



DIREITOS HUMANOS E COOPERAÇÃO SUL-SUL: QUAL A CONTRIBUIÇÃO DO BRASIL?

GILBERTO M. A. RODRIGUES

Professor do Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS) da Universidade Federal do ABC (UFABC), membro da Cátedra Sergio Vieira de Mello e do Comitê de Direitos Humanos da UFABC. Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq Nível 2. Coordenador do Grupo de Pesquisa do CNPq / OITEG - Organizações Internacionais e Temas Globais.

TADEU MORATO MACIEL

Professor Colaborador na Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST) da Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Ciências Humanas e Sociais (2018) pela Universidade Federal do ABC (UFABC), com estágio doutoral na Universidade Nacional de Quilmes (UNQ) - Argentina (2017). Pesquisador do Grupo de Pesquisa do CNPq / OITEG - Organizações Internacionais e Temas Globais.

RESUMO: Desde meados dos anos 2000 expandiu-se a cooperação Sul-Sul (CSS) como importante forma de relacionamento internacional. O fortalecimento dos direitos humanos é uma das justificativas que permeiam essa modalidade de cooperação para o desenvolvimento. Este artigo trata de analisar o tratamento dado pelo Brasil ao campo da CSS em direitos humanos desde 2003. A uma breve exposição sobre algumas procedências normativas para a relação entre cooperação, democracia, desenvolvimento e direitos humanos, sucede-se uma análise sobre os principais avanços e desafios da CSS brasileira no campo dos direitos humanos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, de forma mais pontual, de Dilma Rousseff (2011-2016). Por fim, é feita uma reflexão sucinta sobre o contexto brasileiro no qual se celebra o 70º aniversário da DUDH, em meio ao governo de Michel Temer (2016-). O objetivo deste texto é contribuir com as atuais análises acerca das principais mudanças e os desafios que cercam a realidade internacional dos direitos humanos no chamado Sul Global (com destaque para o Brasil).

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos, desenvolvimento, cooperação Sul-Sul (CSS) brasileira.

HUMAN RIGHTS AND SOUTH-SOUTH COOPERATION: WHAT IS BRAZIL'S CONTRIBUTION?

ABSTRACT: Since the mid-2000s, South-South cooperation (SSC) has been expanded as an important form of international relations. The strengthening of human rights is one of the justifications that define this modality of cooperation for development. This article analyzes Brazil's emphasis on SSC on human rights since 2003. A brief presentation on some normative sources for the relationship



between cooperation, democracy, development and human rights was followed by an analysis of the main advances and challenges of Brazilian SSC in the field of human rights, in the governments of Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) and, more briefly, Dilma Rousseff (2011-2016). Finally, a succinct reflection is made on the Brazilian context in which the UDHR's 70th Anniversary is celebrated, in the midst of the Michel Temer's government (2016-). The objective of this article is to contribute to the current analysis on the main changes and challenges that surround the international reality of human rights in the so-called Global South (emphasizing Brazil).

KEYWORDS: human rights, development, Brazilian South-South cooperation (SSC).

1. Introdução

Ao representar o Brasil na celebração dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em 2008, o Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, afirmou que havia ocorrido uma evolução gradual e consistente dos esforços de promoção e proteção dos direitos humanos (BRASIL, 2008). Em muitos aspectos, o mundo, em 2008, seria significativamente melhor do que em 1948, quando a DUDH foi adotada por 58 membros das Nações Unidas (dentre eles o Brasil). Para Amorim, tal melhoria teria ocorrido, em grande parte, devido à ampliação do reconhecimento desta Declaração, demonstrando a maior consciência quanto à necessidade de respeitar os direitos humanos. Como efeito, as legislações sobre o tema foram progressivamente ampliadas tanto na temática como na abrangência geográfica, fazendo com que os direitos humanos sejam mais aceitos como universais, interdependentes, inter-relacionados e indivisíveis.

O fortalecimento da percepção de que deve haver um equilíbrio entre direitos sociais, econômicos, políticos e civis teria contribuído para a adoção mais consistente da DUDH nas últimas décadas. Por exemplo, o Brasil, e a América Latina em geral, reconheceram, após experiências traumáticas com regimes ditatoriais, a essencialidade dos direitos políticos e civis. A busca pela garantia de tais direitos esteve umbilicalmente vinculada aos processos de redemocratização na região. Nesse período, ampliou-se o entendimento de que não há justiça social sem respeito aos direitos individuais, à liberdade de opinião, às leis e ao direito de escolher o próprio governo, entre outros elementos próprios de um regime democrático.

Ao mesmo tempo, os países latino-americanos eram permeados por outra dimensão essencial para a efetivação dos princípios elencados na DUDH: o desafio



do desenvolvimento. Para Amorim, “um indivíduo não pode participar de forma integral da vida política de seu país sem o acesso apropriado à alimentação, à educação e à saúde” (BRASIL, 2008). Nas últimas décadas, o mundo esteve cravejado por amostras de que não é possível existir respeito aos direitos humanos em contextos onde subsiste a desigualdade entre pessoas e nações. Vale ressaltar que, em 2008, quando foram comemorados os 60 anos da DUDH, vários países eram afetados por uma crise que conjugava escassez e má distribuição alimentar, energética e financeira de grande magnitude. Dessa crise complexa, derivava a urgente necessidade de fornecer ênfase à intrínseca relação entre os direitos humanos e a agenda social e econômica mais positiva.

