Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Juliana Pinto Lemos da Silva

Caminhos Paralelos? Política Externa e Direitos Humanos na Argentina e no Brasil no século XXI

Rio de Janeiro
2021

Juliana Pinto Lemos da Silva

Caminhos Paralelos? Política Externa e Direitos Humanos na Argentina e no Brasil no século XXI

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.ª Dra. Leticia de Abreu Pinheiro

Rio de Janeiro

2022

Juliana Pinto Lemos da Silva

Caminhos Paralelos? Política Externa e Direitos Humanos na Argentina e no Brasil no século XXI

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Dputor ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP), da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em:

Banca Examinadora:

_____

Prof.ª Dra. Leticia de Abreu Pinheiro (Orientadora)

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Prof.ª Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Prof.ª Dra. Miriam Gomes Saraiva

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

_____

Prof.ª Dra. Janina Onuki

Universidade de São Paulo - USP

_____

Prof. Dra. Danielle Costa da Silva

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Rio de Janeiro

2022

DEDICATÓRIA

À minha avó, Maria Elisa Pinto Lemos.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha família. Meus pais e minha irmã, que sempre incentivaram minha trajetória acadêmica, foram essenciais para a conclusão desta pesquisa. Às minhas tias e meu avô, muito obrigada mais uma vez pelo apoio incondicional. Vocês são maravilhosos.

À minha orientadora, Leticia Pinheiro, muito obrigada pelos seus conselhos e palavras de estímulo. Nossas conversas foram muito importantes para que eu continuasse firme na redação deste trabalho, durante alguns dos anos mais difíceis da minha trajetória como doutoranda e pesquisadora. Obrigada pela sua empatia e sensibilidade durante esta jornada, você foi fundamental.

À Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj), obrigada por financiar meus quatro anos de doutorado e pela decisão de prorrogar a bolsa por três meses por causa da pandemia. À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o projeto Print-Uerj “Política Externa, Regionalismo e Cooperação Internacional”, obrigada pela bolsa de doutorado sanduíche, que, ainda que tenha sido interrompida por conta da pandemia de COVID-19, me garantiu dois meses de trabalho intenso e gratificante na Universidade da Califórnia Santa Barbara (UCSB).

À Alison Brysk, minha mentora na Universidade da Califórnia, obrigada por sua generosidade e disposição. Nossas conversas foram essenciais para que inúmeros elementos deste trabalho fossem pensados, construídos e, finalmente, escritos. Thank you for everything you’ve done for me, both personally and academically.

À professora Mônica Hirst e aos professores Federico Merke e Gino Pauselli, pelas suas colaborações para essa tese. Seus apontamentos foram fundamentais.

A todos os funcionários do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP-UERJ) e meus colegas de turma, obrigada pelas gentilezas e pela companhia. Aos meus colegas de Núcleo de Estudos de Atores e Agendas de Política Externa (NEAAPE) e Laboratório de Análise Política Mundial (Labmundo), muito obrigada também. E um agradecimento especial aos professores Carlos Milani e Maria

Regina Soares de Lima por terem me ensinado e dado oportunidades únicas, sendo indispensáveis na minha jornada acadêmica.

Finalmente, obrigada Maria Elisa Pinto Lemos, a pessoa mais importante da minha vida e uma das principais razões para eu estar aqui hoje. Vó, eu te amo para sempre.

Forever – is composed of Nows –
‘Tis not a different time –
Except for Infiniteness –
And Latitude of Home –

From this – experienced Here –
Remove the Dates – to These –
Let Months dissolve in further Months –
And Years – exhale in Years –

Without Debate – or Pause –
Or Celebrated Days –
No different Our Years would be
From Anno Dominies –

Emily Dickinson

RESUMO

Com as vitórias políticas de partidos situados à esquerda e centro-esquerda do espectro político na Argentina e no Brasil no início do século XXI, esperava-se que políticas externas de direitos humanos mais progressistas seriam implementadas. O governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil, que teve como bandeira central o combate à fome e a pobreza e a promoção do desenvolvimento, focou na promoção dos direitos econômicos e sociais. Diferentemente desta tendência, o governo de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina colocou em prática uma política externa de direitos humanos focada na promoção de direitos civis e políticos, especialmente aqueles relacionados à questão de desaparecimentos forçados e à condenação de crimes contra a humanidade, como a tortura. Portanto, Brasil e Argentina, apesar das semelhanças históricas e da chegada ao poder de projetos progressistas, apresentaram não apenas diferentes estratégias, mas adotaram narrativas que mostraram prioridades distintas no conteúdo da sua política externa de direitos humanos. Isso nos leva à seguinte pergunta: por que duas potências regionais que, naquele momento, optaram por políticas externas mais autonomistas, se decidiram por caminhos distintos no que tange à política externa de direitos humanos? Esta pesquisa tem como hipótese que a interpretação dos tomadores de decisão quantos aos papéis que Brasil e Argentina deveriam desempenhar no sistema internacional foi o fator determinante na definição de políticas externas de direitos humanos diferentes, que desenharam perfis de atuação distintos, eventualmente colocados em prática pelos dois Estados.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Análise de Política Externa; Brasil; Argentina; Role Theory

ABSTRACT

With the political victories of left and center-left parties in Argentina and Brazil at the beginning of the 21st century, it was expected that more progressive human rights foreign policies would be implemented. The government of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) in Brazil, whose central banner was the fight against hunger and poverty and the promotion of development, focused on the promotion of economic and social rights. Unlike this trend, the government of Néstor Kirchner (2003-2007) in Argentina put into practice a human rights foreign policy focused on promoting civil and political rights, especially those related to the issue of enforced disappearances and the condemnation of crimes against humanity, like torture. Therefore, Brazil and Argentina, despite the historical similarities and the coming to power of progressive projects, not only presented different strategies, but adopted narratives that showed different priorities in the content of their human rights foreign policy. This leads us to the following question: why did two regional powers that, at that time, opted for more autonomous foreign policies, decided on different paths for their foreign policy on human rights? This research hypothesizes that the interpretation of decision makers regarding the roles that Brazil and Argentina should play in the international system was the determining factor in the definition of different human rights foreign policies, which designed the different profiles of action eventually practiced by the two states.

Keywords: Human Rights; Foreign Policy Analysis; Brazil; Argentina; role theory

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	**Concepções de Papel Nacional segundo Holsti**	45
Figura 2	**O Papel de Pleiteador de Reformas Multilaterais**	90
Figura 3	**O Papel de Colaborador do Subsistema Regional**	95
Figura 4	**O Papel de Catalisador de Reformas Multilaterais**	127
Figura 5	**O Papel de Líder Regional**	131
Figura 6	**O Papel de Player de Nicho**	153
Figura 7	**O Papel de Patrocinador da *Bridge Diplomacy***	166

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APE	**Análise de Política Externa**
ASOFAMD	**Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Mártires para a Liberação Nacional**
CDH	**Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas**
CGFome	**Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome**
CIDH	**Comissão Interamericana de Direitos Humanos**
CNUDH	**Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos**
EAAF	**Equipe Argentina de Antropologia Forense**
ECOSOC	**Conselho Econômico e Social das Nações Unidas**
EUA	**Estados Unidos da América**
FEDEFAM	**Federação Latino-Americana de Associações de Familiares de Detidos/Desaparecidos**
FASE	**Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional**
FMI	**Fundo Monetário Internacional**
FO.AR	**Fundo Argentino para Cooperação Horizontal**
Ibase	**Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas**
IPEA	**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**
LGBTQIA+	**Lésbicas, Gays, Bissexuais, Transgênero, Queer, Intersexo, Assexual e outras identidades de gênero**
Mercosul	**Mercado Comum do Sul**
OEA	**Organização dos Estados Americanos**
OMC	**Organização Mundial do Comércio**
ONG	**Organização Não-Governamental**
ONU	**Organização das Nações Unidas**
PEB	**Política Externa Brasileira**
PEDH	**Política Externa de Direitos Humanos**
PNDH	**Programa Nacional de Direitos Humanos**
PRN	**Partido da Reconstrução Nacional**
PSDB	**Partido da Social-Democracia Brasileira**
PT	**Partido dos Trabalhadores**
RI	**Relações Internacionais**

RPU	**Revisão Periódica Universal**
UCR	**União Cívica Radical**
UNASUL	**União de Nações Sul-Americanas**

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	14
1	**ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA E CONCEPÇÕES DE PAPEL NACIONAL**	30
1.1	**Análise de Política Externa e Questões de Identidade**	31
1.2	**Role Theory: Análise de Política Externa e a ideia de papéis nacionais**	37
1.3	**National Role Conception: conceitos e considerações**	43
1.4	**Críticas à Role Theory**	57
2	**POLÍTICA EXTERNA ARGENTINA E CONCEPÇÕES DE PAPEL NACIONAL**	62
2.1	**Política Externa Argentina (1983-2003)**	63
2.1.1	Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)	64
2.1.2	Governo de Carlos Menem (1989-1999)	67
2.1.3	Governo de Fernando De La Rúa (1999-2001)	71
2.1.4	Governo de Eduardo Duhalde (2002-2003)	73
2.2	**A Política Externa Argentina no governo Kirchner (2003-2007)**	75
2.2.1	Política Exterior e Processo Decisório no governo Kirchner	76
2.3	**"Pensamos el mundo en argentino": preferências da política exterior de Néstor Kirchner e papéis primários**	84
2.3.1	O âmbito global: o papel de pleiteador de reformas multilaterais	86
2.3.2	O âmbito regional: o papel de colaborador do subsistema regional	91
2.4	**Governo Kirchner: síntese sobre concepções primárias de papel nacional**	96
3	**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CONCEPÇÕES DE PAPEL NACIONAL**	99
3.1	**Política Externa Brasileira (1985-2002)**	101
3.1.1	Governo de José Sarney (1985-1990)	101
3.1.2	Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992)	104
3.1.3	Governo de Itamar Franco (1992-1994)	107
3.1.4	Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	109
3.2	**A Política Externa Brasileira no governo Lula (2003-2010)**	114
3.2.1	Política Exterior e Processo Decisório no governo Lula	115
3.3	**"Temos uma mensagem a dar ao mundo": preferências da política exterior de Lula da Silva e papéis primários**	123
3.3.1	O âmbito global: o papel de catalisador de reformas multilaterais	125
3.3.2	O âmbito regional: o papel de líder regional	129
3.4	**Governo Lula: síntese sobre concepções primárias de papel nacional**	135
4	**POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS: OS PAPÉIS AUXILIARES E A PERFORMANCE DE ARGENTINA E BRASIL**	138
4.1	**Uma introdução à diplomacia de direitos humanos**	141
4.2	**Política Externa de Direitos Humanos do Governo Kirchner e o papel de**	146

player **de nicho**

4.3 **Política Externa de Direitos Humanos da Argentina: a performance de um *player* de nicho** 155

4.4 **Política Externa de Direitos Humanos do Governo Lula e o papel de patrocinador da *bridge diplomacy*** 160

4.5 **Política Externa de Direitos Humanos do Brasil: a performance de um patrocinador da *bridge diplomacy*** 168

CONCLUSÃO 176

- **Introdução**

O conceito de direitos humanos que é atualmente dominante nos fóruns multilaterais ganhou força após o fim da Segunda Guerra Mundial, mas está fundamentado nas Declarações resultantes das revoluções liberais do século XVIII. Na raiz do conceito defendido por essas revoluções, existia a ideia de que indivíduos teriam direitos básicos, pelos quais não seria preciso agir em prol de merecê-los, porque seriam intrínsecos à natureza humana.

Uma das maiores heranças deixadas pelos documentos produzidos pelas revoluções liberais foi o reconhecimento da relevância dos direitos individuais e políticos, por meio da proclamação da liberdade e da igualdade de todos os cidadãos perante a lei. Este é um ideal de origem cristã, que desde o início da sua aplicação já poderia ser considerado problemático, pois não incluía povos não-cristãos na sua ideia de "universalidade". Num movimento contraditório, os princípios herdados das revoluções liberais, que eram essencialmente excludentes, se tornaram a pedra fundamental do apelo universalista da concepção que hoje é considerada dominante no regime multilateral de direitos humanos (DA SILVA, 2018).

Durante a Guerra Fria, as grandes potências do Ocidente (principalmente os Estados Unidos) consolidaram-se como as representantes da democracia liberal e dos direitos individuais no sistema internacional. Foram elas que delimitaram as bases do conceito predominante no regime de direitos humanos, que passaria a ser seguido pelas grandes organizações internacionais, e neste contexto, se solidificaram como as líderes de tal regime.

MacMillan (2001 *apud* Koh, 2003) afirma que a crença no seu próprio excepcionalismo levou as potências Ocidentais a adotar um comportamento preferencial por ensinar ou pregar às outras nações como deveriam agir, em detrimento de ouvi-las. Os direitos humanos tornariam-se, assim, "a cobertura ideológica ideal para a manutenção do poder por parte de potências hegemônicas que decidem, a partir dos seus interesses e perspectivas, o que vale como humano e o que pode valer como a sua violação" (NUNES SIMÕES, 2014:5).

Com base nessa constatação, gostaríamos de apresentar abordagens alternativas sobre os direitos humanos. As perspectivas africanas, por exemplo, estão bastante

conectadas a ideia de coletivo, o que automaticamente as colocam mais próximas dos direitos econômicos, sociais e culturais. A crítica à marginalização desse tipo de direitos no âmbito multilateral faz parte da narrativa de vários autores africanos, com Agbakwa (2002) afirmando que apesar de, no nível discursivo, o Ocidente pregar a indivisibilidade e a universalidade dos direitos humanos, na prática, esses Estados conduziram o regime internacional de modo a dar menos atenção à proteção e promoção dos direitos econômicos e sociais, e aos impactos causados pela falta destes na dignidade humana e na qualidade de vida das pessoas.

Dallmayr (2002), tratando sobre a relação entre "valores asiáticos" e o conceito Ocidental de direitos humanos, afirma que o confucionismo tradicional, por exemplo, trabalhava com uma noção totalmente diferente de humanidade. "Ser humano' não seria uma essência ou premissa fixa, mas denotaria uma performance prática ou conquista, um processo de 'aprender o que é ser humano" (DALLMAYR, 2002:179, tradução da autora[1]), o que entra em conflito com a noção Ocidental de direitos naturais inerentes a todos. Estes princípios seriam um exemplo de como, historicamente, valores paralelos ao do conceito dominante puderam operar, o que explicaria também a resistência de países fora do eixo Ocidental de aceitar as noções defendidas pelo conceito liberal.

As contribuições da América Latina reforçaram um aspecto de crítica à colonialidade e ao vínculo do conceito dominante e dos seus fundamentos humanistas com os processos colonialistas europeus. Nesse contexto, ganharam corpo as críticas à seletividade dos direitos humanos segundo o ideal liberal, mas, principalmente, ao modo como este conceito é a base de um sistema de exploração dos países do Sul (LAURIS, 2016). Para além disso, mesmo dentro do paradigma liberal, podemos contar com contribuições emancipadoras do conceito dominante por parte dos países latino-americanos, tendo sido por meio da sua intervenção a inserção de artigos ligados aos direitos econômicos e sociais no manuscrito final da Declaração Universal de 1948 (CAROZZA, 2003; SIKKINK, 2015; GLENDON, 2003).

Assim sendo, a diversidade e as diferenças culturais entre o Norte e o Sul, e também entre o Oriente e o Ocidente, envolvem diferentes conceitos, normas e

1 Trecho original: "(…) "Being human' is not simply a static essence or fixed premise, but rather denotes a practical performance or achievement, a process of 'learning to be human" (DALLMAYR, 2002:179).

aplicações dos direitos humanos na arena política internacional e, por isso, apesar de os Estados Unidos (EUA) e grande parte da Europa terem tentado expandir o modelo Ocidental para outros territórios, estas potências encontraram resistências (COSTA DA SILVA; SATURNINO BRAGA; MILANI, 2015; DA SILVA, 2018). Com base nesta ideia central, defensores de uma teoria crítica apontam para a necessidade de realizar uma ruptura epistêmica, para que assim os direitos humanos se tornem, de fato, uma ferramenta de emancipação, em especial para populações que habitam o Sul geopolítico (BERNER; AGUIAR, 2020).

O que entendemos aqui como Sul teria um significado para além dos debates dicotômicos (Norte x Sul) sobre as relações internacionais. O Sul não seria apenas uma oposição ao Norte, mas ressaltaria a necessidade de uma comunidade internacional pós-colonial. De um ponto de vista ideacional, segundo Grovogui (2011:176, tradução da autora[2]), o Sul tomaria a "forma de um novo *ethos* de poder e subjetividade por meio de política externa, solidariedade internacional e responsabilidade para si mesmo e para os outros em uma ordem internacional livre dos legados institucionais do colonialismo". O autor complementa:

> "O Sul Global também é caracterizado por agendas contingentes e em evolução que são internamente consistentes. Essas agendas incluem a busca de novas ordens sociais, culturais e econômicas, bem como normas de universalidade, moralidade internacional, lei e ética que diferem marcadamente daquelas emergentes do domínio colonial" (GROVOGUI, 2011: 177, tradução da autora[3]).

Com a expansão da agenda temática nas relações internacionais, o ressurgimento de reivindicações socioeconômicas enquadradas como direitos humanos e uma maior ênfase nos direitos culturais e coletivos, criou-se um debate mais complexo, que incluía críticas ao conceito dominante dos direitos humanos (GRUGEL; FONTANA, 2018). Na América do Sul, na medida em que os direitos humanos foram reinseridos no debate político doméstico com o fim das ditaduras militares pela região, ganhou destaque a sua importância para a política externa. Esta pesquisa,

---

2 Trecho original: "(…) In the form of a new ethos of power and subjectivity through foreign policy, international solidarity, and responsibility to self and others in an international order free of the institutional legacies of colonialism" (GROVOGUI, 2011:176).

3 Trecho original: "The Global South is also characterized by contingent and evolving agendas that are internally consistent. These agendas include the pursuit of new social, cultural, and economic orders as well as norms of universality, interna-tional morality, law, and ethics that markedly differ from those emerging from colonial rule" (GROVOGUI, 2011:177).

de um ponto de vista geral, busca contribuir para o debate sobre direitos humanos nas relações internacionais, apresentando e analisando as contribuições de duas potências sul-americanas, Argentina e Brasil, para o regime durante os primeiros anos do século XXI.

Para além disso, buscamos expandir o debate sobre direitos humanos também no nível da subdisciplina de Análise de Política Externa (APE). No campo da APE, os direitos humanos contam com poucos trabalhos que discutem o conteúdo da atuação multilateral dos países, especialmente aqueles do Sul. Trabalhos que buscam analisar ações e contextos específicos são mais abundantes que análises comparadas de padrões de ação ou perfis de ativismo. Simultaneamente, as análises focadas na América Latina muitas vezes tratam da questão dos direitos humanos na região como um todo, como se os países pudessem ser vistos de forma homogênea, ignorando completamente ou apenas pincelando as diferenças gritantes de escala, língua, cultura e história entre eles, que impactariam diretamente na percepção de cada um sobre os direitos humanos (EGUIZABAL, 2000).

Dentro desse contexto, é importante esclarecer que esta pesquisa se alinha com as ideias de Merke e Pauselli (2013:132) sobre o que seria uma política externa de direitos humanos (PEDH). Os autores atestam que esta política “tem a ver com o apoio e promoção dos direitos humanos por um Estado além de suas fronteiras”. Em vista disso, esta definição entende que a PEDH de um país vai muito além da tentativa de influenciar o modo como outros Estados se relacionam com os direitos humanos, mas estaria diretamente relacionada a noções de interesses nacionais estratégicos, projetos de inserção internacional, conceitos do regime internacional de direitos humanos e alternativos a ele, e não poderia ser reduzida a uma questão de influenciar ou não outros atores estatais.

Segundo Carozza (2003), o reconhecimento de uma tradição específica da América Latina na narrativa global sobre direitos humanos é imprescindível, e mostra o compromisso da região com a ideia de direitos humanos e as particularidades que as ideias latino-americanas trazem para o debate.

Os direitos humanos estiveram presentes nas narrativas de política externa de Argentina e Brasil de forma constante após o reestabelecimento de suas democracias na década de 1980. A prioridade para ambos os países, num primeiro

momento, era se reinserir no sistema internacional após anos de governos autoritários que cometeram violações sistemáticas, e, a longo prazo, renovar a sua imagem no exterior. Nesse sentido, a ênfase nos direitos humanos, nesse período imediatamente após a democratização, foi muito vinculada à noção de democracia liberal predominante nas Nações Unidas, tanto na Argentina, quanto no Brasil.

Nos anos seguintes, especialmente em meados da década de 1990, os direitos humanos foram aliados da narrativa dos governos neoliberais que assumiram na Argentina (Carlos Menem) e no Brasil (Fernando Henrique Cardoso), aparecendo como uma ferramenta para a consolidação da democracia, e como (?) ideais fundamentais para a inserção desses países sul-americanos no mercado internacional. O direcionamento dessa dimensão da política exterior para abordagens com nuances mais profundas, que refletiam um projeto de inserção nacional mais complexo em termos políticos, só iria ocorrer a partir da eleição dos governos progressistas de Néstor Kirchner na Argentina e Lula da Silva no Brasil.

Na Argentina, Néstor Kirchner (2003-2007) se elegeu com apenas 22% dos votos, depois que seu principal adversário, Carlos Menem, desistiu de disputar o pleito. Seu plano de governo apostava numa narrativa de ruptura com o passado e recuperação da grave crise generalizada pela qual a Argentina passava naquele momento. Na política externa, a gestão kirchnerista buscou colocar em prática uma política de corte autonomista e desenvolvimentista, onde paradigmas como a defesa da democracia, o respeito aos direitos humanos, o respeito à soberania e à autodeterminação, e o multilateralismo estiveram presentes. Para além disso, ganhou destaque no período a busca por maior integração com os vizinhos sul-americanos (SIMONOFF, 2009).

Durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) no Brasil, a política externa tornou-se instrumento da estratégia neodesenvolvimentista do governo. O período foi caracterizado por uma diplomacia que buscou consolidar um papel de *global player* para o país, e apostava que o Brasil deveria ter como objetivo principal uma elevação do *status* do país no tabuleiro global. A proposta partia de uma noção onde o Brasil deveria diversificar suas parcerias, focando principalmente nas relações com os países do Sul e na integração regional. Seria a partir da construção

de tais parcerias, em conformidade com uma atuação autônoma em relação às potências centrais, que o Brasil viria desempenhar um papel de maior protagonismo. Nesse sentido, ressaltar as prioridades em comum que Argentina e Brasil apresentaram nas suas políticas externas durante o período (como o foco nos relacionamentos com os países do Sul e a posição crítica aos regimes multilaterais seletivos) é extremamente importante. Igualmente relevante é apontar as diferenças de escala entre os países. O Brasil se via como uma das principais potências do Sul geopolítico no início do século XXI, e, como já mencionamos, acreditava que deveria ocupar mais espaços de liderança na governança global. Nesse sentido, o país teria potencial não apenas para influenciar, como para conduzir diversos debates em fóruns multilaterais. Já a Argentina, mostrou-se direcionada para uma liderança mais focada na América do Sul, assumindo um moderado protagonismo a nível global em temas específicos, e sempre procurando combiná-los ao objetivo de elevar a posição do país na disputa de poder regional com o Brasil (WEHNER, 2014; AMORIM, 2010; HILLEBRECHT, 2012).

Dentro desse contexto, com as vitórias políticas de partidos situados à esquerda e centro-esquerda do espectro político na Argentina e no Brasil no início do século XXI, esperava-se que políticas externas de direitos humanos mais progressistas seriam implementadas. Esta ideia, somada à tendência das esquerdas políticas latino-americanas de atuar em defesa dos direitos sociais e econômicos (reforçados pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[4]) levaria à hipótese de que os países periféricos com governos progressistas recém-eleitos, mesmo levando em consideração as diferenças de escala, optariam por uma inserção no regime de direitos humanos que daria preferência a uma atuação focada exatamente neste tipo de direitos.

Essa percepção foi confirmada no Brasil por narrativas a favor de políticas de redistribuição de renda e de segurança alimentar no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que teve como bandeira central o combate à fome e a pobreza e a promoção do desenvolvimento. A administração demonstrou essa prioridade nos discursos do presidente e do ministro de Relações Exteriores, Celso Amorim, em fóruns internacionais, na promoção da cooperação técnica em atividades que

4 OHCHR. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em <https://goo.gl/m9vX7S>. Acesso em 19/01/2019.

contemplavam esse tipo de direitos e na internacionalização bem sucedida de políticas públicas voltadas para tais temas, como o Programa Fome Zero (COSTA DA SILVA, 2014; ARRAES, 2004).

Ainda que o governo de Néstor Kirchner (2003-2007) na Argentina tenha tido uma narrativa sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, principalmente diante da situação doméstica de crise, é inegável que o carro-chefe da gestão em termos de política externa de direitos humanos foi o foco no reconhecimento e na promoção de direitos civis e políticos, especialmente aqueles relacionados à verdade, memória e justiça. Durante a gestão, a questão dos desaparecimentos forçados e a condenação de crimes contra a humanidade, como a tortura, foi um ponto central. Como exemplo dessa prioridade, pode-se citar o fato de que o governo argentino, durante a era Kirchner, se estabeleceu como um dos principais impulsionadores da Convenção Internacional Para a Proteção de Todas as Pessoas Contra Desaparecimentos Forçados na Organização das Nações Unidas (SIKKINK, 2008).

Dito isto, Brasil e Argentina, apesar das semelhanças históricas, como ditaduras militares violentas, a abertura para o mercado promovida nos anos 1990, e da chegada ao poder de projetos progressistas, adotaram narrativas que mostraram prioridades distintas no conteúdo da sua PEDH. As estratégias que um país poderia adotar, segundo Merke e Pauselli (2013) seriam: 1) uma política externa de direitos humanos baseada na promoção dos direitos como definidos pelo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos ou 2) baseada na defesa dos direitos humanos segundo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Desse modo, países poderiam priorizar a promoção dos direitos individuais ou dos direitos coletivos na condução da sua política externa. Esta noção denotaria a orientação de cada política, o seu conteúdo, no sentido de definir que tipo de direitos humanos seria majoritariamente patrocinado pelo país no âmbito multilateral. O conteúdo da política externa de direitos humanos de um país, de acordo com Merke e Pauselli (2013), seria o “ativismo” daquele Estado, e deve ser entendido como um eixo, ou espectro, onde as pontas seriam a defesa de apenas um tipo de direitos: de um lado os direitos de primeira geração, e do lado oposto os de segunda geração. Assim, cada país poderia adotar uma posição mais próxima de um lado ou de outro.

Esta introdução contextual nos leva à seguinte pergunta de pesquisa: por que dois países sul-americanos que, naquele momento, optaram por políticas externas mais autonomistas, se decidiram por caminhos distintos no que tange à política externa de direitos humanos?

Um breve panorama mostra que, no âmbito multilateral, ainda que apresentando um perfil de conteúdo distinto, Argentina e Brasil foram bastante ativos em termos de direitos humanos. Evidências empíricas sugerem que isto pode estar relacionado a dois tipos de fatores. Primeiro, um fator econômico, com o nível de desenvolvimento de cada país e suas capacidades domésticas tendo um importante papel na definição do nível e do perfil do seu ativismo internacional em direitos humanos. Segundo, um fator político, com os esforços domésticos dos *policymakers* sendo uma variável relevante (MERKE; PAUSELLI, 2013). Esta pesquisa propõe investigar as variáveis que determinaram o perfil do ativismo da PEDH de Brasil e Argentina durante os governos de Lula da Silva e Néstor Kirchner. Temos como hipótese a ideia de que interpretação dos tomadores de decisão quantos aos papéis que Brasil e Argentina deveriam desempenhar no sistema internacional foi o fator determinante na definição de PEDH diferentes, que desenharam perfis de atuação distintos, eventualmente performados pelos dois Estados.

Esta pesquisa será qualitativa, e portanto, terá como base um levantamento bibliográfico e documental sobre teoria dos papéis *(role theory),* política externa brasileira, política externa argentina e direitos humanos. Dentro desse contexto, uma breve apresentação da disciplina de Análise de Política Externa (APE), grande área na qual se insere esta investigação, e da sua importância, é necessária para entendermos os temas que este estudo se propõe a analisar.

O *mainstream* das teorias de Relações Internacionais exibiu durante muito tempo uma primazia das abordagens baseadas na análise de questões sistêmicas, que viam o Estado enquanto um ator unitário e racional. Essas teorias não consideravam a importância do processo de tomada de decisões na política externa, e, como consequência, não valorizavam as relações que poderiam influenciar tal processo, especialmente se o foco da análise eram os indivíduos que tomavam decisões, uma vez que considerar o nível de análise do indivíduo era aceitar que o Estado não era um ator unitário e racional.

No entanto, há de se considerar que tudo o que ocorre entre os Estados e dentro dos mesmos está fundamentado em decisões humanas. Segundo afirma Hill (2010:26, tradução da autora[5]): “seres humanos sempre terão o 'espaço de manobra' de circunstâncias históricas específicas nas quais refazer pelo menos parte de seu mundo”, o que contempla o potencial de influência do indivíduo (ou um grupo deles) na ação externa de um país. A partir desta percepção, a disciplina de Relações Internacionais passou a exigir uma teoria da escolha política humana para a análise dos elementos que condicionam as ações e decisões de uma política externa. A Análise de Política Externa (APE) se propõe a ser esta abordagem.

Abrindo a caixa preta do Estado para analisar os processos de tomada de decisão e entender o comportamento dos países no sistema internacional, a Análise de Política Externa (APE) se coloca dentro da disciplina de Relações Internacionais como um fio conector entre o sistêmico e o doméstico. A subdisciplina tem como objetivo analisar a “política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013:40), focando seus esforços na investigação sobre a conduta do Estado e as fontes das suas decisões: nas motivações dos atores, nas estruturas de tomada de decisão e, de modo geral, no contexto no qual as opções de política externa são formuladas (ALDEN; ARAN, 2017).

A Análise de Política Externa também contribui para construir uma ponte entre as Relações Internacionais e a Política Comparada, uma vez que provê uma linguagem comum tanto para as teorias que analisam a estrutura do sistema internacional, quanto para aquelas que focalizam nos contextos políticos domésticos e no papel dos agentes internos.

A introdução da Análise de Política Externa enquanto subdisciplina das Relações Internacionais começou em meados dos anos 1950, onde a grande inovação trazida foi a proposta de colocar os tomadores de decisão no centro do processo que condiciona o comportamento internacional dos países. Segundo Hudson (2014), a contribuição mais importante da APE é identificar o ponto de interseção teórico entre as determinantes mais importantes do comportamento do Estado: fatores materiais e

5 Trecho original: “Human beings will always have the 'wiggle room' of specific historical circumstances in which to remake at least some of their world” (HILL, 2010:26).

ideacionais. A autora conclui: “O ponto de interseção não é o Estado, são os tomadores de decisão” (HUDSON, 2014:8, tradução da autora[6]).

Dentro desse contexto, ganhou importância o conceito de *psycho-millieu,* o ambiente ou contexto tal como é percebido e interpretado pelos tomadores de decisão. Tendo o conceito como ponto de partida, pôde-se implicar uma série de fatores como cultura, história, geografia, economia, e instituições políticas como possíveis condicionantes que moldam o contexto em que o tomador de decisão opera (HUDSON, 2014).

Assim, a Análise de Política Externa, desde o seu início, definiu seus dois princípios basilares: 1) a necessidade de entender por que os tomadores de decisão fazem certas escolhas, e como restrições e oportunidades afetam tais escolhas e 2) a defesa de que as explicações das escolhas de política externa seriam encontradas por meio da investigação das interações entre diversos fatores e níveis de análise, e por meio de abordagens multidisciplinares.

Esta pesquisa recorre ao conceito de papéis nacionais para compreender os comportamentos externos de Brasil e Argentina, ressaltando, principalmente, a importância de se analisar fatores históricos, culturais e identitários para se estudar a política externa de um país e entender o *psycho-millieu* dos tomadores de decisão. Entendemos que os papéis podem ser concebidos e ativados pelos *policymakers* (embora não necessariamente aceitos homogeneamente entre as elites políticas), e usados para moldar e apoiar uma determinada performance internacional. Reforçando o compromisso da Análise de Política Externa com explicações multiníveis e interdisciplinares, propomos uma abordagem baseada na *role theory* para entender melhor não apenas a política externa performada por Brasil e Argentina no início do século XXI, mas também a sua política externa de direitos humanos (PEDH).

No campo das Relações Internacionais, a *role theory* assume que Estados são atores que se comportam de acordo com papéis específicos com os quais se identificam. O desempenho destes papéis, também chamado de performance, seria a política externa dos países, e incluiria atitudes, decisões, funções e compromissos

6 Trecho original: “The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the most important determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decisionmakers” (HUDSON, 2014:8).

assumidos pelos Estados. Papéis nacionais, para Holsti (1970), poderiam ser performados em diferentes temas e situações simultaneamente. Desta percepção, nasce a inquietude presente nesta pesquisa de buscar o desenvolvimento de uma classificação própria para os papéis nacionais de acordo com o perfil de atuação dos países em relação a um tema específico, que no caso deste estudo, são os direitos humanos.

A escolha pela *role theory* como principal marco teórico desta pesquisa se deu porque acreditamos que seja uma abordagem apropriada se o nosso objetivo for preencher algumas lacunas da literatura de Análise de Política Externa em relação à Política Externa de Direitos Humanos. Em primeiro lugar, ao focar no conteúdo das PEDH de Argentina e Brasil durante um período em termos de performance, a teoria dos papéis nos permite entender o perfil de atuação desses países e levar em consideração as especificidades de cada um dos casos, mostrando inclusive que, apesar de críticos ao *modus operandi* das instituições multilaterais, esses países ainda trabalham dentro das “regras” do regime de direitos humanos.

Em segundo lugar, por permitir um aprofundamento da análise em termos de performance do papel, a *role theory* se coloca como uma perspectiva que nos incentiva a desenvolver análises da área de política externa de direitos humanos que estejam mais focadas nas ações propositivas de países do Sul Geopolítico e não apenas nas suas reações ou violações. Ao fazer isso, estamos preenchendo também uma lacuna da literatura de direitos humanos, que tende a priorizar análises que têm nas potências do Norte os bons exemplos de PEDH, e onde a socialização das normas do regime de direitos humanos se daria na direção Norte-Sul.

Finalmente, ao recorrer ao conceito de papéis nacionais para estudarmos Argentina e Brasil no sistema internacional, e para compreendermos seus comportamentos de PEDH, a *role theory* se mostra uma ferramenta importante para ressaltar a importância de se analisar fatores históricos, culturais e identitários na formação da percepção dos tomadores de decisão. Nesse sentido, acreditamos que tais fatores são fundamentais.para explicar a ação humana no contexto da tomada de decisões de política externa, e portanto, essenciais para os estudos de Análise de Política Externa.

Ainda dentro contexto da APE, uma perspectiva a ser trabalhada nesta pesquisa é a da política externa comparada. O surgimento e a importância deste campo tem relação direta com a predominância na APE de estudos que investigavam situações particulares de nações específicas, o que poderia levar, segundo Rosenau (1966), a uma ideia de que as variáveis da política externa operavam de forma idêntica em todas as sociedades.

Com a emergência do método comparativo na área da Ciência Política, houve um processo de *spillover* para a área de Relações Internacionais, e, na década de 1960, um aumento do número de estudos comparativos na APE. Além disso, a conjuntura externa convergiu em um cenário onde ficou claro que, cada vez mais, surgiriam problemas de escopo global cujos impactos deveriam ser analisados de modo comparativo, com a descolonização criando dezenas de novos Estados a serem investigados, e a interdependência entre os países se tornando cada vez mais complexa. O método comparativo se baseou, então, na necessidade de contrapor as similaridades e distinções que existiam entre os estudos de casos. De modo resumido:

> "O método comparativo é caracterizado pela seleção exata do que se deseja analisar e pela busca das correlações entre as variáveis independentes e dependentes (…) para determinar as similaridades e as distinções em sua política externa. Nesse sentido, é possível identificar padrões de comportamento no tempo, no espaço e no tratamento de determinados assuntos pelos Estados" (GONÇALVES; PINHEIRO, 2020:204).

Dentro desse contexto, a Análise de Política Externa comparada pode se dar de duas formas: analisando países diferentes, em condições semelhantes, ou ainda, analisando o mesmo país em condições distintas (em períodos diferentes, por exemplo) (CAPORASO et al, 1986). Por propor uma investigação entre as semelhanças e diferenças entre as políticas externas de direitos humanos de Argentina e Brasil durante os governos contemporâneos de Néstor Kirchner e Lula da Silva, este estudo terá como base analítica o método comparativo.

Não buscamos aqui, no entanto, seguir com uma dimensão da política externa comparada que consiste em agregar dados para comparar um grande número de casos. Comparações como a que será feita neste trabalho, que são delineadas por um N pequeno (dois casos), permitem que façamos análises mais detalhadas de

similaridades e diferenças do processo decisório, para identificar e explorar as diferentes nuances do comportamento dos países sem que se perca de vista o contexto geral.

Além disso, este tipo de comparação cumpre com a premissa da política externa comparada revisitada, dos anos 1980, de que seria importante testar proposições e compreender aspectos mais específicos dos processos. Ao mesmo tempo, buscamos investigar variáveis que não são passíveis de quantificação, como questões identitárias, culturais e históricas, o que será possível apenas a partir de uma análise baseada num número menor de casos, privilegiando o entendimento das causas que geram os efeitos para produzir explicações (BREUNING, 2007; GONÇALVES; PINHEIRO, 2020).

Um dos critérios de seleção para comparações baseadas em métodos qualitativos é que os países a serem analisados tenham características ou variáveis em comum. Países numa mesma região, lidando com questões sistêmicas e domésticas parecidas seriam algumas das possíveis similaridades que favoreceriam a comparação. Argentina e Brasil compartilhavam muitas características naquele momento, enquanto jovens democracias da América do Sul, saídas de ditaduras militares violentas. Os dois países haviam passado por períodos de forte liberalização econômica nos anos 1990, e, no início do século XXI, elegeram presidentes de partidos mais à esquerda do espectro político. Ambas as gestões a serem analisadas, a de Lula da Silva no Brasil e a de Néstor Kirchner na Argentina, buscaram se apoiar em políticas externas de cunhos mais autonomistas e com priorização das relações com outros países do Sul Geopolítico. Ainda assim, suas políticas externas de direitos humanos, quando as pensamos em termos de conteúdo e perfil de atuação, seguiram caminhos distintos. Procuramos explicar como se deu esta diferença.

Nesta pesquisa nos propomos a testar uma hipótese, ou proposição, central: a de que a interpretação dos *policymakers* de Brasil e Argentina sobre os papéis primários que seus países deveriam desempenhar no sistema internacional foi o fator determinante de PEDHs distintas. A partir desta hipótese, conclui-se que o perfil de atuação das PEDH é a variável dependente, e a interpretação dos *policymakers* a

respeito dos papéis primários do país (papéis vinculados a uma estratégia geral de política externa) é a variável independente.

Chegou-se a esta hipótese a partir do levantamento e leitura de textos acadêmicos variados sobre *role theory*, sistema internacional e direitos humanos, política externa brasileira e argentina do período selecionado e sobre a cultura política dos dois países. Nesta pesquisa, consideramos cultura política o "conjunto de procedimentos, princípios e valores que se traduzem numa prática (...) no sentido de refletir uma visão de mundo" (PENNA, 2000:65 *apud* LENA JÚNIOR, 2012:156).

Uma vez que definimos o método de análise, as variáveis a serem consideradas nesta pesquisa, e o marco teórico utilizado para analisá-las (*role theory*), devemos definir como classificaremos e explicaremos os papéis de cada país. De acordo com Thies (2014), não existe uma metodologia definitiva de como identificar papéis. O método da maioria dos trabalhos é combinar interpretações de fontes primárias, como discursos, debates e conferências de tomadores de decisão da política externa, com uma análise da cultura política de cada país. Há ainda alguns estudos que utilizam essencialmente fontes secundárias, como textos acadêmicos (THIES, 2014). Pretendemos nos colocar em algum lugar entre as extremidades desse espectro.

Melo (2018) afirma que atores incorporam e expressam concepções de papel por meio da linguagem e da ação. A maioria dos trabalhos desenvolvidos por teóricos adeptos da *role theory* nas Relações Internacionais, de fato, trabalha com métodos de pesquisa como a análise de narrativa, a análise de discurso, a dependência de trajetória e o *process tracing*, que dependem diretamente de fontes primárias, mas também utilizam fontes secundárias para que seus resultados sejam ainda mais completos.

Assim sendo, entendemos que, no caso desta pesquisa, a leitura e análise de entrevistas e discursos de ministros de Relações Exteriores e presidentes da República se mostra uma ferramenta muito importante, especialmente quando se soma à análises providas por avaliações de especialistas e acadêmicos. Escolhemos os discursos de presidentes e ministros porque estes geralmente são os tomadores de decisão mais diretamente envolvidos com a formulação da política externa em países da América do Sul. A Análise de Política Externa reconhece que

existem diversos fatores que podem impactar e, de fato, impactam o comportamento da política externa, mas que “essas influências são necessariamente canalizadas através do aparato político de um governo que identifica, decide e implementa a política externa”, e, dentro desse contexto, dos indivíduos que fazem parte de tal governo (HERMANN, 2001:48, tradução da autora[7]). Por isso o nosso foco será na narrativa desenvolvida especificadamente por esses *policymakers*.

Nos baseando na metodologia utilizada por Holsti (1970), que fez sua pesquisa com base em fontes primárias, foi feito um levantamento bibliográfico de discursos dos presidentes da República e dos ministros de Relações Exteriores de Argentina e Brasil. Esse levantamento foi a base para a identificação das concepções de papéis nacionais primárias de Argentina e Brasil no período. Entrevistas e depoimentos dados por essas autoridades complementaram esta fase da pesquisa. Em adição, desenvolvemos uma classificação própria dos papéis secundários dos países analisados, no que tange a política externa de direitos humanos.

Deixamos claro, portanto, que assumimos a premissa da multiplicidade de papéis, tendo como ponto de partida a análise da narrativa desenvolvida pelos países. Em outros termos: estamos propondo uma identificação e classificação dos papéis secundários dos países investigados com base no conteúdo da sua política externa de direitos humanos. Esperamos que esta classificação inspire pesquisas futuras, que busquem identificar e analisar papéis de outros países, principalmente os da América Latina.

É importante salientar que esta pesquisa não propõe que a interpretação dos tomadores de decisão seja um fator único e suficiente para explicar os papéis definidos por Brasil e Argentina, seja na sua política externa em geral ou no seu braço de direitos humanos, e nem que esses papéis são um consenso acordado por todos os grupos que compõem suas elites políticas. Como toda decisão de política externa, os papéis eventualmente ativados por um país são fruto de uma complexa rede de fatores, o que inclui a disputa política.

Resultados de pesquisas que sugerem uma correlação entre esforços do Estado para a promoção dos direitos humanos domesticamente e o ativismo internacional dos governos, assim como a importância da história, da cultura e da identidade

7 Trecho original: “(...) These influences are necessarily channeled through the political apparatus of a government that identifies, decides, and implements foreign policy” (HERMANN, 2001:48).

nacional na determinação de uma política externa, foram o ponto de partida para que possíveis fatores definidores do conteúdo das PEDH desses países fossem afunilados (MERKE; PAUSELLI, 2013; FORSYTHE, 2000). Analisamos também pesquisas sobre a história recente da Argentina e do Brasil, o que colaborou para que a seleção de tais fatores fosse ainda mais pontual (MUNCK; LEFF, 1997; SIKKINK, 2008; SANTORO, 2012). A ideia de concepções de papéis nacionais reúne grande parte desses fatores.

Considerando todos os fatores já mencionados anteriormente, a organização desta tese se dá da seguinte forma: o primeiro capítulo se dedicará a apresentar e explicar os conceitos da *role theory*, ou teoria dos papéis. O segundo capítulo será dedicado à investigação dos papéis primários ativados pela Argentina durante o período a ser estudado, enquanto o capítulo 3 se propõe a fazer o mesmo com o caso do Brasil. Em seguida, o quarto capítulo deste trabalho será dedicado à análise das políticas externas de direitos humanos dos dois países, focando no seu perfil de atuação em termos de conteúdo. Por fim, faremos uma conclusão apontando nossos principais achados nesta pesquisa.

Finalmente, é preciso lembrar que as análises sobre o conteúdo da PEDH de países centrais e grandes potências inundam a área de Análise de Política Externa, enquanto pesquisas sobre o perfil de atuação dos países do Sul geopolítico são escassas. Ressaltamos aqui, portanto, o nosso principal objetivo: mapear as variáveis que distinguem o perfil de ativismo (ou seja, o conteúdo) da política externa de direitos humanos de países sul-americanos, e esperamos que esta pesquisa inspire outros trabalhos a seguirem com esta proposta, eventualmente expandindo-a para outros países do Sul geopolítico.

- **1 – Análise de Política Externa e Concepções de Papel Nacional**

A disciplina de Relações Internacionais busca analisar diversas dimensões do sistema internacional e dos Estados que fazem parte dele. Dentro desse contexto, como já mencionado na introdução desta tese, um dos principais objetivos da subárea de Análise de Política Externa é analisar as "intenções, declarações e ações de um ator (...) direcionadas ao mundo externo e a resposta de outros atores a essas intenções, declarações e ações" (GERNER, 1995:18).

Este capítulo se insere no campo da APE. Nas próximas seções, apresentaremos os conceitos de papel nacional e de performance do papel, essenciais para esta pesquisa, de acordo com os princípios da corrente conhecida como *role theory*, ou teoria dos papéis. Nossa intenção é desenvolver o alicerce teórico da análise que este trabalho propõe, a partir da defesa da ideia de que explicar as concepções de papel nacional de um país é um elemento essencial para entender a sua política externa.

Em primeiro lugar, será preciso compreender a importância das questões relacionadas a identidade nos estudos de APE, uma vez que a ideia de identidade está profundamente conectada à noção de papel nacional. Por conta disso, a primeira seção deste capítulo será dedicada a explorar como a ideia de identidade se propõe a responder muitas das questões levantadas pela disciplina da Análise de Política Externa.

A segunda seção apresenta a teoria dos papéis e seus principais conceitos e abordagens. Dentre estes, destacamos concepção de papel nacional, performance do papel, papéis centrais (que chamaremos aqui de primários) e papéis auxiliares (também chamados nesta pesquisa de papéis secundários), todos essenciais para a compreensão da macroestrutura deste trabalho.

Por fim, na última seção deste capítulo, serão exploradas as críticas da literatura de Relações Internacionais à teoria dos papéis, para expôr os seus limites enquanto perspectiva de análise e apontar possíveis lacunas que esta pesquisa busca reconhecer.

- **1.1 Análise de Política Externa e Questões de Identidade**

Antes de iniciar uma análise sobre a teoria dos papéis e a sua ideia de concepção de papel nacional, é preciso entender a importância das questões de identidade nas Relações Internacionais e na APE como um todo. Segundo Kaarbo (2003), a Análise de Política Externa, enquanto campo de estudos, especialmente no início do século XXI, indicava que caminharia para um aprofundamento de dois pilares: 1) estudos comparativos; e 2) estudos que se propõem a desenvolver uma conexão entre questões de ideias e identidade, processos domésticos de tomada de decisão em política externa e comportamento internacional dos Estados. Tomando parte na segunda tendência citada pela autora, buscaremos, nesta seção, localizar a *role theory* como uma abordagem teórica que se preocupa diretamente com as questões de identidade.

Com base nesta noção, em primeiro lugar, deve-se esclarecer que o crescente interesse sobre o conceito de identidade tanto no âmbito mais geral das Relações Internacionais (RI), quanto na Análise de Política Externa (APE) em particular, "não levou a um esclarecimento substancial sobre a relevância da identidade na política internacional contemporânea", o que teria gerado uma "anarquia de definições" (URRESTARAZU, 2015:126, tradução da autora[8]).

Para Chafetz, Spirtas e Frankel (1998), identidade oferece muitas definições, todas vagas e imprecisas. Nesse contexto, a maioria dos estudos que tratam de identidade não expandem o conceito para além da ideia de que esta é importante e exerce algum tipo de influência na maneira como os Estados definem e colocam em prática a sua política externa. Segundo Hudson (2014), é possível que a complexidade do conceito seja a principal razão para que análises focadas no estudo da identidade dos Estados geralmente fiquem em segundo plano na Análise de Política Externa.

Partindo de uma narrativa mais geral, é possível afirmar que a ideia de identidade sempre esteve mais ou menos presente no contexto das Relações Internacionais, até mesmo em trabalhos extremamente focados na estrutura do sistema. Nesses estudos, a ideia de identidade estaria ligada às pressões sistêmicas que os Estados sofrem, sempre obedecendo à natureza dos atores racionais, que seria a busca pelo

8 Trecho original: "The growing interest in this concept in social science in general, but also in International Relations (IR) and Foreign Policy Analysis (FPA) in particular, has not led to a substantial clarification about the relevance of identity in contemporary (international) politics" (URRESTARAZU, 2015:126).

poder. Nesse sentido, a identidade não seria, portanto, um conceito com potencial analítico. Ainda assim, mesmo os estudos que não estavam preocupados em expandir o conceito reconheciam a sua importância (URRESTARAZU, 2015; CHAFETZ; SPIRTAS; FRENKEL, 1998).

Ainda no âmbito das Relações Internacionais, deve-se destacar o uso do conceito de identidade para a corrente construtivista, que o considerou tão importante quanto os realistas consideram a ideia de poder. O construtivismo apontou para a natureza socialmente construída das identidades nacionais e o impacto das mesmas sobre a noção de interesse nacional, consequentemente afetando o comportamento dos Estados na política internacional (BERENSKOETTER, 2000; LEBOW, 2016; BRYSK, 2009).

Foi no âmbito da Análise de Política Externa que surgiram as propostas analíticas que mais claramente admitiam a importância da ideia de identidade nas Relações Internacionais. Nesse eixo de análise, conceitos como “concepções de papel”, “cultura cívica”, “cultura política”, “cultura nacional” ou “caráter nacional”, que representavam, de modo geral, os valores, normas e tradições amplamente compartilhados por um povo, deram base a um número cada vez maior de trabalhos. Em termos gerais, os pesquisadores que se dedicaram a estes estudos acreditavam que o fator identidade seria não apenas uma ferramenta em segundo plano que colaboraria para a análise do comportamento internacional de um país, mas a chave para entender as ações distintas da sua política externa (URRESTARAZU, 2015; LANTIS; BEASLEY, 2017).

Dentro desse contexto, Urrestarazu (2015) aponta que existem três principais correntes que provém as definições mais utilizadas de identidade nas Relações Internacionais: 1) institucionalismo sociológico, 2) pós-estruturalismo e 3) psicologia social. Segundo a autora, a primeira corrente trata identidade como parte de uma estrutura cultural/institucional dentro da qual os atores definem seus interesses e opções para a ação. A segunda tradição teórica trabalha com uma concepção de identidade que se baseia na constituição da diferença, geralmente por meio da construção da ideia de “Outro”. Por fim, a última corrente indicada trata identidade como resultado da constante interação e comparação com outros atores, reforçando a importância da sua dimensão social.

Analisando as propostas das três correntes, é possível afirmar que identidade se manteve como um conceito não específico e amplamente generalizado na literatura de Relações Internacionais por muito tempo. O principal problema é que as definições de identidade refletem uma cegueira analítica em relação à sua multidimensionalidade e complexidade, e são negligentes com as dinâmicas dos resultados da política externa que não são redutíveis a um aspecto específico (URRESTARAZU, 2015).

Berekenskoetter (2010) sugere que identidade simplesmente não tem uma definição fundamental nas Relações Internacionais, apenas uma função: “abrir os olhos” dos pesquisadores para que possam ver aspectos da política internacional que não eram vistos anteriormente. Certamente, isso significa que o relacionamento entre identidade e política externa pode assumir várias formas, priorizar aspectos distintos do processo de tomada de decisão ou até mesmo se concentrar em fatores que não estão claramente presentes nesse processo.

Com base no contexto teórico descrito, concluímos, tal como Lebow (2016), que por sua falta de especificidade, o conceito de identidade, que é usado para explicar tudo, não explica nada. O objetivo desta seção, portanto, não seria analisar as abordagens das Relações Internacionais que tiveram como objetivo definir o termo identidade, mas sim as propostas da área para repaginar o conceito completamente. Nesse sentido, alguns autores propõem visões distintas.

Adotando uma perspectiva mais ligada ao pós-estruturalismo, mas rejeitando a ideia de que a definição de identidade deve estar baseada em dicotomias, Waever (2002:4) afirma que “a maioria das identidades precisará de sistemas multidimensionais complexos para fazer sentido”. Desse modo, apesar de reconhecer que dicotomias podem ser importantes em outros cenários, o autor reforça que o significado de identidade envolve distinções para além da oposição representada no “Outro”.

Urrestarazu (2015) também defende uma abordagem multidimensional de identidade, uma que reconheça, especialmente, o seu potencial de interlocução entre agente e estrutura, a experiência coletiva e a individual, a cultura e a ação. Mais do que isso, o conceito defendido por Urrestarazu (2015) alerta para a necessidade de se considerar os eixos narrativo, performativo e emocional da

identidade, dimensões que, segundo a autora, permeiam uma à outra e não são perfeitamente separáveis. O eixo narrativo representaria o conjunto de significados cultural e historicamente construídos do ator. O eixo performativo suscitaria das várias narrativas possíveis que um ator pode desenvolver em uma determinada situação, que são inteiramente situacionais e condicionadas pela interação com os outros atores. Finalmente, a dimensão emocional englobaria as manifestações dos atores que mostrariam ligação com emoções e sentimentos humanos.

Urrestarazu (2015) sugere que não existe algo como política externa "não orientada pela identidade", na medida em que se considere todas as suas dimensões. A autora complementa:

> "Entendo a identidade como mais do que apenas uma 'razão para', uma 'restrição' ou 'facilitador' da ação – porque sempre é performativa, uma manifestação da identidade também é uma ação em si e exercerá consequências causais resultantes dos efeitos de todas as outras dimensões" (URRESTARAZU, 2015:142, tradução da autora[9]).

Ao sugerir um substituto para identidade, propondo uma abordagem voltada para a multiplicidade permitida pela ideia de identificação, Bucher e Jasper (2016:3, tradução da autora[10]) preferem o conceito de atos de identificação. A identidade do Estado deveria ser tratada, segundo esta perspectiva, como um conjunto de "feixes de identificações que adquirem um status temporariamente privilegiado em um discurso específico". Atos de identificação seriam agrupados num processo multidimensional, que seria estabilizado por meio da realização de ações políticas e práticas discursivas. Portanto, a substituição do conceito permite que identidade deixe de ser vista como fixa e imutável, e passe a ser considerada como um processo, e dentro desse contexto, passível de transformação. Para além disso, vai de encontro à noção da construção da identidade por meio de uma dicotomia que, de fato, não consegue compreender a complexidade da ideia.

