembleia Geral (AG/OEA) (MRE, 19/08/1976<sup>38</sup>; MRE 16/09/1976<sup>39</sup>; MRE 29/01/1976<sup>40</sup>) e apresentada como argumento oficial, na intenção de evitar apropriações políticas por parte dos países membros. Ou seja, o discurso oficial dizia que, futuramente,

---

<sup>35</sup> Telegrama Recebido pelo MRE sobre “CIDH, Contribuição norte-americana - Comissão de orçamento” em 15/09/1976. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>36</sup> Telegrama enviado pelo MRE para a Presidência sobre “Contribuição especial do governo norte-americano à CIDH” em 30/07/1976. Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>37</sup> Telegrama Recebido sobre “Contribuição especial norte-americana à CIDH. Posição do Brasil” em 19/08/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>38</sup> Telegrama Recebido sobre “Contribuição especial norte-americana à CIDH. Posição do Brasil” em 19/08/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>39</sup> Minuta de Telegrama entre Ministério das Relações Exteriores e Tóquio Akasaka sobre “CIDH. Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento”, em 16/09/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>40</sup> Telegrama Recebido. Missão do Brasil junto a OEA Washington sobre “Direitos Humanos nas Américas. Financiamento da publicação de relatórios” em 29/01/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

qualquer país poderia, unilateralmente, decidir destinar parte de seus recursos a qualquer programa ou órgão específico de seu maior interesse e, assim, se apropriar politicamente da instituição, sendo determinante para configurar seus rumos de atuação, suas prioridades e pautas a serem adotadas.

No entanto, uma análise das estratégias silenciosas da diplomacia brasileira revela que a real intenção em se levar o caso à AG/OEA era a de atrasar o caso intencionalmente e, assim, dar mais tempo para que o governo brasileiro se articulasse com demais Estados que seriam afetados pela doação, a fim de tomarem, juntos, medidas que fizessem frente à possível publicação de relatórios desfavoráveis. Em memorando enviado ao Presidente da República, lhe é explicado, pelo corpo diplomático do MRE, que, tendo em vista a doação estadunidense, havia sido determinada a instauração das seguintes providências: “Gestões junto às chancelarias latino-americanas, a fim de reunir o apoio possível para essa posição brasileira e de possibilitar, na hipótese provável de que o assunto seja enviado ao CP/OEA, que esse órgão remeta o assunto à decisão da VII AG da organização” (MRE, 30/07/1976<sup>41</sup>).

Em seguida, no mesmo documento, ao discorrer sobre as razões, explicita-se que “dado que essa reunião se realizará somente no próximo ano, estariam superadas quando examinado o oferecimento norte-americano, as condições atuais relativas ao panorama eleitoral interno dos EUA, que indubitavelmente influenciam a atitude daquele governo” (MRE, 30/07/1976<sup>42</sup>), fazendo clara alusão ao fato de que, ao postergar tal decisão, a eleição estadunidense poderia ter muito menos eco sobre a centralidade da pauta. Em suma, esperava-se que, após o período eleitoral, e caso Carter não assumisse o cargo de presidente dos EUA, a agenda de direitos humanos voltaria à invisibilidade a nível internacional e haveria menor preocupação quanto ao tema.

O argumento oficialmente apresentado não refletia, naquele momento, quais as reais intenções da diplomacia brasileira à época. Tais interesses aparecem em documentos subsequentes, quando fica claro que a contribuição estadunidense deixou bastante preocupado o governo brasileiro, o qual pediu uma sondagem discreta no setor de programação e orçamento da Secretaria Geral (SG/OEA) (MRE, 26/08/1976<sup>43</sup>), perguntando se já havia sido recebida

---

<sup>41</sup> Telegrama enviado pelo MRE para a Presidência sobre “Contribuição especial do governo norte-americano à CIDH” em 30/07/1976. Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>42</sup> Telegrama enviado pelo MRE para a Presidência sobre “Contribuição especial do governo norte-americano à CIDH” em 30/07/1976. Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>43</sup> Telegrama Recebido pelo MRE sobre “CIDH. Contribuição norte-americana” em 26/08/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

“qualquer informação adicional de Orfila, que foi Secretário-Geral da OEA no período compreendido entre 1974 e 1984, acerca da intenção estadunidense de vincular à CIDH parte de sua contribuição aos fundos voluntários, ou ainda sobre uma eventual doação àquela Comissão” (MRE, 26/08/1976<sup>44</sup>). A esta comunicação, respondeu-se que o Congresso estadunidense ainda não havia aprovado nenhum tipo de aumento de fundos destinado à organização.

A seguir, o governo brasileiro sugeriu que o tema fosse endereçado à Comissão de Orçamento (CO/OEA), pois seria o espaço onde o tema poderia sofrer um esvaziamento político em discussão fechada e de caráter mais técnico (MRE, 26/08/1976<sup>45</sup>). O argumento técnico era condizente com os interesses do governo brasileiro. Ao se utilizar dele alegando haver necessidade de avaliação pela Comissão de Orçamento, a diplomacia brasileira esperava que o debate acerca das proposições não políticas encontrasse barreiras suficientes para negar a aprovação da dita doação e, assim, concretizar seu subterfúgio para transvestir suas reais intencionalidades: a ocultação dos relatórios que acusavam o Brasil de violação de direitos humanos.

A diplomacia brasileira argumenta também ser fulcral o papel da AG/OEA nessa temática, pois trata-se de um jogo de interesses das partes envolvidas (MRE, 16/09/1976<sup>46</sup>). Contudo, nota-se que as preocupações do Brasil estavam direcionadas apenas ao receio de que esse orçamento fosse direcionado aos relatórios. Segundo evidencia o telegrama do MRE, “cabe, em consequência considerar a possibilidade de que a CIDH destine os recursos excepcionais daquela doação norte-americana à publicação de relatórios sobre casos antigos” (MRE, 24/01/1977). Sabia-se, à época, que a CIDH estava com baixa disposição de recursos e que este foi o motivo pelo qual não publicaram o conteúdo referente aos casos 1683 e 1684, que tanto preocupavam o governo brasileiro. “A Comissão pode, nesses casos, aplicar o Artigo 57, item 2 de seu regulamento, e publicar seu relatório, não o tendo feito em dois casos sobre o Brasil, de números 1683 e 1684, por não dispor de recursos suficientes” (MRE, 24/01/1977<sup>47</sup>).

Vale ressaltar que a publicação de casos brasileiros de violação de direitos humanos simbolizaria a possibilidade de que a comunidade internacional tomasse consciência dos casos

---

<sup>44</sup> Telegrama Recebido pelo MRE sobre “CIDH. Contribuição norte-americana” em 26/08/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>45</sup> Telegrama Recebido pelo MRE sobre “CIDH. Contribuição norte-americana” em 26/08/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>46</sup> Minuta de Telegrama entre Ministério das Relações Exteriores e Tóquio Akasaka sobre “CIDH. Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento”, em 16/09/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>47</sup> Minuta de Telegrama para Brasemb-Caracas sobre “CIDH. Casos 1683 e 1684” em 24/01/1977. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. Caixa n. 59. AHMRE-B, Brasília.

ocorridos internamente e, possivelmente, países como os EUA viessem a tomar ações ainda mais drásticas e restritivas contra o governo brasileiro, o que poderia afetar também a política doméstica. Isso, além de desmanchar a ideia de um país em crescimento, poderia minar a credibilidade militar, que ostentava com primazia o reconhecimento de garantia da ordem e da chamada integridade nacional.

Mais tarde, depois de esgotadas as articulações para evitar a doação estadunidense, que chegou a se concretizar, o governo brasileiro refinou suas estratégias ao disparar uma série de telegramas para os diplomatas brasileiros que atuavam em países membros da Comissão, alertando-os da situação que se formava: a doação estadunidense gozava de uma rubrica de US\$ 18.303,00 destinada a “documentos”, o que representava um aumento de 49.18% sobre a parcela, até então destinada à mesma rubrica. O projeto continha ainda uma rubrica da ordem de US\$ 8.196,00, destinada à contratação de um especialista-editor, por cinco meses. Feito tais esclarecimentos, o MRE informou ao seu corpo diplomático no exterior que “cabe, em consequência, considerar a possibilidade de que a CIDH destine os recursos excepcionais daquela doação norte-americana à publicação de relatórios sobre casos antigos” (MRE, 24/01/1977<sup>48</sup>), e reiterou que essa publicação poderia se dar, especialmente, para os países que não adotaram as medidas previamente recomendadas.

Por fim, o governo demandou: “vossa excelência deverá, pois, reiterar à Chancelaria local as gestões solicitadas pela despacho-telegráfico n. 222, com vistas ao arquivamento definitivo, pela Comissão, dos casos 1683 e 1684” (MRE, 24/01/1977<sup>49</sup>). O referido documento n. 222 também orienta que articulações bilaterais sejam feitas a fim de pedir o arquivamento definitivo do caso, a exemplo do que ocorreu na Comissão de Direitos Humanos da ONU com casos similares do governo brasileiro. Venezuela, Colômbia e Costa Rica foram alguns dos países que receberam esse documento, evidenciando que a estratégia brasileira não se limitava apenas a países cuja proximidade cultural do regime era alta, já que também enfrentavam rupturas de ordem democrática.

A estratégia supramencionada não era exclusividade da diplomacia brasileira. Por se tratar de uma atuação conjunta, os demais países da América Latina também atuavam sob o mesmo tipo de direcionamento: consultar seus pares latino-americanos para se blindarem de

---

<sup>48</sup> Minuta de Telegrama para Brasemb-Caracas sobre “CIDH. Casos 1683 e 1684” em 24/01/1977. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. Caixa n. 59. AHMRE-B, Brasília.

<sup>49</sup> Minuta de Telegrama para Brasemb-Caracas sobre “CIDH. Casos 1683 e 1684” em 24/01/1977. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. Caixa n. 59. AHMRE-B, Brasília.

um possível *shaming* internacional. Um exemplo nítido dessa articulação bilateral foi o caso do governo uruguaio que, em fevereiro de 1977, consultou os diplomatas brasileiros sobre a possibilidade de intercederem para que a proposta de visita *in loco* da CIDH não se concretizasse no Uruguai. Em telegrama enviado ao MRE, o diplomata Paulo Vidal consultou sobre a possibilidade de mobilizar os atores brasileiros, que eram peças-chave na Comissão, para apoiar o governo uruguaio. No documento, Paulo afirma que “o governo uruguaio vem fazendo gestões junto a todos os países que tem membros na Comissão [...] e pergunto a vossa excelência se poderei solicitar-lhe [ao doutor Dunshee de Abranches] a ajuda que nos pede o governo uruguaio” (MRE, 03/02/1977<sup>50</sup>).