Naquele contexto, o Brasil se mostrava como um palco significativo de atuação estatal de luta contra a fome e a pobreza, que demonstrava ser condição imprescindível para a completa realização dos direitos humanos (VANNUCHI, 2009). Naquele período, o governo Lula estava no auge de seu engajamento no combate à fome e à injustiça social, tanto nos planos doméstico quanto internacional. Tal empenho do governo brasileiro era atravessado pelo discurso de que a reforma das instituições internacionais, com maior participação dos países em desenvolvimento em suas decisões, era indispensável para o estabelecimento de uma governança justa, eficaz e efetivamente compartilhada.

Em um contexto no qual “a completa fruição dos direitos humanos demanda engajamento e cooperação”, Amorim considerava que a cooperação Sul-Sul (CSS) no campo dos direitos humanos se tornava cada vez mais fundamental. Ainda segundo o então chanceler, o Brasil estava revigorando essa dimensão em sua política externa, ao ampliar o diálogo e as ações concretas com outros países em desenvolvimento, a fim de realizar direitos humanos fundamentais, tais como a paz, a saúde, a educação e o desenvolvimento. A CSS seria uma das formas de demonstrar como o Brasil estaria comprometido, nos dez anos seguintes, com o combate à fome e à pobreza, a ratificação de instrumentos internacionais, o fortalecimento do quadro legal e político em direitos humanos, o estabelecimento de instituições nacionais, a cooperação com o sistema das Nações Unidas e a concretização do direito ao desenvolvimento (BRASIL, 2008).

Passada uma década, cabe indagar: qual foi a ênfase dada pelo Brasil no campo da CSS em direitos humanos? Quais foram as principais conquistas e



desafios? Quais as expectativas atuais para a contribuição do país nessa área? Tais questionamentos constituem o problema de pesquisa deste artigo. No início, será apresentada uma breve exposição sobre algumas procedências normativas para a relação entre cooperação, desenvolvimento, democracia e direitos humanos. Posteriormente, há uma análise sobre os principais avanços e desafios da CSS brasileira no campo dos direitos humanos nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, de forma mais pontual, de Dilma Rousseff (2011-2016). Por fim, há uma breve observação sobre o contexto brasileiro no período em que a DUDH completa 70 anos, sob o governo de Michel Temer (2016-). Os autores pretendem assim contribuir com as atuais reflexões sobre as principais transformações e novos desafios que cercam a realidade internacional dos direitos humanos no chamado Sul Global (com destaque, neste caso, para o Brasil).

2. Cooperação internacional, desenvolvimento, democracia e direitos humanos: da Declaração Universal ao Enfoque Baseado em Direitos Humanos

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é uma das pedras fundacionais e estruturantes do regime internacional dos direitos humanos (ABREU; SOBRINHO, 2009). Nela constava a inovação de transformar a pessoa humana em sujeito de direito internacional, ao mesmo tempo em que afirmava as responsabilidades dos Estados pela promoção, proteção e observância dos direitos humanos (KOMNISKI, 2017). Pelo fato de conferir ao “Homem” o status de sujeito de direito internacional, a DUDH transformou-se em uma importante matriz para a atualização da noção de segurança internacional, no final do século XX (atenta à segurança das pessoas a partir da garantia dos direitos humanos e de um ambiente propício para o pleno desenvolvimento de suas capacidades). “Assim, enquanto mantinha uma estrutura baseada no discurso jurídico-político da inviolabilidade da soberania estatal, a ONU incluiu a definição de questões globais que deveriam exigir formas coletivas de enfrentamento”, baseadas no estabelecimento de “normas às quais os Estados deveriam, em tese, se submeter” (RODRIGUES, T., 2013, p. 141).

A DUDH representa a ampla tarefa de garantir a promoção incondicional da dignidade humana em todo o mundo. Todavia, ela chega aos 70 anos de existência



em um tempo de desafio crescente, onde o ódio, a discriminação e a violência permanecem vivos, conforme destaca Audrey Azoulay, Diretora-Geral da UNESCO (ONU BRASIL, 2017). O campo dos conflitos envolvendo direitos humanos e desenvolvimento é enorme: inclui as assimetrias econômicas, as tendências protecionistas, as intolerâncias religiosas e raciais, a discriminação contra minorias, as restrições a trabalhadores migrantes. Embora a DUDH tenha proporcionado avanços para a disseminação dos direitos humanos, seu septuagésimo aniversário se dá em um contexto no qual “centenas de milhões de mulheres e homens são destituídos e privados de condições básicas de subsistência e de oportunidades” (ibidem). Tal processo é agravado por todas as recentes violações sem precedentes aos direitos de migrantes forçados, o que acaba por reascender um recorrente debate sobre as vinculações e vulnerabilidades dos direitos humanos enquanto fruto de certa estrutura de poder nas relações internacionais (BAIGES, 1996; CHAUI; SANTOS, 2013).

Esse cenário é influenciado e possibilitado pelo aumento de ações unilateralistas de alguns Estados, pelos ímpetos protecionistas e pela emergência de agendas fortemente reativas à temática dos direitos humanos. Ao mesmo tempo, diversos atores da comunidade internacional têm buscado dar respostas à ameaça de regressividade dos direitos humanos por meio do multilateralismo e de esforços de cooperação, pela via do princípio da solidariedade internacional. A força de ações realizadas pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, pela plataforma dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), coordenada pelo PNUD, e pelo Acordo de Paris sobre Meio Ambiente demonstram a atualidade e as possibilidades de tratar a garantia dos direitos humanos a partir do seu vínculo com a cooperação internacional, com a democracia e com o desenvolvimento.