Advogando, como Waever (2002), pelo uso da análise de discursos para investigar as nuances da identidade, Epstein (2010) critica a noção do "ego" importada da

9 Trecho original: "I understand identity to be more than just a 'reason for', 'constraint' or 'enabler' of action – as it is always performative, a manifestation of identity is also an action itself and will exert causal consequences resulting from the effects of all the other dimensions" (URRESTARAZU, 2015:142).

10 Trecho original: "(...) State identity as bundles of identifications that acquire a temporarily privileged status within a specific discourse (…) Rather we suggest that acts of identification are bundled together through action" (BUCHER; JASPER, 2016:3).

psicologia como um método de analisar as identidades dos Estados. A autora defende que a identidade entendida a partir de uma noção de “ego” pode levar a uma análise do Estado como uma entidade fechada e unificada. Consequentemente, a identidade nesse contexto seria vista como única, não teria contestação. Epstein (2010) também prefere utilizar a noção de identificação, ao afirmar que este seria um processo dinâmico, que estaria por trás do conceito de identidade. Além disso, o conceito de identificação também forneceria melhores ferramentas para entender as relações constitutivas do que a ideia de identidade.

Lebow (2016:73) defende uma total reforma do conceito de identidade e do modo como ele vem sendo utilizado pela Análise de Política Externa. O autor rejeita a ideia de identidade sendo usada como uma variável a ser operacionalizada, afirmando que ela deveria ser considerada “uma heurística que nos encoraja a pensar sobre as maneiras pelas quais identificações, interesses e comportamento interagem”. Além disso, aconselha que os pesquisadores de APE utilizem conceitos como afiliações e papéis, que, de modo geral, estão mais próximos à ideia de identificação, e não de identidade *per se*.

Assim sendo, Lebow (2016) adota o conceito de auto-identificação, afirmando que identidade nada mais é do que um composto de inúmeras auto-identificações, rejeitando a existência de um “eu” contínuo, único e “verdadeiro”. A auto-identificação se constituiria em vários níveis, por isso, os Estados teriam múltiplos “eus”, decorrentes de múltiplas identificações, que evoluem, aumentam e diminuem de importância ao longo do tempo, e cada um deles estaria associado a uma ou mais narrativas.

Partindo da ideia de auto-identificação conforme foi introduzida por Lebow (2016), pode-se afirmar que existiria uma conexão entre a ideia de identidade do Estado e a pesquisa em *role theory*. Grossman (2005) entende que a *role theory,* no âmbito das Relações Internacionais, seria, em síntese, o estudo da identidade enquanto condicionante do comportamento de um Estado.

De fato, o conceito de concepção de papel nacional, tal como cunhado por Holsti (1970), é muito parecido com definições prévias de identidade feitas por outros autores. Chafetz, Abramson e Grillot (1996) usam os termos papel e identidade como sinônimos, noção reforçada em Chafetz, Spirtas e Frenkel (1998), ao

afirmarem que a identidade descreve e prescreve como o ator deve se comportar em situações relevantes, sendo um meio para compreender a relação do ator com o ambiente externo. Esta noção é muito próxima à ideia de papel defendida por Holsti (1970).

Breuning (2011) ressalta que a *role theory* está intimamente ligada a conceitos como identidade e auto-imagem, e que, muitas vezes, identidade foi entendida como sinônimo de concepção de papel nacional, ou como um elemento constitutivo da mesma. Melo (2018) confirma esta última noção ao afirmar que as concepções de papel fazem parte das identidades que os Estados e os *policymakers* as constroem por meio da interação com outros atores no sistema internacional e nas arenas domésticas.

Rüland (2016) define que concepções de papel são um reflexo das identidades de um Estado e constituem a sua "cultura de política externa". De modo mais específico, Thies e Nieman (2017) entendem identidades como ferramentas que podem ser interpretadas a partir da ideia de padrões de comportamento usando a ideia de concepções de papéis nacionais. As concepções de papéis, segundo os autores, estariam enraizadas em crenças sobre a adequação a uma posição ou categoria dentro do sistema internacional, e os comportamentos associados à tal posição.

De modo resumido, esta pesquisa defende, como Thies e Nieman (2017), que os tipos de concepções de papéis que os Estados adotam para si mesmos podem ser encarados como um reflexo de suas crenças sobre a sua própria identidade. Assim, está explicada a conexão entre questões de identidade nas Relações Internacionais e a proposta de análise oferecida pela teoria dos papéis.

Na próxima seção farei uma breve introdução das principais características da *role theory* enquanto perspectiva de análise, para depois avançar na exposição de dois conceitos-base para este trabalho: concepção de papel nacional e performance do papel, ambos essenciais para dar continuidade à análise da política externa de Argentina e Brasil durante o período e 2003 a 2010, inclusive o seu braço de direitos humanos, nos próximos capítulos.

- **1.2 Role Theory: Análise de Política Externa e a ideia de papéis nacionais**

A teoria dos papéis começou a se desenvolver no final da década de 1920. Inicialmente, a abordagem foi emprestada do teatro e utilizada por pesquisas na área da Psicologia Social, que tinham como argumento central a hipótese de que os indivíduos, enquanto membros de uma sociedade, estariam condicionados a performar uma variedade de papéis. Tais papéis, segundo esta ideia inicial, seriam definidos como um conjunto de normas destinadas a orientar os comportamentos desses indivíduos. Enquanto perspectiva de análise, a *role theory* começou a ser utilizada pela academia nas áreas da Sociologia, Antropologia e Ciência Política nas décadas seguintes (ADIGBUO, 2007; CANTIR; KAARBO, 2016).

Nas Relações Internacionais, e mais especificadamente, na Análise de Política Externa, a *role theory* ganhou espaço em meados dos anos 1970, tendo como objetivo central a análise do comportamento geral dos Estados durante a Guerra Fria. O trabalho seminal de Holsti (1970) é a principal referência em termos de estudos iniciais sobre *role theory* na área de APE e é, até hoje, a base de inúmeros estudos que se propõe a investigar as concepções de papel nacional dos países. Segundo o autor, a ideia de que unidades políticas independentes teriam orientações gerais em relação ao ambiente externo, e, simultaneamente, cumpririam certas funções dentro do sistema internacional, é antiga. Nesse sentido, fazendo referência à sua origem analítica na Psicologia Social, a *role theory* foi usada inicialmente na literatura de Relações Internacionais a partir de uma analogia entre países e indivíduos, tendo, portanto, importado diversos conceitos utilizados pelas ciências comportamentais, como por exemplo, o de “papel”.

O papel a ser desempenhado por um Estado, segundo Holsti (1970), deriva diretamente de uma classificação prévia de tal Estado, classificação essa que sugere uma gama ampla, mas típica, de comportamentos e atitudes diplomáticas a serem tomadas. Para o autor, em uma variedade de contextos e situações internacionais, as ações e decisões de um Estado seriam consistentes com as “regras” incluídas na categoria ou classe em que ele se encontra. Dentro desse contexto, o foco da *role theory* seria a interação entre o sistema internacional e a maneira como os Estados se situam nesse sistema. Expandindo esta ideia, Adigbuo

(2007) cita a influência do behaviorismo na *role theory* ao lembrar que o primeiro, ao ser utilizado em diversas análises para entender o processo decisório da política externa, pensou o papel como um inventário de comportamentos específicos ou respostas condicionadas, uma noção que foi importada pela última.

A partir desta concepção geral, Thies e Nieman (2017) inserem os conceitos de papéis ativos e papéis latentes, reforçando também uma ideia que aprofundaria a associação entre noções de papel nacional e questões de identidade dos Estados. Os autores afirmam:

> "Os formuladores de políticas usam papéis ativos para orientar escolhas e comportamentos de política externa; papéis latentes, por outro lado, podem ser tradicionais para um país, mas não salientes em uma determinada situação. Os papéis ativos no conjunto de papéis podem ser pensados como um instantâneo da identidade em um determinado momento, enquanto o conjunto completo de papéis fornece um sentido maior de identidade histórica. Papéis ativos dão uma idéia de como os formuladores de políticas veem a posição de seu país no sistema internacional e suas responsabilidades e deveres em um determinado momento. Esses papéis ativos também são uma janela para o tipo de comportamento que se pode esperar do país em uma situação específica em que são invocados" (THIES; NIEMAN, 2017:46-49, tradução da autora[11]).

Duas questões devem ser destacadas quando pensamos nesse enquadramento. A primeira seria que, até então, a maior parte das pesquisas em Relações Internacionais que trabalhavam com fatores cognitivos focavam nas percepções (ou expectativas) de outros atores do sistema internacional, e não nas concepções dos *policymakers* sobre os papéis que seus próprios países deveriam performar em tal sistema (BREUNING, 1992). Em segundo lugar, tal enquadramento analítico se coloca muito próximo aos princípios da Análise de Política Externa de olhar para o processo decisório para entender melhor a formulação desta política, uma vez que a construção da identidade dos Estados se dá em múltiplos níveis.

Por isso, na medida em que a estrutura social das relações internacionais foi se transformando e o número de pesquisas que tiveram como marco teórico a *role theory* aumentou, estas foram reconhecendo cada vez mais o leque de

11 Trecho original: "Policymakers use active roles to guide foreign policy choices and behaviors; latent roles, in contrast, may be traditional for a country but not salient in a given situation The active roles in role set can be thought of as a snapshot of identity in a particular time, while the full role set gives a larger sense of historical identity. The active roles give some sense of how policymakers view their country's position in the international system and their responsibilities and duties at a particular point in time. These active roles also are a window into the kind of behavior that might be expected of the country in a particular situation in which they are invoked" (THIES; NIEMAN, 2017:46-49).

possibilidades de papéis que os países poderiam adotar (ampliando as categorias de classificação), e que estes poderiam ser observados em inúmeras arenas internacionais (ampliando os ambientes em que os papéis poderiam ser performados) (HARNISCH, 2011; HOLLIS; SMITH, 1986).

A primeira leva de pesquisas que utilizaram a *role theory* como marco teórico no âmbito das Relações Internacionais foi permeada por trabalhos focados, principalmente, na importância dos fatores estruturais, examinando como os papéis foram distribuídos no sistema internacional, como eles restringiram os agentes, e na percepção dos tomadores de decisão sobre as restrições e oportunidades apresentadas pelo ambiente externo. Portanto, o foco de tais pesquisas não foi nas fontes domésticas das concepções de tais papéis (CANTIR; KAARBO, 2016; BREUNING, 2011).

Trabalhos mais recentes adotaram uma abordagem mais sociológica, na qual os papéis não estariam necessariamente vinculados a “posições sociais específicas” no sistema internacional (CANTIR; KAARBO, 2016). De fato, essas pesquisas ampliaram questões apenas brevemente trabalhadas na área até então, passando a considerar mais fatores ligados ao nível do indivíduo e do Estado em termos de definição dos papéis em suas análises, sem descuidar das dinâmicas sistêmicas que poderiam levar à mudanças na percepção de tais papéis.

Os trabalhos contemporâneos sobre *role theory* procuram trabalhar cada vez mais com a expansão da ideia de conjuntos de papéis, levando em consideração que o mesmo país pode ter percepções distintas sobre os diversos papéis que deveria desempenhar no sistema internacional. Assim sendo, prioriza uma abordagem que contempla uma visão onde existe um Estado, e diversos papéis a serem performados. A concepção e performance desses papéis dependeriam da conjuntura doméstica, do âmbito de análise e das relações que o Estado em questão mantém (HARNISCH, 2011), mas, principalmente, dependeriam da capacidade de cada um dos agentes de incidir sobre o processo de definição de tais papéis (BREUNING, 2011).

Desse modo, Cantir e Kaarbo (2016) reforçam que as preocupações dos teóricos contemporâneos da *role theory* são múltiplas e diversas, mas partem da suposição de que fatores estruturais são insuficientes para explicar o número e a diversidade

de papéis que são performados pelos países no sistema internacional. Os autores se referem aos possíveis objetos de estudo para uma análise baseada em *role theory,* tratando desde o impacto das capacidades materiais dos países (incluindo não apenas questões geográficas e populacionais, mas também o seu desempenho econômico) até as origens ideacionais das concepções de papel, incluindo cultura e história. A capacidade de unir questões materiais e ideacionais na análise da política externa dos países é, segundo Cantir e Kaarbo (2016), uma das maiores qualidades da *role theory* enquanto perspectiva.

Desse modo, se conclui que, inicialmente, a literatura de *role theory* teve um foco significativo nos fatores sistêmicos de definição dos papéis, e ao longo do seu desenvolvimento enquanto perspectiva de análise, tornou-se cada vez mais claro que uma das suas características mais importantes é a sua capacidade de construir uma ponte entre agente e estrutura (WEHNER; THIES, 2014; BREUNING, 2011). Apesar da sua importância e capacidade analítica, a *role theory* raramente está presente nos debates sobre agente e estrutura na literatura de Relações Internacionais e, de modo geral, é incluída com pouca frequência nos estudos que se propõe a investigar normas, identidades, autoimagens e identidades coletivas dentro da disciplina, mesmo diante da sua afinidade com o construtivismo (BREUNING, 2011; THIES; BREUNING, 2012).

Para além das diferenças históricas no foco das análises, também é preciso considerar diferenças geográficas. Segundo Harnisch (2011), pesquisadores estadunidenses direcionaram suas pesquisas em *role theory* para a análise da influência das estruturas institucionais e materiais no processo de concepção e consideram esses fatores como os definidores dos papéis. Segundo essa linha de pesquisa, a estabilidade de tais papéis ao longo do tempo seria a causa predominante das ações dos países. Simultaneamente, segundo o autor, pesquisadores europeus tenderiam para uma visão mais construtivista, que exploraria fatores sociais e culturais como condicionantes que seriam intrínsecas aos papéis, e estes seriam o motor que provém as razões para as ações dos países. Thies e Breuning (2012) também tratam dessa divisão geográfica.

No entanto, mesmo tendo tratado das diferenças entre as correntes teóricas predominantes nos EUA e na Europa, poucas pesquisas exploram as tendências de

pesquisadores em outras regiões do mundo, como África, Ásia e América Latina, um sinal da negligência da literatura sobre *role theory* com os estudos que analisam o comportamento dos países do Sul, especialmente aqueles que são feitos por pesquisadores baseados em tais países, e não consequência de uma perspectiva do Norte Global. Segundo afirma Rüland (2016), a ideia de que os Estados veem seu comportamento através do prisma das concepções de papéis, que refletem suas capacidades materiais e fundamentos ideacionais, não é nova, nem é uma peculiaridade do pensamento político Ocidental, então por que existe uma lacuna a ser preenchida sobre *role theory* desenvolvida em países periféricos e semiperiféricos?

No que diz respeito aos trabalhos sobre a América Latina, Thies (2014) afirma que a literatura sobre a região já fez considerável uso do conceito de papéis para descrever e analisar as relações interestaduais regionais, mas, segundo o autor, esses estudos não aproveitaram toda a gama de conceitos teóricos associados à *role theory*. Para além disso, é preciso considerar que esta literatura muitas vezes partiu de uma visão unidimensional da política externa dos países latino-americanos, inclusive subestimando a capacidade de agência desses Estados no sistema internacional. Um exemplo desta postura condescendente seria a ideia de que um dos principais papéis formulados por alguns dos Estados latino-americanos envolveria querer “um patrono que os protegerá das incertezas da política internacional” (EBEL; TARAS; COCHRANE, 1991:51), um protetor regional (*regional protector),* segundo Holsti (1970).

Mesmo com as lacunas apontadas anteriormente, é possível encontrar diversos estudos sobre países do Sul que utilizaram a *role theory* como marco teórico, e que corroboram que análises baseadas na ideia de concepções de papéis nacionais podem ser extremamente úteis para entender o complexo comportamento de um país periférico ou semiperiférico em termos de política externa.

Adigbuo (2007) se dedicou a analisar o comportamento da Nigéria durante o movimento de libertação da Namíbia, Stolte (2015) estudou a performance do Brasil em relação à África na sua busca por status no sistema internacional, Ozdamar (2016) investigou as fontes domésticas das mudanças na política externa da Turquia em relação aos países do Oriente Médio e Norte da África, Han (2017) analisou a

política externa da Malásia em relação à vizinha Singapura, Guimarães (2021) investigou o potencial de mudança de papéis regionais de Estados considerados pequenos, como Bolívia, Paraguai, Lesoto e Bangladesh em cinco casos diferentes, e, finalmente, Meira (2015) usa o conceito de papéis para analisar as políticas para o desenvolvimento de Brasil, Chile e Venezuela.

Concluímos, portanto, que o foco na percepção dos *policymakers* sobre o papel do seu Estado no mundo revelou a importância das raízes sociais de tais papéis, colocando a *role theory* numa posição especialmente útil para a Análise de Política Externa. Unindo a *role theory* à APE, Wish (1980) utiliza o texto seminal de Sprout e Sprout (1956) para apontar a importância das percepções dos tomadores de decisão*:* "o que importa é como o formulador de políticas imagina o *millieu*, não o que ele realmente é" (SPROUT; SPROUT, 1956 *apud* WISH, 1980:532, tradução da autora[12]). Breuning (1992) amplia esta ideia ao concluir que:

> "Em outras palavras, as concepções de papel nacionais têm múltiplas fontes: o lugar do Estado no ambiente internacional não se refere apenas às percepções do atual contexto internacional, mas também a resíduos históricos e sementes do (potencial) futuro. A abordagem da concepção de papel nacional procura vincular a compreensão dos policymakers do contexto dentro do qual eles tomam decisões com os objetivos que eles procuram alcançar através dessas decisões" (BREUNING, 1992:21, tradução da autora[13]).

Finalmente, é necessário salientar que as pesquisas sobre *role theory* no campo das Relações Internacionais tiveram como principal contribuição o fato de que abriram portas para um aprofundamento dos trabalhos centralizados nos fatores constitutivos dos papéis, no caminho para o reconhecimento de tais papéis e, consequentemente, na importância de se considerar os elementos de contestação dos mesmos, afinal, líderes de Estados democráticos devem *accountability* tanto aos atores que fazem parte do sistema político no qual estão inseridos (inclusive oposição, facções partidárias, coalizões e grupos de interesse) quanto à população do seu país de modo geral (HARNISCH, 2011; LANTIS; BEASLEY, 2017).

12 Trecho original: "(…) What matters is how the policymaker imagines the milieu to be, not how it actually is" (SPROUT; SPROUT, 1956 *apud* WISH, 1980:532).

13 Trecho original: "In other words, national role conceptions have multiple sources: a sense of the state's place in the international environment relates not only to perceptions of the current international context, but also to historical residue and seeds of the (potential) future. The national role conception framework seeks to link decision makers' grasp of the context within which they make decisions with the objectives they seek to attain through these decisions" (BREUNING, 1992:21).

A *role theory* tem valor para o estudo da Análise de Política Externa não apenas pelo seu vocabulário conceitual, mas pela sua capacidade de cruzar os níveis de análise e sua adaptação a outras abordagens (THIES, 2014). Dito isso, demonstra ser um caminho ainda pouco explorado dentro da APE como subdisciplina, porém, é uma perspectiva que se estabelece como uma ferramenta útil para atender aos objetivos dessa pesquisa, como veremos posteriormente.

A próxima seção deste capítulo vai explorar o principal conceito utilizado pela *role theory,* o de *National Role Conception* ou concepção de papel nacional, assim como outros conceitos a ele adjacentes. O objetivo é mostrar como tais conceitos se constroem de modo a articularem um ângulo de análise especialmente interessante para o objetivo final de entender melhor a formulação e o conteúdo da política externa de Argentina e Brasil durante o período a ser analisado, inclusive no âmbito dos direitos humanos.

- **1.3 National Role Conception: conceitos e considerações**

Na seção anterior, foi feita uma breve introdução à *role theory* e às suas principais características. Nesta seção, algumas noções mais específicas serão apresentadas. Como já foi mencionado, a validade da *role theory* enquanto perspectiva de análise está na sua habilidade de perpassar por vários níveis de análise, na sua facilidade de adaptação a outras abordagens teóricas e na sua qualidade de prover um rico vocabulário conceitual para entender a interação entre os agentes (os Estados) e a estrutura (o sistema) (CANTIR; KAARBO, 2016; THIES, 2014). Dentro desse contexto, o conceito de *National Role Conception,* ou concepção de papel nacional, pode ser considerado o elemento basilar desta abordagem.

Segundo Thies (2014), a *role theory*, de modo geral, assume que uma concepção de papel nacional seria uma visão obrigatoriamente presente em líderes e tomadores de decisão no mundo inteiro, independente dos seus ambientes regionais, sistemas políticos e cultura. Nesta seção, outras definições presentes na *role theory* que são necessárias para entender o seu escopo também serão introduzidas, como as ideias de performance, posição (ou status) e prescrição do papel, mas o foco será no conceito de concepção, uma vez que, segundo Holsti (1970), esse elemento pode ser explicado, principalmente, pela percepção dos *policymakers*.

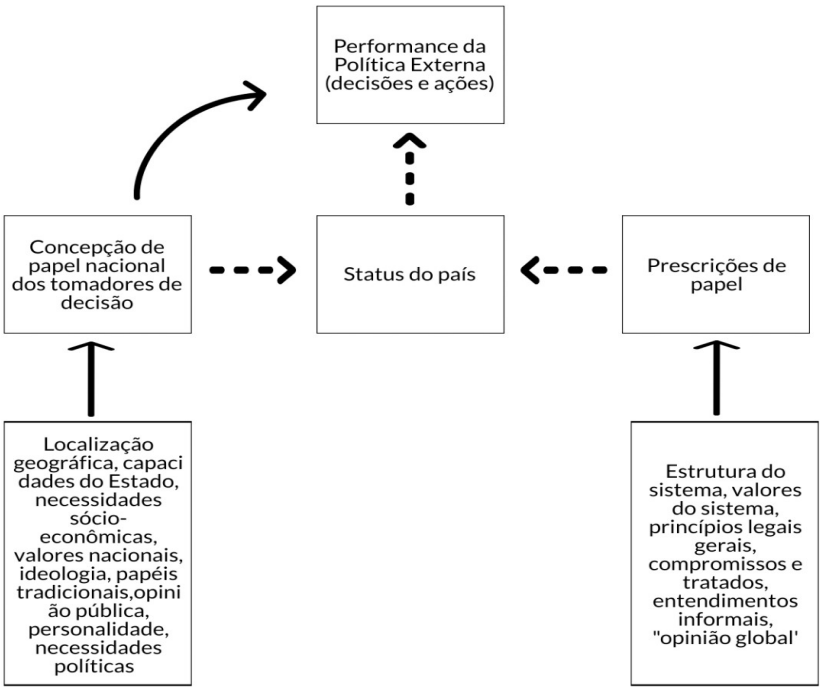
Uma das primeiras definições de concepção de papel nacional, e que ainda é amplamente utilizada na literatura atualmente, foi a elaborada por Holsti (1970). Para entender melhor os conceitos trabalhados pelo autor, é preciso examinar com atenção todo o seu processo de análise.

Holsti faz um apanhado extenso sobre as origens do conceito de "papel", abordando-o desde a sua origem, e afirmando que, na área da Psicologia Social, parece haver um consenso de que "papel" se refere ao comportamento (incluindo decisões e ações) do indivíduo. Nesse sentido, "papel" seria diferente da ideia de prescrições de papéis, que seriam, por sua vez, as expectativas que culturas, sociedades, instituições ou grupos (ou seja, atores externos) atribuem à posição que aquele indivíduo ocupa naquele sistema social. Finalmente, segundo Holsti (1970), na Psicologia Social, a ideia que o próprio indivíduo teria sobre sua posição e funções no sistema, e o comportamento considerado apropriado ou geralmente associado a elas, seria a concepção de papel.

Dito isto, ao importar a *role theory* para o estudo das Relações Internacionais e para a Análise de Política Externa, Holsti (1970) manteve alguns desses conceitos no seu trabalho, e estes estão relacionados a ideias relativamente semelhantes às apontadas pela Psicologia Social. A proposta da *role theory* formal abarca a ideia de que o desempenho, ou performance do papel (*role performance*) abrange as decisões e ações de um indivíduo. Esta performance tem o objetivo de implementar concepções de papel (*role conceptions*), que são autodefinidas. Também não podem ser ignoradas as prescrições de papel (*role prescriptions*), que emanam do ambiente externo. A performance de um papel sempre ocorre de acordo com uma posição (*position*), ou status, isto é, um sistema de prescrições de papel.

Portanto, no âmbito da APE, decisões e ações de política externa podem ser vistas como tentativas de colocar em prática as concepções de papéis nacionais (HOLSTI, 1970). O autor esquematiza estes conceitos da seguinte forma:

Figura 1 – Concepções de Papel Nacional segundo Holsti



Fonte: HOLSTI, 1970. Elaboração própria.

Logo de início, Holsti (1970) reconhece que o conceito de posição é um problema a ser resolvido pelo pesquisador ao transportar a *role theory* formal da Psicologia Social para a Análise de Política Externa. A principal questão a ser solucionada seria que a maioria dos comportamentos de política externa não ocorre em um ambiente estritamente análogo ao de uma posição social. Os Estados são coletividades operando em um sistema internacional construído por conjuntos de relações diversas, de natureza bilateral e multilateral, e portanto, seria difícil aplicar o conceito de posição, que se refere aos sistemas de expectativas de papéis, da mesma forma. Por conta disso, Holsti (1970) sugere que as pesquisas em APE que buscam utilizar abordagem da *role theory* façam uso do conceito de status.

Segundo Holsti (1970), o sistema internacional possui um padrão de estratificação. O autor reconhece o fato de que a noção de status no contexto internacional é vaga, não inclui conjuntos de funções bem definidas, e não está baseada em prescrições de papéis explícitas. Desse modo, status apenas denotaria uma estimativa aproximada da classificação de um Estado no sistema internacional. Mais do que isso, segundo o autor, status poderia ou não ter consequências consideráveis nas

maneiras como os *policymakers* definem o que acreditam ser as ações apropriadas para a política externa do seu país (HOLSTI, 1970:244, tradução da autora)[14]. Logo, apesar da adaptação de vocabulário, permaneceria a ideia, importada da noção de posição na psicologia, de que os papéis prescrevem certas maneiras de se comportar e seriam utilizados para sustentar hierarquias e ordenar a vida social de acordo com o status.

Dessa forma, status tornou-se um vocabulário comum da *role theory* aplicada à Análise de Política Externa. Stolte (2015) advoga pelo uso do conceito, ao afirmar que existe uma hierarquia social nas relações internacionais e que os Estados buscam um status mais elevado nesta hierarquia, aplicando diferentes estratégias em busca desse objetivo. Essas estratégias, segundo a autora, poderiam ser interpretadas como uma forma de performance do papel.

Wish (1980) também defende a ideia de status, se referindo a um local na estrutura social do sistema internacional, definido por expectativas de desempenho. A autora também aponta para a existência de múltiplos papéis ao afirmar que cada nação ocuparia uma variedade de status (em relação à sua região, ao seu continente, ao seu hemisfério, por exemplo), que seriam definidos em relação aos outros membros dessas estruturas sociais.

No entanto, Thies e Sari (2018) interpretam o conceito de modo distinto, afirmando que status seria um tipo de papel, um que é proeminente em qualquer situação no sistema, e que este seria constituído e complementado por papéis auxiliares, performados em diversos ambientes. Papéis, assim, poderiam representar posições em uma hierarquia, funções em um grupo social ou repertórios de comportamento, segundo os autores.

Uma outra questão levantada por Holsti (1970) no que diz respeito à importação da *role theory* formal para a Análise de Política Externa é a ideia de prescrição de papel, que advém, necessariamente, do ambiente externo. Para o autor, na política internacional, as decisões e ações da política externa (*role performance*) derivam, de modo geral, das concepções de papéis (*role conceptions*) dos formuladores de

14 Trecho original: "(…) The term status which denotes only a rough estimate of a state's ranking in the international system and which may or may not have appreciable consequences on the ways that policymakers define what they believe to be the appropriate international orientations or tasks for their nation" (HOLSTI, 1970:244).

políticas, das necessidades e demandas domésticas e de eventos ou tendências críticas no ambiente externo.

Holsti (1970) considera em sua pesquisa, realizada durante a Guerra Fria, que o ambiente externo seria uma constante. Por isso, seus objetos de estudo são as definições de *national role conceptions* e as fontes domésticas de tais concepções. As prescrições de papéis, ou seja, as expectativas externas sobre os papéis a serem performados por um Estado, teriam menos impacto numa *role performance* segundo a proposição analítica organizada pelo autor. Desse modo, a proeminência das concepções do papel na sua análise não seria uma questão do Estado ignorar as prescrições de papel externas, mas sim do grau de impacto menor de tais prescrições na performance do papel, de modo geral, segundo o autor.

Wehner e Thies (2014) discordam do argumento que minimiza a importância das prescrições. Os autores afirmam que as expectativas dos “Outros” (no caso estudado por eles, os vizinhos do país em questão) poderiam moldar e afetar significativamente a maneira como o papel primário ativado por um Estado e seus papéis secundários estariam sendo concebidos e performados. De fato, Wehner e Thies (2014) ressaltam que as *role prescriptions* estariam no centro das definições dos papéis, assim como os status dos países, indo diretamente de encontro à premissa de Holsti (1970), que dá às prescrições uma importância secundária.

Para Lebow (2016), existe uma tensão entre as identificações impostas socialmente e as geradas internamente que não pode ser ignorada ou minimizada. Nesse sentido, papéis deveriam ser validados, o que sustentaria não apenas a ideia de que existe uma hierarquia social no sistema, mas também a noção de que a percepção dos outros Estados seria importante, segundo o autor.

Finalmente, Holsti (1970:246) define *national role performance* como “o comportamento geral da política externa dos governos” que inclui “padrões de atitudes, decisões, respostas, funções e compromissos em relação a outros Estados”. Enquanto isso, para o autor, *national role conception* “inclui as próprias definições dos formuladores de políticas sobre os tipos de decisões, compromissos, regras e ações adequadas para o seu Estado, e as funções que seu Estado deve

desempenhar de forma contínua no sistema internacional ou sistemas regionais" (HOLSTI, 1970:246, tradução da autora)[15].

Considerando esta definição, se torna necessário explorar as nuances da teoria dos papéis, e entender como a gama de conceitos trabalhados por essa perspectiva pode ganhar novos contornos dentro da literatura de Análise de Política Externa. Por isso, é preciso fazer uma breve revisão bibliográfica do estado da arte da *role theory,* expondo como algumas das suas abordagens interpretam seus principais conceitos.

Naomi Wish (1980) é autora de um trabalho também considerado seminal para a literatura de *role theory,* o artigo *Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions* (1980). A autora apresenta uma definição muito próxima à de Holsti (1970), ao afirmar que as concepções de papéis nacionais são geradas pelas percepções dos formuladores de política externa sobre as posições de seus países no sistema internacional, e que estas fornecem normas, diretrizes e padrões que afetam muitos aspectos da tomada de decisão, incidindo, portanto, na performance do país.

Wish (1980) também trabalha com a ideia de prescrições de papel. Para a autora as prescrições seriam as expectativas que emanam do ambiente externo, e em sua essência, emulariam o conceito de *role prescription* de Holsti. Adigbuo (2007) adota os princípios de Wish (1980) em seu trabalho, ao afirmar que concepções de papéis incluem percepções dos tipos de decisões, regras, compromissos e funções de longo prazo, que são associadas às posições internacionais dos Estados. O autor vai além, na medida em que indica que concepções de papel ajudariam a identificar qual é o interesse nacional.

De acordo com Chafetz, Abramson e Grillot (1996:732, tradução da autora[16]), "a *role theory* assume (…) que Estados são 'atores' que se comportam de modo consistente com papéis específicos com os quais eles se identificam", trazendo a ideia de identificação enquanto um processo para o centro do debate sobre os papéis a serem desempenhados por um Estado no âmbito internacional. Os autores afirmam

15 Trecho original: "We may now define national role performance as the general foreign policy behavior of governments. It includes patterns of attitudes, decisions, responses, functions and commitments toward other states (...) A national role conception includes the policymakers' own definitions of the general kinds of decisions, commitments, rules and actions suitable to their state, and of the functions, if any, their state should perform on a continuing basis in the international system or in subordinate regional systems" (HOLSTI, 1970:246).

16 Trecho original: "Role theory assumes (…) that states are 'actors' who behave consistent with specific roles with which they identify" (CHAFETZ; ABRAMSON; GRILLOT, 1996:732).

que papel é um fenômeno, criado pela combinação do entendimento de um ator sobre qual deve ser o seu comportamento no sistema, as demandas externas e o contexto particular no qual este papel estaria sendo performado. Para Chafetz, Abramson e Grillot (1996), o papel tem a capacidade de proporcionar um senso de identidade.

Thies (2014) trabalha com diversos conceitos que, em essência, muito se assimilam aos introduzidos por Holsti (1970). O conceito de *role enactment* assume a existência de múltiplos papéis que um Estado deve performar, e refere-se ao desempenho de um papel em um ambiente específico, podendo depender do número de papéis a serem desempenhados, do esforço despendido em um determinado papel e do tempo gasto em cada papel. *Role enactment* tem relação direta com a ideia de performance. Expectativas de papel, para Thies (2014), consistem em normas, crenças e preferências relativas ao desempenho de um ator em um papel. A ideia de *national role conceptions* estaria ligada à de expectativas de papel, especialmente porque o autor sinaliza que tais expectativas podem ser mantidas pelo ocupante de tal papel, e portanto, focadas numa autopercepção.

Ao também importar um vocabulário da Psicologia Social, Harnisch (2011:8, tradução da autora) afirma que papéis seriam “posições sociais (…) constituídas pelas expectativas do ego e do alter em relação ao propósito de um ator em um grupo organizado”[17]. As concepções de papel seriam formadas pela percepção de um ator sobre sua posição em relação aos outros atores (o que o autor chama do “ego” de um papel) e a percepção das expectativas dos outros (o “alter” de um papel). Harnisch (2011) afirma que as concepções de papéis seriam a junção do que Wendt chamou de identidade social de um ator com as ações e percepções dos outros atores que são parte daquele sistema.

Por sua vez, expectativas de papel, segundo Harnisch (2011), compreenderiam expectativas do ego (na Análise de Política Externa, o Estado) sobre qual papel seria apropriado performar e as suas implicações, além das expectativas do alter (os outros atores do sistema), que estariam implícitas ou explícitas em demandas. O autor também se distancia da obra de Holsti (1970), ao garantir uma importância maior para o impacto das expectativas externas na concepção do papel.

17 Trecho original: “Roles are social positions (...) that are constituted by ego and alter expectations regarding the purpose of an actor in an organized group” (HARNISCH, 2011:8).

Role enactament, para Harnisch (2011) seria a performance do papel. Performance é um conceito especialmente importante para o autor, porque relaciona o conceito de papel diretamente com a noção de identidade. Um dos seus principais argumentos é que "quanto menor o número de papéis que um ator performa, mais provável que esses papéis moldem a identidade desse ator" (HARNISCH, 2011:9, tradução da autora[18]).

Rüland (2016) reforça a dimensão social da *role theory* ao afirmar que as concepções de papel em termos de política externa têm dimensões coletivas e individuais. A dimensão coletiva diz respeito a concepções de papéis que seriam compartilhadas por amplos segmentos da sociedade global e, portanto, teriam um alto grau de legitimidade. "Eles são o produto da socialização e foram internalizados por uma sociedade. Eles fazem parte da memória coletiva", afirma o autor (RÜLAND, 2016:4, tradução da autora[19]). Dentro desse contexto, poderia se supor que de acordo com Rüland (2016), portanto, a maioria dos governos tenta interpretar e enquadrar concepções de papéis que são compatíveis com crenças sociais amplamente compartilhadas.

Para Cantir e Kaarbo (2016), papéis combinam fatores ideacionais e materiais para entender, de fato, como as concepções dos líderes sobre o lugar de seu país no mundo interagem com os mais diversos constrangimentos que advém de fora de suas fronteiras. Segundo os autores, os Estados articulam, discutem e legitimam ações com base no que eles acreditam ser seu lugar no sistema internacional. Alguns desses países poderiam dar preferência para o poder material na hora de basear tais reivindicações, enquanto outros poderiam considerar suas identidades religiosas, políticas ou a sua cultura como uma prioridade na performance de um papel. Para os autores, no centro desta dinâmica estaria uma preocupação com as percepções dos tomadores de decisão e com o impacto das mesmas na definição dos papéis.

Cantir e Kaarbo (2016) também trabalham com a ideia introduzida por Harnisch (2011) de disputas do ego com o alter, por meio do conceito de *role conflict*, um confronto entre as concepções de papéis nacionais, que estão enraizadas na

18 Trecho original: "This volume suggests that the smaller the number of roles an actor performs, the more likely it is that these roles shape the identity of that actor" (HARNISCH, 2011:9).

19 Trecho original: "They are the product of socialisation and have been internalised by a society. They are part of the collective memory" (RÜLAND, 2016:4).

percepção dos *policymakers*, e as expectativas de papéis definidas num âmbito externo ao destas percepções, ainda que no ambiente doméstico. Dentro desse contexto, a principal contribuição de Cantir e Kaarbo (2016) é a ideia de *role contestation*, que "desagrega o Estado e examina o processo pelo qual os atores domésticos com várias concepções de papéis interagem no processo de formulação de políticas externas" (CANTIR; KAARBO, 2016:6, tradução da autora)[20].

Em vista disso, é possível afirmar que, por mais diferentes que os conceitos sejam definidos pelos autores, e mesmo levando em consideração as distintas ênfases de cada autor na importância desses elementos para o todo, duas ideias são reforçadas na literatura de *role theory* de modo geral. A primeira delas seria a noção de que a concepção de papel estaria enraizada em fatores domésticos, principalmente, na percepção dos *policymakers* sobre qual é o papel do seu Estado no sistema internacional, ainda que outros fatores também tenham incidência na sua formulação. A segunda ideia seria a de que concepção e performance do papel estariam intrinsecamente conectados, com o conteúdo da performance (ações e decisões do Estado, em sua essência, a política externa de um país) diretamente dependente da concepção de papel nacional formulada e ativada pelos tomadores de decisão.

Esta pesquisa utilizará as definições de Breuning (2011) e Aras e Gorener (2010) sobre concepções de papel nacional. Breuning (2011) entende que o comportamento da política externa (*role performance*) pode ser explicado por concepções de papéis nacionais, e que tais concepções podem ser percebidas, em parte, como resultado da identidade e da cultura de um país. Consideramos que a *role theory* parte de uma perspectiva cognitiva onde os *policymakers* formam suas concepções sobre o papel de seu Estado com base no entendimento da identidade e do patrimônio cultural do mesmo, mas, para além disso, as concepções também incluiriam a percepção dos *policymakers* sobre o status do seu país no sistema internacional e sobre as possibilidades disponíveis para o Estado dentro desse sistema.

Em outras palavras, reiteramos o que Breuning (2011) declara: a *role theory* enfatiza que concepções de papéis seriam moldadas a partir 1) de fontes domésticas de

20 Trecho original: "(…) It disaggregates the state and examines the process by which domestic actors with various role conceptions interact in the foreign policy-making process" (CANTIR; KAARBO, 2016:6).

identidade e/ou patrimônio cultural, 2) dos recursos materiais à disposição daquele país e 3) do enfrentamento dos obstáculos impostos ao mesmo no sistema internacional. Por isso, esta abordagem, que permite a acomodação tanto de fontes nacionais (domésticas), quanto internacionais (sistêmicas) de concepções de papéis, será a utilizada por essa pesquisa. Breuning (1992) também considera que, na medida em que os *policymakers* agem com base em sua compreensão do ambiente internacional e no papel do seu Estado em tal ambiente, as restrições impostas pelo sistema são incorporadas na análise de modo a tomar a forma de como são entendidas pelos tomadores de decisão. Isso se reflete, por exemplo, nos papéis primários que foram formulados e ativados por Argentina e Brasil no período a ser analisado.

Já Aras e Gorener (2010) apresentam uma definição que se baseia diretamente nos conceitos que Holsti (1970) introduziu. Papel, segundo os autores, pode ser entendido como um padrão de comportamentos e atitudes, que constituem uma estratégia para lidar com uma situação ou conjunto de situações no âmbito internacional. Em outras palavras, é uma combinação de 1) um ator que entende o que seu comportamento deve ser, 2) das expectativas sistêmicas e 3) do contexto particular em que esse papel é ativado. Nesse sentido, a concepção do papel, para os autores seria “a compreensão dos formuladores de políticas sobre o que a sua nação representa na arena internacional”, mas mais do que isso, seria “a fonte das normas que padronizam as ações e respostas do governo sob diferentes circunstâncias”, ou seja, a fonte principal da performance (ARAS; GORENER, 2010:76).

Dentro desse contexto, pode-se afirmar que as prioridades definidas pelos governos em termos de política externa refletem, em grande parte, os papéis formulados e ativados para o país pelos *policymakers*. No caso de Argentina e Brasil, nossa missão é analisar se tais prioridades eventualmente viriam a influenciar a condução do braço de direitos humanos da política exterior naquele período. Assim sendo, embora as prescrições, ou expectativas, do sistema internacional sejam importantes para os Estados na definição de oportunidades e restrições, a percepção dos tomadores de decisão sobre o papel e a posição, ou status, de seu Estado nesse

ambiente são definitivas para as motivações e objetivos que condicionam as suas políticas externas.

O Brasil se viu como uma das principais potências do Sul no início do século XXI, e acreditava que deveria ocupar mais espaços de liderança na governança global. Nesse sentido, o país teria potencial não apenas para influenciar, como para conduzir diversos debates em fóruns multilaterais. Já a Argentina, mostrou-se direcionada para uma política externa mais focada na América do Sul, assumindo um protagonismo a nível global apenas em temas específicos (WEHNER, 2014; AMORIM, 2010; HILLEBRECHT, 2012).

Nesse sentido, reiteramos a ideia de Breuning (1992) de que os papéis formulados e eventualmente ativados refletem uma compreensão das capacidades materiais e diplomáticas dos países por parte dos seus tomadores de decisão, assim como da margem de manobra disponível para cada um no ambiente internacional. Portanto, pode-se inferir que o processo de formulação de uma concepção de papel já abarcaria uma noção sobre as expectativas externas e o status, na medida em que "parece razoável supor que os responsáveis por tomar decisões e tomar ações pelo Estado estejam cientes das distinções de status internacional e que suas políticas reflitam essa consciência" (HOLSTI, 1970:242, tradução da autora[21]). Em suma, reconhecemos a *role theory* como uma abordagem teórica que declara e legitima a importância do *psycho-milieu*.

Não podendo abarcar em cada um dos seus estudos de caso uma exploração minuciosa de todos os conceitos citados por Holsti (1970), esta pesquisa dedicará o seu foco às concepções de papel nacionais primárias, enraizadas nas percepções dos *policymakers,* e seu impacto na formulação de papéis secundários. Em adição, nos dedicaremos a analisar o conteúdo da performance de Argentina e Brasil em termos de política externa de direitos humanos. Da mesma forma, este trabalho também considera a importância de fatores como regras organizacionais, costumes sociais, valores, tradições culturais e leis, para o resultado final da performance, apesar destes não serem o foco da análise.

21 Trecho original: "(...) It seems reasonable to assume that those responsible for making decisions and taking actions for the state are aware of international status distinctions and that their policies reflect this awareness" (HOLSTI, 1970:242).

Em resumo, a contribuição principal da *role theory* para a Análise de Política Externa foi relacionar diretamente a política externa de um país (suas diferentes ações e preferências) com concepções de papel nacionais que têm raízes nas percepções dos tomadores de decisão. Qualquer análise sobre as preferências de política externa de um Estado deve incorporar, obrigatoriamente, o significado que os *policymakers* atribuem ao papel de sua nação no sistema internacional (ARAS; GORENER, 2010). A maioria das pesquisas em Análise de Política Externa já reconhece que as percepções dos líderes e de outros importantes *policymakers* podem ser a base para explicações mais ricas e eficazes em termos de política externa (KAARBO, 2003).

Holsti (1970) identifica alguns dos principais fatores domésticos com potencial para causar impacto nas percepções dos tomadores de decisão. Seriam estes: 1) localização geográfica do país e suas principais características topográficas; 2) recursos naturais, econômicos e técnicos; 3) políticas tradicionais; 4) demandas e necessidades socioeconômicas; 5) valores, doutrinas ou ideologias nacionais; 6) opinião pública; e 7) a personalidade ou as necessidades políticas dos principais formuladores de políticas. No caso da América Latina, singularidades como o impacto do debate sobre a autonomia da política externa frente a dependência econômica também devem ser levadas em consideração.

Para tentar identificar os fatores relevantes para as concepções de papel de um determinado país, Wehner e Thies (2014) propõe a metodologia da análise de narrativa. A abordagem, segundo os autores, pode ser extremamente útil para a *role theory*, pois sugere que narrativas seriam empregadas por aqueles que falam em nome do Estado como uma forma de identificar concepções de papéis nacionais que dialogam tanto com novos dilemas, como com tradições. Wehner e Thies (2014) advogam pelo uso de fontes como discursos e entrevistas, para reconstruir narrativas que expressam os interesses, objetivos e ações da política externa de um Estado.

Segundo Adigbuo (2007), concepções de papéis são baseadas nas ideias dos indivíduos que fazem política externa, não apenas sobre o papel de seu Estado no mundo, mas também sobre quais papéis seriam aceitáveis do ponto de vista dos seus constituintes. Apesar de considerar a importância da contestação doméstica e

de reconhecer que os papéis a serem ativados e, eventualmente, performados não são uma concepção unânime dentro do Estado, esta pesquisa pretende analisar e focalizar na narrativa desenvolvida por presidentes e ministros de Relações Exteriores para entender as concepções de papéis primários de Brasil e Argentina e o conteúdo de suas respectivas performances em termos de política externa de direitos humanos.

Nesse sentido, deve-se apresentar e explorar os conceitos de papéis centrais e papéis auxiliares, que também chamaremos aqui de papéis primários e secundários, que serão essenciais para as análises que faremos nos capítulos seguintes. A política externa de um país pode apresentar diversas concepções de papel nacional, que lhe serão úteis em diferentes fóruns, relações, instituições ou áreas temáticas (ARAS; GORENER, 2010). Em seu trabalho seminal, Holsti (1970) afirma que não devemos pensar numa concepção de papel nacional como uma característica fixa de cada governo, que leva aos mesmos tipos de ação em todas as áreas temáticas ou conjuntos de relacionamentos.

Como foi demonstrado na seção anterior, a *role theory* sugere, em sua essência, que as concepções de papel nacional fornecem diretrizes para entender uma grande variedade de comportamentos. Chafetz, Abramson e Grillot (1996) ressaltam que diferentes contextos levam a uma variabilidade de concepções de papéis, o que significa que em diferentes instituições e fóruns, em distintos espaços regionais e globais, um Estado pode performar diferentes papéis e todos eles podem existir simultaneamente, e, inclusive, não necessariamente complementar-se entre si.

Nesse contexto, Fazendeiro (2021) afirma que um papel central (primário) é a “principal promessa” do ator para o público doméstico e para o internacional. Papéis centrais seriam mais difíceis de serem descontinuados, e geralmente são associados a conceitos como “grande potência”, “potência emergente” ou “potência regional”, podendo também serem associados a ideia de status. Papéis auxiliares (secundários) seriam aqueles que complementam ou sustentam papéis centrais. Segundo o autor, papéis auxiliares estariam mais associados a comportamentos específicos e às expectativas externas, além de serem mais suscetíveis às mudanças na conjuntura internacional do que papéis centrais. Assim, papéis auxiliares seriam um meio de desempenhar papéis centrais.

Para Breuning e Pechenina (2019) e Wehner (2014) papéis centrais e status são sinônimos. Papéis centrais seriam o atributo mais importante de um país, de modo que os papéis auxiliares que entram em dissonância com eles deveriam ser evitados. Na medida em que os papéis auxiliares sustentam os centrais, uma potencial dissonância ou inconsistência entre os mesmos podem levar a uma erosão da resistência de um papel central. Os papéis centrais são sustentados por meio da representação de funções específicas, de papéis auxiliares elencados de forma relacional.

Nos capítulos 2 e 3, classificaremos e discutiremos os papéis primários da política externa de Argentina e Brasil na primeira década do século XXI. Considerando que os papéis primários seriam ativados de acordo com o status dos dois países na arquitetura internacional naquele momento, e que seriam dependentes das suas capacidades materiais e estruturais e das percepções externas, pretendemos ir além de uma classificação que ficaria subentendida em rótulos como “potência emergente” ou “potência intermediária”. O foco será na análise do processo decisório da política externa, permitindo uma exploração maior do fenômeno social que é a formulação de concepções de papéis, e das nuances que dominam as percepções dos tomadores de decisão.

Para além dos conceitos de papéis primários e secundários, os Estados acumulam papéis que contém funções ativas e latentes e não estão constantemente desempenhando todos os seus papéis. Papéis ativos podem ser observados durante eventos ou atividades específicas, e papéis latentes existem para serem implantados posteriormente (THIES; SARI, 2018).

Dentro desse contexto, o conceito de *role location*, o processo pelo qual um ator seleciona um papel para si dentro de uma estrutura, ajuda a entender melhor como é possível que um Estado conceitualize e performe papéis diferentes ao mesmo tempo. A *role location* condiciona qual papel seria mais apropriado para performar em um determinado contexto. O contexto específico a ser analisado nessa pesquisa é o regime internacional de direitos humanos. Explorar de forma comparada as possibilidades para países que têm muitos elementos em comum em termos de preferências de política externa, como foi o caso de Argentina e Brasil no período estudado, se mostra uma área promissora, e promete ilustrar nuances que nem

sempre estão no centro dos debates sobre a análise da política externa desses países.

Uma vez que os principais conceitos a serem utilizados nesta pesquisa foram apresentados, também se faz necessário explorar as lacunas deixadas pela *role theory* enquanto perspectiva de análise e como estas podem ser reconhecidas, e, até mesmo, solucionadas.

- **1.4 Críticas à Role Theory**

A despeito das vantagens, já discutidas nesse capítulo, da *role theory* enquanto perspectiva teórica não apenas para a Análise de Política Externa, como para as Relações Internacionais como um todo, algumas lacunas foram deixadas pela literatura. Tais lacunas foram objeto de estudo de um material de pesquisa crítico que não descarta a *role theory* enquanto modelo de análise mas, apesar de reconhecer os avanços feitos pela abordagem, se dedicou a investigar como esta pode ser aprimorada.

Uma das questões tratadas pelos críticos da *role theory* clássica, segundo Wehner e Thies (2014), é o próprio conceito de papel, que, carente de clareza em abordagens iniciais, foi utilizado de várias maneiras não coerentes entre si, como por exemplo, em estudos que equipararam papel com comportamento e outros que distinguiram entre papel como comportamento esperado e papel como representação ou desempenho (ADIGBUO, 2007).

Para além disso, existe o fato de que a *role theory,* no seu início, foi vista como uma abordagem redundante, dada a estabilidade geral do sistema internacional durante a Guerra Fria e a ideia de que, embora oferecesse uma caixa de ferramentas conceitualmente rica, ela permaneceu metodologicamente pobre, no sentido de que eram escassas as tentativas de desenvolver maneiras sistemáticas de estudar papéis.

Não obstante, Wehner e Thies (2014) destacam duas críticas principais que foram feitas à *role theory* ao longo do tempo: 1) a predominância na literatura de análises focadas em explicações de natureza estrutural e material para os papéis dos Estados, geralmente às custas da agência e 2) a tendência da literatura a aderir à ideia de que concepções de papéis nacionais são um consenso ou uma visão

unificada e, por consequência, a negligência das pesquisas com a contestação doméstica de papéis.

A primeira crítica apontada por Wehner e Thies (2014) diz respeito ao foco da literatura em fatores estruturais para explicar, principalmente, as concepções de papéis nacionais. Os autores afirmam que tanto a estrutura, quanto a agência, estariam no centro da própria definição de papéis. A questão seria que a maioria dos trabalhos sobre teoria de papéis teria como prioridade as explicações onde a estrutura seria a dimensão fundamental na determinação do papel a ser selecionado e performado. A importância excessiva dada às explicações estruturais é um fator que colabora, inclusive, para a tendência da *role theory,* que será criticada mais à frente, de ver a concepção de papel nacional como unificada e não contestada domesticamente.

Nesse sentido, a preferência do *mainstream* de literatura de teoria dos papéis, portanto, não seria por produzir estudos sobre os condicionantes internos de uma concepção de papel nacional. Wehner e Thies (2014) sugerem uma solução para este problema: uma abordagem interpretativa da concepção de papel nacional e dos eventos onde ela é performada, que consistiria em evitar a reificação de estruturas. Dentro desse contexto, a agência teria a sua importância renovada, pois atuaria como a capacidade de criar e modificar as expectativas que emergem das relações com outros Estados e das limitações colocadas pelas estruturas.

A segunda crítica principal apontada por Wehner e Thies (2014) que é direcionada à *role theory*, certamente é a mais duradoura e difundida no âmbito da Análise de Política Externa. A maior parte da literatura, segundo Cantir e Kaabo (2016), continua a supor ainda que as expectativas de um Estado sobre qual papel ele deve desempenhar no cenário mundial são compartilhadas entre os atores políticos domésticos, as vezes até mesmo pela sociedade em geral, e que o líder geralmente seleciona papéis que estão consistentes com os fundamentos e valores sociais apresentados pela sociedade, mesmo que implícitos. Nesse sentido, alguns trabalhos importantes se propõe a preencher esta lacuna da literatura (BRUMMER; THIES, 2015; CANTIR; KAARBO, 2016).

A crítica à visão de uma concepção de papel nacional não contestada tem sua origem no fato de que Holsti (1970) não discutiu se era preciso que existisse um

consenso sobre uma concepção de papel entre os atores políticos dentro de um Estado, ou se ao menos os tomadores de decisão que representam tal Estado deveriam concordar entre si sobre os papéis do país na política mundial. A definição de concepção de papel nacional provida pelo autor permite que a formulação de um papel incorpore acordo e desacordo entre os tomadores de decisão, mas não reflete ou explora esses possíveis desacordos (BREUNING, 2011). Em vista disso, é possível inferir que a noção clássica de concepção de papel nacional sugere algum grau de unidade e acordo entre as elites políticas de um país em relação aos papéis que deveriam ser performados. A questão é que esse acordo pode não existir, de fato (CANTIR; KAARBO, 2016).

Dentro desse contexto, a crítica afirma que seria preciso prestar mais atenção nos processos políticos domésticos em relação à maneira como um papel é formulado e selecionado para representar o Estado dentro uma série de possíveis papéis concorrentes. Ao nos dedicarmos à análise do processo decisório na Argentina e no Brasil naquele momento, buscamos diminuir um pouco mais a lacuna da literatura que não explora a contestação doméstica de papéis, abrindo espaço para o reconhecimento de uma potencial influência de outros atores na formulação e ativação de um papel, seja ele primário ou secundário. Segundo Brysk (2009), a reprodução de papéis não é um processo automático, pois interesses são promovidos, selecionados, disseminados, contestados e reconstruídos por meio de processos políticos. Nesse sentido, não se pode tratar a concepção (e, eventualmente, a performance) do papel como resultado de um processo fechado e não contestado.

