



**UnB**

Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais

A POLÍTICA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DE JIMMY CAR-  
TER PARA O BRASIL (1977-1981)

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Orientador: Prof. Dr. Virgílio Cai-xeta Arraes.

Fernanda Moura Queiroz Santos de Oliveira

Matrícula: 2016/0106753

Brasília  
Março de 2017

## Lista de Siglas

AI - Anistia Internacional

AI-1 - Ato Institucional nº 1

AI-5 - Ato Institucional nº 5

AL - América Latina

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNM - Brasil Nunca Mais

CIA - *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Inteligência dos EUA)

DOU - Diário Oficial da União

EUA - Estados Unidos da América

FAD - Fundo Africano de Desenvolvimento

HWR - *Human Rights Watch*

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG - Organização Não-Governamental

PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

RPC - República Popular da China

SALT - *Strategic Arms Limitation Talks* (Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas)

STM - Superior Tribunal Militar

TIAR - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

TNP - Tratado de Não-Proliferação Nuclear

UCLA - *University of California*, Los Angeles

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID - *United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos da América para o desenvolvimento internacional)

## RESUMO

A escolha pela análise da relação Brasil-Estados Unidos da América na administração do presidente Jimmy Carter se operou por dois principais motivos. O primeiro é que a década de 1970 foi um marco na consolidação da mudança das características da política externa empreendida pelo Brasil. Houve um deslocamento do eixo da base de sua política externa iniciada na década de 1960, até então baseada no bilateralismo, cujo outro pólo seria exatamente ocupado pelos EUA. Nesse sentido, é interessante perceber qual passou a ser a importância exercida pela nação norte-americana após a migração do perfil bilateral para o desenvolvimento das relações exteriores brasileiras pautadas no multilateralismo. O segundo motivo está relacionado à natureza das ações de política externa realizadas sob a presidência de Carter, a qual se pautou majoritariamente na propagação e defesa dos ideais de direitos humanos. Mundialmente isso resultou em alteração de comportamento nas relações internacionais como um todo, uma vez que alterou a dinâmica de todas as relações com aquela nação, uma das mais influentes do globo. No caso da América Latina em geral e, especificamente, no do Brasil, a disseminação de ideias de uma política voltada para os direitos humanos teve grande impacto nos países da região, em virtude de seus contextos político-sociais à época. A América Latina estava dominada pela presença de governos autoritários em grande parte de seu território e, nessas administrações, violações de direitos humanos eram perpetradas corriqueiramente. O governo Carter tem a correspondência cronológica no Brasil os governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo, tidos como início da abertura da ditadura rumo à democracia, depois de experimentar seus anos mais duros. O presente trabalho tem por objetivo analisar a influência da política empreendida em defesa dos direitos humanos e sua contribuição para o fim da ditadura civil-militar no Brasil, seja de forma direta - por meio de ações destinadas ao Brasil - ou indireta - como, por exemplo, ações dirigidas aos países vizinhos, mas que possam ter contribuído para a aceleração da abertura democrática no país.

## ABSTRACT

The exam of the relations established between the governments of Brazil and that of the United States of America (USA) under Jimmy Carter's administration is of notable interest for two main aspects. The first is that the 1970's were a milestone in the consolidation of the change of the characteristics of the foreign policy undertaken by Brazil. There was a shift of the axis of the base of its foreign policy which started in the 1960's. Until then, it was mainly based on bilateralism, whose other pole would be occupied by the US. In this sense, it is interesting to note what became the importance exerted by the American nation after the migration from bilateral profile to the development of Brazilian foreign policy grounded in multilateralism. The second reason is related to the nature of the foreign policy actions taken under President Carter, which is mostly guided in the propagation and defense of the ideals of human rights. Worldwide this has resulted in behavior change in international relations as a whole, since it altered the dynamics of all relations with that nation, one of the most influential of the globe. In Latin America as a whole, and moreover in Brazil, the dissemination of ideas of a specific policy focused on human rights had great impact on the countries of the region, because of their socio-political context at the time. Latin America was dominated by the presence of authoritarian governments in much of its territory and, in those administrations, human rights violations were perpetrated routinely. The Carter administration has as chronological corresponding governments in Brazil those of Ernesto Geisel and João Figueiredo, understood as the first steps towards the opening of the dictatorship unto democracy, after experiencing its toughest years. This study aims to analyze the influence of USA policy undertaken to defend human rights and to exam whether it has contributed, either directly or indirectly, to the end of the civil-military dictatorship in Brazil.

## Introdução

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais ficaram marcadas pelo domínio da ordem bipolar, em que EUA e URSS traçavam linhas ao redor do globo para dividir entre elas as zonas de influência sob os regimes econômicos por elas adotados, respectivamente de mercado e planejado. Também própria dessa ordem mundial, emergiu a nomenclatura primeiro mundo e segundo mundo para designar os países aliados àquela ou a essa ideologia, nessa ordem. Ainda sob o léxico da divisão do globo em “mundos” baseada na experiência da Revolução Francesa, surge a expressão “terceiro mundo”<sup>1</sup> para designar os países que não se alinhavam ideologicamente nem a um grupo, nem a outro e eram, portanto, potenciais zonas de influência para as duas potências.

Apesar de a classificação primordial ter sido inicialmente cunhada sob um fator político - e de ter-lhes sido atribuída por terceiros - tais países encontraram entre si uma identidade para além do fator ideológico, e que lhes era proveitosa: suas condições socioeconômicas. Os baixos indicadores sociais e econômicos podem, inclusive, servir para explicar esse agrupamento involuntário, ao passo que direcionam os esforços administrativos ao plano interno, ainda que a questão da bipolaridade fosse um fator de premente interesse para alguns desses países.<sup>2</sup>

O Brasil, sob o ponto de vista do plano interno, estava se conformando em bases majoritariamente urbanas, cujas estruturas eram fundadas na industrialização, caracterizando uma economia de médio porte e em desenvolvimento. O perfil da economia em expansão alterou a dinâmica das relações exteriores empreendidas pelo país, que há muitos anos baseava sua política externa na relação bilateral com os EUA. Diante desse novo contexto, a diversificação de parceiros se fez necessária para contribuir com nova conformação da economia, agora com características in-

---

<sup>1</sup> Termo cunhado pelo demógrafo francês Alfred Sauvy, quando da publicação em 14 de agosto de 1952 do artigo *Trois mondes, une planète* no periódico *Le Nouvel Observateur*; à época intitulado *L'Observateur*.

<sup>2</sup> A Conferência de Bandung, realizada na Indonésia em abril de 1955, foi um marco para o início da aglomeração dos países do dito terceiro mundo em prol de seus interesses e em defesa do não-alinhamento. Contudo, foram protagonistas desse evento países da África e Ásia, ao passo que os latino-americanos ainda seguiam proeminentes nas discussões de bipolaridade. Entretanto, e especialmente no caso do Brasil - tendo participado da Conferência como observador - certamente o fator de oposição Norte-Sul ganhou maiores proporções na cena política da grande maioria dos países de terceiro mundo, inclusive da AL.

dustriais e assim promoveu a ampliação qualitativa de suas relações na década de 1960.

A despeito de ter tido início na estréia da década de 1960, foi apenas ao final do decênio que essa reestruturação adquiriu características mais robustas, encontrando na década de 1970 um marco para a consolidação da mudança da política externa empreendida pelo Brasil.

A partir de 1967, feita a adequação entre política externa e demandas do desenvolvimento, intensificaram-se, de acordo com o ritmo de crescimento nacional, os contatos do Brasil com o mundo. O pragmatismo não permitia eleger, teoricamente, áreas prioritárias de relações, e sim aceitá-las pelo que de concreto pudessem oferecer em decorrência das metas fixadas ao setor externo em termos de comércio, de serviços, de fluxos de capitais, de ciência e tecnologia. As relações políticas, culturais e de segurança eram administradas nesse contexto, subordinando-se igualmente àquelas funções econômicas.<sup>3</sup>

Apontada mais precisamente como tendo ocorrido durante o governo de Ernesto Geisel, conhecido como pragmatismo responsável e ecumênico.

Em termos de relações internacionais, a combinação do crescimento interno e externo leva à consolidação do poder nacional na administração de Geisel e no auge do modelo de política externa do regime, sistematizado no Pragmatismo Responsável e Ecumênico do Chanceler Azeredo da Silveira (1974-1979). O salto qualitativo da agenda internacional consubstancia-se na exploração de um conjunto abrangente de oportunidades nas relações estatais e no multilateralismo. Este conjunto abrange parcerias ao Norte e ao Sul, ao Leste e ao Oeste, compondo a tradição global multilateral.<sup>4</sup>

Não obstante não serem mais os protagonistas da política exterior do Brasil, os EUA continuavam a desempenhar um papel importante, ainda que não exclusivo.

