



JOURNAL OF  
GLOBAL STUDIES

ISSN 1518-1219

<http://www.meridiano47.info>

**Juliana Brito Santana Leal**

Universidade de Brasília, Instituto de  
Relações Internacionais, Brasília – DF, Brasil  
([juliana.brito@aluno.unb.br](mailto:juliana.brito@aluno.unb.br))

**Antônio Carlos Lessa**

Universidade de Brasília, Instituto de  
Relações Internacionais, Brasília – DF, Brasil  
([alessa@unb.br](mailto:alessa@unb.br))



ORCID ID:  
<https://orcid.org/0000-0001-8593-8708>

**Copyright:**

- This is an open-access article distributed under the terms of a Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the original author and source are credited.
- Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuído sob os termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados.



# Excepcionalismo versus Pragmatismo: direitos humanos nas relações Brasil-Estados Unidos (1974-1979)

## Exceptionalism versus Pragmatism: human rights in US-Brazil relations (1974-1979)

DOI: <https://doi.org/10.20889/M47e22006>

Submetido em 05/06/2021

Aceito em 11/10/2021

### Resumo

Este estudo examina o conflito evidente gerado pelo embate entre o excepcionalismo presente na política externa norte-americana e os princípios pragmáticos orientadores da política externa brasileira, particularmente durante o mandato do presidente Ernesto Geisel (1974-1979). Ao adotar uma postura de propagação de valores relacionados aos direitos humanos, a administração do presidente Jimmy Carter confrontou-se com a resposta estrategicamente elaborada e executada pelo governo brasileiro. O objetivo central deste artigo é aprofundar a compreensão acerca de como essa disparidade entre os arcabouços ideológicos das políticas externas americana e brasileira influenciou as relações bilaterais. Adicionalmente, o estudo busca examinar de que maneira a promoção agressiva da agenda de direitos humanos por parte da administração Carter afetou a estruturação da política externa brasileira no contexto interamericano. O método empregado na pesquisa consiste na análise de documentos históricos associados à agenda de direitos humanos, com destaque para aqueles produzidos pela diplomacia brasileira e depositados no Arquivo do Ministério das Relações Exteriores. Isso possibilita entender a postura brasileira frente à tentativa de imposição dos valores liberais pela diplomacia americana e, conseqüentemente, as estratégias discursivas adotadas pelo governo brasileiro ao ser pressionado em questões relacionadas aos direitos humanos.

### Abstract

This article analyzes the strangeness that occurred due to the contrast between the exceptionalism of US This study examines the apparent conflict generated by the clash between the exceptionalism present in American foreign policy and the pragmatic guiding principles of Brazilian foreign policy, particularly during the term of President Ernesto Geisel (1974-1979). By adopting a stance of propagating values related to human rights, the administration of President Jimmy Carter found itself confronted with the strategically elaborated and executed response of the Brazilian government. The main goal of this article is to deepen understanding of how this disparity between the exceptionalisms of American and Brazilian foreign policies influenced bilateral relations. Additionally,

the study seeks to examine how the aggressive promotion of the human rights agenda by the Carter administration affected the structuring of Brazilian foreign policy in the inter-American context. The method employed in the research consists of the analysis of historical documents associated with the human rights agenda, with an emphasis on those produced by Brazilian diplomacy and deposited in the Archives of the Ministry of Foreign Affairs. This makes it possible to understand the Brazilian stance in the face of attempts to impose liberal values by American diplomacy, and consequently, the discursive strategies adopted by the Brazilian government when pressured on issues related to human rights.

**Palavras-chave:** Direitos Humanos; Excepcionalismo estadunidense; Governo Jimmy Carter; Governo Ernesto Geisel; Política Externa dos Estados Unidos; Política Externa Brasileira.

**Keywords:** Human Rights; US exceptionalism; Jimmy Carter administration; Ernesto Geisel administration; American Foreign Policy; Brazilian Foreign Policy.

## Introdução

A concepção de que os direitos humanos podem ser interpretados de diversas maneiras é um tema frequente no debate sobre o papel que a agenda internacional de proteção aos direitos humanos desempenha ou deveria desempenhar na política internacional contemporânea. As nações do Norte e do Sul global apresentam visões divergentes sobre a universalidade dos direitos humanos e a forma como estes deveriam ser fomentados por meio das diferentes estratégias de política externa.

Durante o mandato presidencial de Ernesto Geisel (1974-1979), os direitos humanos emergiram como um tema de destaque no cenário internacional. Este fenômeno foi grandemente impulsionado pelo compromisso fervoroso de Jimmy Carter de restaurar a dignidade moral na política externa dos Estados Unidos, o que deixou claro desde sua campanha eleitoral presidencial em 1976, o que mais tarde proporcionou os fundamentos para consolidar sua plataforma de governo, que se estendeu de 1977 a 1981.

A proteção dos direitos humanos tornou-se um pilar fundamental na política externa de Carter, fazendo dele o primeiro presidente dos EUA a dar ênfase a essa questão em sua agenda política externa. Em seu discurso inaugural, o Presidente afirmou que a primeira prioridade de seu governo seria promover a expansão dos direitos humanos no âmbito internacional.

Este estudo analisará o histórico de exportação dos valores liberais americanos, tais como os direitos humanos, para o Brasil durante o governo Geisel. Carter foi responsável por mudar a “essência” discursiva da política externa dos EUA da contenção do socialismo para a proteção dos direitos humanos, e por enfatizar uma postura protetora dos direitos humanos, focando notadamente os regimes latino-americanos.

Samuel Moyn argumenta que a ênfase de Carter nos direitos humanos é evidenciada pela frequência com que o tema apareceu em jornais de grande circulação nos Estados Unidos. De acordo com ele, “tendo sido quase nunca usada antes de 1940 (...) a expressão ‘direitos humanos’ foi mencionada em 1977 no *The New York Times* quase cinco vezes mais frequentemente do que em qualquer ano anterior na história do jornal.”

Jimmy Carter elevou sua preocupação com a proteção internacional dos direitos humanos, com especial atenção aos chamados “países do terceiro mundo”, ao status de prioridade na política externa dos Estados Unidos. O interesse pelos direitos humanos em lugares como a América Latina e a África subsaariana tornou-se evidente nesse período, mas não se limitou apenas ao seu mandato. Isso também ficou evidente depois, quando, já tendo encerrada a sua passagem de apenas um mandato pela Casa Branca, o ex-presidente criou o Carter Center, como uma organização de ação cívica para continuar perseguindo esses objetivos. Essa seria, de fato, a causa que Carter encarnaria – como mandatário e, depois, como ex-presidente.

Este estudo analisará como a exportação de valores liberais de direitos humanos pelo governo Jimmy Carter foi percebida internamente pelo governo brasileiro, buscando evidenciar a contraposição dessas duas políticas externas e, com base na análise documental, destacará seus pontos críticos de tensão. Buscar-se-á entender como as relações Brasil-Estados Unidos foram tensionadas em decorrência dos contrastes entre as duas estratégias de política externa em relação à agenda de direitos humanos. A postura defensiva que a diplomacia brasileira adotou na agenda de direitos humanos oferece uma hipótese de trabalho válida para o entendimento da tensão e da resistência na incorporação da agenda internacional protetiva.