Nota-se que outros países que enfrentavam situações similares procuravam o governo brasileiro como forma de demandar o apoio bilateral e, assim, fortalecer uma rede de articulação e proteção frente às ações da Comissão na América Latina. A estratégia em cadeia era importante para a manutenção do *status quo* no continente, que dava fôlego ao regime militar e garantia à perpetuação das supressões de direitos humanos regionalmente.

Ainda na linha das estratégias silenciosas de enfrentamento, observa-se uma segunda atuação por parte do governo brasileiro: articular-se com demais líderes influentes na instituição para atender aos seus próprios interesses. Ainda no tocante à doação estadunidense, o governo brasileiro coordenou uma incisiva articulação junto a membros que dispunham de cargos relevantes na CIDH, como expresso pelo corpo diplomático brasileiro em um documento: “manifestei particularmente a Orfila nossa preocupação sobre a eventual utilização dos fundos adicionais, afirmando-lhe categoricamente que de modo algum aceitaríamos a destinação dos mesmos para a publicação de relatórios sobre casos passados” (MRE, 16/09/1976<sup>51</sup>). Orfila ocupava cargo de liderança na instituição.

Após tal articulação, a resposta dada ao governo brasileiro foi de que “Orfila afirmou-me que usará (sic) toda sua influência na administração de um eventual fundo para que isto [a publicação de relatórios com casos brasileiros] não venha a ocorrer” (MRE, 16/09/1976<sup>52</sup>). O documento permite, ainda, inferir que Orfila, pessoalmente, tinha interesse em evitar a publicação dos casos para que não fossem causados problemas para os Estados membros da organização. Os interesses pessoais de Orfila se expressam nesses documentos em prol da

---

<sup>50</sup> Telegrama Recebido sobre “Informação ao sr. Presidente da República - Comissão Interamericana de Direitos Humanos” em 03/02/1977. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>51</sup> Minuta de Telegrama entre Ministério das Relações Exteriores e Tóquio Akasaka sobre “CIDH. Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento”, em 16/09/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>52</sup> Minuta de Telegrama entre Ministério das Relações Exteriores e Tóquio Akasaka sobre “CIDH. Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento”, em 16/09/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

garantia da ordem e da estabilidade institucional. Contudo, tal posicionamento é deveras destoante do princípio de isonomia que a figura de Orfila deveria esboçar na postura de seu cargo de liderança diante da Comissão.

A figura de Alejandro Orfila, bastante recorrente na troca documental, é central para o posicionamento brasileiro na CIDH. Orfila foi embaixador argentino em Washington e havia sido nomeado novo Secretário-Geral da OEA há pouco tempo, quando tais articulações aconteceram. Orfila era peça central na instituição, e gozava de alto nível de influência em distintos atores, cabendo a ele decisões de nível macro estratégico para a instituição. Assim sendo, a diplomacia brasileira o identificou como potencial aliado e aproximou-se dele para fins de evitar publicações de conteúdos comprometedores para a imagem do governo brasileiro no exterior. Existem ainda outras evidências documentais que atestam que o governo brasileiro buscava atuar em consonância com personalidades relevantes e/ou porta-vozes da instituição com o intuito de reduzir os custos políticos que uma determinada ação pudesse lhe causar e, assim, potencializar os ganhos relativos que a inação traria.

O Itamaraty sempre estava em busca de apoio de personalidades emblemáticas na Comissão. Essas figuras políticas seriam centrais para proporcionar a sondagem e o repasse de informações internas que coadunassem com os interesses brasileiros. Outro personagem emblemático, que aparece diversas vezes na documentação analisada, é a do professor Carlos A. Dunshee de Abranches.

Dunshee de Abranches, apesar de não gozar dessa prerrogativa, atuou em benefício da diplomacia brasileira em distintas circunstâncias. Um caso para ilustrar essa estratégia do governo brasileiro ocorreu quando foram liberadas algumas informações quanto ao teor do relatório da Comissão à AG/OEA. A informação foi restrita a poucos funcionários e, naquele momento, apontava para um entendimento da Comissão de que os direitos humanos iriam extrapolar a visão política e civil, tendo, também, um foco ampliado em direitos econômicos e sociais, com ênfase na questão da pobreza extrema.

Ao tomar conhecimento dessa informação, e provavelmente ciente do quanto ela poderia ser benéfica para o governo brasileiro, que usava o argumento de que os direitos humanos de segunda geração estavam sendo garantidos no Brasil, o professor Dunshee de Abranches logo repassou tais informações ao corpo diplomático brasileiro interessado (MRE, 03/10/1980<sup>53</sup>). Tal informação empreendia uma dinâmica conceitual nova à CIDH, e era

---

<sup>53</sup> Telegrama Recebido de Delbrasupa para Exteriores sobre “OEA – CIDH. Conceito de Pobreza Extrema”, em 03/10/1980. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

bastante relevante para a diplomacia brasileira para que pudesse se antecipar em adotar, com mais ênfase, tal discurso. Era uma narrativa que poderia ser usada defensivamente, e o Brasil dela se apropriaria.

O Itamaraty seguiu estreitando o diálogo com Dunshee. Compartilhava com ele a necessidade de se fazer *advocacy* para a não publicação de relatórios envolvendo casos brasileiros (MRE, 20/01/1976<sup>54</sup>); a prerrogativa de angariar parcerias estratégicas; a iniciativa de tentar postergar prazos para a apresentação de respostas do governo brasileiro à instituição, bem como para formalização de pedidos de revisão de relatórios e reconsideração dos casos, etc.

Ciente de que era uma personalidade importante para dialogar a nível da instituição, o Itamaraty, como mais uma de suas estratégias, impulsionou a candidatura de Dunshee à presidência da CIDH. O chanceler Azeredo da Silveira, particularmente, via em Dunshee um elemento central para a diplomacia brasileira no momento. Como revela a correspondência do ministro Silveira para Geisel, em 1976, “Finalmente, se vossa excelência estiver de acordo, seriam tomadas simultaneamente todas as providências necessárias [...] com vistas à reeleição, por ocasião da próxima Assembleia Geral da OEA [...] de Carlos Alberto Dunshee de Abranches” (MRE, 04/03/76<sup>55</sup>). O Itamaraty afirmava que Dunshee “tem tido procedimento correto na Comissão, com relação aos casos que envolvem o Brasil. Caso venha a assumir a presidência do órgão [...] Dunshee de Abranches poderá tornar-se elemento chave para impedir a publicação dos ‘dossiers’ (MRE, 04/03/76<sup>56</sup>).

A forma como a diplomacia brasileira depositava no professor Dunshee suas expectativas de propagação dos interesses brasileiros à época revela não apenas que se tratava de uma estratégia silenciosa de atuação, mas também retrata a preocupação do governo brasileiro com sua imagem internacional. O professor Carlos A. Dunshee de Abranches atuava em vários âmbitos da CIDH, para além de suas designações, e cumpria funções que excediam àquelas previamente estabelecidas pelo regimento interno da instituição. Era importante para a diplomacia brasileira articular-se para levá-lo novamente a tão importante posto: a presidência.

Contar com o apoio de Dunshee de Abranches dentro da CIDH, em um cargo de tamanha responsabilidade, simbolizava, em última instância, ter uma extensão dos interesses

---

<sup>54</sup> Memorando Recebido pelo MRE do Chefe da Divisão da OEA sobre “Eleição na CIDH” em 20/01/1976. Memorando Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>55</sup> Minuta de Telegrama do Ministro Antônio Silveira para o presidente da República Ernesto Geisel. Sem título, em 04/03/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>56</sup> Minuta de Telegrama do Ministro Antônio Silveira para o presidente da República Ernesto Geisel. Sem título, em 04/03/76. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

do Itamaraty ocupando o cargo mais prestigioso da instituição, embora seja explícito o direcionamento da OEA em seu regulamento de que um membro eleito para tal cargo não pode representar, de nenhum modo, os interesses de um país em específico (OEA, 1979). Apesar disso, a prática observada por meio da atuação de Dunshee distanciava-se consideravelmente do texto. Não apenas Dunshee de Abranches servia aos interesses brasileiros, como o governo Geisel se empenhava em mantê-lo no cargo.

Não é interessante que um sistema regional de proteção dos direitos humanos pretensamente imparcial conte com a atuação enviesada de membros que atendam às necessidades e demandas de determinados Estados em particular. É ainda mais questionável que esses membros atuem em consonância com Estados que desrespeitam notavelmente as prerrogativas de direitos humanos que a instituição preza salvaguardar.

Outra ferramenta de enfrentamento da diplomacia brasileira no âmbito da CIDH foi articular-se bilateralmente com demais países da instituição para garantir a salvaguarda de seus interesses. Para implementar tal estratégia, o Itamaraty diversificava suas táticas, a depender do parceiro diplomático, adotando um discurso que alinhava interesses com os demais países da região. Tais articulações podem, em linhas gerais, ser consideradas “troca de favores”. As articulações político-diplomáticas referentes aos casos 1683 e 1684 são exemplos nítidos de tal estratégia.

Eram esses os “únicos casos em que a CIDH chegara a conclusões negativas em relação ao Brasil” (MRE, 10/03/1976<sup>57</sup>) até então. Eram motivo de grande preocupação, resultando na intensificação das articulações silenciosas brasileiras com demais países latino-americanos. O MRE fazia articulações demandando que, quando em votação, os países parceiros votassem a favor do arquivamento do processo, e aludia ao fato de que, caso houvesse necessidade subsequente, o governo brasileiro faria o mesmo por eles. Gerava-se, assim, uma expectativa de cooperação frente às não-publicações de casos de violações de direitos humanos na região latino-americana.