Segundo Brummer e Thies (2015), se o objetivo de uma pesquisa é analisar o processo de seleção de um papel específico dentre os muitos papéis possíveis para representar o Estado em uma determinada situação ou área de atuação no sistema internacional, suposições como a formulação não contestada de uma concepção de papel mascaram processos políticos domésticos importantes, inclusive correndo o risco de simplificar ou subestimar a agência dos múltiplos atores que contribuem para o processo decisório da política externa. Consequentemente, seria uma forma de fechar a concepção de papel nacional em uma caixa-preta. Cantir e Kaarbo

(2016:6, tradução da autora[22]) apresentam, portanto, o conceito de contestação de papel *(role contestation*), que, segundo os autores, "desagrega o Estado e examina o processo pelo qual os atores domésticos com várias concepções de papéis interagem no processo de formulação de políticas externas".

Dito isso, evidências de algumas pesquisas já publicadas mostram que a dinâmica entre governo e oposição é a principal fonte de contestação sobre concepções de papéis nacionais (incluindo disputas políticas no âmbito do legislativo e contestações entre coalizões), seguida pelas políticas burocráticas (BRUMMER; THIES, 2015). Para além disso, também não se pode descartar a importância das ideias predominantes entre os cidadãos, fator que teria potencial para impactar diretamente no processo de formulação de uma concepção de papel nacional (BREUNING, 2011). A contestação de papéis, portanto, poderia ser vertical (elites versus o público em geral) ou horizontal (elites políticas versus elites políticas) (CANTIR; KAARBO, 2016).

Esta crítica à *role theory* sintetiza que os potenciais contestadores de concepções de papel nacionais devem ser, ao menos, reconhecidos na literatura. Os críticos vão além, ao incentivar que tais contestadores deveriam ser devidamente investigados pelos pesquisadores da *role theory*, para que suas funções no processo de concepção do papel nacional sejam desvendadas e a perspectiva teórica possa ser expandida, ganhando novas camadas de complexidade. Esta pesquisa não subestima a importância do debate interno sobre concepções de papéis nacionais, apesar deste não ser o seu principal objeto de análise.

Finalmente, ao ter como hipótese a ideia que a interpretação dos tomadores de decisão quantos aos papéis que Brasil e Argentina deveriam desempenhar no sistema internacional foi o fator condicionante na definição de performances distintas de políticas externas de direitos humanos, esta pesquisa entende que a percepção dos *policymakers* segue sendo fundamental para entender concepção e performance. Na maioria dos casos, os *policymakers* que exercem maior poder de influência sobre a política externa (em geral, ministros de Relações Exteriores e

22 Trecho original: "(…) It disaggregates the state and examines the process by which domestic actors with various role conceptions interact in the foreign policy-making process" (CANTIR; KAABO, 2016:6).

presidentes ou primeiro-ministros) e têm a capacidade de promover a adoção da concepção de papel da sua preferência.

É importante ressaltar que, ao levar as críticas feitas à *role theory* em consideração, não proponho que a interpretação dos tomadores de decisão seja um fator único e suficiente para explicar os papéis definidos por Brasil e Argentina em direitos humanos, e nem que esses papéis seriam um consenso acordado por todos os grupos da elite política e diplomática desses países, muito menos um consenso em toda a sociedade argentina ou brasileira.

Como toda decisão de política externa, os papéis eventualmente performados por um país são fruto de uma complexa rede de atores e agendas, o que inclui a disputa política no processo de concepção e operacionalização de tais papéis. Assim sendo, não se pretende ignorar o impacto de movimentos sociais como as Mães e Avós da Praça de Maio[23] na política externa de direitos humanos da Argentina, ou do debate dentro do Ministério de Relações Exteriores brasileiro sobre o perfil de inserção internacional que o país deveria ter, por exemplo. O que se defende neste estudo é que a interpretação dos *policymakers* seria a principal condicionante da definição de papéis e, consequentemente, a base da explicação para as performances dos países do estudo de caso no campo dos direitos humanos no ambiente multilateral.

Uma vez que a *role theory* foi explicada enquanto perspectiva de análise, suas origens, vantagens e desvantagens, expostas e o conceito de concepção de papel nacional apresentado e explorado, podemos passar para a análise das concepções centrais de papel nacional, ou primárias, das políticas externas de Argentina e Brasil

23 Movimento social protagonizado pelas mães e avós de vítimas da ditadura argentina, que fazem um trabalho internacionalmente reconhecido pelo direito à memória e à justiça.

- **2 – Política Externa Argentina e Concepções de Papel Nacional**

A política externa da Argentina no início do século XXI sofreu influência de fatores diversos, desde as mudanças na conjuntura internacional, propulsionadas no rescaldo do ataque terrorista de 11 de Setembro nos EUA, até as dinâmicas políticas internas e do seu processo decisório, como a renúncia de Fernando de la Rúa e a eleição conturbada de Néstor Kirchner. Levando em consideração a premissa de que a dimensão interna é tão importante quanto a externa para entender o comportamento internacional de um país, como já estabeleceu a Análise de Política Externa, sustentamos que para explicar as concepções de papel primárias que foram ativadas pela política externa argentina durante o governo Kirchner, e, principalmente, como se formou uma concepção de papel nacional em termos de política externa de direitos humanos, é necessário uma análise conjuntural daquele momento.

Não podemos, no entanto, desconsiderar que para analisar as concepções de papéis nacionais ativadas pela política externa argentina durante o governo de Néstor Kirchner (2003-2007), é preciso explorar as raízes históricas de tais papéis. Simonoff (2003:1, tradução da autora[24]) afirma que a história da política externa é uma ferramenta que deixa claro que "está em jogo não apenas o passado que está sendo descrito (...) mas também o presente e o futuro".

Mesmo considerando a influência da conjuntura internacional no processo decisório da política externa, o centro deste capítulo será o impacto das dinâmicas internas nas concepções de papel nacional que foram ativadas na história recente da Argentina. Isso se dá não apenas por uma escolha metodológica no que tange os conceitos utilizados pela *role theory*, mas também empírica, na medida em que a política externa argentina é majoritariamente influenciada por causas internas. Segundo Busso (2016) e Stuhldreher (2003), os fatores domésticos são a razão da falta de continuidade e da instabilidade que podem ser observadas na política externa argentina desde 1983. Alguns dos fatores citados pelos autores seriam as crises econômicas, as tensões entre distintos modelos de desenvolvimento e suas estratégias de inserção internacional, e as variações na concepção de democracia.

---

24 Trecho original: "No solamente está en juego el pasado que se describe (..) sino también el presente y el futuro" (SIMONOFF, 2003:1).

Na primeira seção deste capítulo, exploraremos a história recente da política externa argentina, focalizando no período após o fim da sua mais recente ditadura, que terminou em 1983, até o governo de Eduardo Duhalde. Na segunda seção, procuramos analisar o processo decisório da política externa kirchnerista para entender melhor como seria o processo de ativação de uma concepção de papel nacional primária durante este governo. Na terceira seção, buscaremos classificar os papéis primários ativados pelo governo de Kirchner em dois âmbitos: o regime multilateral e o regional (América do Sul), partindo do entendimento de que apenas definir o status do país como o seu papel primário não seria suficientemente para explicar estas concepções. Por fim, na última seção, faremos uma recapitulação geral sobre os principais pontos abordados neste capítulo.

- **2.1 Política Externa Argentina (1983-2003)**

O objetivo das próximas subseções será traçar panoramas gerais sobre as políticas externas dos governos argentinos desde 1983 até a eleição de Néstor Kirchner, em 2003, incorporando também um pouco sobre o lugar dos direitos humanos nessas conjunturas. Esta retrospectiva servirá para definir as concepções de papel que foram ativadas previamente na Argentina e, portanto, começar a entender de que modo a história pode ter impactado a percepção dos tomadores de decisão a partir de 2003.

De acordo com Zabaleta (2004:2, tradução da autora[25]), "o advento da democracia marca o começo de reflexões mais sérias e sistemáticas em torno da questão da inserção argentina no mundo", e por isso, o período democrático e a política externa colocada em prática pelos governos anteriores ao de Néstor Kirchner são fundamentais para esta análise, na medida em que para compreender o âmago das concepções de papel nacional que foram ativadas a partir de 2003, deve-se olhar para os seus antecedentes históricos. Serão abordadas as gestões dos presidentes Raúl Alfonsín (1983-1989), Carlos Menem (1989-1999), Fernando De La Rúa (1999-2001) e Eduardo Duhalde (2002-2003).

25 Trecho original: "(…) El advenimiento de la democracia marca el comienzo de reflexiones más serias y sistemáticas en torno a la cuestión de la inserción argentina en el mundo" (ZABALETA, 2004:2).

- **2.1.1 Governo de Raúl Alfonsín (1983-1989)**

Com a derrota na Guerra das Malvinas (1982) e o fim da ditadura militar, a transição para a democracia teve início na Argentina. Fuentes Vera (2014) afirma que o desafio imposto à política externa dessa jovem democracia seria se reinserir na arena internacional, privilegiando uma abordagem de redefinição de prioridades, que viria acompanhada de uma ativa presença nos âmbitos regional e multilateral.

Raúl Alfonsín assumiu a presidência em dezembro de 1983 com a incumbência de mudar a imagem da Argentina no exterior, que estava deteriorada por conta das sistemáticas violações de direitos humanos praticadas pelo governo militar. Sua missão enquanto mandatário do poder Executivo seria, portanto, dar início a um movimento que deveria mudar o modo como o país era visto por seus pares na arena internacional, eventualmente impactando as expectativas de papéis de outros Estados para a Argentina.

O governo Alfonsín tinha como intenção assumir um caráter de refundação da nação argentina, o que se expandiu para o conteúdo da sua política externa, e acabou por tornar-se o elo entre o modelo de desenvolvimento patrocinado pela administração (desenvolvimentista clássico) e sua estratégia de inserção internacional (ALONSO; SIMONOFF, 2016). Segundo Jimenez (2010:120, tradução da autora[26]), “a política da era alfonsinista concebeu a consolidação do regime democrático como seu norte, meio e fundamento de sua ação local, regional e global”.

O Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (*Cancilleria*) foi comandado por Dante Caputo. O chanceler reforçou que os objetivos fundamentais da política externa da Argentina naquele momento seriam: 1) a defesa da paz e o respeito aos direitos humanos; 2) impulsionar a integração latino-americana, fortalecendo a capacidade regional; e 3) incrementar a independência política e econômica do país, dando gás à busca por autonomia numa conjuntura pautada majoritariamente pela Guerra Fria. É importante reforçar que autonomia, dentro desse contexto, seria “a capacidade de gerar decisões de forma soberana e independente dos poderes hegemônicos, que incluíam a defesa dos princípios de

26 Trecho original: “La política de la era alfonsinista concibió la consolidación del régimen democrático el norte, medio y fundamento de su acción local, regional y global” (JIMENEZ, 2010:120).

não intervenção e não interferência nos assuntos internos dos Estados" (FUENTES VERA, 2014:40, tradução da autora[27]).

A política externa que a administração defendeu, num primeiro momento, buscou reafirmar a identidade ocidental da Argentina no contexto da Guerra Fria, ou seja, reclamou um pertencimento ao bloco em termos de história, cultura e sistema de valores. No entanto, percebe-se uma concepção de papel nacional não-alinhada, onde a Argentina não estava militarmente comprometida com nenhuma das superpotências, e com as decisões de política externa sendo tomadas para servir os interesses nacionais. Assim, o país evitaria compromissos ideológicos permanentes, e mobilizaria esforços para cultivar relações com o maior número possível de Estados. Esta concepção enfatiza independência, autodeterminação, possíveis funções de mediação de conflitos e estratégias para estender as relações diplomáticas e comerciais a diversas áreas do mundo.

Algumas outras prioridades para este novo capítulo na história da política externa argentina incluiriam, também, a recomposição das relações internacionais com a Europa e as relações do país com os EUA e a União Soviética (especialmente depois da crise causada pela Guerra das Malvinas) (ZURITA, 2008).

Para além disso, os crimes contra a humanidade cometidos pela ditadura "colocaram o Estado argentino em uma situação de isolamento que veio a ser identificada por alguns, semelhante ao de um 'pária' internacional" (SIMONOFF; ALONSO, 2016:52-53, tradução da autora[28]). Dentro desse contexto, Reficco (1996:66) também aponta para um "forte conteúdo ético" na política externa do governo Alfonsín. O autor fala em uma preocupação da administração em evitar que a agenda política estivesse condicionada pelas necessidades econômicas do país e em uma aspiração da *Cancillería* de "elevar a Argentina à categoria de potência moral no plano internacional". Assim sendo, os direitos humanos aparecem como um suporte da política externa de modo geral, simbolizando a adesão da Argentina aos princípios que eram impostos pelo regime internacional.

---

27 Trecho original: "(…) La capacidad para generar decisiones de manera soberana e independiente de las potencias hegemónicas, lo cual incluía la defensa de los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos de los Estados" (FUENTES VERA, 2014:40).

28 Trecho original: "(...) Había colocado al Estado argentino en una situación de aislamiento que llegó a ser identificada por algunos como semejante a la de un 'paria' internacional" (SIMONOFF; ALONSO, 2016:52-53).

Dito isso, em termos de performance, acordos assinados com países europeus que incorporavam uma “cláusula democrática” de conformidade foram usados como ferramentas para contemplar a estratégia do governo de criar uma malha protetora para a democracia, fornecendo apoio externo à sua política de direitos humanos no nível doméstico (JIMENEZ, 2010). Domesticamente, havia uma demanda da sociedade argentina para processar os responsáveis pelas violações de direitos humanos e por crimes contra a humanidade cometidos pela ditadura. Alfonsín entendeu que, uma vez que o respeito aos direitos humanos era, a partir daquele momento, um objetivo doméstico na Argentina, isso deveria ser refletido na sua política externa (SIMONOFF; ALONSO, 2016).

Nesse sentido, a performance do papel ativado pela argentina naquele momento reforçou dois pontos: 1) em termos gerais, um claro diálogo entre questões domésticas e política externa, no sentido de construir e ampliar uma relação mútua de constituição de agenda (processos e pressões sociais internos impactaram a política exterior, e simultaneamente, a performance no exterior reforçando e legitimando ações internas); e 2) em termos de conteúdo, havia também uma considerável influência da mudança de regime no processo decisório, uma vez que a defesa da democracia ocupou um lugar claro e importante em uma concepção de papel nacional que o governo de Raúl Alfonsín ativou e buscou performar.

A questão é que as prioridades delineadas por Alfonsín encontraram obstáculos que fizeram com que algumas dessas diretrizes não durassem à frente da política exterior do seu governo. Reficco (1996) afirma que muitos pontos da agenda defendida pela gestão iam de encontro aos interesses dos EUA. A dívida externa, por exemplo, foi uma determinante fundamental para o redirecionamento da política externa, e o governo, com o passar do tempo, adotou uma abordagem cada vez mais próxima aos EUA, chamada de “giro realista” (JIMENEZ, 2010). Essa mudança afetou diretamente a vertente autonomista defendida pelo governo no seu início.

No que tange às limitações domésticas, é preciso mencionar a crise econômica e política que foi herdada do regime militar. Mais do que isso, é fundamental tratar dos desafios diretos à estabilidade institucional feitos pelos militares durante o governo Alfonsín, que tomaram a forma de levantes violentos e um plano para um novo golpe. Concessões foram feitas por parte do governo, com o objetivo de acalmar as

Forças Armadas e cessar às ameaças à ordem democrática, e tomaram forma nas leis Ponto Final (1986) e Obediência Devida (1987)[29]. É importante lembrar que o governo Alfonsín revogou a autoanistia dos militares em 1983, portanto, as duas leis sancionadas mais tarde, que concediam a anistia, foram consideras um retrocesso em termos de justiça de transição.

Ambas as leis geraram ampla oposição de grupos defensores dos direitos humanos domésticos e internacionais, que, por sua vez, se dedicaram a não deixar que a questão saísse da pauta doméstica (PEREIRA; ENGSTROM, 2012). Desse modo, a vertente de defesa dos direitos humanos desenvolvida na narrativa inicial da política externa do governo Alfonsín também foi afetada, especialmente no que diz respeito às expectativas de papéis, uma vez que a imagem do país também sofreu um impacto com a promulgação da Obediência Devida e da Ponto Final.

Assim sendo, alguns dos objetivos principais do governo Alfonsín precisaram se adaptar às limitações externas impostas, principalmente, pela dívida argentina, e domésticas, em especial as ameaças à democracia por parte dos militares. Tais adaptações foram fortes o suficiente para que houvesse uma mudança na performance da Argentina, ilustrada na escolha da administração por uma aproximação maior com os EUA na segunda metade do mandato de Alfonsín e num redirecionamento da prioridade dada aos temas políticos sobre os econômicos.

Em meio a uma inflação forte e a repercussão dos problemas econômicos na sociedade, o candidato da União Cívica Radical (UCR), Eduardo Angeloz, foi derrotado nas eleições pelo justicialista Carlos Menem. Raúl Alfonsín saiu do cargo cinco meses antes do previsto, em julho de 1989, e entregou a Presidência da Argentina para o vencedor das eleições.

- **2.1.2 Governo de Carlos Menem (1989-1999)**

Durante as eleições de 1989, que aconteceram em meio a uma crise econômica, pilares do peronismo tradicional, como a intervenção do Estado no mercado, a justiça social e a redistribuição de riquezas, voltaram ao debate doméstico na Argentina. O *establishment* mostrou-se preocupado com o possível retorno desses

29 A lei Ponto Final (1986) estabeleceu a paralisação dos processos judiciais contra os autores dos crimes que ocorreram na ditadura militar. A lei de Obediência Devida (1987) estabeleceu a presunção de que os crimes cometidos pelos militares durante a ditadura não era passíveis de punição. Na prática, as leis sancionavam a impunidade das juntas militares.

paradigmas, porém, Carlos Menem, o presidente eleito pelo Partido Justicialista, se propôs a colocar em prática uma "atualização do peronismo" (BUSSO et al, 2016). Esta atualização tomou forma em alianças internas e nomeações específicas, que sinalizaram que Menem optaria por um giro neoliberal na sua administração. Segundo Stuhldreher (2003:85, tradução da autora[30]), o giro "significou um brusco afastamento das premissas peronistas tradicionais e um claro distanciamento das promessas eleitorais".

O impacto do desvio das tradições peronistas também foi sentido na política externa. Por causa da urgência da situação econômica do país, as pautas dessa dimensão dominaram as narrativas de política exterior. Menem chegou a afirmar que a prioridade era o crescimento e o bem-estar da população, e que apenas com estas duas questões contempladas, a Argentina poderia ganhar mais presença no mundo.

O crescimento econômico, segundo o presidente, só seria possível por meio do livre comércio. Com esta questão em mente, a administração declarou que as suas relações prioritárias seriam com os EUA. Com base nesta conjuntura da política interna, Bernal-Meza (2002) afirma:

> "O eixo da 'nova agenda' da política externa argentina dos anos 90 foi a adoção integral dos 'valores hegemônicos universalmente aceitos', porque deles resultavam prestígio, credibilidade e confiabilidade externa. Esses valores, impostos pela ordem imperial configurada pelo pós-Guerra Fria, significaram uma confluência de democracia (formal) e livre mercado, sob uma extraordinária hegemonia ideológica do neoliberalismo" (BERNAL-MEZA, 2002:74, tradução da autora[31]).

Todas essas mudanças simbolizaram, de forma definitiva, a mudança de papel nacional ativo da Argentina, que já estava em movimento desde o "giro realista" de Alfonsín. A administração, vendo a Argentina como um Estado pequeno nesta nova conjuntura capitalista e globalizada, apostava em uma inserção internacional totalmente alinhada com o neoliberalismo, e sua nova concepção determinava que

30 Trecho original: "(…) significó un brusco alejamiento de las premisas peronistas tradicionales y un claro distanciamento de las promesas electorales" (STUHLDREHER, 2003:85).

31 Trecho original: "El eje de la 'nueva agenda' de la política exterior argentina de los noventa lo constituyó entonces la adopción integral de los 'valores hegemónicos universalmente aceptados', porque de ellos resultaba el prestigio, la credibilidad y la confiabilidad externas. Estos valores, impuestos por el orden imperial configurado por la postguerra fría, significaban una confluencia de *democracia* (formal) y *libre mercado*, bajo una extraordinaria hegemonía ideológica del neoliberalismo" (BERNAL-MEZA, 2002:74).

os fluxos de capitais seriam determinantes para a sua sobrevivência na nova ordem mundial pós-Guerra Fria.

Percebe-se uma aproximação da política externa Argentina do governo Menem de uma concepção com pouca referência a qualquer função específica dentro do sistema internacional, pois sua ênfase seria no fato de que a maioria dos esforços do governo deveria ser direcionada para problemas de desenvolvimento interno. Esta posição muitas vezes implicou num desejo do país de não se envolver em questões políticas internacionais, mas ainda se fazer presente em várias formas de cooperação internacional, particularmente em questões econômicas.

Isso não significa que a política externa de Alfonsín já não tivesse o objetivo do desenvolvimento interno nas suas diretrizes. Como foi mencionado no capítulo anterior deste trabalho, países concebem e exercem múltiplos papéis. Isto significa apenas que, em termos de prioridades estabelecidas na narrativa dos tomadores de decisão da política externa argentina, os papéis do país sofreram mudanças e, consequentemente, também a sua performance.

Assim sendo, estas diretrizes colocavam o governo Menem numa tradição da política externa que implicava pensar a identidade da Argentina através das categorias de desenvolvimento econômico, e obrigatoriamente tendo que se identificar com o Ocidente e seus valores (MERKE, 2008). A reforma constitucional de 1994, ao incorporar a doutrina da primazia dos tratados internacionais sobre as leis domésticas foi um marco, selando o compromisso argentino com os pilares do sistema internacional.

A Assembleia Constituinte deu a certos instrumentos internacionais de direitos humanos status constitucional (REVOL, 2018). A defesa dos direitos humanos estava presente como uma ferramenta necessária para sustentar o apoio ao neoliberalismo e a inserção da Argentina no mercado internacional naquele momento. Assim, houve um alinhamento com os EUA também nesta dimensão, que traduziu-se num “respaldo ativo” no âmbito do regime internacional de direitos humanos, ilustrado numa mudança do perfil de voto do país na ONU e na OEA, na participação crescente nas operações de manutenção da paz, e, especialmente, no que diz respeito à questão democrática em Cuba (STUHLDREHER, 2003). Segundo

Bernal-Meza (2002), a adoção da agenda de valores hegemônicos universalmente aceitos era sinônimo de seguir a agenda das potências do Ocidente.

Dentro desse contexto, as escolhas do governo em termos de estratégia de performance priorizavam a cooperação econômica, e não necessariamente um pleito internacional pelo acesso do povo a direitos coletivos (econômicos, sociais e culturais). Para além disso, deve ser considerado que durante o governo Menem, houve uma "despolitização" da política externa, de fato, consequência de uma redução dos níveis de participação da sociedade argentina (BUSSO, 2014). Ou seja, apesar da preferência das democracias liberais pelos direitos individuais, que incluem os civis e políticos, internamente, a Argentina teve uma abordagem de promover tais direitos em termos de delegação política, não necessariamente em uma efetiva participação.

A política externa de Carlos Menem promove um debate a respeito de duas questões acerca de uma política externa de direitos humanos: 1) a ideia de que a promoção dos direitos humanos pode focar em um tipo de direitos e que esta promoção pode se dar de várias formas e por meio de estratégias distintas; e 2) o fato de que a narrativa internacional desenvolvida pelo país sobre direitos humanos nem sempre será refletida na sua conjuntura doméstica. O foco da administração no pragmatismo também colaborou para que a promoção dos direitos humanos perdesse espaço na lista de prioridades da política exterior e fosse alocada como um objetivo que sustentaria o seu principal pilar: o desenvolvimento econômico. Ou seja, aparece como uma condição necessária para um objetivo, e não um objetivo em si.

O pragmatismo se traduziu em falas de figuras importantes da administração. Domingo Cavallo, enquanto era ministro de Relações Exteriores, chegou a afirmar que a diplomacia colocada em prática anteriormente era "abstrata", alentada por "boas intenções ou posturas moralistas", e segundo ele, estava condenada ao fracasso por conta de uma suposta falta de adaptação à realidade (STUHLDREHER, 2003).

Dessa forma, havia também uma hierarquização dos temas de política externa, onde segurança, intervencionismo e o relacionamento protagonista com os EUA eram considerados alta política em termos de propostas e iniciativas e temas como os

direitos humanos, eram considerados *low politics*, e não estavam no topo da pirâmide. Mais do que isso, percebe-se que existia entre alguns dos principais tomadores de decisão do governo uma noção de que, no processo de formulação da política externa, não poderia existir uma supervalorização dos direitos humanos, ou outras "posições moralistas", uma vez que este tipo de posição poderia criar obstáculos ao desenvolvimento econômico da Argentina, ao serem classificadas como "fora da realidade" (BERNAL-MEZA, 2002).

Finalmente, as eleições de 1999 foram realizadas em meio à continuação da crise econômica no país e o aprofundamento da inflação. Fernando De La Rúa derrotou o peronista Eduardo Duhalde e o ex-ministro de Menem, Domingo Cavallo, assumindo a presidência em dezembro daquele ano.

- **2.1.3 Governo de Fernando De La Rúa (1999-2001)**

De la Rúa se elegeu com a promessa de superar as deficiências do governo anterior. Dito isso, houve um plano para uma gestão diferenciada do ministério de Relações Exteriores, Comércio e Culto, cujo comando foi entregue a um economista, Adalberto Rodriguez Giavarini.

A aspiração do ministério a partir dali seria de se estabelecer como "um instrumento que colaborou na geração de uma nova e essencial 'previsibilidade e confiabilidade' em relação ao mundo desenvolvido" (BERNAL-MEZA, 2002:80, tradução da autora[32]). Em termos mais específicos, isto implicava numa elaboração de políticas que dialogavam com os principais interesses do país, que seriam, segundo a administração: a integração política e econômica da América do Sul; o fortalecimento da paz e segurança internacionais e a democratização do sistema internacional (BERNAL-MEZA, 2002). Desse modo, a mudança se daria por meio de uma volta à dimensão política das relações internacionais da Argentina e por uma relação mais moderada com os EUA (MERKE, 2008).

A política externa de fato implementada não foi considerada uma mudança significativa da que foi colocada em prática antes (BUSSO et al, 2016). A relação com os EUA continuou a ser prioritária. Na narrativa primeiramente desenvolvida pela administração, existiu uma mensagem de adesão ao Ocidente, mas que não

32 Trecho original: "(…) un instrumento que colaborara en la generación de una nueva e imprescindible previsibilidad y confiabilidad vis-à-vis el mundo desarrollado" (BERNAL-MEZA, 2002:80).

excluía governos (especialmente latino-americanos) que fossem considerados importantes para o país (ANTONELA; MARIANO, 2002).

Dito isso, as questões econômicas e a inserção argentina no mercado internacional continuaram a ser grandes pontos da política externa, mesmo com De La Rúa apontando a necessidade de se discutir temas para além do comércio. Graças às restrições impostas pela crise, seja no âmbito internacional ou no doméstico, para a administração De La Rúa prevaleceu a influência da estratégia de inserção internacional e do modelo de desenvolvimento no processo de formulação da política exterior argentina, assim como no governo Menem (BUSSO et al, 2016).

Por isso, conclui-se que um papel que visava o desenvolvimento interno seguiu sendo a concepção primária dos tomadores de decisão do país, e a performance da Argentina também continuou a se basear principalmente em iniciativas que promoviam o desenvolvimento econômico. Isso se deu porque, na prática, o governo De La Rúa não formulou uma concepção de papel para o país que diferisse significativamente da concebida por Menem. Como afirma Merke (2008):

> "A identidade internacional projetada (…) não pôde alterar as linhas centrais construídas pelo governo de Menem. Assim como no plano doméstico o governo De La Rúa estava em permanente tensão entre o que desejava e o que podia, a política exterior apresentaria mais continuidade que mudança" (MERKE, 2008:433, tradução da autora[33]).

O lugar dos direitos humanos na política exterior do governo De La Rúa fez parte das intencionais mudanças em relação à Menem. Bernal-Meza (2002) afirma que o governo tinha uma visão mais ética e normativa sobre o sistema internacional do que o anterior, o que pode significar que, caso lhe fosse dada a margem de manobra necessária, os direitos humanos ocupariam um lugar na agenda da política externa de modo a serem mais do que apenas uma ferramenta necessária para o desenvolvimento econômico. No entanto, como já foi mencionado, grande parte das propostas de mudança encontrou obstáculos e restrições impostas pelas realidades doméstica e internacional.

Com o agravamento da crise econômica e a incapacidade do governo em lidar com a questão, crises sucessivas começaram a ocorrer. Depois de diversas renúncias de

33 Trecho original: "La identidad internacional proyectada (…) no pudo alterar las líneas centrales construidas por el gobierno de Menem. Así como en el plano doméstico el gobierno de la Rúa estuvo en permanente tensíon entre lo que deseaba y lo que podía, la política exterior presentaría más continuidad que cambio" (MERKE, 2008).

ministros, protestos constantes e uma greve geral, houve a ruptura da coligação governante. Em dezembro, foi decretado o estado de sítio. Dias depois, De La Rúa renunciou, aprofundando a crise, que agora, mais do que nunca, era política, social e econômica. Depois de diversas nomeações e renúncias, o senador Eduardo Duhalde foi eleito pelo Congresso Nacional e em 1° de janeiro de 2002 assumiu o posto de presidente da Argentina (MERKE, 2008; BUSSO et al, 2016).

- **2.1.4 Governo de Eduardo Duhalde (2002-2003)**

O governo de Eduardo Duhalde era, por definição, um governo provisório. A prioridade da administração seria a resolução dos problemas mais urgentes do país, especialmente os econômicos e políticos, além do reestabelecimento dos níveis de estabilidade, para concretizar a transição governamental.

Por conta da priorização das questões econômicas em todas as instâncias, o processo decisório da política externa concentrou-se no Ministério da Economia (DIAMINT, 2003). A política exterior seria, nesse sentido, um instrumento importante para a Argentina, na medida em que seria ela a lidar com as repercussões externas das crises política, social e econômica, incluindo o isolamento e a queda de prestígio, para além da questão da dívida externa, que continuava a ser um problema. Nesse contexto, a política externa do governo Duhalde foi tida como pragmática e reativa (TORRES, 2009).

No sistema internacional, a narrativa do combate ao terrorismo no pós-11 de Setembro estava no seu auge, fazendo com que a América Latina não estivesse nas prioridades imediatas dos EUA. Refletindo esta realidade, o governo Duhalde deu início a um giro na política externa argentina. No âmbito do Mercosul, por exemplo, passou a ganhar espaço uma visão mais político-estratégica para a atuação da Argentina no bloco, e não predominantemente econômica e comercial, como se deu nos governos Menem e De La Rúa (TORRES, 2009). A diversificação de parcerias foi uma das bases conceituais da política externa de Duhalde (COLOMBO; OCHOTECO, 2005). Ao mesmo tempo, a Argentina se encontrava numa posição relativamente isolada no sistema internacional, graças à gravidade das crises que se instauraram no país. Nesse sentido, a administração Duhalde tinha como objetivo não só restaurar a dimensão econômica da política externa, especialmente na

questão da dívida, mas também a política, no que diz respeito às expectativas de papéis para o país.

Diante dessa conjuntura, a relação com os EUA ganhou destaque. Num primeiro momento, o governo Duhalde estava bem alinhado com a potência, principalmente por causa do seu papel importante na negociação da dívida da Argentina com o FMI. No entanto, a posição próxima aos estadunidenses foi relaxando com o passar do curto mandato, ganhando um perfil mais autonomista. No âmbito dos direitos humanos, a mudança ficou muito clara, quando a Argentina foi de condenar Cuba nas Nações Unidas em 2002, para a abstenção durante o segundo ano da administração Duhalde (TORRES, 2009; COLOMBO; OCHOTECO, 2005).

De modo geral, o governo Duhalde concretizou o seu objetivo de iniciar o processo de recuperação da economia da Argentina, apesar de não ter caminhado para um novo modelo econômico. Em termos de política externa, o governo duhaldista "careceu de um inicial e elaborado projeto de inserção", e também enfrentou dificuldades internas para concretizar na performance alguns dos seus principais objetivos (TORRES, 2009).

Por ser um governo de transição que enfrentou uma das crises mais graves da história da Argentina, as prioridades da administração não estiveram, necessariamente, numa dimensão de reconcepção de papel nacional. De fato, os objetivos centrais da política externa duhaldista foram as negociações com os organismos financeiros internacionais e o incremento das exportações da Argentina, numa clara preferência pela resolução dos problemas mais iminentes do país. Nesse sentido, é possível afirmar que um papel focado no desenvolvimento interno continuou sendo o mais compatível com a concepção dos tomadores de decisão argentinos, especialmente na medida em que a urgente necessidade de reinserção do país no sistema não concedia margem de manobra para a questionar ou renegociar este papel.

Ainda assim, a inserção de uma narrativa de multilateralidade, em especial com os países da América Latina, e de rejeição de alinhamentos automáticos foi um importante avanço promovido pelo governo Duhalde, que inseriu certas características na política externa argentina que viriam a ser compatíveis com a

concepção de colaborador do subsistema regional[34], como classificado por Holsti (1970).

Nos temas de direitos humanos, uma posição não alinhada aos interesses dos EUA ganhou destaque, refletindo uma inflexão da política externa, mais de acordo com o perfil do discurso de autonomia promovido por Duhalde. Para além disso, a gestão impulsionou uma narrativa que abriu portas para mudanças mais significativas em termos de concepção de papel e performance no governo imediatamente seguinte, de Néstor Kirchner.

- **2.2 A Política Externa Argentina no governo Kirchner (2003-2007)**

Néstor Carlos Kirchner assumiu a presidência da Argentina em maio de 2003, depois de uma eleição conturbada e ainda em meio a uma das maiores crises econômicas, políticas e sociais da história do país sul-americano. Naquele momento, a debilidade institucional causada pela crise generalizada levou a uma necessidade de se resgatar a confiança nos poderes da República, principalmente no presidente. As eleições marcaram o embate entre Kirchner e o ex presidente Carlos Menem. Menem, que representava a continuação do projeto neoliberal colocado em prática por ele nos anos 1990, desistiu do pleito antes do segundo turno. Kircher, que era candidato da coligação *Frente para la Victoria*, teve 22% dos votos e assumiu a presidência automaticamente após a desistência do opositor (BRIEGER, 2009). Seria a missão de Néstor Kirchner garantir a recuperação do país.

A crise argentina tinha suas origens no esgotamento do modelo econômico neoliberal que ganhou espaço nos anos 1990. A partir disso, ganhou força a ideia de que haveria a necessidade de se colocar em prática estratégias para a implementação de um novo modelo de desenvolvimento, que, desde o governo Duhalde, vinha ganhando espaço na narrativa argentina, e cuja implementação se confirmou durante a administração de Kirchner: um modelo neodesenvolvimentista e autônomo internacionalmente. A plataforma eleitoral da *Frente para la Victoria* sinalizava esta implementação, e ressonava uma narrativa antiga e persistente na política argentina: a de ruptura com o passado, nessa gestão em especial, o passado neoliberal (SIMONOFF, 2009). A narrativa de mudança no modelo de

34 Trecho original: "(…) They indicate (...) far-reaching commitments to cooperative efforts with other states to build wider communities" HOLSTI, 1970:265.

desenvolvimento, como seria esperado, afetou diretamente a estratégia de inserção do país, e, consequentemente, suas concepções de papel ativadas, assim como a sua performance internacional.

Para além dessas questões internas definidoras, a ascensão econômica de semiperiferias e periferias a nível global e o crescimento do debate sobre a necessidade de papéis mais protagonistas para esses países na governança global, que ocorreu no início do século XXI, trouxe mudanças em termos de status (ou posição) para muitos países da América Latina. Nesse sentido, a Argentina passou a ter mais opções estratégicas e margem de autonomia para performar internacionalmente, o que teve impactos positivos para a política externa, tanto em termos de oportunidades econômicas, como de nichos de atuação diplomática (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015).

Dito isso, para entender as concepções de papel nacional que basearam a performance da Argentina durante a gestão Kirchner em termos de direitos humanos, é preciso, primeiramente, investigar sua política exterior de modo geral, com foco especial em como se deu o seu processo decisório e em como foi a concepção dos papéis primários visionados pela administração.

- **2.2.1 Política Exterior e Processo Decisório no governo Kirchner**

O processo decisório da política exterior argentina durante o governo de Néstor Kirchner precisa ser brevemente explorado quando se tem como objetivo a investigação das concepções de papel nacional dos tomadores de decisão, uma vez que é fundamental entender melhor o pano de fundo em que as concepções são construídas e estabelecidas, assim como investigar o potencial de impacto de diversos atores domésticos no que eventualmente será a performance do país.

É importante lembrar que, de modo geral, concepções de papel nacional são ativadas pelos *policymakers* em circunstâncias e conjunturas específicas, “num contexto de restrições e vantagens do ambiente internacional, mas também em um contexto doméstico povoado por instituições, atores e ideias que dão forma as decisões de política exterior” (TOKATLIAN; MERKE, 2014:249, tradução da autora[35]). No entanto, uma particularidade do governo Kirchner deve ser destacada.

35 Trecho original: “(…) En el contexto de restricciones y ventajas del ambiente internacional pero también en un contexto doméstico poblado por instituciones, actores e ideas que dan forma a las

Russell e Tokatlian (2015) se referiram à gestão de Néstor como o momento da "supremacia do interno", uma conjuntura onde as necessidades domésticas eram vistas como as fontes primárias da política externa. Em vista disso, avançar com uma análise de alguns dos atores que seriam proeminentes no processo decisório da política externa naquele momento parece fundamental.

De modo geral, o sistema de governo presidencialista na América Latina tende a historicamente concentrar o poder de decisão nas mãos do presidente. Para além disso, presidentes de sistemas concentrados geralmente possuem uma margem de manobra ainda maior em termos de política externa, tendo maior poder de definição de agenda e mais instrumentos para colocar em prática o seu plano de inserção internacional (MALAMUD, 2015; SANCHEZ; ZAPATA, 2014). Mais do que isso, na Argentina, de modo específico, o sistema presidencialista e a Constituição favorecem a concentração do processo de tomada de decisão sobre a política externa no poder Executivo. Efetivamente, em termos constitucionais, o presidente é o ator que está encarregado da política exterior e, em termos políticos, quem ocupa o cargo goza de uma ampla margem para definir a atuação do país em foros multilaterais e negociações (BUSSO, 2019; TOKATLIAN; MERKE, 2014).

Sendo assim, quando o foco é o conteúdo da política externa, pode-se inferir que esta tem sido muito dependente das preferências individuais do presidente, e quando se trata de processo decisório, a estrutura manteve-se relativamente estável historicamente, com o presidente como figura principal. Em consequência, o papel do indivíduo no processo decisório da política externa é destacado, e questões como a personalidade, as preferências pessoais e o estilo de liderança daquele que ocupa a Presidência ganham especial relevância para entender a ativação de papéis primários e a performance internacional do país.

Por isso, a diplomacia presidencial ganhou espaço no processo decisório argentino após a ditadura, especialmente por causa do desenho institucional estabelecido no país. Em termos práticos, no novo momento democrático houve uma "extrema concentração do processo decisório na pessoa do presidente" no que diz respeito à política externa, uma concentração que se aprofundou gradualmente no momento

---

decisiones de política exterior" (TOKATLIAN; MERKE, 2014:249).

kirchnerista (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015:134, tradução da autora[36]). Por consequência, Néstor Kirchner firmou-se como um ator elementar na formulação e ativação de concepções de papéis nacionais e, logo, na performance argentina durante o seu mandato.

Por conta deste cenário, ganha destaque o sistema de crenças de Kirchner, uma vez que, como já mencionamos, em casos de alta concentração de poder no Executivo, a política externa é mais dependente das preferências individuais do presidente (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015). Esta questão é reforçada quando se atenta para o fato de que dentro do partido de Néstor, o Partido Justicialista, existem facções distintas que acreditam em projetos diferentes de inserção internacional para a Argentina, o que poderia potencializar um conflito de concepções de papel visionadas. Assim, é possível afirmar que não existiriam linhas de atuação definitivas para a política externa argentina dentro do partido.

No entanto, na prática, o que acontece é que o desenho institucional do processo decisório intensifica o foco nas preferências do presidente, dando uma vantagem clara para aqueles papéis concebidos de acordo com as suas percepções individuais, diminuindo as chances de visões conflitantes sobre papéis causarem algum tipo de tensão considerável neste processo.

Há de se considerar, portanto, alguns pontos individuais do presidente para entender as suas preferências. Em primeiro lugar, a sua história política: Kirchner fez parte da Juventude Peronista, que se opôs radicalmente à ditadura militar, além de ter sido governador da província de Santa Cruz, desde 1991 até a sua candidatura à Presidência. Em segundo lugar, seu estilo de liderança: Néstor foi um presidente que não tinha simpatia por reuniões de Gabinete e tinha uma preferência por abordar o público sem intermediários (RUVALCABA, 2010).

De modo complementar, para entender o processo decisório e a formulação de concepções de papel da política externa argentina, é preciso ir além da importância individual de Kirchner. Segundo Simonoff (2005), Néstor Kirchner conduziu a sua política externa sob uma estrutura de círculos concêntricos, extremamente concentrada no presidente e baseada num sistema onde não havia muita delegação

36 Trecho original: "(…) The extreme concentration of the decision-making process in the person of the president, which deepened during the Kirchnerist moment" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2014:134).

por parte do mandatário. Segundo Cirelli e Bonatti (2005 *apud* SIMONOFF, 2005:1, tradução da autora[37]), Kirchner "não delega, concentra, escuta a cada assessor mas decide sozinho". O *modus operandi* estava mais alinhado, por isso, a um modelo caracterizado pela comunicação com os grupos que faziam parte dos círculos, para que assim decisões fossem tomadas pelo presidente.

O círculo mais próximo a Néstor, segundo Simonoff (2005), era chamado de círculo íntimo, e seria formado pela esposa do presidente, a senadora Cristina Fernandez, Julio de Vido, que ocupou o cargo de Ministro de Planejamento Federal, Investimento Público e Serviços e considerado o "ministro mais poderoso", Alberto Fernández, o chefe do Gabinete de Ministros, e Carlos Zannini, que era Secretário Legal e Técnico da Nação. As pessoas que faziam parte desse grupo, também chamado de G-4, ou *la Rosadita*, teriam sido escolhidas por preferências pessoais de Kirchner e convém entender a ligação de cada um com a Presidência.

Cristina Fernandez de Kirchner e Néstor se conheceram quando ainda eram estudantes e formaram uma parceria pessoal, mas também política. A primeira-dama era tida como uma das poucas pessoas do círculo íntimo que poderia mudar decisões de Néstor, com Simonoff (2005) inclusive afirmando que Cristina fazia uma "diplomacia paralela". Ainda segundo o autor, Alberto Fernandez exerceu um cargo que lhe garantiu atribuições importantes, concentrando um grande volume de informações sobre o governo e agindo como intermediário entre o presidente e seus ministros. Julio de Vido, por causa do cargo que ocupava, cuidava de grande parte das finanças do país e de setores fundamentais para o desenvolvimento interno, como energia, comunicações e obras públicas, lhe garantindo também, para além de um grande poder institucional, um poder político considerável. De Vido seria especialmente importante para assessorar as decisões de Kirchner sobre cooperação internacional. Carlos Zannini foi ministro de governo de Néstor quando este era governador de Santa Cruz, e escreveu decretos e muitos dos discursos de Kirchner. Ao que tudo indica, Zannini estaria no círculo íntimo principalmente por suas conexões pessoais com o presidente, e por ser uma pessoa da sua confiança (SIMONOFF, 2005).

37 Trecho original: "(…) no delega, concentra, escucha a cada asesor pero decide solo" (CIRELLI; BONATTI, 2005 apud SIMONOFF, 2005:1).

O segundo círculo, segundo Simonoff (2005), seria formado pelos conselheiros do presidente, pelo Chanceler, pelo Ministro da Economia e Produção e pelo Ministro da Defesa. O autor ressalta que este círculo foi marcado pela fragmentação da política externa em três dimensões: a político-diplomática, a estratégico-militar e a econômica, com as duas últimas avançando sobre atribuições que originalmente dependiam da *Cancillería*. O grupo de conselheiros do presidente, formado principalmente por intelectuais, foi encabeçado pelo Embaixador Juan Pablo Lohlé. O cargo de Chanceler foi ocupado por Rafael Antonio Bielsa (2003-2005) e Jorge Enrique Taiana (2005-2007) durante o mandato, o de Ministro da Economia e Produção, por Roberto Lavagna (2003-2005), Felisa Miceli (2005-2007) e Miguel Gustavo Peirano (2007) e o de Ministro da Defesa, por José Pampurro (2003-2005) e Nilda Garré (2005-2007).

No terceiro círculo, de acordo com Simonoff (2005), estariam a *Cancillería* enquanto burocracia e os outros ministérios. Finalmente, no quarto círculo, estariam as empresas, os movimentos sociais, os investidores estrangeiros, os meios de comunicação, o Congresso e os partidos políticos. Infere-se uma diminuição no potencial de influência de diversos atores do terceiro e quarto círculo na política externa argentina, na medida em que a estrutura de círculos concêntricos os distancia de Kirchner, que seria o pilar central deste processo decisório.

Esta hierarquia ilustrada por Simonoff (2005) mostra que os grupos mais próximos ao presidente são formados por poucos e seletos indivíduos, com burocracias, outras instâncias governamentais e atores não-governamentais ficando em segundo plano. Portanto, a partir dessa estruturação, se tem mais uma vez a noção do quanto as percepções do presidente, enquanto indivíduo e tomador de decisões, são fundamentais para entender as concepções de papel primárias e a performance argentina durante o período de modo geral, assim como a sua performance no âmbito dos direitos humanos.

Levando em consideração a estrutura de círculos concêntricos e as questões já apontadas acerca do mandatário argentino e do poder outorgado à sua posição institucionalmente e politicamente, entende-se que, essencialmente, os papéis tanto do Chanceler (a nível individual) quanto do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto (a nível ministerial) não são preponderantes nesse

esquema decisório da política externa. Esse fato é reforçado pela posição do Chanceler apenas no segundo círculo citado por Simonoff (2005) e do ministério no terceiro círculo. Pinto (no prelo), ao fazer entrevistas com especialistas em Análise de Política Externa Argentina, concluiu que o ministério tem pouca influência não apenas nas decisões de política externa como na própria definição do interesse nacional. O papel oficial da *Cancillería* seria assistir o presidente nas questões relacionadas à performance internacional da Argentina, atuando também em conjunto, ou até mesmo como suporte, de outros ministérios, em especial o da Economia. A autora também reforça que é comum que outros ministérios e áreas do governo tenham suas próprias agendas internacionais, o que caracterizaria uma descentralização do processo de formulação da política externa e uma dispersão das pautas internacionais (PINTO, no prelo).

Em discurso, o primeiro nomeado para o cargo de ministro de Relações Exteriores do governo Kirchner, Rafael Antonio Bielsa, afirmou que a *Cancillería* atuaria como um instrumento para desenvolver uma estratégia (BIELSA, 2003). Esta afirmação, ainda que não de modo direto, dá força a uma ideia de que o presidente é o ator que dita a narrativa, ou estratégia, da política externa, e que o ministério atua apenas como um dos meios pelos quais esta narrativa poderia ser performada.

Para além disso, é fundamental levar em conta que a *Cancillería* não apresenta um padrão de alta organização corporativa. Segundo Tokatlian e Merke (2014), o número de funcionários governamentais de fato envolvidos com desenho e formulação da política exterior é relativamente baixo. Uma outra questão, apontada por Schenoni e Aztiria (2014), é a existência de “diplomacias paralelas”, um movimento caracterizado pela agência de outros atores governamentais, que não estão atuando com a *Cancillería*, no desenvolvimento de vínculos internacionais, atuando de forma independente, muitas vezes sem consultar o Ministério de Relações Exteriores.

Amorim Neto e Malamud (2020) afirmam que ministros de Relações Exteriores com alta capacidade de formulação de políticas são capazes de se isolar das preferências de outras agências do governo. Segundo os autores, algumas das condições para construir esta capacidade são a alta profissionalização do corpo diplomático, atribuições institucionais e/ou extensiva delegação presidencial. Pode-

se concluir que nenhuma dessas condições foram confirmadas durante o governo de Néstor Kirchner. Apesar disto, a *Cancillería* seguiu sendo a burocracia que "põe em marcha a maquinaria diplomática necessária para comunicar, representar e negociar os interesses argentinos no mundo", ainda que a decisão sobre a orientação internacional do país fosse predominantemente política e concentrada na Presidência (TOKATLIAN; MERKE, 2014:262, tradução da autora[38]).

No nível da sociedade civil, desde que a democracia foi restaurada no país, atores não tradicionais da política externa passaram a demandar mais espaço no seu processo de formulação. A crise de 2001 aprofundou a pobreza e a desigualdade, e acentuou a mudança do "eixo político deliberativo tradicional e institucional (…) por novos canais democráticos" (RUVALCABA, 2010:2, tradução da autora[39]). Segundo Tokatlian e Merke (2014), a falta de credibilidade das instituições deixou a conjuntura ainda mais complexa, uma vez que aquele era um momento de pressões sobre as estruturas domésticas, o que acabou fomentando a aparição de novos atores interessados nos assuntos internacionais.

O clima político-social também era de repúdio às práticas neoliberais dos governos de Menem e De La Rúa, de modo que as preferências de política econômica de Kirchner e suas posições progressistas durante a campanha (incluindo a escolha pelo modelo neodesenvolvimentista) reforçaram uma considerável consonância entre o presidente e grande parte dos movimentos sociais na Argentina. Essa dimensão foi reforçada na medida em que Kirchner, graças ao seu estilo de liderança, colocou em prática uma estratégia de comunicação onde falava diretamente com o povo, tentando evitar intermediários nesta relação, assim como grandes formalidades. Na primeira semana da sua gestão, o presidente se reuniu com representantes de importantes organizações de direitos humanos e teve, durante todo o seu mandato, o apoio de um dos principais movimentos sociais do país: as Mães da Praça de Maio (ROMANIN, 2014).

Tais ações sinalizavam uma vontade política do presidente argentino de se aproximar de alguns atores sociais, e, ainda que de modo limitado, fomentar uma

38 Trecho original: "(…) La Cancillería asiste y pone en marcha la maquinaria diplomática necesaria para comunicar, representar y negociar los intereses argentinos en el mundo" (TOKATLIAN; MERKE, 2014: 262).

39 Trecho original: "(…) su eje político-deliberativo 'tradicional' e institucional (...) por nuevos canales democráticos (RUVALCABA, 2010:2).

relação amigável no debate sobre políticas públicas, inclusive na política externa. Esta vontade, é importante lembrar, foi colocada em prática porque não encontrou grandes obstáculos internos, e graças à concentração de poder nas mãos do presidente, dando a Néstor Kirchner grande margem de manobra.

Contudo, é importante questionar até que ponto pode se dar a participação dos movimentos sociais numa estrutura decisória tão fechada e centralizada, e se esta seria possível num nível prático sem que haja algum tipo de reestruturação geral do processo. O fato de que haveria uma vontade política de fomentar esta relação por parte do presidente indicaria um potencial de influência nas percepções de Néstor (ainda que de uma maneira remota), mas e no nível da tomada de decisões de fato? Como a sociedade civil, que era parte do quarto círculo concêntrico, segundo Simonoff (2005), poderia impactar significativamente nas concepções de papel primárias da Argentina?

Finalmente, Russell e Tokatlian (2015) resumem as principais dimensões do processo decisório da política externa na Argentina durante o governo Kirchner ao afirmarem que:

> "A fragilidade da oposição, a fragmentação política, o faccionalismo partidário, o baixo nível de institucionalização e a tolerância da sociedade a certas arbitrariedades no exercício do poder (...) reforçaram ainda mais a concentração de decisões nos últimos anos (...) Tanto o Congresso quanto o Ministério das Relações Exteriores passaram a subordinar-se à vontade do presidente na definição da política externa" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015:134, tradução da autora[40]).

Dentro desse contexto, está claro o porquê de focalizarmos nas declarações e preferências do presidente da Argentina para entender as concepções de papel ativadas pelo país, e sua performance durante o governo. Na próxima seção, exploraremos as prioridades da política exterior de Néstor Kirchner para, enfim, analisar algumas das suas concepções de papel primárias nos âmbitos multilateral e regional.

---

40 Trecho original: "The weakness of the opposition, political fragmentation, party factionalism, the low level of institutionalization, and the tolerance of society to certain arbitrariness in the exercise of power (…) further reinforced the concentration of decisions in recent years (…) On the other hand, both Congress and the Ministry of Foreign Affairs became subordinate to the president's will in the definition of the foreign policy" (RUSSELL; TOKATLIAN, 2014:134).

- **2.3 “Pensamos el mundo en argentino[41]”: preferências da política exterior de Néstor Kirchner e papéis primários**

Na medida em que o processo de tomada de decisão da política externa argentina foi introduzido, podemos começar uma análise do conteúdo desta política durante o governo de Néstor Kirchner, para finalmente entender as concepções de papel nacional que foram ativadas durante a administração. Nesse sentido, os principais materiais de análise serão os discursos feitos pelo presidente ao longo do seu mandato, apoiados por análises acadêmicas de especialistas e discursos dos ministros de Relações Exteriores durante a gestão, para que as concepções de papel sejam definidas e explicadas.

No que diz respeito às prioridades da política externa da administração de Néstor Kirchner, é importante salientar algumas questões sistêmicas importantes. Em primeiro lugar, deve-se levar em conta a conjuntura internacional daquele momento, que favoreceu o surgimento de novas alternativas de inserção internacional para a Argentina, impactando diretamente o status do país. Em segundo lugar, não se pode ignorar a perda de centralidade dos EUA para alguns países da América do Sul, um fenômeno que ampliou possibilidades em termos de política externa, seja para que a Argentina pudesse performar com maior autonomia ou lhe proporcionando mais margem de manobra internacional.

Em termos domésticos, ainda era preciso reconstruir as relações entre Estado e sociedade depois do ápice da crise em 2001, o que refletiu em uma política externa que teria como missão principal desenvolver a capacidade de ação política do país frente ao mundo (TOKATLIAN; MERKE, 2014). Roberto Miranda (2012:90, tradução da autora[42]) sustenta que, durante a gestão kirchnerista, “a linguagem da diplomacia argentina tratou de estender para fora das fronteiras nacionais os princípios de um novo projeto político”.

Esta pesquisa considera fundamental para esta seção a ideia de Thies e Nieman (2017) de que papéis podem ser pensados como uma fotografia instantânea da identidade em um determinado momento, além de uma janela para entender como

41 Esta expressão foi usada por Kirchner em seu discurso de posse na Assembleia Nacional, em maio de 2003. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003>. Acesso em 14/01/2021.

42 Trecho original: “El lenguaje de la diplomacia argentina trató de extender fuera de las fronteras nacionales, los principios de un nuevo proyecto político (...)” (MIRANDA, 2012:90).

os formuladores de políticas veem a posição de seu país no sistema internacional (status), além de suas responsabilidades e deveres neste cenário.