Para responder a essa questão, este trabalho se apoiará em duas considerações prévias: 1) no plano da concepção genealógica dos direitos humanos, discutindo quais premissas emergem com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e posteriormente ganham destaque ao longo da década de 1970; 2) na concepção da exportação de valores liberais ocidentais por parte da potência americana, argumentando que o excepcionalismo americano vai além da projeção no plano doméstico de um sentimento de superioridade moral.

A relevância deste trabalho reside na possibilidade de expandir o debate sobre a relação entre Carter e Geisel para além dos termos convencionalmente abordados, que se referem ao acordo militar interrompido. As questões abordadas neste trabalho estão relacionadas à noção de exportação de valores liberais americanos, materializados nos direitos humanos, em um cenário em que o polo receptor desse discurso violava sistematicamente tais direitos e operava sob a lógica de um sistema autoritário.

Em termos de estrutura, este artigo se organiza da seguinte forma: inicialmente, será realizada uma breve discussão sobre a emergência dos direitos humanos como uma narrativa emancipatória na década de 1940 e será traçada uma breve genealogia de sua expansão. Em seguida, serão apresentadas as concepções de como o excepcionalismo americano progressivamente se transformou em proposições de exportação de valores liberais para outros países do mundo, com um foco especial no caso Carter-Geisel; e, finalmente, serão analisadas as potencialidades e fragilidades do discurso pró-direitos humanos no regime Geisel, e seus possíveis impactos na dicotomia ditadura versus democracia no Brasil.

Após estas seções, o objetivo é apresentar uma análise sobre a receptividade brasileira ao discurso do Presidente Carter e os impactos causados pelo contraste entre o excepcionalismo americano e a política externa então em vigor no Brasil. Assim, este trabalho elaborará suas considerações finais

destacando os pontos de tensão entre as duas políticas externas e a necessidade do Brasil de encontrar subterfúgios para lidar com as instituições regionais de proteção aos direitos humanos, visto que havia maior pressão americana pela proteção dos mesmos.

O artigo se baseia em elementos coletados por meio de revisão bibliográfica, com ênfase especial nas duas entrevistas concedidas por Geisel e o seu Ministro das Relações Exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira ao projeto de História Oral do CPDOC da Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, disponíveis nos acervos de história da política externa brasileira. Adicionalmente, foram analisados documentos produzidos pelo Ministério das Relações Exteriores, como os relatórios da visita de Rosalyn Carter ao Brasil e correspondências trocadas entre ambos os presidentes, disponíveis nos arquivos do Itamaraty em Brasília.

## A Ascensão dos Direitos Humanos como Idioma Emancipatório Global: Jimmy Carter e a Exigência de Reinstaurar a Moralidade Americana como Modelo

A presente investigação parte do processo de internacionalização da narrativa dos direitos humanos, intrinsecamente ligado à institucionalização do Direito Internacional. Conforme aponta Flavia Piovesan (2014), a internacionalização dos direitos humanos é um fenômeno relativamente recente na história, emergindo no período Pós-Guerra, como uma resposta às atrocidades cometidas durante esse obscuro período da humanidade (Piovesan, 2014a).

Piovesan (2014b) destaca que a desconsideração da dignidade humana, antes aceita como premissa por certos estados para orientar suas políticas governamentais (como o Estado hitleriano), passou a ser questionada. O ápice da barbárie motivou a organização internacional em torno da crença de que violações poderiam ser prevenidas por meio de um efetivo sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Esse esforço culminou, em 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos – e a partir dela, diversos outros instrumentos começaram a se consolidar no cenário internacional, promovendo a concepção de que certos direitos deveriam ser resguardados por parâmetros mínimos de proteção, independentemente das premissas fundacionais de cada Estado (Ignatieff, 2005). Isso resultou na concepção universalista dos direitos humanos.

Para Piovesan, a Declaração de 1948 “proporciona um embasamento axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, enfatizando a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos” (Piovesan, 2014, p. 9). Além da criação de novos pactos internacionais, instituições internacionais a nível universal e regional (na América, na Europa e na África) começaram a posicionar os direitos humanos como um tema de relevância no cenário internacional (Piovesan, 2006).<sup>1</sup>

1 De acordo com Antônio Cançado Trindade (1991), destacam-se: 1) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (1966); 2) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); 3) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); 4) a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial (1965); 5) a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (1979); 6) a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); 7) A Convenção para a Prevenção e Repressão contra o Crime de Genocídio (1948); 8) a Convenção Relativa à Luta contra a discriminação no Campo do Ensino (1960) dentre outros importantes marcos (Cançado Trindade 1991).

No âmbito das numerosas normativas surgidas após a Declaração de 1948, é relevante mencionar a Declaração de Viena de 1993, que afirma a interdependência entre os direitos humanos, o desenvolvimento e a democracia.<sup>2</sup> Conforme Piovesan (2014) afirma: “não há direitos humanos sem democracia, tampouco democracia sem direitos humanos. Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o democrático.”

De acordo com o índice Freedom House, de 2018, seguiram-se anos consecutivos de declínio da liberdade global em todas as regiões do mundo (Puddington, 2018). Embora autocracias tenham dominado mais da metade do globo há 40 anos, atualmente a maioria dos Estados vive sob regimes democráticos (Puddington, 2013). No entanto, o índice VDEM, de 2018, indica que a maioria da população mundial ainda vive sob regimes totalitários, sendo esse fator grandemente influenciado pela China, que possui uma parcela expressiva da população mundial e está sob um regime ditatorial (VDEM, 2018).

Apesar da emergência de democracias no final do século XX e do fortalecimento dos direitos humanos no cenário internacional ocorrer no mesmo período, essa questão não será central neste trabalho. Servirá apenas como pano de fundo histórico para a compreensão subsequente da significativa pressão internacional por proteção aos direitos humanos no Brasil durante o regime militar, advinda dos Estados Unidos, amplamente reconhecidos como a “democracia mais sólida”.

Contrariando a literatura tradicional que divide a emergência dos direitos humanos no contexto internacional em três gerações, Samuel Moyn (2010) não considera as importantes Declarações como o marco decisório na adoção efetiva da linguagem emancipatória dos direitos humanos. Em sua obra “The last utopia”, Moyn (2010) argumenta que a narrativa dos direitos humanos se torna um motor adequado para alcançar transformações sociais efetivas na década de 1970, com o declínio gradual das expectativas dos ativistas em relação a três importantes movimentos sociais: nacionalismo, comunismo e anticolonialismo. Segundo o autor, ao final da década de 1970, as lutas baseadas nesses três ideais perderam prestígio aos olhos dos observadores e engajados ocidentais, abrindo espaço para a narrativa dos direitos humanos como alternativa.<sup>3</sup>

É neste momento, de acordo com Moyn, que os direitos humanos emergem como o ideal capaz de angariar seguidores e conduzir seus impulsos transformadores na busca por uma estrutura que assegure a todos a proteção à vida, dignidade e liberdade indiscriminadamente (Moyn, 2010).

Na década de 70, a política externa incisiva de Jimmy Carter contribuiu para a expansão dos direitos humanos. Carter, já em sua moralista campanha eleitoral (Keys, 2014), expressava grande

2 Apesar da Declaração de Viena ser posterior ao recorte cronológico adotado neste trabalho, ela é relevante para trazer luz à reflexão entre a contraposição de regimes políticos e direitos humanos. Trata-se, portanto, de uma declaração internacional que traça um importante paralelo entre democracia, direitos humanos e desenvolvimento.