A despeito de que tal estratégia era mais expressiva nos países cuja ligação histórica era maior e a tradição diplomática era mais condizente, podemos afirmar que isso não se restringia a eles. Nada impedia que tal estratégia acontecesse também entre parceiros diplomáticos ligeiramente mais distantes, cujo componente político os aproximava. Um trecho da Minuta de Telegrama orientada ao embaixador brasileiro na Argentina elucida o exposto:

---

<sup>57</sup> Minuta de Telegrama do MRE ao Embaixador brasileiro na Argentina sobre “CIDH. Caso 1683 e 1684” em 10/03/76. Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

Vossa Excelência deverá levar os fatos acima pessoalmente junto à chancelaria local [Argentina] no nível mais alto possível e transmitir solicitação do governo brasileiro no sentido de que esse Governo gestione junto ao membro da CIDH nacional deste país, Senhor Genaro Carrió, a fim de obter seu apoio para o arquivamento definitivo pela Comissão, dos casos 1683 e 1684, pelas razões expostas acima e a exemplo do que ocorreu na ONU [...] E, no contexto das tradicionais relações de amizade mantidas bilateralmente com esse país, muito apreciará suas iniciativas para aquele fim (Minuta de Telegrama, 10/03/1976<sup>58</sup>).

Ainda que a chancelaria brasileira tivesse atuado para inviabilizar a visibilidade do caso 1683, a CIDH reconheceu a prática de tortura e concluiu se tratar de um caso “gravíssimo de violação do direito à vida” (MRE, 24/01/1977<sup>59</sup>). A instituição recomendou ao governo brasileiro, ainda, que fossem impostas sanções aos que foram julgados culpados dessa morte e fosse oferecida a reparação que, por direito, correspondia à família de Olavo Hansen (MRE, 24/01/1977<sup>60</sup>). Houve contestação do governo brasileiro por meio de uma nota de repúdio, em que demonstrou grande aversão à publicação desse caso no relatório anual de 1974, um instrumento tradicionalmente utilizado pela CIDH para ampliar a visibilidade dos casos emblemáticos durante o ano. O governo brasileiro chegou a contestar a legitimidade da CIDH, alegando que o mesmo caso havia sido apresentado à Organização Internacional do Trabalho (OIT) e tal instituição emitiu parecer oposto ao expresso pela CIDH. A comparação que o governo brasileiro fez entre ambas as instituições, exaltando a OIT, tentava demonstrar também que o governo estava comprometido com a agenda internacional de proteção aos direitos humanos. Apesar desses ocorridos, a CIDH não alterou sua decisão que culpabilizava o governo brasileiro.

O governo brasileiro implementava tal estratégia também por meio da troca de votos entre os representantes de distintos países para diversas finalidades. Esse jogo político de barganha já se fazia bastante comum dentro da Comissão. Como se pode evidenciar no Memorando enviado do Chefe do DRA, com respeito ainda à eleição de Dunshee de Abranches, “Conviria apresentar lista tríplice, conforme preveem os estatutos, negociando troca de votos com outros dois países interessados” (MRE, 22/01/1976<sup>61</sup>). Sendo mais específico quanto ao formato da troca de votos, o documento detalha que “Nesse caso o professor Dunshee

---

<sup>58</sup> Minuta de Telegrama do MRE ao Embaixador brasileiro na Argentina sobre “CIDH. Caso 1683 e 1684” em 10/03/76. Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

<sup>59</sup> Minuta de Telegrama para Brasemb-Caracas sobre “CIDH. Casos 1683 e 1684” em 24/01/1977. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. Caixa n. 59. AHMRE-B, Brasília.

<sup>60</sup> Minuta de Telegrama para Brasemb-Caracas sobre “CIDH. Casos 1683 e 1684” em 24/01/1977. DEA/DNU/DSI. Telegrama Secreto. Caixa n. 59. AHMRE-B, Brasília.

<sup>61</sup> Memorando Recebido pelo MRE do Chefe do DRA. Sem título em 22/01/1976. Memorando Secreto. AHMRE-B, Brasília.

recomendaria os nomes do Doutor Andrés Aguilar, da Venezuela, (atual presidente da Comissão) e do Senhor Robert F. Woodward, dos EE.UU., ambos, segundo afirma, ‘homens equilibrados’” (MRE, 22/01/1976<sup>62</sup>). De acordo com esse formato de voto, tanto o Brasil, quanto a Venezuela apresentariam listas idênticas e poderiam fortalecer a possibilidade de vitória.

O Artigo 36 da Convenção Americana permite que os membros que concorrem às eleições sejam sugeridos por outros países membros (desde que estejam em consonância com os requisitos do país proponente). Assim, o governo brasileiro empreendia tal articulação propondo troca de votos (MRE, 21/01/1976<sup>63</sup>) para aumentar a probabilidade de que seus escolhidos assumissem o poder e, assim, seus interesses permanecessem salvaguardados. Vale lembrar que essa estratégia, por si só, não é considerada inadequada, e é uma prática comum em negociações internacionais. Contudo, o que é questionável nesse exemplo é o interesse por trás da negociação de tais votos e a forma como o governo brasileiro a empreendia.

E, além da troca de votos por meio de articulações bilaterais, o governo brasileiro também adotava a estratégia de consultas bilaterais, a fim de entender o voto de determinado país e tentar persuadi-lo na direção de apoiar o governo brasileiro. Um nítido exemplo disso é o que ocorreu quando os casos 1683 e 1684 estavam em trâmite para averiguar a possibilidade de publicação na Comissão.

A diplomacia brasileira consultou o representante mexicano sobre sua posição, e este se negou a repassar informações pelo caráter pessoal de sua representação na CIDH. Assim sendo, os diplomatas brasileiros endereçaram a demanda aos atores com os quais dialogavam com maior abertura. Estes prontamente sondaram a chancelaria mexicana e devolveram ao Brasil para dar um retorno positivo quanto à demanda de apoio apresentada. Em telegrama secreto, a diplomacia brasileira afirmou que o Dr. Gabino Fraga, mexicano que o governo brasileiro consultou, “telefonou-me hoje para informar-me que a chancelaria mexicana havia decidido em consideração às excelentes relações existentes entre México e Brasil, pedir ao representante mexicano na CIDH que interviesse em favor do Brasil” (MRE, 28/01/1977<sup>64</sup>).

---

<sup>62</sup> Memorando Recebido pelo MRE do Chefe do DRA. Sem título em 22/01/1976. Memorando Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>63</sup> Memorando Recebido pelo MRE do Chefe do DOI. Sem título em 21/01/1976. Memorando Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>64</sup> Telegrama Recebido pelo MRE sobre “CIDH. Casos Nrs 1683 e 1684” em 28/01/1977. Telegrama Secreto. DEA/DNU/DSI Memorando Recebido pelo MRE do Chefe do DOI. Sem título em 21/01/1976. Memorando Secreto. AHMRE-B, Brasília.

As estratégias do governo brasileiro, sob os auspícios de Silveira, foram aprimoradas nos anos subsequentes. Pode-se elencar as inúmeras vezes em que o regime enquadrava as violações de direitos humanos como uma questão de Segurança Nacional, segundo a qual o princípio da soberania deveria imperar, impedindo, assim, qualquer ingerência externa que não lhe fosse desejável. Foi utilizando-se de tal argumento que a diplomacia brasileira, às vésperas do Pacto de San Jose da Costa Rica, em anos futuros, que previa a criação da Corte Interamericana de Direitos Humanos com atribuições de caráter supranacional, alertou o corpo diplomático brasileiro em uma campanha para a não adesão do mesmo. O argumento em torno da soberania nacional, tal como seu formato discursivo, aqui trata de uma época posterior ao do governo Geisel e à atuação de Silveira. A finalidade de elucidá-lo aqui é evidenciar que as estratégias foram se aprimorando com o decorrer do regime.

O aprimoramento das estratégias evidencia que o Itamaraty deixou de se opor apenas à atuação da Comissão e aos casos específicos brasileiros, mas também ao que seria a criação de um órgão com caráter jurídico e, portanto, com capacidade vinculatória: a Corte Interamericana de Direitos Humanos. Havia um receio de que as atribuições da Corte seriam ainda mais nocivas ao Brasil do que a atuação da CIDH já se mostrava. O temor, à época, era de que a solução, via direito internacional, expressa pela natureza supranacional da Corte, pudesse ser utilizada, ocasionando ônus político. Tal fato levou a diplomacia brasileira a argumentar contra a adoção do Pacto de San Jose.

Outra estratégia de enfrentamento utilizada pela diplomacia brasileira diz respeito à tentativa de evitar visitas *in loco*. As visitas *in loco* são instrumentos utilizados pelas instituições internacionais de direitos humanos para adentrar à realidade dos países e, assim, tecer considerações mais embasadas acerca dos fatos que estão sendo denunciados. A Comissão solicitou visita *in loco* para o governo brasileiro e teve o acesso negado em todos os pedidos. O governo, que recorrentemente atribuía as denúncias a um “complô”, acusando as supostas vítimas de subversão e conexões com o comunismo (REIS, 2013), estava ciente de que, caso aceitasse as visitas da Comissão, poderia ficar ainda mais susceptível às acusações e, assim, sofrer maiores represálias.

Segundo as informações que constam no site da CIDH, as visitas *in loco* ocorrem de modo que os representantes das instituições internacionais chegam ao país, realizam visitas institucionais e se reúnem com representantes políticos, da sociedade civil, da academia, de movimentos sociais e demais grupos, a fim de questionar e observar as ações e políticas públicas empreendidas face aos direitos humanos, com eixos transversais. Ao fim da visita, apresentam suas considerações acerca da situação de direitos humanos do país via relatório e, também,

sugerem pontos de aperfeiçoamento institucional, a fim de que aquela sociedade goze de pleno reconhecimento de direitos básicos fundamentais. O Brasil só recebeu a primeira visita *in loco* após a redemocratização, em 1995.

O corpo diplomático brasileiro retoma o artigo 11, do Estatuto da Comissão, para orientar os diplomatas que dialogavam diretamente com a Comissão, em Washington, de que a responsabilidade por permitir ou negar visitas *in loco* era do país interessado, e não do Conselho Permanente. Em telegrama, o MRE orienta que “a posição brasileira é de cooperação com a CIDH [...], porém o governo brasileiro não autoriza a realização de investigações em seu território [...] em assunto que considera de sua exclusiva jurisdição interna” (MRE, 05/05/1977<sup>65</sup>). Ao debaterem internamente sobre as razões pelas quais não se aceitaria a visita proposta, o corpo diplomático brasileiro afirmou que, nas situações previamente observadas, em que foram conduzidas visitas *in loco*, “acabaram por produzir resultados negativos para o país anuente” (MRE, 05/05/1977<sup>66</sup>).