Embora permanecessem importantes, as relações com os Estados Unidos foram perdendo peso relativo, em razão de seu próprio declínio internacional no período, mas sobretudo porque o Brasil soube fazer novos parceiros em condições de fornecer recursos, tecnologias e mercados, no Norte e no Sul. Passou-se, pela primeira vez, das intenções à universalização efetiva da política exterior do Brasil.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. (2011, p. 435)

<sup>4</sup> PECEQUILO, Cristina. (2011a, p. 38)

<sup>5</sup> CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *op. cit.*

Essas mudanças já esperadas dada sua congruência com a realidade histórica e contexto do período não foram bem vistas pelos políticos estadunidenses, afinal, o fortalecimento da autonomia brasileira não só colocaria fim à “relação especial”<sup>6</sup> como poderia prejudicar os interesses de segurança nacional, por representar uma ameaça futura à hegemonia dos EUA no continente americano.

Embora para o Brasil ficasse claro que tal posição era expressão de seu pragmatismo, alguns setores norte-americanos não só enxergavam como uma proposta não natural, como a julgavam reversível. Em 1977, o primeiro ano da administração de Jimmy Carter, o então diretor de estudos latino-americanos para o Centro de Estudos Internacionais e Estratégicos da Universidade Georgetown, Roger Fontaine, atribuiu o estopim do fracasso da relação Brasil-EUA às medidas tomadas pelo Presidente estadunidense. Ele inaugura seu artigo de opinião na revista *Foreign Policy* com as seguintes palavras:

*The dust has begun to settle, and in the distant haze I see the smoking ruin of a special relationship. The United States and Brazil have ended more than a century of close ties. The destruction followed a trumpet blast from the Carter administration consisting of two shrill notes: human rights and nonproliferation. The underlying motif: morality in foreign policy.*<sup>7</sup>

De fato, foi em torno dessas duas temáticas, somadas a algumas incursões modestas no assunto da balança agrícola e aplicação de subsídios, que se desenvolveu majoritariamente a política externa do governo de Jimmy Carter para o Brasil. No discurso dos EUA, ambos os temas estavam profundamente ligados, uma vez que a proibição do desenvolvimento de tecnologia nuclear se daria sob o aspecto moral e de segurança de deixar tal tecnologia disponível a mãos autoritária e sem respeito pelos direitos humanos. Contudo, o processo é bem mais complexo do que essa percepção e igualmente complexas são os seguimentos que dele derivam.

---

<sup>6</sup> Termo frequentemente utilizado na literatura para definir a relação prioritária estabelecida entre EUA-Brasil até então.

<sup>7</sup> FONTAINE, Roger. (1977, p. 166) Tradução Livre: A poeira começou a assentar, e na bruma distante vejo a ruína esfumada de uma relação especial. Os Estados Unidos e o Brasil colocaram fim a laços estreitos que existem há mais de um século. A destruição seguiu um toque de trombeta da administração Carter que consiste em duas notas estridentes: os direitos humanos e a não-proliferação. O motivo subjacente: moralidade na política externa.

## 1. Precedentes: o fim da década de 1970 para Brasil e Estados Unidos

### 1.1. EUA: Jimmy Carter e os direitos humanos do palanque à posse

O presidente Jimmy Carter foi o trigésimo nono presidente dos EUA, eleito em novembro de 1976, e cumpriu seu mandato presidencial entre 20 de janeiro de 1977 e 20 de janeiro de 1981. Carter assumiu a nação marcada por grande expectativa política. Dois grandes eventos eram os principais responsáveis por esse sentimento, um de âmbito político interno e o outro externo. Carter foi o primeiro presidente eleito depois do escândalo Watergate que levou à renúncia do então presidente Richard Nixon, assumindo seu vice-presidente Gerald Ford. Internacionalmente, a nação estadunidense acabava de assistir à derrota no Vietnã, assim como o resto do mundo, que tinha os olhos voltados para as atrocidades ali cometidas.

Nesse sentido, havia grande avidez por mudanças nos planos interno e externo da política empreendida pelos EUA: *“The constitutional crisis<sup>8</sup> and this first loss in war made Americans yearn for a moral rebirth, a replenishment of virtue.”<sup>9</sup>* O componente moral é bastante expressivo nos dois casos mencionados acima.

Em termos da primeira derrota sofrida pelos EUA em uma guerra, quando da expulsão do Vietnã, o impacto gerado foi menos em virtude resistência militar vietcongue propriamente dita, mas sim com a derrota moral advinda da comoção internacional dos abusos ali cometidos. A solidarização da comunidade internacional pelo fim da guerra foi expressiva, e teve por símbolo a publicação da consagrada imagem do fotógrafo Huynh Cong Ut da menina Kim Phuc queimada por Napalm, e que foi ganhadora do Pulitzer<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> “Crise constitucional” é o termo utilizado para definir situações nas quais os valores instituídos na carta magna são insuficientes para resolver um problema fático, em geral em relação a estruturas de governo, independência entre os poderes e soberania. No caso dos EUA, em 1973, o escândalo de *Watergate* desencadeou essa crise e teve por consequência o desenvolvimento de mecanismos adicionais, como o *Independent Counsel Act*, para que a investigação do caso ocorresse de maneira imparcial e sem interferências de determinados segmentos do governo.

<sup>9</sup> PASTOR, Robert. (1992, p. 01) Tradução Livre: A crise constitucional e a primeira derrota em guerra fez os americanos clamarem por renascimento moral, um restabelecimento da virtude.

<sup>10</sup> Segundo Kenneth Cmiel: *“Human rights politics was a politics of information, but it was also a politics of images spun from one side of the globe to the other, typically with little local history or context”* (CMIEL, Kenneth. 1999, p. 1232-1233) Tradução Livre: A política de direitos humanos era uma política de informação, mas era também uma política de imagens que circulavam de um lado do globo ao outro, normalmente com pouca contextualização ou informação sobre a história local.

O tema foi bastante explorado pelos cabos eleitorais de Carter ainda no período de formação da cartilha com as propostas eleitorais e posteriormente na corrida presidencial propriamente dita. Inevitavelmente, a temática dos direitos humanos emergiu do desgaste da política externa nesse contexto. A indignação que já se encontrava no ideário coletivo somente precisou ser sistematizada e criticada em voz alta pelos assessores do presidente.

Além da vontade coletiva, Carter por si só quis desenvolver sua política externa sobre bases bastante distintas das que conduzia Nixon e seu chanceler Kissinger.

Apesar de alguns de seus aspectos, principalmente a avaliação da diminuição dos recursos norte-americanos para lidar, tenham sido mantidos na Presidência de Carter, o foco era totalmente diferente e sem a marca do “realismo” kissingeriano e da personalidade de Nixon.<sup>11</sup>

Em seu discurso inaugural como presidente dos EUA, Jimmy Carter aponta que a necessidade de mudanças estaria intimamente ligada à promoção dos direitos humanos, em suas palavras:

*The world itself is now dominated by a new spirit. Peoples more numerous and more politically aware are craving, and now demanding, their place in the sun--not just for the benefit of their own physical condition, but for basic human rights.*<sup>12</sup>

Além do trecho citado, o termo “direitos humanos” esteve presente em todo o discurso. A referência expressa ao ideal de promoção dos valores de direitos humanos no discurso de posse como presidente da república marca a volta da temática ao exercício da política de Estado norte-americana. Os direitos humanos já haviam integrado a política externa dos EUA, quando do fim da Segunda Guerra Mundial, em tempos dos Roosevelt. À época, a importância dada ao assunto contribuiu de forma expressiva para diversos eventos que se desenrolaram em termos globais rela-

---

<sup>11</sup> PECEQUILO, Cristina. (2011b, p. 194)

<sup>12</sup> CARTER, Jimmy. (1978) Tradução Livre: O mundo está dominado por um novo espírito. Povos mais numerosos e politicamente mais conscientes anseiam e exigem seu lugar ao sol, não somente em benefício de suas próprias condições físicas, mas também em termos de direitos humanos fundamentais.

cionados à temática, dentre os quais se destaca a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948.<sup>13</sup>

Contudo, no período compreendido entre o início da Guerra Fria e a oposição generalizada à Guerra do Vietnã, os direitos humanos desapareceram da agenda da política externa dos EUA. Durante a Guerra Fria, o medo da ameaça comunista, inclusive por grande parte da população, favorecia a repressão ao comunismo em detrimento de uma política em prol dos direitos humanos. Sob o ponto de vista internacional, a própria questão da (in)definição do conceito de “direitos humanos” sob a ingerência constante da bipolaridade acentuou as diferenças de se empreender uma política externa relacionada ao tema.

De fato, uma das críticas realizadas à adoção dos conceitos de direitos humanos para realização da política externa dos EUA residia exatamente no fato de que Carter estava no comando da nação que em muitos contextos era conhecida como a grande violadora direta e indireta dos direitos humanos, dentro e fora de seu território.

Essa crítica vinha, inclusive, de alguns setores internos de apoio a ele, como era o caso do então deputado democrata e defensor dos direitos humanos, Donald Fraser, que registrou suas impressões em carta publicada num dos mais importantes periódicos de diplomacia, o *Le Monde Diplomatique*, elencando os possíveis desafios a serem enfrentados pelo presidente Carter pela escolha do âmbito dos direitos humanos para desenvolvimento de sua política externa.