Os debates contemporâneos que estabelecem uma relação dialética entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento estão ancorados na DUDH. No tocante à ligação entre democracia e direitos humanos, no artigo 21º da referida Declaração consta que “a vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto” (ONU, 1948). Quanto à dimensão da cooperação e do desenvolvimento, o artigo 22º da mesma Declaração afirma, por exemplo, que todos possuem “direito à



segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade” (ONU, 1948). Vale destacar que a Carta da ONU já reconhecia, em seu artigo 1º, a cooperação técnica internacional como meio para a promoção do desenvolvimento social, econômico, humanitário e cultural, além de destacar o respeito aos direitos humanos como forma de garantir uma convivência pacífica entre todos os povos (ONU, 1945).

Sob intensa influência da DUDH, o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, de 1966, consagra uma série de direitos políticos e liberdades civis que são considerados elementos centrais para um regime democrático. Além disso, o artigo 2º do referido texto solicita que os Estados “adotem medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, (...) que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto” (ONU, 1966).

A ideia de que os direitos humanos e o desenvolvimento precisam de um ambiente favorável para que sejam efetivados permeia a Declaração de Direito ao Desenvolvimento (1986) em seu artigo 3º, quando afirma que “os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento (...), assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos” (ONU, 1986). Seguindo a mesma perspectiva, a Declaração de Viena (1993) ressalta, no artigo 8º, que “a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e reforçam-se mutuamente” (CMDH, 1993).

As normativas internacionais acima indicadas, além de outras declarações, pactos e convenções subsequentes, serviram como marco para a atual agenda internacional relacionada à cooperação internacional como via para o fortalecimento dos direitos humanos. Os princípios elencados em tais textos foram essenciais, por exemplo, para as ações empreendidas pelo PNUD, a partir do início da década de 1990. Dentre as suas contribuições mais divulgadas, constam os Relatórios de Desenvolvimento Humano, os quais foram essenciais para a promoção dos termos “desenvolvimento humano” e “segurança humana”.



O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994, intitulado “Novas Dimensões da Segurança Humana”, sugeria, por exemplo, a mudança da ideia de segurança por meios exclusivamente militares para a segurança por intermédio do desenvolvimento humano sustentável. A partir dos conceitos de segurança e desenvolvimento humanos, afirmava-se a ênfase na defesa da população, pois o processo de ampliação da qualidade de vida e das escolhas possíveis das pessoas deveria ser visto como necessidade primordial. Para Amartya Sen (2000), um dos teóricos mais influentes na concepção de desenvolvimento vinculada aos direitos humanos, que impacta as formulações de desenvolvimento e segurança do PNUD, havia a necessidade de conectar o desenvolvimento à expansão das liberdades reais. Em outras palavras, o desenvolvimento deveria estar atrelado à melhoria do bem-estar e das liberdades, o que exigia atenção maior para outras dimensões que comporiam o cotidiano das populações.

As discussões sobre desenvolvimento humano influenciaram tanto os debates para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), aprovados em 2000, por meio da Declaração do Milênio, quanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), aprovados em 2015 e vigentes desde o início de 2016. O aumento de demandas sociais globais foi um dos pontos mais marcantes destas agendas. Os ODM e os ODS estão permeados pelas concepções de segurança e desenvolvimento humanos, estabelecendo objetivos para a superação de problemas nas áreas da saúde, pobreza, meio ambiente, etc. Estes debates têm sido centrais para fornecer um papel mais proeminente aos direitos humanos em meio às novas diretrizes da cooperação internacional para o desenvolvimento.

A maior atenção à melhoria das condições de vida e das liberdades dos indivíduos foi determinante para a criação de um marco conceitual definido como *Enfoque Baseado em Direitos Humanos* (EBDH), por meio do qual almejava-se conferir maior coerência às ações da ONU nas áreas de desenvolvimento e direitos humanos. No âmbito do programa de reforma das Nações Unidas, lançado em 1997, o Secretário-Geral, Kofi Annan, convocou todo o sistema onusiano a integrar os direitos humanos em suas atividades e programas. Para que esses entes contassem com uma base consensual sobre essa forma de atuação, a ONU lançou, em 2003, uma Declaração de Entendimento Comum sobre o EBDH, a qual define que “todos os programas, políticas e assistência técnica de cooperação para o desenvolvimento



devem promover a realização dos direitos humanos” (HRBA, 2014). O marco normativo do EBDH é formado por todas as normas convencionais, regras e princípios que conformam o sistema internacional de proteção aos direitos humanos, com destaque para a DUDH. Ademais da base jurídica, alguns dos elementos centrais do EBDH são: a atribuição de direitos, responsabilidades e obrigações aos diversos atores envolvidos no processo de desenvolvimento; a participação e o empoderamento dos cidadãos como titulares de direitos; a prestação de contas por parte do Estado; e a atenção aos grupos mais vulneráveis (MUÑOZ et al, 2013).

A valorização da participação cidadã nos debates sobre direitos humanos é um elemento essencial no EBDH. Nessa proposta, reforça-se a lógica de que a democracia seria indissociável dos direitos humanos, quando vista como a forma mais acabada de governo que permite harmonizar a relação entre a população e o Estado, possibilitando, inclusive, que o cidadão participe do esforço governamental. Segundo Bobbio (2000, p. 392), enquanto o poder autocrático dificulta o conhecimento da sociedade, o poder democrático tem como premissa a participação direta ou indireta nas decisões: “o cidadão deve ‘saber’, ou pelo menos deve ser colocado em condição de saber”. Assim, “a relação entre os Direitos Humanos e a participação democrática é constitutiva, pois a fruição dos direitos humanos não ocorre fora da participação democrática” (MARIN; BERTARELLO, 2010, p. 164).