Uma situação que ilustra a intersecção entre duas estratégias diz respeito à proposta de visita *in loco* da CIDH ao Paraguai. Nessa oportunidade, o governo brasileiro apoiou o governo paraguaio a se esquivar da proposta de visita e, ao mesmo tempo, promoveu a articulação regional expressa acima, ciente de que, caso o governo brasileiro precisasse fazer o mesmo em relação a uma pretensa visita ao Brasil, poderia contar com o governo ditatorial de Alfredo Stroessner.

Nesse caso, o governo paraguaio temia que a negação da visita poderia lhe impor limitações nas concessões de crédito junto às instituições internacionais, articuladas pelos EUA. Conforme indicado pelo diplomata brasileiro, “tem o governo paraguaio indicadores seguros de que o governo dos EUA se propõe a criar obstáculos, junto às instituições financeiras internacionais, à concessão de crédito aos países que não hajam demonstrado colaboração no exame de questões de direitos humanos” (MRE, 03/05/1977<sup>67</sup>), e, em virtude disso, o governo de Stroessner optou por aceitar a visita (sem, contudo, fazer um convite formal), mas pediu, em caráter de urgência, uma consulta aos governos amigos (Brasil, Argentina, Uruguai e Chile)

---

<sup>65</sup> Minuta de Telegrama entre DEA-DAM-I – Brasemb sobre “Comissão de Direitos Humanos – Caso do Paraguai” em 05/05/1977. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>66</sup> Minuta de Telegrama entre DEA-DAM-I – Brasemb sobre “Comissão de Direitos Humanos – Caso do Paraguai” em 05/05/1977. Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

<sup>67</sup> Telegrama Recebido pelo MRE da Da embaixada de Assunção. DEA/DAM-I sobre “Comissão de Direitos Humanos. Caso do Paraguai” em 03/05/1977). Telegrama Secreto. AHMRE-B, Brasília.

para ouvi-los sobre a eventual repercussão que a posição paraguaia de aceitar a visita poderia ter sobre a atitude que esses países fossem adotar na matéria.

Em suma, o governo paraguaio, nessa situação, temia que, ao aceitar a visita, estivesse rompendo com algum tipo de aliança diplomática silenciosa empreendida pelos países amigos e, por conta dessa preocupação, consultou os diplomatas desses países, expondo a eles sua motivação para o aceite da referida visita *in loco*. Esses documentos evidenciam dois pontos centrais para o debate em torno do que foi outrora expresso: as visitas *in loco* eram motivo de grande preocupação para os países que violavam direitos humanos; e havia uma articulação política em bloco a fim de evitar os constrangimentos causados pela CIDH aos chamados “países amigos”, que se fortaleciam à medida em que compartilhavam suas estratégias de articulação.

Outra situação bastante emblemática para compreender a atuação brasileira frente às instâncias internacionais de proteção de direitos humanos é evidenciada em um documento secreto, em que o Itamaraty dá diretrizes à Missão do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (DELBRASUPA) para questões concernentes à dualidade de jurisdição entre a OEA e a ONU. À época, a embaixada argentina manifestou a intenção de incluir nas pautas da VIII Assembleia Geral da OEA um item relativo à dualidade de jurisdição, no que tangia aos direitos humanos entre o sistema onusiano e o sistema interamericano.

Nessa instância, a argentina apresentaria uma posição que priorizaria o sistema interamericano em detrimento do sistema ONU. Em sentido oposto, o governo brasileiro afirmou para sua delegação em Washington que a leitura argentina quanto ao impacto de ambas as instituições estava deveras equivocada. Para o governo brasileiro, havia determinados fatores que demonstravam que o impacto das decisões no âmbito regional era mais negativo para a imagem do país quando em comparação ao impacto negativo causado pelas instituições derivadas do sistema ONU.

Nessa situação, a diplomacia silenciosa brasileira ecoou alto. O documento evidencia que o governo alegou três principais razões pelas quais deveria se preocupar com a CIDH no cenário americano: primeiro, porque era um espaço que gozava de maior influência dos Estados Unidos, o qual, no momento, apresentava preocupações enfáticas com a agenda de direitos humanos na América Latina. O Itamaraty enxergava a influência historicamente construída pelos EUA nas questões locais e buscava dela se desvencilhar. Para fundamentar esse argumento, afirmou ainda que “[...] ademais, no foro mundial torna-se mais fácil arregimentar apoio entre os países em desenvolvimento em favor de posições de interesse nacional ou

regional americano” (MRE, 31/03/1977<sup>68</sup>), quando em posição contrária às defendidas pelos EUA na América.

Segundo, porque “repercussões negativas para a imagem de um país em função de acusação de direitos humanos tendem a ter menor singularização no foro mundial, dada a multiplicidade de atores envolvidos [...] e a pluralidade de motivações políticas que tem se verificado” (MRE, 31/03/1977<sup>69</sup>). Nesse sentido, nota-se que o governo brasileiro identificou que a pluralidade de atores políticos no fórum da ONU despolarizava o foco da questão, ampliando o escopo para demais países que violavam os direitos humanos, despersonalizando o caso brasileiro. Em suma, esse argumento fundamentou-se na premissa de que, quanto mais atores no tabuleiro institucional, menores as chances de que as violações de direitos humanos no Brasil, em particular, fossem notadas.

Um terceiro, e talvez o mais notável, argumento que evidencia a necessidade da diplomacia brasileira de intervir no curso natural das instituições é o fato de que, no contexto onusiano, o Brasil teve maior facilidade de fazer o que chamou de “gestão política governo a governo”, ou seja, interferências individuais em figuras-chave para fins de arquivamento de casos brasileiros que poderiam salvaguardar sua imagem internacional. Ao se referir à ação de interferência em atores-chave do sistema ONU por meio do envio de recomendações a determinados governos, a diplomacia brasileira atestou que “essa circunstância favorece a gestão política, de Governo a Governo, no foro mundial, conforme indica a experiência brasileira recentemente (arquivamento do “dossier” sobre o Brasil na Comissão da ONU” (MRE, 31/03/1977<sup>70</sup>). Observa-se, por essa afirmação, que o que o governo brasileiro tentava empreender na seara interamericana era derivado da estratégia governo a governo, a qual já vinha dando aparentes resultados na seara onusiana.

Por fim, a diplomacia brasileira concluiu que a dualidade de jurisdição para temas relacionados aos direitos humanos “não representa, sempre e necessariamente, um inconveniente; em determinadas condições, e mediante ação diplomática adequada, essa dualidade pode ser explorada como vantagem” (MRE, 31/03/1977). Uma leitura atenta do teor

---

<sup>68</sup> Minuta de Telegrama para Delbrasupa sobre “Direitos Humanos - *Aide Mémoire* argentino. Dualidade de jurisdição OEA e ONU” em 31/03/1977). DEA-DNU-DAM-I. Telegrama Secreto. Caixa. 117. AHMRE-B, Brasília.

<sup>69</sup> Minuta de Telegrama para Delbrasupa sobre “Direitos Humanos - *Aide Mémoire* argentino. Dualidade de jurisdição OEA e ONU” em 31/03/1977). DEA-DNU-DAM-I. Telegrama Secreto. Caixa. 117. AHMRE-B, Brasília.

<sup>70</sup> Minuta de Telegrama para Delbrasupa sobre “Direitos Humanos - *Aide Mémoire* argentino. Dualidade de jurisdição OEA e ONU” em 31/03/1977). DEA-DNU-DAM-I. Telegrama Secreto. Caixa. 117. AHMRE-B, Brasília.

e tom do documento nos permite compreender que a denominada “ação diplomática adequada” trata exatamente das estratégias de diplomacia silenciosa que este trabalho evidencia, visando não atrair a atenção da comunidade internacional para os focos negativos da política interna que estava sendo conduzida, violando direitos humanos em geral.

O documento em questão traz, ainda, a preocupação adicional de que a proposta argentina poderia servir para fortalecer a CIDH de tal modo que poderia vir a “desembocar eventualmente na criação de um tribunal supranacional no gênero da ‘Corte Interamericana de Direitos Humanos’” (MRE, 31/03/1977<sup>71</sup>). O tom de preocupação manifesta-se porque o governo brasileiro era veementemente contra a criação de tal instância, movido pela preocupação de que poderia deteriorar a imagem negativa em curso que o Brasil já apresentava na CIDH. A aversão do governo brasileiro à proposta de criação da Corte era fundamentada no cenário que se evidenciava internamente.

Além disso, vale considerar que não se sabia exatamente as implicações que poderiam existir com a criação da Corte para os países membros da OEA. Conforme supramencionado, toda a arquitetura institucional de proteção aos direitos humanos na América era nova. Havia, então, um receio de que essas instituições se fortalecessem e, especialmente a Corte, trouxesse um peso indesejado para o governo brasileiro. O documento deixa evidente a preocupação do Itamaraty de que a proposta argentina servisse para superestimar “a possibilidade de controle da ação do controle regional (CIDH)” (MRE, 31/03/1977<sup>72</sup>).

Todas as estratégias de enfrentamento supramencionadas deixam explícito o quanto o MRE se preocupava com a capilaridade que o tema de direitos humanos poderia adquirir e vir a intervir na diplomacia de cunho pragmático estruturada por Geisel e Silveira, e na imagem que o país galgava internacionalmente. Um documento relevante para ilustrar a ciência de que o governo brasileiro poderia ter sua imagem manchada a nível internacional é o telegrama de 23 de dezembro de 1976.

Às vésperas do feriado natalino, o MRE emitiu uma circular telegráfica para as missões brasileiras em diversas partes do mundo para alertá-los de que as mudanças observadas no quadro político internacional estavam tendo reflexos preocupantes. Segundo o documento “[as mudanças] parecem indicar que a atenção dada, pela comunidade mundial, às questões de

---

<sup>71</sup> Minuta de Telegrama para Delbrasupa sobre “Direitos Humanos - *Aide Mémoire* argentino. Dualidade de jurisdição OEA e ONU” em 31/03/1977). DEA-DNU-DAM-I. Telegrama Secreto. Caixa. 117. AHMRE-B, Brasília.

<sup>72</sup> Minuta de Telegrama para Delbrasupa sobre “Direitos Humanos - *Aide Mémoire* argentino. Dualidade de jurisdição OEA e ONU” em 31/03/1977). DEA-DNU-DAM-I. Telegrama Secreto. Caixa. 117. AHMRE-B, Brasília.

direitos humanos não deverá esmorecer, mas, ao contrário, sofrer uma previsível intensificação, com todas as possíveis implicações e repercussões” (MRE, 23/12/1976<sup>73</sup>).