*L'étonnant est que M. Carter ait cru devoir choisir pour sa première initiative en un tel domaine un régime dont l'attitude à l'égard des droits de l'homme peut éventuellement être influencée par la pression internationale mais dont l'idéologie et les structures ne doivent rien aux Etats-Unis. En revanche, c'est grâce à l'action de Washington que de trop nombreux pays sont soumis à des régimes qui violent outrageusement les droits les plus élémentaires. C'est là que les Etats-Unis ont la plus lourde responsabilité, c'est là*

---

<sup>13</sup> Nesse contexto, os trabalhos de Eleanor Roosevelt foram reconhecidamente muito mais expressivos do que os de seu esposo, o então presidente dos EUA, Franklin Delano Roosevelt.

*que l'action de la Maison Blanche est attendue car c'est là qu'elle peut avoir la plus grande efficacité.*<sup>14</sup>

A despeito do argumento de que os EUA eram a nação mais violadora de direitos humanos alhures, Carter encontrou justamente nesse argumento o motivo ainda mais justificador da promoção de uma política de direitos humanos, afinal:

*To be true to ourselves, we must be true to others. We will not behave in foreign places so as to violate our rules and standards here at home, for we know that the trust which our Nation earns is essential to our strength.*<sup>15</sup>

E foi justamente esse contexto anterior de não aplicação do caráter universal à promoção dos direitos humanos que garantiu a Carter, ao discursar nesses termos, apoio em um estrato social determinante para a promoção da linguagem dos direitos humanos, qual seja, o da sociedade civil militante em prol da causa.

A dinâmica dos direitos humanos se diferencia das demais prestações jurisdicionais de outras naturezas. É certo que “[t]rue rights have long existed, but they were from the beginning part of the authority of the state, not invoked to transcend it.”<sup>16</sup> Dessa forma, em sede de direitos humanos, o papel do Estado se desloca do pólo singular de garantidor de direitos e migra ao de possível violador.

Embora a questão da ausência de definição precisa sobre o conceito de direitos humanos ainda não tivesse sido solucionada - algo que até a atualidade permanece em aberto - não constituía óbice à retomada desses princípios, até porque a política externa de Carter não foi marcada pelo realismo, e sim pelo idealismo.

Em outra medida, cabe argumentar que a abstração do conceito em relação à pretendida universalidade se desenvolve de maneira mais expressiva em nações periféricas que não participaram da elaboração dos documentos basilares dessa nova ordem, o que não é o caso dos EUA. Tendo participado ativamente da redação de tais

---

<sup>14</sup> FRASER, Donald. (1977, p.1) Tradução Livre: O surpreendente é que o Sr. Carter julgou devido escolher como sua primeira iniciativa em um tal domínio um regime no qual a atitude a respeito dos direitos humanos pode eventualmente ser influenciada pela pressão internacional, mas cujas estruturas e ideologia nada devem aos Estados Unidos. No entanto, é graças à ação de Washington que muitos países estão sujeitos a regimes que violam escandalosamente os direitos mais básicos. Este é o ponto no qual os Estados Unidos têm a maior responsabilidade, e é onde se espera que a ação da Casa Branca possa ter a maior eficiência.

<sup>15</sup> CARTER, Jimmy. (1978) Tradução Livre: Para sermos corretos conosco, temos de ser corretos com os demais. Não iremos nos comportar no exterior como violadores de nossas próprias regras e padrões internos, pois sabemos que a confiança com que conta a nossa Nação é imprescindível para a nossa força.

<sup>16</sup> MOYN, Samuel (2010, p. 07) Tradução Livre: Direitos verdadeiros existem há muito tempo, mas eram desde o princípio parte da autoridade do estado, não invocados para transcendê-la.

diplomas, ao menos a ideia de direitos humanos não seria tão abstrata e distante de assimilação a ponto de não se poder desenvolver uma política neles baseada. Mas isso, na concepção de Carter e na linha do pronunciamento sobre a coerência, dá mais força ao argumento ai invés de enfraquecê-lo, pois é justamente o direito do indivíduo que se opõe à concepção do Estado sobre ele. Nesse sentido a acadêmica Saskia Sassen argumenta:

*International human rights, while partly rooted in the founding documents of certain nation-states, are today a force that can undermine the exclusive authority of the state over its nationals and thereby contribute to transforming the interstate system and international legal order.<sup>17</sup>*

Concluindo que, naturalmente, isso irá modificar as relações estabelecidas no sistema interestatal e, portanto, ditar uma nova ordem legal internacional. E, nesse sentido, Kenneth Cmiel acrescenta que “[j]ust as much as the transnational flow of capital, the new human rights politics are a part of what has come to be called ‘globalization’. And [likewise] emerged during the 1970s.”<sup>18</sup>

## **1.2. Enquanto isso, no Brasil...**

Enquanto a maioria dos regimes ditatoriais da época rechaçavam os ideais democráticos, no Brasil a idéia era esconder o regime autoritário sob uma máscara democrática. A primeira característica que se pode elencar reside na questão de que apesar de o período ditatorial ter-se estendido por mais de duas décadas no país, havia rotatividade da personalidade que ocupava a cadeira presidencial. Isso se dava por meio de mandatos, cujos governantes eram escolhidos por eleições indiretas. As eleições indiretas foram uma das primeiras medidas tomadas após o Golpe de 1964 por meio da conversão do Ato Constitucional em AI-1 e contrárias à Constituição vigente à época.

Não bastassem as eleições serem indiretas, apenas um grupo bastante restrito de pessoas poderia concorrer ao cargo máximo do poder Executivo. Embora não

---

<sup>17</sup> SASSEN, Saskia. (1996, p. 95) Tradução Livre: Direitos humanos internacionais, ao passo que em parte enraizados nos documentos fundadores de certas nações-estados, são hoje uma força capaz de diminuir a autoridade exclusiva do estado sobre seus nacionais e então contribuir para transformar o sistema interestatal e a ordem jurídica internacional.

<sup>18</sup> CMIEL, Kenneth. (1999, p. 1232) Tradução Livre: Tanto quanto o fluxo transnacional de capitais, a nova política de direitos humanos é parte do que passou a ser chamado de ‘globalização’. E, de maneira similar, emergiu durante os anos 70 do século XX.

houvesse menção expressa à condição de membro das Forças Armadas, não havia lugar para civis, ainda que esses fossem defensores do regime autoritário. O grupo dos militares favoráveis ao regime, por sua vez, tampouco era homogêneo. A linguagem popular, que posteriormente ganhou os quartéis e o Planalto os dividia entre: “moderados” e “linha-dura”.

A expressão “linha dura”, que começou a ser empregada pouco depois do golpe de 1964, se referia aos militares radicais que defendiam o endurecimento do regime. Mas também serviu para caracterizar os que atravessavam a fronteira da indisciplina. Espalhada pelos quartéis e à direita do regime, a “linha dura” se opunha à vontade do então presidente Castello Branco de limitar os poderes excepcionais de que dispunha, a fim de normalizar a vida política nacional.<sup>19</sup>

A partir dos anos sob a liderança do presidente Garrastazu Medici, conhecidos como “anos de chumbo” e tensão entre os dois grupos de militares se acirrou de forma a ter consequências na governabilidade. O grupo não estava coeso em relação a que diretrizes tomar para manutenção do regime e avanço do país, nem sob o plano interno e nem sob o plano externo e isso estava enfraquecendo o governo ditatorial em si. Isso ocorreu, sobretudo, nos primeiros anos do governo Geisel, um militar tido como moderado, se comparado aos demais da linha-dura como Sylvio Frota.

O fato de que a “percepção da segurança nacional confundia-se com a do próprio desenvolvimento econômico auto-sustentado”<sup>20</sup> agregava ainda mais variáveis à equação, uma vez que em termos de governo estavam sempre em voga simultaneamente os aspectos econômico e de segurança.

À luz do já citado pragmatismo responsável no estabelecimento das relações exteriores e em função não só do expansionismo econômico, mas também da vontade de alterar a imagem internacional de regime autoritário, o Brasil empreendeu na cena internacional uma série de medidas contrárias à posição dos EUA. Essas passavam desde o estabelecimento de relações diplomáticas com a RPC até por uma abstenção em favor de Cuba na OEA.

---

<sup>19</sup> GASPARI, Elio. *in* sítio **Arquivos da Ditadura**

<sup>20</sup> BANDEIRA, Moniz (1997, p. 125)

Apesar de ser um governo de direita, o Brasil estava buscando diversificar seus parceiros e percebeu na disputa política da bipolaridade um terreno propício para se apresentar como uma opção a diversos países para realização de acordos comerciais. A perda da exclusividade dos EUA foi corroborada por medidas tomadas pelo próprio país, como a aprovação em 1974 do *Trade Act* que impunha a uma gama de nações, dentre as quais o Brasil, uma porção de condições desfavoráveis na balança de importação.