Dessa forma, o EBDH recomenda o trabalho efetivamente conjunto entre Estado e sociedade civil como forma de superar as causas estruturais e conjunturais que impossibilitam a plena garantia dos direitos humanos. Tal esforço ocorre em um momento no qual são recorrentes os questionamentos de que diversos Estados utilizam retoricamente os direitos humanos para justificar intervenções militares ou violar algumas liberdades em âmbito interno (MUÑOZ et al, 2013, p. 10-1). Como reação à percepção de que os direitos humanos são um produto das relações de poder no sistema internacional, ganha corpo o debate sobre a potencialidade dos direitos humanos como ferramenta emancipatória dos atores mais vulneráveis das relações internacionais (SANTOS, 2003). Tais reflexões afetam, decisivamente, o vínculo entre os direitos humanos e a cooperação internacional, inclusive no que tange às contribuições da cooperação Sul-Sul.

A partir dos bons resultados econômico-sociais e do protagonismo alcançados por alguns representantes do chamado Sul Global na primeira década



do século XXI,¹ ganhou força a ideia de que esses países poderiam fornecer novas possibilidades de atuação quanto ao vínculo entre desenvolvimento, democracia e direitos humanos (RODRIGUES, G.; MACIEL, 2016). Por exemplo, no Informe de Desenvolvimento Humano do PNUD de 2013 (*A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*), a cooperação entre países do Sul aparece como elemento essencial para integrar essas três esferas. Segundo o PNUD, “uma das evoluções mais interessantes dos últimos anos tem sido o amplo progresso registrado no desenvolvimento humano de muitos países em desenvolvimento e a sua emergência no cenário mundial: a ‘ascensão do Sul’”. (...) “Estas vozes mais fortes do Sul exigem estruturas mais representativas de governança internacional que expressem os princípios da democracia e da equidade” (PNUD, 2013).

Nesse processo, destacou-se o aumento da capacidade de alguns países do Sul em aprimorar e diversificar sua oferta de cooperação internacional para o desenvolvimento, em consonância com alguns princípios estabelecidos desde a Conferência de Bandung (1955), a Primeira Conferência dos Chefes de Estado e de Governo Não Alinhados (1961) e o Plano de Ação de Buenos Aires (1978), tais como as ideias de não condicionalidade, não intervenção, não indiferença, e ganhos mútuos. Tais colaborações estariam atreladas à tentativa de encaminhamento de novos modelos de desenvolvimento, mais voltados às necessidades locais dos países do Sul, os quais também englobariam, inclusive, o reconhecimento do desenvolvimento como um direito humano.

Embora exista uma participação ainda restrita do Sul Global no conjunto de fluxos financeiros que movimentam a chamada “indústria da ajuda” (BESHARATI, ESTEVES, 2015),² alguns de seus representantes conseguiram ampliar suas condições de atuar na estrutura vigente da cooperação internacional para o

¹ Por exemplo, quanto ao primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, o qual tratava da redução da extrema pobreza (pessoas que vivem com menos de 1,25 dólares por dia), verificava-se que o Brasil, a China e a Índia haviam reduzido o percentual da sua população em situação de “pobreza de rendimentos”: “o Brasil, de 17,2% da população em 1990 para 6,1% em 2009, a China, de 60,2% em 1990 para 13,1% em 2008, e a Índia, de 49,4% em 1983 para 32,7% em 2010” (PNUD, 2013, p. 14). Em 2013, o PNUD (2013) também verificou que o conjunto dos países do Sul foi responsável por cerca de metade do produto mundial e que, pela primeira vez nos últimos 150 anos, o produto combinado do Brasil, China e Índia foi aproximadamente igual aos produtos internos brutos (PIB) combinados do Canadá, França, Alemanha, Itália, Reino Unido e Estados Unidos.

² Apesar das dificuldades de quantificar a cooperação Sul-Sul, devido a falhas na informação e à ausência de parâmetros homogêneos, Chatuverdi et. al. (apud BERGAMASCHI; MOORE; TICKNER, 2017) ressaltam que a Cooperação Sul-Sul como um todo alcançou “20 bilhões de dólares em 2010, representando 9,5% do montante total da ajuda internacional em 2008”.

desenvolvimento. Em consequência, “à medida que muda a configuração internacional, com países em declive e em ascensão, são incrementadas as possibilidades e oportunidades de se ampliar o leque das formas ‘tradicionais’ de cooperação”, em decorrências das experiências advindas do Sul Global (AYLLÓN, 2012, p. 233). Em meio a tal processo, cresce o reconhecimento de que países como o Brasil deixavam de ser vistos somente como parte dos problemas, para serem reconhecidos como importantes partícipes das soluções para a governança global (SCHUTTE, 2013).

Portanto, diante dos crescentes apelos em prol da lógica de que os direitos humanos são um princípio basilar e um objetivo indispensável para a cooperação internacional, atribui-se crescente importância para as contribuições que podem ser oferecidas pela CSS aos direitos humanos. Em meio aos dilemas que marcam o cenário internacional, no qual ações unilateralistas e cooperativas se confrontam, ressaltam-se as crescentes contribuições e demandas de representantes do chamado Sul Global. Nesse sentido, o Brasil tentou, no decorrer do governo Lula (e em parte do governo Dilma), fornecer mais consistência ao papel dos direitos humanos na cooperação ofertada pelo país. No próximo tópico, o foco está voltado à discussão dos avanços e desafios recentes da cooperação Sul-Sul brasileira em tal tema.