3 A Declaração de Independência dos Estados Unidos de 1776, derivada da Independência Americana, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, consequência da Revolução Francesa, são frequentemente relacionadas na literatura clássica dos Direitos Humanos como documentos precursores da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Juntas, estas três constituem marcos históricos fundamentais que demarcam o surgimento da linguagem emancipatória simbolizada pelos direitos humanos. A visão histórica que atribui o advento dos Direitos Humanos ao período pós-Holocausto é questionada por Moyn em seu livro *The Last Utopia* (2010), não com a intenção de descreditar estas declarações, mas com o propósito de destacar que elas serviram para preparar o terreno para a consolidação efetiva dos direitos humanos que ocorreria na década de 70, sob a liderança de Jimmy Carter.

preocupação com a garantia destes, especialmente na América Latina. Carter posicionou a agenda dos direitos humanos no centro de sua política externa e enfatizou sua implementação na América Latina (Hancock, 2007).

Em “A reinvenção dos Direitos Humanos”, Joaquim Herrera Flores (2009) argumenta que a concepção de direitos humanos deve ser crítica, relacionada às políticas de desenvolvimento integral, comunitário e local. Esta postura deve estar sempre vinculada às práticas sociais emancipatórias, pois os direitos humanos são resultados das lutas sociais, que têm uma dimensão política e buscam romper com os paradigmas dos entes dominantes (Flores, 2009).

Este ponto de vista trazido por Flores é crucial para este trabalho, pois, embora não se concentre em conceituar os direitos humanos, busca enxergá-los também em sua dimensão política. As próximas seções serão responsáveis, por exemplo, por analisar criticamente a exportação de tais ideias pelos Estados Unidos, o país que ostenta com primazia a bandeira das liberdades individuais e da democracia, chegando a exportá-las até mesmo através do uso da força (Santos, 2010).

Nesse sentido, é preciso entender a dimensão crítica dos direitos humanos como instrumento político nas mãos de um país que precisava retomar o controle moral tanto interna quanto externamente. Se é correto associar o surgimento dos direitos humanos no plano internacional ao esforço de reconstrução ética da humanidade após a Segunda Guerra Mundial, também é correto afirmar que sua propagação ocorreu como resultado do desejo de retornar aos padrões éticos e morais esperados (Keys, 2014), desta vez por parte dos Estados Unidos durante a presidência de Jimmy Carter, um país manchado pelos escândalos de Watergate e pela vergonha da Guerra do Vietnã.

Além disso, o presidente Carter promoveu a implementação da agenda internacional de direitos humanos de maneira parcial ao redor do mundo, como consequência da visão excepcionalista que a maioria dos presidentes americanos adotou (Ignatieff, 2005). Carter usou a agenda de direitos humanos para dar uma impressão benevolente e moralista à política externa dos EUA, como de fato ficou marcado na história de sua presidência. No entanto, essa aplicação foi indiferente ao estabelecimento de critérios específicos e técnicos sobre quais países deveriam ser cobrados (Hancock, 2007). Críticos argumentam que Carter aplicou a agenda internacional moralista apenas em contextos em que suas preocupações políticas e econômicas se justificassem.

De acordo com Bárbara Keys, a promoção dos direitos humanos a nível internacional foi uma espécie de antídoto para a vergonha e a culpa, atrelada à necessidade de retomada da moral. Para a autora, tanto liberais quanto conservadores tinham visões divergentes do que havia dado errado no caso do Vietnã, mas ambos concordavam com a urgente necessidade de “recuperar o terreno moral alto na esteira da guerra.” (Keys, 2014, p.3).

Assim, a próxima seção deste trabalho se ocupará de entender como o excepcionalismo americano se materializou em formas de exportação dos ditos valores liberais durante o governo Carter, especialmente em relação aos direitos humanos como valores capazes de resgatar a visão ética quando, internamente, o país vivia uma crise moral.

## O Excepcionalismo Americano e sua Concretização na Exportação de Valores de Direitos Humanos para a América Latina

O excepcionalismo estadunidense, de acordo com Hancock (2007), fundamenta-se na concepção de que os Estados Unidos foram estabelecidos e evoluíram de maneira singular em relação a outros países. Retomando a genealogia do termo, Packenham (1973) indica que as doutrinas da política externa estadunidense em relação aos países subalternos estavam embasadas em um conjunto semelhante de ideias centrais, denominado por ele como “tradição liberal americana”. Embora Packenham não tenha explicitamente definido os direitos humanos como parte integrante desta tradição, é incontestável que eles ocupam uma posição significativa nesta confluência de ideias liberais que valorizam a paz, a democracia e os direitos individuais.

Hartz (1955) interpreta a tradição liberal americana como resultado natural de um fenômeno previamente observado por Tocqueville (1835). De acordo com Tocqueville, a superioridade dos americanos frente a outros povos se dá pelo fato de que conseguiram atingir um estado democrático sem a necessidade de uma revolução. Assim, a ideia de que a democracia e os valores liberais a ela inerentes, como os direitos humanos, são naturalmente construídos, é preponderante na perspectiva liberal americana.

Com base nestas definições, é possível compreender o excepcionalismo americano, que se concretiza nas práticas e discursos de política externa de diversos presidentes ao longo dos séculos. Influenciados pela ideia de que os Estados Unidos são a nação escolhida por Deus para cumprir o “destino manifesto” e sua “missão americana”, os americanos estabelecem suas políticas externas baseadas em noções de excepcionalismo e supremacia, como é evidenciado nos discursos de vários presidentes e secretários de estado e defesa analisados por Maria Helena de Castro Santos (2010).

Para uma compreensão mais profunda do excepcionalismo americano, recorreremos a Nicola Nymalm e Johan Plagemann (2019, p.14), que o definem como “o discurso de política externa que faz parte dos debates da sua identidade como nação”. Isso sugere a existência de uma convicção entre os americanos de que os Estados Unidos são um país fundamentalmente diferente de outras nações, detentor de uma moralidade inquestionável, e, portanto, tem o dever de promover a transformação de outras nações.

O discurso excepcionalista revela uma relação paradoxal entre a universalidade e a particularidade (Nicola Nymalm 2019), o estado excepcionalista, por outro lado, reivindica a responsabilidade de propagar além de suas fronteiras um bem universal, algo que é particular e exclusivo seu. A ideia do excepcionalismo americano é recorrente em vários historiadores e políticos emblemáticos dos Estados Unidos, e suas manifestações são decorrentes de uma série de explicações.

O excepcionalismo americano se materializa em uma visão única de como valores universalmente aceitos devem ser promovidos pelos Estados Unidos, que possuem uma herança civilizatória, histórica e/ou geográfica que lhes oferece condições para propagar tais valores ao resto do mundo (Hancock 2007). Portanto, ao se considerarem um estado excepcional, fazem com que esses valores estejam no centro de sua política externa, acreditando que o bem universal dependa da história única e particular do estado excepcionalista, neste caso, deles mesmos.