O governo admitiu estar monitorando com atenção especial os assuntos relativos aos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos, solicitando “o acompanhamento *permanente e prioritário* de todos aqueles assuntos que possam, direta ou indiretamente, referir-se ao tema (dos direitos humanos)” (MRE, 20/07/1976<sup>74</sup>. Grifo nosso). Em seguida, listou uma série de subtópicos dentro dos direitos humanos sobre os quais manifestava desejo de que fossem prioritariamente acompanhados, quais sejam: a) direitos humanos em geral; b) direitos civis e políticos; c) direitos de minorias; d) discriminação racial; e) prevenção de crimes e tratamento de prisioneiros; f) liberdade de informação; g) anistia a presos políticos; h) questões relativas a sequestros e reféns; i) refugiados; e j) indígenas. Solicitou ainda que “qualquer informação referente aos assuntos citados e seus correlatos deverá ser comunicada à Secretaria de Estado, com a necessária urgência” (MRE, 20/07/1976<sup>75</sup>).

Esse comunicado não foi restrito aos estados americanos. Contudo, ainda assim, interessa a este trabalho, pois evidencia a preocupação brasileira com subtemas específicos dentro da grande macro área de direitos humanos, em geral, a maioria ligada aos chamados direitos de primeira geração. Por que o interesse específico nesses temas de supressão de direitos civis e políticos? Se o país não os estivesse violando, como não violava *strictu sensu* os direitos sociais e econômicos, será que ainda assim apareceriam entre as prioridades de preocupação da diplomacia brasileira? Se os direitos civis e políticos, direitos das minorias, dos indígenas, refugiados, de presos políticos e de pretos fossem respeitados internamente, eles apareceriam na lista entre as prioridades de monitoramento de pauta no exterior?

As embaixadas que receberam esse telegrama foram: Atenas; Bonn; Bruxelas; Copenhagen; Estocolmo; Haia; Lisboa; Londres; Madrid; Oslo; Ottawa; Paris; Roma; Viena e Washington. A escolha estratégica dessas cidades pode ter se dado, muito provavelmente, por se tratar de grandes centros de poder, onde os temas globais emergem com antecedência. O que viesse desses polos de poder e de conhecimento poderia ressoar no sistema interamericano.

---

<sup>73</sup> Minuta de Telegrama do Ministério das Relações Exteriores para extensões. Sem título em 20/07/1976. Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

<sup>74</sup> Minuta de Telegrama do Ministério das Relações Exteriores. Sem título em 20/07/1976. Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

<sup>75</sup> Minuta de Telegrama do Ministério das Relações Exteriores. Sem título em 20/07/1976. Telegrama Secreto, Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), AHMRE-B, Brasília.

Nesse sentido, as organizações de direitos humanos, que também se consolidavam na década de 70, emergiam no bojo das discussões internacionais que ocorriam nesses centros de poder. Em suma, esses eram os postos onde o Brasil tinha missões e considerava importante estar conectado para monitorar possíveis casos de violações de direitos humanos, ciente de que qualquer tipo de movimento transnacional poderia ocorrer e gerar consequências nefastas para a diplomacia e, por conseguinte, na política doméstica.

### **3.2 Entre a narrativa e a prática: a repercussão internacional da política externa de direitos humanos de Geisel**

Expostas todas as evidências acerca das estratégias silenciosas do governo brasileiro no tópico anterior, cabe ainda a este intento investigativo uma análise crítica de como se relacionavam a narrativa e a prática empreendidas pelo Ministério das Relações Exteriores durante a ditadura militar para esquivar-se das acusações internacionais de violação de direitos humanos. Além disso, traça relações sobre como isso se correlacionava com o cenário interno de supressão de direitos fundamentais.

Para fazê-lo com primazia, cabe retomar o título basilar da diplomacia brasileira de Geisel e Silveira: o Pragmatismo Ecumênico e Responsável. Diferente da política externa de interdependência de Castelo Branco, que promoveu um alinhamento quase automático à política estadunidense, e também distinto da política externa do governo Costa e Silva, que se caracterizou por um terceiro-mundismo difuso; e do governo Médici, cujas atitudes inovadoras correlacionavam-se a um projeto de Brasil-Potência (LIMA; MOURA, 1982), o Pragmatismo de Geisel se estabelecia com base na habilidade do MRE de articular, com maior flexibilidade, os alinhamentos internacionais, que, agora, seriam guiados pela escolha pragmática, e não com bases meramente ideológicas.

Conforme elucidado no capítulo 1, já em seu primeiro discurso de abertura na Assembleia Geral das Nações Unidas (AG/ONU), Silveira deixa nítido, em linguagem direta e simples, que o Brasil se orientaria pela eficácia e pela busca da solidificação de seus próprios interesses, atuando de forma ética e responsável mediante a política do pragmatismo (LIMA; MOURA, 1982). A escolha dessa vertente para guiar sua política externa se manifestaria em distintas esferas, e não seria diferente na área dos direitos humanos frente aos organismos internacionais de proteção e salvaguarda.

A escolha não ideologizada de suas alianças e afastamentos na política internacional, e especialmente a relação com o país de maior influência na América, os EUA, sofreria uma

guinada pautada nas escolhas estratégicas de não se deixar convencer pela narrativa que vinha do Norte, no que tange aos direitos humanos. O governo tinha, agora, pautas que considerava fulcrais para manter seu sustentáculo, e não as moveria por acusações de violações de direitos fundamentais vindas de organizações transnacionais que mobilizavam organizações regionais de proteção desses direitos. Os documentos apontam que nem mesmo a mobilização orçamentária estadunidense para fortalecer a CIDH passou despercebida pela diplomacia engajada de Silveira.

Nos anos que se seguiram, no palco da AG/ONU, o ministro Silveira não deixou de tocar em assuntos de delicada tensão entre um governo que alegadamente pretendia liberalizar a política brasileira (EUA), sob os auspícios de Jimmy Carter, e a política do Brasil, em matéria de direitos humanos. Nesse ambiente, Silveira correlacionou a questão nuclear à de direitos humanos, afirmando que a corrida armamentista nuclear e as desigualdades existentes mundo afora eram elementos impeditivos para a plena vigência dos direitos humanos a nível mundial. Além disso, reafirmou a existência de instâncias internas soberanas no Brasil, sob as quais recairia, com exclusividade, a competência para tratar dos problemas gerados pelos direitos humanos internamente (CORRÊA, 2007). Comprovadamente, a estratégia discursiva de vincular os direitos humanos à geração de direitos econômicos e sociais e à perspectiva de soberania nacional era oficialmente a tônica do governo brasileiro.

O período no qual Geisel e Silveira conduziram a política externa brasileira foi marcado por uma abertura à globalização, que também teve correlações com a solidificação institucional que se dava na seara interamericana. Segundo Gerson Moura e Maria Regina Soares (1982), deve ser destacado, no período em questão, que havia uma tendência à globalização dos fenômenos internacionais, o que se manifesta no papel crescente de atores que vão além do Estado soberano. Esses atores levantam também a importância de questões e problemas que afetam, de distintos modos, a totalidade ou parte do sistema internacional.

O cenário internacional aponta para a diversificação da situação de dependência, eufemisticamente chamada por Gerson Moura e Maria Regina Soares (1982) de “diversificação das relações bilaterais”. Essa diversificação ampliou a capilaridade brasileira de promover barganhas em relação ao grande centro de poder expresso pelos Estados Unidos, servindo tanto para abrir espaço para potenciais áreas de divergências e/ou pontos de atrito entre ambos os países – como a questão nuclear e assuntos ligados ao macro tema de direitos humanos, que também estavam em ebulição na seara internacional –, quanto para reafirmar novas parcerias estratégicas, as quais apontavam para ganhos mais expressivos em termos de cooperação internacional.

Feita essa ligeira retomada das linhas gerais da política externa brasileira e de como ela dialogava com a política internacional, pode-se partir para a análise acerca do quanto a diplomacia brasileira tinha interesse em preservar sua imagem em torno de temas ligados aos direitos humanos, que circulavam internacionalmente. Em um momento crucial de diversificação de parceiros para a promoção da cooperação internacional, não interessava ao país ter sua imagem manchada pela negligência para com os direitos humanos.

Observou-se, pela análise documental supramencionada, que o governo brasileiro dedicava à temática internacional de direitos humanos uma especial atenção, contrapondo-se aos argumentos de displicência e incoerência. Evidenciou-se, ainda, um maior temor do governo brasileiro para com o sistema interamericano. Nos principais fóruns multilaterais criados (ONU e OEA), se estabeleceram tensões quanto aos países que violavam direitos fundamentais, e era crescente o número de organizações internacionais de caráter não-governamental que se articulavam de maneira transnacional para denunciar as violações e chamar a atenção para o que ocorria diante da recém-criada arquitetura internacional de proteção de direitos fundamentais.

A Anistia Internacional (AI), criada em 1961 pelo advogado Peter Benenson, em Londres, depois de passar por algumas crises institucionais, se solidificou na década de 70 como uma organização de capilaridade mundial, ganhando mais membros e reconhecimento gradativamente (ECKEL, 2013). Em 1977, recebeu o Prêmio Nobel da Paz e, em 1978, o destacado Prêmio dos Direitos Humanos das Nações Unidas, por ocasião do 30º aniversário da Declaração Universal. Ambas as premiações, atreladas ao aumento de membros, de 20 para 100 mil pessoas, em 1976, levava essa instituição a ganhar confiabilidade para permear sociedades que, até então, não se manifestavam em relação à proteção de direitos humanos (BOVO, 2000).

A AI operava, à época, com foco delimitado à parcela dos direitos civis e políticos, os quais, no Brasil, eram alvos de violações diárias. A organização encontrou terreno fértil no território nacional. Na América Latina como um todo, organizações como a Igreja Católica, a Fundação Ford, bem como jovens estudantes e a elite intelectual e cultural do país, se articularam em resistência ao regime que se desenhava (GREEN, 2011). Em uma era em que o trânsito de informações globais era mais restrito, tais grupos romperam as fronteiras nacionais e regionais para defender seus posicionamentos, desempenhando um papel catalisador para que as violações internas obtivessem visibilidade internacionalmente. Em geral, as redes transnacionais de defesa de direitos humanos desempenharam um papel fundamental na inserção da temática nas agendas de política externa de diversos Estados (KECK; SIKKINK, 2014).