3. Cooperação Sul-Sul brasileira e os direitos humanos: possibilidades e desafios

3.1. A CSS no governo Lula – curva ascendente

Desde a década de 1970, o Brasil tem utilizado a Cooperação Sul-Sul (CSS) como forma de proporcionar novos caminhos para a inserção internacional do país (PUENTE, 2010; RODRIGUES, G.; MACIEL, 2015; VALLER FILHO, 2007). Como o primeiro impulso à CSS no Brasil ocorreu durante o período ditatorial (1964-1985), a dicotomia entre direitos civis e políticos, por um lado, e direitos sociais, por outro, era mais evidente. Isso porque os projetos de cooperação oferecidos pelo país neste período já abordavam importantes direitos sociais, enquanto os direitos civis e



políticos eram vilipendiados em âmbito interno. No retorno à democracia, os direitos humanos surgiram como tema essencial nas ações de cooperação internacional realizadas pelo Brasil. Acreditando que eles são produtos histórico-sociais surgidos a partir das lutas implementadas especialmente pela sociedade civil, diversos movimentos sociais destacavam a importância de tais direitos como elementos essenciais para a efetivação de uma sociedade democrática.

Após este período autoritário o Brasil incluiu com destaque a temática dos direitos humanos na sua Constituição (1988) e assinou e ratificou os mais importantes instrumentos jurídicos internacionais desta matéria. Não obstante, esse movimento de adesão plena ao regime internacional de Direitos Humanos, em suas vertentes global e regional, iniciado no governo do presidente José Sarney (1985-1990), sofreu resistências e não foi tão rápido como se esperava. Avanços importantes dependeram de pressão e de incidência da sociedade civil e de associações corporativas, como sindicatos de trabalhadores, OAB e associações da magistratura e do ministério público, além de ONGs internacionais como Anistia Internacional e Human Rights Watch. Um exemplo exitoso resultado dessas pressões foi o reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos (1998). Essa gradativa adesão ao regime internacional de Direitos Humanos fez com que essa dimensão de valores e de normas internacionais fosse incorporada como um princípio inspirador da sua política externa e, conseqüentemente, da sua CSS. No texto constitucional vigente (1988), consta (Artigo 4º) que o país rege suas relações internacionais com base na “prevalência dos direitos humanos” e na “cooperação entre os povos para o progresso da humanidade” (BRASIL, 1988). Não obstante, é preciso frisar que a forma incompleta e tardia com que o Brasil lidou (sem adotar mecanismos de justiça transicional) com as violações de direitos humanos durante a ditadura não contribuiu para uma ampla aceitação da própria temática dos direitos humanos entre a população, como ocorreu na Argentina, por exemplo.³

³ No Brasil, a Comissão Nacional da Verdade foi estabelecida em 2011, pela Lei n. 12.528, mais de 25 anos depois do fim do regime autoritário. Ao mesmo tempo, a Lei da Anistia (1979) foi ratificada pelo Supremo Tribunal Federal, em 2011, não obstante o Brasil ter sido condenado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Caso Araguaia) e obrigado a punir crimes considerados imprescritíveis.



Outro elemento que ganhou novos contornos, em decorrência tanto das lutas sociais pela redemocratização quanto da Constituição de 1988, foi a ampliação das políticas públicas associadas aos direitos sociais. O ajuste estrutural que varreu a América Latina nas décadas de 1980 e 1990 foi gradativamente seguido por políticas que visavam quitar a dívida social presente nos anos seguintes. “Não bastava a democracia política, do voto, que só viria a ser plenamente reconquistada nas eleições presidenciais de 1989. (...) O país reclamava que ela fosse completada pela democracia econômica e social” (DALLARI BUCCI, 2013, p. 25). Em consonância com essa dinâmica, após mais de 20 anos da Constituição de 1988, o Brasil se tornou um “laboratório” de inovações democráticas nas políticas sociais, tendo como vetores principais a descentralização, a participação popular, a ampliação da cidadania e a busca pela eficiência estatal (MACIEL, 2011). Desta forma, a partir da redemocratização, os direitos humanos, com destaque para os direitos sociais, tornaram-se muito presentes nas políticas públicas que foram base para os acordos de cooperação com outros países do Sul, especialmente durante os dois mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).⁴

Um dos exemplos mais representativos dessa dinâmica foi o projeto *Fome Zero*, lançado no início do primeiro mandato do presidente Lula enquanto uma política multifacetada (englobando as esferas agrícola, econômica e social) de segurança alimentar para o Brasil. Segundo José Graziano da Silva (2017),⁵ o Fome Zero apoiava-se em uma abordagem promovida pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) há alguns anos, a qual propõe uma combinação de medidas de curto e longo prazo para alcançar a segurança alimentar. Assim, a questão da fome não era vista como uma simples necessidade de produção e distribuição de alimentos, sendo imprescindível uma política mais complexa, englobando dimensões econômicas, sociais e educativas. Esta ação do governo brasileiro fornecia ênfase ao reconhecimento da alimentação enquanto um direito humano universal, conforme estabelecia a Declaração Universal dos Direitos

⁴ Embora a Cooperação Sul-Sul brasileira tenha se mantido relativamente ativa desde o final da década de 1970, Milani (2017, p. 137) ressalta que durante o governo Lula a atuação do país nesse setor “mudou de escala e passou a chamar a atenção de atores internacionais do Norte e do Sul”.