Nesse contexto, entende-se que a narrativa dos direitos humanos foi exportada pelo governo de Jimmy Carter em sua concepção mais universal como uma maneira de expressar o excepcionalismo americano, enquanto também servia como um subterfúgio para a crise de moralidade que estava ocorrendo internamente. Neste sentido, era importante promover a bandeira dos direitos humanos para resgatar o aspecto moral e ético que havia sido abandonado.

Além disso, o excepcionalismo americano contrasta com o discurso nacionalista, que incorpora a concepção de superioridade. Ao promover a questão dos direitos humanos no cenário internacional com destaque, eles não o fazem com uma linguagem que se considera superior. Em vez disso, os discursos excepcionalistas referem-se a uma “moralidade à qual toda a humanidade deveria aderir” (Nymalm Plagemann 2019, p.15).

Holsti (2010) afirma que todos os estados excepcionalistas se veem como fundamentalmente diferentes de outros estados. No entanto, os discursos de política externa excepcionalistas não se limitam apenas à diferença de estados comparáveis, mas também discutem a necessidade de implementar uma agenda moral em outras realidades. Nesse sentido, a crença na universalidade dos princípios da democracia liberal ocidental é elevada a um status desejável para o continente latino-americano, alterando o discurso anterior de contenção do socialismo para o discurso de proteção dos direitos humanos.

Em resumo, a perspectiva realista considera o excepcionalismo americano como produto da política de poder de um estado forte, ilustrando o que se pode considerar como um privilégio informal, mas evidente na política internacional (Onuf 2012). Para Ignatieff, uma análise realista se baseia na compreensão de que os Estados Unidos buscam manter seu poder na ordem mundial, minimizando os custos à sua soberania. O regime internacional de direitos humanos é, portanto, uma ferramenta retórica relevante que pode ser exportada, mas não necessariamente implementada internamente com rigor.

A análise cultural entende o excepcionalismo como resultado de uma evolução histórica que, a partir de 1945, levou os presidentes a articular políticas externas com visões de uma cultura moral messiânica para promover os direitos humanos além de suas fronteiras. Nesse sentido, a difusão global de questões de direitos humanos coincide com a ascensão americana na política global e foi motivada pela convicção missionária de que os valores americanos têm, não apenas significado, mas também valor e aplicação universal. Segundo Ignatieff, no projeto moral messiânico americano, os americanos ensinam ao mundo o significado de “liberdade”.

A perspectiva institucional se baseia na solidez das instituições americanas de proteção aos direitos. Além de se basear no federalismo americano, também se justifica na estabilidade institucional que salvaguarda as liberdades e direitos. O viés institucional descentralizado e fragmentado do país é uma das razões para sua adoção dessa política excepcionalista (Moravcsik 2005) e, conseqüentemente, assume uma superioridade moral resguardada pela solidez institucional.

Finalmente, o pilar político é sustentado por fatores majoritariamente de política doméstica. Nesse sentido, os Estados Unidos apostam no conservadorismo e no “evangelicalismo” como suas causas para uma liderança global por meio de elementos multilaterais que reforçam os direitos humanos.

Em resumo, as visões complementares mencionadas acima mostram que a política de exportação de valores liberais americanos esteve presente na maioria das estratégias de seus líderes ao longo da história americana. Além das questões fundamentais de liberdade e democracia, a promoção de questões de direitos humanos esteve mais presente em determinados regimes, como o caso do governo de Jimmy Carter, mas não se limitou a ele.

A próxima seção se dedica a contrastar os desafios impostos pelo governo brasileiro ao excepcionalismo de Carter, com o pano de fundo histórico da ditadura militar no Brasil.

## Carter e Geisel: Desafios aos Direitos Humanos – Avaliando suas Ações, Potenciais e Fragilidades

Durante o mandato do presidente Carter nos Estados Unidos, o Brasil encontrava-se particularmente vulnerável aos desafios impostos pelos mecanismos regionais de proteção dos direitos humanos. A edição do Ato Institucional número 5, de 1968, e o particular endurecimento da repressão doméstica que se seguiu, tornaram internacionalmente reconhecidas as seguidas e violentíssimas práticas de supressão dos direitos humanos, com inúmeros casos de perseguição de opositores, cassação de direitos políticos, prisões incomunicadas, tortura e extermínio. Esse foi também o momento em que Carter estabeleceu a promoção dos direitos humanos como um dos principais objetivos da política externa norte-americana, designando defensores desta causa para posições chave em seu governo, e assumindo uma postura proativa na propagação internacional desse ideal (Schmidli 2013).

Ademais, Carter instaurou um departamento específico para lidar com questões relacionadas a direitos humanos e efetuou uma atuação determinada em favor da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Seu impulso incitou a CIDH a adotar medidas mais eficazes, encorajando visitas *in loco* e pressionando os Estados americanos a se aliarem a este sistema regional, cujo objetivo era promover a observância dos direitos humanos em todo o continente americano.<sup>4</sup>

Na política externa do presidente Geisel, o ajuste das relações entre Brasil e Estados Unidos surge como um elemento crucial, não apenas no aspecto econômico, mas também no âmbito político-militar (Lessa 1998). Esse realinhamento emergiu de uma sensação de maior autonomia do governo brasileiro, que, ao mesmo tempo em que se desvinculava gradualmente do mercado americano, buscava diversificar parceiros para solidificar relações em âmbito político. De acordo com Lessa, certos eventos controversos “tiveram impacto neste momento sobre questões de natureza diversa (particularmente sobre assuntos militares, transferência de tecnologias sensíveis e direitos humanos)” (Lessa 1994, p. 47).

4 Durante esse período, o governo Jimmy Carter pressionou o governo argentino para receber visitas *in loco* da Comissão a fim de averiguar a situação dos Direitos Humanos internamente. O professor Dunshee de Abranches, membro da CIDH à época, reportou que “a missão lhes causava preocupação, pois as informações que o governo argentino vinha prestando à Comissão sobre a situação dos direitos humanos no país discrepavam sensivelmente das que a Comissão vinha recebendo de outras fontes (sic), as quais assinalam que continuam a ocorrer numerosas e graves violações de direitos humanos na Argentina.” (MRE 29.06.75). É sabido que a ditadura militar que se instalava no país – em suas mais diversas etapas – foi responsável por torturas e graves violações, e que, mediante tais circunstâncias, o governo norte-americano encontrou na América Latina, em especial na Argentina, seu “campo de teste” para uma política contundente de proteção dos direitos humanos.

Ao longo de sua campanha eleitoral, Jimmy Carter expressou um profundo desconforto com a aproximação do Brasil à indústria nuclear alemã. Além disso, o fato de o Brasil não ser parte do Tratado de Não-Proliferação, nem mostrar interesse em aderir a ele, e a sistemática violação dos direitos humanos em seu território, em um sistema completo de impunidade irrestrita, eram motivos de preocupação para os Estados Unidos. Em resposta, Geisel rejeitava a ingerência de governos estrangeiros em questões internas, considerando tais atitudes como inaceitáveis interferências nos assuntos internos (Lessa 1994).

Em uma reportagem de Carlos Marchi recentemente desclassificada junto aos documentos do Ministério das Relações Exteriores (MRE), fica evidente que quando Rubens Ricupero apresentou seu relatório de análise da situação eleitoral americana para Silveira e Geisel, prevendo grandes chances de vitória para Carter, ele foi imediatamente rejeitado e seu relatório desacreditado por sua suposta inexperiência em assuntos internacionais.