Numa tentativa de contenção de danos da relação bilateral Brazil-EUA, houve a assinatura de um memorando de entendimento. O Memorando de 21 de Fevereiro de 1976, assinado em Brasília quando o então Secretário de Estado estadunidense foi à Brasília, em termos práticos

[...] pod[ia] ser parcialmente encarado como um instrumento utilizado pelos responsáveis pela política externa dos dois países em suas contínuas lutas burocráticas no sentido de incrementar o controle sobre os processos decisórios dessa mesma política externa em curso em Brasília e em Washington.<sup>21</sup>

Mas a verdade é que o poder executivo dos EUA estava engessado em termos de realização da política externa em relação ao Brasil nos moldes pretendidos. As pressões por parte do Congresso eram cada vez mais intensas sobre a importância de não legitimar a forma autoritária de governo presente em diversos países da AL por meio do estreitamento das relações com esses países, dentre os quais se destaca o Brasil.

## **2. As iniciativas estadunidenses em sede de direitos humanos para a AL e o Brasil**

O Brasil exerce uma posição de destaque em relação aos demais países da AL, não somente porque “[...] *because we know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American Continent.*”<sup>22</sup>

Também foram as violações ocorridas no Brasil as primeiras a atrair a atenção dos ativistas de direitos humanos com base nos EUA para o fato de que as

---

<sup>21</sup> SKIDMORE, Thomas (1978, p. 61)

<sup>22</sup> NIXON, Richard. (1971) Tradução Livre: Porque sabemos que como vai o Brasil, irá também o resto do continente Latino Americano.

tais violações eram resultado de uma dinâmica muito mais complexa que a simples atribuição de responsabilidade a um indivíduo.<sup>23</sup> Nesse sentido, talvez a própria dinâmica de troca de presidentes, que servia a mascarar uma ideia de governo autoritário, tenha sido justamente o fator que contribuiu para a visualização de que as violações de direitos humanos não eram isoladas, mas sim sistemáticas.

Em termos de ciência por parte do governo dos EUA especula-se, inclusive, se não haveria envolvimento e interesse nas violações ocorridas no Brasil. Contudo, se não há sinais diretos de envolvimento com as práticas de tortura e violência ocorridas durante a ditadura civil-militar no Brasil - isto é, para além do conhecido fornecimento de treinamento<sup>24</sup> à polícia para repressão de células comunistas na operação *Brother Sam* - a publicação, em 1997, de um estudo secreto realizado em 1969 para informação do então Secretário de Estado Henry Kissinger sobre o governo de Garrastazu Medici<sup>25</sup> permite concluir que ao menos a partir daquele ano as violações de direitos humanos no Brasil eram conhecidas pelo governo estadunidense.<sup>26</sup> Mas a ausência de preocupação com esse fator de adequação aos princípios de direitos humanos não diverge da polícia realista empregada pelo gabinete de Kissinger.

Contudo, se em relação à polícia externa exercida pelos EUA, a Casa Branca não deve ser a única a ser observada, para além do Congresso que sempre constitui peça chave da política externa empreendida por esse país, quando a política externa é analisada pelo prisma dos direitos humanos, um número ainda maior de atores deve ser levado em consideração.

Isso porque a situação de os direitos humanos serem oponíveis ao Estado faz surgir uma característica interessante à medida que há um empoderamento do

---

<sup>23</sup> SCHOULTZ, Lars. p. 06

<sup>24</sup> O caso pessoal que ganhou maior relevância foi o do funcionário do governo Dan Mitrione, que veio para Belo Horizonte como se trabalhasse para o USAID e depois ficou conhecido como sendo oficialmente agente da CIA. Ele ensinava “técnicas científicas de interrogatório” e é a ele atribuída a frase: “*The precise pain, in the precise place, in the precise amount, for the desired effect*” (Tradução livre: “a dor certa, no lugar certo, na qualidade certa para o resultado desejado”). Ele ficou conhecido por ter sido sequestrado (conjuntamente com o Consul brasileiro Aloysio Mares Dias Gomide) e executado pela guerrilha Tupamaro no Uruguai e também por ter sido personagem do filme “Estado de Sítio” de Costa Gavras. (COCKBURN e ST. CLAIR. 2013)

<sup>25</sup> Um dos autores deste relatório foi John Crimmins, que em 1973 tornou-se embaixador dos EUA no Brasil, aí servindo até o ano de 1978, o que compreende os dois primeiros anos do governo de Jimmy Carter. SERBIN, Kenneth. (2001, p.94)

<sup>26</sup> *Idem*, pp.91-94

indivíduo: a constituição de uma classe socialmente relevante à advocacia dos direitos humanos, qual seja, o já referido grupo de defensores de direitos humanos, que não só são parte da dinâmica de promoção dos direitos humanos, como protagonizam a pauta política dos assuntos a eles relacionados.

Dessa sorte, para o estudo da polícia externa em sede dos direitos humanos na presidência de Jimmy Carter devemos analisar os diversos atores e a interação entre eles.

Na literatura, é consenso que os anos 1970 foram a origem do atual movimento de direitos humanos, o qual consolidou o conceito no cenário internacional. Paralelamente, há pouca divergência sobre quais foram os fatores que ocasionaram esse movimento. Contudo, a comunidade acadêmica se divide sobre em que proporção cada um desses teria contribuído e há certa dificuldade em determinar um protagonista.

## **2.1. Violações e ativismo estrangeiro**

Durante o regime autoritário no Brasil, relações das mais diversas sortes com os EUA tiveram especial importância. Essas relações surgiram em diversas frentes, mas mais especificamente em canais não oficiais, podendo ou não ser ligado ao governo. Os brasileiros que estavam presenciando as atrocidades procuravam informar como podiam a comunidade internacional na esperança de algum tipo de posicionamento e pressão advindos do estrangeiro.

*They invented ways to move this information to wherever activists had some chance to shame and pressure the perpetrators. Theirs was a politics of global flow of key bits of facts.<sup>27</sup>*

A informação ao interlocutor chegava das maneiras mais diversas e, em alguns casos, obteve grande ajuda dos meios culturais para sua difusão. Inicialmente pelo caráter popular e de grande alcance, mas também por consistir uma maneira indireta e não confrontadora de circular a informação. No Brasil, foi assim com as can-

---

<sup>27</sup> CMIEL, Kenneth. (1999, p. 1232) Tradução Livre: Inventaram formas de circular informação para onde quer que os ativistas tivessem alguma chance de macular e pressionar perpetradores. A política deles era a de fluxo de porções-chave de fatos.

ções. Nos EUA, houve um desfile-protesto organizado por Zuzu Angel<sup>28</sup> e a montagem de musical na *Broadway* também merece destaque, trata-se da peça *Miss Margarida's Way*, que denunciava as formas de abuso cometidas no Brasil, mas poderia ser também entendido como aquelas de qualquer outro país da AL.

Na apresentação do livro *Brasil: Nunca Mais*<sup>29</sup> o autor Dom Paulo Evaristo Arns relata o projeto homônimo que originou a publicação. O projeto, que teve início em 1979, foi realizado em colaboração de três expressivos líderes religiosos à época<sup>30</sup>, o Cardeal Arns, o Pastor Presbiteriano Jaime Wright e o Rabino Henry Sobel. Os dois últimos tinham fortes ligações com os EUA, o rabino embora de nacionalidade lusitana viveu nos EUA desde a infância e o pastor, apesar de brasileiro por nascimento, era de ascendência estadunidense, além de ter realizado grande parte de seus estudos naquele país.

O projeto começou no governo de Figueiredo, que havia prometido iniciar a abertura, mas, mesmo assim, foi desenvolvido com a devida cautela e em segredo. O objetivo era desvelar as diversas facetas do regime autoritário e principalmente as práticas de tortura e desaparecimentos. As fontes primárias foram processos julgados perante o STM e as cópias, bastante numerosas, foram obtidas das mais diversas formas. Para salvaguardar o projeto, a reprodução dos autos foi efetuada em duplicidade, sendo uma das versões enviada aos EUA para garantir que não se perderia, caso adviesse uma tentativa de queima de arquivo.<sup>31</sup>

Nos EUA houve a articulação de grupos menores de articulação e combate às práticas de tortura no Brasil e em toda a AL. No caso brasileiro, se destaca a formação do grupo *American Friends of Brazil* em Berkley, UCLA. Esses grupos,

---

<sup>28</sup> Zuzu Angel foi uma estilista brasileira, casada com um estadunidense e mãe de uma das vítimas de desaparecimento na época da ditadura, seu filho Stuart Angel. Ela possuía uma posição de destaque na sociedade carioca e, em função disso e, de se tratar de um caso envolvendo um bi-nacional, o caso ganhou especial relevância no EUA.

<sup>29</sup> ANRS, Paulo Evaristo. (1986, pp. 21-27)

<sup>30</sup> No caso da igreja católica, a abertura a novos temas já vinha desde o papa João XXIII e permaneceu com Paulo VI, que se mostrou simpático à questão dos direitos humanos. Com sua sucessão por João Paulo II, a atuação mais progressista da igreja foi interrompida. A oposição ao comunismo era declarada e “*he was deeply suspicious of the emphases of Liberation Theology*” (Tradução Livre: “ele era profundamente desconfiado sobre o que a Teologia da Libertação pregava.” - Eamon DUFFY, 2006, p. 372). Sob o papado de João Paulo II próprio Cardeal Arns ficou em uma posição desprestigiada e sofreu as consequências anos depois ao ter a arquidiocese desmembrada em cinco, para as quais foram nomeados bispos conservadores.