No Brasil, quando o corpo diplomático do MRE foi informado, por meio do relatório emitido pelo Grupo de Trabalho sobre Direitos Humanos, de que havia previsão de ampliação da visibilidade de casos de violação brasileiros em razão tanto da substituição nos organismos internacionais de países que outrora absorviam boa parcela das críticas internacionais, quanto pela ação contundente dos EUA, tornou-se necessário executar ações que fossem defensivas e, ao mesmo tempo, ofensivas.

Ciente de que, nos Estados Unidos, Jimmy Carter estava levando o tema dos direitos humanos para a América Latina com centralidade, e também ciente de que, na arquitetura internacional que se formava, tal temática emergiria com proeminência, Geisel precisava tomar como prioritário o tema de direitos humanos. Nos EUA, três anos antes de Carter assumir a presidência, (ainda em 1974), já havia sido criada a esfera governamental que primeiro encabeçou o tema de monitoramento de direitos humanos de outros países, o “*House Subcommittee on International Organizations*”, uma espécie de Subcomitê da Câmara para Organizações Internacionais que, dentre outras coisas, ocupava-se da temática dos direitos humanos (KECK; SIKKINK, 2014).

Contudo, foi a administração de Carter que garantiu maior visibilidade ao determinar, por exemplo, que o *State Department Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs* (Escritório de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários do Departamento de Estado dos EUA) buscasse contatos e articulações de ONGs que pudessem influenciar a pauta na região, sendo essa uma política que se prorrogou também para os subsequentes presidentes que herdaram a Casa Branca, Reagan e Bush.

Em um posicionamento no *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, em Washington, em 22 de setembro de 1978, o embaixador Azeredo da Silveira declarou ver que o futuro existente na relação entre os Estados Unidos e os demais países da América Latina, no que tangia aos direitos humanos, ainda estava pautado em questões que refletiam a preponderância dos direitos civis e políticos em detrimento daqueles econômicos e sociais, o que poderia ser sensível na região (MRE, 22/09/1978<sup>76</sup>).

Segundo o chanceler, o ônus da observância dos direitos civis e políticos era elevado na região. Ao referir-se aos direitos humanos, afirmou estar “consciente de que existe um consenso nesse Hemisfério sobre a imperiosa necessidade de respeitar esses direitos. Nenhum país,

---

<sup>76</sup> Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22/09/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

portanto, pode considerar-se único na sua devoção aos direitos humanos” (MRE, 22/09/1978<sup>77</sup>). Ainda no mesmo pronunciamento, o interlocutor brasileiro afirmou que todos, latino-americanos e estadunidenses, tinham uma longa tradição de defesa desses direitos, e que o futuro da cooperação internacional, no que tangia a direitos humanos, deveria ser “escoimado de percepções falsas e pressuposições antiquadas” (MRE, 22/09/1978<sup>78</sup>).

Em um de seus posicionamentos defensivos, quando recebeu no Brasil o então presidente dos EUA, Jimmy Carter, o então presidente Geisel tentou passar uma imagem de progresso no tema dos direitos humanos. Geisel chegou a reconhecer o problema, mas afirmou que “nós estamos vivendo uma fase difícil, mas o problema dos direitos humanos progressivamente vai melhorando” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 425).

Dado o reconhecimento de que havia diversas situações complexas de direitos humanos no Brasil, Geisel também chegou a afirmar que eles diziam respeito não apenas aos grupos subversivos, “mas ao povo que passa fome, aos desempregados, aos que não têm instrução, não têm escola. Enfim, há uma série de deficiências que só com muita ação e com o tempo podem ser atendidas” (GEISEL apud D’ARAÚJO & CASTRO, 1997, p. 425), chamando a atenção novamente para a preponderância dos direitos econômicos e sociais, sem citar os direitos civis e políticos.

A priorização do tema de direitos humanos internacionalmente, contudo, não significou um real compromisso com a pauta, especialmente em consideração com o cenário interno brasileiro. A visão que Geisel e Silveira buscavam ter sobre tal agenda a nível internacional tinha uma finalidade: encontrar subterfúgios para que as violações internas não repercutissem externamente. O governo brasileiro reconheceu as organizações internacionais de proteção que se solidificavam e fez delas palco de discursos que nem negariam literalmente, nem assumiriam plenamente a defesa dos direitos humanos.

Em suma, observou-se que a estratégia combinada entre narrativa e prática era a seguinte: não exaltar os direitos humanos, mas responder defensivamente sobre eles, caso perguntado. Paralelamente, traçar estratégias silenciosas para evitar que as violações fossem expostas internacionalmente.

---

<sup>77</sup> Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22/09/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

<sup>78</sup> Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22/09/1978. Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Caixa 18. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira.

A transição que se iniciaria no regime Geisel e culminaria com Figueiredo precisava manter uma ordem. As repercussões internacionais negativas dos casos de violação de direitos humanos poderiam afetar drasticamente essa ordem. Elas poderiam simbolizar maior força para os grupos dissidentes advindos da sociedade civil, que agora se veriam respaldados por instrumentos internacionais e pelas vias institucionais do sistema interamericano. Paralelamente a isso, essas repercussões poderiam simbolizar, também, um tipo de abalo no sustentáculo militar do regime, especialmente entre os Linha Dura. Geisel adotava uma postura parcimoniosa para atingir coesão internamente e qualquer abalo de ordem internacional que pudesse ter impactos na política doméstica era indesejado e, para tanto, se trabalharia para evitá-los.

## CONCLUSÃO

A década de 70 nos coloca diante de um contexto no qual as instituições de proteção aos direitos humanos ganhavam maior relevância e proeminência internacionalmente, ao passo que, internamente, o governo brasileiro vivia um regime ditatorial que adotava como política institucional a violação e supressão dos direitos humanos daqueles que se opunham à ideologia propagada. Diante disso, este trabalho buscou compreender como Ernesto Geisel respondia às instituições internacionais de proteção aos direitos humanos por meio da diplomacia oficial e silenciosa.

É no *locus* entre o que é externo e o que é interno que este trabalho se situou. Buscou-se entender quais foram as alternativas, para além daquelas discursivas, utilizadas pelo governo Geisel frente às instituições internacionais que visavam proteger os direitos humanos na América, e como Geisel se posicionou frente à exposição negativa do Brasil nos fóruns multilaterais de direitos humanos. Além disso, contrastou-se a narrativa e prática da diplomacia brasileira por meio da análise de documentos oficiais que foram recentemente desclassificados para consulta pública, e observou-se que não havia negação literal dos fatos ocorridos. Antes, pois, a negação de cunho interpretativa e implicatória era empreendida.

A centralidade dada à pauta de política externa pelo presidente Geisel nos permite compreender que o governo brasileiro, à época, tinha inclinações estratégicas para compreender a dinâmica sob a qual a política internacional, a política externa e a política interna se interconectavam. Além disso, quando abordado o tema dos direitos humanos, não havia negligência.

Evidenciou-se também que o governo de Geisel não era omissivo quanto aos sistemas internacionais de proteção aos direitos fundamentais, antes, pois, tinha-os como preocupação e tratava como prioridade a possibilidade de repercussão negativa que os casos brasileiros poderiam ter junto ao sistema onusiano e interamericano. Silveira e Geisel consideravam o sistema interamericano ainda mais perigoso, visto que, no sistema onusiano, havia maior margem de gestão bilateral com os países-membro, o que também poderia incorrer em menor impacto, caso sofresse acusações, dado o alto número de países violadores.

Esse olhar histórico sob a atuação conjunta do presidente Geisel e seu Ministro das Relações Exteriores nos permite constatar que a política internacional afetava o *modus operandis* da política externa brasileira e, de maneira co-constitutiva, o inverso também acontecia. Ao adequar sua narrativa e sua atuação diplomática ao que acontecia no plano

internacional e regional, o Brasil também possibilitava que essas instituições recém-criadas pudessem aprimorar suas formas de atuação.

Já a política interna operava sob dimensões diferentes das outras duas. Parte das estratégias que foram empreendidas no plano internacional visava garantir que os reflexos de uma possível redução de prestígio não afetassem o equilíbrio interno do regime. Em decorrência da imagem negativa que se estava estabelecendo internacionalmente, o regime militar recrudescera as estratégias e precisou refiná-las para além do discurso defensivo nas plataformas internacionais.

Em um campo onde a narrativa de direitos humanos jamais havia ganhado tamanha visibilidade desde sua institucionalização na década de 40, o que o regime militar procurou fazer foi delinear estratégias para que as atrocidades cometidas internamente não deteriorassem a imagem que se construía e não afetassem, desse modo, as impressões de crescimento econômico e estabilidade interna, as quais facilitariam a diversificação de parceiros que a PEB do Pragmatismo buscava. Para isso, utilizou-se dos tipos de negação que Cohen (2001) considera como interpretativa e implicatória para, ora eufemizar, ora justificar as atrocidades cometidas internamente.

No que tange às estratégias de enfrentamento à CIDH propriamente ditas, o governo brasileiro recorreu à dupla postura: por um lado, empreendia um discurso oficial em que se defendia das acusações; por outro, articulava estratégias de diplomacia silenciosa para enfrentar tais acusações. Este trabalho contrastou, assim, a narrativa e a prática da diplomacia brasileira no que tange aos direitos humanos.

No que tange ao discurso oficial, este trabalho colheu dados que permitem subdividir as estratégias diplomáticas discursivas usadas pelo governo de Ernesto Geisel em torno dos seguintes subtópicos: i) argumentos sobre a necessidade de se garantir a soberania nacional e evitar ingerência externa: nessa linha argumentativa, o Brasil não negava que violava os direitos humanos, mas definia que essas questões eram concernentes tão somente ao Brasil e às suas ordens internas. Apelando ao argumento soberano, Silveira e Geisel estavam colocando limites na ingerência externa para se protegerem das acusações de violação; ii) argumentos que diziam que o Brasil sempre favoreceu a ideia da cooperação multilateral e sempre colaborou com a CIDH e demais instrumentos onusianos de proteção de direitos humanos: o governo brasileiro utilizava essa narrativa para afirmar que seu compromisso com os direitos humanos jamais foi alheio às instituições de salvaguarda. O que esse argumento esconde, porém, é que, apesar de estar presente nas organizações interamericanas e onusianas de proteção, a diplomacia silenciosa buscava formas de corrompê-las.