Para a diplomacia brasileira, seria mais vantajoso se Ford vencesse as eleições, pois o candidato não apresentava uma agenda contrária aos interesses do Brasil (Marchi, n.d.). Em documentos internos, observa-se que havia grande receio de que Carter, se eleito, implementasse a agenda de direitos humanos como um dos pontos centrais: “Não há dúvidas de que a questão dos direitos humanos será um dos pontos mais importantes da plataforma do candidato democrata” (MRE, 1976), e ainda, “Resta saber quais limites Carter imporá à sua capacidade de persuasão (referindo-se a medidas democráticas e de direitos humanos)” (MRE, 1976).

Durante a campanha, Carter causou inquietação ao sugerir que “a contribuição que as potências industriais poderiam dar nessa área seria a promoção de padrões básicos para aferir o índice democrático de qualquer país” (MRE, 1976). Para entender o contexto desse temor, recorre-se ao documento no qual é relatada uma entrevista concedida por Carter em outubro de 1976, onde o candidato à presidência afirma que os EUA deveriam apoiar nações que se desenvolvem com base na democracia e critica Kissinger quando este afirmou que o Brasil é o tipo de governo compatível com os EUA. Segundo Carter, a incompatibilidade se dava porque “o Brasil não é uma democracia. É uma ditadura militar. Em muitos aspectos, é altamente repressivo, com prisioneiros políticos.” (MRE, 1976).

Ao contrário do que se esperava, Carter foi eleito, inaugurando uma nova era de relações marcada por uma sutileza de embate entre o excepcionalismo estadunidense e o pragmatismo responsável brasileiro. Após as eleições, tanto Carter quanto Rosalynn Carter visitaram o Brasil por iniciativa própria. Essas visitas, não esperadas nem desejadas pelo governo brasileiro da época, são descritas por Silveira: “É preciso que se diga que não havia expectativa nem havia um interesse, por parte do Brasil, nessa visita. Mas também não havia como negar a visita.” (Silveira 1974, p.161).

Os registros históricos dessas visitas fornecem insights para compreender essa nova direção do governo americano, agora preocupado com a defesa da liberdade e dos direitos humanos. Conforme constata o relatório oficial da visita de Rosalynn Carter ao Brasil, a primeira-dama afirma que, apesar de o medo excessivo do comunismo ter levado os EUA a apoiarem qualquer ditador como parte de sua estratégia de combate à doutrina comunista no passado, havia agora uma maior esperança de que “a história está ao lado da liberdade” (MRE, 1977, p.8). Nesse sentido, Rosalynn reforça que um

ponto fundamental da política externa americana é “o apego aos direitos humanos em todas as partes do mundo” (MRE, 1977, p.8).

Rosalyn Carter, durante sua visita ao Brasil, antecipou-se em responder às críticas feitas aos Estados Unidos por apoiarem ditaduras como estratégia de contenção do comunismo. Ela reconheceu que essa estratégia foi adotada pelos EUA no passado, mas enfatizou que, no momento, a proteção dos direitos humanos era uma prioridade. Dessa forma, Rosalyn se defendeu das acusações e deixou claro que os direitos humanos seriam elementos catalisadores de uma estratégia global da política externa norte-americana, com especial ênfase na América Latina.

A promoção dos direitos humanos pelo governo dos Estados Unidos era uma estratégia de baixo custo para o país (Keys, 2014). Além disso, ao promovê-los, adicionava-se um novo elemento ao discurso histórico de defesa dos ideais de liberdade e democracia, o que contrabalançava o constrangimento causado pelas imagens e relatos sobre a participação dos EUA na Guerra do Vietnã e o escândalo de Watergate (Keys, 2014), conforme mencionado anteriormente.

Quanto à temática de política externa relacionada aos direitos humanos, o chanceler Silveira defende o regime, afirmando que havia uma posição que ia além dos direitos políticos. Em sua entrevista ao CPDOC, Silveira declara: “Meu trabalho era levar o Brasil a adotar uma posição cada vez mais construtiva em relação aos direitos humanos globais, incluindo os direitos sociais, não apenas os políticos” (Silveira, 1982, p. 159). Silveira destaca a necessidade concreta de priorizar a garantia dos direitos sociais no Brasil e enfatiza que a política externa brasileira em relação aos direitos humanos visa promover esses direitos. Em suas palavras:

“Falar apenas sobre a dimensão política não interessa ao Terceiro Mundo, e com razão. Obviamente, no auge de tudo isso, há o direito à manifestação política. Mas é necessário garantir o direito à alimentação, à saúde, à educação e diversos outros direitos, que, aliás, estão contemplados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que o Brasil subscreve. Não é possível separar essas questões. Pelo contrário, elas estão interligadas” (Silveira, 1970, p. 159).

A ênfase dada aos direitos econômicos e sociais em detrimento dos direitos civis e políticos é uma das respostas do regime brasileiro à tentativa excepcionalista dos Estados Unidos de impor a agenda internacional de direitos humanos ao Brasil. Ao ser questionado sobre a direção da política externa brasileira em relação aos direitos humanos, o regime militar opta por argumentar em favor da necessidade de garantir direitos de natureza econômica e social, como o direito à alimentação, à saúde e à educação, limitando assim os direitos políticos e civis.

Além dessa linha de argumentação, Azeredo da Silveira destaca a participação do Brasil em fóruns internacionais sobre direitos humanos como evidência do respeito aos direitos humanos no país. Ao responder às afirmações de que os Estados Unidos atuam para proteger os direitos humanos, Silveira afirma que o Brasil, embora participe ativamente das discussões sobre direitos humanos em vários fóruns internacionais, deve ser compreendido como “um país com sérios problemas de desenvolvimento” (MRE, 1977), o que impõe certas restrições à atuação do país nessa questão.

Além disso, são apresentados mais argumentos para subsidiar a questão dos direitos humanos. Retomando os registros documentais da visita de Rosalyn Carter ao Brasil, Silveira destaca que a posição do Brasil tem sido amplamente compreendida pela maioria da comunidade internacional, o que se reflete no fato de o Brasil ter sido eleito como o quarto país mais votado pelos membros do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para integrar a Comissão de Direitos Humanos da ONU. Silveira ressalta que, nessa votação, os Estados Unidos obtiveram apenas um voto a mais que o Brasil (MRE, 1977).

Apesar de declarar que o Brasil respeita os direitos humanos, o discurso de Silveira em resposta a Rosalyn Carter apresenta justificativas estruturadas em dois pilares. Em primeiro lugar, o Brasil alega a necessidade de conter a ameaça comunista, afirmando que “o marxismo não permeia a sociedade norte-americana [...], a situação nos países menos desenvolvidos, especialmente na América Latina, é diferente” (MRE, 1977). Isso abre espaço para a interpretação de que as violações dos direitos humanos no Brasil estão relacionadas a uma atuação enérgica de contenção do marxismo. Em segundo lugar, o Brasil afirma que seguirá o princípio do “Pragmatismo Ecumênico e Responsável” em sua atuação, conforme afirmado por Silveira: “Exponho sucintamente os princípios do pragmatismo responsável e do ecumenismo que inspiram a atual política externa” (idem). Isso sugere que o Brasil baseará sua atuação internacional não em ideais ou princípios, mas nas relações que estejam alinhadas com os interesses nacionais de desenvolvimento.