<sup>31</sup> *Idem, ibidem*

sobretudo no ambiente universitário, recebiam não só informações, provas documentais como no caso acima, relatos no Brasil proibidos pela censura, como também recebiam acadêmicos na condição de exilados políticos.

Houve ainda a composição organizada de grupos do terceiro setor para financiamentos e atuação na área do ativismo dos direitos humanos para a AL, tal qual ONGs e fundações. Diversas fundações públicas e privadas, sendo as mais autônomas dos atores da rede, foram responsáveis pelo financiamento de campanhas e organizações em favor dos direitos humanos. A *Ford Foundation* foi a mais expressiva fundação nos EUA para questões ligadas aos direitos humanos na AL. No caso dela, os financiamentos aumentaram drasticamente de 1977 a 1987, tanto em número de projetos quanto ao valor alocado.

Possivelmente essa mudança a partir do ano de 1977 tenha a ver com a agenda estabelecida para a política externa de Carter, que ingressou como presidente naquele ano. No mesmo ano, a fundação explicitamente optou por incluir os direitos humanos como um dos programas prioritários e no ano em que Carter deixou o governo, 1981, se tornou uma das cinco mais importantes áreas da fundação. O escritório do Brasil, localizado em São Paulo, foi o precursor dessas idéias pois os impactos da repressão no país vinham desde a década de 1960.<sup>32</sup> Os recursos foram principalmente injetados em projetos voltados para intelectuais que haviam sido destituídos de seus cargos junto ao Estado, sobretudo em universidades federais.<sup>33</sup> Quando ocorreram os golpes no Chile, no Uruguai e na Argentina o modelo foi replicado.<sup>34</sup>

Na via governamental, os primeiros avanços realizados no sentido da incorporação da promoção dos direitos humanos à política externa dos EUA vieram

---

<sup>32</sup> William Carmichael e Peter Bell foram os agentes da *Ford Foundation* que trabalharam no escritório do Brasil. À época, impulsionaram a abertura do primeiro departamento de ciência política no Brasil na UFMG. Durante uma conferência organizada pelo recém aberto departamento, o brasileiro Bolívar Lamounier, então estudante de pós graduação na UCLA comunicou à Bell que havia tido seu visto dos EUA cancelado e pediu que o acompanhasse ao consulado para regularizar a situação. Os dois conversaram com o Cônsul separadamente e ao deixarem o prédio, Bolívar já foi levado pela polícia secreta. Depois de dois meses de esforços concentrados para localizá-lo e soltá-lo, ele conseguiu voltar à UCLA para terminar seus estudos. Bell foi repreendido pelo responsável da *Ford Foundation* em São Paulo e o fato foi comunicado ao diretor regional em Nova York. Contrariando a expectativa, o diretor parabenizou a conduta do agente no Brasil e o fato serviu como publicidade positiva e aumentou a credibilidade do trabalho da fundação.

<sup>33</sup> Alguns intelectuais receberam a proposta de trabalhar em centros universitários nos EUA. Contudo, na área de ciências sociais os acadêmicos tiveram a oportunidade de permanecer no Brasil trabalhando num centro independente de pesquisa, o *think tank* Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

<sup>34</sup> KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn (1998, p. 112)

por intermédio de membros do legislativo. A tendência de militância pelos direitos humanos que somente chegou ao poder executivo em 1977, já se encontrava nos anos que o antecederam entre alguns membros do Congresso norte-americano, ainda que curiosamente os EUA não fossem signatários da maioria dos tratados internacionais sobre direitos humanos.<sup>35</sup>

Possivelmente pois, no Congresso, os setores da sociedade civil organizada possuam maior possibilidade de se articular de maneira mais eficaz, como os já mencionados ativistas de direitos humanos, ainda que a visão mais progressista não reflita aquela da maioria da população em geral<sup>36</sup>, pelo fato de estarem organizados conseguem se fazer ouvir por alguns membros, dentre os quais se encontra o já citado deputado Donald Fraser, além de Edward Kennedy e Tom Harkin.

A mais expressiva conquista nesse sentido adveio da aprovação de algumas emendas propostas por Harkin que previam a suspensão de prestação de ajuda financeira a países sabidamente violadores de direitos humanos.<sup>37</sup> Essa vinculação atuava para verbas diretas emprestadas pelo governo dos EUA, mas também em relação ao posicionamento estadunidense mediante participação de órgãos de deliberação colegiados para eventual aprovação de concessão de empréstimos por intermédio de instituições internacionais das quais fossem membros.

*Between 1974 and 1976, Congress passed legislation tying foreign aid, both military and economic, to human rights performance. Particularly important were several amendments that Harkin introduced in 1975 and 1976. In them, Congress agreed to stop economic assistance to any country that routinely violated certain human rights and to oblige United States representatives to the Inter-American Development Bank and the African Development Fund to vote down any loans to regimes guilty of gross violations of hu-*

---

<sup>35</sup> FORSYTHE, David. (1990, p. 440)

<sup>36</sup> Uma pesquisa realizada, a qual ficou conhecida como *Harris Survey*, investigou diversos posicionamentos dos cidadãos estadunidenses e dentre eles se concluiu que eram simpáticos ao tema dos direitos humanos, mas que consideravam assuntos de segurança nacional como o combate ao comunismo como mais relevantes, em eventual circunstância de conflito entre eles, inclusive sobre intervenção em países da América Latina. (HARRIS, Louis. 1973)

<sup>37</sup> Na prática, tais suspensões não ocorreram de maneira abrupta. A condição para que se mantivessem as assistências econômica e militar era a de que o país interessado apresentasse anualmente relatórios sobre as condições de manutenção dos direitos humanos em seu território. No caso do Brasil, foi o próprio país que a partir de 1977 rejeitou qualquer assistência militar, justamente por não se submeter à exigência de apresentação do referido relatório. (FISHLOW, Albert. 1978, p. 387)

*man rights. (This was later extended to World Bank loans.)  
[...] All this legislation remains in force today.*<sup>38</sup>

Assim, ainda que fosse da vontade do Departamento de Estado sob administração republicana imediatamente anterior a Carter seguir com a ajuda econômica e militar a países violadores de direitos humanos - dentre os quais se destacam os da América Latina e o respectivo apoio fornecido pelos EUA à operação Condor nas ditaduras da América do Sul<sup>39</sup> - houve bastante dificuldade em virtude de veemente oposição do Congresso dos EUA.

Durante as presidências de Henry Ford e Richard Nixon, a explicação oferecida pela administração estadunidense para as violações de direitos civis<sup>40</sup> ocorridas na América Latina residia no fato de que essas representavam excessos individuais cometidos por algumas pessoas isoladamente. E isso servia, inclusive, para justificar a manutenção de envio de ajuda monetária e militar a esses países e para vetar sanções aos governos em questão.<sup>41</sup>

## **2.2. Fator Jimmy Carter**

Grande parte da literatura atribui a mudança de paradigma nas relações internacionais experimentadas nas décadas posteriores em relação aos direitos humanos, ocorrida nos anos 70, uma grande influência da política externa empreendida na administração de Jimmy Carter em prol dos direitos humanos. Alguns autores acham

---

<sup>38</sup> CMIEL, Kenneth. (1999, p. 1235) Tradução Livre: Entre 1974 e 1976, o Congresso [estadunidense] aprovou legislação que vinculava a ajuda externa, tanto econômica como militar, à atuação em sede de direitos humanos. De notável importância estavam algumas emendas que Harkin introduziu em 1975 e 1976. Em tais emendas, o Congresso concordou em cessar a assistência econômica a qualquer país que sistematicamente violassem certos direitos humanos assim como em obrigar aos representantes dos EUA no BID e no FAD a votarem contra quaisquer empréstimos a regimes responsáveis por notórias violações de direitos humanos. (Isso foi posteriormente estendido a empréstimos no seio do Banco Mundial) Essa legislação encontra-se em vigor até o presente.

<sup>39</sup> PALUMMO, Javier. (2015)

<sup>40</sup> Durante esse período o termo “direitos civis” era muito mais usado que o termo “direitos humanos”. Talvez em virtude de essas administrações não quererem se comprometer com a carga semântica relativa à questão da universalidade que a utilização do termo direitos humanos aporta. Já a utilização do termo “direitos civis” parece mais neutra e compatível com o ideário de democracia compartilhado por esses grupos e que, além de tudo, corroboraria para defender as ações de missões “civilizatórias” de combate ao comunismo.