Com base nesta ideia, reconhecemos duas concepções de papel primárias que foram ativadas pela política externa argentina durante a era kirchnerista. A escolha pela exposição de duas concepções, uma baseada no âmbito global e outra baseada no regional, se fundamenta na ideia de Wish (1980) de que um país teria uma variedade de *status,* seja em relação à sua região, ao seu continente ou ao seu hemisfério, por exemplo.

Estas duas classificações ativas se baseiam também na ideia de Breuning (1992) de que concepções de papel nacional procuram vincular a compreensão dos *policymakers* do contexto dentro do qual eles tomam decisões com os objetivos que eles procuram alcançar através dessas decisões. Nos baseando na taxonomia de Holsti (1970), mas considerando que existem novas possibilidades de papel para a conjuntura internacional no século XXI, identificamos que a Argentina de Kirchner se via em posição de desempenhar ao menos dois tipos de papéis no sistema internacional: 1) o de pleiteador de reformas nos regimes multilaterais (a nível global); e 2) o de colaborador do subsistema regional da América do Sul (a nível regional).

Levando em consideração que os papéis primários que serão aqui expostos não serão suficientes para compreender de modo holístico o comportamento internacional da Argentina durante o governo de Néstor Kirchner, é preciso reforçar que não se pode subestimar que existem elementos de outros papéis que, ainda que não sejam definidores de concepções ativas, podem ser encontrados na narrativa do país. Por exemplo, ainda existia uma forte referência, no caso da Argentina, ao papel que Holsti (1970) chamou de desenvolvedor interno.

A questão é que não se pode afirmar que este papel seja principal ou primário para a performance do país naquele momento, pois uma das suas condições de ativação sugere que deve existir uma vontade do país em questão de não se envolver em debates políticos no âmbito externo, o que não foi uma realidade para a Argentina durante o governo de Néstor Kirchner. De fato, o oposto aconteceu, com o país se colocando como *player* importante em diversos debates contemporâneos, como o

caso da dívida externa dos países periféricos e o regime multilateral de direitos humanos.

Finalmente, é importante lembrar que os papéis ativos aprofundados nas próximas seções não podem ser vistos de forma independente entre si, e certamente se interpelam durante a performance internacional da Argentina, devendo ser considerados como componentes essenciais, mas não únicos, de uma engrenagem que conta com múltiplas concepções de papel auxiliares que compõem a inserção internacional do país naquele momento.

- **2.3.1 O âmbito global: o papel de pleiteador de reformas multilaterais**

Na medida em que a conjuntura internacional durante o período pós-Guerra Fria proporcionou a ascensão econômica de diversos países periféricos e semiperiféricos no sistema, muitos deles passaram a demandar maior participação na governança global.

Os principais fatores que caracterizam a concepção de papel de pleiteador de reformas multilaterais seriam não apenas o status, mas o autorreconhecimento de um país enquanto membro da periferia ou semiperiferia, o rechaço público deste país às desigualdades econômicas e políticas do sistema internacional e uma posição crítica ao organograma e ao *modus operandi* em vigor em instituições como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). As reformas pregadas por diversos países da América Latina, inclusive a Argentina, tinham suas raízes na ideia de que existiria uma desigualdade entre o Sul e o Norte geopolítico (ou seja, o centro e a periferia do sistema) que estaria baseada em uma dependência, não apenas em termos econômicos e de desenvolvimento, mas também em termos institucionais e políticos.

Quando a maioria das instituições multilaterais foram fundadas, a conjuntura internacional daquele momento influenciou diretamente o modo como suas normas foram constituídas. Esta é uma narrativa que está intimamente ligada a uma percepção de que, na medida em que o mundo passou por profundas transformações desde então, estes fóruns internacionais, tal qual existem e atuam na atualidade, exercem suas funções a partir de uma institucionalidade anacrônica.

Este argumento estava presente na política externa kirchnerista, ilustrado, por exemplo, no primeiro discurso de Néstor Kitchner na ONU, em setembro de 2003. O presidente argentino destacou na sua fala:

> "É verdade que a criação desta organização foi baseada no multilateralismo; Para mim é inevitável assinalar que a Guerra Fria e a bipolaridade (…) condicionaram inegavelmente os instrumentos e legislações que foram adotados no seu quadro (…) Mas a reafirmação do multilateralismo não se esgota em um mero exercício discursivo, mas requer uma dupla estratégia. Por um lado, uma abertura intelectual que nos permite compreender em todas as suas dimensões o novo cenário, que é objetivo. Por outro lado, a reformulação de instrumentos e normas que nos permitam operar esta nova realidade (…)" (KIRCHNER, 2003, tradução da autora[43]).

Logo, a condição necessária de expressar uma posição crítica em relação ao sistema internacional e o funcionamento da sua dimensão multilateral já foi estabelecida, de forma bem clara, no primeiro ano de mandato de Néstor Kirchner. Os discursos feitos pelo presidente ao longo do seu mandato também ilustram como as principais características do papel de pleiteador de reformas institucionais nos organismos multilaterais estão ligadas de maneira direta a ideias já defendidas por ele anteriormente. Estas ideias também estariam intimamente ligadas à preferência do presidente pelo modelo neodesenvolvimentista.

O neodesenvolvimentismo se propagou de modo a se estabelecer como um modelo extremamente crítico ao neoliberalismo, ao menos no nível discursivo. Em seu segundo discurso na ONU, em 2004, Kirchner disse que a Argentina associava valores como a democracia representativa e o respeito aos direitos humanos, pilares da narrativa neoliberal, com um sistema de comércio mundial equilibrado, uma melhor distribuição dos benefícios da globalização e uma democratização do sistema de decisões nos organismos internacionais (KIRCHNER, 2004). Todos esses fatores citados pelo presidente argentino eram demandas históricas dos países periféricos, que encontravam resistência nas grandes potências do Norte.

Segundo Simonoff (2009), um dos pontos centrais da política exterior da Argentina durante o período kirchnerista em termos de inserção internacional foi a construção

43 Trecho original: "Cierto es que en la multilateralidad se basó la creación de esta organización; me resulta insoslayable señalar que la guerra fría y la bipolaridad (…) condicionó de manera innegable los instrumentos y la legislación que en su marco se adoptaron (…) Pero reafirmar la multilateralidad no puede agotarse en un mero ejercicio discursivo, sino que requiere una doble estrategia. Por un lado, apertura intelectual que permita comprender en toda su dimensión el nuevo escenario,que es objetivo. Por otro lado, la reformulación de instrumentos y de normas que permitan operar sobre esta nueva realidad (…)" (KIRCHNER, 2003).

da autonomia para reduzir a dependência. A autonomia, nesse sentido, dizia respeito à situação econômica do país (em relação à dívida externa com o FMI), mas também tinha um caráter político. Deste modo, a Argentina assumiu uma posição crítica de modo mais geral, em relação ao modelo de desenvolvimento dominante (neoliberal), e de uma maneira mais específica, relacionada ao desenho organizacional e aos modos de ação das instituições multilaterais. Era uma ideia central para a gestão kirchnerista a "demonização" do modelo liberal dos anos 1990 colocado em execução domesticamente, o que também transbordou para as suas direções em termos de política externa.

O governo de Néstor Kirchner buscou se afirmar como significativamente diferente dos seus antecessores Carlos Menem e Fernando de la Rúa. Esta noção foi reforçada pela ideia de que durante a administração Menem, teria ocorrido uma leitura incorreta das capacidades nacionais, que teria pensado a Argentina como um país fraco no sistema internacional, e levou o governo a adotar estratégias profundamente alinhadas com os interesses de potências (RUVALCABA, 2010). Para além disso, grandes potências europeias e, principalmente, os EUA, também foram vistos pela administração kirchnerista como líderes políticos globais que usariam seu poder de influência nas organizações multilaterais para garantir a manutenção das desigualdades entre nações, ou até mesmo expandi-las.

Em seu discurso de posse, Kirchner declarou que seu governo seria não dependente de alinhamentos automáticos (KIRCHNER, 2003a). O presidente argentino novamente salientou esta dimensão ao afirmar, em tom de crítica, nas Nações Unidas, em 2003, que "estamos ante a existência de uma supremacia tecnológica, militar e econômica de um país sobre o resto", referindo-se aos EUA, e que era necessário que a organização revisse seus instrumentos e legislação para abraçar a multipolaridade (KIRCHNER, 2003, tradução da autora[44]).

A posição crítica ao *status quo* que fez parte desta concepção de papel ativada pela Argentina durante a gestão Kirchner não limitou-se ao âmbito da ONU, mas expandiu-se também para o *modus operandi* de outras instituições multilaterais, especialmente o Fundo Monetário Internacional. A questão das dívidas "esmagadoras e gigantescas" que países periféricos tinham com os organismos

44 Trecho original: "Estamos ante al existencia de una supremacía tecnológica, militar y económica de un país sobre el resto" (KIRCHNER, 2003).

internacionais de crédito foi um tema constante no discurso do presidente argentino, e embasou os principais argumentos dessa crítica (KIRCHNER, 2003). Kirchner usou a sua fala no maior fórum multilateral da governança global, a Assembleia Geral das Nações Unidas, para discorrer sobre uma das principais questões a serem solucionadas pela sua gestão: a dívida da Argentina com o FMI. Na visão do presidente, a dívida afetava diretamente as capacidades do país, tanto no que diz respeito à superação definitiva da crise generalizada que se estendia desde o final dos anos 1990, quanto a longo prazo, no seu potencial de desenvolvimento enquanto país periférico. Esta percepção reforça a ideia de que as grandes potências utilizariam sua influência na determinação de normas e no funcionamento das organizações internacionais para manter desigualdades já existentes no sistema.

Da mesma forma, o ministro de Relações Exteriores de Kirchner entre 2003 e 2005, Rafael Bielsa, afirmou em seu discurso na 33ª Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA) que o cenário internacional era caracterizado por dificuldades de acesso aos mercados dos países desenvolvidos, e pelo peso da dívida nos países latino-americanos (BIELSA, 2003a). Bielsa colocou a crítica ao *modus operandi* do FMI no centro do seu discurso.

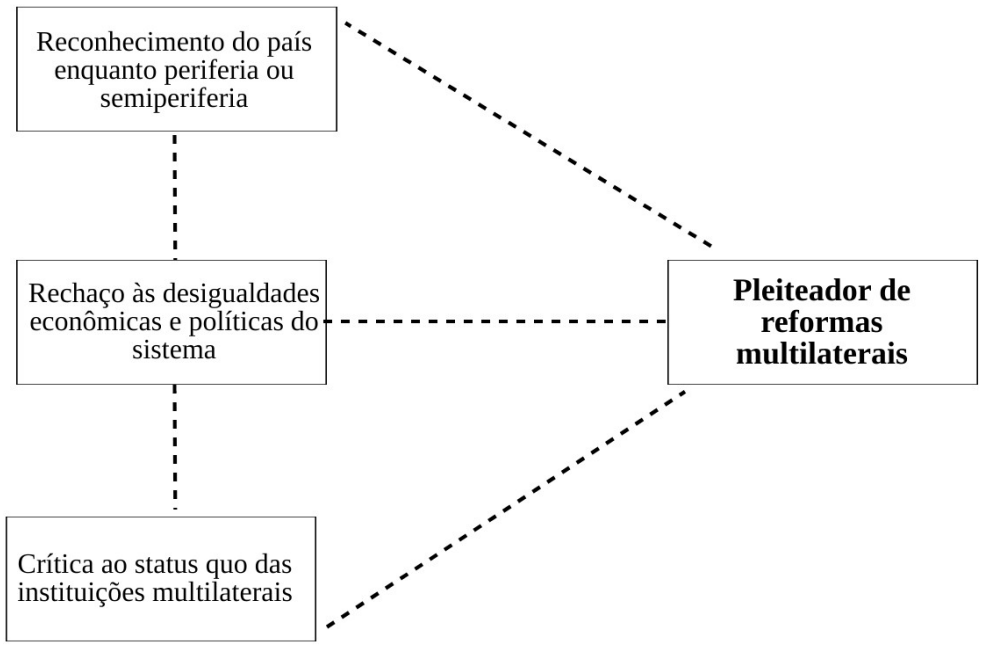
No seu discurso de 2005 na Organização das Nações Unidas, Néstor Kirchner não apenas fez críticas aos mecanismos vigentes nos organismos internacionais de crédito, como pôs em discussão pontos importantes que deveriam ser considerados em possíveis reformas, como maior transparência, e uma reestruturação das políticas e normas dessas instituições (KIRCHNER, 2005). No discurso de 2006 nas Nações Unidas, Kirchner afirmou que o mundo passava por grandes mudanças, e que a reforma da arquitetura financeira internacional era necessária para que fosse funcional o progresso das nações periféricas. Assim, a crítica geral ao modelo neoliberal se mostrou uma constante não apenas no âmbito doméstico, mas também na performance da Argentina. A condenação da adoção do modelo neoliberal pelas instituições financeiras foi clara e incessante durante a gestão, e intrínseca a esta crítica estava o apoio às reformas multilaterais do sistema financeiro.

A posição crítica ao *status quo* das organizações internacionais e o rechaço às desigualdades mantidas por elas, ambos estabelecidos a partir do ponto de vista de

um país cujo status é ser uma potência intermediária da América do Sul e, portanto, parte da periferia mundial, seriam basilares para a questão do pleito argentino por reformas institucionais que democratizassem o sistema multilateral.

É importante reforçar, também, que por mais que um país pleiteador demande reformas, o tom da sua narrativa não é revolucionário, de dissolução das estruturas existentes, mas sim de inclusão de atores periféricos em fóruns deliberativos importantes nas instituições multilaterais já existentes. A seguir, um esquema elucida as características que enumeramos como necessárias para a ativação da concepção de papel nacional de pleiteador de reformas multilaterais.

Figura 2 – O Papel de Pleiteador de Reformas Multilaterais



Elaboração própria.

Em conclusão, é possível afirmar que o apoio às reformas do sistema multilateral era uma parte importante da narrativa trazida pela política externa da Argentina durante o governo de Néstor Kirchner. Mas mais do que isso, o presidente procurou ativar uma concepção de papel onde o país sul-americano utilizaria a sua posição no sistema para se colocar de forma firme e contundente em prol de tais mudanças, e

assim, performou de modo coerente com a concepção de pleiteador de reformas dos regimes multilaterais.

- **2.3.2 O âmbito regional: o papel de colaborador do subsistema regional**

Do mesmo modo que o papel de pleiteador de reformas das instituições multilaterais foi importante para o governo Kirchner na sua visão sobre a inserção da Argentina à nível global, deve-se destacar que a dimensão regional também foi fundamental para ilustrar outra vertente importante da política externa do país: o papel de colaborador do subsistema regional. Segundo Simonoff (2009), a política regional foi a área prioritária da política externa argentina.

A concepção do papel de colaborador regional para a gestão Kirchner se basearia na ideia de que a crise de 2001 levou a Argentina, uma potência regional relativamente importante, a uma situação de perda de credibilidade no sistema. Tal perda teria prejudicado tanto o seu desenvolvimento interno quanto a sua inserção internacional, e as expectativas de papel do país. Em vista disso, segundo o governo, colocar em prática um novo paradigma desenvolvimentista daria início à recuperação da Argentina. À luz desse paradigma, as relações com os países latino-americanos tornaram-se prioritárias. Segundo Miranda (2012), a administração kirchnerista se baseou na crença de que por meio das ligações com outros atores regionais, e da eventual concordância de posições diplomáticas com esses países, seria possível criar blocos de ação coletiva nos fóruns multilaterais e, ao mesmo tempo, fomentar tanto a imagem da Argentina, como as margens de manobra para ação do país em diversos âmbitos.

O papel de colaborador do subsistema regional é descrito por Holsti (1970) como incluindo "compromissos de longo alcance para esforços cooperativos com outros Estados para construir comunidades mais amplas" (HOLSTI, 1970:265, tradução da autora[45]). Essa descrição, generalizada e utilizada pela literatura até aquele momento para se referir a países desenvolvidos, parece reducionista se o objetivo é analisar um país na conjuntura do século XXI.

Entendemos que, na medida em que a arquitetura internacional foi se transformando, o papel de colaborador do subsistema regional passou a ser

45 Trecho original: "(…) Far-reaching commitments to cooperative efforts with other states to build wider communities" (HOLSTI, 1970:265).

caracterizado por fatores mais específicos do que a simples ideia de aderir a compromissos cooperativos. Sendo assim, entendemos que as condições necessárias para a ativação do papel de colaborador do subsistema regional seriam: a posição de um país como pertencente a uma região específica e o seu autorreconhecimento, discursos dos seus *policymakers* explicitamente favoráveis à integração regional e uma narrativa de que a cooperação regional traria benefícios internos, domésticos. Especificar que estas seriam as características necessárias para a ativação deste papel é fundamental para abrir da caixa-preta da noção de "compromissos cooperativos" introduzida por Holsti (1970) e, assim, explicar as nuances desta concepção de papel nacional.

Dentro desse contexto, a estratégia do governo Kirchner, em primeiro lugar, reconhece a Argentina enquanto um país que seria membro da América Latina, mas, especialmente, da América do Sul. Em termos de relações prioritárias da política externa, o país virou-se para a comunidade de países latinos e os vizinhos sul-americanos. De acordo com Torres (2013:119), "o entorno latino-americano e, principalmente, o sul-americano foram assimilados como um espaço funcional ao projeto político do kirchnerismo".

Segundo dados de 2006 do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), a Argentina destinou a maior parte dos US$5 milhões designados à cooperação sul-sul para projetos de cooperação técnica em temas como segurança alimentar, saúde e direitos humanos, em países da América Latina, como Bolívia, Equador e Peru[46]. Para Sanchez e Zapata (2014), aos olhos da administração, a implementação do paradigma neodesenvolvimentista só poderia prosperar mediante a potencialização da opção sul-americana na performance argentina.

Kirchner ressaltou a posição pró integração regional ao afirmar, em seu discurso de posse, que a sua administração seria guiada pela priorização das relações regionais e do multilateralismo, e ao ressaltar a importância da integração para os países latino-americanos. Disse o presidente: "A integração latino-americana deve ser parte de um verdadeiro projeto político regional" (KIRCHNER, 2003a, tradução da

46 Dados disponíveis no relatório Trends in South-South and triangular development cooperation, de 2008.

autora[47]). Esta fala reforça a segunda característica do papel de colaborador do sistema regional: discursos explicitamente favoráveis à integração.

Nesse cenário, o Mercosul ganhou importância, e se constituiu como o fórum preferencial do governo argentino para a performance do papel de colaborador regional. Um componente fundamental desta preferência dizia respeito ao projeto da administração de resgatar um significado político para o cenário regional, que complementaria o enfoque comercial que fora destaque nos anos anteriores. Também em seu discurso de posse, Néstor Kirchner confirmou esta percepção ao afirmar “Nosso país deve estar aberto ao mundo (…) disposto a competir no marco de políticas preferenciais regionalmente e fundamentalmente por meio do Mercosul” (KIRCHNER, 2003a, tradução da autora[48]).

Finalmente, se deve mencionar a percepção do kirchnerismo de que a aliança com outros países periféricos e o poder de definição de agenda e de protagonismo desta aliança enquanto um bloco, seria fundamental. Mesmo com a disparidade de poder e as diferenças intrarregionais, o governo argentino entendeu que a cooperação era uma estratégia necessária, e que poderia colaborar como um instrumento que atenderia aos interesses nacionais, correspondendo a mais uma condição necessária para a concepção de colaborador do sistema regional.

Para além disso, não se deve ignorar a importância, e as nuances específicas, da relação da Argentina com o Brasil durante o período estudado. Para o governo Kirchner, a somatória de poder no nível multilateral era vista como extremamente benéfica, ainda que o vizinho e principal parceiro comercial frequentemente tentasse se consolidar como o líder regional sul-americano. É necessário entender que a Argentina, durante a administração Kirchner, teve uma relação próxima com o governo do brasileiro e muitos pontos ideológicos da política externa em comum, mas se colocou como um membro da América do Sul disposto a contrabalançar a liderança do Brasil.

---

47 Trecho original: “Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una AméricaLatina políticamente estable, próspera, unida, con bases en los ideales de democracia y de justicia social (…) La integración latinoamericana, deben ser parte de un verdadero proyecto político regional” (KIRCHNER, 2003a).

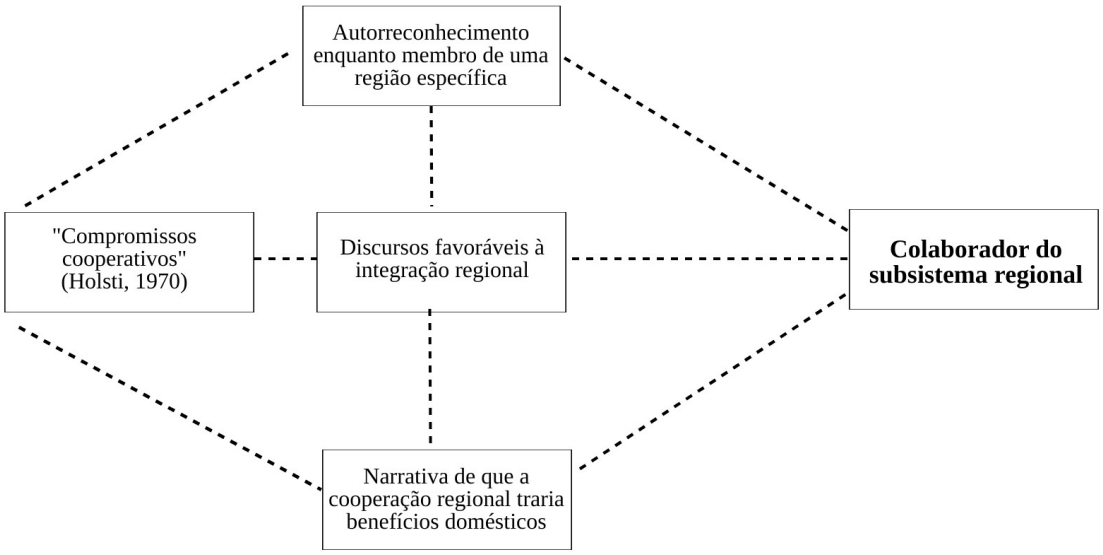
48 Trecho original: “Nuestro país debe estar abierto al mundo (...) dispuesto a competir en el marco de políticas de preferencia regional y fundamentalmente a través del MERCOSUR” (KIRCHNER, 2003a).

A América do Sul ganhou valor estratégico para a Argentina tanto como contrapeso ao Brasil, quanto como marcador da sua identidade (RUSSELL; TOKATLIAN, 2015). Nesse sentido, o objetivo seria estabelecer uma balança de poder regional, para não permitir que a liderança do Brasil se tornasse inquestionável e, assim, abrir caminho para uma ampliação das desigualdades entre os países da região em termos de participação internacional e capacidade de definição de agenda e performance.

O maior exemplo dessa posição foi a oposição argentina a um possível assento permanente do Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas. A Argentina fez parte do *Coffee Club* (também chamado de Unidos Pelo Consenso), junto com diversos países, entre eles Itália, Paquistão, Colômbia e México. O grupo sustentou que era preciso manter a discussão sobre a reforma do Conselho, mas também era necessário que esta fosse feita por meio de um consenso, e sem a imposição de potências. Rafael Bielsa, em discurso, afirmou que a posição brasileira era “elitista e pouco democrática” (*apud* SIMONOFF, 2009:78). Nesse sentido, era um entendimento da diplomacia argentina que uma reforma que contemplasse a entrada de novos membros permanentes apenas ampliaria privilégios.

Assim, pode-se a afirmar que uma condição não necessária, mas potencialmente auxiliar à concepção de colaborador do sistema regional para a Argentina seria a sua posição como um equilibrador regional, ou balanceador. O esquema a seguir busca esclarecer as características citadas nessa seção como sendo as necessárias para a concepção de papel nacional de colaborador do subsistema regional.

Figura 3 – O Papel de Colaborador do Subsistema Regional



Elaboração própria.

Finalmente, no nível da performance, apesar de Kirchner (2003a) afirmar em seu discurso de posse que não acreditava em trocar convicção por pragmatismo, sua administração seguiu com uma atuação regional considerada muito mais pragmática, especialmente por causa da manutenção do predomínio da dimensão econômica. Na verdade, segundo afirma Malamud (2011), sobre a integração regional:

> "Embora o governo argentino tenha continuado a apoiar o projeto no nível discursivo, suas estratégias substantivas foram muito menos construtivas e foram guiadas por interesses materiais e não por motivações ideológicas. (...) Assim, enquanto a retórica baseada na ideologia clamava pela integração, o interesse, a política de base a impedia (Malamud, 2011:91, tradução da autora[49]).

A análise feita pelo autor impulsiona a ideia de que nem sempre uma concepção de papel que é ativada no nível da narrativa vai ser performada da forma que foi colocada. De fato, reforçamos mais uma vez neste trabalho que há nuances e dimensões múltiplas a serem consideradas quando o assunto é a análise de uma concepção de papel e sua performance, e que cenários diversos, para além de uma performance coerente com um papel formulado, são possíveis.

49 Trecho original: "Although the Argentine government has continued to supportv the project at the discursive level, its substantive strategies have been much less constructive and were guided by material interests rather than ideological motivations (…) Thus, whereas ideology based rhetoric called for integration, interest-based policy hindered it" (MALAMUD, 2011:91).

- **2.4 Governo Kirchner: síntese sobre concepções primárias de papel nacional**

Uma vez que foram apontadas e explicadas as concepções de papel primárias da Argentina durante a administração de Néstor Kirchner, é preciso fazer um compêndio do que foi analisado neste capítulo. Esta compilação será uma importante base para compreender, mais adiante, de que modo os papéis primários ativos impactaram na formulação de papéis auxiliares e na performance argentina sobre este tema.

No seu discurso de posse, Néstor Kirchner deixou claro que as prioridades da sua política externa estavam baseadas tanto em paradigmas da política exterior argentina (como o trecho onde ressalta que o país deve se integrar ao mundo "dando passos concretos em direção a consensos políticos baseados no fortalecimento do direito internacional, no respeito as suas convicções, na história e nas prioridades nacionais"[50]), como em questões preferenciais para a sua proposta específica de inserção internacional.

Esta proposta teve uma narrativa claramente definida, onde a performance internacional da Argentina como pleiteador de reformas e colaborador regional seria um pilar de um projeto de reconstrução do país. O projeto buscava restituir o *status* da Argentina não apenas em termos de imagem internacional e expectativas de papel, mas internamente, reforçar e dar credibilidade para as ações do governo voltadas para a superação das crises no âmbito doméstico, particularmente a econômico-social. Assim, o projeto da administração Kirchner ressalta a interpelação entre o externo e o interno.

A dimensão regional foi de extrema importância para o governo kirchnerista num nível mais ambicioso de projeção internacional, um indício de que a Argentina se via como um país a desempenhar um papel importante na América do Sul. Russell e Tokatlian (2015) afirmam que, na medida em que a economia passou a demonstrar sinais de recuperação, a Argentina aumentou o seu perfil internacional e a sua participação multilateral. Os autores reforçam que a vizinhança sul-americana era o

50 Trecho original: "(…) Dando pasos concretos hacia consensos políticos basados en el fortalecimientodel derecho internacional, el respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales" (KIRCHNER, 2003a).

espaço natural para a influência externa, o que também coincidiu com as preferências latino-americanistas de Kirchner.

Em termos de concepção de papel, o presidente argentino declarou, em seu discurso na Cúpula do Mercosul em Ouro Preto (Brasil), no ano de 2004 que “a integração regional deve favorecer o desenvolvimento econômico, social e político de cada um dos Estados-membros e prover bem-estar a nossos povos” (KIRCHNER, 2004[51]). Néstor Kirchner também defendeu no mesmo discurso que o Mercosul seria uma ferramenta fundamental para impulsionar a América do Sul a nível global, proporcionando uma presença internacional com mais capacidades diplomáticas do que o que cada um dos países poderia alcançar sozinho. Dentro desse contexto, se repete a ideia de que, sozinha, a Argentina não teria muita margem de manobra na governança global, mas enquanto ator coletivo, a América do Sul poderia impulsionar propostas importantes.

No entanto, existiu um descolamento entre narrativa e performance. Embora as concepções de papéis nacionais formuladas tenham sido acompanhadas por discursos em conformidade com suas características necessárias, em termos de performance, a realidade das limitações impostas pelas capacidades estatais da Argentina impuseram à gestão kirchnerista uma margem de manobra menor do que a calculada. Assim, a narrativa de ampliação da dimensão política não foi sustentada pela performance da maneira esperada, o que resultou na manutenção da priorização dos temas econômicos na política externa, especialmente no âmbito regional. Esta é uma tendência, inclusive, que pode ser interpretada como recorrente na história recente da Argentina: quando foi prometido, no nível narrativo, um maior envolvimento da dimensão política na performance internacional do país, as restrições externas e domésticas preveniram esta expansão.

Malamud (2011) destaca que as estratégias regionais de ação da Argentina se distanciaram da narrativa proposta sobre integração, com os interesses materiais prevalecendo sobre as preferências políticas da gestão kirchnerista. Esta dimensão também reflete que, em termos de performance, se percebe muito mais a incidência de uma consciência dos *policymakers* sobre as capacidades argentinas, sejam

51 Trecho original: “La integración regional debe favorecer el desarrollo económico, social y político de cada uno de los estados miembros y proveer bienestar anuestros pueblos” (KIRCHNER, 2004).

materiais, ou diplomáticas. Rafael Bielsa, confirmou esta ideia em discurso, ao reforçar que “muitas vezes nossa ideia de nós mesmos estava além de nossas capacidades reais” (BIELSA, 2003, tradução da autora[52]).

Finalmente, é importante considerar se as concepções de papel primárias que fizeram parte da narrativa argentina durante da gestão de Néstor Kirchner (pleiteador de reformas multilaterais e colaborador do subsistema regional) lançaram as bases para a construção do papel auxiliar do país no tema dos direitos humanos, e, por consequência, da sua performance neste campo. Esta é uma hipótese que investigaremos no capítulo 4 deste trabalho.

52 Trecho original: “(…) Demasiadas veces nuestra idea de nosotros mismos estuvo por encimade nuestras reales capacidades (BIELSA, 2003).

• 3 – Política Externa Brasileira e Concepções de Papel Nacional

A política externa brasileira (PEB) no início do século XXI, assim como a da Argentina, sofreu influência de múltiplos fatores externos, como os ataques de 11 de Setembro e a eleição de diversos líderes progressistas na América Latina, e internos, como os impactos sociais e econômicos do programa neoliberal colocado em curso durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para entender as concepções de papel nacional primárias que foram ativadas pelo país durante a administração de Lula da Silva (2003-2010), assim como analisar, mais adiante, a sua concepção de papel nacional auxiliar em termos de política externa de direitos humanos, se faz necessário produzir uma análise contextual do período, do mesmo modo que foi feito no capítulo anterior sobre a Argentina. Também da mesma forma, o centro deste capítulo será o impacto das dinâmicas internas nas concepções de papel nacional produzidas no Brasil.

Para isso, será necessário fazer uma reflexão histórica sobre a política externa brasileira, desde a sua redemocratização. Segundo Santoro (2012), a volta da democracia no Brasil influenciou a política externa de muitas formas, especialmente pela aproximação entre as políticas públicas da área social e a agenda diplomática. O autor destaca temas como combate à fome e combate ao racismo como pautas que ganharam espaço na agenda da PEB a partir de 1985, confirmando que os direitos humanos começaram a ganhar espaço na diplomacia do Brasil após o encerramento da ditadura militar.

Para além disso, a política externa brasileira tem pilares antigos, que datam desde muito antes da ditadura, e que persistiram por décadas a fio. De fato, em termos gerais, e em contraste com a política externa argentina, existe a percepção de que a política externa brasileira teria sido marcada pela continuidade. Esta continuidade deveu-se, em grande parte, às suas crenças e princípios fundamentais, como a importância da autonomia e a ideia de que um dia o país ocuparia um lugar mais importante no sistema internacional (SARAIVA, 2011). Também não se pode subestimar o fato de que estes princípios estariam enraizados numa estrutura diplomática altamente especializada. Nesse sentido, criou-se uma ideia de um aparato estatal autônomo na condução da política externa brasileira, onde esta seria

uma questão de Estado, totalmente desvinculada da política doméstica e de suas implicações.

Não obstante, é importante considerar que, segundo De Lima (2005), o modelo do Estado autônomo no processo de formulação da política externa, que foi legitimado pelas elites brasileiras e associado à estabilidade da PEB ao longo do tempo, é um mito. Para a autora, "a narrativa da estabilidade seria (...) uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos da política externa", uma que estaria ancorada "na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança" (DE LIMA, 2005:5).

Nos baseando nesta ideia, este capítulo procura ir além da narrativa sobre a "continuidade" da política externa brasileira. Faremos isso olhando para os elementos que definiram suas concepções de papel ativas em diferentes momentos da Nova República, partindo do princípio defendido por Thies e Nieman (2017) de que os formuladores de políticas usam papéis ativos para orientar escolhas e comportamentos de política externa em um determinado período, e que estes papéis refletem como os *policymakers* veem a posição de seu país no sistema internacional em conjunturas específicas.

Na primeira seção deste capítulo, portanto, exploraremos a história recente da política externa brasileira, focalizando no período após o fim da ditadura militar que durou desde o golpe de 1964, que destituiu o presidente João Goulart, até 1985. O modelo de reforma negociada[53], que constituiu a transição da ditadura para a democracia no Brasil, não permitiu rompimentos abruptos com a estrutura anterior, especialmente em termos de política externa. A transição para a democracia, no entanto, foi acompanhada pelo desenvolvimento de novos valores e estratégias políticas (WAMPLER; AVRITZER, 2004).

Questões conjunturais internas e, claro, as preferências dos governos eleitos, influenciaram diretamente o processo de formulação da política externa brasileira nos anos democráticos e são fundamentais para entender os papéis primários

53 Segundo Munck e Leff (1997:76-77), a transição por reforma negociada acontece quando "o ímpeto para mudança não teve origem igualmente dentro e fora da elite governante, em razão das elites situacionistas terem se mantido ambivalentes em relação às mudanças democráticas, enquanto contra-elites pressionavam por elas (…) As elites situacionistas tiveram força suficiente para forçar a oposição a apresentar a sua agenda por meio de negociações".

ativados pelo país antes da chegada de Lula da Silva à Presidência, inclusive se firmando como a base de muitos dos pontos priorizados pela agenda deste último. Portanto, o período democrático e a política externa colocada em prática pelos governos anteriores ao de Lula são essenciais para esta análise. Na segunda seção deste capítulo, exploraremos o processo decisório e as preferências da política externa brasileira durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), para então classificarmos os papéis primários que foram ativados pela administração para o Brasil naquele momento. Finalmente, faremos um apanhado geral dos principais pontos tratados pelo capítulo.

- **3.1 Política Externa Brasileira (1985-2002)**

O conteúdo das próximas subseções será produzido por meio de panoramas gerais sobre as políticas externas dos governos brasileiros desde 1985 até a eleição de Lula, espelhando o que foi feito no capítulo anterior, e portanto, incorporando breves notas sobre o lugar dos direitos humanos nessas conjunturas. O objetivo, assim como o do capítulo 2, é definir e explicar as concepções de papel que foram ativadas previamente no Brasil, para fins de entender de que modo a história pode ter impactado a percepção dos tomadores de decisão a partir de 2003.

Serão analisadas aqui as quatro gestões que governaram o Brasil entre o fim da ditadura militar e a posse de Lula: José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

- **3.1.1 Governo de José Sarney (1985-1990)**

Em janeiro de 1985, Tancredo Neves foi escolhido para ocupar o cargo de presidente da República, o primeiro eleito no Brasil, ainda que pelo Colégio Eleitoral e não pelo voto direto, depois de décadas de autoritarismo militar, perseguições a opositores, violações de direitos humanos e perda do Estado de Direito. Dois meses depois, José Sarney, seu vice, precisou ocupar interinamente a Presidência devido ao estado de saúde do seu companheiro de chapa. Com a morte de Neves, Sarney assumiu definitivamente o mais alto posto do Executivo brasileiro.

A agenda da política externa da gestão foi pautada, principalmente, pela mudança de regime e se calcou pela atuação histórica da diplomacia brasileira e do patrimônio construído por ela. Internamente, o processo decisório da política externa seria influenciado pela transição para a democracia e alguns marcos importantes da história política brasileira, como a Assembleia Nacional Constituinte. Ainda assim, José Sarney não anunciou modificações relevantes em relação à política externa do final do governo militar, uma vez que as condições impostas pelas negociações da transição política não permitiram um rompimento drástico com o passado (BARRETO, 2012; SEIXAS CORRÊA, 1996).

A formulação da política externa se deu também num contexto internacional condicionado pelo aumento da aplicação de teorias neoliberais em programas de governo, aos moldes de Margareth Thatcher no Reino Unido e Ronald Reagan nos EUA, e pela Guerra Fria em fase de derrocada da União Soviética. Por conta da sua posição como parte do bloco Ocidental/capitalista e da recente transição de regime, o Brasil inseriu a defesa dos princípios da democracia liberal como um tema-chave para o seu discurso internacional, o que foi fundamental para a reincorporação plena do país nos foros da governança global (GARCIA CÔRTES, 2010; SEIXAS CORRÊA, 1996).

De modo geral, o presidente buscou reforçar a ideia de que as prioridades da sua política externa estariam vinculadas a um projeto de desenvolvimento nacional mais autônomo (PRADO; MIYAMOTO, 2010). Olavo Setúbal, ministro de Relações Exteriores da gestão, revelou que o Brasil desejava alcançar metas objetivas, e que a gestão se pautaria por uma “diplomacia para resultados”, definindo como interesses principais do país a retomada do crescimento e a redução da vulnerabilidade externa (BARRETO, 2012). Os princípios democráticos deveriam sempre guiar a ação externa do Brasil, o que ajudaria a superar a desconfiança internacional gerada pelos anos de governo militar, ampliando as possibilidades diplomáticas do país.

Com tais interesses definidos, houve uma tendência à associação do Brasil pós-ditadura com um papel nacional cujo foco estaria voltado para resolver problemas de desenvolvimento interno, onde, segundo Holsti (1970), há uma suposição de que tal

Estado não desejaria se envolver muito com questões internacionais. No entanto, esta definição nos parece equivocada.

Em sua fala na 15ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1985, Sarney deixou claro que a intenção do Brasil democrático não era ter uma voz tímida no âmbito internacional, e sim “ser ouvido sem aspirações de hegemonia, mas com determinação de presença”, por meio de “uma política externa independente, dinâmica e voltada para a solução das questões internacionais de conteúdo social” (BRASIL, 2008). No mesmo discurso, o presidente afirmou que a visão social seria “a seiva do liberalismo moderno”, reforçando, ao mesmo tempo, a filiação do Brasil com o Ocidente, e a importância dos temas sociais (não tradicionalmente ligados ao bloco capitalista) para o país.

Estas seriam características de uma concepção de papel que perceberia a inserção internacional do país como um fator de grande significação interna para o processo de transição de regime. Simultaneamente, a consolidação da democracia levaria à atualização do seu discurso diplomático, criando credenciais para o Brasil no sistema internacional e condições de diálogo com diversos parceiros (GARCIA CÔRTES, 2010; BARRETO, 2012). Esta concepção também estaria alinhada com um desejo de alterar as expectativas de papel dadas para o Brasil no sistema, que estavam profundamente fragilizadas por conta da política externa da ditadura. No plano econômico, havia uma pressão para que se ampliasse o processo de liberalização do comércio, principalmente por parte dos EUA. No plano político, a expectativa internacional era que, com a consolidação da transição para a democracia, o Brasil passasse a agir em conformidade com as regras do regime internacional de direitos humanos.

No contexto multilateral, a adesão brasileira aos tratados sobre direitos humanos ganhou destaque. No seu primeiro ano de governo, José Sarney encaminhou para a aprovação no Congresso a adesão do Brasil aos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos da ONU (sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966) e a Convenção Americana de Direitos Humanos da OEA (1969). O presidente brasileiro reforçou que esta decisão, somada à adesão a outros tratados importantes, como a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985), agiriam como um símbolo do compromisso brasileiro com a democracia e os princípios do Direito Internacional (BARRETO, 2012).

A adesão aos principais instrumentos de defesa dos direitos humanos e o reconhecimento da legitimidade atribuída a estes fóruns multilaterais para tratar de tais questões foram a principal mudança promovida pela política externa da Nova República em relação a sua antecessora. Durante o governo militar, o Brasil notoriamente utilizou a narrativa da defesa da soberania e o princípio da não-ingerência nos assuntos internos para evitar que temas como as violações de direitos humanos, que eram constantes e diretamente ligadas ao regime ditatorial, fossem motivos de constrangimento internacional para o país.

Assim sendo, pode-se afirmar que a política externa do governo de José Sarney firmou o compromisso brasileiro com o regime democrático no plano internacional. De fato, segundo Garcia Côrtes (2010:289), “a incorporação da democracia ao conjunto de valores utilizados pela política externa brasileira que deve ser reconhecida como seu principal legado”. Esta incorporação, para o autor, permitiu o início da reformulação da inserção internacional do país após a ditadura.

As eleições de 1989 foram as primeiras realizadas pelo voto direto para presidente da República desde o fim do regime ditatorial. Fernando Collor de Mello, governador do estado de Alagoas pelo PRN (Partido da Reconstrução Nacional), foi eleito no segundo turno para ser líder do Executivo.

- **3.1.2 Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992)**

Fernando Collor assumiu a Presidência do Brasil em março de 1990, recebendo do seu antecessor uma das maiores taxas de inflação da história do país até o momento e, consequentemente, um cenário de incerteza econômica. Um dia depois da posse, o novo governo anunciou o seu plano econômico, que teria uma narrativa baseada na implementação de um plano liberal, e a prioridade era tirar o Brasil da crise (SALLUM JR, 2011).

Em termos de política externa, o objetivo do governo Collor seria usar esta política pública como uma ferramenta para a implementação das estratégias liberais que já haviam sido estabelecidas como sua prioridade. Com base neste princípio, a

administração promoveu a abertura comercial aos moldes do Consenso de Washington e uma aproximação significativa com as potências capitalistas, especialmente com os EUA. No entanto, segundo Casarões (2011:11), nenhum dos dois objetivos centrais foi bem-sucedido: a liberalização “teria sido extremamente nociva à indústria nacional, demolindo os polos de excelência da economia brasileira” e, simultaneamente, o alinhamento com as potências do Norte “reeditaria o binômio dependência/subdesenvolvimento (...) legando ao Brasil uma derradeira posição periférica nas relações políticas e econômicas internacionais”.

O cenário internacional de colapso da União Soviética também foi um dos grandes responsáveis pela guinada da política externa brasileira naquele momento em direção a uma inserção internacional filiada ao capitalismo enquanto modo de produção e alinhada aos países que representavam os seus grandes centros de poder no mundo. A alteração das condições sistêmicas também condicionou a escolha da gestão por uma intensificação da integração regional com a América Latina, especialmente na sua dimensão econômica, para cumprir o objetivo central de recompor a capacidade comercial do Brasil.

A adoção do neoliberalismo como modelo de gestão, o alinhamento com o Consenso de Washington, a aproximação com os EUA, e de modo geral, a tentativa de Collor de forçar uma “adequação” do Brasil às dinâmicas da ordem internacional pós-Guerra Fria indicam que características de várias concepções de papel nacional foram ativadas pela gestão a nível primário. Este cenário foi composto por concepções de papel distintas e não necessariamente complementares, e certamente colaborou para uma leitura de que a política externa do período foi heterogênea e inconsistente (CASARÕES, 2011).

Mais uma vez, chamam atenção as características ligadas a um papel focado no desenvolvimento interno, uma vez que a ideia de modernização defendida por Collor desde a campanha eleitoral estava baseada, em conjunto com a abertura do país às forças de mercado, na noção de que o desenvolvimento interno seria essencial para ampliar a competitividade internacional do Brasil. Características como a ideia de que as decisões do Brasil seriam tomadas com base no interesse nacional e a vontade do país de assumir posições mais protagonistas no sistema internacional também se desenhavam naquele momento.

Sugerimos que, no caso do Brasil de Collor, os principais papéis ativos uniriam a ideia expressada pela gestão de que o desenvolvimento interno seria fundamental para a modernização do Brasil, e, simultaneamente, não abria mão de participar ativamente do sistema internacional e de fóruns multilaterais para garantir a inserção brasileira na conjuntura internacional extremamente pró-neoliberal que se desenhava naquele momento.

Em termos de direitos humanos, o governo Collor inseriu-se numa linha de defesa permanente da democracia liberal e promoveu uma importante mudança de tratamento do tema em plano internacional, que consistiu numa ampliação de abordagem para incluir a importância do papel da sociedade civil organizada (CASARÕES, 2014). Nesse sentido, percebe-se uma trajetória de continuidade com o governo Sarney, na medida em que a defesa dos direitos humanos não apenas seguiu como uma ferramenta importante da narrativa da política externa brasileira, mas ampliou-se para abarcar outras dimensões além da defesa de alguns princípios mais generalizados.

Dessa forma, o governo de Fernando Collor de Mello, segundo Casarões (2014), teve como principal objetivo de política externa estabelecer que o Brasil era um país disposto a investir na sua modernização por meio de um modelo neoliberal de inserção comercial nos mercados estrangeiros e de uma aproximação com os grandes centros capitalistas do Norte geopolítico. Na dimensão política, buscou firmar-se como um defensor da democracia liberal, pronto para colocar-se como um aliado de grandes potências nos fóruns multilaterais, especialmente os EUA.

Naquele ano, Collor foi investigado por uma Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, que encontrou indícios de crimes de responsabilidade, incluindo corrupção, no que ficou conhecido como Esquema PC Farias. O escândalo levou movimentos sociais e diversos setores da sociedade civil às ruas, pedindo a saída do presidente. Em setembro de 1992, o pedido de impeachment de Collor foi apresentado à Câmara dos Deputados e em outubro daquele ano, Itamar Franco, seu vice, assumiu a Presidência de modo interino. Em dezembro, Collor renunciou ao cargo e Franco tornou-se presidente do Brasil.

- **3.1.3 Governo de Itamar Franco (1992-1994)**

Itamar Franco assumiu a Presidência do Brasil em meio a segunda grande crise (a primeira sendo o falecimento de Tancredo Neves) da breve história da Nova República, numa conjuntura onde o país se encontrava em uma desfavorável situação econômica e tinha acabado de passar pelo trauma político do *impeachment*/renúncia de Collor. Por conta disto, parece natural supor que as prioridades do novo presidente estavam mais alinhadas com uma recuperação da situação doméstica do que necessariamente com a formulação de um projeto de inserção internacional para o Brasil, uma expectativa que confirmou-se nos primeiros meses do governo (HIRST; PINHEIRO, 1995).

O complicado contexto doméstico, somado a uma falta de interesse por parte do líder do Executivo em exercer a diplomacia presidencial, fizeram com que Itamar Franco delegasse o processo de formulação da política externa brasileira ao Itamaraty, e aquele que escolheu para o cargo de ministro de Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso, num movimento que intensificou o primado da burocracia diplomática no processo decisório. Ainda que as relações internacionais do Brasil não fossem uma preocupação urgente num primeiro momento, e que o mandato tenha sido curto, é importante reforçar que o período conseguiu definir algumas estratégias para a politica externa brasileira.

Celso Amorim assumiu o posto de ministro de Relações Exteriores depois que Franco moveu Cardoso para o Ministério da Fazenda, e o seu indicado para o Itamaraty, José Aparecido, não pôde assumir o cargo. Mesmo sem ter provocado uma ruptura em relação à política externa colocada em prática pelo governo de Collor de Mello, a performance da gestão Itamar Franco distinguiu-se pela ativação de um importante papel nacional primário, marcado principalmente por um viés nacionalista e pela percepção da condição do Brasil enquanto um país em desenvolvimento (HIRST, PINHEIRO, 1995; FONSECA, 2011).

Diante desse cenário, o aprofundamento da integração regional mereceu destaque. Foi durante a administração Franco que firmou-se o Protocolo Ouro Preto, que deu institucionalidade ao Mercado Comum do Sul (Mercosul), estabelecido não apenas como uma ferramenta fundamental para o progresso do comércio regional, como também uma importante forma de equilibrar a balança com os EUA e enfraquecer a

relação de dependência da América do Sul com a potência que, naquele momento, era considerada hegemônica (AMORIM, 2011).

Portanto, apesar de inicialmente o processo de ativação de papéis primários ter ficado em segundo plano, houve, de fato, uma proposta de inserção por parte da administração. Esta inserção estaria alinhada a características de papéis que incluiriam uma autopercepção do Brasil como um país que teria deveres ou responsabilidades especiais na região, e uma promoção de esforços cooperativos com outros Estados. Simultaneamente, foram ativadas características específicas, ligadas ao papel de líder regional, uma vez que, no caso do Brasil, historicamente existiria uma percepção por parte da elite política e diplomática de que a liderança regional seria um destino natural do país (HIRST; PINHEIRO, 1995; DE LIMA; HIRST, 2006; STOLTE, 2015).

Para além disso, a institucionalização das relações regionais na América do Sul também reverberou um dos pilares mais tradicionais da política externa brasileira, que teve especial importância durante o governo Franco: a primazia do multilateralismo. Segundo Hirst e Pinheiro (1995:11), “foi nos foros multilaterais (...) onde melhor percebeu-se uma atuação internacional do Brasil no sentido de reverter o quadro de passividade e, principalmente, de imprimir maior visibilidade ao país frente a comunidade internacional”. Os papéis nacionais ativos do Brasil durante a gestão de Itamar Franco estariam em conformidade, também, com uma situação de não-alinhamento automático com os EUA, uma consequência direta das escolhas do governo por uma posição menos dependente, econômica e politicamente, no sistema internacional.

Percebe-se então um esforço da administração em assumir uma performance mais participativa e dar início ao processo onde o Brasil assumiria um lugar protagonista em diversos debates e agendas da governança regional. Hirst e Pinheiro (1995) também entendem que este esforço estaria diretamente relacionado a um objetivo brasileiro de assegurar voz e voto nos processos de reformas institucionais da ordem internacional. A busca por uma performance ativa no âmbito multilateral com fins de protagonismo se tornaria uma constante na política externa brasileira nos próximos anos e, apesar das diferentes ênfases e estratégias empregadas pelos

governos seguintes, estabeleceu-se como um projeto da PEB relativamente consolidado, ao menos até meados dos anos 2010.

Em termos de direitos humanos, o Brasil posicionou-se de forma firme. O país propôs na ONU que uma Agenda para o Desenvolvimento com foco em defesa da democracia e superação do subsdesenvolvimento e da pobreza fosse somada à Agenda para a Paz. O Brasil também desempenhou um papel importante na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, em 1993 (HIRST; PINHEIRO, 1995). Esta observação é importante para entender como os papéis ativos da gestão Itamar Franco para a política externa de direitos humanos foram importantes para a sustentação dos papéis primários visionados para o Brasil durante o período.

Com a ida de Fernando Henrique Cardoso para o Ministério da Fazenda e o início do Plano Real, observou-se uma considerável recuperação na situação econômica do país em termos inflacionários. Itamar saiu da Presidência com recorde de popularidade, e Cardoso se lançou como candidato ao Executivo Federal nas eleições de 1994 pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), valendo-se de ser o grande nome por trás do plano aparentemente bem-sucedido de estabilização da economia brasileira. Fernando Henrique Cardoso ganhou as eleições presidenciais daquele ano e tornou-se o segundo presidente eleito diretamente após o fim da ditadura militar.

- **3.1.4 Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**

Em 1º de janeiro de 1995, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do Brasil depois de vencer as eleições do ano anterior no primeiro turno. Em 1997, foi apresentada e aprovada a emenda constitucional que permitiu a reeleição para o Executivo, alteração que permitiu que fosse reeleito em 1998 para o seu segundo mandato consecutivo.

Fernando Henrique assumiu em meados dos anos 1990, período que foi marcado por uma ampla difusão do modelo neoliberal no sistema internacional, e baseou-se na ideia de que o Brasil deveria se inserir nessa arquitetura a partir de uma perspectiva de ampla abertura aos fluxos comerciais e financeiros (VIZENTINI, 2005). Este cenário externo, combinado à dinâmica interna de continuidade do Plano Real, que foi o principal projeto de campanha de Fernando Henrique Cardoso e se

firmou como uma prioridade para a administração, condicionou grande parte de uma política externa que fortaleceu o seu braço comercial e tinha como um dos seus objetivos centrais a continuação do que era visto como um processo de recuperação da economia brasileira.

A prioridade econômica que se desenhava no ambiente doméstico, portanto, se refletiu na política externa do período, que foi marcada por uma proposta que buscava redimensionar o corte nacionalista e desenvolvimentista do governo de Itamar Franco para um modelo mais focado no processo de globalização e insistente na primazia da matriz neoliberal para adaptar o Brasil ao *mainstream* da conjuntura internacional daquele momento (REIS DA SILVA, 2012). Luiz Felipe Lampreia foi o escolhido pelo presidente para o Ministério de Relações Exteriores, ocupando o cargo de 1995 a 2001, sendo substituído por Celso Lafer, que ficou até o fim do segundo mandato. É necessário comentar que a diplomacia presidencial ganhou uma importância inédita durante a gestão Cardoso. O presidente viajou ao exterior mais do que qualquer um dos seus antecessores, e construiu uma aliança prioritária com diversos países considerados desenvolvidos, como os EUA e potências europeias, além de uma boa relação com as instituições financeiras internacionais (CASON; POWER, 2009).

De modo geral, uma das principais características das concepções de papel primárias que foram ativadas pela política externa da gestão entendiam que apenas por meio da contribuição, por parte do Brasil, para a elaboração de normas na ordem global, que seria possível dar início ao processo de resolução dos seus problemas internos com mais eficácia.

Nesse sentido, ganhou importância a valorização das instituições internacionais durante o período. O governo Cardoso foi símbolo de uma corrente institucionalista pragmática, que teria uma visão mais favorável da liberalização econômica, e que colocou maior ênfase no apoio do Brasil às estruturas e instituições internacionais como uma forma pragmática de fazer avançar a agenda nacional (PINHEIRO, 2000). Dessa forma, Cardoso e outros importantes tomadores de decisão estavam com suas percepções alinhadas, e acreditavam que a estratégia mais bem-sucedida de

performance seria uma agenda internacional proativa e próxima ao neoliberalismo (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007:58, tradução da autora[54]).

Lampreia enumerou as linhas gerais da política externa da gestão e citou, entre outras questões, a consolidação da estabilidade econômica, a retomada do desenvolvimento, a abertura aos mercados, a necessidade de alargar o leque de parcerias do Brasil, o desejo de dar ênfase à cooperação internacional, e a busca do país por uma maior e mais adequada participação no processo decisório regional e mundial como seus principais objetivos. Segundo o Chanceler, as parcerias externas seriam um complemento indispensável para os esforços de desenvolvimento interno, o que traduziria a visão do governo da política externa como uma importante ferramenta de sustentação ou reforço das políticas domésticas (BARRETO, 2012; LAMPREIA, 1998).