Este último argumento é fundamental para este trabalho, pois demonstra como a política externa brasileira procurou entender e enfrentar os ideais excepcionalistas dos Estados Unidos, seja retoricamente ou pragmaticamente. Em suma, o chanceler utilizou o princípio do pragmatismo para deixar claro que o Brasil não se submeterá aos ideais liberais ocidentais exportados pela administração excepcionalista americana. Nesse contexto, os princípios fundamentais das administrações Carter e Geisel se confrontam diretamente, e pode-se analisar que, devido à disparidade de poder entre os dois Estados, o Brasil buscará mecanismos de escapar das pressões americanas no âmbito das instituições internacionais.

## A resposta brasileira

Com a intensa atuação da política externa de Carter em defesa dos direitos humanos, o regime ditatorial brasileiro precisou encontrar mecanismos internacionais que fossem compatíveis com suas diretrizes. Era necessário projetar uma política externa capaz de evitar a divulgação das atrocidades cometidas internamente. Durante esse período, o governo brasileiro teve que aprimorar suas estratégias em relação às organizações internacionais de proteção aos direitos humanos, além de estabelecer uma política externa bilateral com os Estados Unidos que pudesse atender às demandas da época.

A postura eloquente de Carter em denunciar e combater violações dos direitos humanos na América Latina não foi bem recebida por Geisel. Em uma entrevista (Geisel, 1997), o ex-presidente relata o processo gradual de deterioração das relações com os Estados Unidos, culminando na denúncia do Acordo Militar.

O Acordo, firmado entre os dois países desde o último governo de Getúlio Vargas, previa o fornecimento de material e armamento obsoleto dos Estados Unidos para o Brasil a um preço especial. Também estabelecia a presença de uma missão militar e naval no território brasileiro, facilitando a participação de oficiais brasileiros em escolas militares americanas.

Como parte da estratégia excepcionalista de ampliar a agenda internacional de proteção aos direitos humanos, e diante da divulgação de notícias sobre violações desses direitos no Brasil, o Senado americano “decidiu estabelecer que qualquer ajuda militar prestada pelo governo americano dependeria de uma prévia avaliação da situação dos direitos humanos no país em questão” (Geisel, 1997, p. 423). Geisel viu essa decisão como uma interferência inaceitável. “Era uma intromissão dos Estados Unidos em nossa vida interna” (idem) e, como resposta, denunciou o Acordo.

A ideia de que a política externa brasileira em relação aos direitos humanos não aceitaria interferências também ficou clara quando, em 1974, Silveira afirmou em seu discurso na Assembleia Geral da ONU que a solução para questões relacionadas aos chamados “Direitos do Homem” era de responsabilidade do governo de cada país (Silveira, 1974). Silveira denunciou o intervencionismo interessado e afirmou que nenhum país, ou grupo de países, pode se considerar juiz moral das demais nações no cenário internacional.

Diante desse cenário de pressão internacional, Geisel precisou reagir. De acordo com ele, “o Brasil nunca se permitiu examinar a situação interna dos Estados Unidos, com problemas envolvendo negros, porto-riquenhos, índios, etc.” (Geisel, 1997, p. 423). Nesse trecho, fica evidente as críticas já feitas à potência do Norte em relação às suas notáveis contradições e incoerências na defesa seletiva dos direitos humanos.

A interpretação de Azeredo da Silveira sobre o que ele acreditava ser a intenção das pressões sobre o governo brasileiro em relação aos direitos humanos nas instâncias internacionais, com destaque para a visita de Rosalynn Carter ao Brasil, é um importante mecanismo para confirmar a hipótese de que o excepcionalismo americano tensionou a relação com o governo brasileiro, que não estava confortável com tais interferências e temia que elas aumentassem para níveis mais elevados de pressão e questionamento ao regime, levando-o a buscar alternativas tanto em argumentação quanto em operações.

Para Silveira (1982), o Brasil não tinha expectativas em relação a visitas presidenciais, especialmente após os episódios envolvendo pressões políticas em torno do acordo nuclear assinado com a Alemanha. Segundo o depoimento de Silveira, essas visitas só ocorreram porque os americanos perceberam o quão difícil era convencer o Brasil a mudar suas posições (Silveira, 1982, p. 163), especialmente em relação ao tratado nuclear e à questão dos direitos humanos. O Brasil estava passando por um processo de abertura e também demonstrava crescente atenção para questões de direitos humanos, afirmava o ex-chanceler. Assim, a discussão foi conduzida com base em prerrogativas mais gerais de exposição de pontos de vista. Segundo ele, “ao dar aos direitos humanos uma posição mais genérica, também consideramos o direito à alimentação, à moradia, à saúde etc.” (Silveira, 1982).

Considerando que o governo brasileiro não poderia adotar claramente uma política externa de pleno reconhecimento dos valores dos direitos humanos, pois estava envolvido em sistemáticas

violações desses direitos, as relações silenciosas comunicavam muito sobre a abordagem que o governo adotaria diante das acusações que sofria no âmbito regional. A aparente indiferença do governo em relação às instituições regionais de proteção dos direitos humanos, por exemplo, representava apenas um dos elementos da estratégia brasileira sob o governo Geisel, com a orientação de Silveira: não agir de maneira incisiva pelas vias oficiais e suportar a pressão americana, evitando-a quando possível, além de articular de maneira coordenada com outros governos para promover a defesa dos interesses brasileiros nas organizações interamericanas.

Atuar em consonância com outros líderes influentes para garantir seus interesses foi uma estratégia adotada a partir da análise de documentos secretos recentemente desclassificados pelo Ministério das Relações Exteriores. No que diz respeito a uma possível doação americana para a CIDH, observou-se a seguinte situação: o governo brasileiro realizou uma intensa articulação com membros que ocupavam altos cargos na CIDH, conforme expresso abaixo, para tentar impedir que tal doação prejudicasse sua visibilidade internacional:

“Manifestei particularmente a Orfila nossa preocupação com o eventual uso dos fundos adicionais, afirmando categoricamente que de forma alguma aceitaríamos que eles fossem destinados à publicação de relatórios sobre casos passados. Orfila me assegurou que usaria toda a sua influência na administração de um eventual fundo para evitar que isso acontecesse” (MRE, Telegrama Recebido, 16/09/1976).

Alejandro Orfila era o embaixador argentino em Washington e havia sido recentemente nomeado Secretário-Geral da OEA. Essa personalidade tinha a possibilidade de influenciar instâncias superiores para beneficiar aqueles que estivessem de acordo com seus interesses. A estratégia do governo brasileiro ao lidar com essa personalidade foi notavelmente uma tática adotada quando percebeu que, por meios convencionais, não poderia exercer controle sobre determinadas situações na CIDH. Em outros documentos, é possível perceber o envolvimento do Brasil com porta-vozes dessa instituição, a fim de reduzir os custos políticos que determinada ação poderia acarretar e, assim, maximizar os ganhos relativos que a inação traria.