<sup>41</sup> Contemporânea ao décimo aniversário do golpe no Brasil, houve a primeira Sessão do Tribunal Russell II em Roma. “Foi documentada, entre outros, a prática do terror e da tortura exercida pelo regime brasileiro contra opositores políticos, membros de organizações sociais, sindicais, e expoentes religiosos através dos “esquadrões da morte”. Dramática foi a série de documentações e testemunhos sobre a aplicação sistemática e científica da tortura nos centros de detenção, nos quartéis, nos locais dos Ministérios e nas sedes da polícia política brasileira” (p. 449). “[Em] Sessão ulterior [teve] por objeto a análise profunda do papel desenvolvido pelo Governo dos Estados Unidos, pelos organismos internacionais colocados em dependência direta deste governo e pelas companhias multinacionais responsáveis pela instauração e pela manutenção no poder de tais regimes.” (p. 472) ambas citações por FUNDAÇÃO LELIO BASSO, 2012.

inadequada tal atribuição, uma vez que para eles a influência de Carter teria sido secundária, e os protagonistas teriam sido em primeiro lugar a emergência de ONGs, sobretudo as de escala global, como a Anistia Internacional ou a *Human Rights Watch*, cuja militância se perpetuou através dos tempos. Nem tampouco se equiparariam à garantia à longo prazo fornecida pela mudança legislativa que acarretou o Congresso dos EUA anos antes de Carter chegar à presidência, que ocuparia, portanto, o segundo lugar em relação à mudança na cena internacional em sede de direitos humanos ocasionada pelas mudanças ocorridas nos anos 1970.<sup>42</sup>

Embora nos EUA a primeira entidade governamental a trabalhar ativamente com direitos humanos tenha sido um subcomitê da Câmara para Organizações Internacionais, foi a administração de Carter que garantiu um perfil mais robusto ao acrescentar o peso dos EUA à ação dos países progressistas europeus em fóruns internacionais.<sup>43</sup>

A despeito do alegado protagonismo dos direitos humanos na cena internacional em função de sua defesa por organismos internacionais e ONGs, não fosse o emprego do termo por Jimmy Carter, é provável que a advocacia em prol dos direitos humanos jamais tivesse decolado de maneira tão proeminente. É mais, possivelmente tanto o vocabulário como seu ativismo ficassem restritos a pequenos grupos especializados e seus representantes internacionais. Se Fraser foi pioneiro na transformação dos direitos humanos em um elemento possível da política de governo estadunidense não houve a assimilação deles como um *slogan* geral e uma opção ideológica em decorrência de seus esforços. Eles permaneceram periféricos até a utilização da linguagem por Jimmy Carter no seu primeiro discurso como presidente. A própria utilização do termo direitos humanos quintuplicou no *New York Times* no ano de 1977 se comparado a qualquer ano até então na história do periódico.<sup>44</sup>

O presidente Carter quando programou sua visita ao Brasil, já havia enviado uma carta ao cardeal-arcebispo de São Paulo, Dom Evaristo Arns, consultando

---

<sup>42</sup> como CMIEL, Kenneth (1999, p.1233)

<sup>43</sup> KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn (1998)

<sup>44</sup> MOYN, Samuel (2011)

sua agenda para coordenarem um encontro quando de sua visita. Os dois haviam se conhecido na Universidade de Notre Dame nos EUA onde receberam juntos o título de Doutor *honoris causa* em direitos humanos. A organização da visita em Washington garantiu antecipadamente à mídia e ao governo brasileiro que o presidente dedicaria parte de sua visita a encontros com personalidades da oposição ao governo.<sup>45</sup>

Cabe ressaltar que a escolha pelo tema dos direitos humanos, por oportuno, foi um toque bastante pessoal do Presidente.<sup>46</sup> Em termos de assessoramento, é importante frisar que quando Carter assumiu a Casa Branca, preencheram os cargos de Secretário de Estado e de Conselheiro para Segurança Nacional, respectivamente, Cyrus Vance e Zbigniew Brzezinski. E este último certa vez disse que o Presidente “*rarely, if ever, thought of foreign policy in terms of domestic politics,*”<sup>47</sup> demonstrando que suas ações de política externa em pouco ou nada estavam adstritas à opinião pública no plano interno.

Sob o ponto de vista da análise do tema de política de direitos humanos para a América Latina, as figuras dos principais assessores de Carter foram especialmente relevantes em dois momentos. O primeiro, propriamente sobre o valor da América Latina para a política externa dos EUA e, o segundo, no que dizia respeito à política geral de direitos humanos.

No primeiro caso, os dois apesar de serem conhecidos por possuir abordagens divergentes sobre diversos assuntos, convergiam no que se tratava do estabelecimento de zonas prioritárias para a realização das ações de política externa e a não inclusão da América Latina entre elas. Assim como o empreendimento de uma política de direitos humanos teve um toque pessoal de Jimmy, pode-se dizer que o mesmo se aplica para o desenvolvimento de políticas específicas para a América Latina. Car-

---

<sup>45</sup> O Presidente Carter se encontrou com o Cardeal Arns de maneira bastante discreta, sem atrair muitos holofotes, justamente em função de sua visita oficial ao governo brasileiro e para não criar problemas a seus interlocutores no Brasil.

<sup>46</sup> Segundo THOMPSON, Kenneth (1978, p. 984) a temática dos direitos humanos servia muito bem à personalidade de Jimmy Carter em função de suas crenças religiosas, de suas origens fundamentalistas, de traços moralistas em sua natureza e do sucesso do movimento dos direitos civis no sul. Ele cita ainda outras causas menos conhecidas para essa predileção: a influência exercida por algumas personalidades que o cercavam, como os liberais conselheiros de política externa que buscavam se estabelecer como uma alternativa credível à *realpolitik* exercida por Henry Kissinger e como alguns mentores espirituais, do qual é exemplo o Pe. Theodore Hesburgh, reitor da Universidade de Notre Dame.

<sup>47</sup> ARONOFF, Yael. (2006, p. 425) Tradução Livre: [...] raramente, para não dizer nunca, pensava em política externa em termos da cena política interna”

ter tinha um interesse pela região muito mais elevado que seus dois principais conselheiros para política externa. Isso pode ser devido inicialmente à sua falta de experiência com outras áreas do globo, em detrimento de seus conselheiros, mas também, por uma ligação de natureza mais pessoal. Segundo Robert Pastor, conselheiro de segurança nacional sobre a América Latina na administração de Carter, ele era o primeiro presidente estadunidense que falava espanhol desde Thomas Jefferson e havia visitado diversos países da América Latina enquanto governador, dentre eles o Brasil.<sup>48</sup>

Alguns estudiosos costumam classificar a política externa empreendida por Jimmy Carter como sendo bifásica. Nas palavras de Yael Aronoff, a mudança foi tal que “o presidente teria entrado como um cordeiro e saído como um leão.”<sup>49</sup> Segundo sua classificação, a mudança ter-se-ia dado em função da inflexibilidade da URSS ante as propostas de seu governo sobre o tema de armas nucleares<sup>50</sup>, sua intervenção no chifre africano e, logo, invasão do Afeganistão por sua parte. Nesse contexto emergiu o segundo momento no qual as visões de Vance e Brzezinski foram cruciais para a determinação da política externa estadunidense, porque foi nesse preciso contexto que houve a adoção de medidas que serviram como um divisor de águas da política externa de Jimmy Carter, foi justo pela influência de Brzezinski em detrimento de Vance que a Presidência norte-americana endureceu seu posicionamento em relação à União Soviética. Após problemas diplomáticos com os soviéticos a agenda mudou seu foco para as ditaduras latino-americanas.

Em termos das violações ocorridas na AL, ele foi capaz de bem articular com os demais atores da rede para obter melhores resultados. Isso assegurou um caráter perene à sua atuação, para além de seu mandato.

Under Carter the U.S. State Department's Bureau of Human Rights and Humanitarian Affairs sought contacts with and information from NGO's, which continued to influence

---

<sup>48</sup> PASTOR, Robert. (1992, p. 05)

<sup>49</sup> ARONOFF, Yael. (2006, p. 425) em Tradução Livre de “[...] *came in like a lamb and went out like a lion*”

<sup>50</sup> Em 1979, o presidente Carter e o líder soviético Leonid Brezhnev assinaram um tratado complementar sobre o controle de armas nucleares, conhecido como SALT II. [Informação em *A short history of the Department of State: Carter's Foreign Policy.*]

executive policy making even during the Reagan and Bush administrations.<sup>51</sup>

Até o presente, Jimmy Carter se envolve em questões de relevância global, sobretudo por intermédio do *Carter Center*. No início dos anos 90, chegou muito perto de enfrentar uma acusação de traição, quando escreveu uma carta a membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas sugerindo que eles se posicionassem de maneira contrária à iminente ocupação do Iraque.<sup>52</sup>

Tal característica, a despeito dos diversos questionamentos de sua força enquanto presidente agravados por sua não reeleição, garante a Carter a condição de um dos mais expressivos influenciadores da cena internacional, enquanto ex-presidente. Em suas próprias palavras:

[...] *the Carter Center has decided, under my leadership, to fill the vacuums in the world. When the United States won't deal with trouble areas, we go there and we meet their leaders who can bring an end to a conflict or an end to human rights abuse, and so forth. So I feel that I have an advantage over many other former presidents in being involved in daily affairs that have shaped the policies of our nation and the world.*<sup>53</sup>

E sua atuação posterior à presidência não está restrita ao *Carter Center*. No ano 2000, foi lançado um novo volume do relatório sobre direitos humanos, por ele inaugurado em 1977, que contou com dados relacionados a 195 países do mundo, o que representa virtualmente a totalidade de países<sup>54</sup>, sem entrar em questões de controvérsia territorial e nacional. Dois anos depois, em 2002, foi laureado com o prêmio Nobel da paz. E quando não está impossibilitado por questões de saúde, se faz presente na cena de discussão de questões internacionais.