⁵ Enquanto Ministro Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome do governo Lula, José Graziano da Silva foi responsável pela implementação do Fome Zero. Ao assumir o escritório regional para a América Latina e o Caribe (2006-2011) e a direção-geral (desde 2011) da FAO, Graziano contribuiu com a difusão, por meio da CSS, da experiência brasileira de combate à fome e à pobreza.

Humanos (1948), a Declaração de Roma sobre a Segurança Alimentar Mundial (1996) e as diretrizes da FAO sobre o Direito à Alimentação (2004) (SILVA, 2017).

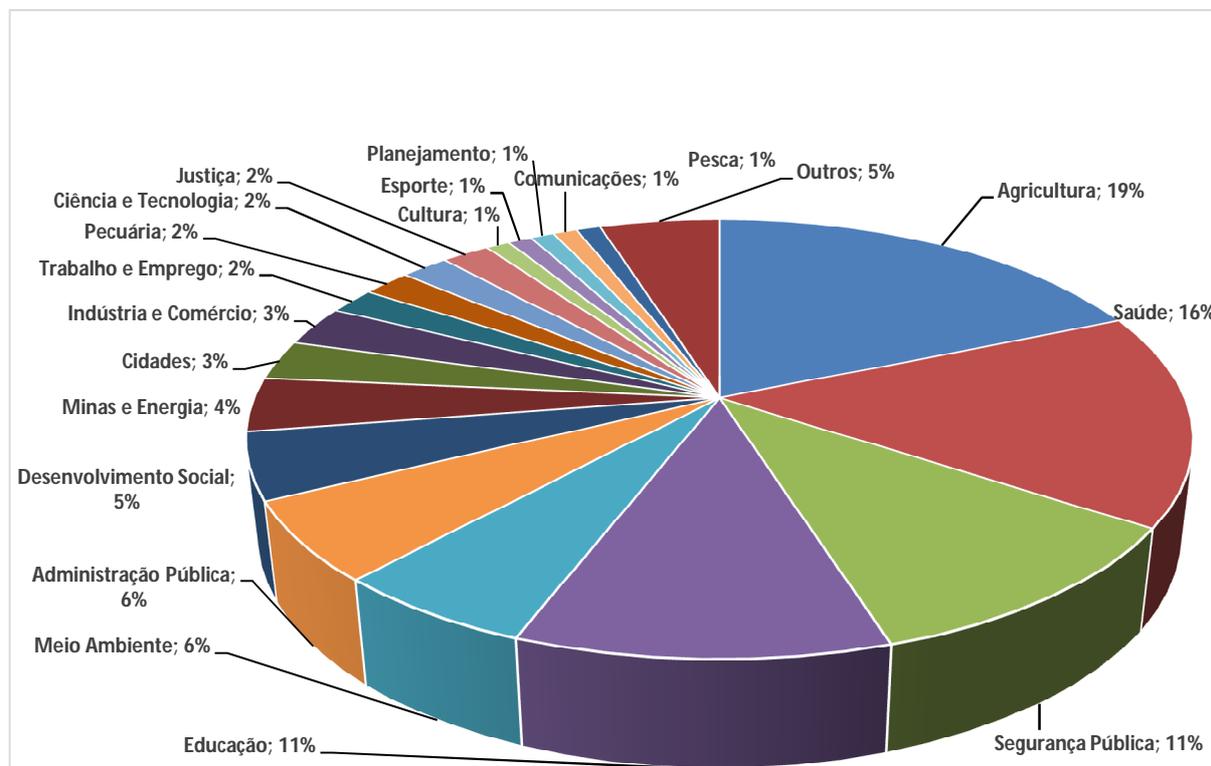
Os êxitos na aplicação do Fome Zero em âmbito nacional e o perfil “solidário” que atravessava a política externa “ativa” e “altiva” do governo Lula (AMORIM, 2015; SEITENFUS, 2006) possibilitaram a difusão da experiência brasileira em projetos Sul-Sul direcionados à luta contra a pobreza e fome na região (SILVA, 2017). Uma ação impulsionadora dessa dinâmica foi a criação, em 2004, da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome), desdobramento do programa Fome Zero.⁶ Este ente, vinculado ao MRE, promovia o combate à fome no cenário internacional a partir da experiência brasileira e foi responsável pela prestação de cooperação humanitária internacional, tanto na vertente emergencial quanto estrutural, atuando de duas formas distintas: i) contribuições financeiras; e ii) doações de itens de primeira necessidade (IPEA; ABC, 2016). As ações da CGFome estiveram voltadas para a realização de projetos de desenvolvimento rural sustentável e segurança alimentar e nutricional, em conjunto com diversos organismos internacionais.⁷ Assim, o país atendia, dentre outras normas e legislações, as disposições gerais da Lei Orgânica nº 11.346/2006, a qual, em seu art. 6, enfatiza-se que “o Estado brasileiro deve empenhar-se na promoção de cooperação técnica com países estrangeiros, contribuindo assim para a realização do direito humano à alimentação adequada no plano internacional”.

A prioridade fornecida pelo Brasil no campo da segurança alimentar pode ser observada no gráfico 1 sobre a classificação da cooperação Sul-Sul por segmento entre 2000 e 2014.