Uma prioridade que deve ser analisada mais detalhadamente é o projeto da PEB de busca por uma performance ativa no âmbito multilateral com fins de protagonismo. Na conjuntura internacional pós-Guerra Fria que se desenhava, a importância relativa de cada país seria medida menos pelos seus recursos militares e mais pela sua projeção econômica ou cultural. Os principais tomadores de decisão da política externa brasileira naquele momento consideraram que o país teria credenciais para ocupar lugares mais centrais nesse contexto (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007), deixando claro que o status do Brasil, a posição do país no sistema segundo as suas percepções, seria de extrema importância no processo de ativação de papéis primários.

Ainda que as aspirações de protagonismo sejam um objetivo que já vinha se consolidando na política externa brasileira, a performance da administração de Cardoso foi definida pela filiação aos princípios e valores do modelo neoliberal. De fato, a gestão desenvolveu um perfil disposto a ser adaptativo à conjuntura internacional extremamente favorável ao neoliberalismo que se desenhava naquele momento, e mais atencioso aos interesses das grandes potências que lideravam este regime em ascensão. Vigevani e Oliveira complementam esta ideia ao apontarem que o objetivo do governo de Fernando Henrique Cardoso:

---

54 Trecho original: "(…) Brazil would begin to resolve its internal problems more effectively and assume greater control over its future if it actively contributed to elaborating the norms and guidelines of global order" (VIGEVANI, 2007:58).

> "(...) Não era se adaptar passivamente, mas redirecionar e remodelar o ambiente dentro dos limites de seu poder, ajustando-se aos interesses de outros Estados e forças e buscando formas de participar das questões internacionais por meio da elaboração de regimes mais favoráveis aos interesses brasileiros. Ao aderir a regimes internacionais (…), o Brasil teria garantido um referencial jurídico internacional na busca de seus interesses nacionais" (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007:60, tradução da autora[55]).

Esta posição também simbolizava a ativação de um perfil a favor de reformas dos arcabouços organizacionais das instituições internacionais, porém, não necessariamente combativo ou revolucionário. Lampreia (1998:9) confirmou esta característica da performance brasileira do período ao afirmar que "não faria sentido (...) termos uma política externa cujo eixo principal fosse uma crítica aguda e agressiva da ordem mundial e de seus principais atores, por mais que conheçamos e apontemos a necessidade de mudar".

Para além disso, durante os oito anos de mandato de Fernando Henrique Cardoso, observou-se uma prevalência das questões econômicas na performance brasileira, uma consequência das escolhas da administração sobre como a inserção do país deveria ser feita no contexto internacional da época. De fato, pode-se inferir que um dos principais papéis ativados pelos tomadores de decisão do governo foi relacionado à percepção do Brasil como um potencial *player* protagonista no cenário internacional em diversos âmbitos, e fundamentado por uma escolha pelas vias econômicas e comerciais para nortear a performance.

Lampreia afirmou explicitamente em seu discurso de posse de ministro de Relações Exteriores que o Brasil era um *global trader* e um global *player* (SARAIVA, 2011), o que reforça que este seria um papel nacional ativo e importante o suficiente para ser considerado primário, segundo a visão da gestão Cardoso. Esta concepção também incluiria outras características, como estratégias para estender as relações comerciais com diversas áreas do mundo e esforços cooperativos com outros Estados da sua região.

Finalmente, o apogeu da matriz neoliberal não durou por muito tempo, com a crise do modelo chegando durante o segundo mandato de Cardoso. Diante desta crise, a

---

55 Trecho original: "The administration's objective was not to adapt passively but to redirect and reshape the environment within the limits of its power, adjusting to the interests of other states and forces and seeking ways to participate in international issues through the elaboration of regimes more favorable to Brazilian interests. By adhering to international regimes (...) Brazil would be guaranteed an international legal reference point in its pursuit of its national interests." (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2007:60).

política externa brasileira deu início a um giro tímido em direção a uma narrativa mais assertiva sobre as consequências assimétricas da globalização (REIS DA SILVA, 2012). Segundo Lafer (2000:226, tradução da autora[56]) a globalização assimétrica evidenciaria "a percepção de descontinuidades no sistema internacional, que revelam a existência de um deficit inequívoco na governança dos espaços globais". Dessa forma, até o fim do mandato de Fernando Henrique Cardoso como presidente, em dezembro de 2002, a política externa brasileira teve uma dimensão um pouco mais crítica das assimetrias encontradas no regime internacional multilateral, ainda que de modo muito cauteloso.

Em termos de direitos humanos, a tendência geral da narrativa do governo de apoio às instituições, normas internacionais e ao neoliberalismo foi absoluta. Costa da Silva (2017:9) afirma que a perspectiva de Cardoso "esteve norteada pelos princípios universais tradicionais basilares da concepção liberal dos direitos humanos", com "democracia" e "instituições e tratados internacionais" sendo os principais temas tratados pelo presidente em seus discursos sobre o tema.

Uma nuance importante da política externa de direitos humanos de Fernando Henrique Cardoso, segundo a autora, foi a tendência a citar a valorização do indivíduo, e outros traços marcantes dos direitos civis e políticos que são tradicionalmente defendidos pelo liberalismo, como o mercado como via para a promoção de melhorias ao bem-estar dos indivíduos.

Nesse sentido, a política externa de direitos humanos durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso certamente foi vinculada à necessidade de reforçar a inserção internacional do Brasil como um país disposto a se envolver mais no âmbito multilateral e a assumir papéis mais protagonistas na conjuntura internacional, sempre pelo método de filiação ao neoliberalismo, cooperação com o regime, e sem um traço forte de combatividade.

O segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso terminou em meio a uma crise econômica grave, que causou aumento do desemprego e uma queda da taxa de crescimento do país, indicando a falência do modelo neoliberal que estava sendo colocado em prática. Nas pesquisas eleitorais, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido

56 Trecho original: "(...) Highlights the perception of discontinuities in the international system, which reveal the existence of an unequivocal shortfall in the governance of global spaces" (LAFER, 2000:226).

dos Trabalhadores (PT), um dos maiores críticos ao governo do PSDB, liderava. Em outubro de 2002, o candidato do PT ganhou o segundo turno das eleições presidenciais, derrotando José Serra (PSDB) com mais de 61% dos votos válidos.

- **3.2 A Política Externa Brasileira no governo Lula (2003-2010)**

Após disputar três eleições desde a redemocratização, Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito presidente do Brasil ao derrotar José Serra no segundo turno do pleito de 2002. Esta foi uma eleição, de início, conturbada, principalmente porque os enquadramentos dos candidatos e o fechamento do campo discursivo foi determinado em grande parte pela crise econômica (MIGUEL, 2003). Apesar deste cenário, Lula foi eleito presidente em outubro daquele ano com cerca de 51 milhões de votos.

Em grande parte, a vitória de Lula estava relacionada à avaliação ruim que o eleitorado fazia do governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, que era interpretado como o culpado pela crise econômica, pelas taxas de desemprego e pela manutenção da desigualdade. Nesse cenário, também havia uma preocupação com a possível vitória de José Serra, candidato do partido de Cardoso, e como esta poderia simbolizar a continuidade da gestão do presidente. Por consequência, a campanha presidencial do PT trabalhou com a ideia de mudança em relação ao passado em diversas frentes, inclusive no que diz respeito à política externa.

Em sua plataforma eleitoral de 2002, o partido expressou que a instabilidade econômica era resultado da falta de legitimidade do projeto neoliberal, e combinou esta ideia com propostas sobre reforma da ordem internacional, defesa da autonomia dos países periféricos, diminuição da dependência, solidariedade entre países do Sul (especialmente da América do Sul), além da integração e da cooperação latino-americana. Conjuntamente a estes princípios, o estabelecimento de uma política externa voltada, principalmente, para o combate à pobreza ao redor do mundo, viria a ser o suporte de um projeto nacional de desenvolvimento visionado não apenas pelo partido como pelo próprio presidente eleito (JAKOBSEN, 2016).

Este projeto nacional abarcava uma proposta de política externa que encaixou-se muito bem à conjuntura internacional daquele momento. A primeira década do

século XXI foi caracterizada pela emergência econômica de países que não fizeram parte do bloco Ocidental durante a Guerra Fria, como a China, e daqueles que pertenciam ao chamado Terceiro Mundo, como o Brasil e a África do Sul. Este processo de reconfiguração do sistema internacional veio acompanhado de mudanças não apenas econômicas, mas políticas, principalmente com a formação de grupos e coalizões entre países do Sul. Foram estas ações conjuntas que direcionaram uma mudança de narrativa sobre as abordagens acerca das desigualdades do sistema e sobre como a globalização havia trabalhado, até aquele momento, para refletir a influência de grandes potências do Norte no contexto multilateral.

Portanto, o projeto de inserção do governo Lula via o Brasil como um país com potencial para colocar-se nesse contexto de modo ativo e influente, por isso a importância de entender quais fatores foram importantes na definição das concepções de papel primárias para o país naquele momento. Explorar o processo decisório da política externa brasileira entre 2003 e 2010, e as preferências da administração de Lula da Silva, ajudarão a desvendar essas concepções e entendê-las no contexto regional e global.

- **3.2.1 Política Exterior e Processo Decisório no governo Lula**

O processo decisório da política exterior brasileira durante o governo Lula precisa ser analisado na medida em que explicar o impacto de atores domésticos específicos, tanto na formulação de uma concepção de papel nacional, quanto na sua ativação, contribui para um entendimento mais completo da performance do país.

De acordo com Saraiva (2011), a tendência à centralização do processo de formulação da política externa brasileira no Ministério de Relações Exteriores contribuiu para colocar tal processo, em tese, numa posição menos permeável às flutuações da política doméstica do que o argentino. No entanto, Milani e Pinheiro (2013; 2017) reconhecem que, apesar desta centralização, a formulação e implementação da política externa está diretamente ligada às escolhas governamentais, que por sua vez, derivam de negociações, coalizões, disputas e acordos que fazem parte do caráter político de qualquer política pública.

Desse modo, Cason e Power (2009) defendem que desde meados dos anos 1990, a pluralização de atores e o aumento da diplomacia presidencial tornaram-se características notáveis da política externa brasileira. Assim, é inegável que o seu processo de formulação tornou-se cada vez mais democrático, na medida em que o insulamento burocrático do Itamaraty começou a se dissolver. Na verdade, “a pluralidade de atores e agentes na política externa brasileira (…) cria, de fato, uma complexidade crescente no próprio processo de tomada de decisões” (MILANI; PINHEIRO, 2017:282, tradução da autora[57]).

Considerando a importância ainda latente do Ministério de Relações Exteriores no processo decisório da PEB, e a emergência apontada por Cason e Power (2009) da diplomacia presidencial desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, esta seção concentrará o seu foco na investigação do impacto desses dois atores nas concepções de papel nacional do país, ainda que sem descuidar do potencial de impacto de outros atores no processo. O descongelamento do monopólio do Itaramaty infere que, com a possibilidade de incidência de outros atores, o processo de formação de uma concepção de papel nacional, ou da sua ativação, por parte dos tomadores de decisão transforma-se numa dinâmica ainda mais complexa, porque incluiria mais percepções no seu escopo.

A Constituição de 1988, formulada após o fim da ditadura militar, continuou a tradição histórica de determinar a predominância do poder Executivo na estrutura decisória da política brasileira. Assim como em outros países da América Latina, inclusive na Argentina, o sistema presidencialista brasileiro foi desenhado constitucionalmente de modo a favorecer o papel central do mandatário do Executivo, inclusive “no planejamento, na execução e na tomada de decisões acerca das ações do país em âmbito internacional” (FIGUEIRA, 2009:89). Mesmo diante de um cenário muito específico, onde a delegação da formulação da política externa ao Itamaraty e a alta profissionalização do ministério levaram a um insulamento burocrático da instituição no processo decisório, segundo Burges e Bastos (2017), no Brasil, assim como em outros sistemas presidencialistas, a liderança presidencial ainda era considerada essencial para a realização da inovação em termos de política externa.

57 Trecho original: “The plurality of actors and agents in Brazilian foreign policy (…) creates, in fact, a growing complexity in the decision-making process itself” (MILANI; PINHEIRO, 2017:282).

No caso a ser estudado, também é importante considerar que Lula, pelo seu estilo de liderança e personalidade, teria uma vocação para a as relações internacionais, o que teria destacado a diplomacia presidencial durante os seus dois mandatos. O modo como esta diplomacia presidencial foi conduzida foi entendido de formas distintas. Segundo Ricupero (2010), a personalidade do presidente foi a responsável pelo governo ter supostamente tido um estilo carismático e ideológico em suas ações de política externa, o que teria colocado em risco o caráter institucional e impessoal da diplomacia. Jakobsen (2013:291) discorda diretamente, ao afirmar que "em um regime presidencialista como o brasileiro são os ministérios que devem ajudar o presidente a governar".

Independente da disputa de interpretações sobre se a diplomacia presidencial foi conduzida de modo apropriado ou não durante o governo Lula, uma questão está clara: esta foi uma gestão de um presidente ativo em termos de política externa, e onde certamente a percepção deste tomador de decisão foi fundamental para a ativação das concepções de papel primárias que foram eventualmente performadas pelo Brasil no âmbito internacional.

Dentro desse contexto, também é preciso explorar o papel do Ministério de Relações Exteriores na formulação e ativação de concepções de papel. O Itamaraty é considerado por Giaccaglia (2010), junto com o Partido dos Trabalhadores, um dos pilares sustentadores da política externa lulista. Durante este governo, mudanças consideráveis foram implementadas no ministério, seja em termos de recrutamento, progressão de carreira, ou institucionais, com o objetivo de melhorar suas capacidades e promover a modernização administrativa em diversas frentes (FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2021; FIGUEIRA, 2009). A expansão temática das agendas também passou a exigir dos formuladores da política externa brasileira uma *expertise* e um conhecimento mais amplo (MILANI, 2011).

Para além disso, o *boom* na atenção dada às relações internacionais do Brasil no âmbito doméstico durante a segunda metade dos anos 1990, contribuiu para que, desde aquele período, iniciativas desenhadas para melhorar o diálogo entre o Itamaraty e a sociedade civil fossem tomadas, assim como também foi detectado um movimento de descentralização da política externa no âmbito intragovernamental (CASON; POWER, 2009). Assim sendo, o governo Lula continuou e colaborou para

a expansão de um processo de pluralização de atores (estatais ou não) que já estaria em curso.

Isso significa não apenas uma aceleração do descongelamento do alegado monopólio do Itamaraty na formulação da política externa brasileira, expandindo o seu *operational-milieu* (o meio no qual as decisões são executadas), como também implica em uma ampliação do *psycho-milieu* (o ambiente ou contexto tal como é percebido e interpretado pelos tomadores de decisão) dos formuladores desta política. Em vista disso, ainda que a preponderância do ministério e do presidente no *operational-milieu* seja a principal característica do processo decisório brasileiro durante o governo Lula, é inegável que se deve mencionar a importância de outros atores que teriam potencial para impactar o *psycho-milieu* dos tomadores de decisão.

Em síntese, como afirma Faria (2008:84-85), isso quer dizer que são "significativos os indícios de uma maior porosidade do processo de produção da PEB", porém, "talvez seja precipitado afirmar categoricamente ter havido uma mudança de paradigma na formação de tal política, de um processo claramente *top down* para um formato mais *bottom up*". Assim, estas mudanças, ainda que importantes, podem ser vistas como limitadas, e não poderiam de fato alterar drasticamente o *operational-milieu* da política externa brasileira naquele momento.

Desse modo, por mais que o processo de descongelamento do monopólio do Itamaraty sobre a política externa brasileira, naquele momento, parecesse irreversível, é preciso lembrar que as mudanças eram recentes, e, principalmente, que o Ministério de Relações Exteriores persistiu como a força motriz no processo decisório, condição essencial para entender a concepção de papéis primários e auxiliares, assim como a performance internacional do país.

Foi dentro desse cenário, de trabalho conjunto entre Presidência e ministério, que formou-se o "ápice da cúpula decisória", ou *inner circle*, da política externa durante a gestão de Lula. O *inner circle* era formado pelo presidente, pelo ministro de Relações Exteriores dos seus dois mandatos, Celso Amorim, pelo secretário-geral das Relações Exteriores do ministério, Samuel Pinheiro Guimarães e pelo assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais, Marco Aurélio Garcia (FIGUEIRA, 2009; GOMES, 2016). Amorim e Pinheiro Guimarães, ambos

diplomatas de carreira (Amorim tendo sido, inclusive, ministro de Relações Exteriores do governo Itamar Franco), representavam o Itamaraty nesta cúpula, enquanto Garcia seria o símbolo do impacto que o Partido dos Trabalhadores teria nas concepções de papel ativadas pelo país, uma vez que foi secretário de Relações Exteriores do partido.

A escolha do presidente se baseou, para além da capacitação de cada um dos membros do *inner circle*, em "afinidades políticas e de pensamento". Isso fica claro quando Lula afirma que escolheu Celso Amorim para o cargo de ministro porque ele era um diplomata com uma "cabeça política" e que ambos compartilhavam da mesma "visão de mundo, de independência, da necessidade de projetar o Brasil" (GOMES, 2016:30-32), indicando um potencial de alinhamento sobre a percepção da posição do país no mundo. Esta aproximação de visões, como foi colocada pelo próprio presidente, indica também um potencial grande para uma confluência entre as concepções de papel nacional a serem idealizadas por cada um desses *policymakers*.

Dentro desse contexto, ganha importância também a narrativa do Partido dos Trabalhadores sobre como deveria ser a inserção internacional do Brasil. O partido é apontado por Giaccaglia (2010) como o segundo pilar sustentador da política externa do governo Lula. Segundo Cason e Power (2009), a política externa brasileira constitui-se o principal domínio onde Lula e o PT poderiam buscar objetivos ideológicos. O partido esteve envolvido com agremiações internacionais de esquerda ao longo da sua história e desenvolveu por décadas uma proposta de narrativa para a política externa brasileira em seus programas de governo.

De fato, uma das principais críticas feitas à política externa do governo Lula foi que ela teria sido "partidarizada", com influência excessiva de fatores ideológicos tradicionalmente ligados ao PT, o que supostamente descaracterizaria a PEB como uma política de Estado (JAKOBSEN, 2013). Este argumento não leva em consideração, porém, o fato de que a política externa é uma política pública, e portanto, suscetível a transformações de cunho político, especialmente depois da emergência do interesse de cada vez mais atores no seu conteúdo e processo de formulação.

Essa pluralidade envolveria atores governamentais não tradicionalmente envolvidos com o Itamaraty (ministérios, órgãos federais e entidades subnacionais, por exemplo), atores não estatais e movimentos sociais que afirmam defender interesses públicos e coletivos, e, os interesses de grupos e setores específicos da sociedade brasileira (como associações, organizações não governamentais e empresas) (MILANI; PINHEIRO, 2013; 2017). Assim, o Itamaraty passou por uma reorganização durante a gestão de Lula que incorporou canais de diálogo com outros atores, mesmo que de forma tímida, e promoveu uma ampliação da interlocução com outros ministérios (FIGUEIRA, 2009).

Não se pode ignorar também, o fato de que durante o governo Lula, o processo de pluralização de atores que já estava ganhando força desde os anos 1990 foi facilitado pelas bases sociais cultivadas pelo PT desde a sua fundação. Segundo Cason e Power (2009), foi a chegada de um presidente progressista uma das principais razões para que o processo decisório da política externa tenha se pluralizado ainda mais em termos de inclusão de atores. Portanto, ao mesmo tempo em que Lula elevou a importância da diplomacia presidencial, também expandiu a ideia de que era necessário incluir as contribuições de atores estatais não tradicionais (horizontalização da política externa) e de atores da sociedade civil (verticalização) no processo de formulação da política externa no Brasil (POMEROY; WAISBICH, 2019).

Esta perspectiva, associada à pluralidade de atores, acaba por "desafiar nossa capacidade analítica de localizar com alguma precisão o locus institucional e o agente adequado da tomada de decisões de política externa" (MILANI, PINHEIRO, 2017:282, tradução da autora[58]), o que transforma o processo decisório da PEB numa trama complexa e multidimensional, uma vez que o incremento da quantidade de atores envolvidos com a formulação da política exterior gera maior poder de agenda e de negociação (SCHENONI; AZTIRIA, 2014).

No nível da sociedade civil, durante o governo Lula notou-se a continuação do processo de aumento pela demanda de participação no processo decisório tanto por parte de movimentos sociais quanto de organizações não governamentais. Com a

58 Trecho original: "(…) Challenging our analytic capacity for locating with any precision the institutional locus and the proper agent of foreign policy decision making" (MILANI; PINHEIRO, 2017:282).

redemocratização, os movimentos sociais no Brasil ganharam força e tornaram-se mais organizados. Esta expansão baseou-se principalmente na ideia crescente de que a democracia representativa deveria ir além do exercício do voto e incluir uma dimensão mais participativa, "em que o controle social vele pela fidelidade dos compromissos assumidos" por um governo eleito (MENEZES, 2011:90).

Esses movimentos sociais se internacionalizaram aceleradamente, em especial após o fim da ditadura, e passaram a fazer parte de grandes teias de organizações ao redor do mundo (*transnational advocacy networks*), o que levou a uma inevitável articulação de estratégias. Segundo Wampler e Avritzer (2004), as estratégias políticas das organizações da sociedade civil no Brasil são impulsionadas pela necessidade de encontrar soluções imediatas para os problemas sociais do país e por um interesse em aumentar o acesso dos cidadãos comuns aos principais locais de tomada de decisão. No entanto, "a participação da sociedade civil na política externa brasileira tem caráter discricionário, com alto grau de informalidade, caráter não vinculativo e sem critérios de representatividade dos participantes" (POMEROY, 2016:713, tradução da autora[59]).

Apesar disso, não podemos subestimar o fato de que a institucionalidade participativa, ainda que insuficiente quando comparada com a de outras políticas públicas, abriu portas para que diálogos fossem colocados na pauta da política externa brasileira (MILANI, 2011). Durante o governo Lula, pôde-se observar um aprofundamento deste diálogo, especialmente em áreas como negociações multilaterais comerciais, integração regional, cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento e direitos humanos (POMEROY; WAISBICH, 2019).

Com este breve panorama sobre o processo decisório da política externa brasileira durante o governo Lula, é possível tirar algumas conclusões. A primeira delas é que no Brasil, o papel proeminente do líder do Executivo na formulação da política externa (seja por determinação constitucional ou estrutura política) é inegável, e, portanto, é esperado que suas percepções em termos de posição do país e concepções de papel nacional primárias sejam determinantes.

59 Trecho original: "(...) Civil society participation in Brazilian foreign policy has a discretionary character, with a high degree of informality, a non-binding nature, and without criteria for participants' representativeness" (POMEROY, 2016:713).

Em segundo lugar, constata-se que o papel do ministério de Relações Exteriores teria um peso considerável. Isso se dá tanto pela importância histórica do Itamaraty, enquanto burocracia respeitada e altamente profissionalizada, quanto no caso específico do governo Lula, onde o presidente construiu um *inner circle* da formulação da política externa brasileira que contava com dois representantes do ministério. Nesse cenário, também as percepções de outros tomadores de decisão (para além do presidente) sobre o status do Brasil e seu papel a desempenhar no sistema internacional foram importantes para construir concepções primárias ou ativá-las durante a gestão. Além disso, é importante destacar a importância das ideias partidárias na formação das percepções de alguns dos membros do *inner circle*.

Em terceiro lugar, a sociedade civil brasileira, que teria um grau considerável de internacionalização, especialmente no que tange temas de direitos humanos, possui demandas importantes sobre participação no processo decisório da política externa. Essas demandas dependem da vontade política do governo de incluir tais atores em tal processo, e de que forma poderia se dar tal inclusão. Ainda existe uma necessidade de que os canais de diálogo com a sociedade civil sejam ampliados e institucionalizados para que uma relação mais permanente e menos dependente da vontade política de administrações específicas seja estabelecida, ainda que durante o período estudado, o Brasil tenha mostrado significativos avanços nesse sentido. Enquanto isso não for amplamente implementado, a vontade política do líder em conjunto com o ministério segue sendo a principal determinante do impacto das demandas sociais no processo de formulação do *psycho-millieu* onde as concepções de papel nacional serão concebidas e ativadas.

Uma vez que estas questões foram explicadas, podemos avançar para a exposição das prioridades da política exterior do governo Lula e para a classificação das suas concepções de papel nacional ativas.

- **3.3 "Temos uma mensagem a dar ao mundo[60]": preferências da política exterior de Lula da Silva e papéis primários**

Na seção anterior foram estabelecidos os principais fatores a serem considerados sobre o processo decisório da política externa brasileira durante a administração de Luiz Inácio Lula da Silva. Levando em conta, portanto, a importância do presidente e do ministério de Relações Exteriores para tal processo, esta seção tem como objetivo principal analisar a narrativa da política externa da gestão petista e, assim, esclarecer quais foram as concepções de papel que fundamentaram a performance internacional do Brasil no período. Assim como no capítulo anterior, sobre a Argentina, o principal material de análise será os discursos feitos pelo presidente ao longo do seu mandato, apoiados por análises acadêmicas de especialistas, além dos discursos do ministro de Relações Exteriores durante sua gestão, para que as concepções de papel primárias sejam identificadas.

Em artigo escrito à Revista Brasileira de Política Internacional, Celso Amorim, ministro de Relações Exteriores que ocupou o cargo durante os dois mandatos do governo Lula, afirmou que "um mundo em constante mudança exige uma política externa com capacidade de adaptação" (AMORIM, 2010:214, tradução da autora[61]). Este mundo a que ele fazia referência se caracterizava, em 2003, principalmente por mudanças na estrutura política internacional que foram ocasionadas pelo esgotamento do modelo de desenvolvimento neoliberal e pelo descongelamento de poder dos EUA enquanto potência hegemônica.

Tal conjuntura abria espaços de manobra para os países em desenvolvimento, especialmente semiperiferias como o Brasil, que seriam países de economia promissora e em posição favorável para assumir uma liderança regional. As principais concepções de papel ativas do Brasil naquele momento derivam diretamente da percepção dos seus principais *policymakers* sobre qual seria o status do país nesta conjuntura. Amorim (2010:215, tradução da autora[62]) confirma que esta foi a intenção da administração ao afirmar que "o presidente Lula aproveitou o

60 Esta frase foi usada por Lula em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em janeiro de 2003. Disponível em Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2008:16.

61 Trecho original: "An ever-changing world requires a foreign policy with capacity of adaptation" (AMORIM, 2010:214).

62 Trecho original: "President Lula seized the mandate (…) in order to shape a new role for Brazil in the world" (AMORIM, 2010:215).

mandato (...) para definir um novo papel para o Brasil no mundo". Portanto, o processo de ativação de papéis primários para o Brasil durante a gestão tratava-se não apenas de um autorreconhecimento de status naquele momento, mas de um visionamento sobre o futuro status que o país deveria ocupar.

A narrativa desenvolvida pelo governo estava focada numa ideia de "novo Brasil", similar ao discurso de mudança em relação ao passado que também esteve muito presente nas narrativas de presidentes argentinos, inclusive Kirchner. Stolte (2015) entende que a política externa do governo Lula teve como força motriz as questões de elevação de status, entendidas pela autora a partir de uma ideia baseada na percepção de que o Brasil merecia ser respeitado por outros *players* globais.

A base da estratégia de inserção do governo naquele momento teria como carro chefe uma guinada política e social para a política externa, uma mudança de direção em relação à administração anterior, de Fernando Henrique Cardoso, que teria sido mais focada em questões econômicas, especialmente no âmbito regional. Marcando outra mudança em relação ao governo anterior, o foco nas questões sociais e em pautas relacionadas à diminuição da desigualdade dariam força a uma narrativa de conteúdo da política externa de direitos humanos mais baseada em direitos coletivos, e menos em direitos civis e políticos.

Nesta análise, identificamos as concepções de papel ativas, segundo o conceito trabalhado por Thies e Nieman (2017), para a política externa brasileira da administração Lula. Mais uma vez, destacamos que a ideia principal deste capítulo é que papéis ativos podem ser pensados como uma fotografia instantânea da identidade de um país em um determinado momento.

Nos baseando na taxonomia de Holsti (1970), e seguindo com a ideia de que existem novas possibilidades de papel para a conjuntura internacional no século XXI, identificamos que o Brasil de Lula se via desempenhando dois papéis ativos primários: 1) catalisador de reformas no sistema multilateral (no nível global) e 2) líder do subsistema regional da América do Sul (no nível regional), que, assim como os papéis classificados para a Argentina, não podem ser vistos de forma independente entre si e se interpelam na performance internacional do país.

É importante reforçar que, também no caso do Brasil, existem elementos de outros papéis descritos por Holsti (1970), como desenvolvedor, ponte e mediador-

integrador, por exemplo. Portanto, é importante considerar que, ainda que estas características não sejam definidoras de concepções primárias, que não ocupem um espaço de papel ativo ou que o Estado não corresponda a todas as suas características centrais, elas ainda podem ser encontradas na narrativa desenvolvida pelo país.

- **3.3.1 O âmbito global: o papel de catalisador de reformas multilaterais**

O Brasil de Lula colocou-se como um grande denunciador das desigualdades do sistema internacional, especialmente em espaços de deliberação coletiva e governança global. Apesar desta característica ter estado presente em administrações anteriores, é importante destacar que o papel ativado pela administração petista teve uma dimensão mais combativa, e que, ainda que não pregasse uma reforma completa dos regimes internacionais, era firme e consistente na sua missão de denunciar as assimetrias econômicas e políticas do sistema. Com efeito, Reis da Silva (2010) aponta que um novo perfil crítico das relações assimétricas entre os Estados foi se desenhando durante o período, e que esta seria uma das principais características de uma nova matriz de inserção internacional para o Brasil.

Lula afirmou em seu discurso de posse, em 1º de janeiro de 2003, que "a democratização das relações internacionais (...) é tão importante para o futuro da humanidade quanto para a consolidação e desenvolvimento da democracia em cada Estado" (BRASIL, 2008a:31, tradução da autora[63]). Em Davos, naquele mesmo ano, o presidente reforçou: "a construção de uma nova ordem econômica internacional mais justa e democrática não é apenas um ato de generosidade, mas também, e principalmente, uma atitude de inteligência política" (BRASIL, 2008a:32, tradução da autora[64]).

Juntamente à ideia de ser um denunciante das desigualdades do sistema, está o papel de catalisador de reformas multilaterais. Em artigo, Celso Amorim (2005) afirmou que o mundo pós-Guerra Fria estava em constante mudança, e que a

63 Trecho original: "The democratization of international relations (...) is as important for the future of mankind as it is for the consolidation and development of democracy within each State" (BRASIL, 2008a:31).

64 Trecho original: "The construction of a fairer and more democratic new international economic order is not only an act of generosity, but also, and principally, an attitude of political intelligence" (BRASIL, 2008a:32).

conjuntura internacional não era mais a mesma de quando a maioria das instituições multilaterais foram criadas. Uma reforma geral seria necessária no arcabouço organizacional destas instituições para que tais mudanças fossem refletidas, e o Brasil, de acordo com o Chanceler, deveria ocupar espaços decisivos nesse novo cenário.

Segundo De Lima e Hirst (2006), o Brasil teria um desejo antigo de influenciar as regras e regimes internacionais e ser considerado um *player* importante a nível global. Para Burges (2005:1134, tradução da autora[65]), a estratégia do país não seria "derrubar ou desvincular-se do sistema político e econômico internacional existente, mas provocar uma mudança na forma como os países em desenvolvimento são inseridos" em tais sistemas. Com base nesta disposição e vontade política, o Brasil de Lula se colocou numa posição que iria além daquela de um apoiador de reformas: a de catalisador.

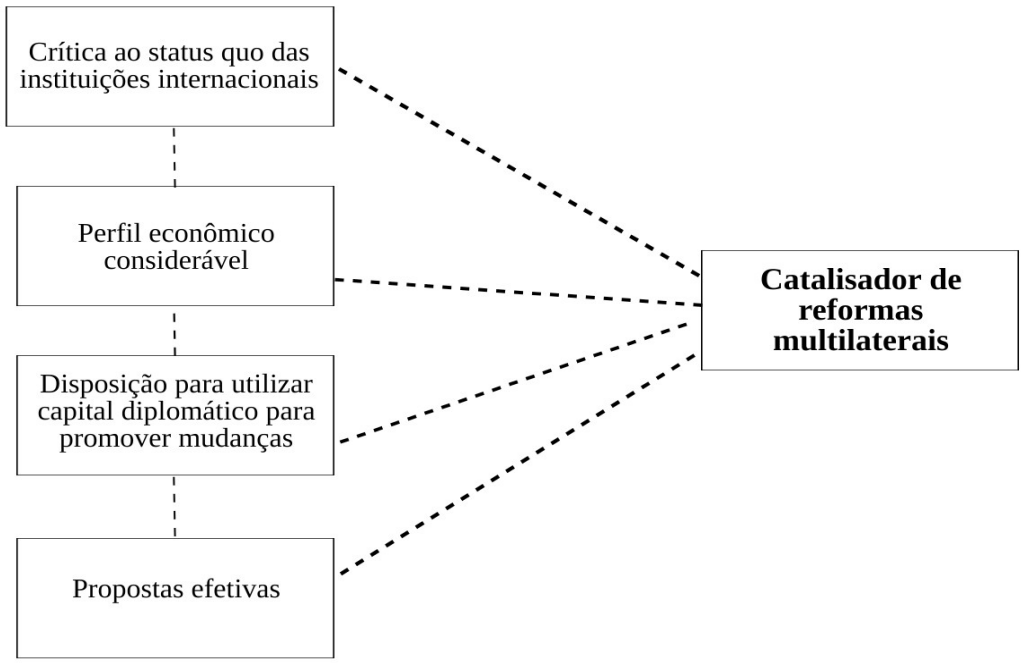
Conceituamos o papel de catalisador de reformas como aquele que compartilha uma característica necessária com o de pleiteador de reformas: a crítica ao *status quo* das instituições internacionais. Consideramos que a diferença entre ser um pleiteador e um catalisador, no entanto, está em dois fatores: no fato de que um país catalisador apresenta perfil econômico considerável, e, mais importante, que este país está disposto a utilizar capital diplomático para promover mudanças estruturais nas organizações internacionais, assumindo uma performance ativa de estímulo das mesmas, com propostas efetivas e políticas específicas para que estas sejam concretizadas. Postulamos aqui que um país com "perfil econômico considerável" estaria em uma das trinta primeiras posições do ranking de presença econômica do Instituto Real Elcano, e que tenha se mantido nesta condição por pelo menos 10 anos. Nesta pesquisa, consideramos os dados entre 2000 e 2010, que mostram que o Brasil ocupou a 21ª (2000), a 24ª (2005) e a 23ª (2010) posição do ranking.

Preferencialmente, o papel de catalisador viria acompanhado de expectativas positivas por parte de outros Estados, que apoiariam (no melhor dos cenários) ou ao menos validariam no nível narrativo as demandas do catalisador. O esquema a seguir esclarece melhor o papel de catalisador de reformas multilaterais:

---

65 Trecho original: "(…) The goal is not to overturn or delink from the existing international political and economic system, but to prompt a change in how developing countries are inserted into and view the system" (BURGES, 2005:1134).

Figura 4 – O Papel de Catalisador de Reformas Multilaterais



Elaboração própria.

O Brasil também pleiteou reformas em instituições financeiras, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, mas a mais notória das reformas defendidas pelo governo Lula foi a da Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente a do seu Conselho de Segurança. Celso Amorim (2005) explicitamente escreveu sobre o risco da mais importante organização multilateral do sistema internacional “ver sua influência erodir” na ausência de uma reforma, ou, até mesmo, “se tornar irrelevante”.

A reforma do Conselho de Segurança ilustra bem a performance brasileira do papel de catalisador de reformas. O argumento da gestão era o fato de que as Nações Unidas, uma organização estabelecida no meio do século XX por cerca de 50 países e com forte influência das grandes potências do Norte, não mais representava a realidade mundial do século XXI. Sobre o Conselho de Segurança, Jakobsen (2013:188) resume a ideia do governo brasileiro ao entender que “manter o organismo mais poderoso da ONU (…) sem considerar a ascensão de novas potências regionais e mundiais, é congelar um arranjo de 1945 incapaz de resolver satisfatoriamente os problemas de paz e segurança do século XXI”.

Os tomadores de decisão do governo Lula acreditavam que o Brasil, que historicamente pleiteou um lugar permanente no Conselho, teria as credenciais necessárias para ocupar esse espaço tão importante. No nível sistêmico, o país melhorara sua posição no ranking do Índice de Presença Global (2012), que avalia a projeção exterior dos países, subindo quatro posições em 22 anos e entrando na lista dos 20 países com maior presença global. No nível da Organização das Nações Unidas, o Brasil foi um dos seus membros fundadores, e eleito para ocupar um assento não permanente do Conselho de Segurança inúmeras vezes.

Para além disso, existia a percepção, por parte dos *policymakers,* que um país emergente da América Latina traria novas perspectivas para o âmago do Conselho. Lula afirmou em discurso que um dos objetivos principais do país seria "levar ao Conselho a visão de um país do Sul (…) que atribui importância especial à relação entre a paz e o desenvolvimento e aos meios pacíficos de solução de controvérsias" (BRASIL, 2008b:51).

Em termos de expectativas de papéis, em 2004 o Brasil juntou-se a Alemanha, Índia e Japão para formar o G-4, grupo de países que se reconheceram mutuamente como candidatos com credenciais para ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança. O reconhecimento de duas grandes potências econômicas do Norte e uma semiperiferia em ascensão como a Índia colocou o Brasil em uma posição de validação internacional importante. O G-4 também apresentou um projeto de resolução de um Conselho expandido às Nações Unidas em 2005[66].

Portanto, a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU ilustra como a performance do país contemplou as condições necessárias do papel de catalisador de reformas. O país tinha um perfil econômico considerável, e utilizou seu capital diplomático para ativamente promover reformas com propostas efetivas. Para além disso, também apresentou a condição desejável de ter expectativas (prescrições) positivas por parte de outros Estados, ainda que também tenham existido movimentos de oposição (notadamente por parte de Argentina e México) e obstáculos institucionais.

66 Mais sobre a candidatura do Brasil a um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas no sítio do Ministério de Relações Exteriores. Disponível em <http://csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma>. Acesso em 03/08/2021.

Celso Amorim resumiu as bases da ativação da concepção de papel primária de catalisador de reformas multilaterais pelo governo Lula ao definir, em seu discurso de posse, que:

> "O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e harmoniosa, alicerçada no Estado de Direito e nos princípios do multilateralismo, consciente de sua importância demográfica, territorial, econômica e cultural, e de sua vocação para se tornar uma grande democracia em processo de transformação social" (BRASIL, 2008a:17-18, tradução da autora).

O papel de catalisador de reformas foi um pilar fundamental da performance brasileira no nível sistêmico durante o governo de Lula da Silva. Outra dimensão essencial para a gestão foi o papel de líder regional, que será discutido na subseção seguinte.

- **3.3.2 O âmbito regional: o papel de líder regional**

Como exploramos na seção anterior sobre o papel de catalisador de reformas, o Brasil demonstrou durante o governo Lula um desejo de expandir as suas responsabilidades. Esta vontade deveria incluir ações voltadas não apenas para a sua participação na governança global, mas também na agenda regional. O presidente brasileiro reafirmou a vinculação da dimensão global e regional do Brasil e sua complementaridade para o projeto de inserção internacional do país em, discurso na abertura do colóquio Brasil: Ator Global, em 2005. Na ocasião, Lula declarou que "uma ação mais destacada do Brasil no cenário internacional é compatível com um estreito relacionamento com nosso entorno imediato (…) não só é compatível como absolutamente indispensável" (BRASIL, 2008b:46).

Segundo Herz (2011:173, tradução da autora[67]), a América do Sul seria a base a partir da qual o Brasil poderia "lançar sua busca por um status de grande potência e onde desempenha o papel de pacificador, negociador e construtor de pontes". De acordo com a autora, as elites política e diplomática naquele momento retrataram o país como um líder que estaria preparado para assumir mais responsabilidades regionais, sempre em conjunto com um projeto de protagonismo para além das fronteiras sul-americanas.

67 Trecho original: "South America is the base from which Brazil can launch its quest for a major power status, and where it plays the role of peacemaker, negotiator, and bridge builder" (HERZ, 2011:173).

O papel de líder regional, segundo Holsti (1970:261, tradução da autora[68]), diz respeito a "deveres ou responsabilidades especiais que um governo percebe para si mesmo em sua relação com os Estados de uma região particular com a qual se identifica". No caso do Brasil, como foi mencionado, esta concepção estaria atrelada a uma estratégia do país de usar seu poder regional para promover suas próprias ambições de se tornar uma potência mundial. Por isso, a liderança brasileira na América do Sul, tida como objetivo prioritário pelo governo Lula, seria considerada um trampolim para o reconhecimento do país por outros Estados que seriam *players* importantes no sistema internacional (WEHNER, 2014; MALAMUD, 2011).

Dentro desse contexto, durante o governo do petista, a agenda regional da política externa brasileira ganhou uma nova dimensão, com o Itamaraty se colocando de modo mais explícito e incisivo sobre o desejo do Brasil de ser reconhecido como um líder. Por consequência, o papel de líder regional visionado pela administração andaria em conjunto com uma percepção de que o Brasil deveria se colocar como um membro proativo e cooperativo da América do Sul e das organizações multilaterais que faziam parte do bloco. Nesse sentido, algumas percepções devem ser inseridas no papel de líder regional descrito por Holsti (1970) para que este contemple a realidade do mundo pós-Guerra Fria.

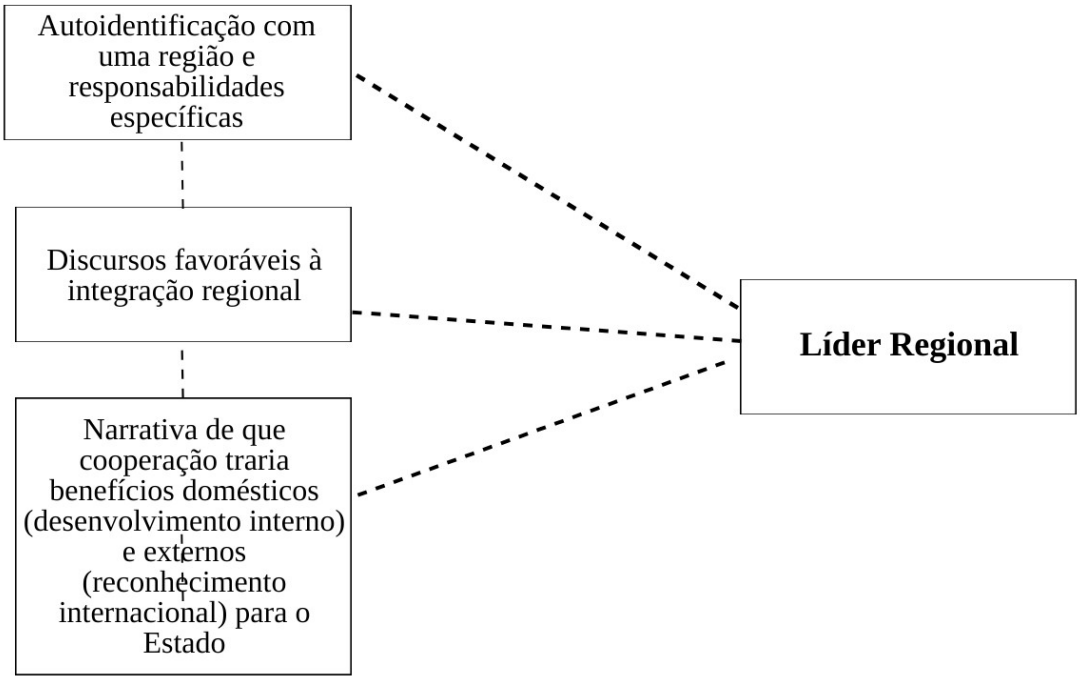
Nessa conjuntura, uma narrativa sobre exercer algum tipo de liderança regional não necessariamente viria acompanhada de uma conduta condescendente ou paternalista, que denunciaria um sentimento de superioridade. Isso significava um distanciamento de uma percepção difundida no sistema internacional que equiparava liderança a uma abordagem hegemônica de coerção e imposição (BURGES, 2005). Entendemos aqui que a narrativa de um líder regional do século XXI deveria ser composta por propostas e políticas abertamente colaborativas, que visariam não apenas os objetivos econômicos e políticos do líder enquanto Estado, mas também alcançar benefícios para a região de modo coletivo.

Deste modo, as características atualizadas do papel de líder regional incluiriam, em primeiro lugar, a autoidentificação com uma região e com responsabilidades específicas a serem desempenhadas nas relações regionais, como já foi apontado por Holsti (1970) na sua definição. Adicionalmente, argumentamos que um país que

68 Trecho original: "(…) duties or special responsibilities that a government perceives for itself in its relation to states in a particular region with which it identifies" (HOLSTI, 1970:261).

visiona a ativação do papel primário de líder regional no século XXI apresentaria: discursos favoráveis à integração regional e uma narrativa de que a cooperação com outros atores da região traria benefícios domésticos (desenvolvimento interno) e externos (reconhecimento internacional) para o Estado. O esquema a seguir faz referência às características necessárias para a concepção atualizada do papel de líder regional, que sugerimos neste trabalho.

Figura 5 – O Papel de Líder Regional



Elaboração própria.

A identificação com a região e com responsabilidades específicas que o Brasil teria foram mencionadas por Celso Amorim logo no seu discurso de posse, em 2003, onde o novo ministro de Relações Exteriores afirmou que “o processo democrático de mudança que o Brasil atravessa atualmente no governo Lula pode servir de inspiração e estabilidade para toda a América do Sul” (BRASIL, 2008a:44, tradução da autora[69]). Logo, existia na narrativa dos *policymakers* uma ideia de que o Brasil deveria se colocar regionalmente de modo a ser um exemplo para os vizinhos (o que, no entanto, insinuava um certo tom paternalista).

69 Trecho original: “The democratic process of change that Brazil is presently going through under the Lula Government may serve as an element of inspiration and stability to the whole of South America” (BRASIL, 2008a:44).

Para além disso, havia nos discursos de Lula e Amorim uma clara disposição a atuar de forma mais incisiva na região, de um modo até então inédito. Esta vontade foi refletida mais claramente nas suas falas sobre como o Brasil empregaria capital político e recursos diplomáticos para intervir em crises regionais, caso lhe fosse solicitado, uma posição que delineou também o despertar de uma narrativa sobre "não-indiferença", que se consolidou como uma das grandes características da política externa petista (BURGES, 2005).

Em termos de discursos a favor da integração regional, o Brasil performou de acordo com o esperado pelas características do papel. Na ocasião do seu discurso de posse, Lula afirmou que o Brasil apoiaria "todos os arranjos institucionais necessários para que floresça um verdadeiro sentido de identidade (…) da América do Sul" (BRASIL, 2008a:43, tradução da autora[70]), reforçando no mesmo discurso que o Brasil, durante o seu governo, teria uma posição colaborativa em termos não apenas de integração comercial e econômica na região, mas também nas suas dimensões sociais, culturais e científico-tecnológicas. Celso Amorim afirmou que a gestão via a integração da América do Sul como "uma necessidade", mas também como "um projeto" (BRASIL, 2008a). Esse "projeto" de integração sul-americana ganhou forma em iniciativas coletivas, como a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008.

A narrativa pró integração regional foi uma das mais fortes características do governo Lula, e, mais do que o reflexo da ativação de uma concepção de papel nacional, também se traduziu em resultados. Um exemplo seria que no último ano do seu segundo mandato, 2010, 68% dos mais de US$923 milhões gastos pelo Brasil com cooperação internacional foi destinado a países que faziam parte da América do Sul, América Central e Caribe, entre eles Paraguai, Bolívia, e Peru (MILANI et al, 2014; IPEA, 2013). A preferência pela cooperação internacional também traduziu uma linha da performance brasileira de não buscar "uma estratégia hegemônica de projeção de poder clássico na América do Sul" (SOLTE, 2015:46, tradução da autora[71]).

---

70 Trecho original: "We will support all necessary institutional arrangements, so that a true (...) South American sense of identity may flourish" (BRASIL, 2008a:43).

71 Trecho original: "Brazil has not pursued a hegemonic strategy of classical power projection in South America" (SOLTE, 2015:36).

Deste modo, a América do Sul foi entendida pela gestão como um espaço de maior legitimidade para um projeto de liderança regional, em comparação com a ideia de América Latina, uma percepção que seria nivelada pelo pensamento, já mencionado nesta seção, de que o fortalecimento da região como eixo alternativo de poder seria fundamental em um mundo que criava contornos cada vez mais multipolares naquele momento (MILANI et al, 2014). Seria a partir desta percepção que se sustentaria a ideia de que a integração seria benéfica para a região de modo coletivo, mas também para o Brasil em termos individuais, a última característica necessária para a concepção do papel de líder regional.

Segundo Herz (2011), desde meados dos anos 1990 o Brasil via nas relações regionais as bases para o seu desenvolvimento econômico e para uma participação de destaque no comércio internacional, uma tendência que continuou durante o governo Lula. Saraiva (2011) expandiu esta ideia para uma dimensão política ao afirmar que a gestão petista buscou desenvolver a liderança brasileira na América do Sul por meio de uma posição de agente pró-consenso regional, associando o processo de integração ao desenvolvimento nacional. Isto foi confirmado por Celso Amorim em discurso, onde o Chanceler entendeu que uma América do Sul "politicamente estável, socialmente justa e economicamente próspera é um objetivo que vale a pena perseguir, não apenas como uma expressão normal de solidariedade, mas também porque é um meio de garantir nosso próprio progresso e bem-estar" (BRASIL, 2008a:44, tradução da autora[72]).

De Lima e Hirst (2006) destacam esta dimensão ao apontarem que, entre as principais linhas da política externa brasileira do governo Lula para a América do Sul, permeava-se uma estratégia que entendia a expansão da presença política, em especial, do Brasil na região como uma ferramenta que fortaleceria automaticamente as aspirações globais do país. Esta expansão sendo bem-sucedida, geraria uma influência que permitiria que se consolidasse um apoio regional para o plano de alargamento da presença do Brasil nos fóruns de decisão mais importantes da governança global. Percebe-se, assim, que a performance do papel de líder regional

72 Trecho original: "A South America that is politically stable, socially just and economically prosperous is an objective worth pursuing, not only as a normal expression of solidarity, but also because it is a means to ensure our own progress and welfare" (BRASIL, 2008a:44).

era altamente dependente das expectativas dos outros países sul-americanos sobre o Brasil.

Por conta disso, não se pode subestimar a importância das expectativas (prescrições) de papéis no caso do Brasil tentando performar enquanto líder regional, uma vez que outros países da América do Sul, especialmente a Argentina e a Venezuela, apresentaram reservas em relação a inserção brasileira como o único líder da região (WEHNER, 2014). De fato, segundo Onuki, Mouron e Urdinez (2016), o Brasil não foi capaz de persuadir as outras potências médias regionais a apoiar sua ascendência à liderança, com a Argentina ativamente trabalhando para que o país não fosse visto como o único a representar a região. Grande parte da resistência dos vizinhos vinha da percepção (de fato, correta) de que o Brasil não desejava o status de potência regional como um objetivo em si, mas como uma alavanca para realizar seu objetivo principal, que seria se promover ao status de grande potência global.

Para além disso, a identificação do Brasil com a América do Sul seria um desenvolvimento relativamente recente na política externa do país, começou a ganhar formas mais concretas nos anos 1990, e portanto, havia uma resistência em aceitar o Brasil como representante da região, especialmente em espaços protagonistas em instituições multilaterais, como a ONU. O surgimento de sentimentos nacionalistas em alguns países vizinhos também trouxe tensões e desafios às aspirações de liderança regional do Brasil (STOLTE, 2015; SARAIVA, 2011).

A questão é que, por causa da resistência à liderança brasileira, a performance deste papel ativo foi afetada. As expectativas de papel prescritas pelos vizinhos sul-americanos não podem ser ignoradas. A dificuldade dos outros países da região em aceitar esta liderança definiu grande parte da performance do Brasil, especialmente quando olhamos para as concessões feitas pelo governo do país para não causar grandes tensões com os vizinhos, como foi o caso na negociação da usina de Itaipu (SARAIVA, 2011). Por isso, a performance brasileira estaria mais ligada à ideia de liderança situacional na América do Sul, onde, em momentos de crise diplomática dentro da região, o país conseguiu exercer um papel mais ativo de líder (MOURÓN; ONUKI, 2015).

Dessa forma, mesmo que o país tenha preenchido todas as características necessárias para a formulação desta concepção de papel e para a sua consolidação como um papel ativo para a gestão Lula, é inegável a incidência das expectativas dos outros Estados da região no que eventualmente se configurou como a performance do país.

Por consequência, assim como no caso da Argentina com o papel de colaborador do subsistema regional, o exemplo do Brasil reafirma a ideia de que nem sempre uma concepção de papel que existe no nível discursivo será performada da forma que sua narrativa foi colocada. Na próxima seção, ao resumirmos nossas conclusões sobre as concepções de papel primárias durante o governo Lula, refletiremos um pouco mais sobre essa questão.

- **3.4 Governo Lula: síntese sobre concepções de papel nacional primárias**

Uma vez que classificamos e explicamos as concepções de papel primárias que foram ativadas pelo Brasil durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é preciso fazer, assim como no capítulo anterior, uma compilação desta análise para finalmente avançarmos para o capítulo final deste trabalho, onde examinaremos a política externa de direitos humanos do país no mesmo período.

Segundo Saraiva (2011), a política externa do governo petista insistiu em abordagens alternativas sobre os direitos humanos no âmbito multilateral, com o desenvolvimento e a redução da desigualdade sendo tratados de modo igualmente importante às questões de segurança. Por isso, a análise que foi feita neste capítulo será fundamental para entender melhor as escolhas da gestão em termos de prioridades temáticas, e se os papéis primários impactaram no conteúdo dos papéis auxiliares. Em resumo, para entender os papéis secundários, formulados pela política externa de direitos humanos do Brasil, é preciso olhar para os seus papéis primários descritos aqui.

A narrativa do governo Lula sobre sua política externa foi delimitada por elementos tradicionais da diplomacia brasileira. Disse Celso Amorim, em discurso: “O Brasil pode e deve contribuir para a construção de uma ordem mundial pacífica e harmoniosa, alicerçada no Estado de Direito e nos princípios do multilateralismo[73]

73 Trecho original: “Brazil can, and must contribute towards the construction of a peaceful and harmonious world order, founded on the Rule of Law and on the principles of multilateralism”

(BRASIL, 2008a:17-18)". Para além disso, foi profundamente ditada pelas preferências da gestão, como a integração sul-americana e o destaque para os temas referentes à justiça social. O objetivo era traçar um perfil de inserção específico para o Brasil.