## Conclusão

---

<sup>51</sup> KECK, Margaret. (1998, p. 115) Tradução Livre: Sob a administração de Carter, o Agência para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários do Departamento de Estado dos EUA buscou contatos e informações em ONG's que continuaram a influenciar a política por parte do Executivo, mesmo durante as administrações de Reagan e Bush.

<sup>52</sup> SMITH, Jordan Michael. (2016, posição 734) Ainda de acordo com o autor, segundo o *Logan Act*, existe a proibição de engajamento de qualquer cidadão estadunidense em diplomacia particular com outras nações.

<sup>53</sup> SMITH, Jordan Michael. (2016, posição 756) Tradução Livre: E o Centro Carter decidiu, sob minha liderança, preencher as lacunas no mundo. Quando os Estados Unidos não se dispuserem a lidar com áreas problemáticas, nós vamos lá e encontramos seus líderes, que podem por fim ao conflito, ou às violações de direitos humanos, e assim por diante. Então eu acredito que eu exerço uma vantagem sobre vários outros ex presidentes em estar envolvido em assuntos cotidianos que configuram as políticas de nossa nação e do mundo.

<sup>54</sup> Informação em *A short history of the Department of State: Carter's Foreign Policy*.

A mudança paradigmática nas relações internacionais com a culminação dos direitos humanos nos anos 1970, de certa forma, até hoje se mantém. Existe uma primazia do discurso dos direitos humanos na cena internacional, como uma espécie de tabu.

Somente recentemente e ainda numericamente pouco expressivos quando comparados à literatura que sustenta a linguagem dos direitos humanos é que têm sido empreendido recursos acadêmicos no âmbito tanto das relações internacionais como do direito internacional que os questionam. Curiosamente, essas manifestações surgem em escolas formadas por países do sul subdesenvolvido, que enxergam esse discurso como uma forma contemporânea de dominação e exercício da primazia por parte das nações mais desenvolvidas, que estão por trás da formulação da maioria dessas políticas. E isso surge, justamente, porque a defesa dos direitos econômicos, sociais e culturais ficam à margem dos direitos humanos das gerações anteriores, como se houvesse uma espécie de gradação valorativa que, segundo acadêmicos da área, na teoria não existe e nem poderia haver na prática.

O ideário de direitos humanos empreendido por Carter era aquele classificado na doutrina como sendo o de segunda geração, qual seja o dos direitos civis e políticos. Nesse sentido, talvez não diferisse tanto da visão de seus antecessores em termos de essência, mas de abrangência. Como ele próprio ressaltou em seu discurso de abertura, em que deveriam ser defendidos também além de suas fronteiras os valores que preservavam domesticamente.

Em se tratando de um governo de exceção no Brasil, foi justamente essa diferenciação que permitiu a mudança de postura no exercício da política externa dos EUA em relação ao Brasil nos tempos da ditadura civil-militar. A tendência global da época em termos de avanço dos direitos humanos residia na defesa dos chamados direitos humanos de terceira geração, que englobam os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nessa medida, pode se dizer que o governo dos EUA encontrou bastante resistência em defendê-los e pode-se entender que de certa forma até hoje. Isso pois naquela época isso abriria brecha para supostas argumentação no sentido de acesso à

direitos econômicos que poderiam dar margem à interpretação equivocada de defesa de idéias simpáticas ao comunismo e, hoje em dia, em relação ao relativismo cultural, que em alguns contextos pode ser interpretado como valoração da possibilidade de amadurecimento de uma identidade contrária aos valores ocidentais de defesa do terrorismo.

Sob esse aspecto, a política externa em prol dos direitos humanos empreendida pelos EUA de maneira geral e especificamente em relação ao Brasil embora não resolvesse o problema, contribuiu para avanços naquele momento. Ainda que com o argumento de alguns acadêmicos do tema essa influência tenha sido coadjuvante quando comparada aos avanços da sociedade civil e do legislativo, o executivo apoiando a causa certamente permitiu o avanço e consolidação de instituições fossem caras à idéia de promoção dos direitos humanos.

Ainda que institucionalmente possa não ter sido tão relevante a postura de governo durante o período de Carter, sobretudo em função de alguns percalços para atingir resultados, como foi exposto, a opinião pessoal de Carter sobre o tema foi um grande ativo. Como se pôde observar, a maneira como ele se posicionava foi o que determinou as diretrizes de seu governo. Não só nesses termos, a predileção dele pelo tema e o empreendimento de esforços pessoais, como os encontros extraoficiais, a troca de cartas, a formulação de redes de correspondência e estudo das violações na América Latina são as coisas que fizeram a diferença na propagação da realidade brasileira para o mundo diante das violações ocorridas no período em questão.

Em outras palavras, embora um pouco questionável, se a administração de Jimmy Carter não fez a diferença para os direitos humanos, ter Carter na administração certamente o fez. Se Carter não fosse vitorioso, embora se possa especular sobre uma possível mudança no governo de Gerald Ford, que dessa vez teria sido diretamente eleito, é mais possível que se presenciasse continuísmo ou mudanças não expressivas. Da mesma forma, se o candidato democrata tivesse sido George Wallace, sabidamente racista, o curso das políticas empreendidas pelo governo iniciado em 1977 seria provavelmente distinto completamente.

Talvez por influência religiosa ou, mais genericamente, por influência de seus valores, Jimmy Carter pessoalmente assumiu a frente de uma política voltada para os direitos humanos. A articulação pessoal dele completou o tripé de ação conjunta entre sociedade civil organizada, por meio de ONGs, congregações acadêmicas e instituições afins; legislativo; e o eixo externo da política de governo.

A mudança de comportamento na política externa exercida com a URSS não só acarretou consequências no plano internacional, como também pode ser indício de uma questão mais profunda. Ao afirmar que os direitos humanos seriam “a alma” da política externa empreendida por seu governo ele indicou bastante flexibilidade em termos de afiliação ideológica para exercício da política externa, pautada principalmente em moralidade. Não estava, portanto, dominada por nenhuma das formas clássicas de desempenho da atividade, seja por meio da *realpolitik* encontrada em seus antecessores imediatos e nem no idealismo wilsoniano.

Tratou-se de uma dinâmica de estabelecimento de uma política externa personalíssima para os direitos humanos na América Latina. Isso equivale a dizer que não somente estava ligada à pessoa do presidente ou era por ele pessoalmente idealizada, mas pelo fato de que se tornou um âmbito de militância pessoal. Isso se reflete também sobre o âmbito de execução das ações dessa política.

Tal dinâmica não se confunde, porém, com o exercício de uma diplomacia de cúpula, ainda que em seu máximo grau de participação, pois possui características distintas daquelas que a caracterizariam.

Para o empreendimento das ações de sua política externa, Carter não somente se utilizou das ferramentas institucionais e sua influência extrapolou o âmbito político e se valia também do carisma pessoal do presidente. A política tomou corpo mais robusto por meio da utilização extraoficial e para além das estruturas governamentais e de estado, como a utilização da mídia internacional e da força da academia e nisso se difere. O próprio envolvimento direto da primeira-dama Rosalyn Carter revela o apreço pelo tema e a singularidade na abordagem do exercício da política externa nele pautada.

Esse seria, inclusive, um segundo aspecto de diferenciação da prática ocorrida sob a administração de Jimmy Carter e da clássica noção de diplomacia de cúpula, ao passo que a peculiaridade com que se desenvolviam as políticas se davam somente no âmbito dos direitos humanos. E o desenvolvimento de uma diplomacia de cúpula, sobretudo no grau mais elevado de influência do chefe de Estado, ocorre de forma generalizada em todas as frentes de atuação de política exterior.

Embora muito forte essa questão da diligência do presidente para questões de direitos humanos também em âmbito privado e de ser essa a principal razão que a diferencia de um exercício tradicional das ações de política, a vontade pessoal do presidente não foi a única razão para a composição da atuação em relação às ditaduras latino-americanas e, mais especificamente, ao caso brasileiro nesses moldes.

A adoção de canais não convencionais e alternativos, se atribui, em parte, ao fato de que em ditaduras não só os veículos internos de fluxo de informação e articulação ficam restritos. Também os de condução da política externa são tradicionalmente mais reservados e, na prática, restritos.

No caso do Brasil, isso foi potencializado pela preocupação em dar ao regime militar uma roupagem de democracia e explica, em grande medida, porque a influência externa teve especial relevância em contribuir para a aceleração do procedimento de abertura democrática. Somente a pressão de alguns setores internos da sociedade brasileira talvez não tivesse obtido sucesso, ao menos não sem tardar alguns bons anos.