Há ainda: iii) argumentos em torno da preponderância que o governo dava à defesa dos direitos econômicos e sociais em detrimento dos direitos civis e políticos: essa narrativa se repetia em distintas situações e se utilizava da concepção geracional para evidenciar como o governo acreditava estar protegendo os direitos humanos; iv) argumentos em torno da centralidade da pauta racial defendida pelo Brasil internacionalmente e o fato de termos atingido, supostamente, avanços nessa seara: o governo se apegou à pauta racial como forma de mostrar os avanços despendidos nessa seara e, por fim, v) um discurso de rejeição à suposta instrumentalização política dos direitos humanos por parte de determinados Estados, o que representava um certo tipo de ingerência política na esfera doméstica de garantias de proteção aos cidadãos brasileiros: nessa estratégia, o Brasil retomava o princípio da soberania para fazer uma narrativa defensiva-ofensiva e acusar os países de estarem usando suas agendas políticas de direitos humanos com finalidades torpes.

Depois de evidenciadas as estratégias narrativas do governo de Ernesto Geisel, este trabalho analisou também as estratégias da diplomacia silenciosa. No que tange ao enfrentamento silencioso, evidenciou-se as seguintes estratégias: a gestão bilateral com demais países latino-americanos, visando postergar decisões desfavoráveis ao Brasil. A diplomacia brasileira foi sagaz ao compreender que não era apenas o Brasil que enfrentava dificuldades frente aos organismos regionais por acusações de violações de direitos humanos e, então, aliou-se aos demais Estados amigos para fazer frente às acusações advindas das instituições interamericanas. Tais articulações eram operacionalizadas por meio da clássica “troca de favores”.

Houve, ainda, a articulação com demais líderes influentes de dentro da instituição para atender aos seus próprios interesses: o governo brasileiro apoiava a eleição de membros estratégicos para evitar a publicação de relatórios com as violações de direitos humanos que ocorriam internamente; figuras políticas que seriam “peças-chave” poderiam proporcionar o repasse de informações internas que coadunassem com os interesses brasileiros. Eram pessoas que poderiam exercer a função de sondagem dentro da instituição e, assim, repassar informações úteis ao governo brasileiro. Um dos personagens emblemáticos na documentação analisada é a do professor Carlos A. Dunshee de Abranches.

Outra estratégia de enfrentamento utilizada pela diplomacia brasileira diz respeito à tentativa de evitar visitas *in loco*, bem como apoiar outros países que não estavam de acordo com essas visitas. Outra forma que o governo brasileiro tinha para enfrentar o sistema interamericano pela via silenciosa era por meio de troca de votos entre os representantes de

distintos países. Esse jogo político de barganha já se fazia bastante comum dentro da organização.

Todas as estratégias de enfrentamento utilizadas pelo governo brasileiro à época eram silenciosas, mas deixam explícito o quanto o MRE se preocupava com a expansão de visibilidade que o tema de direitos humanos poderia vir a adquirir. O modelo de política externa adotada buscava dar respostas precisas e rápidas às ameaças que poderiam ter reverberações internas. Portanto, notou-se que, frente aos instrumentos regionais de proteção aos direitos humanos, o governo brasileiro esboçou estratégias diplomáticas que iam em desacordo com os princípios estabelecidos pelo ordenamento jurídico internacional, mas que foram capazes de lograr resultados efetivos frente ao que simbolizava o interesse nacional à época.

A narrativa de direitos humanos, que ganhou força com Jimmy Carter na década de 70, avançou no continente latino-americano, mas continua sendo um ideal liberal ainda não alcançado para diversos Estados, incluindo o Brasil, país que ainda não cicatrizou as feridas abertas deixadas pela ditadura militar e que, por vezes, segue repetindo a história tragicômica de exaltação ao golpe de 31 de março de 1964.

*Quem ocupa o trono tem culpa  
Quem oculta o crime também  
Quem duvida da vida tem culpa  
Quem evita a dívida também tem*

*Somos quem podemos ser  
Sonhos que podemos ter (E teremos!)*

## REFERÊNCIAS

**MRE. Intervenção de Silveira por ocasiões de conversações informais da VII Assembleia Geral da OEA. (MRE, 15/03/1974a).** Caixa 18. Acervo CPDOC. Rio de Janeiro – Ministério das Relações Exteriores. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42196](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42196). Acesso em 18 jul. 2020.

**MRE. Intervenção do Senhor Ministro de Estado. Tema: Direitos Humanos. (MRE, 15/03/1974b).** Acervo CPDOC. Rio de Janeiro – Ministério das Relações Exteriores. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. AAS/ME/AG. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42564](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42564). Acesso em: 18 jul. 2020.

**MRE. Telegrama Recebido, CIDH. Situação do Uruguai, Secreto. “Comissão Interamericana de Direitos Humanos” (MRE, 25/03/1974).** Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

**MRE. Relatório do grupo de trabalho sobre Direitos Humanos para o Senhor Ministro de Estado. (MRE, 22/12/1975).** Caixa 994. Secreto. Rio de Janeiro. Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=50952](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=50952). Acesso em: 18 jul. 2020.

**MRE. (MRE, 20/01/1976). Memorando. Secreto. “Eleição na CIDH”.** Chefe da Divisão da OEA – MRE. 20/01/1976. Arquivo do Ministério da Relações Exteriores (Brasília).

**MRE. (MRE, 21/01/1976). Memorando, Secreto.** Chefe do DOI – MRE. Sem Título. 27/01/1976. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

**MRE. (MRE, 22/01/1976). Memorando do Chefe do DRA, Secreto, Urgentíssimo.** Sem Título. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília) 22.01.76.

**MRE. Telegrama Recebido, Secreto. (MRE, 29/01/76). “Direitos Humanos nas Américas. Financiamento da publicação de relatórios”.** Missão do Brasil junto a OEA Washington – MRE 29/01/76. 3p. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

**MRE. (MRE, 04/03/76). Minuta de Telegrama, Secreto, Urgentíssimo.** Ministro Antônio F. A. da Silveira para presidente da República Ernesto Geisel 04/03/76. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

**MRE. Minuta de Telegrama. (MRE, 10/03/1976). Secreto, “CIDH. Caso 1683 e 1684”.** Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), 10/03/76.

**MRE. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Estrutura, competência e funcionamento. Dunshee de Abranches-Exteriores (MRE, dd/07/76).** Brasília. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores.

MRE. **Minuta de Telegrama. Exteriores-Presidente da República. (MRE, 20/07/1976).** Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília). Secreto. 3p.

MRE. (MRE, 30/07/1976). **Telegrama, Secreto, Urgentíssimo. “Contribuição especial do governo norte-americano à CIDH”.** Ministério das Relações Exteriores – Presidência. 30/07/76. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. (MRE, 19/08/1976). **Telegrama Recebido, Secreto, Urgentíssimo. “Contribuição especial norte-americana à CIDH. Posição do Brasil” 19/08/76.** Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. (MRE, 26/08/1976). **Telegrama Recebido, Secreto, Urgente. “CIDH. Contribuição norte-americana”.** Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília), 26/08/76.

MRE. **Telegrama Recebido, CIDH, Contribuição norte-americana. Comissão de orçamento (MRE, 15/09/1976).** DEA/DNU/DSI. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Minuta de Telegrama, Secreto. (MRE, 16/09/76).** CIDH. Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento” MRE - Tóquio Akasaka. 16/09/76. 5p. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Minuta de Telegrama. CIDH. Casos 1683 e 1684 (MRE, 24/01/1977).** DEA/DNU/DSI. Para Brasemb-Caracas. Secreto. N. 59. Urgente. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Telegrama Recebido. CIDH. Casos Nrs 1683 e 1684. (MRE, 28/01/1977).** DEA/DNU/DSI. Secreto. Urgente. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Telegrama Recebido, Informação ao sr. Presidente da República, Secreto. “Comissão Interamericana de Direitos Humanos”.** (MRE, 03/02/1977). Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Minuta de Telegrama. Direitos Humanos. “Aide Mémoire argentino. Dualidade de jurisdição . OEA e ONU. (MRE, 31/03/1977).** DEA-DNU-DAM-I para Delbrasupa. Secreto. Urgentíssimo. N. 117. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Discurso Pronunciado por Sua Excelência o Senhor Embaixador Antonio F. Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, na abertura da cerimônia alusiva ao dia internacional para a eliminação da discriminação racial. (MRE, 05/04/1977).** Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Disponível em:  
[https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42124](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42124). Acesso em 18/07/2020.

MRE. **Telegrama Recebido, Comissão de Direitos Humanos. Caso do Paraguai. (MRE, 03/05/1977).** Secreto. Urgentíssimo. Da embaixada de Assunção. DEA/DAM-I. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Minuta de Telegrama. Comissão de Direitos Humanos – Caso do Paraguai.** (MRE, 05/05/1977). DEA-DAM-I – Brasemb Assunção. Secreto. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Telegrama Recebido. Programa Oficial de Visita da Sra. Rosalyn Carter.** (MRE, 01/06/1977). Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).

MRE. **Minuta de Telegrama. Entrevista do Chanceler Azeredo da Silveira à TV Globo.** (MRE, 21/06/1978, p.2). Acervo CPDOC. e Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42547](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42547). Acesso em 18 jul. 2020.

MRE. **Discurso Pronunciado pelo Embaixador Antonio F. Azeredo da Silveira, Ministro de Estado das Relações Exteriores, no Woodrow Wilson International Center for Scholars em Washington, em 22 de setembro de 1978.** (MRE, 22/09/1978). Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro. Arquivo Antonio Azeredo da Silveira. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42659](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=42659) . Acesso em 20 jul. 2020.

MRE. **Realizações do Governo Geisel – Relatório 1974-1979.** (MRE, 16/01/1979). Acervo CPDOC e Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro Arquivo: Antônio Azeredo da Silveira. Disponível em: [https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS\\_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=47442](https://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=AAS_MRE&Pesq=direitos%20humanos&pagfis=47442) . Acesso em: 18 jul. 2020.

MRE. (MRE, 03/10/1980). **Telegrama Recebido.** Secreto. “OEA – CIDH. Conceito de Pobreza Extrema” Delbrasupa-Exteriores. 03/10/1980. Arquivo do Ministério da Relações Exteriores (Brasília).