Este perfil teria como princípio, primeiramente, a ideia de que a narrativa internacional ajudaria a legitimar algumas ações domésticas da gestão. Assim foi com o caso do Fome Zero, que foi reconhecido pela organização não-governamental ActionAid como a mais bem-sucedida estratégia de combate a fome no mundo em desenvolvimento, trazendo reconhecimento internacional para o programa (FRAUDORFER, 2013). Ao mesmo tempo, o reconhecimento dos avanços domésticos ajudaria a elevar o status do Brasil em fóruns internacionais, reforçando as credenciais do país em seus esforços para ocupar lugares mais centrais nessas instituições.

Os papéis de catalisador de reformas e de líder regional dialogam diretamente com este perfil. No nível global, a defesa de reformas em instituições multilaterais e a constante crítica ao seu *status quo*, notoriamente desigual em termos organizacionais e políticos, vieram acompanhadas da ideia de que o Brasil seria um candidato natural para espaços protagonistas nessa conjuntura.

No nível regional, a narrativa pró integração construiu a ideia de que a América do Sul pode e deve agir como um bloco no plano da governança global, ao mesmo tempo em que trouxe a ideia de que o Brasil teria as credenciais para liderar tais objetivos coletivos. Para além disso, existiu na percepção dos *policymakers* brasileiros a ideia de que esta liderança regional colaboraria também para o objetivo central de promoção do status do Brasil no sistema internacional.

Finalmente, conclui-se que os papéis ativos de catalisador de reformas e líder regional foram pilares de um projeto maior de ascensão do país, que buscava alterar o status do Brasil externamente, no nível regional e mundial. Mais do que isso, performou-se uma política externa de reforço mútuo, onde ações domésticas bem-sucedidas foram creditadas no plano externo, e esta credibilidade se refletiu em sustentação política interna. O próximo capítulo procura responder se o objetivo central de promoção de status do Brasil incidiu nos papéis formulados e ativados

---

(BRASIL, 2008a:17-18).

pela sua política externa de direitos humanos, além de refletir também sobre a relação entre os papéis primários da Argentina e sua PEDH.

- **4 – Política Externa de Direitos Humanos: os papéis auxiliares e a performance de Argentina e Brasil**

A partir da segunda metade do século XX, os debates sobre a natureza, o conteúdo e a aplicabilidade dos direitos humanos ganharam considerável espaço nas relações internacionais, principalmente por causa do impacto das violações ocorridas durante a Segunda Guerra Mundial. O impacto desse ganho de relevância do tema pôde ser sentido já nas relações bilaterais entre os países, mas, principalmente, nas multilaterais, com a criação de órgãos internacionais cujas funções seriam especificadamente monitorar a situação dos direitos humanos nos países, como a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CNUDH) e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Por isso, aumentou a necessidade dos países passarem a desenvolver uma política externa de direitos humanos cada vez mais especializada e complexa.

Com base nesta ideia, despontamos a seguinte pergunta: o que seria uma política externa de direitos humanos (PEDH)? Segundo o conceito que trazem Baehr e Castarmans-Holleman (2004), a PEDH pode ser entendida como o conjunto de atividades dos *policymakers* de um país para influenciar outros Estados no sentido de desenvolver estratégias e políticas com o intuito de melhorar o respeito pelos direitos humanos. Para O'Flaherty et al (2011), uma política externa de direitos humanos visa persuadir outros países a introduzir medidas para fazer avançar a implementação dos direitos humanos e dissuadi-los de tomar medidas contrárias a esses direitos. A esta percepção geral, Luard (1981) acrescenta que os governos devem atuar não apenas fazendo declarações gerais sobre a importância do respeito pelos direitos humanos, mas também posicionando-se a favor de que medidas relacionadas a países individuais sejam tomadas, para induzi-los a mudar suas políticas que são consideradas prejudiciais aos direitos humanos segundo as percepções do regime internacional.

Desse modo, entende-se que diversos autores conceituam a PEDH com base nas ações dos países em relação às violações de outros atores estatais. A maioria dos ativistas internacionais de direitos humanos (especialmente aqueles que fazem parte de grandes ONGs internacionais) também insiste que os países devem fazer uso de sua influência para pressionar outros Estados a respeitar os direitos humanos (DA

SILVA, 2017). A partir desses princípios, pode-se inferir que esta parcela dos conceitos sobre a PEDH teria, em sua essência, uma nuance intervencionista, se entendemos que intervenção seria o posicionamento (seja em ações ou narrativas) de um Estado sobre os assuntos internos de outro. Nesse contexto, esta nuance seria especialmente patrocinada pelas grandes potências consideradas democracias liberais, que teriam interesse em exportar suas normas e valores para o mundo em desenvolvimento.

Levando isso em consideração, entendemos que este elemento intervencionista viria a sustentar premissas da literatura, como as que observamos em Risse, Ropp e Sikkink (1999), que sugerem uma socialização das normas de direitos humanos numa direção Norte-Sul. Por isso, consideramos neste trabalho que o objetivo de influenciar outros países não é a única função de uma política externa de direitos humanos, mas uma de suas facetas. Esta pesquisa trata de mais algumas que devem ser consideradas, em especial, aquelas importantes para países periféricos, como: a PEDH como parte de um projeto de inserção internacional para elevação de status de um país, como ferramenta de reforço de políticas públicas voltadas para o ambiente doméstico ou, ainda, como um espaço para que um país fundamente uma crítica à instrumentalização das regras dos regimes multilaterais por parte de potências do Norte para sustentar a dependência do Sul.

Por isso, adotamos uma posição mais próxima a de Merke e Pauselli (2013), que afirmam que a política externa de direitos humanos deve ser entendida a partir da ideia mais geral de apoio e promoção dos mesmos por um país para além das suas fronteiras. Ou seja, a PEDH não necessariamente implica em uma narrativa ou ação que intervém ou condena outro Estado. Simultaneamente, também adotamos a ideia de Forsythe (2000), ao definir que a autoimagem dos países afeta a atenção dada aos direitos humanos, e pode ser discutida também em termos dos papéis que os Estados escolhem desempenhar neste campo. Enfatizando a importância de analisarmos o conteúdo de uma política externa de direitos humanos, Brysk (2009) afirma que noções de papéis podem convergir para um pacote específico de identidade e promoção de direitos.

Em termos de concepções de papéis, Wish (1980) propõe a ideia de que existiria um tipo de papel que seria ativado por um país de acordo com uma classificação

segundo o seu conteúdo ou área de performance, e uma das categorias propostas pela autora é a de “valores universais”. Essa categoria incluiria papéis como “defensor da paz” ou “apoiador da democracia”. Dentro dessa lógica, podemos olhar para os direitos humanos como uma área com potencial para instigar a formulação de papéis auxiliares - aqueles performados em diversos ambientes do sistema, mas não proeminentes, segundo Thies e Sari (2018) – e onde inúmeras identidades poderiam ser ativadas, não limitando-se apenas a classificar um Estado tão somente como “promotor dos direitos humanos”.

Esta pesquisa se propõe, assim, a abrir a caixa da ideia de “promotor de direitos humanos” e olhar para o seu conteúdo para entender que tipo de direitos humanos foram promovidos por Argentina e Brasil e quais as estratégias de performance adotadas por ambos. A partir dos breves panoramas traçados anteriormente sobre os papéis ativos primários da política externa argentina e brasileira, e levando em consideração a premissa de Aras e Gorener (2010:77), de que “papéis nacionais diferentes produzem preferências e impulsos diferentes em relação a questões de política externa”, procuramos classificar os papéis auxiliares ativados pela política externa de direitos humanos dos dois países durante o período de 2003 a 2010, dando destaque para o impacto dos fatores identitários no processo de concepção de tais papéis. Nossa hipótese é a de que este tipo de fator, ou seja, identitário, somados às especificidades do processo decisório de política externa de cada um dos países, são os principais determinantes da ativação de uma concepção de papel no âmbito de uma política externa de direitos humanos.

Em vista disso, este capítulo se inicia com uma análise sobre como narrativas e performance se dão, de modo geral, em termos de política externa de direitos humanos. Em seguida, investigaremos as concepções de papel auxiliares ativadas pela PEDH de cada um dos governos sendo analisados neste trabalho, ou seja, de Néstor Kirchner e de Lula da Silva. Mais adiante, trataremos da performance da PEDH argentina e brasileira, analisando fatores como assinatura de tratados, ativismo em organizações multilaterais e cooperação internacional para os direitos humanos, para concluir se tal performance da PEDH foi harmônica com os papéis secundários definidos pelos *policymakers,* e, principalmente, qual foi a sua relação com os papéis primários ativos de cada um desses países.

- **4.1 Uma introdução à diplomacia de direitos humanos**

Uma diplomacia de direitos humanos (*human rights diplomacy*) poderia ser entendida como aquela que viabiliza a utilização da negociação e da persuasão para o propósito específico de promover e proteger os direitos humanos. Segundo O'Flaherty et al (2011:2, tradução da autora[74]), este tipo de diplomacia "tem um objetivo a longo prazo de desenvolver e alterar leis, políticas, práticas e sistemas para garantir a implementação duradoura dos direitos humanos". Segundo esta abordagem, a diplomacia de direitos humanos seria um elo entre a codificação dos direitos humanos no direito internacional e a *advocacy*, que levaria à implementação de normas e padrões (SALAMA, 2011). O propósito desta seção é discutir o conceito e chegarmos a uma posição sobre qual seria, de fato, a função de uma política externa de direitos humanos.

Para se considerar a performance de uma diplomacia de direitos humanos, é fundamental levar em conta que, esta, talvez até mais do que as outras dimensões da política externa de um Estado, enfrenta dilemas persistentes. Este é um âmbito onde questões de valores, ideologia, interesses políticos e comerciais constantemente se fazem presentes, e não é incomum que haja embates, contradições. Comprometer-se com a defesa dos direitos humanos a nível internacional (especialmente em espaços multilaterais da governança global, onde a definição de direitos humanos ocidental é dominante) leva *policmakers* de um país a regularmente tomar decisões que podem oscilar entre o pragmatismo e o idealismo. Consequentemente, tais decisões obrigam um país a enfrentar as suas repercussões domésticas e internacionais.

De fato, há quem defenda que a própria noção de uma diplomacia de direitos humanos, por demandar respostas adaptáveis à conjuntura política e econômica do sistema internacional, pode ser considerada uma contradição. Segundo esta visão, a causa dos direitos humanos, em tese, não pode ser flexibilizada. Afinal, estes seriam valores importantes demais, fundamentais para a manutenção da dignidade humana e inegociáveis, deveriam ser defendidos ativamente por todos os países que se autoproclamam democracias (ULRICH, 2011). Contudo, sabe-se que nas relações

74 Trecho original: "(…) Has a long-term aim to develop and change laws, policies, practices and systems to ensure the lasting implementation of human rights" (O'FLAHERTY et al, 2011:2).

internacionais as resoluções de conflitos e problemas não pode ser simplificada desta forma.

Por isso, entendemos que uma abordagem que não considera a dialética entre a importância de valores tidos como ideais e a questão da prática política não abraça a realidade do sistema internacional, afinal, a política externa é o resultado de um jogo de dois níveis, em que pressões domésticas se combinam com as internacionais para produzir uma dada política, em uma determinada situação, por um determinado tempo, o que, inclusive, pode produzir comportamentos contraditórios por parte dos Estados (FORSYTHE, 2000; MILANI; PINHEIRO; DE LIMA, 2017). De modo mais claro: uma diplomacia de direitos humanos, mesmo diante da sua conceituação ideológica, baseada em valores tidos como indiscutíveis pelo sistema internacional, provavelmente nunca será alinhada com os direitos humanos de modo completo.

Em termos práticos, uma diplomacia dos direitos humanos incluiria, de modo geral, tentativas racionais de realizar certos objetivos e usar instrumentos específicos para defender e promover os direitos humanos (DEHSHIRI; NESHASTESAZAN, 2018), e não se limitaria a apenas expor um país violador, mas também a resolver questões por meio de mecanismos não violentos de diálogo. O objetivo final em prol dos direitos humanos não significaria, no entanto, que outras dimensões da política externa de um Estado não possam interferir na performance deste tipo de diplomacia.

Assim sendo, embora seja possível reconhecer que “encontrar o equilíbrio certo entre ajudar e condenar uma nação (…) é o que abrange a diplomacia dos direitos humanos em seu sentido mais verdadeiro” (GHOSAL; PAL, 2020:8, tradução da autora[75]), é impossível negar a sua faceta política. Com base nesta ideia, diálogo e adaptação parecem ser elementos fundamentais de uma diplomacia de direitos humanos que, de modo realístico, seria definida por muito mais do que apenas pela defesa de valores supostamente universais que foram impostos pelos atores que ocupam posições privilegiadas no sistema.

Para os fins desta pesquisa, a definição que mais se aproxima do que pretendemos analisar neste trabalho seria a de Mullerson (1996 apud STEMMET, 2002:66,

75 Trecho original: “Striking the right balance between aiding and condemning a nation (...) is what encompasses human rights diplomacy in its truest sense” (GHOSAL; PAL, 2020:8).

tradução da autora[76]), que afirma que a diplomacia de direitos humanos, em seu melhor formato, seria “o uso de instrumentos de política externa para promover os direitos humanos, bem como o uso de questões de direitos humanos para o bem de outros objetivos de política externa”.

Segundo Brysk (2009), Estados considerados promotores de direitos humanos teriam duas características: 1) uma tradição de direitos já estabelecida ou recentemente conquistada, que seria considerada uma contribuição crucial para outros objetivos sociais, como a paz e o desenvolvimento e 2) uma performance baseada no enquadramento de problemas em termos de normas cosmopolitas para encorajar a busca de uma política externa baseada em princípios, como uma forma de *soft power*. Complementando esta ideia, entendemos que as estratégias de uma diplomacia dos direitos humanos são complexas e diversas, e que dificilmente haverá um padrão ideal de performance nesse sentido.

Por isso, sustentando a primeira característica apontada por Brysk (2009), entendemos que uma “tradição de direitos humanos”, estabelecida ou conquistada, se relacionaria diretamente com a autoimagem de um país (FORSYTHE, 2000). Nesse sentido, abraçando também a segunda característica apontada por Brysk (2009), defendemos que, para os Estados promotores de direitos humanos, a estratégia de fomentar esta narrativa não se daria por conta de um altruísmo excepcional, mas sim como uma via alternativa e conscientemente construída de interesse nacional (BRYSK, 2005). Assim, nos afastamos ao máximo de uma noção onde uma diplomacia de direitos humanos seria puramente idealizada, baseada em valores universais por si só, e nos aproximamos de uma fórmula menos homogênea, que une ideais, relações políticas, capacidades diplomáticas e materiais e autoimagem (construída e sustentada segundo a avaliação dos tomadores de decisão).

Finalmente, não se pode olvidar que, dentro da ideia de uma diplomacia dos direitos humanos, deve se considerar alguns pontos essenciais sobre o próprio conceito prioritariamente promovido no regime internacional. Segundo Boaventura de Sousa Santos e Chauí (2014:32), “a busca de uma concepção contra-hegemônica dos

76 Trecho original: “The use of foreign policy instruments in order to promote human rights, as well the use of human rights issues for the sake of other foreign policy aims” (Mullerson, 1996 apud STEMMET, 2002:66).

direitos humanos deve começar por uma hermenêutica de suspeita (...) em relação às concepções dos direitos humanos mais diretamente vinculadas à sua matriz liberal e ocidental". Esta questão torna-se especialmente importante quando analisamos os casos de países da América Latina.

Fundamentando-se numa noção própria, as PEDH dos países da América Latina mostraram-se, em diversos momentos, desacopladas dos debates centrais sobre direitos humanos introduzidos pelo Norte. Historicamente, estas PEDH refletiram debates domésticos sobre a interdependência dos direitos humanos, a importância primordial do direito ao desenvolvimento, e a priorização de direitos civis e políticos versus de direitos econômicos e sociais (a primeira influenciada pela posição dos EUA, e a segunda pela teoria marxista e pela retórica de solidariedade entre os países periféricos) (EGUIZABAL, 2000). Este último debate, em especial, ganha uma importância ainda maior quando pensamos em analisar o conteúdo de uma diplomacia de direitos humanos promovida por um país latino-americano. De acordo com Piovesan (2004):

> "Se, tradicionalmente, a agenda dos direitos humanos se centrava na proteção dos direitos civis e políticos, sob o forte impacto da 'voz do Norte', estamos atualmente testemunhando a ampliação dessa agenda (…) que vem incorporando novos direitos, com uma ênfase nos direitos econômicos, sociais e culturais" (PIOVESAN, 2004:28, tradução da autora[77]).

Considerando a tendência de continuação destes debates pelos governos dos países do Sul Global no início do século XXI, a periferia do sistema internacional reviveu a noção de direitos humanos sociais e econômicos para justificar suas demandas por um sistema internacional mais justo.

Na América Latina, o debate sobre a importância dos direitos de primeira geração versus os de segunda geração ganhou força domesticamente, com partidos à direita do espectro político utilizando-os como ferramenta para a sua narrativa contra o comunismo, e defendendo o direito à propriedade privada. Ao mesmo tempo, grande parte dos partidos de esquerda na região se concentrou na defesa da justiça social e dos direitos econômicos e sociais, se engajando também na denúncia do conceito dominante de direitos políticos e individuais, que, na sua visão, seriam

77 Trecho original: "If, traditionally, the human rights agenda focused on the protection of civil and political rights, under the heavy impact of the 'voice of the North', we are currently witnessing the expansion of this traditional agenda, which is incorporating new rights, with an emphasis on economic, social and cultural rights" (PIOVESAN, 2004:28).

instrumentalizados à nível multilateral pelas potências do Norte, funcionando como um dos aparelhos do imperialismo no sistema internacional (EGUIZABAL, 2000).

A fim de introduzir uma análise sobre a política externa de direitos humanos de Argentina e Brasil, precisamos conhecer as narrativas temáticas e a performance de cada país, segundo os papéis auxiliares que foram ativados pelos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva. Tanto Argentina, quanto Brasil, podem ser considerados Estados promotores dos direitos humanos, seja pelo seu histórico de assinatura e ratificação de tratados internacionais, ou pela incorporação do respeito a esses direitos em suas Constituições. Não obstante, não podemos nos descuidar do que afirma Brysk (2009) sobre uma política externa de direitos humanos ideal: não basta a existência de uma cultura ou de grupos sociais que sejam defensores dos direitos humanos no âmbito doméstico, mas sim uma estrutura ou processo de política externa que permita a ampla participação da sociedade civil na definição da avaliação e projeção do interesse nacional.

Os Estados que são democracias consideradas potências médias, ou intermediárias, são os mais ativos internacionalmente em questões de direitos humanos. Simultaneamente, Estados democráticos vistos como potências emergentes veriam numa ativa política externa de direitos humanos uma ferramenta imaterial de onde discutir questões globais e aumentar seu *soft-power* (BRYSK, 2009; MERKE; PAUSELLI, 2013). Seria dentro dessa conjuntura que se perceberia a importância essencial de analisar as narrativas e a performance de Argentina e Brasil em termos de política externa de direitos humanos. Segundo Baehr e Castermans-Holleman (2004:21):

> "(...) Pode-se afirmar que, se queremos ter uma boa imagem da política de direitos humanos de um país e suas possibilidades de exercer influência a esse respeito, vários fatores devem ser levados em consideração. Não apenas as tradições políticas devem ser consideradas, mas também deve-se prestar atenção à posição de um país na arena internacional e às possibilidades que tem de exercer influência" (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004:21, tradução da autora[78]).

78 Trecho original: "(…) It can be stated that if we want to have a good picture of the human rights policy of a country and its possibilities to exercise influence in this respect, several factors should be taken into account. Not only should the political traditions be considered, but attention should also be paid to the position of a country in the international arena and the possibilities it has to exercise influence" (BAEHR; CASTERMANS-HOLLEMAN, 2004:21).

Em vista disso, consideramos que tanto a narrativa argentina quanto a brasileira estão relacionadas a elementos distintos dos seus processos decisórios, que já foram introduzidos brevemente nos capítulos anteriores. Porquanto, as próximas seções terão como objetivo explorar características específicas da política externa de direitos humanos de Argentina e Brasil, focalizando em elementos próprios da cultura política[79] de cada um dos países, para analisar os papéis ativados pelos governos Kirchner e Lula para o tema, assim como a performance de tais papéis.

- **4.2 Política Externa de Direitos Humanos do Governo Kirchner e o papel de *player* de nicho**

> "Este gobierno desea lo que quiere la mayoría del pueblo argentino: reconciliación con justicia, con memoria y con verdad" (KIRCHNER, 2007a).

A concepção de papel ativada pela narrativa da política externa de direitos humanos desenvolvida pelo governo de Néstor Kirchner estaria condicionada a pelo menos dois elementos principais que seriam característicos da Argentina naquele momento: 1) o envolvimento altamente organizado da sociedade civil na política doméstica e 2) as convicções político-ideológicas de Néstor Kirchner, que convergiram com uma cultura política já solidificada no país, que tinha como matriz do movimento em prol dos direitos humanos uma forte filiação aos direitos civis e políticos, especialmente aqueles relacionados aos direitos à memória e justiça para as famílias das vítimas mortas, torturadas ou desaparecidas durante a ditadura.

A conjuntura política doméstica da Argentina no momento de posse de Néstor Kirchner, como já foi mencionado no capítulo 2 deste trabalho, passava por um momento extremamente complicado, consequência das graves crises que foram iniciadas nos governos anteriores. O objetivo principal do presidente eleito era reverter o processo de desintegração social e política que estava em curso naquele momento. Segundo Merke (2022), em entrevista à autora, a política externa foi muito mais focada na questão da dívida e nas relações com a região, mas os problemas mais importantes eram internos, e tinham a ver com a reconstrução da autoridade presidencial e com a garantia de uma economia em crescimento.

79 Nesta pesquisa, como já foi mencionado, considera-se cultura política o "conjunto de procedimentos, princípios e valores que se traduzem numa prática (...) no sentido de refletir uma visão de mundo" (PENNA, 2000:65 *apud* LENA JÚNIOR, 2012:156).

Por isso, a Argentina do governo Kirchner buscou se inserir no sistema internacional nas dimensões possíveis para a conjuntura contemporânea ao início dos anos 2000, de descrédito internacional sobre o país, onde, segundo Merke (2022), havia "pouca margem de ação" para a política externa. Esta conjuntura significava também que, com base na posição internacional desvantajosa da Argentina naquela naquele momento, uma "opção potencialmente benéfica para melhorar a gravitação internacional" do país seria um investimento das capacidades diplomáticas na construção de uma narrativa de *soft-power,* baseada em recursos intangíveis, uma vez que uma influência baseada em recursos considerados "*hard*" também não era um caminho possível (CERUTTI, 2017:42, tradução da autora[80]).

A cultura política argentina, altamente sustentada na autoimagem de um país promotor e defensor dos direitos humanos, parecia ser um recurso promissor neste sentido. O governo Kirchner, vendo o lugar da Argentina como um país do Sul Global, mas que ainda assim fazia parte do grupo de democracias ocidentais, entendeu que a PEDH deveria ser entendida em termos de assumir compromissos e respeitá-los, e não por meio da pressão para que os direitos humanos fossem protegidos em outros países (PAUSELLI, 2022). Para além disso, ganhou força em meio aos tomadores de decisão da administração a percepção de que uma política externa autônoma seria uma ferramenta essencial para uma guinada no desenvolvimento da Argentina, consequentemente ajudando o governo a cumprir as demandas sociais daqueles afetados pela crise neoliberal.

Considerando essas questões conjunturais, e somando-as ao que já sabemos sobre os papéis primários ativados pela Argentina durante o governo de Néstor Kirchner, a expectativa criada seria uma onde o papel de pleiteador de reformas e o de colaborador regional viessem a influenciar a ativação de um papel auxiliar de política externa de direitos humanos com conteúdo dedicado majoritariamente aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, é importante falar sobre como o reconhecimento da importância dos direitos econômicos e sociais foi transportado para a narrativa internacional da Argentina, refletindo uma dimensão da proposta neodesenvolvimentista do governo. O presidente afirmou em seu discurso de 2004 na Assembleia Geral das Nações

80 Trecho original: "(…) Opción potencialmente beneficiosa para mejorar la gravitación internacional fue la del llamado poder blando" (CERUTTI, 2017:42).

Unidas que “a estabilidade e a segurança também são afetadas pela fome e pela pobreza extrema, pela exclusão social” (KIRCHNER, 2004, tradução da autora[81]). Esta menção à questões como desigualdade social, numa conjuntura internacional pós-11 de Setembro, que era marcada principalmente por um quase monopólio dos temas de segurança internacional nas agendas multilaterais, foi um sinal importante de como, para o Sul Global, independente da conjuntura internacional, os direitos humanos econômicos e sociais sempre seriam um fator importante, especialmente na América Latina.

No entanto, apesar de não negarmos a importância dos direitos de segunda geração para a gestão (defendê-los foi parte de muitos dos discursos internacionais e domésticos de Kirchner), é preciso reconhecer também que a dimensão mais importante da narrativa da política externa de direitos humanos da Argentina esteve parqueada em outro tipo de direitos. Segundo Pauselli (2022), em entrevista à autora, a Argentina teria priorizado os direitos de primeira geração no período. Durante o governo de Néstor Kirchner o conteúdo central da política de direitos humanos esteve profundamente enraizado nos temas de direitos à memória e justiça (tradicionalmente ligados aos direitos civis e políticos), e foram esses direitos os responsáveis pela ativação do papel de PEDH do país. De fato, o especialista reforça que foi apenas no governo seguinte, de Cristina Kirchner, que houve uma ênfase maior em direitos de segunda geração, principalmente por causa da aproximação com a Venezuela de Hugo Chávez.

Em primeiro lugar, a PEDH com conteúdo focado em direitos de primeira geração do governo de Néstor mostrou-se mais suscetível ao impacto conjunto dos movimentos sociais e da luta das organizações de direitos humanos sobre o seu processo de formulação, ainda que de modo não institucionalizado. Em termos de deliberação, houve a permanência do modelo da proeminência do Executivo derivado do processo decisório geral da política externa argentina, contudo, é inegável que o seu braço de direitos humanos foi a dimensão onde os movimentos organizados da sociedade civil encontraram maior margem de manobra para incidir numa formulação de concepção de papel. Tal margem de manobra certamente foi construída a partir da cultura política específica de direitos humanos que existe na

81 Trecho original: “(...) La estabilidad y la seguridad se ven también afectadas por el hambre y la pobreza extrema, por la exclusión social” (KIRCHNER, 2004).

Argentina. Segundo Sutton (2015), há um uso extensivo da linguagem dos direitos humanos no país, e sua disseminação e sedimentação entre as pessoas comuns são consequência direta do trabalho das organizações e movimentos da sociedade civil.

Apesar de o discurso desses grupos ter alcançado capilaridade na sociedade, os primeiros 20 anos de democracia na Argentina demonstraram que o Estado não conseguiu acompanhar as crescentes demandas de direitos civis e políticos no país. Isso se deu, não exclusivamente, mas principalmente, por causa do retrocesso representado pelas leis Ponto Final (1986) e Obediência Devida (1987)[82], que ofuscaram os avanços construídos pelos movimentos sociais, e anularam o julgamento das juntas militares e os resultados da comissão da verdade no início dos anos 1980.

Por conta desse cenário no âmbito doméstico, os ativistas locais passaram a construir vínculos internacionais importantes que, eventualmente, transformariam os movimentos sociais argentinos em uma parte vital das redes transnacionais de ativismo em direitos humanos. De acordo com Sikkink (2008), os ativistas argentinos foram instigadores de novas táticas de atuação em direitos humanos e mecanismos de justiça transicional a nível global. Em discurso no Conselho de Direitos Humanos da ONU em 2006, o ministro de Relações Exteriores de Kirchner, Jorge Taiana, reconheceu esta importância ao afirmar que as demandas da sociedade, mais do que encorajaram o desenvolvimento de políticas públicas no campo dos direitos humanos dentro do país, mas haviam se tornado parte da identidade da Argentina enquanto nação (TAIANA, 2006).

Por isso, com as políticas reparatórias e de memória que já haviam sido propostas por Néstor Kirchner desde a época da sua campanha, o governo passou a ganhar o apoio de diversas organizações sociais, até mesmo as incorporando em seu projeto político, como foi no caso emblemático das Mães da Praça de Maio. Segundo Romanin (2014), o discurso de Kirchner se construiu de modo a se reapropriar dos sentidos que estruturaram o discurso das Mães, acrescentando outros elementos que possibilitaram uma identificação de muitos ativistas com a sua figura e com as políticas do seu governo.

---

82 Ver nota 22.

De fato, o caso das Mães da Praça de Maio ilustra muito bem como a relação entre o presidente e os movimentos sociais foi um fator importante para a definição e sustentação de um papel ativo para a política externa de direitos humanos da Argentina durante o período, e como a questão da justiça de transição e das políticas de memória foi fundamental para solidificar esta relação. Isto ficou claro no discurso de posse do presidente, onde Néstor Kirchner estabeleceu: “faço parte de uma geração dizimada, punida com dolorosas ausências; entrei nas lutas políticas acreditando em valores e convicções que não pretendo deixar na porta da Casa Rosada” (KIRCHNER, 2003a, tradução da autora[83]). Deixando ainda mais clara a sua posição alinhada com o discurso dos movimentos sociais, o presidente disse, em 2004, durante a criação do Museu da Memória:

> “As coisas devem ser chamadas pelo nome e aqui se me permitem, não como parceiro e irmão de tantos colegas e irmãos que compartilharam aquele tempo, mas como Presidente da Nação Argentina, venho pedir perdão por parte do Estado nacional pela vergonha de ter ficado calado durante 20 anos de democracia devido a tantas atrocidades. Sejamos claros: não é o ressentimento nem o ódio que nos guia e me orienta, é a justiça e a luta contra a impunidade” (KIRCHNER, 2004a, tradução da autora[84]).

Desse modo, fazendo referência ao seu passado de militância contra a ditadura civil-militar e insinuando que suas percepções pessoais quanto às lutas de direitos humanos o acompanhariam durante seu mandato, o presidente argentino estabeleceu que direitos políticos como a memória e a justiça, seriam uma prioridade singular da sua gestão. Segundo Torres (2013), a política de direitos humanos se vinculou diretamente às convicções político-ideológicas do presidente, enquanto Barros (2009) assinalou que o kirchnerismo se apresentou como a única força política capaz de encarnar a luta por direitos humanos na Argentina democrática.

---

83 Trecho original: “Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada” (KIRCHNER, 2003a).

84 Trecho original: “Las cosas hay que llamarlas por su nombre y acá si ustedes me permiten, ya no como compañero y hermano de tantos compañeros y hermanos que compartimos aquel tiempo, sino como Presidente de la Nación Argentina vengo a pedir perdón de parte del Estado nacional por la vergüenza de haber callado durante 20 años de democracia por tantas atrocidades. Hablemos claro: no es rencor ni odio lo que nos guía y me guía, es justicia y lucha contra la impunidad” (KIRCHNER, 2004a).

No nível doméstico, a criação de um Museu da Memória no local que foi símbolo da repressão e da violência da ditadura, a Escola de Mecânica da Armada (que Néstor Kirchner chamou de "campo de concentração") e a transferência do imóvel para associações de direitos humanos, assim como outras ações internas tomadas pelo governo, como a criação do Arquivo Nacional da Memória e do Banco Nacional de Dados Genéticos[85], já demonstrava que Kirchner estava disposto a ir além da retórica e efetivamente implementar políticas públicas em prol do direito à memória e à justiça (ROMANIN, 2009).

A narrativa kirchnerista a favor dos direitos humanos catapultou à nível internacional principalmente depois que o Executivo revogou o Decreto 1581/2001 que proibia a extradição de ex-repressores militares, e promoveu uma campanha pela anulação das leis Ponto Final (1986) e Obediência Devida (1987). Finalmente, em junho de 2005, o movimento patrocinado por Kirchner e por organizações da sociedade civil provou-se bem-sucedido, quando a Corte Suprema de Justiça da Nação determinou a inconstitucionalidade das leis que previam anistia para os oficias que participaram de violações de direitos humanos durante a ditadura.

A emenda constitucional de 1994, que incorporava automaticamente os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo país à Constituição argentina, foi fundamental para definir a interpretação dos juízes sobre o que poderia ser feito. Na decisão, a Corte entendeu que as leis de anistia "orientam-se (...) para o 'esquecimento' das graves violações dos direitos humanos" e que, desse modo, se oporiam às disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, tornando-se, desse modo, "constitucionalmente intoleráveis" (SIMÓN et al, 2005, tradução da autora[86]). Este passo importante para a trajetória da luta por justiça e memória no país solidificou um marco para a justiça transicional a nível global, tornando-se um exemplo de caso de sucesso.

Foi a partir da criação prévia de uma narrativa sobre o tema na sociedade argentina, promovida primariamente pelas organizações da sociedade civil, da vontade política

85 O Banco Nacional de Dados Genéticos é o arquivo público de material genético e mostras biológicas de familiares de pessoas sequestradas e desaparecidas durante a ditadura argentina.

86 Trecho original: "(...) Se orientan, como toda amnistía, al 'olvido' de graves violaciones a los derechos humanos, se oponen a las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y resultan, por lo tanto, constitucionalmente intolerables" (SIMÓN et al, 2005).

de Kirchner enquanto presidente e da sua proximidade com tais movimentos de direitos humanos, que foi possível uma evolução considerável do debate sobre justiça transicional no país naquele momento. Na medida em que houve o desenvolvimento deste debate, abriram-se as portas para a consolidação da decisão da Corte Suprema de Justiça. Depois, foi a decisão da Corte que possibilitou a ativação definitiva do papel auxiliar de *player* de nicho para a política externa de direitos humanos da Argentina.

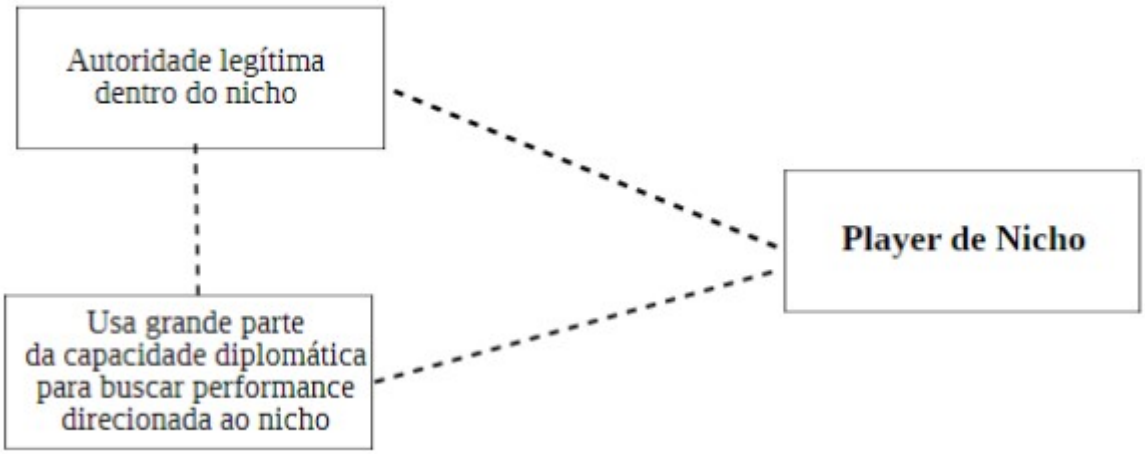
A gestão kirchnerista estabeleceu que promover e proteger os direitos humanos seria mais do que uma política de Estado, mas sim uma parte essencial da identidade da Argentina enquanto nação, e que por isso, deveria ser considerada um eixo central da política exterior do país (KIRCHNER, 2006a). A ideia de que os direitos humanos seriam parte da identidade nacional e da cultura política argentina é um dos pilares do papel de *player* de nicho.

A definição do papel de *player* de nicho está baseada no trabalho de Cooper (1997) sobre diplomacia de nicho. Segundo o autor, com o fim da Guerra Fria, aumentou o potencial de países considerados potências médias ou secundárias de assegurar nichos diplomáticos para si, buscando principalmente se afirmar de alguma forma no contexto internacional que ia se desenhando naquele momento. Nichos diplomáticos seriam escolhidos de acordo com interesses especializados do país e a sua experiência relacionada ao tema, em outras palavras, a diplomacia de nicho direcionaria sua atenção para domínios onde os países detém um alto grau de recursos simbólicos e qualificações diplomáticas/reputação internacional.

Levando em consideração o que sabemos sobre a diplomacia de nicho, deve-se acrescentar o que Petrasek (2013) afirma: que os Estados podem promover direitos humanos canalizando a atenção para temas específicos, como certas categorias de *sujeitos* de direitos (como mulheres, imigrantes, sem-terra), ou certos *tipos* de direitos (como liberdade de associação, autodeterminação). O destaque que o governo de Néstor Kirchner deu aos direitos políticos, em especial os direitos à memória, à verdade e à justiça, foi a ferramenta selecionada pela gestão para que o país se inserisse no nicho diplomático dos direitos humanos com força o suficiente para ativar seu papel de *player*.

Entendemos que duas características principais descrevem o papel de *player* de nicho: 1) a condição necessária de que o país em questão possua uma autoridade legítima dentro deste nicho e 2) o fato de que o país usa grande parte da sua capacidade diplomática direcionada ao seu nicho, especialmente nas organizações multilaterais. Ou seja, o país que ativa este papel utilizaria os seus recursos simbólicos e políticos para estabelecer-se e sustentar-se como um *player* neste nicho. O esquema a seguir organiza as características do papel de *player* de nicho ativado pela política externa de direitos humanos da Argentina durante o governo de Néstor Kirchner.

Figura 6 – O Papel de *Player* de Nicho



Elaboração própria.

A primeira condição, a autoridade dentro do nicho, foi alcançada pela Argentina não apenas por causa da luta histórica dos movimentos sociais, mas principalmente devido aos avanços domésticos em termos de direito à verdade, memória e justiça. Para Sikkink (2008), a Argentina é um grande exemplo de um país fora do Norte Global com potencial para protagonismo no âmbito dos direitos humanos. A autora ressalta que, mais do que isso, a história recente prova que o país foi fonte de um nível excepcionalmente alto de inovação e protagonismo no tema, e que tais inovações foram amplamente difundidas também em outras partes do mundo.

Sikkink (2008:2, tradução da autora[87]) conclui: “a Argentina tem sido uma ‘exportadora’ de táticas, ideias e especialistas em direitos humanos”.

Segundo Brysk (2009), a Argentina é um dos países da América do Sul (junto com Brasil, Uruguai e Chile) que se encaixam no que autora chama de países com “maior probabilidade de sucesso” para se firmarem como promotores dos direitos humanos a nível internacional. De acordo com Cerutti (2017), quando um país demonstra que seus interesses são consistentes com as normas internacionais, sua política externa é vista pelo resto da comunidade internacional como legítima e com uma autoridade moral, o que facilitaria a capacidade de moldar a agenda e aproveitar nichos diplomáticos.

Já a capacidade diplomática, segundo Freeman et al (2020), poderia ser medida pelos recursos e ativos que os Estados dispõem para promover seus interesses nacionais por meio da coordenação, engajamento e negociação com outros países (FREEMAN et al, 2020). Merke e Pauselli (2013) apontam que apesar de a Argentina ser um país com menos poder relativo, mantém um perfil ativo em termos de direitos humanos e alcançou uma posição de liderança no tema, com seu poder simbólico crescendo cada vez mais no nicho, principalmente porque seus esforços para financiar programas de direitos humanos são consideráveis.

De acordo com o Fundo Argentino para Cooperação Horizontal (FO.AR), os direitos humanos aparecem como um dos três principais eixos de ação do país. Dentro do eixo de direitos humanos, quatro pilares seriam os principais, segundo o órgão: memória, verdade, justiça e reparação. De acordo com o relatório do FO.AR, o nível de desenvolvimento técnico alcançado no campo pelos profissionais e organizações argentinos é reconhecido internacionalmente, e tem permitido a prestação de assistência a diversos povos (FO.AR, 2010).

O governo de Néstor Kirchner, dessa forma, foi além do que os seus antecessores na promoção e da defesa dos direitos humanos, que já era um princípio clássico da política externa, e decidiu-se por um caminho de enfrentamento da questão latente na sociedade argentina sobre memória, verdade e justiça. Com a atuação em prol desses direitos tanto no âmbito doméstico quanto externo, a performance argentina foi reforçando a legitimidade do país como um potencial líder no tema, o que, por

87 Trecho original: “Argentina has been an ‘exporter’ of human rights tactics, ideas, and experts (SIKKINK, 2008:2).

consequência, gerou efeitos favoráveis na sua imagem externa. Kirchner, discursando sobre a importância dos direitos humanos na política externa argentina, reconheceu os resultados dos esforços do seu governo ao afirmar, em 2007, diante da Assembleia Legislativa: “nossa bandeira está em alta nos fóruns internacionais onde se discute o tema tão caro para nossa história e para a história da humanidade” (KIRCHNER, 2007a, tradução da autora[88]).

Na próxima seção investigaremos como foi a performance da política externa de direitos humanos da Argentina, verificando ações e iniciativas do país para entender como o papel de *player* de nicho foi ativado, e como o nicho dos direitos à memória, verdade e justiça caracterizou o conteúdo da sua política externa de direitos humanos.

- **4.3 Política Externa de Direitos Humanos da Argentina: a performance de um *player* de nicho**

Uma vez que o papel de *player* de nicho foi apontado como aquele ativado pela PEDH de Néstor Kirchner, esta seção terá como objetivo principal olhar para a dimensão da performance internacional em direitos humanos da Argentina durante seu mandato. Olharemos para as iniciativas e, de modo geral, para o ativismo da política externa argentina. O ativismo de um país em termos de direitos humanos, segundo Merke e Pauselli (2013) seria:

> “(...) Ações do Estado que sinalizam a disposição de desenvolver, promover ou fazer avançar certos princípios e políticas relacionadas aos direitos humanos. Essas ações podem ser realizadas de forma unilateral, bilateral ou por meio de agências multilaterais. Além disso, o ativismo envolve compromissos normativos e gestos diplomáticos” (MERKE; PAUSELLI, 2013:137, tradução da autora[89]).

Os autores também apontam para alguns indicadores de ativismo internacional em direitos humanos, como assinatura e ratificação de tratados, a participação na Comissão/Conselho de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas e a cooperação internacional em questões de direitos humanos. Nesta seção, abriremos

88 Trecho original: “Nuestra bandera está muyalta en los foros internacionales donde se trata el tema tan caro para nuestrahistoria y para la historia de la humanidad” (KIRCHNER, 2007a).

89 Trecho original: “(...) State actions signaling willingness to develop, promote, or advance certain principles and policies related to human rights. These actions can be taken unilaterally, bilaterally or through multilateral agencies. Further, activism involves normative commitments and diplomatic gestures” (MERKE; PAUSELLI, 137).

a caixa-preta dos indicadores apontados por Merke e Pauselli (2013) para explorar qualitativamente iniciativas, contribuições e projetos que foram patrocinados pela Argentina durante o período analisado, focando especialmente no nicho dos direitos a verdade, memória, justiça e reparação. Como salientaram Sikkink e Walling (2006), a Argentina foi uma grande instigadora de novos mecanismos dentro do campo de "cascata de justiça[90]", indo muito além de um papel passivo, o que apenas reforça a importância de analisar qualitativamente este ativismo.

Uma das principais ações do governo de Néstor Kirchner, que permitiu grandes mudanças em termos de política internacional de direitos humanos, foi a ratificação da Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade[91]. O documento das Nações Unidas é de 1968, mas só foi ratificado pela Argentina em agosto de 2003, primeiro ano do mandato de Kirchner, e foi uma das ações do governo que diretamente incentivou (junto com o movimento histórico promovido pelas organizações especializadas na sociedade civil) as decisões do Congresso e da Corte Suprema de Justiça de anular a validade das leis de anistia. Segundo a Corte, os desaparecimentos forçados cometidos pelo regime militar eram crimes contra a humanidade, e o Estado deveria cumprir a sua obrigação de investigá-los, não importando há quanto tempo haviam acontecido.

O caso da ratificação da Convenção é um claro exemplo de como a narrativa do papel de *player* de nicho começou a se transcrever na forma de uma performance internacional. Para além da clara vontade da Argentina de ser tornar um país mais participativo no tema dos direitos humanos, a ratificação deste tratado em específico, mostra também a preferência da gestão Kirchner de inserir-se mais profundamente no nicho temático dos direitos humanos, especialmente em questões relativas à violações e abusos antigos.

No âmbito multilateral, os diplomatas argentinos começaram a ter uma atuação de grande destaque nos órgãos de proteção aos direitos humanos das Nações Unidas. A Argentina firmou-se como um ator importante no processo de adoção da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o

90 "The Justice Cascade" foi um termo cunhado por Lutz e Sikkink (2001) para descrever a rápida mudança observada a nível global em direção a novas normas e práticas sobre responsabilidade por violações dos direitos humanos.

91 Mais no sítio das Nações Unidas sobre tratados internacionais, em <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-6&chapter=4&clang=_en>. Acesso em 02/09/2021.

Desaparecimento Forçado nas Nações Unidas, sendo um dos seus principais promotores (SIKKINK, 2008). Jorge Taiana pleiteou a adoção da Convenção na primeira reunião do Conselho de Direitos Humanos, em 2006, reforçando que o país esteve “profundamente envolvido” nas negociações do documento, e reconhecendo que o rascunho final do mesmo foi resultado direto do trabalho dos movimentos sociais argentinos, em especial aqueles vinculados à associações de sobreviventes e de familiares de desaparecidos da ditadura militar (TAIANA, 2006).

Há anos esses grupos faziam articulações importantes em Genebra, seja diretamente ou por meio da Federação Latino-Americana de Associações de Familiares de Detidos/Desaparecidos (FEDEFAM), e por isso, foram essenciais em traçar os principais termos, assim como o escopo do documento. O impacto do trabalho desses ativistas pode ser observado na definição de desaparecimento forçado como um crime declaradamente político, e no reconhecimento dos familiares como vítimas que tinham direito à reparação (RICE, 2018).

Também no âmbito multilateral, é preciso citar uma das principais colaborações da Argentina para o regime de direitos humanos durante o governo de Néstor Kirchner: a questão do direito à verdade. Em 2005, por iniciativa da delegação do país, a Comissão de Direitos Humanos da ONU (antes de se tornar Conselho, em 2006), adotou a resolução 2005/66, que reconheceu a importância do respeito e da garantia do direito à verdade, assim como a contribuição do mesmo para o fim da impunidade. O ativismo argentino performado dentro e fora da Comissão foi fundamental para conquistas posteriores ao mandato do presidente, como a criação da Relatoria Especial para a Promoção da Verdade, Justiça, Reparação e Garantias de Não Repetição e a aprovação da resolução da OEA sobre o direito à verdade, o que também reforça o compromisso da sua sucessora, Cristina Fernández de Kirchner, de expandir este legado (BUSSO, 2016).

Em termos de votos no Conselho de Direitos Humanos da ONU, Merke e Pauselli (2013) afirmam que o ativismo da Argentina mostra um padrão consistente, de um país que quase sempre votou a favor dos direitos humanos, independente do país que seria o alvo de uma condenação na forma de resolução, ou do tipo de direitos sendo defendidos em um debate. Durante o governo Kirchner, o país votou repetidamente pela condenação das violações, e também não se esquivou de fazer

recomendações sobre os abusos e violações cometidos nos vizinhos ou outros parceiros do Sul durante a Revisão Periódica Universal (RPU) do Conselho (GLOBAL AMERICANS, 2016).

Quando se volta para o tema da cooperação, como já foi mencionado, os direitos humanos são um dos eixos principais da política de cooperação para o desenvolvimento idealizada pela Argentina kirchnerista. Dentro desse eixo, o próprio Fundo Argentino para Cooperação Horizontal (FO.AR) apresenta a centralidade das questões de memória, verdade, justiça e reparação para as iniciativas patrocinadas pelo país, citando duas estratégias principais de cooperação neste nicho: 1) colaborar com governos e organizações sociais na busca pela verdade, justiça e reparação dos casos de violações dos direitos humanos e 2) promover o desenvolvimento e implementação de políticas de não discriminação e proteção dos direitos humanos (FO.AR, 2010). Este tipo de cooperação internacional em direitos humanos, extremamente valorizado pela Argentina, se encaixa na classificação de Moraes (2017) como aquela que:

> "(…) Diferentemente da cooperação humanitária (…) não é aplicada à contenção de crises humanitárias, mas sim ao fomento e desenvolvimento das capacidades político-institucionais e técnicas (...) em prol da garantia, promoção e defesa dos direitos humanos para seus cidadãos, impulsionada pela percepção de que estes são indissociáveis do pleno desenvolvimento nacional" (MORAES, 2017:34).

Dentro desse contexto, alguns projetos da Argentina, em especial na região da América Latina, devem ser destacados. Desde 2006, a Equipe Argentina de Antropologia Forense (EAAF) tem projetos de cooperação com o governo boliviano para a identificação de restos mortais de pessoas que foram vítimas das ditaduras militares no país, uma iniciativa que, além de financiar buscas e pesquisas em lugares que foram campos de prisão e tortura, também apoiou o treinamento técnico no campo de identificação genética, liderado pelo Laboratório de Genética Forense da EAAF. O FO.AR também financiou seminários sobre o tema de memória e justiça em território boliviano, fazendo parcerias inclusive com organizações da sociedade civil, como a Associação de Familiares de Detidos, Desaparecidos e Mártires para a Liberação Nacional (ASOFAMD) (FO.AR, 2010).

Em 2005, a Argentina iniciou um projeto de cooperação técnica com o Paraguai para colaborar com a organização de investigações sobre desaparecimentos forçados e

assassinatos que ocorreram no país durante o período militar. A EAAF e a Secretaria de Direitos Humanos do governo argentino fizeram parte do projeto, trazendo expertise em técnicas de antropologia forense, colaborando para a construção de diversas bases de dados, e assim, ajudando diretamente nos trabalhos da Comissão da Verdade instituída pelo Paraguai.

Os exemplos dos projetos de cooperação com a Bolívia e o Paraguai são representativos da performance argentina enquanto *player* de nicho, principalmente porque o modo como se deu esta cooperação foi a partir da ideia de que a Argentina seria um país que teria não apenas considerável autoridade no assunto de políticas de memória e justiça em termos de construção de narrativa, mas também a expertise técnica necessária para sustentar na prática este reconhecimento para além do aspecto simbólico.

No que diz respeito à performance da Argentina durante o governo Kirchner, também é preciso considerar que a mesma sofreu duras críticas. Apesar de a gestão ter sido continuamente bem avaliada em relatórios de organizações não-governamentais que são referência no tema de direitos humanos, como a Human Rights Watch e a Anistia Internacional[92], pelo seu trabalho em prol da punição dos crimes cometidos pela ditadura, críticos do governo apontaram que o foco da gestão em direitos à memória e justiça era uma estratégia para desviar a atenção das violações de direitos humanos que existiam na Argentina naquele momento, como abusos policiais e péssimas condições prisionais.

Para além disso, a Argentina de Kirchner foi acusada por grandes organizações de direitos humanos de, simultaneamente ao trabalho de destaque no âmbito multilateral com os direitos à memória e justiça, ter sido leniente no âmbito bilateral com países que são conhecidos violadores, como China e Venezuela. Segundo Merke e Pauselli (2013), a Argentina pode ser considerada um Estado relativamente imparcial em termos de votações multilaterais no CDH das Nações Unidas, e um país com grande probabilidade de votar a favor no que diz respeito aos direitos humanos. Todavia, de acordo com Cerutti (2017), a performance bilateral da Argentina foi caracterizada por um padrão de “dois pesos e duas medidas”, que teria

92 Mais sobre nos relatórios da Anistia Internacional <https://www.amnesty.org/en/location/americas/south-america/argentina/> e da Human Rights Watch <https://www.hrw.org/pt/americas/argentina>.

corroído as cotas de *soft power* geradas pelo bom desempenho no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

- **4.4 Política Externa de Direitos Humanos do Governo Lula e o papel de patrocinador da *bridge diplomacy***

> "Brazil has international credit because the Country is not afraid to fight for its rights and because it believes that its options are not pre-determined (…) A determined political attitude can make all the difference". (BRASIL, 2008a:24).

A narrativa da política externa de direitos humanos desenvolvida pelo governo de Lula da Silva esteve condicionada a dois elementos principais que seriam característicos do Brasil naquele momento: 1) as preferências individuais e convicções político-ideológicas do presidente e 2) a posição ainda primordial do Itamaraty no processo decisório da política externa, ainda que tenha existido uma abertura para a participação social.

A conjuntura externa naquele momento era marcada por uma mudança econômica e geopolítica que incluía a ascensão de grandes potências do Sul Global no tabuleiro internacional, e o Brasil fazia parte desse grupo de países. Após a posse de Lula da Silva, a gestão mostrou que tinha um claro plano de inserção internacional para o país, guiado por um desejo de ampliar a presença do Brasil no sistema. As ambições de alcançar lugares mais proeminentes no sistema significariam, segundo Engstrom (2014), que interesses estratégicos pragmáticos muitas vezes teriam mais prioridade do que princípios ou valores, como os direitos humanos, mesmo com a existência do princípio constitucional da prevalência desses direitos na condução das relações internacionais do país.

Dentro deste contexto, a abordagem selecionada pela gestão para a sua política externa de direitos humanos dialogava com as estratégias principais de política externa em múltiplos níveis. Em primeiro lugar, na dimensão da expansão da participação de atores no processo decisório da política externa. Segundo Milani (2015), os processos de diferenciação das práticas e de pluralização dos atores, que se intensificaram em 2003, resultaram em demandas por novos arranjos

institucionais e mudanças nas estruturas interpretativas que orientavam a PEDH do Brasil.

Em segundo lugar, deve-se considerar a dimensão da priorização dos direitos econômicos e sociais, especialmente do objetivo de reduzir a pobreza e a fome, que foi a força motriz de grande parte das políticas públicas colocadas em prática pela gestão. No primeiro ano de mandato de Lula, foi criado o Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome, vinculado diretamente à Presidência e com status de ministério (GONZÁLEZ, 2010). Esta priorização (agora institucionalizada) do tema acabou refletindo-se na PEDH, uma vez que direitos econômicos e sociais incluem o direito à alimentação (de acordo com o Artigo 11 da Convenção Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais[93]) e a administração viu potencial na vinculação da pauta de segurança alimentar com a sua estratégia principal de política externa (PUNTIGLIANO, 2006). O Brasil, portanto, adotou o combate à fome e a pobreza como o seu mote no plano internacional, de modo a estimular e sustentar seu pleito mais importante: o de mudança de status do Brasil no sistema.

Celso Amorim afirmou que, ao ter a iniciativa de tratar do combate à fome e à pobreza, a política externa do governo Lula atacou um dos problemas mais graves dos direitos humanos no mundo, dando ao Brasil um posto privilegiado no regime naquele momento (DA SILVA, 2017). Segundo Costa da Silva (2017), o combate à fome e a pobreza foi, disparado, o assunto mais mencionado por Lula da Silva em seus discursos internacionais sobre direitos humanos, seguido por temas relacionados à desigualdade social. Por conta da clara importância da pauta para o conteúdo da PEDH, vamos usá-la como guia para entender a estratégia geral desta política.