⁶ Em 2004, também houve a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS), com a missão de promover inclusão social, segurança alimentar e nutricional, assistência integral e renda mínima de cidadania para as famílias que vivem em situação de pobreza, o que o levou a receber diversas demandas de governos estrangeiros interessados em conhecer as experiências brasileiras.

⁷ A CGFome realizava a interlocução com diversos organismos da ONU, tais como a FAO, o Programa Mundial de Alimentos (PMA), o Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrícola (FIDA), o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e o Escritório das Nações Unidas para Redução do Risco de Desastres (UNISDR). No âmbito regional, a CGFome participava de fóruns como a Reunião Especializada em Agricultura Familiar do MERCOSUL (REAF), o Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN) da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o Plano de Segurança Alimentar, Nutrição e Combate à Fome 2025 da CELAC.

Gráfico 1- Classificação da Cooperação Sul-Sul por segmento (2000-2014)



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação. Elaboração dos autores

Para além de demonstrar o foco fornecido ao campo da agricultura, o qual inclui a efetivação do direito humano à alimentação adequada, o gráfico 1 demonstra como a saúde também recebeu grande destaque nas ações de cooperação Sul-Sul brasileira, acompanhada por setores como educação, segurança pública, meio ambiente e desenvolvimento social.⁸ É preciso ressaltar que essas são áreas temáticas que compõem uma compreensão mais ampliada dos Direitos Humanos (levando em conta os direitos sociais, econômicos e culturais, conforme o Pacto de San José e o Protocolo de San Salvador), estando na lista que conformam os ODM e os ODS. Desta forma, o amplo *know-how* brasileiro no campo das políticas sociais

⁸ Embora o gráfico 1 tenha sido utilizado para ilustrar a distribuição setorial da cooperação Sul-Sul nos mandatos do Presidente Lula (2003-2010), ressalta-se que os dados que o compõem também consideram os últimos anos do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) e parte substantiva do primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), devido à forma restrita como as informações sobre a cooperação Sul-Sul brasileira, por segmento, são disponibilizados pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC).



permitiu à política externa brasileira, durante o governo Lula, evidenciar boas práticas do país no campo dos direitos sociais, especialmente por meio da CSS.⁹

O foco do Brasil em ações voltadas para os direitos sociais condizia com a ressalva da diplomacia brasileira em utilizar o termo segurança humana como norteador de seus projetos de cooperação, ao contrário da vinculação direta entre CSS e segurança humana feita pelo PNUD (2013), por exemplo.¹⁰ Esta postura explicitava o receio da chancelaria brasileira de que os novos temas que compunham a segurança internacional (tais como terrorismo; meio ambiente; pobreza extrema; tráfico de pessoas, drogas e armas; direitos humanos e epidemias em larga escala) migrassem da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) para o Conselho de Segurança (CS).

Apesar das reservas do Brasil em relação ao tratamento de alguns temas pelo Conselho de Segurança (tendo em vista a sua estrutura verticalizada), verificava-se que as posições do país no CS estavam permeadas pelo fortalecimento do debate internacional em relação aos direitos humanos. Segundo Monica Hirst (2014), as preocupações do Brasil em suas participações no Conselho englobavam pontos como a inclusão de questões relacionadas a direitos civis e políticos em cenários de crise (inclusive nos mandatos das operações de paz) e a articulação mais estreita entre o CS e o Alto Comissariado para os Direitos Humanos. O posicionamento brasileiro não objetivava se contrapor à indispensabilidade de ações efetivas do Sistema ONU no campo dos direitos humanos, mas, sim, problematizar as distorções geradas pela maneira como o CS atua nesta temática (GHISLENI, 2011).

A maior atuação do Brasil em relação à ampliação dos debates sobre direitos humanos no âmbito multilateral coadunava-se com o apoio do país para a

⁹ As denúncias de violações dos direitos humanos comumente são relacionadas aos direitos civis e políticos, uma vez que eles são exigíveis de imediato (no caso dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, prevalece o princípio da progressividade). Não obstante, conforme destaca a Declaração de Viena (1993), “todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados” (CMDH, 1993). Não seria possível, desta forma, alcançar os direitos sociais de forma plena sem o devido respeito aos direitos civis e políticos. Contudo, o Brasil fornece mais ênfase às suas conquistas realizadas no campo dos direitos sociais, obliterando, muitas vezes, algumas omissões no campo dos direitos civis e políticos. De qualquer forma, vale ressaltar que esta dualidade que ainda marca as ações brasileiras está longe de ser uma exclusividade deste país.

¹⁰ Em 2003, por exemplo, alguns “diplomatas brasileiros expressaram reserva em relação ao conceito de segurança humana, sugerindo que este negligenciava as perspectivas dos países em desenvolvimento e que este não enfatizava suficientemente o alívio da pobreza” (MRE, 2007 apud ABDENUR; NETO, 2014, p. 3).



criação da Comissão para a Consolidação da Paz (2005) e do Conselho de Direitos Humanos (2006). Por meio de dessas instâncias, o Brasil buscava afirmar que o diálogo, a não indiferença e a verificação quanto às raízes que dificultavam o desenvolvimento de diversas nações eram elementos basilares para uma militância construtiva em relação aos direitos humanos. Neste cenário, a cooperação Sul-Sul apresentava-se como uma ferramenta privilegiada em relação à operacionalização das ações brasileiras em prol de uma visão de direitos humanos que superasse o âmbito estrito da condenação dos violadores. Diversos projetos ofertados pelo Brasil (em áreas como agricultura, educação, saúde, habitação, fortalecimento institucional e meio ambiente) foram considerados como boas práticas que contribuíram para a criação de condições de ampliação dos direitos humanos, de forma democrática e contextual. Desta forma, o Brasil buscava fortalecer a perspectiva de que os direitos humanos deveriam ser entendidos como um bem comum e universal, embora permeado por especificidades e desafios próprios a cada sociedade.