Silenciar diante de possíveis interferências externas era, ao mesmo tempo, uma estratégia na esfera externa e uma proteção contra possíveis repercussões negativas internamente. Já o primeiro encontro entre o futuro presidente Geisel e Silveira girou em torno da necessidade de uma nova estratégia de política externa para a região (Spektor, 2004). Além da concepção de Silveira de que normas, acordos e convenções internacionais eram importantes, mas apenas na medida em que agregavam valor aos interesses nacionais, o chanceler também compreendia o poder de um determinado Estado no cenário internacional como um atributo social. Dessa forma, os regimes internacionais, assim como a política internacional em geral, têm a capacidade de reduzir a incerteza e, de certa forma, induzir as nações à convergência, mas não são suficientes para moldar as preferências nacionais. “Eles regulam o interesse nacional, mas não o constituem” (Spektor, 2004, p. 209).

Quando questionado em entrevista sobre a grande campanha internacional em defesa dos direitos humanos após a posse de Carter, e como isso afetou as relações entre Brasil e Estados Unidos,

o ex-presidente Geisel afirmou que ali surgia “um problema”. Ao relatar o caso do Acordo Militar, Geisel acrescentou que as visitas de Carter e de sua esposa ao Brasil eram marcadas por “conversas nem sempre agradáveis” (Geisel, 1997, p. 425). Especialmente com Rosalynn Carter, “porque ela trazia um caderninho com suas anotações (...), ela sentava, abria o caderno e apresentava sucessivamente os itens de nossa conversa. Eram itens sobre direitos humanos, energia nuclear... Ela se envolvia em tudo” (idem). Ele também mencionou que, em uma das visitas dos americanos ao Brasil, havia sido relatado um massacre de porto-riquenhos em Chicago e ele chegou a questionar: “Será que os porto-riquenhos não mereciam direitos humanos? E a ação da polícia americana, com sua violência? Não era a primeira vez que aquilo acontecia” (Geisel, 1997, p. 426). Por fim, Geisel apontou que, nesse período, as relações com os Estados Unidos se tornaram muito desagradáveis.

Dessa forma, podemos concluir que o excepcionalismo impregnado na Política Externa dos Estados Unidos, expresso na exportação de valores liberais em relação aos direitos humanos, chegou ao Brasil em um contexto marcado por um regime autoritário que se preparava para a chamada “abertura lenta, segura e gradual”. Nesse cenário, os ideais de direitos humanos não eram bem-vindos nem desejados, mas também não podiam ser rejeitados com destaque no cenário nacional, pois isso atrairia mais atenção para o Brasil. Era necessário manter a coesão interna para promover a abertura.

Portanto, nas oportunidades convenientes e apenas quando questionado, o governo brasileiro fundamentava seu discurso de respeito aos direitos humanos com base em argumentos generalistas e abrangentes, como a justificativa de que não havia discriminação racial no Brasil (MRE, 1977) ou que as instituições internacionais reconheciam o Brasil como apto a participar de comitês de discussão sobre o tema (por exemplo, Comissão de Direitos Humanos da ONU).

É sabido que o jogo político da política externa tem grande impacto também internamente. O estudo da política externa deve ser capaz de integrar os contextos interno e externo (Hill, 2003), levando em consideração a interação entre eles, a fim de preservar as características multidisciplinares e multifatoriais dos fenômenos sociais. Isso nos leva a entender que os impactos gerados pelas ações da política externa afetam diferentes camadas do jogo político doméstico.

A concepção de Duroselle (2000) de que a relação entre política externa e política doméstica são interligadas pode ser utilizada como mais uma ferramenta analítica para compreender o caso brasileiro. Segundo o autor, essas duas dimensões estão interligadas de tal forma que “pode haver ações de política doméstica que não apresentem necessariamente influência externa, no entanto, nenhum ato de política externa está dissociado da política interna” (Duroselle, 2000). A partir dessa compreensão, é necessário considerar os possíveis impactos que a interferência americana em prol dos direitos humanos poderia ter internamente na abertura gradual planejada por Geisel.

O Pragmatismo Ecumênico e Responsável de Geisel, em contraste com o excepcionalismo americano, representa, respectivamente, uma postura defensiva e ofensiva em relação a seus ideais. Para Carter, utilizar o excepcionalismo liberal era conveniente para exportar seus valores e recuperar a supremacia moral dos Estados Unidos. Enquanto isso, para Geisel, adotar o pragmatismo era adequado para deixar claro que o Brasil não iria se opor, mas também não iria se render à pressão

em relação aos direitos humanos. “Eu disse a ele que não nos recusamos a conversar, especialmente de forma moderadora, mas não poderíamos aceitar posições [sobre direitos humanos] que não nos diziam respeito, e que nossa situação era muito diferente da de outros países da região” (MRE, 1977).

## Conclusão

A política externa brasileira durante o regime militar foi marcada por diferentes abordagens e direcionamentos em muitos dos temas da agenda internacional, conforme se alternavam no poder os generais presidentes – ou seja, não é adequado afirmar que houve uma única e inequívoca estratégia internacional de 1964 a 1985, mas sim, que houve oscilação no comando geral das relações exteriores e um esforço permanente de adaptação às circunstâncias internacionais – o que se fazia à medida em que temas novos surgiam nas agendas bilaterais ou nos espaços multilaterais. Os governos Castelo Branco, Costa Silva, Médici, Geisel e Figueiredo apresentaram distintas políticas externas, com ênfase em questões como o recrudescimento do regime, a postura frente a instituições internacionais, a política econômica e a defesa dos direitos humanos.

No âmbito regional, enquanto a narrativa dos direitos humanos emergia com força no cenário internacional, o Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos também se fortalecia. Nesse contexto, procurou-se traçar uma análise que contrapôs dois formatos de política externa: um expansionista e excepcional, representado pelos Estados Unidos, e outro que impunha restrições e adotava uma retórica discursiva pragmática, como era o caso do Brasil.

A concepção de excepcionalismo na política externa dos Estados Unidos, com a exportação de valores liberais de direitos humanos, foi central na difusão desses ideais, com Carter desempenhando um papel importante nesse processo. No entanto, no plano doméstico, os Estados Unidos enfrentavam acusações de violação dos direitos humanos e uma crise moral e ética, decorrentes da Guerra do Vietnã e do escândalo de Watergate.

Neste artigo se procurou destacar o desconforto e a necessidade de articulações não oficiais por parte do governo brasileiro em relação às instituições internacionais de proteção aos direitos humanos. Enquanto os Estados Unidos buscavam posicionar-se nesse tema, o governo brasileiro não estava receptivo a discuti-lo e priorizava os direitos econômicos e sociais em detrimento dos direitos civis e políticos de primeira geração.

A ingerência americana no contexto brasileiro durante a ditadura foi sensível, considerando os valores liberais tradicionais dos Estados Unidos em relação à promoção da paz e dos direitos humanos. No entanto, o governo brasileiro não estava disposto a abordar essas questões, o que levou à deterioração das relações entre Brasil e Estados Unidos nesse contexto.

Portanto, a política externa pragmática de Geisel contrastava diretamente com o excepcionalismo americano. Enquanto o governo de Jimmy Carter atuava para exportar valores liberais e retomar a supremacia moral dos Estados Unidos, Geisel adotava uma postura defensiva-ofensiva, posicionando o Brasil em um contexto de não-oposição frontal, mas também não submissão integral à agenda

internacional de direitos humanos. O governo brasileiro desenvolveu estratégias para lidar com as pressões por direitos humanos, buscando subterfúgios às instâncias internacionais e outras pressões.