Nesta conjuntura, era notável na narrativa da gestão o reforço da ideia de indivisibilidade dos direitos humanos, mas partindo de um discurso que ia de encontro diretamente à priorização dos direitos de primeira geração no regime multilateral. O argumento do governo brasileiro era que enquanto direitos básicos, como saúde e alimentação, não fossem garantidos, outros direitos humanos não

93 Mais no documento oficial no site do OHCHR em <https://goo.gl/m9vX7S>.

poderiam ser protegidos. Na primeira sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, em junho de 2006, Celso Amorim declarou:

> "A fome e a doença também podem ser vistas nos efeitos que causam como formas anônimas de tortura, impostas aos indivíduos por sociedades injustas - ou pelo menos pela própria comunidade internacional. As pessoas afetadas por tais infortúnios não estão em condições de fazer uso de outros direitos civis ou políticos. Prevenir a fome e as doenças é também uma forma de promover os direitos humanos e fortalecer a democracia" (BRASIL, 2008a: 298, tradução da autora[94]).

Assim, apesar de não descuidar da importância dos direitos civis e políticos, a defesa e promoção dos direitos de segunda geração foi, decerto, a força motriz da política externa de direitos humanos do Brasil durante o governo de Lula da Silva. Merke e Pauselli (2013) reforçam esta percepção ao afirmar que, durante o período, o Brasil esteve mais inclinado a apoiar direitos econômicos e sociais nos fóruns multilaterais também em termos de performance, o que sustenta a afirmação de De Lima e Hirst (2006:21, tradução da autora[95]) sobre o diálogo entre estratégias e políticas domésticas e a política externa, de que "a luta do governo contra a pobreza e a distribuição desigual de renda em casa e sua política externa assertiva e ativista podem ser vistas como as duas faces da mesma moeda".

Para entender melhor como se deu esta preferência, deve-se olhar, mais uma vez, para os atores importantes no processo decisório da política externa brasileira. Na Argentina, apesar do processo decisório muito focalizado no Executivo em termos gerais de política externa, a proximidade das organizações da sociedade civil com o presidente num nível pessoal foi fundamental para a definição da narrativa da PEDH do país. No Brasil, percebe-se uma continuação do modelo geral de formulação da PEB na política externa de direitos humanos.

Isto quer dizer que, por mais que o processo decisório tenha notadamente se expandido para abrigar uma diversidade maior de atores no seu âmago, e que a participação de organizações e especialistas num tema como os direitos humanos

---

94 Trecho original: "Hunger and disease can also be seen in the effects they cause as anonymous forms of torture, imposed on individuals by unjust societies – or at least by the international community itself. Those affected by such misfortunes are not in a position to make use of other civil or political rights. To prevent hunger and disease is also a way to promote human rights and strengthen democracy" (BRASIL, 2008a:298).

95 Trecho original: "The government's fight against poverty and unequal income distribution at home and its assertive and activist foreign policy can be viewed as two sides of the same coin" (SOARES DE LIMA; HIRST, 2006:21).

tenha ganhado espaço, a PEDH do Brasil funcionou mais como um apoio a uma estratégia principal de inserção internacional do país do que, como no caso argentino, uma narrativa mais autônoma. Isso deveu-se à atuação individual de Lula como um presidente ativo em termos de política externa, e a ainda inegável preponderância de uma burocracia capacitada e organizada, como o Itamaraty, no processo decisório.

As convicções individuais de Lula tiveram um papel importante nesse cenário. A Fundação Perseu Abramo[96] chama a luta contra a fome de "a principal bandeira" da plataforma eleitoral e da trajetória política de Lula da Silva[97] como líder do Partido dos Trabalhadores e candidato à Presidência. Numa clara referência à importância do tema para Lula, e num reflexo de como o direito à alimentação provavelmente seria inserido numa futura PEDH caso fosse eleito presidente, o programa de governo do PT, desde de 1994, tratava da importância da formulação de "ações concretas sobre problemas como a fome e a miséria no mundo" como um dos seus princípios de política externa (JAKOBSEN, 2016:132). Esses fatores, somados ao perfil de atuação de Lula em termos de diplomacia presidencial, processo que Cason e Power (2009) chamam de "presidencialização" da política externa, podem ser considerados como os faróis que guiaram a concepção da narrativa de PEDH da gestão.

Em termos burocráticos, o Itamaraty se destacou como o ator que desenvolveu uma estratégia para tal narrativa. Esta estratégia deveria, portanto, dialogar de maneira direta com os principais objetivos da administração, que eram o desejo de fazer com que o Brasil ocupasse espaços de destaque e protagonismo no contexto multilateral, e a atuação do país de maneira cada vez mais proativa no sistema internacional como um todo. Foi o Ministério de Relações Exteriores, portanto, o principal responsável por articular iniciativas domésticas do governo com a política externa, por meio da discussão, no plano internacional, de propostas sobre o combate à fome e à pobreza.

Esta missão foi institucionalizada na criação da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), criada ainda no primeiro mandato de

96 A Fundação Perseu Abramo foi instituída pelo Partido dos Trabalhadores em 1996 e funciona como um *think tank* que promove projetos, pesquisas e eventos.

97 Mais em <https://fpabramo.org.br/2020/01/30/ha-17-anos-governo-lula-revolucionou-a-luta-contra-a-fome-no-brasil/>. Acesso em 21/09/2021.

Lula e alocada na Secretaria-Geral do ministério, sendo um desdobramento da principal iniciativa doméstica no tema, o programa Fome Zero (JAKOBSEN, 2016). A CGFome, teve como principal objetivo “representar e institucionalizar a vontade política de inserir o tema do combate à fome como uma nova linha de ação internacional do Brasil” (FIGUEIREDO BRASIL, 2013:89).

Ainda que o processo decisório da PEDH tenha se mantido relativamente focado nos tomadores de decisão, não se pode ignorar que os movimentos sociais foram historicamente muito importantes em termos de mobilização da pauta do combate à fome e à pobreza no Brasil. Este histórico é bastante relevante quando analisamos a narrativa do Brasil de Lula em termos de política externa, e, segundo Figueiredo Brasil (2013), estes movimentos são os responsáveis pelo aumento da densidade do tema na agenda política nacional.

Logo, não se pode menosprezar a importância dos movimentos sociais em termos de impulsionamento de agendas nos temas de direitos humanos, de fortalecimento de pautas. Foi neste sentido que organizações da sociedade civil, como a Ação da Cidadania, o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), se colocaram como as precursoras de um debate sobre o combate à fome que teria ajudado a construir as bases da reconfiguração da política externa de direitos humanos que aconteceu a partir de 2003. Ainda que, em termos gerais históricos, deva-se creditar aos movimentos sociais o processo de enriquecmento da pauta, deve-se reforçar que, quando se trata de construção de narrativa, no sentido de visionamento e ativação de um papel nacional para a PEDH, os tomadores de decisão continuaram a ser os *players* mais importantes no processo brasileiro.

Assim, reconhece-se uma abertura à participação da sociedade civil no processo decisório da PEDH, mas ela é “constituída de uma miríade de iniciativas autogeridas (...) nem sempre formalmente institucionalizadas”, tendo sido “historicamente impulsionada pela existência de oportunidades e recursos no âmbito dos sistemas internacionais de direitos humanos, abrangendo sub-temáticas distintas” (POMEROY; WAISBICH, 2019:120). Merke e Pauselli (2013:148, tradução da autora[98]) concordam, ao afirmar que “é seguro dizer que o crescente ativismo

98 Trecho original: “It is thus safe to say that Brazil’s growing international activism in human rights seems not to be accompanied by an internationalization of Brazilian civil society. This growing

internacional do Brasil em direitos humanos parece não ser acompanhado por uma internacionalização da sociedade civil brasileira", e acrescentam que "este crescente ativismo parece ser a ação de um Estado em ascensão, mais comprometido com os direitos humanos globalmente".

Em outras palavras, quando o assunto é concepção e ativação de papéis, corrobora-se a afirmativa de Faria, Belém Lopes e Casarões (2013:468, tradução da autora[99]) de que: "quanto mais se tenta demonstrar que a participação popular na formulação da política externa brasileira se fortaleceu, mais fica claro que as coisas não mudaram muito ao longo do tempo".

A partir deste contexto de formulação de política, pode-se entender que a pauta do combate à fome foi vista como uma catapulta pelos tomadores de decisão da política externa brasileira, uma peça fundamental do quebra-cabeças montado por uma estratégia geral de inserção internacional, que aspirava, primacialmente, um status de *global player* para o Brasil. De fato, segundo Puntigliano (2006), a bandeira do combate à fome e à pobreza foi um modo da gestão Lula encontrar um propósito, uma ideia, em que pudesse apoiar as iniciativas do Brasil no plano internacional, tendo sido um elemento legitimador para manter a coerência entre a política doméstica e a externa, unir parceiros e influenciar a opinião pública, inclusive em países do Norte Global.

E foi dentro desse contexto que a política externa de direitos humanos do governo Lula ativou o papel de patrocinador da *bridge diplomacy*. Este papel, segundo a nossa atribuição, é baseado no trabalho de Milani, Pinheiro e De Lima (2017) sobre o dilema da graduação. O conceito de *bridge diplomacy* é um dos quatro tipos ideais de estratégias de política externa que foram tratados pelos autores. Segundo eles, "um Estado que pratica a *bridge diplomacy* promove a mediação de conflitos e a cooperação em diversos temas das agendas de desenvolvimento e segurança", incluindo os direitos humanos, ajuda humanitária, cooperação internacional, entre outros (MILANI; PINHEIRO; DE LIMA, 2017:592, tradução da autora[100]).

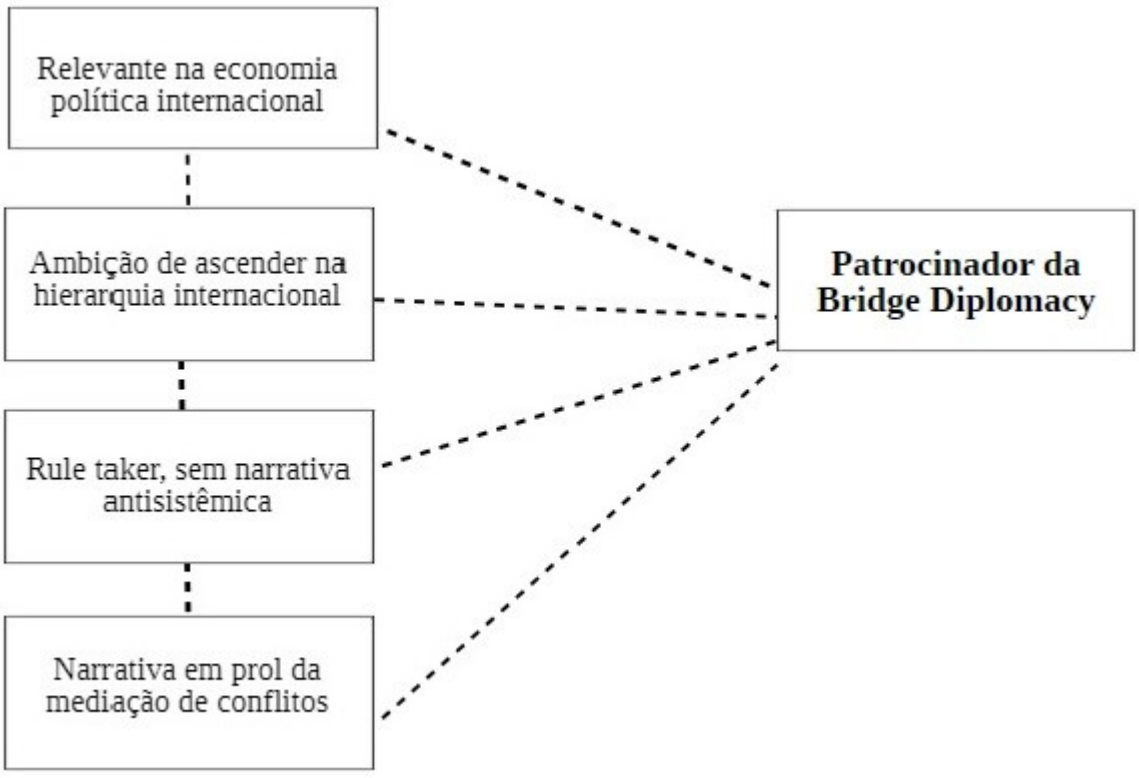
activism seems to be the action of a rising state more committed to human rights globally" (MERKE; PAUSELLI, 2013:148).

99 Trecho original: "The harder one attempts to demonstrate that popular participation on Brazilian foreign policy-making has grown stronger, the more it becomes clear things have not changed much over time" (FARIA; BELÉM LOPES; CASARÕES, 2013:468).

100 Trecho original: "A state that practises bridge diplomacy fosters conflict mediation and cooperation on several international development and security agenda issues" (MILANI; PINHEIRO; DE LIMA, 2017:592).

Os requisitos considerados por este trabalho para que um país ative o papel de patrocinador da *bridge diplomacy* em sua política externa de direitos humanos também são inspirados em características enumeradas por Milani, Pinheiro e De Lima (2017), embora nem todas as condições para a graduação sejam necessárias nesse caso. Nesse sentido, o país precisaria ter, como condições *sine qua non*: 1) certa relevância na economia política internacional, 2) ambição de ser proeminente, ou seja, de ascender na hierarquia internacional, 3) assumir uma posição de seguidor de regras (*rule taker*) no regime multilateral de direitos humanos, sem adotar uma narrativa antisistêmica e 4) adotar uma narrativa em prol da mediação de conflitos entre o Norte Global e o Sul. Para além disso, existiria a condição desejável de ter o reconhecimento dos seus pares no âmbito multilateral como um *player* com legitimidade para exercer as atividades de mediação e cooperação as quais se propõe a liderar. O esquema a seguir demonstra as características do papel de patrocinador da *bridge diplomacy.*

Figura 7 – O Papel de Patrocinador da *Bridge Diplomacy*



Elaboração própria.

A narrativa da gestão Lula, dessa forma, visava que os bons resultados atingidos pelo Brasil em termos de direitos sociais e econômicos colaborassem para que o país ganhasse a legitimidade no plano internacional, e isto fomentasse a sua busca por uma mudança de status no sistema. Dentro desse contexto, o tema de segurança alimentar foi o responsável por grande parte do prestígio externo que foi construído por esta narrativa.

Foi desse modo que a política externa brasileira de direitos humanos cumpriu os requisitos necessários para ativar o papel de patrocinador da *bridge diplomacy*. Primeiramente, o país era, indiscutivelmente, um *player* importante na conjuntura da economia política internacional que se desenhava naquele momento. O Índice Elcano de Presença Global[101] indica que o Brasil era o 18º país no seu ranking no ano 2000, ficando, portanto, dentro do grupo dos 30 países com maior presença global feito pela organização e sendo o país mais bem colocado da América Latina neste grupo. Durante o governo Lula, esta posição se manteve, e o valor da projeção exterior do Brasil aumentou consideravelmente. Em outras palavras, o Brasil certamente cumpriu a condição necessária do papel de patrocinador da *bridge diplomacy* de ser um país com relevância na economia política do sistema internacional.

Para além disso, historicamente, como já foi mencionado neste trabalho, o Brasil acreditava que deveria assumir seu papel "natural" de *global player* nas relações internacionais, uma aspiração que era associada não apenas aos seus atributos clássicos como território, população e perfil econômico, mas também as capacidades do país em termos de *soft power* (DE LIMA; HIRST, 2006). No capítulo anterior deste trabalho, falamos sobre a percepção das elites decisórias brasileiras ao longo da história sobre o "destino natural" do Brasil enquanto uma grande potência no sistema internacional.

Além disso, também já tratamos das principais concepções de papel formuladas pela gestão Lula, que incluem, em sua essência, a ambição do país de ascender na arquitetura mundial. A busca deste objetivo se daria a partir de posições a favor de

101 "O Índice Elcano de Presença Global agrega e quantifica, com base em dados objetivos, a projeção externa e o posicionamento internacional dos países a partir das três dimensões que constituem sua presença: econômica, militar e poder brando (…) De alguma forma, a presença global pode ser a base do poder; a plataforma ou ativo a ser transformado em influência ou poder, se o país tiver capacidade e vontade para isso." Mais no sítio do Instituto Real Elcano em <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/>. Acesso em 28/09/2021.

mudanças significativas, mas nunca revolucionárias, ou seja, adoção de uma postura que se afastaria de uma narrativa antisistêmica, e que se aproximaria de um discurso não apenas de confiança, como de preferência pelo multilateralismo.

Somados a estes fatores, estão o pleito em prol da mediação e da cooperação nas relações internacionais (diretrizes tradicionais características da política externa brasileira), e a percepção dos policymakers da gestão de que o Brasil seria o patrocinador ideal destes princípios, tanto no regime multilateral quanto em suas relações bilaterais. A política externa da gestão Lula, de modo geral, adotou uma posição crítica em diversas frentes, questionando algumas das bases do regime multilateral, ao mesmo tempo em que mostrou uma atitude construtiva ao tentar articular posições divergentes, principalmente entre países do Norte e do Sul geopolítico (MILANI, 2015).

Em especial na sua PEDH, o Brasil se colocou como um crítico das posições de "dois pesos, duas medidas" por parte das grandes potências do Norte Global, um incentivador da indivisibilidade dos direitos humanos e um entusiasta da valorização dos direitos econômicos e sociais (principalmente por meio da narrativa sobre segurança alimentar), sempre como uma postura de seguidor das normas impostas pelo regime multilateral, e não como um ator revolucionário neste âmbito. Isto sugere também que sua performance teve um caráter muito mais estratégico (no sentido de sustentação dos papéis primários ativados pela diplomacia) do que a performance empreendedora de normas de *player* de nicho que foi observada na Argentina.

Na próxima seção investigaremos como foi a performance da política externa de direitos humanos do Brasil durante o governo Lula, verificando ações e iniciativas do país para entender como o papel de patrocinador da *bridge diplomacy* foi ativado, e como o tema da segurança alimentar foi fundamental para o conteúdo da sua política externa de direitos humanos.

- **4.5 Política Externa de Direitos Humanos do Brasil: a performance de um patrocinador da *bridge diplomacy***

Uma vez que o papel de patrocinador da *bridge diplomacy* foi definido como aquele ativado pela política externa de direitos humanos de Lula da Silva, esta seção

analisará alguns pontos da performance internacional do Brasil durante o mandato do presidente petista. Olharemos, assim como fizemos no caso da Argentina, para as iniciativas e, de modo geral, para o ativismo da política externa brasileira.

Portanto, do mesmo modo, buscaremos nesta seção abrir a caixa-preta dos indicadores apontados por Merke e Pauselli (2013), olhando para iniciativas, contribuições e projetos que foram patrocinados pelo Brasil entre 2003 e 2010, com especial atenção nos principais temas trabalhados pela PEDH: o combate à pobreza e a justiça social. Lembrando que Merke e Pauselli (2013) apontam que indicadores de ativismo internacional em direitos humanos seriam, entre outros fatores, a assinatura e ratificação de tratados, a participação na Comissão/Conselho de Direitos Humanos da ONU e a cooperação internacional em questões de direitos humanos.

Com exceção do período de violações contínuas por parte do Estado durante a ditadura militar, o Brasil construiu a sua imagem internacional como um país que teria como prioridade o respeito aos direitos humanos. Na sua história recente, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que os direitos humanos seriam os princípios que deveriam guiar as ações internacionais do Brasil e prevalecer sobre quaisquer outros. De modo complementar, durante o governo Lula, alguns avanços foram alcançados pela política externa de direitos humanos em termos de assinatura e ratificação de tratados. Ainda em 2003, o país assinou o protocolo facultativo da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ratificado em 2007. Além disso, o país também assinou a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2007), ratificada em 2010, e a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo (2007), ambos ratificados em 2008. O Brasil também ratificou dois protocolos facultativos da Convenção sobre os Direitos das Crianças em 2004, e, em 2009, os dois protocolos opcionais do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos[102].

Entendemos que a postura do governo brasileiro de assinar e ratificar esses tratados e protocolos demonstra uma vontade da administração em reforçar o status do país como um defensor dos direitos humanos no sistema internacional. Para além disso,

102 Mais no sítio do Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos em <https://indicators.ohchr.org/>, Acesso em 30/09/2021.

esta posição sinaliza uma disposição brasileira de se envolver de modo mais ativo no regime multilateral de direitos humanos, e solidifica certa legitimidade quando se trata dos debates sobre a pauta, já que assim o Brasil se insere nos fóruns multilaterais como um dos Estados que mais ratificaram tratados no mundo.

Apesar disso, Vasconcelos Neto (2016) reforça que as posições oficiais pró direitos humanos e as ratificações não foram acompanhadas de medidas domésticas para a implementação dos tratados, o que sugere mais uma vontade política do governo brasileiro de se fortalecer como um *player* legítimo no regime multilateral de direitos humanos em termos de prescrições dos papéis e imagem internacional, do que a solidificação de um compromisso de fato com as pautas representadas em tais documentos.

No âmbito multilateral, a performance brasileira se caracterizou, principalmente, pela continuação da concentração de esforços em temas de cunho econômico-social, enfatizando o direito ao desenvolvimento e o combate à pobreza. Para além disso, deve se destacar a participação ativa do país na construção institucional do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, criado em 2006, especialmente na concepção do mecanismo de Revisão Periódica Universal, uma das inovações trazidas pelo órgão, que se tornou um dos principais fóruns multilaterais responsáveis pela promoção e proteção de direitos fundamentais (CONECTAS, 2007).

De modo geral, a performance brasileira multilateral se desenvolveu com base em discursos com conteúdos contra a politização dos fóruns da governança global que eram encarregados de debater os direitos humanos, se posicionando principalmente contra comportamentos seletivos e que refletissem uma política de dois pesos, duas medidas (*double standard*) por parte dos países, e pela indivisibilidade desses direitos. Este conteúdo foi especialmente priorizado no processo de criação do CDH da ONU, pois a razão essencial da existência do órgão era superar os problemas observados na antiga Comissão de Direitos Humanos da organização.

Dentro do Conselho, o Brasil patrocinou propostas sobre combate ao racismo, acesso a medicamentos, direitos à saúde física e mental, além de ter recebido relatores especiais temáticos. Na prática, foi reforçada a importância do

multilateralismo, sempre sob a narrativa da necessidade de reforma das instituições da governança global.

Uma outra questão importante em termos de iniciativas e propostas na performance multilateral foi o conceito desenvolvido pela diplomacia brasileira de “não-indiferença”, que, em tese, conciliaria as expectativas do regime internacional sobre as potências ascendentes, o compromisso do Brasil com os direitos humanos, o pilar da não-intervenção (historicamente defendido pelo país) e a condição necessária de mediação que o mesmo deveria performar no sistema para ativar o papel de patrocinador da *bridge diplomacy*. Lula declarou, em discurso na Assembleia Geral da ONU, que a diplomacia do seu governo não acreditava na interferência em assuntos internos de outros países, mas tampouco se refugiava na omissão e na indiferença (BRASIL, 2008).

Esta posição foi, por diversas vezes, criticada, especialmente quando o assunto foi resoluções contra países específicos, seja na Comissão/Conselho ou na Assembleia Geral das Nações Unidas. As críticas vieram principalmente das grandes ONGs de direitos humanos, que acreditavam que o Brasil demonstrava ter uma postura “ambígua”, excessivamente pragmática. Em suma, o Brasil teria uma posição muito preocupada com questões que envolviam direitos econômicos e sociais no nível da narrativa, mas supostamente teve uma performance internacional que seria conivente com alguns países violadores de direitos civis e políticos que seriam estrategicamente importantes para o país, como foi o caso de Cuba e Venezuela (DA SILVA, 2017). O importante nesta análise é, no entanto, considerar que a não-indiferença foi concebida dentro de uma cultura de solidariedade internacional e responsabilidades compartilhadas, mas também baseada em princípios importantes para a construção da narrativa da gestão, como a busca de justiça social e a redução das desigualdades (SEITENFUS et al, 2007).

Portanto, se percebe o movimento por parte dos tomadores de decisão brasileiros de vincular a preocupação com o combate à pobreza e temas de justiça social a outros tópicos relevantes para a gestão, e para o papel visionado para o Brasil naquele momento. Em resumo, a performance internacional no nível multilateral, em termos de conteúdo, regularmente voltava-se para questões referentes aos direitos econômicos e sociais, além de ter intensificado a valorização da indivisibilidade dos

direitos humanos, reforçado críticas ao comportamento das grandes potências e, principalmente, defendido e estimulado que fossem feitas propostas alternativas às narrativas e métodos amplamente defendidos no regime internacional, como o *shaming*[103]. Celso Amorim (2017) afirmou, em entrevista à autora: “nós demos muita atenção aos direitos humanos, da forma correta (...) que é essa da aproximação, da persuasão, e com uma visão ampla dos direitos humanos também, não limitada à questão dos direitos civis e políticos” e concluindo que condenações multilaterais de países “acirram” o sentimento de isolamento do país “sem nenhum efeito prático”.

No que tange à cooperação, o Brasil também se mostrou ativo. A cooperação brasileira no campo de direitos humanos se deu principalmente na área de promoção, proteção e defesa desses direitos, centrando-se na socialização das experiências brasileiras e no apoio ao fortalecimento da capacidade institucional dos países com os quais se cooperava, tendo, portanto, os mesmos princípios de outros projetos de cooperação técnica do país. Para além disso, deve se destacar o foco da administração na importância do fortalecimento de instituições e da sociedade civil nos países cooperantes (IPEA, 2013).

Este tipo de cooperação se desenvolveu e se fortaleceu na medida em que o governo aperfeiçoou suas políticas públicas domésticas, com o número de projetos de cooperação bilateral neste campo se expandindo a partir da criação da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, em 2003. Segundo o relatório sobre Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional sobre o ano de 2010, foram ações domésticas, como o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), e a atuação internacional do Brasil, especialmente durante o primeiro ciclo da Revisão Periódica Universal no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que teriam sido o chamariz para o aumento de uma demanda ao país sobre o compartilhamento de suas experiências (IPEA, 2013).

A ativação do papel de patrocinador da *bridge diplomacy* aconteceu desde a própria definição dada pela gestão ao seu tipo de cooperação para o desenvolvimento, que envolvia menções aos temas de direitos humanos, ao discurso da não-indiferença e

103 A estratégia do *shaming* é colocar um “regime acusado de violações de direitos humanos sob o holofote da opinião pública, acreditando que a perda de credibilidade a nível internacional, somada ao medo das consequências que a queda de sua reputação pode causar, poderá motivar a sua mudança de comportamento”. O *shaming* tem o objetivo de transformar um país violador dos direitos humanos em pária internacional (DA SILVA, 2017:43).

à ambição do país de melhorar seu status no sistema por meio de uma estratégia de especial relacionamento com outros países do Sul Global. Segundo o relatório sobre Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA):

> "Os países em desenvolvimento precisam assumir a responsabilidade de propor novos caminhos para a cooperação internacional, nos quais os princípios de solidariedade e atendimento às reais necessidades desses países, sem condicionalidades, se constituam na principal referência para a mobilização de recursos (...). O amadurecimento político e econômico dos países em desenvolvimento lhes assegura autonomia para conceber estratégias de desenvolvimento plenamente aderentes a políticas de longo prazo, concebidas a partir das necessidades específicas de suas respectivas sociedades" (IPEA, 2010:9).

Com base neste conceito, o governo brasileiro, entre os anos de 2005 e 2009, investiu R$2,9 bilhões em atividades de cooperação, que foram desde ajuda humanitária até a cooperação técnica, científica e tecnológica. 76% deste valor foi destinado a contribuições para organizações internacionais e bancos regionais, e houve um salto de R$300 milhões em investimento para R$495 milhões durante o período coberto pelo documento, o que demonstra de forma clara como a atuação multilateral do Brasil era uma prioridade para a gestão de Lula da Silva, e seus *policymakers* viam o palco da governança global como uma ferramenta fundamental para a sua estratégia de performance. No relatório sobre o ano de 2010, os números reforçam ainda mais a estratégia brasileira de atuação influente em âmbitos multilaterais. Cerca de 81,4% do R$1,6 bilhão de reais investidos em cooperação foram gastos em projetos de cooperação multilateral.

Os temas de combate à pobreza e segurança alimentar, como esperado, foram os carros-chefes da cooperação bilateral do governo Lula, em especial, com países da América Latina e África. Inúmeros projetos foram desenvolvidos na área, destinados a transferências de conhecimentos (Apoio à Implantação de Programa de Alimentação Escolar no Peru, 2010), capacitação profissional (Missão de negociação do Projeto de Revitalização da Fazenda Fond-des-Nègres-Haiti, 2009), compartilhamento de experiências e práticas de gestão (Políticas Públicas de Desenvolvimento Social, Combate à Fome e de Segurança Alimentar e Nutricional no Equador, 2007), desenvolvimento de ações conjuntas com a ONU (Missão de especialistas em gestão pública e orçamento participativo para elaboração de

proposta de projeto de cooperação técnica na área de Direitos Humanos, 2009), e incentivo à educação e pesquisa na área (Missão para Estruturação de um Curso de Mestrado em Segurança Alimentar e Nutricional, 2009) (AIDDATA, 2012).

Dentro desse contexto, um aspecto da cooperação brasileira em direitos humanos chama atenção: apesar de o país ter financiado mais projetos voltados para direitos econômicos e sociais (MERKE; PAUSELLI, 2013), quando se considera as iniciativas escolhidas para ganharem destaque no relatório do IPEA sobre o ano de 2010, o documento menciona projetos de cooperação bilateral que envolvem garantia ao direito à identificação, direitos da criança e do adolescente, direitos LGBTQIA+ e direitos da pessoa com deficiência para exemplificar a cooperação na área dos direitos humanos.

A escolha por mencionar esse tipo de projeto, que está diretamente conectado a direitos civis e políticos, destoa da percepção dos tomadores de decisão do governo sobre cooperação em direitos humanos, estando mais ligada à percepção e definição do regime multilateral do que da narrativa da administração sobre a indivisibilidade desses direitos e seu foco em direitos de segunda geração, como a segurança alimentar. Uma das explicações para a decisão de mencionar este tipo de projeto pode ser uma aceitação dos princípios subentendidos do regime multilateral (uma possível expressão da condição de *rule taker*), onde direitos civis e políticos têm mais destaque, uma vez que esses foram os direitos escolhidos para se enfatizar quando o assunto era mostrar ao mundo (por meio do relatório) os esforços do Brasil no tema.

Em comparação com a Argentina, de modo geral, confirma-se a percepção mencionada anteriormente sobre um objetivo final/geral de PEDH diferente. Enquanto uma buscou traçar um perfil específico e autônomo para a performance de Buenos Aires, a outra funcionou mais como uma ferramenta de sustentação de um objetivo primário para Brasília. O relatório do IPEA sobre os anos de 2005-2009 sustenta que “a atuação brasileira (...) demonstra vividamente que o país apreende a promoção ao desenvolvimento de forma holística, sem priorizar nichos específicos” (IPEA, 2010:10). Pode-se transportar esta afirmação para a política externa de direitos humanos do país, onde uma estratégia primária de promoção de status no

sistema internacional dominou a narrativa e, especialmente, a performance deste braço considerado secundário da política externa brasileira.

Finalmente, o Brasil trouxe para a sua política externa de direitos humanos uma performance altamente consciente dos seus objetivos, com uma estratégia claramente definida e posições firmes, pilares que só poderiam ter sido levantados (e sustentados) por meio de uma burocracia diplomática de alto nível profissional e de especialização. A vinculação de políticas domésticas aos objetivos gerais de política externa exigiu o desenho de uma estratégia complexa de inserção internacional, que perpassou pela ativação dos papéis primários já mencionados nesse trabalho, e do papel secundário de patrocinador da *bridge diplomacy* para a PEDH brasileira. Todas essas peças se encaixariam no quebra-cabeças principal que levaria o Brasil a uma promoção de status no sistema internacional.

- **Conclusão**

Esta pesquisa teve como principal objetivo investigar as variáveis que determinaram o ativismo e o conteúdo da política externa de direitos humanos de dois países sul-americanos: Argentina e Brasil. Tivemos como hipótese a noção de que a interpretação dos tomadores de decisão quantos aos papéis que Brasil e Argentina deveriam desempenhar no sistema internacional foi o fator determinante na definição de PEDH diferentes, que desenharam seus perfis de atuação distintos.

Neste sentido, a hipótese seria validada caso duas noções fossem confirmadas: 1) a ideia de que a política externa de direitos humanos de um país estaria diretamente ligada aos papéis secundários que foram ativados pelos tomadores de decisão, e 2) a ideia de que a PEDH também deriva dos papéis primários, uma vez que estes lançariam as bases para a concepção dos secundários. Os resultados da nossa análise nos fazem questionar em parte a confirmação da hipótese. Para explicar esta questão melhor, voltamos, então, à nossa pergunta de pesquisa: por que dois países sul-americanos que, no mesmo período, optaram por políticas externas que tinham diversos pontos em comum, se decidiram por caminhos distintos no que tange à política externa de direitos humanos?

A explicação, como a de qualquer outro estudo inserido no campo de Análise de Política Externa, é multicausal. Em primeiro lugar, os casos de Argentina e Brasil, analisados por esta pesquisa, confirmam a ideia de que as percepções dos tomadores de decisão são as principais responsáveis pela ativação de um papel primário na política externa de um país.

No caso do Brasil, os papéis primários impactaram diretamente na formação dos secundários, e, consequentemente, a concepção ativada pela política externa de direitos humanos do país, confirmando a nossa hipótese. Todavia, o caso da Argentina nos mostra que o vínculo entre papéis primários e secundários é mais complexo do que o que antecipamos, e que estes nem sempre serão altamente dependentes das concepções nacionais de papel primários. De fato, podemos dizer que a política externa de direitos humanos da Argentina tomou rumos mais autônomos em relação às diretrizes da política externa praticada, mostrando pouco vínculo estratégico com a performance do país em termos gerais. Por conta disso, dividimos a nossa explicação sobre as diferenças entre as políticas externas de

direitos humanos de Argentina e Brasil em duas categorias: funcionalidade e conteúdo.

Inicialmente, levantamos a possibilidade da questão da “continuidade” da política externa ser um dos fatores que explicariam a diferença de perfis de atuação (em termos de função e conteúdo) para as políticas externas de direitos humanos de Brasil e Argentina. Nos capítulos 2 e 3, dissertamos sobre como, na Argentina, existiria a percepção histórica de que a política externa é frágil, no sentido de não possuir uma linha de continuidade. Isto seria o oposto da percepção amplamente difundida pela literatura de APE no Brasil, de que a política externa brasileira estaria fundamentada num senso de “continuidade”, na ideia de que a mesma seria não uma política de governo, mas sim de Estado. No entanto, já confirmamos também que a política externa é uma política pública em sua essência, e, por isso, não pode ser entendida a partir da ideia de que seria fixa, contínua e invariável.

No Brasil, como foi mencionado no capítulo 3 deste trabalho, a ideia de continuidade da política externa é, na verdade, equivocada, pois implicaria a existência de um consenso que simplesmente não é próprio da natureza das políticas públicas. O que foi, por muito tempo, chamado de “continuidade” da política externa brasileira refletia não “uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes”, mas sim uma capacidade do Itamaraty de “concentrar em seu interior algum grau de coordenação dos assuntos de política externa do país (MILANI; PINHEIRO, 2013:24-27).

A chamada “ausência de continuidade” da Argentina, na verdade, seria resultado de uma política externa altamente dependente das condições domésticas. As turbulências na história recente (após do fim da ditadura militar, em 1983) da política doméstica argentina foram consideráveis, e talvez por isso tenha prevalecido a ideia de que houve uma “ausência de continuidade” na sua política externa. Mas não podemos olvidar que a política externa brasileira também está sujeita (embora, possivelmente, numa posição considerada menos vulnerável) às variações desencadeadas pelos conflitos políticos domésticos. Concluímos, então, que a suposta continuidade (ou ausência dela) não poderia explicar a diferença de funcionalidade e conteúdo de política externa de direitos humanos entre os dois países.

Com efeito, nossos resultados mostram que existem duas razões principais para que os perfis de atuação da política externa de direitos humanos de Argentina e Brasil, em termos de função e conteúdo, tenham se desenvolvido de modos tão distintos: 1) o desenho do processo decisório da política externa de cada país e 2) as capacidades materiais e diplomáticas de Argentina e Brasil, que refletem na importância do "status" ou "posição" do país na percepção dos *policymakers*.

Logo, o primeiro fator determinante seria o desenho do processo decisório. Tanto Argentina quanto Brasil possuem modelos de tomada de decisão onde o presidente tem grande participação. Por isso, durante o período analisado nesta pesquisa, concluímos que o espaço de manobra do mandatário do Executivo para que a sua percepção sobre a situação do país no sistema internacional fosse proeminente num processo de concepção de papel, ou na eventual ativação do mesmo, era grande em ambos os países. Uma vez que a proeminência do presidente no processo decisório é uma variável presente em ambos os países, estabelecemos que o envolvimento de outros atores seria o responsável pela determinação de um perfil de PEDH distinto para Argentina e Brasil. Concluímos, assim, que a incidência dos movimentos sociais no processo decisório na Argentina, e da burocracia diplomática no Brasil, parecem ter sido duas determinantes desses perfis.

Constatamos em capítulos anteriores que o papel dos ministérios de Relações Exteriores tem pesos relativamente diferentes no processo decisório de cada país. Enquanto a *Cancillería* argentina atua, em grande parte, assistindo o presidente na performance de papéis já visionados pelo mandatário, no Brasil, o cenário é bem mais complexo. Isso se dá tanto pela importância histórica do Itamaraty, enquanto burocracia especializada e altamente profissionalizada, quanto no caso específico do governo de Lula da Silva, onde o presidente construiu um *inner circle* da formulação da política externa brasileira, e onde também as percepções de outros tomadores de decisão foram importantes para construir as concepções de papel primárias.

Por isso, o envolvimento de representantes do Itamaraty no *inner circle* da política externa brasileira (Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães) ressaltou o caráter profissional e especializado do trabalho diplomático no centro do processo de ativação de concepções de papel primárias, reforçando a função fundamental do

ministério de não apenas auxiliar na implementação da política externa, mas participar ativamente da sua formulação. Argumentamos que foi este envolvimento no *inner circle* o responsável por muitas das nuances da performance internacional do governo Lula. Para além disso, a representação do ministério no *inner circle* foi essencial para a construção do argumento de que o pleito do Brasil por lugares de maior protagonismo no sistema internacional deveria ser baseado em uma estratégia de empoderamento de diversas características do seu *soft power,* entre elas, a sua política externa de direitos humanos.

Nesse contexto, também é relevante mencionarmos a importância da presença da ideologia partidária do Partido dos Trabalhadores na formação das percepções de alguns dos membros do *inner circle* da política externa do governo Lula, como Marco Aurélio Garcia e o próprio presidente. Esse foi um fenômeno que teve muito menos peso no caso argentino, não apenas pelo desenho institucional, mas em especial porque o partido de Kirchner, o Partido Justicialista, não era percebido como uma organização que teria uma ideologia perene ou consensual, vide as diferenças fundamentais entre o seu governo e o de seu antecessor e companheiro de partido, Carlos Menem. O oposto disso se observou no caso do PT, que construiu um modelo de política externa nos seus programas de governo desde a sua fundação, e tinha uma estratégia partidária definida para a inserção internacional do Brasil.

Considerando todos esses fatores, concluímos que a confluência de ideias entre os membros do *inner circle* da política externa brasileira foi uma das principais responsáveis pela ativação de papéis primários específicos, que levaram ao delineamento do papel secundário de patrocinador da *bridge diplomacy*, que, por fim, liderou o perfil de atuação do país em termos de PEDH. Tanto na dimensão da função da política externa de direitos humanos em relação à política externa em geral, quanto ao seu conteúdo, altamente focalizado em direitos econômicos e sociais, a relação de convergência entre as percepções do presidente e de uma ala específica do Itamaraty (representada nas figuras de Celso Amorim e Pinheiro Guimarães) foi uma peça fundamental.

O objetivo central do Brasil durante a gestão de Lula da Silva seria angariar maior protagonismo internacional e acelerar sua "graduação"[104]. Nesse contexto, havia

104 Segundo Milani, Pinheiro e Soares de Lima (2017), graduação seria não um resultado, mas um processo histórico de mudança de status na hierarquia internacional.

uma visão específica para a política externa de direitos humanos, que, em termos gerais, exerceria uma função de reforço dos papéis primários ativados pelos tomadores de decisão, de catalisador de reformas multilaterais e de líder regional, confirmando a percepção de Fazendeiro (2021), de que papéis auxiliares seriam um meio de desempenhar papéis centrais. Assim, a PEDH do Brasil seria, neste cenário, uma ferramenta, um instrumento de apoio de papéis primários que, por sua vez, seriam o carro-chefe de uma política externa que almejava lugares mais centrais para esta semiperiferia da América do Sul. Nesse sentido, concluímos que a hipótese de que papéis primários levariam à formação dos secundários, em termos de concepção, e que os secundários teriam como função sustentar os primários, se confirmaria no caso brasileiro.

Na Argentina, o papel do Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, a *Cancillería*, nos parece muito menos determinante em termos de definição e ativação de papéis (primários e secundários). No capítulo 2 desse trabalho, expusemos que o processo decisório durante o governo de Néstor Kirchner se desenhou na forma de círculos concêntricos, de modo a excluir os diplomatas do âmbito central onde eram tomadas as decisões estratégicas, o chamado círculo íntimo do presidente. Por isso, a *Cancillería* atuou como um órgão que proveu assistência técnica ao presidente, mas não em termos de contribuição direta para a formulação e ativação de papéis nacionais. Para além disso, observamos ainda que, durante a gestão kirchnerista, o Ministério de Relações Exteriores se viu dividindo funções com outros atores governamentais, como foi o caso do Ministério da Economia, dada a importância dos temas econômicos para a Argentina naquele momento de crise generalizada.

As demandas socioeconômicas internas foram priorizadas no contexto de tentativa de superação da crise, e a ativação dos papéis de pleiteador de reformas multilaterais e colaborador do subsistema regional foi guiada por esta ideia. A política externa de direitos humanos da Argentina, no entanto, priorizou temas mais ligados aos direitos de primeira geração, chamados também de civis e políticos. Concluímos que foi a preferência pessoal de Néstor Kirchner, como o principal indivíduo responsável pela ativação de papéis na política externa argentina (fossem eles primários ou secundários), que definiu este perfil de atuação para o país.

Concluímos, conjuntamente, que o Ministério de Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto, espelhando o processo da política externa geral, também não foi influente no processo de formulação de papéis para a política externa de direitos humanos.

Não sabemos se o conteúdo da PEDH seria diferente caso houvesse mais envolvimento da *Cancillería* na fase de formulação e ativação do papel, mas entendemos que foi o seu afastamento desta parte do processo, um reflexo não apenas do desenho institucional mas também do nivel de especialização burocrática do ministério, que garantiu a Néstor Kirchner, e aos membros do seu círculo mais próximo, basicamente a autonomia da ativação da concepção de papel da política externa de direitos humanos da Argentina.

Por conta disso, podemos afirmar que por mais que a PEDH de nicho construída pela administração Kirchner se conectasse com objetivos gerais elencados pela narrativa da política externa visionada naquele momento, como o respeito aos direitos humanos, ela estava pautada por aspirações políticas. Desse modo, a narrativa da PEDH não necessariamente se alinhava com a performance internacional geral do país, que colocou como prioridade a renegociação da dívida externa com o FMI e a superação dos obstáculos levantados pela crise econômica. Mesmo num segundo momento, onde a política externa de Néstor Kirchner ganhou um cunho mais político, especialmente com suas críticas aos EUA, as prioridades da Argentina, em termos de performance, pareciam, ainda, majoritariamente econômicas.

Percebemos esta questão principalmente no desencontro, apontado por nós no capítulo 2, entre narrativa de papéis primários e performance. Ao analisarmos como o papel primário de pleiteador de reformas multilaterais foi performado, vimos a preponderância das críticas da administração ao funcionamento das instituições financeiras internacionais. Nesse sentido, a condição necessária de “rechaço às desigualdades do sistema” foi focalizada na dimensão econômica da performance. Simultaneamente, a performance do papel de colaborador regional também foi dominada pela priorização dos temas econômicos.

Não relegaremos que a concepção de papel da PEDH argentina teve origem em elementos da narrativa desenvolvida pelo governo para os papéis primários, mas é

inegável que houve uma derrocada da narrativa na performance desses papéis. Nesse sentido, se considerarmos que papéis primários impactam diretamente na construção dos secundários, poderíamos esperar o mesmo movimento na política externa de direitos humanos, com uma narrativa política sendo indeferida por uma performance mais focada em uma dimensão econômica. O que ocorreu no caso da Argentina, no entanto, foi um ponto fora da curva prevista pela hipótese deste trabalho.

De fato, o que ocorreu foi que confirmamos a funcionalidade da PEDH argentina como uma política que serviu, primariamente, para que o governo angariasse apoio do público doméstico. Graças à concentração de poder inédita por parte do presidente (mesmo num país onde o desenho institucional já lhe garante isso), houve uma expansão da margem de manobra para definir políticas públicas segundo as percepções pessoais de Néstor Kirchner. Foi dentro desse contexto que pudemos observar um movimento autônomo de ativação de papéis, que, por sua vez, levou a política externa de direitos humanos a ser estrategicamente desenhada para desempenhar uma função de cumprimento de demandas sociais internas que, na visão de Kirchner, garantiria a base social de apoio que o seu governo precisava naquele momento de crise.

Em entrevista à autora deste trabalho, Pauselli (2022, tradução da autora[105]) afirmou que “a política externa de direitos humanos da Argentina durante o governo de Néstor Kirchner desempenhou um papel importante no plano das ideias e no plano interno”, concluindo que “para o governo (...) associar a política externa à defesa e promoção dos direitos humanos permitiu consolidar uma narrativa doméstica onde os direitos humanos desempenhavam um papel fundamental na legitimidade política”. Os pontos apontados pelo especialista reforçam a nossa conclusão sobre a funcionalidade da PEDH da Argentina.

Em outras palavras, a narrativa da política externa de direitos humanos do país esteve conectada a um objetivo específico de Kirchner e às suas preferências para o modo como se daria esta construção estratégica. Sendo assim, a PEDH caminhou

105 Trecho original: “La política exterior de derechos humanos de Argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner cumplió un rol importante en el plano de las ideas y doméstico. Para el gobierno (...) asociar la política exterior a la defensa y promoción de los derechos humanos permitía consolidar una narrativa doméstica donde los derechos humanos cumplían un rol fundamental de legitimidad política” (PAUSELLI, 2022).

de modo mais descolado da performance da política externa geral, que estava preocupada majoritariamente com questões financeiras e com a recuperação econômica do país, e mais alinhada a princípios narrativos do governo, principalmente apoiando um movimento doméstico do presidente em termos de avanços no campo dos direitos humanos. Ou seja, a PEDH se firmou como um braço da política externa argentina que, de fato, pôde demonstrar a narrativa altamente política da gestão.

O presidente traçou uma estratégia onde a sua PEDH poderia, ao mesmo tempo, angariar boa parte do apoio social que precisava e gerar capital diplomático para a Argentina no regime multilateral. Foi a sua percepção sobre a cultura política do país, as capacidades diplomáticas argentinas no âmbito internacional e a confiança num potencial impacto positivo de uma performance ativa que determinaram um investimento no nicho diplomático dos direitos à verdade, memória e justiça. Por isso, a PEDH da Argentina durante o período estudado foi classificada por nós como tendo uma função mais autônoma da política externa em geral, ainda que o seu papel tenha derivado das bases da narrativa (mas não da performance) dos papéis primários.

Desse modo, a ideia de Fazendeiro (2021), em que baseamos nossa hipótese, de que papéis auxiliares (secundários) sustentam papéis centrais (primários), ou de que papéis secundários seriam um meio de desempenhar papéis primários, não se confirma neste caso. Mais do que isso, a ideia do autor, de que papéis secundários estariam mais associados às expectativas externas do que os primários, é o oposto do que pudemos confirmar no âmbito da funcionalidade da política externa de direitos humanos da Argentina, que, de fato, foi concebida e performada com suas consequências domésticas em mente.

Com base nisso, é importante reputar que, quando pensamos na funcionalidade da PEDH na Argentina, é preciso considerar o papel da sociedade civil. A sociedade civil argentina tem um grau considerável de internacionalização, especialmente no que tange temas de direitos humanos, e possui demandas importantes e organizadas tanto sobre ações voltadas para políticas domésticas, como sobre a atuação internacional do país. A questão é que, ao menos no caso da política externa, a realização ou não de tais demandas dependeria diretamente da vontade

política do governo de incluir tais atores no processo decisório, e de que forma se daria esta inclusão.

Dentro deste contexto, entendemos que, na Argentina, esta vontade política é muito mais dependente do presidente enquanto indivíduo. Em termos comparativos, no Brasil, a influência do Itamaraty na dinâmica Estado-sociedade civil também deveria ser levada em conta. Isso porque, no país, o Ministério de Relações Exteriores tem mais do que a função de implementar a política externa (como é o caso no país vizinho), mas é também um dos seus principais formuladores. Assim, concluímos que, no caso brasileiro, os movimentos sociais teriam um caminho com mais obstáculos burocráticos a serem superados na construção da relação Estado-sociedade civil.

Dinâmicas próprias da politização da política externa também inserem uma outra camada de complexidade no movimento de abertura e democratização do processo decisório da PEDH. Na prática, a realidade que se desenvolveu na PEB foi a de que enquanto não se poderia descartar a importância da articulação dos movimentos organizados, e da sua mobilização para criar algum tipo de incidência sobre a discussão de temas específicos, os espaços onde alguns desses movimentos atuavam eram, ainda, acessíveis apenas por convite, e estes ainda estavam limitados a, geralmente, membros de organizações altamente profissionalizadas. Para além disso, a finalidade desses convites por parte do Estado era, basicamente, informativa ou consultiva (POMEROY; WAISBICH, 2019). Ou seja, a participação não se deu de uma forma onde houve uma ampla democratização dos espaços, seja em termos de quem poderia participar, ou no modo da participação.

Na Argentina, ainda que a incidência da sociedade civil na política externa não tenha sido plenamente formalizada, pleiteamos aqui que o envolvimento de organizações da sociedade civil com o presidente a nível pessoal durante o período indica que estas tiveram grande margem de manobra na definição de um conteúdo de PEDH. Chegamos a esta conclusão analisando alguns fatores.

Em primeiro lugar, consideramos que, na história recente da Argentina, o principal tema abordado por organizações da sociedade civil (ou pelo menos, o que ganhou mais visibilidade internacional) foi a luta pelos direitos à verdade, memória e justiça diante das atrocidades cometidas pelas juntas militares entre 1976 e 1983. Por

causa das leis de anistia outorgadas após a ditadura, e pela inércia das autoridades quando o assunto era revogá-las, a posição dessas organizações foi, durante muito tempo, de crítica e confronto com os líderes governamentais.

Foi o governo de Néstor Kirchner o primeiro a criar uma dinâmica completamente diferente com as organizações da sociedade civil no período pós-ditadura, adotando as demandas centrais dos movimentos de direitos humanos como princípios da administração, fazendo com que o Estado assumisse responsabilidade na luta pelos direitos à verdade, memória e justiça. Foi por causa dessa relação que Busso (2016) afirmou que movimentos altamente organizados, especializados e internacionalizados, como as Mães da Praça de Maio, Avós da Praça de Maio e HIJOS (organização formada por filhos de desaparecidos) tiveram sucesso em suas tentativas de "influenciar" a política externa. Aqui, entendemos influência como um potencial de incidência sobre as percepções dos tomadores de decisão, que no caso da Argentina é, principalmente, o presidente.

É necessário salientar, no entanto, que a despeito do potencial de incidência ter sido relativamente considerável, ainda existia na Argentina uma necessidade de que os canais de diálogo com a sociedade civil fossem ampliados e institucionalizados para que uma relação mais permanente e menos dependente da vontade política de administrações específicas fosse estabelecida.

Simultaneamente, o processo de institucionalização da relação Estado-sociedade civil no Brasil ainda parecia dar os seus primeiros passos naquele momento, e também necessitava de muito mais avanços. Segundo Mesquita e Belém Lopes (2018:223, tradução da autora[106]): "A participação (...) deve ir além da mera presença ou influência exercida por membros da sociedade civil nas discussões políticas; a participação surgiria da possibilidade de tomada de decisões nos processos políticos". Por isso, entendemos que, enquanto mudanças mais concretas não acontecessem, a vontade política do líder (na Argentina) ou do líder em conjunto com o Ministério de Relações Exteriores (no Brasil) seguiriam sendo as principais determinantes do impacto das demandas sociais nas concepções de papel nacional dos países analisados em termos de política externa de direitos humanos.

106 Trecho original: "Participation (...) should stand beyond the mere presence of, or influence exerted by, civil society members in political discussions; participation would arise from the possibility of making decisions in political processes" (MESQUITA; BELÉM LOPES, 2018:223).

Dessa forma, o desenho do processo decisório foi o primeiro fator encontrado por essa pesquisa para explicar as diferenças de funcionalidade e conteúdo das PEDHs de Argentina e Brasil nos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva. A partir disso, sugerimos que pesquisas futuras se concentrem no alto potencial comparativo desses achados para identificar padrões de comportamento em outros países. Países com Ministérios de Relações Exteriores fortes têm mais tendência a construir uma PEDH sustentadora dos papéis primários? Países onde a sociedade civil tem potencial de incidência alto sobre a PEDH têm performances mais focadas em direitos civis e políticos? Que tipo de perfil de atuação pode ser desenhado em casos onde o Executivo tem que dividir com outros atores o poder de ativação de papéis? Essas e outras perguntas podem embasar pesquisas futuras no âmbito da APE, da *role theory* e dos estudos sobre direitos humanos nas relações internacionais.

Uma segunda categoria de fatores que, segundo esta pesquisa, impactou diretamente os perfis da PEDH de Argentina e Brasil foram as capacidades (materiais e diplomáticas) dos dois países. Embora este trabalho focalize sua análise em fatores ideacionais, como as percepções dos *policymakers*, não podemos desconsiderar que os recursos materiais e diplomáticos dos Estados importam nas relações internacionais. Consideramos estas duas variáveis em específico, porque recursos materiais sozinhos não são suficientes para explicar uma ação de política externa. Como afirma Nye (2013), ter recursos não garante que você obterá o resultado que deseja. Estratégia e diplomacia fazem a diferença.

Com base nesta ideia, consideraremos aqui como capacidades materiais o perfil econômico de presença internacional de Argentina e Brasil naquele momento. O Brasil era um dos principais países do Sul Geopolítico no início do século XXI, responsável por um perfil econômico em crescimento, indo de um índice de 119,57 de presença econômica em 2000 para 174,68 em 2010, segundo o Instituto Real Elcano. A Argentina, que foi de 53,16 em 2000 para 56,57 em 2010, não só teria menos da metade da presença econômica do Brasil no período analisado por nós, como, segundo os dados do instituto, apresentou um padrão de expansão muito menor do que o observado no vizinho sul-americano (INSTITUTO REAL ELCANO, 2021).