## Bibliografia

### Livros:

- ARNS, Paulo Evaristo. **Brasil: Nunca mais**. 16. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1986.
- BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da Globalização II - Rivalidade Emergente**. 2ª edição. São Paulo: Editora SENAC, 1999.
- CADDEL, Jeremy. **Domestic Political Institutions in US Foreign Policy Decision Making**. Estados Unidos da América: UMI Dissertation Publishing, 2013.
- CARLSNAES, Walter. **Ideology and Foreign Policy: problems of comparative conceptualization**. Grã-Bretanha: T.J. Press, 1986.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 4ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.
- CONVERSE, Philip. "The nature of belief systems of mass publics" in David E. APTER, org., **Ideology and Its Discontents**. Estados Unidos da América: The Free Press of Glencoe. 1964
- DEVINE, Carol; HANSEN, Carol; WILD, Ralph. **Direitos Humanos: Referências Essenciais**. Tradução: Fábio Larsson. São Paulo. EdUSP, 2008.
- DUFFY, Eamon. **Saints and Sinners: a history of the popes**. 4ª edição. Reino Unido: Yale University Press, 2014.
- FIGUEIREDO, Lucas. **Olho por olho: os livros secretos da ditadura**. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- GASPARI, Elio. **A ditadura derrotada**. São Paulo, SP: Companhia das Letras, 2003.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura encurralada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura escancarada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- \_\_\_\_\_. **A ditadura acabada**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2016.
- GREEN, James. **Apesar de vocês: oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- HARRIS, Louis. **The Harris Survey Yearbook of Public Opinion: A compendium of current American attitudes**. Estados Unidos da América: Louis Harris and Associates. 1973.
- KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Estados Unidos da América: Cornell University Press, 1998.
- MIRANDA, Nilmario; TIBURCIO, Carlos. **Dos filhos deste solo: Mortos e desaparecidos políticos durante a ditadura militar: a responsabilidade de estado**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- MOYN, Samuel. **The Last Utopia: human rights in history**. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge. Inglaterra, 2010.
- PALUMMO, Javier. (org.) **A 40 años del Cóndor**. Paraguai: Edição Lupe Galeano, 2015.
- PECEQUILO, Cristina. **A política externa dos Estados Unidos**. Belo Horizonte: Editora Fino Traço, 2011.
- \_\_\_\_\_. **As relações Brasil - Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011b.
- PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos**. São Paulo: Saraiva, 2012.
- REIS FILHO, Daniel Aarão. **Ditadura militar, esquerdas e sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. (Descobrimo o Brasil).
- SASSEN, Saskia. **Loosing control? Sovereignty in an age of globalization**. Estados Unidos da América: Columbia University Press, 1996.
- SCHOULTZ, Lars. **Human Rights and United States Policy toward Latin America**. Estados Unidos da América: Princeton University Press, 1981.

SERBIN, Ken. **Diálogos na sombra: bispos e militares, tortura e justiça social na ditadura**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

SMITH, Jordan Michael. **Humanity: How Jimmy Carter lost an election and transformed the post-presidency**. Estados Unidos da América: Amazon - Exclusividades Kindle, 2016.

SMITH, Joseph. **Historical dictionary of United States – Latin American relations**. Estados Unidos da América: Scarecrow Press, 2007.

#### Artigos:

ARONOFF, Yael. “*In like a Lamb, out like a Lion: The Political Conversion of Jimmy Carter*” in **Political Science Quarterly**, Vol. 121, nº 3. Estados Unidos da América: Academy of Political Science, Outono de 2006. pp. 425 - 449.

CMIEL, Kenneth. “*The Emergence of Human Rights Politics in the United States*” in **The Journal of American History** Vol. 86, nº 3 *The nation and beyond: Transnational Perspectives on United States History: a Special Issue*. Estados Unidos da América: Oxford University Press Organization of American Historians, dezembro de 1999. pp. 1231 - 1250.

COCKBURN, Alexander; ST. CLAIR, Jeffrey. “*The American way of torture*” Disponível em: <http://www.counterpunch.org/2013/07/12/the-american-way-of-torture-2/> 12 de julho de 2013. Acesso em: 05/03/2017

FISHLOW, Albert. “*Flying down to Rio: Perspectives on U.S.-Brazil Relations*” in **Foreign Affairs**, Vol. 57, nº 2, inverno de 1978. Estados Unidos da América: Council on Foreign Relations pp. 387-405.

FONTAINE, Roger. “*Opinion: The End of a Beautiful Relationship*” in **Foreign Policy**, nº. 28. Washington Post. Newsweek Interactive, LLC, 1977. pp. 166 – 74.

FORSYTHE, David. “*Human Rights in U.S. Foreign Policy: Retrospect and Prospect*” in **Political Science Quarterly**, Vol. 105, nº 3. Estados Unidos da América: Academy of Political Science, Outono de 1990. pp. 435 - 454.

HURWITZ, Jon; PEFFLEY, Mark. “*The Means and Ends of Foreign Policy as Determinants of Presidential Support*” in **American Journal of political Science**, Vol. 31, nº 2. Estados Unidos da América: Midwest Political Science Association. Maio de 1987. pp. 236 - 258.

LEIGH, Michael. “*Reviewed Work: The Public's Impact on Foreign Policy by Bernard C. Cohen*” in **Political Science Quarterly**, Vol. 89, nº 3. Estados Unidos da América: The Academy of Political Science. Outono de 1974. pp. 688-690

PASTOR, Robert. **The Carter Administration and Latin-America: a Test of Principle**. Estados Unidos da América: The Carter Center, Julho de 1992. pp. 01 - 82.

POE, Steven. “*Human Rights and Economic Aid Allocation under Ronald Reagan and Jimmy Carter*” in **American Journal of Political Science**, Vol. 36, nº 1, Estados Unidos da América: Fevereiro de 1992, pp. 147 - 167.

SKIDMORE, David. “*Carter and the Failure of Foreign Policy Reform*” in **Political Science Quarterly**, Vol. 108, nº 4. Estados Unidos da América: Academy of Political Science, Inverno de 1993-1994. pp. 699 - 729.

SKIDMORE, Thomas. “O papel do Brasil em face do sistema internacional: implicações com relação à política norte-americana” in ROETT, Riordan (org.) **O Brasil na década de 70**. Tradução: José Fernandes Dias. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, pp. 19-64

SMITH, Tony. “*Carter's human rights campaign*” in **America's Mission: The United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the 20<sup>th</sup> century**. Estados Unidos da América: Princeton University Press, 1995, pp. 239 - 265

THOMPSON, Kenneth. “*New Reflections on Ethics and Foreign Policy: the Problem of Human Rights*” in **The Journal of Politics**, Vol. 40, nº 4. Estados Unidos da América: University of Chicago Press on behalf of the Southern Political Science Association, novembro de 1978, pp. 984 - 1010

#### Matérias de Jornal:

FRASER, Donald. “*Diplomatie et droits de l’homme*” *Le Monde Diplomatique*. Março de 1977.

SAUVY, Alfred. “*Trois mondes, une planète*” *L’Observateur*. 14 de agosto de 1952.

“Jimmy Carter convida Dom Paulo para uma conversa.” *Folha de São Paulo* de 1º de março de 1978.

“Partem as brigadas do amendoim” *Folha de São Paulo* de 20 de janeiro de 1977.

#### Documentos:

FUNDAÇÃO LELIO BASSO. “A digitalização dos fundos do Tribunal Russel II” in *Revista Anistia Política e Justiça de Transição nº 08*, Ministério da Justiça, 2º semestre 2012.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 79.376 de 11 de março de 1977**: denúncia do Acordo de Assistência Militar celebrado entre o Brasil e os Estados Unidos da América, em 15 de março de 1952. República Federativa do Brasil. DOU 11/03/1977. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79376-11-marco-1977-428428-publicacaooriginal-1-pe.html>

#### Sítios da internet:

\_\_\_\_\_. *The 39<sup>th</sup> President of the United States of America: James Carter; short biography*. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/1600/presidents/jimmycarter> Acesso em 11/12/2015

\_\_\_\_\_. *A short history of the Department of State: Carter’s Foreign Policy*. Disponível em: <https://history.state.gov/departmenthistory/short-history/carter> Acesso em 11/01/2017

CARTER, Jimmy. “*Inaugural Address*” 20 de janeiro de 1977. Disponível em: *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=6575> Acesso em 27/03/2016

CARTER, Jimmy. “*Universal Declaration of Human Rights Remarks at a White House Meeting Commemorating the 30th Anniversary of the Declaration’s Signing*” 06 de dezembro de 1978. Disponível em: *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=30264> Acesso em 27/03/2016

GASPARI, Elio. Arquivos da Ditadura. Disponível em <http://arquivosdaditadura.com.br> Acesso em 16/12/2015

NIXON, Richard. “*Toast of the President and President Medici of Brazil*” 7 de dezembro de 1971. Disponível em: *The American Presidency Project*. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3247> Acesso em 03/03/2016

#### Imagem:

HUYNH, Cong Ut. *Napalm Girl*. Trang Bang, Vietnã. 8 de junho de 1972.