ABRAMOVICH, V. Das violações em massa aos padrões estruturais: novos enfoques e clássicas tensões no Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, p. 7–41, 2009.

BARROSO, L. R. Aqui, lá e em todo lugar: a dignidade humana no direito contemporâneo e no discurso transnacional. In: PIOVESAN, F.; BOGDANDI, A. VON; M. M. A. (Eds.). . **Direitos Humanos: Democracia e Integração Jurídica: Emergência de um novo Direito Público.** [s.l.] Elsevier, 2013. p. 419–470.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOTI, B. Silence, hindrances and omissions: The inter-american commission on human rights and the brazilian military dictatorship. **International Journal of Human Rights**, v. 22, n. 9, p. 1123–1143, 2017.

BOVO, C. R. M. A Anistia Internacional e a violação de Direitos Humanos no Brasil. **Pensamento & Realidade**, v. 7, p. 15–38, 2000.

BRASIL. **Comissão Nacional da Verdade.** Brasília: [s.n.]. Disponível em:

<[http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume\\_1\\_digital.pdf](http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf)>.

CASTILHO, A. B. O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. **Revista NEIBA - Cadernos Argentina - Brasil**, v. 3, n. 1, p. 57–68, 2014.

CATERINA, G. **O Regime Militar Brasileiro Visto desde Washington (1967-1978)**. [s.l.] Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2012a.

CATERINA, G. **O Regime Militar Brasileiro Visto desde Washington (1967-1978)**. [s.l.: s.n.].

CAVALLARO, J. Toward Fair Play: A Decade of Transformation and Resistance in International Human Rights Advocacy in Brazil. **HeinOnline**, v. 1, 2002.

COHEN, S. **States of Denial: Knowing about Atrocities and Suffering**. [s.l.] Polity Press, 2001.

CORRÊA, L. F. DE S. **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Brasília: FUNAG, 2007.

DE HAAN, W. Denialism and Human Rights. In: HANS NELEN, JAN C. M. WILLEMS, R. M. (Ed.). . UK: Intersentia Publishers, 2016.

DONNELLY, J. Human Rights as Natural Rights. **Human Rights Quarterly**, v. 4, n. 3, p. 391–405, 1982.

DONOVAN, F. **Mr. Roosevelt's four freedoms; the story behind the United Nations Charter**. New York: Dodd, Mead & Company, 1966.

DUROSELLE, J.-B. **Todo Império Perecerá**. [s.l.] Editora Universidade de Brasília, 2000.

ECKEL, J. The International League for the Rights of Man, Amnesty International, and the Changing Fate of Human Rights Activism from the 1940s through the 1970s. In: **Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development**. [s.l.: s.n.]. v. 4p. 183–214.

ENGELMANN, F.; MORI MADEIRA, L. La cause et les politiques des droits de l'homme au Brésil. **Caderno CRH**, v. 28, n. 75, p. 623–637, 2015.

ENGSTROM, P. The Inter-American Human Rights System and U.S.-Latin America Relations. **SSRN Electronic Journal**, n. January 2013, 2014.

FERRONE, V. The rights of history: Enlightenment and human rights. **Human Rights Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 130–141, 2017.

FILHO, J. C. M. DA S. et al. **Caso Vladmir Herzog na Corte Interamericana de Direitos Humanos**. [s.l.: s.n.].

FORSYTHE, D. **Human Rights in International Relations**. 4th. ed. [s.l.] Cambridge University Press, 2018.

FORSYTHE, D. P. **Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace.** [s.l: s.n.].

GASPARI, E. **A ditadura derrotada.** São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

GEISEL, E. **Entrevista com Ernesto Geisel.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

GLENDON, M. A. **A world made new: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights.** New York: Random House, 2001.

GREEN, J. N. We Cannot Remain Silent: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United State. In: **Human Rights Quarterly.** 33. ed. [s.l: s.n.]. p. 1182–1185.

GREEN, J. N. C. Exiles and Academics: Opposition to the Brazilian Military Dictatorship in the United States, 1969-1974. **Latin American Politics and Society**, v. 45, n. 1, 2003.

GUEDES, J. AL. F. **A Anistia Internacional e a Globalização dos Direitos Humanos (um olhar de militante e de dirigente 1961 a 2001).** [s.l.] Universidade Federal da Paraíba, 2002.

HABERMAS, J. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HERMANN, C. F. Changing Course : When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 3–21, 1990.

HEYNS, C.; DAVID, P.; ZWAAK, L. Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 3, 2006.

HILL, C. **The changing politics of foreign policy.** London: Palgrave: Macmillan, 2003.

HUNT, L. **A invenção dos direitos humanos: uma história.** [s.l.] Companhia das Letras, 2009.

JULIÃO, T. A Atuação Multilateral do Brasil sob o Governo de Ernesto Geisel: as Dinâmicas do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **História Social, Campinas**, n. 18, p. 199–218, 2010.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. **Activists beyond Borders.** [s.l.] Cornell University Press, 2014.

KEYS, B. **Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s.** Boston, MA: Harvard University Press, 2014.

LAFER, C. **A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2001.

LESSA, A. C. **Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental no contexto do Nacional-Desenvolvimentismo.** [s.l.] Universidade de Brasília, 1994.

LESSA, A. C. A vertente perturbadora da política externa durante o governo Geisel: um estudo das relações Brasil-EUA (1974-1979). **Revista de Informação Legislativa**, v. 35, n. 137, p. 69–82, 1998.

LESSA, A. C. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 169–184, dez. 2005.

LEWANDOSKY, E. R. **Proteção dos Direitos Humanos na Ordem Interna e Internacional**. Rio de Janeiro: [s.n.].

LIMA, M.; MOURA, G. A Trajetória do Pragmatismo – Uma Análise da Política Externa Brasileira. **Revista Dados de Ciências Sociais**, v. 25, n. 3, 1982.

MACIEL, D.; FERREIRA, M.; KOERNER, A. Os Estados Unidos e os mecanismos regionais de proteção dos direitos humano. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, v. 90, 2003.

MATHIAS, S. K. O projeto militar de distensão. **Revista de Sociologia e Política: Dossiê Burguesia e Política**, n. 4–5, p. 149–159, 1995.

MEDINA, C. **The American Convention on Human Rights: Crucial Rights and their Theory and Practice**. 2. ed. Cambridge: Intersentia Ltd, 2017. v. 53

MILLER, L. **World Power: Power and Values in International Politics**. 4th editio ed. New York: Routledge, 1998.

MORGENTHAU, H. **Politics Among Nations**. [s.l.] Knopf, 1948.

MOYN, S. **The last utopia: human rights in history**. [s.l.] Belknap Press of Harvard University Press, 2010. v. 48

NAYAR, P. K. Human Rights and Literature: Writing Rights. In: **Literary and Critical Theory**. Hyderabad , India: [s.n.].

NOWAK, M. **Introduction to the International Human Rights Regime**. [s.l: s.n.].

OBERLEITNER, G. the Rise of Global Human Rights Institutions. In: **Global human rights institutions: between remedy and ritual**. [s.l: s.n.].

OEA. **Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos**, 1979. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/estatutoCIDH.asp>>

OEA. **O que é o SIPDH?** Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/que.asp>>.

OLIVEIRA, L. Direitos humanos e cultura política de esquerda. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 27, p. 149–166, dez. 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**, 1948.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. **Carta da OEA**, 1967. Disponível em: <<https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/q.Cartas.OEA.htm>>

PINHEIRO, L. **Foreign Policy Decision-Making under the Geisel government. The president, the military and the foreign ministry**. Brasília: FUNAG, 2013.

PIOVESAN, F. Direitos Humanos: Desafios e perspectivas contemporâneas. **Rev. TST, Brasília**, v. 75, n. 1, p. 107–113, 2009.

PUTNAM, R. **Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games**. [s.l.] International Organization, 1988.

RAINER, A. **Reflections on the Universality of Human Rights**. [s.l.: s.n.].

RAMOS, A. C. DE. Do que falamos quando falamos de Normas Internacionais de Direitos Humanos. In: **Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional**. [s.l.] Renovar, 2005. p. 49–79.

REIS, R. R. O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos: elementos para compreender a crise “Belo Monte”. **Pensamiento Proprio**, p. 19–47, 2013.

REIS, R. R. Transnational Activism and Coalitions of Domestic Interest Groups: Reflections on the Case of Brazil. In: ENGSTROM, P. (Ed.). **The Inter-American Human Rights System: Impact Beyond Compliance**. London: [s.n.]. p. 199–221.

RORIZ, J. H. R. Clashing frames: human rights and foreign policy in the Brazilian re-democratization process. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 60, n. 1, 2017.

ROSENAU, J. **Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

SARAIVA, M. G. Política externa, política interna e estratégia de desenvolvimento: o projeto de Brasil potência emergente (1974-1979). **Sociedade em Debate**, v. 4, n. 1, p. 19–38, 1998.

SCHAFER, J. **Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário: uma proposta de compreensão**. Porto Alegre: [s.n.].

SILVEIRA, A. A. **SILVEIRA, Antonio Francisco Azeredo da. Antonio Azeredo da Silveira: depoimento**. São Paulo: [s.n.].

SILVEIRA, A. DA. XXIX Sessão Ordinária da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (1974). In: CORRÊA, L. (Ed.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. [s.l.] FUNAG, 1974.

SILVEIRA, A. DA. **Antonio Azeredo da Silveira: depoimento**. Rio de Janeiro: CPDOC, 1982b.

SPEKTOR, M. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 47, n. 2, p. 191–222, 2004.

TRINDADE, A. A. C. **A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos**. São Paulo: Saraiva, 1991.

TRINDADE, A. A. C. **Cançado Trindade Questiona a Tese de “Gerações de Direitos Humanos” de Norberto Bobbio**. Brasília: [s.n.].

TRINDADE, A. A. C. **A Humanização do Direito Internacional**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

TRINDANDE, A. A. C. **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**. 2. ed. [s.l.] Ed. Universidade de Brasília, 2000.

UNITED NATIONS. **What are human rights?** Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/issues/pages/whatarehumanrights.aspx>>.

VASAK, K. **The International Dimension of Human Rights**. [s.l.] UNESCO, 1979.

VIZENTINI, P. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

WEISS, T.; FORSYTHE, D.; COATE, R. **The United Nations And Changing World Politics**. 2nd. ed. [s.l: s.n.].

ZIZEK, S. **Against Human Rights**. *New Left Review*, 2005.