A agenda dos direitos humanos na política externa brasileira se tornou a cada ano mais complexa, o que foi reforçado também pelas pressões domésticas pela descompressão do regime e pelo início posterior do processo de redemocratização. O tema dos direitos humanos como problema crítico da agenda internacional do Brasil deve ser objeto de mais atenção, notadamente nos anos anteriores à administração Geisel – e esse é um desafio que os pesquisadores que se dedicam à política externa brasileira devem enfrentar com atenção redobrada.

## Referências Bibliográficas

- BRASIL-MRE. Telegrama Recebido. *Programa Oficial de Visita da Sra. Rosalyn Carter (MRE 1977)*. Data: 01/06/1977.
- BRASIL-MRE. Telegrama Recebido. *Política Estados Unidos – Brasil. Eleições 1976. Uma primeira análise do discurso de Carter (MRE 1976)* Data: 24/06/1976.
- BRASIL-MRE. Telegrama Recebido. *Política Estados Unidos – Brasil. Eleições 1976. Entrevista de Carter à Revista Playboy. Referencias ao Brasil (MRE 1976)* Data: 21/09/1976
- BRASIL-MRE. Minuta de Telegrama, Secreto. CIDH. *Contribuição norte americana. Comissão de Orçamento*. MRE – Tóquio Akasaka. 16/09/76. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores (Brasília).
- Cervo, Amado Luiz e Clodoaldo Bueno. 1992. *História Da Política Exterior Do Brasil*. São Paulo: Editora Átila.
- Duroselle, Jean-Baptiste. 2000. *Todo Império Perecerá*. Editora Universidade de Brasília.
- Flores, Joaquín Herrera. 2009. *A (Re)Invenção Dos Direitos Humanos*. Nova Letra Gráfica e Editora.
- Forsythe, David P. 1989. “Human Rights and U.S. Foreign Policy: Congress Reconsidered.” *The American Journal of International Law* 83 (4): 972. <https://doi.org/10.2307/2203398>.
- Forsythe, David P. 2006. *Human Rights in International Relations*. Cambridge University Press.
- Hancock, Jan. 2007. *Human Rights and US Foreign Policy. Washington Quarterly*. Vol. 12. New York: Routledge. <https://doi.org/10.1080/016366089094777753>.
- Hartz, Louis. 1955. *The Liberal Tradition in America*. Harvest.
- Hill, Christopher. 2003. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Palgrave: Macmillan.
- Holsti, K J. 2010. “Exceptionalism in American Foreign Policy: Is It Exceptional?” *Article European Journal of International Relations* 17 (3): 381–404. <https://doi.org/10.1177/1354066110377674>.
- Ignatieff, Michael. 2005. *American Exceptionalism and Human Rights. Journal of Chemical Information and Modeling*. Vol. 53. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>.
- Keys, Barbara. 2014. *Reclaiming American Virtue: The Human Rights Revolution of the 1970s*. Boston, MA: Harvard University Press.

- Lessa, Antônio Carlos. 1994. “Brasil, Estados Unidos e Europa Ocidental No Contexto Do Nacional-Desenvolvimentismo.” Universidade de Brasília.
- Lessa, Antônio Carlos. 1998. “A Vertente Perturbadora Da Política Externa Durante o Governo Geisel: Um Estudo Das Relações Brasil-EUA (1974-1979).” <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/333/r137-07.pdf?sequence=4>.
- Luiz, Juliana. 2011. “A Política Externa Do Regime Militar: Entre o Ranço Ideológico e a Atuação Pragmática.” In. Encontro Nacional Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI).
- Marchi, Carlo. n.d. “Relatório Ricupero Foi Subestimado.” *Jornal Impresso*. n/d.
- Moravcsik, Andrew. 2005. “The Paradox of U.S. Human Rights Policy.” In *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton University Press.
- Moyn, Samuel. 2010. *The Last Utopia: Human Rights in History*. *Choice Reviews Online*. Vol. 48. Belknap Press of Harvard University Press. <https://doi.org/10.5860/choice.48-3414>.
- Nicola Nymalm, Johannes Plagemann. 2019. *Comparative Exceptionalism: Universality and Particularity in Foreign Policy Discourses*.
- Onuf, Nicholas. 2012. *World of Our Making*. *World of Our Making*. <https://doi.org/10.4324/9780203722428>.
- Packenham, Robert A. 1973. *Liberal America and the Third World : Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*.
- Piovesan, Flavia. 2006. “Direitos Humanos: Desafios Da Ordem Internacional Contemporânea.” In *Direito Constitucional – Módulo V – Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 43.
- Piovesan, Flavia. 2014a. *Direitos Humanos e Justiça Internacional : Um Estudo Comparativo Dos Sistemas Regionais Europeu, Interamericano e Africano*. São Paulo: Saraiva.
- Piovesan, Flavia. 2014b. “Direitos Humanos e Justiça Internacional.” Editora Saraiva.
- Puddington, Arch. 2013. “Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance.”
- Puddington, Arch. 2018. “Freedom in the World 2018 – Annual Survey of Political Rights and Civic Liberties – The Authoritarian Challenge to Democracy.”
- Santos, Maria Helena de Castro. 2010. “O Processo de Democratização Da Terceira Onda de Democracia.” *Meridiano 47 – Journal of Global Studies* 11 (115): 15–18. <https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3983>.
- Schmidli, William Michael. 2013. *The Fate of Freedom Elsewhere. The Fate of Freedom Elsewhere*. Cornell University Press. <https://doi.org/10.7591/cornell/9780801451966.001.0001>.
- Silveira, Francisco Azeredo da. 1974. “XXIX Sessão Ordinária Da Assembleia-Geral Da Organização Das Nações Unidas (1974).” In *O Brasil Nas Nações Unidas (1946-2006)*, edited by Luiz Corrêa. FUNAG. [http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil\\_nas\\_Nacoes\\_Unidas\\_1946-2006\\_O.pdf](http://funag.gov.br/loja/download/996-Brasil_nas_Nacoes_Unidas_1946-2006_O.pdf).
- Silveira, Francisco Azeredo da. 1982. *Antonio Azeredo Da Silveira: Depoimento*. Edited by Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst. Rio de Janeiro: CPDOC.
- Spektor, Matias. 2004. “Origens e Direção Do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979).” *Revista Brasileira de Política Internacional* 47 (2): 191–222.
- Tocqueville, Alexis de. 1835. *A Democracia Na América*. Saunders and Otley.

- Vasak, Karel. 1977. "Human Rights: A Thirty-Year Struggle: The Sustained Efforts to Give Force of Law to the Universal Declaration of Human Right." *The Unesco Courier*.
- VDEM. 2018. "Democracy for All? V-Dem Annual Democracy Report 2018." Gothenburg Sweden.
- Vicent, R. J. 1986. *Human Rights and International Relations. International Affairs*. Vol. 64. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.2307/2621851>.
- Trindade, Antonio Augusto Cançado. 1991. *A Proteção Internacional Dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*. São Paulo: Saraiva.