Quando nos viramos para as questões relacionadas às capacidades diplomáticas, levamos em consideração que, segundo Freeman et al (2020:6, tradução da autora[107]), a capacidade diplomática seria medida pelos "recursos e ativos de que os Estados dispõem para promover seus interesses nacionais por meio de coordenação, engajamento e negociação com outros países", e seria dependente do meio operacional da política externa, englobando treinamento profissional, infraestrutura física, infraestrutura tecnológica e capacidade de se engajar em organizações multilaterais.

Como já foi mencionado, os dois países apresentaram graus de profissionalização e especialização distintos nos seus respectivos Ministérios de Relações Exteriores. Enquanto o Itamaraty apresenta um nível altíssimo de profissionalização, a *Cancillería* não teria um alto padrão de organização corporativa. Consideraremos o que já expusemos aqui sobre a estrutura e organização institucional de ambos os ministérios como um indicador da capacidade diplomática de Brasil e Argentina. Em outras palavras, o Brasil teria mais capacidade de desenhar ou implementar uma agenda de política externa (e uma estratégia coordenada de PEDH), na medida em que teria mais infraestrutura institucional.

Os perfis distintos de presença econômica mundial e capacidades diplomáticas aqui expostos nos levam a duas conclusões: 1) a funcionalidade da política externa de direitos humanos do Brasil, como um país de presença econômica maior e ministério altamente profissionalizado, foi construída também graças às possibilidades que o status do país no sistema e suas capacidades diplomáticas permitiram; e 2) a Argentina, ainda que com menos capacidades materiais e diplomáticas, conseguiu implementar uma PEDH que alcançou lugares de protagonismo, por meio de uma estratégia onde o governo entendeu que o investimento diplomático deveria ser focado em um setor, ou nicho, onde houvesse a possibilidade de otimizar resultados. O protagonismo de nicho da Argentina foi almejado porque concentrou os limitados recursos disponíveis em uma área específica, que, segundo a percepção da administração Kirchner, estava mais qualificada a gerar resultados positivos. Por isso, não necessariamente esta PEDH foi pensada como um suporte de uma política

107 Trecho original: "Diplomatic capacity, that is, the resources and assets that states have available to advance their national interests through coordination, engagement, and negotiation with other countries and within international organizations" (FREEMAN, et al, 2020:6).

externa geral, mas como uma política própria, individual e autônoma. Enquanto isso, o papel de patrocinador da *bridge diplomacy* performado pelo Brasil nos parece ter sido um papel concebido já com uma estratégia de sustentação da política externa em geral na sua essência.

Para além disso, inferimos também que recursos materiais e capacidades diplomáticas intervieram na definição do conteúdo das políticas externas de direitos humanos de Argentina e Brasil. Para entender melhor esta ideia, devemos considerar a premissa de Neto e Malamud (2015), de que quanto maior o perfil econômico de um país, a mais responsabilidades internacionais e riscos ele está sujeito. Nesse contexto, o governo brasileiro teria adotado, em diversos momentos, uma estratégia de evitar atritos ou algum outro tipo de desgaste com outras potências, e se colocar como um país estável e confiável internacionalmente, ponderando um discurso que não foi antisistêmico. Não obstante, a política externa de direitos humanos do governo petista também preconizou uma abordagem alternativa no âmbito multilateral, na medida em que tratou desenvolvimento e redução da desigualdade tão importantes quanto às questões referentes aos direitos de primeira geração.

Considerando estas duas posições do Brasil naquele momento, abrimos um parêntesis para salientar alguns pontos. Ser um *rule taker,* como já vimos*,* é uma das características necessárias para ativar o papel de patrono da *bridge diplomacy*. No entanto, devemos considerar aqui que não existe uma dicotomia entre a ideia de *rule maker* e *rule taker,* mas sim um espectro de posições que representam o engajamento do país no regime multilateral de direitos humanos. Reiteramos que o Brasil foi um país seguidor das regras do regime, e que seguiu, de modo geral, longe da linha antisistêmica, mas é inegável que a política externa do governo Lula trouxe alternativas às concepções liberais dominantes sobre direitos humanos, e que, por isso, o país não pode ser considerado plenamente um *rule taker*, ainda que esteja mais próximo desse lado do espectro. Podemos chamar o Brasil de um *rule disruptor*: um país que se posiciona, de modo geral, como um seguidor das regras do regime, mas que, na sua performance, não deixou de inserir elementos que balançaram alguns dos pilares das estruturas de tal regime.

Enquanto isso, do lado do espectro mais próximo à ideia de *rule maker*, a Argentina foi chamada de "*norm entrepreneur*" do regime internacional de direitos humanos por especialistas, que destacaram, em especial, o trabalho do país nos temas de direito à memória, justiça e verdade. Isso quer dizer que ações advindas do país foram consideradas inovadoras, com destaque para as táticas e estratégias introduzidas pelos movimentos sociais e ativistas de direitos humanos (SIKKINK, 2008). Devemos também ressaltar que, apesar do governo Kirchner ver a Argentina como um país periférico no sistema internacional, e pertencendo ao Sul Geopolítico, a PEDH desenvolvida passa por um processo de aproximação da narrativa de países do Ocidente, ao priorizar as questões relacionadas aos direitos de primeira geração, segundo Merke (2022). Estes países estão tipicamente alinhados com os valores da democracia liberal, e por isso, a PEDH argentina teve menos em comum com as de outros países do Sul, que estavam primariamente preocupados com direitos econômicos, sociais e culturais.

Cooper (1997) afirma que países que aplicam a diplomacia de nicho seriam aqueles que não teriam um perfil econômico de muito destaque, o que os levaria a ter certa margem de manobra para promover iniciativas inovadoras dentro do nicho, partindo do princípio que seria mais produtivo concentrar recursos em áreas e janelas de oportunidades específicas. Esses países, de uma forma ou de outra, demonstrariam algum grau de liderança empreendedora e/ou técnica, segundo o autor. Em outras palavras, entendemos que o perfil econômico da Argentina durante a primeira década do século XXI foi um dos fatores que determinou a característica de *rule maker* do papel de *player* de nicho, e portanto, também impactou a definição do conteúdo da sua política externa de direitos humanos.

A ideia de que recursos materiais e diplomáticos impactam no perfil de PEDH nos leva a considerar a questão da importância do status para os tomadores de decisão. O *status*, também chamado por alguns autores da *role theory* de posição, como mencionamos no capítulo 1 deste trabalho, seria a situação de um Estado na hierarquia social das relações internacionais. Como já foi estabelecido, trabalhamos nesta pesquisa com a ideia de que concepções de papéis nacionais já incluiriam a percepção dos *policymakers* sobre o status do seu país no sistema internacional e sobre as possibilidades disponíveis para o Estado dentro desse sistema. O que

complementamos nesta conclusão é que nos parece que o status é uma variável de peso importante na percepção dos *policymakers* de Argentina e Brasil*,* e portanto, importante no espaço de composição de um papel nacional. Ao fazer isso, questionamos, em parte, a ideia de Holsti (1970) de que o status estaria em segundo plano quando o objetivo é entender concepções de papel nacional.

Chegamos nesta conclusão por meio de uma reflexão sobre o conteúdo das políticas externas de direitos humanos de Argentina e Brasil, e sobre a contribuição das capacidades materiais e diplomáticas para a formação desse conteúdo. Na medida em que capacidades materiais, como defendemos, teriam sido variáveis importantes para a determinação de um conteúdo mais próximo à ideia de *rule maker* ou *rule taker* apresentado pelas PEDH de Argentina e Brasil, e que o perfil econômico ajuda a compor a ideia de onde o país se localiza numa hierarquia social, é plausível que questionemos a relação entre conteúdo da PEDH e status. Mais do que isso, é ainda mais importante entender a importância do status dentro do *psycho-milieu* e do *operational-milieu* dos tomadores de decisão que formulam e ativam papéis.

Ao refletirmos sobre o status do Brasil na hierarquia social das relações internacionais, entendemos que este era um país com considerável presença econômica, de perfil historicamente ativo nos fóruns multilaterais e uma potência política importante da América Latina. Esses atributos colocavam o país numa posição específica, que, segundo os seus tomadores de decisão, permitiria (e, de fato, impulsionaria) a busca do objetivo de alcançar lugares de maior protagonismo no sistema. Ou seja, o status que o Brasil já tinha justificaria a sua ambição de elevar mais ainda a sua posição no sistema. Ao mesmo tempo, também podemos inferir que, na medida em que o objetivo último do governo era esta elevação, e que o status do Brasil naquele momento era um dos fatores que justificaria tal pleito, a preocupação com a posição do país no sistema internacional era uma variável influente na percepção dos tomadores de decisão naquele momento.

Enquanto isso, na Argentina, a política externa de direitos humanos que foi colocada em prática a partir da ativação do papel de *player* de nicho em si, já demonstra que haveria, dentre os tomadores de decisão, uma percepção sobre o status do país onde se entendia que os recursos materiais e diplomáticos eram limitados, e por

isso, deveriam ser otimizados. Logo, o status também teve um papel considerável na composição da percepção dos *policymakers*, na medida em que estes perceberam que suas janelas de oportunidade no plano internacional seriam limitadas pela posição que a Argentina ocupava. O resultado foi a busca por um nicho para o país, onde sua especialização poderia aumentar essas janelas em determinadas situações, garantindo retornos positivos.

Assim, a importância das capacidades materiais e diplomáticas na definição da relevância do *status* do país dentro da percepção dos tomadores de decisão foi o segundo fator encontrado por essa pesquisa para explicar as diferenças de funcionalidade e conteúdo das PEDHs de Argentina e Brasil nos governos de Néstor Kirchner e Lula da Silva.

Ainda levando em consideração os achados desta pesquisa, remeteremos a uma das principais críticas feitas à *role theory*, que foi citada no capítulo 1 deste trabalho: a questão da contestação de papéis. Nosso objetivo, aqui, é demonstrar que houve certa resistência por parte de diversos atores em termos de ativação de papéis de PEDH, e que este movimento crítico não pode ser ignorado. Entendemos, portanto, que os papéis de *player* de nicho, na Argentina, e de patrocinador da *bridge diplomacy,* no Brasil*,* não foram consensos nas elites políticas dos respectivos países.

No caso da Argentina, mesmo com o apoio de algumas organizações de direitos humanos, partidos inclinados para a esquerda do espectro político e setores progressistas da sociedade civil, Kirchner encarou fortes críticas advindas de outros setores. Em primeiro lugar, havia movimentos sociais altamente críticos do seu governo e da sua abordagem em relação aos temas de direitos humanos, como o dos *piqueteros* (movimentos de ex-trabalhadores da petroleira YPF), por exemplo. Segundo Maristella Svampa (2006), Kirchner teve um duplo discurso em relação aos direitos humanos, construindo uma imagem onde parecia muito preocupado em encontrar justiça para as violações que ocorreram no passado da Argentina, mas sem dar atenção para os problemas e violações acontecendo no país naquele momento. Segundo a socióloga, o presidente também teria impulsionado um movimento de judicialização e criminalização das organizações da sociedade civil consideradas opositoras ao seu governo.

Essa preocupação excessiva com as violações passadas em detrimento das que eram atuais é confirmada nos relatórios da Anistia Internacional que foram publicados durante o governo de Kirchner, que mencionam, em todos os anos de mandato, a persistência de violações que incluem, entre outros, casos de violência policial, condições prisionais insalubres, violações dos direitos indígenas, falta de avanços em temas referentes a direitos reprodutivos e perseguição à ativistas de direitos humanos e à imprensa. Nos mesmos relatórios, é possível ver os movimentos incansáveis do governo em prol dos direitos à verdade, memória e justiça, o que nos leva a questionar as razões para que tal distinção tenha acontecido, e nos faz pensar, mais uma vez, na questão da funcionalidade da PEDH de angariar apoio popular no âmbito doméstico.

O “discurso duplo”, que pode ser encarado como uma estratégia de “dois pesos e duas medidas”, também é a raiz das críticas enfrentadas por Néstor Kirchner na grande imprensa argentina. No entanto, esse tipo de crítica se concentrou mais na aproximação de Kirchner com países notadamente tidos como grandes violadores, como a China, o Irã e a Venezuela. Logo, outros aspectos da PEDH, não necessariamente conectados de modo direto ao papel de *player* de nicho, também foram questionados. Isso significa que, mesmo diante de um processo decisório praticamente monopolizado pelo presidente, houve contestação de papéis e de performance na sociedade argentina.

No caso do Brasil, a contestação de papel se deu também em vários âmbitos nacionais, especialmente na imprensa, nos partidos que faziam oposição ao governo de Lula e numa ala de funcionários e ex-funcionários do Itamaraty que estava ligada a uma corrente ideológica distinta do ministro Celso Amorim. Algumas dessas críticas questionavam a ambição do Brasil por protagonismo no espaço internacional, assim como discordavam de diversas estratégias específicas da “política externa ativa e altiva”, como foi o caso da mediação do acordo nuclear com o Irã, fundamentado na Declaração de Teerã. A ideia de que o Brasil estaria se dispondo a fazer mais do que o que poderia no cenário internacional foi uma crítica repetida algumas vezes por estes segmentos (AMORIM, 2018).

Por fim, também devemos incluir as críticas de grandes ONGs de direitos humanos, como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, sobre as alianças do Brasil

com países que seriam supostamente grandes violadores, como Cuba, Irã e Venezuela, uma crítica que se aproximava bastante das que foram feitas a Néstor Kirchner, e que foi difundida amplamente pela grande imprensa brasileira (DA SILVA, 2018).

Finalmente, esta pesquisa nos desperta para alguns temas que poderiam ser explorados em trabalhos futuros por pesquisadores interessados em avançar com a literatura de *role theory* dentro da Análise de Política Externa. Cantir e Kaarbo (2016), por exemplo, reforçam que estudos mais aprofundados sobre o impacto das capacidades materiais são importantes, uma noção que nossos resultados reforçam. Para além disso, os autores também afirmam que alguns países podem dar preferência para considerar suas identidades religiosas, políticas ou a sua cultura como uma prioridade de performance. Seria interessante que pesquisas futuras investigassem em que condições as questões ideacionais ganhariam prioridade na performance da PEDH de um país.

De modo geral, pesquisas futuras poderiam se concentrar em abrir a caixa-preta da noção de “percepção” dos tomadores de decisão e analisar variáveis individuais que, segundo a teoria dos papéis, fazem parte do *psycho-millieu,* para que assim tenhamos um olhar gradativamente mais detalhado sobre os papéis ativados pelos países, e um *insight* cada vez mais profundo sobre o processo de formulação e ativação dos mesmos.

- **Bibliografia**

ADIGBUO, R. Beyond IR theories: The case for national role conceptions. Politikon, [s.l.], v. 34, nº 1, 2007, pp. 83–97.

AGBAKWA, S. C. Reclaiming Humanity: Economic, Social, and Cultural Rights as the Cornerstone of African Human Rights. Yale Human Rights & Development Law Journal, [*s. l.*], v. 5, 2002, pp.1–40.

AGRA, H. A Política Externa Do Governo Fernando Collor E Os Embates Com O Itamaraty. Revista de Estudos Internacionais, Vol.11, n.1, 2020, pp.138-154.

AIDDATA. Brazil South-South Cooperation, 2005-2011. Banco de dados, 2012. Disponível em <https://www.aiddata.org/data/brazils-south-south-cooperation-2005-2011>. Acesso em 05/10/2021.

ALDEN, C; ARAN, A. Foreign Policy Analysis: New Approaches. 2nd Ed. London: Routledge, 2017.

ALONSO, J. F; SIMONOFF, A. El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, modelo de desarrollo y política exterior. In: BUSSO, A. *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*. [s.l.]: [s.n.], 2016. p. 49–122.

AMORIM, C. A ONU aos 60. *Política Externa*, v.14, n.2, 2005, pp.17-24.

AMORIM, C. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An overview. Revista Brasileira de Politica Internacional, [*s. l.*], v. 53, n. SPEC ISSUE, 2010, pp.214–240.

AMORIM, C. Itamar Franco (1923-2011), abertura de diálogo e capacidade de ouvir. *Política Externa*, *20*(2), 2011, pp.225–229.

AMORIM, C. Entrevista Concedida à Juliana Pinto Lemos da Silva. Rio de Janeiro, 20 out. 2017.

ANISTIA INTERNACIONAL. Country Profile: Argentina. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/location/americas/south-america/argentina/>. Acesso em 04/10/2021.

ANTONELA, G; MARIANO, R. La Inserción Internacional de la Argentina de las últimas décadas: Un análisis comparativo de los principales lineamientos de la Política Exterior. *Debates Latinoamericanos*, [s.l.], v. 1, nº 19, p. 60–87, 2012.

ARAS, B.; GORENER, A. National role conceptions and foreign policy orientation: The ideational bases of the Justice and Development Party's foreign policy activism in the Middle East. Journal of Balkan and Near Eastern Studies, [s.l.], v. 12, nº 1, 2010, pp. 73–92.

ARRAES, Virgilio. Brasil: Fome Zero mundial. Meridiano 47, N.52 e 53, Novembro/Dezembro, 2004, p.9-11.

BAEHR, P. R.; CASTERMANS-HOLLEMAN, M. The role of human rights in foreign policy. [*S. l.: s. n.*], 2004.

BARRETO, F. de M. *A Política Externa após a Redemocratização: Tomo I – 1985-2002*. Brasília: FUNAG, 2012.

BERENSKOETTER, F. Identity in International Relations. International Relations, [s.l.], v. 2000, nº 124, 2000, pp. 137-162.

BERNAL-MEZA, Raúl. Política exterior argentina: de Menem a de La Rúa – hay una nueva política? São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 1, p. 74-93, 2002.

BERNER, Vanessa B; AGUIAR, Ana Laura B de. Direitos Humanos Para Humanos Direitos: Os Limites Do Discurso Do Direito Internacional Dos Direitos Humanos a Partir Da Teoria Crítica Pós-Colonial. Direitos Humanos, Desenvolvimento Sustentável e Luta Contra as Desigualdades, 2020.

BIELSA, Rafael Antonio. Ceremonia de asunción de las nuevas autoridades, 3 de junho de 2003. Disponível em <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-61>. Acesso em 16/03/2021.

BIELSA, Rafael Antonio. Discurso del Sr. Canciller Rafael Antonio Bielsa XXXIII Asamblea General de la OEA (Santiago de Chile). 9 de junho de 2003. Disponível em <https://mrec.gob.ar/es/actualidad/discursos/rafael-antonio-bielsa-26>. Acesso em 16/03/2021.

BRASIL. Discursos Selecionados do Presidente José Sarney. Brasília: FUNAG, 2008.

BRASIL. Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Brasília: FUNAG, 2008a.

BRASIL. Brazilian Foreign Policy Handbook. Brasília: FUNAG, 2008b.

BRAVEBOY-WAGNER, J. A. Diplomatic strategies of nations in the global south: The search for leadership. Diplomatic Strategies of Nations in the Global South: The Search for Leadership. [s.l.]: [s.n.], 2016.

BREUNING, M. Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

BREUNING, M. National role conceptions and foreign assistance policy behavior toward a cognitive m odel. Tese de Doutorado, Graduate School of The Ohio State University, Ohio State University, 1992.

BREUNING, M. Role theory research in international relations: State of the art and blind spots. In: HARNISCH, S; FRANK, C; MAULL, H.W. Role Theory in International Relations: approaches and analysis, [s.l.], 2011, pp. 16-35.

BREUNING, M; PECHENINA, A. Role Dissonance in Foreign Policy: Russia, Power, and Intercountry Adoption. *Foreign Policy Analysis* (2019) 0, 1–20.

BRIEGER, P. La política exterior de la era kirchner. São Paulo: Politica externas dos governos progresistas do Cone Sul: convergencias e desafios. Fundación Friedrich Ebert, 2009.

BRUMMER, K; HUDSON, V.M. Foreign policy analysis beyond North America. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2015.

BRUMMER, K.; THIES, C. G. The Contested Selection of National Role Conceptions. Foreign Policy Analysis, [s.l.], v. 11, nº 3, 2015, pp. 273–293.

BRYSK, A. Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica. Global Governance, [*s. l.*], v. 11, n. 4, 2005, pp.445–466.

BRYSK, A. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy. New York: Oxford University Press, 2009.

BUCHER, B.; JASPER, U. Revisiting 'identity' in International Relations: From identity as substance to identifications in action. European Journal of International Relations, [s.l.], v. 23, nº 2, 2017, pp. 391–415.

BURGES, S. W. Auto-estima in Brazil: The Logic of Lula's South-South Foreign Policy. International Journal, [*s. l.*], v. 60, n. 4, p. 1133–1151, 2005.

BURGES, S. W.; CHAGAS BASTOS, F. H. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. Policy Studies, [*s. l.*], v. 38, n. 3, 2017, pp. 277–290.

BUSSO, A. Neoliberal Crisis, Social Demands, and Foreign Policy in Kirchnerist Argentina. Contexto Internacional, [s.l.], v. 38, nº 1, p. 95–131, 2016.

BUSSO, A.; CEPPI, N; FABANI, O; NOVELLO, M.R; MARINI, G; RODRÍGUEZ, R.P; PIGNATTA, M.E. Inserción internacional y modelo de desarrollo en los noventa: Impactos sobre la política exterior de Menem y De la Rúa. In: BUSSO, A. Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011. [s.l.]: [s.n.], 2016. p. 123–188.

CANTIR, C; KAARBO, J. Unpacking Ego in Role Theory: Vertical and Horizontal Role Contestation and Foreign Policy. In: CANTIR, C; KAARBO, J. Domestic Role Contestation, Foreign Policy and International Relations, Routledge, 2016, pp. 1-22.

CAPORASO, J.A; HERMANN, C.F; KEGLEY, C.W; ROSENAU, J.N; ZINNA, D;A. The Comparative Study of Foreign Policy: Perspectives on the Future. Ohio State Univ., Columbus. Mershon Center. 27th Annual Meeting of theInternational Studies Association, Anaheim, 1986.

CAROZZA, P. G. From conquest to constitutions: Retrieving a Latin American tradition of the idea of human rights. Human Rights Quarterly, [*s. l.*], v. 25, n. 2, 2003, pp.281–313.

CASARÕES, G. S. P. As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância. Aleph, [*s. l.*], p. 2011.

CASARÕES, G. S. P. O papel do Itamaraty na definição da política externa do governo Collor de Mello. Revista Brasileira de Política Internacional, [*s. l.*], v. 55, n. 1, 2012, pp. 135–153.

CASARÕES, G. S. P. e. “O tempo é o senhor da razão”? a política externa do governo Collor, vinte anos depois. Universidade de São Paulo, Tese de Doutorado, 2014.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of itamaraty: Explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula Era. International Political Science Review, v. 30, n. 2, 2009, pp. 117–140.

CERUTTI, S. Politica Exterior Argentina de Derechos Humanos: entre la coherencia e incoherencia (2003-2015). Universidad Nacional de Rosario, [*s. l.*], 2017.

CHAFETZ, G.; ABRAMSON, H.; GRILLOT, S. Role Theory and Foreign Policy: Belarussian and Ukrainian Compliance with the Nuclear Nonproliferation Regime. Political Psychology, [s.l.], v. 17, nº 4, 1996, pp. 727-757.

CHAFETZ, G.; SPIRTAS, M.; FRANKEL, B. Introduction: Tracing the influence of identity on foreign policy. Security Studies, [s.l.], v. 8, nº 2–3, 1998, pp. 7–22.

COLOMBO, S. y O. M. La Estrategia de Inserción Internacional durante el Gobierno de Eduardo Duhalde. Centro de Estudios Interdisiciplinarios de Problemas Internacionales y Locales (CEIPIL) -Universidad Nacional del Centro, [s.l.], nº Cent. Estud. Interdisiciplinarios Probl. Int. y Locales-Universidad Nac. del Cent., 2005, p.1-17.

CONECTAS. Anuário – Direitos Humanos: O Brasil na ONU. São Paulo: Conectas Direitos Humanos, 2007.

COOPER, A. F. Niche Diplomacy: A Conceptual Overview. Niche Diplomacy, [*s. l.*], 1997, pp.1–24.

COSTA DA SILVA, Danielle. Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da análise de conteúdo de discurso. Brasília, *IX Encontro da ABCP,* 2014.

COSTA DA SILVA, D. A Análise de Conteúdo como Método Analítico no Campo da Política Externa. 9º Congresso Latino-americano de Ciência Política, 2017.

COSTA DA SILVA, D.; SATURNINO BRAGA, P. de R.; MILANI, C. Human Rights and International Politics: between the construction of universalism and the geopolitics of North-South Relations. Human Rights and Democracy: a Dialogue Between Brazil-US, [*s. l.*], v. 1, n. 10, 2015.

DALLMAYR, F. " Asian Values " and Global Human Rights. Philosophy East and West, [*s. l.*], v. 52, n. 2, 2002, pp.173–189.

DA SILVA, J. P. L. Condenação versus diálogo: análise das tensões entre as ONGs de direitos humanos e a política externa do governo Lula (2003-2010). 149 f. - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [*s. l.*], 2017.

DA SILVA, J. P. L. Imperialismo Cultural e Direitos Humanos: uma análise crítica. Ponto-e-Vírgula : Revista de Ciências Sociais, [*s. l.*], n. 23, p. 27–43, 2018, p.27-43.

DEHSHIRI, M. R.; NESHASTESAZAN, M. H. Human Rights Diplomacy : Case Study of Brazil. Journal of World Sociopolitical Studies, [*s. l.*], v. 2, n. 1, 2018, pp.87–125.

DE LIMA, M. R. S. Aspiração Internacional e Política Externa. Revista Brasileira de Comércio Exterior, [*s. l.*], v. 82, 2005, pp. 4–19.

DE LIMA, M. R. S; HIRST, M. Brazil as an intermediate state and regional power: Action, choice and responsibilities. International Affairs, [*s. l.*], v. 82, n. 1, 2006, pp.21–40.

DE SOUSA SANTOS, B.; CHAUÍ, M. Direitos humanos, democracia e desenvolvimento. São Paulo: Cortez, 2014.

DIAMINT, R. Diez Años de Politica Exterior Argentina: de Menem a Kirchner. Colombia Internacional, vol.56-57, 2003, p.13-27.

EBEL, R. E; TARAS, R; COCHRANE, J. D. Political Culture and Foreign Policy in Latin America. Albany: SUNY Press, 1991.

ECOSOC. Trends in South-South and triangular development cooperation, April 2008. Disponível em <https://www.un.org/en/ecosoc/docs/pdfs/south-south_cooperation.pdf>. Acesso em 05/08/2021.

EGUIZABAL, Cristina. Latin American foreign policies and human rights. In: FORSYTHE, David P. Human Rights and Comparative Foreign Policy. United Nations University Press, 2000, p.276-309.

FREEMAN, C et al. Measuring Diplomatic Capacity as a Source of National Power. SAIS Review of International Affairs, Volume 40, Number 1, Winter-Spring 2020, pp. 5-17.

ENGSTROM, P. Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects. SSRN Electronic Journal, [*s. l.*], n. May, 2014.

EPSTEIN, C. Who speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics. European Journal of International Relations, [*s. l.*], v. 17, n. 2, 2011, pp. 327–350.

FARIA, C. A. de. Opinião pública e política externa : insulamento , politização e reforma na produção da política exterior do Brasil Public opinion and foreign policy : insulation, politicization and reform in the production of Brazilian foreign policy. Revista Brasileira de Política Internacional, [*s. l.*], 2008, pp.80–97.

FARIA, C. A.; BELÉM LOPES, D.; CASARÕES, G. S. P. e. Mudanças Institucionais no Itamaraty, Ethos Corporativo e Mitigação do Insulamento Burocrático do Serviço Exterior Brasileiro. *In*: PIMENTA DE FARIA, C. A. (org.). Política externa brasileira: formulação, implementação e avaliação. 1a. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. pp.113–155.

FAZENDEIRO, Bernardo Teles. Keeping a Promise: Roles, Audiences and Credibility in International Relations. International Relations, Vol. 35(2), 2021, pp.299–319.

FIGUEIRA, A. C. R. Processo Decisório em Política Externa no Brasil. [*s. l.*], p.255, 2009.

FIGUEIREDO BRASIL, P. O Brasil e a insegurança alimentar global : forças sociais e política externa O Brasil e a insegurança alimentar global : forças sociais e política externa. [*s. l.*], 2013, pp. 1–143.

FO.AR, South-South and Triangular Cooperation of Argentina. Argentine Fund for horizontal Cooperation, FO.AR Journal, n.10, 2010.

FORSYTHE, D. Human Rights and Comparative Foreign Policy. Tóquio: United Nations University Press, 2000.

FONSECA, C. A política externa brasileira da democracia: O paradoxo da mudança na continuidade? Relações Internacionais (R:I), [*s. l.*], n. 29, 2011, pp.33–43.

FRAUNDORFER, M. Fome Zero Para O Mundo: a Difusão Global Brasileira Do Programa Fome Zero. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, [*s. l.*], v. 2, n. 4, 2013, pp.97–122.

FREEMAN, C. *et al.* Measuring Diplomatic Capacity as a Source of National Power. SAIS Review of International Affairs, [*s. l.*], v. 40, n. 1, 2020, pp.5–17, 2020.

FUENTES VERA, C. Argentina al Final de la Guerra Fría. La Política Exterior del Gobierno de Raúl Alfonsín. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, [s.l.], v. XII, nº 20, p.31–49, 2014.

FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. Há 17 anos, governo Lula revolucionou a luta contra a fome no Brasil. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2020/01/30/ha-17-anos-governo-lula-revolucionou-a-luta-contra-a-fome-no-brasil/>. Acesso em 21/09/2021.

GARCIA CÔRTES, O. H. D. A Política Externa do Governo Sarney: O Início da Reformulação de Diretrizes para a Inserção Internacional do Brasil Sob o Signo da Democracia. Brasília: FUNAG, 2010.

GERNER, D. J. The Evolution of the Study of Foreign Policy. In: NEACK, L, HEY, J. A. K; HANEY, P. J. Foreign policy analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995, pp. 17-32.

GHOSAL, A.; PAL, S. The Politics of Human Rights Diplomacy. Jadavpur Journal of International Relations, [*s. l.*], v. 25, n. 1, 2020, pp.101–123.

GIACCAGLIA, C. La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, [*s. l.*], v. 6, n. 12, 2010, pp.95–121.

GLENDON, M.A. The Forgotten Crucible: The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea. Harvard Human Rights Journal, vol.16, 2003, pp.27-39.

GLOBAL AMERICANS. Liberals, Rogues & Enablers: The International Order in the 21st Century. Global Americans Report, 2016.

GOMES, Z. de S. Idiossincrasias do presidente na política externa: liderança do processo decisório, ideias e diplomacia presidencial de Lula. 193 f. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, [*s. l.*], 2016.

GONÇALVES; F.N.; PINHEIRO, L. Análise de política externa o que estudar e por quê? InterSaberes, 2020.

GONZÁLEZ, R.S. A Política de Promoção aos Direitos Humanos no Governo Lula. REVISTA DEBATES, Porto Alegre, v.4, n.2, jul.-dez. 2010, pp.107-135.

GRIFFITHS, M. International relations theory for the twenty-first century: An introduction. [S. l.: s. n.], 2007.

GROVOGUI. A Revolution Nonetheless: The Global South in International Relations. The Global South, [*s. l.*], v. 5, n. 1, 2011, pp.175-190.

GRUGEL, J.; FONTANA, L. B. Human Rights and the Pink Tide in Latin America: Which Rights Matter? Development and Change, [*s. l.*], v. 50, n. 3, 2918, pp.707–734.

GUIMARÃES, F. S. A Theory of Master Role Transition: Small Powers Shaping Regional Hegemons. New York: Routledge, 2021.

HARNISCH, S. Role theory Operationalization of key concepts. In: HARNISCH, S; FRANK, C; MAULL, H. W. Role Theory in International Relations: approaches and analysis, [s.l.], 2011, pp. 7-15.

HAN, D. G. X. Malaysian Foreign Policy Toward Singapore From Mahathir to Badawi and Najib: A Role Theory Assessment. Asian Politics and Policy, [s.l.], v. 9, nº 2, 2017. pp. 289–309.

HERMANN, M. G. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. International Studies Review, [*s. l.*], v. 3, n. 2, 2001, pp.47–81.

HERZ, M. Brazil: Major Power in the Making? *In*: VOLGY, T. *et al.* (org.). Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and Regional Perspectives. 1st. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2011. pp.159–179.

HILL, Christopher. The Changing Politics of Foreign Policy. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

HILLEBRECHT, Courtney. The Domestic Mechanisms of Compliance with International Human Rights Law: Case Studies from the Inter-American Human Rights System. Human Rights Quarterly, 34(4), p.959-985.

HIRST, M.; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. Revista Brasileira de Política Internacional, [*s. l.*], v. 38, n. 1, 1995 pp. 5–23.

HOLLIS, M.; SMITH, S. Roles and Reasons in Foreign Policy Decision Making. British Journal of Political Science, [s.l.], v. 16, nº 3, 1986, pp. 269–286.

HOLSTI, K. J. National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy. International Studies Quarterly, Vol.14, No.3 (Sep, 1970), pp. 233-309.

HUDSON, V. M. Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory. Lanham: Rowman & Littlefield, 2014.

HUDSON, V. M.; VORE, C. S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. Mershon International Studies Review, [s.l.], v. 39, nº 2, 1995, pp. 209–238.

HUMAN RIGHTS WATCH. Country Profile: Argentina. Disponível em <https://www.hrw.org/pt/americas/argentina>. Acesso em 04/10/2021.

IPEA. Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional, 2005-2009. Brasília: IPEA, 2010.

IPEA. Cooperação Brasileira Para o Desenvolvimento Internacional, 2010. Brasília: IPEA, 2ª ed, 2013.

INSTITUTO REAL ELCANO. Banco de dados, 2021. Disponível em <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/>. Acesso em 28/09/2021.

JAKOBSEN, K. A. Desventuras de alguns críticos da política externa do governo Lula. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, [*s. l.*], n. 89, 2013, pp.275–295.

JAKOBSEN, K. A. Análise de Política Externa Brasileira: continuidade, mudanças e rupturas no Governo Lula. [*s. l.*], p. 212, 2016.

JIMENEZ, D. M. La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989) : un balance aproximativo. Temas de historia argentina y americana, [s.l.], nº 17, p. 99–121, 2010.

KAARBO, J. Foreign Policy Analysis in the Twenty-First Century: Back to Comparison, Forward to Identity and Ideas. International Studies Review, [s.l.], v. 5, nº 2, 2003, pp. 155–202.

KAARBO, J; LANTIS, J.S; BEASLEY, R. K. The Analysis of Foreign Policy in Comparative Perspective. In: BEASLEY, R. K. Foreign Policy in Comparative Perspective. Thousand Oaks: CQ Press, 2013, pp. 1-26.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2003. 25 de setembro de 2003. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-nestor-kirchner-en-la-onu-2003/>. Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. 25 de maio de 2003a. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/>. Acesso em 16/03/2021

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2004. 21 de setembro de 2004. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-59-asamblea-general-de-las-naciones-unidas/>. Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Creación del Museo de la Memoria, Néstor Kirchner en la ESMA en 2004. 23 de março de 2004a. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/museo-de-la-memoria-nestor-kirchner-en-la-esma/> Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2005. 14 de setembro de 2005. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-las-naciones-unidas-en-2005/>. Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2006. 20 de setembro de 2006. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-2006/>. Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Nestor Kirchner en el inicio de Sesiones Ordinarias, 2006. 1° de março de 2006a. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-el-inicio-de-sesiones-ordinarias-2006/>. Acesso em 25/01/2022.

KIRCHNER, Néstor. Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2007. 25 de setembro de 2007. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-en-2007/>. Acesso em 16/03/2021.

KIRCHNER, Néstor. Néstor Kirchner en la apertura de sesiones del Congreso, 2007. 1° de Março de 2007a. Disponível em <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-apertura-de-sesiones-del-congreso-2007/>. Acesso em 25/01/2022.

KOH, Harold Hongju. On American Exceptionalism (2003). Yale Law School Legal Scholarship Repository – Faculty Scholarship Series, paper 1778, 2003. Disponível em <http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2737&context=fss_papers>. Acesso em 16/12/2021.

LAFER, C. Brazilian International Identity and Foreign Policy: Past, Present, and Future. Daedalus, [*s. l.*], v. 129, n. 2, 2010, pp.207–238.

LAMPREIA, L. F. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. Revista Brasileira de Política Internacional, [*s. l.*], v. 41, n. 2, 1998, pp.5–17.

LANTIS, J. S; BEASLEY, R. Comparative Foreign Policy Analysis. Oxford Research Encyclopedia of Politics. [s.l.]: [s.n.], 2017, pp. 1–37.

LAURIS, É. Aprender com/a partir do Sul: redefinindo conceitos, contextos, vozes e narrativas para uma nova política de direitos humanos na América Latina. Crítica y Emancipación - Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, [*s. l.*], v. VIII, n. 15, 2016, pp.383–467.

LEBOW, R. N. Identity. In: BERENSKOETTER, F. Concepts In World Politics. London: SAGE Publications, 2016.

LENA JÚNIOR, H. Uma Reflexão Acerca Do Conceito De Cultura Política. Confluências | Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, [*s. l.*], v. 12, n. 1, 2013, pp.155-176.

LUARD, E. Human Rights and Foreign Policy. [*S. l.*]: Pergamon Press, 1981.

LUTZ, E.; SIKKINK, K. The Justice Cascade: The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America Chicago Journal of International Law, [*s. l.*], v. 2, n. 1, 2001, pp.1-33.

MALAMUD, A. Argentine foreign policy under the Kirchners: Ideological, pragmatic, or simply peronist? Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism, [s.l.], p. 87–102, 2011.

MALAMUD, A. Presidentialist Decision Making in Latin American Foreign Policy: Examples from Regional Integration Processes. In: DOMÍNGUEZ, J.I; COVARRUBIAS, A. Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Taylor and Francis, 2015, p.112-.123.

MEIRA, R.E.H.V.V. Papéis e desenvolvimento no Brasil, Chile e Venezuela. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais, p. 197, 2015.

MELO, D. F. Outmaneuvering Kissinger: Role Theory, US Intra-elite Conflict, and the Portuguese Revolution. Foreign Policy Analysis, [s.l.], v. 15, nº 2, 2018, pp. 224–243.

MENEZES, T.M. O Brasil e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas: a participação social em ampliação. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. Política externa brasileira : as práticas da política e a política das práticas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, pp.71-92.

MERKE, F. Identidad y Política Exterior. La Argentina y Brasil en Perspectiva Histórica. Sociedad Global, [s.l.], nº 2, p. 1–12, 2008.

MERKE, F. Entrevista concedida à Juliana Pinto Lemos da Silva. Gmail, 5 mai. 2022.

MERKE, F.; PAUSELLI, G. Foreign Policy and Human Rights Advocacy: An Exercise in Measurement and Explanation. Human Rights Review, [*s. l.*], v. 14, n. 2, 2013, pp. 131–155.

MESQUITA, L; BELÉM LOPES, D. Does participation generate democratization? Analysis of social participation by institutional means in Argentine, Brazilian and Uruguayan foreign policies, Journal of Civil Society, 14:3, 2018, pp.222-240.

MIGUEL, L. F. A eleição visível: a Rede Globo descobre a política em 2002. Dados, [*s. l.*], v. 46, n. 2, 203, pp. 289–310.

MILANI, C. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, L.; MILANI, C. Política externa brasileira : as práticas da política e a política das práticas. 1ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, pp.33-70.

MILANI, C. R. S. Brazil's Human Rights Foreign Policy: Domestic Politics and International Implications. Politikon, [*s. l.*], v. 42, n. 1, 2015, pp.67–91.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. [*s. l.*], v. 35, 2013, pp.11–41.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. Foreign Policy Analysis, [*s. l.*], 2016, pp.278-296.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; DE LIMA, M. R. S. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. International Affairs, [*s. l.*], v. 93, n. 3, 2017, pp.585–605.

MILANI et al. Atlas da Política Externa Brasileira. Buenos Aires: CLACSO. Rio de Janeiro: EDUerj, 1ª ed, 2014.

MIRANDA, R. Des-inserción argentina. Las políticas exteriores de Menem y Kirchner. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública, [s.l.], v. X, nº 17, p. 85–103, 2012.

MORAES, P.H.A. A Cooperação Sul-Sul Brasileira como Instrumento de Promoção dos Direitos Humanos: Análise da cooperação técnica em Direitos Humanos com El Salvador. Uberlândia: UFU. Dissertação de Mestrado, 2017.

MOURÓN, F.; ONUKI, J. ¿Brasil es un líder en América del Sur? El papel brasileiro a través del concepto de liderazgo situacional. Estudos internacionais: revista de relações internacionais da PUC Minas, [*s. l.*], v. 3, n. 1, 2015, pp.9–26.

MUNCK, G. L.; LEFF, C. S. Modos de Transição em Perspectiva Comparada. Lua Nova, [*s. l.*], v. 40/41, 1996, pp.69–95.

NEACK, L, HEY, J.A.K; HANEY, P.J. Foreign policy analysis. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1995.

NETO; O.A; MALAMUD, A. What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946–2008. Latin American Politics and Society, Vol. 57, issue 4, 2015, pp.1-27.

NUNES SIMÕES, Liliana Filipa. O Discurso dos Direitos Humanos: Teoria, Práticas e Fundamentação. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, 2014.

NYE, Joseph S. Hard, Soft, and Smart Power. In: COOPER, A.F; HEINE, J; THAKUR, R. The Oxford Handbook of Modern Diplomacy. Oxford University Press, 2013.

O'FLAHERTY, M; KĘDZIA, Z.; MÜLLER, A; ULRICH, G. Introduction. Human Rights Diplomacy—Contemporary Perspectives. *In*: O'FLAHERTY, M; KĘDZIA, Z.; MÜLLER, A; ULRICH, G. Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives. [*S. l.: s. n.*], 2011, p. 1–18.

OHCHR. Status of Ratification Interactive Dashboard. Banco de Dados. Disponível em <https://indicators.ohchr.org/>. Acesso em 25/01/2022.

OHCHR. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em <https://goo.gl/m9vX7S>. Acesso em 19/01/2019.

ONUKI, J.; MOURON, F.; URDINEZ, F. Latin American Perceptions of Regional Identity and Leadership in Comparative Perspective. Contexto Internacional, [*s. l.*], v. 38, n. 1, 2016, pp. 433–465.

ÖZDAMAR, Ö. Domestic Sources of Changing Turkish Foreign Policy Toward the MENA During the 2010s: A Role Theoretic Approach. In: CANTIR, C; KAARBO, J. Domestic Role Contestation, Foreign Policy and International Relations, Routledge, 2016, pp. 89-104.

PAUSELLI, G. Entrevista concedida à Juliana Pinto Lemos da Silva. Gmail, 17 abr. 2022.

PEREIRA, G.; ENGSTROM, P. From Amnesty to Accountability: the Ebbs and Flows in the Search for Justice in Argentina. In: PAYNE, L.A; LESSA, F. *Amnesty in the Age of Human Rights Accountability: Comparative and International Perspectives*, p.97–122, 2012.

PETRASEK, D. Novas Potências, Novas Estratégias? Diplomacia em Direitos Humanos no Século XXI. SUR - REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS, [*s. l.*], v. 19, 2013, pp.7–15.

PINHEIRO, L. Traídos pelo Desejo: Um Ensaio sobre a Prática da Política Externa Brasileira Contemporânea. Contexto Internacional, vol.22, n.2, 2000, pp.305-335.

PINTO, J. Política exterior argentina e processo decisório: uma análise dos governos Kirchner e Macri (2003-2019). In: PINHEIRO, L; GONÇALVES, F.N. Mudanças no Processo Decisório de Política Externa: Interpretações Sobre Países do Sul Geopolítico, no prelo.

POMEROY, M. Civil Society Participation in Brazilian Foreign Policy: an Analysis of its Democratic Quality. Contexto Internacional, [*s. l.*], v. 38, n. 2, 2016, pp.711–729.

POMEROY, M. E.; WAISBICH, L. T. Formatos e determinantes da participação social em agendas da Política Externa Brasileira. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais - RPPI, [*s. l.*], v. 4, n. 1, 2019, pp. 105–130.

PRADO, D.F.B; MIYAMOTO, S. A política externa do governo José Sarney (1985-1990). *Revista de Economia e Relações Internacionais*, *8*(16), 2010, pp. 67–80.

PUNTIGLIANO, A. R. "Hunger Cannot Wait": The Poverty Issue in Brazilian Foreign Policy. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies* Vol. XXXVI: 2, 2006, pp.89-106.

REIS DA SILVA, A. L. R. O Brasil diante da globalização: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Carta Internacional, [*s. l.*], v. 7, n. 1, 2012, pp.20–34.

REFICCO, E. Política exterior y cultura política: el caso de la democracia argentina (1983-1995). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, [s.l.], nº 32, p. 65–97, 1996.

REVOL, I. The Ministry of Foreign Affairs Case: A Ruling with Unforseen Consequences in the Enforcement of Human Rights in Argentina. GEORGETOWN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW, [s.l.], v. 49, p. 461–500, 2018.

RICE, P. Survivors and the Origin of the Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. *In*: MOORE, A.; SWANSON, E. (org.). Witnessing Torture. [*S. l.*]: Palgrave Studies in Life Writing, 2018. pp.157–168.

RICUPERO, R. À sombra de Charles de Gaulle: Uma diplomacia carismática e intransferível. Novos Estudos CEBRAP, [*s. l.*], n. 87, 2010, pp.35–58.

ROMANIN, E. ¿Cooptación, oportunidades políticas y sentimientos?: Las Madres de Plaza de Mayo y el gobierno de Néstor Kirchner. Polis (Santiago), [s.l.], v. 13, nº 39, p. 229–247, 2014.

ROMANIN, E. S. A.; TAVANO, C. S. POLÍTICAS DE DERECHOS HUMANOS EN ARGENTINA (2003-2015): interpretaciones y controversias en el Movimiento de DDHH. Revista de Políticas Públicas, [*s. l.*], v. 23, n. 1, 2019, pp.421-440.

ROSENAU, J.N. Pre-theories and Theories of Foreign Policy. In: FARRELL, R. B. Approaches in Comparative and International Politics. Evanston, IL: Northwestern University Press, 1966.

RUSSELL, R; TOKATLIAN, J.G. Argentina's Foreign Policy. In: DOMÍNGUEZ, J.I; COVARRUBIAS, A. Routledge Handbook of Latin America in the World. New York: Taylor and Francis, 2015, p.127-138.

RUVALCABA, D. La política exterior de Néstor Kirchner y el diseño de un "Regional Core State" suramericano. Contextualizaciones Latinoamericanas, [s.l.], v. 0, nº 3, p. 1–44, 2015.

RÜLAND, J. Democratizing Foreign-Policy Making in Indonesia and the Democratization of ASEAN: A Role Theory Analysis. TRaNS: Trans-Regional and -National Studies of Southeast Asia, [s.l.], v. 5, nº 1, 2017, pp. 49–73.

SALAMA, I. Human Rights Diplomacy from a UN Perspective: A Complement to Advocacy. In: *In*: O'FLAHERTY, M; KĘDZIA, Z.; MÜLLER, A; ULRICH, G. Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives. [*S. l.: s. n.*], 2011, pp.129-153.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de política externa e política externa Brasileira: Trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. Revista Brasileira de Politica Internacional, [s.l.], v. 56, nº 1, 2013, pp. 40–59.

SALLUM JR, B. Governo Collor: o reformismo liberal e a nova orientação da política externa brasileira. Dados, [*s. l.*], v. 54, n. 2, 2011, pp.259–288.

SÁNCHEZ, L.E; ZAPATA, V. Una visión postestructuralista de la política exterior peronista: Las fuentes internas de su identidad. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, [s.l.], v. 10, nº 20, p. 91–116, 2014.

SANTORO, M. Democracia e Política Externa no Brasil. Revista Estudos Politicos, [*s. l.*], v. 4, n. 1, 2012, pp.95–105.

SARAIVA, M. G. Brazilian Foreign Policy: Causal Beliefs in Formulation and Pragmatism in Practice. *In*: GARDINI, G. L.; LAMBERT, P. (org.). Latin American

Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism. New York: Palgrave Macmillan, 2011, pp.53–66.

SCHENONI, L.; AZTIRIA, A.F. Actores domésticos y política exterior en Argentina y Brasil. CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, [s.l.], v. 10, nº 19, p. 113–142, 2014.

SEINTEFUS, R. A. S.; ZANELLA, C. K; MARQUES, P. M. O Direito Internacional repensado em tempos de ausências e emergências: a busca de uma tradução para o princípio da não-indiferença. *Rev. Bras. Polít. Int.* v.50, n.2, 2007, pp.7-24.

SEIXAS CORREA, L. F. A Política Externa do Governo Sarney. *In*: GUILHON ALBUQUERQUE, J. A. (org.). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. São Paulo: Cultura/Nupri, 1996, pp. 361–385.

SIKKINK, Kathryn. From Pariah State to Global Protagonist: Argentina and the Struggle for International Human Rights, Latin American Politics and Society, Vol. 50, No.1, 2008, p.1-29.

SIKKINK, K. Protagonismo Da América Latina Em Direitos Humanos. SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos, [*s. l.*], v. 12, n. 22, 2015, pp. 215–227.

SIKKINK, K.; WALLING, C. B. Argentina ' s contribution to global trends in transitional justice. *In*: ROHT-ARRIAZA, N.; MARIEZCURRENA, J. (org.). Transitional Justice in the Twenty-First Century Beyond Truth versus Justice. [*S. l.*]: Cambridge University Press, 2006, pp.301–324.

SIMÓN, J.H et al. Delitos de lesa humanidad, desaparición forzada de personas, principio de imprescriptibilidad. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, 14 de junho de 2005. Disponível em <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoById.html?idDocumento=5863382> Acesso em 26/01/2022.

SIMONOFF, A. La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé. *Relaciones Internacionales*, [s.l.], v. 12, nº 25, p. 1–20, 2003.

SIMONOFF, A. Un análisis preliminar de la estructura decisoria de la política exterior de gobierno de Néstor Kirchner. La Plata: IV Jornadas de Sociología de la UNLP, 2005.

SIMONOFF, A. Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner. CONfines de relaciones internacionales y ciencia política, [s.l.], v. 5, nº 10, p. 71–86, 2009.

SNYDER, R. C; BRUCK, H.W; SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. Foreign Policy Analysis. Princeton University Press, Project Series No. 3, 1954.

SPROUT, H.; SPROUT, M. Man–Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics. Princeton University Press, 1956.

STEMMET, A. Walking the tightrope : the diplomacy of human rights. Acta Academica, [*s. l.*], v. 34, n. 2, 2002, pp.63–88.

STOLTE, C. Brazil's Africa Strategy: Role Conception and the Drive for International Status. New York: Palgrave Macmillan, 2015.

STUHLDREHER, A. Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995). Perfiles Latinoamericanos 22, p. 79–101, 2003.

SUTTON, B. Collective Memory and the Language of Human Rights: Attitudes toward Torture in Contemporary Argentina. Latin American Perspectives, [*s. l.*], v. 42, n. 3, 2015, pp. 73–91.

TAIANA, J. Intervención de Jorge Taiana, Canciller de la República Argentina, ante la primera sesión del Consejo de Derechos Humanos. Genebra, 19 de junho de 2006. Disponível em <http://www.derechos.org/nizkor/impu/taiana.html>. Acesso em 26/01/2022.

THIES, Cameron G. Role Theory and Foreign Policy Analysis in Latin America. Foreign Policy Analysis, 0, 2014, p. 1–20.

THIES, C. G; BREUNING, M. Integrating Foreign Policy Analysis and International Relations through Role Theory. Foreign Policy Analysis [s.l.], 2012, pp. 1–4.

THIES, C.G.; NIEMAN, M.D. Explaining Change in the International System : A Role Theoretic Approach to Emerging Powers. In: THIES, C.G.; NIEMAN, M.D. Rising Powers and Foreign Policy Revisionism: Understanding BRICS Identity and Behavior Through Time, University of Michigan Press, 2017, pp. 19-38.

THIES, C.G.; SARI, A.C. A role theory approach to middle powers: Making sense of Indonesia's place in the international system. Contemporary Southeast Asia, [s.l.], v. 40, nº 3, 2018, pp. 397–421.

TOKATLIAN, J.G; MERKE, F. Instituciones y actores de la política exterior como política pública. In: ACUÑA, C.H. Dilemas del Estado argentino: Política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI.. 1ª ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2014, p.245-292.

TORRES, M. A. Navegando en la Tormenta: la Política Exterior Argentina Durante el Gobierno de Duhalde. Relações Internacionais no Mundo Atual, [s.l.], v. 9, nº 1, p. 33–56, 2009.

TORRES, M. A. Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación: Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Politica*, [s.l.], v. 15, p. 107–135, 2013.

ULRICH, G. Framework for the Analysis of Human Rights Diplomacy. In: O'FLAHERTY, M; KĘDZIA, Z.; MÜLLER, A; ULRICH, G. Human Rights Diplomacy: Contemporary Perspectives. [*S. l.: s. n.*], 2011. p.19-42.

URRESTARAZU, U. S. 'Identity' in International Relations and Foreign Policy Theory. Theorizing Foreign Policy in a Globalized World, [s.l.], 2015, pp. 126–149.

VASCONCELOS NETO, D. V. A Participação em Tratados de Direitos Humanos pelos Governos FHC e Lula: Identificação de Condições para a Ratificação. 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), 2016.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. de. Brazilian foreign policy in the Cardoso era: The search for autonomy through integration. Latin American Perspectives, [*s. l.*], v. 34, n. 5, 2007, pp.58–80.

VIZENTINI, P. F. De FHC a Lula: Uma década de política externa (1995-2005). Civitas, [*s. l.*], v. 5, n. 2, 2008, pp.381–397.

WAEVER, O. Identity, communities and foreign policy: discourse analysis as foreign policy theory In: HANSEN, L; WAEVER, O. European Integration and National Identity The challenge of the Nordic states. London: Routledge, 2002.

WAMPLER, B; AVRITZER, Leonardo. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics, 36*(3), 2004, pp.291-312.

WEHNER, Leslie E. Role Expectations As Foreign Policy: South American Secondary Powers' Expectations of Brazil As A Regional Power. Foreign Policy Analysis, 2014, p.1–21.

WEHNER, L. E.; THIES, C. G. Role theory, narratives, and interpretation: The domestic contestation of roles. International Studies Review, [s.l.], v. 16, nº 3, 2014, pp. 411–436.

WEBER, C. International Relations Theory. 2nd ed. London: Routledge, 2005.

WISH, N. Foreign Policy Makers and Their National Role Conceptions International Studies Quarterly, Vol.24, No.4 (Dec, 1980), pp. 532-554.

ZABALETA, M. S. El Sustento Teórico de la Política Exterior de la Administración Menem (1989-1999). *Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG) Universidad del CEMA*, [s.l.], Documento de Trabajo Nº 2, p. 1–41, 2004.

ZURITA, M. D. La política exterior de Alfonsín en el marco de la Guerra Fría. La Plata: IV Congreso de Relaciones Internacionales, 2008.