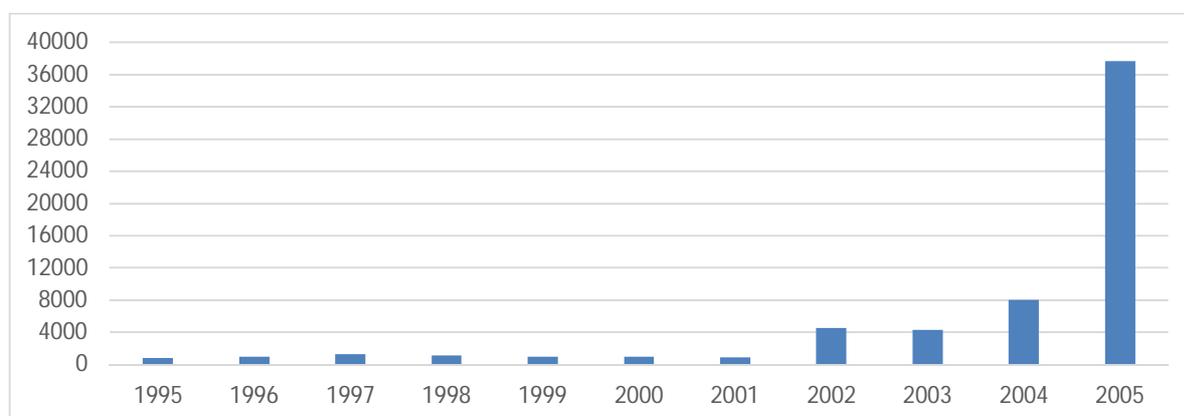
Embora não componha o recorte temporal/governamental proposto neste artigo, é importante ressaltar, mesmo que de forma pontual, o fato de que já durante a política externa implementada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram empreendidos importantes esforços de cooperação Sul-Sul, com impacto, inclusive, no campo dos direitos humanos, como era o caso de alguns projetos nas áreas de educação, saúde, justiça e sistema eleitoral junto ao Timor Leste, assim como as ações de combate ao HIV/AIDS no continente africano (VALLER FILHO, 2007).¹¹ Não obstante, ao reinserir o desenvolvimento como vetor da política externa e ao privilegiar a dimensão da “solidariedade” (SEITENFUS, 2006), o governo Lula teria fornecido um sentido prioritário à articulação política com os países do Sul, fomentando a cooperação realizada com tais pares (RAMANZINI JÚNIOR; MARIANO, 2015).

Essa dinamização da cooperação oferecida pelo Brasil pode ser percebida, por exemplo, por meio do revigoramento orçamentário da Agência Brasileira de

¹¹ Para além de projetos de CSS, o governo FHC empreendeu outras importantes ações no campo dos direitos humanos, como foi o caso do I Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, e o reconhecimento, em 2002, da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos.

Cooperação (ABC), conforme gráfico 2.¹² Em contraste com o modesto orçamento da agência no decorrer da segunda metade da década de 1990 (quase plenamente utilizado para gastos administrativos internos e financiamento dos custos de contrapartida da cooperação recebida bilateral), a progressão orçamentária da ABC, a partir de 2002, foi contínua e expressiva, o que pode ser um dos indícios da maior importância ofertada à esta área (PUENTE, 2010).

Gráfico 2 - Evolução do Orçamento Ordinário da ABC (1995-2005) - Recursos em R\$ 1.000



Fonte: Puente (2010)¹³

Apesar do aporte orçamentário fornecido à cooperação internacional para o desenvolvimento ofertada pelo país, no decorrer do governo Lula eram evidentes alguns entraves para o fortalecimento do vínculo entre as suas ações de CSS e a garantia dos direitos humanos. Isso porque o Brasil permanecia não incorporando os direitos humanos como “fundamento e guia de sua CSS, apesar de figurarem como princípio inspirador de sua política exterior” (MUÑOZ et al, 2013, p. 39). Tal fato não significa que as ações brasileiras não promovessem os direitos humanos, mas não

¹² Segundo Puente (2010), no período considerado pelo gráfico 2 havia três fontes principais de financiamento da Cooperação Técnica para o Desenvolvimento (CTPD): os recursos orçamentários (que se tornaram expressivos apenas a partir de 2002); os financiamentos externos junto a agências e organismos internacionais, além de outras instituições parceiras (por meio de triangulações); e, por fim, os recursos públicos administrados pelo PNUD e transferidos a projetos de CTPD.

¹³ Por meio do gráfico 2 busca-se ilustrar, de forma introdutória, como no primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006) já era possível verificar uma atenção mais efetiva em relação ao orçamento da Agência Brasileira de Cooperação, em comparação ao governo FHC. Para uma análise pormenorizada sobre a cooperação Sul-Sul nos dois mandatos do governo FHC e no primeiro mandato do Presidente Lula, sugere-se o livro de Carlos Alfonso Iglesias Puente, “A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005”, Brasília: FUNAG, 2010.



havia uma política que refletisse com clareza os valores de direitos humanos que permeavam os discursos e convênios.

Diante dessa dificuldade, as ações implementadas pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH), no sentido de promover os direitos humanos como objetivo principal da cooperação brasileira, foram vistas como uma tentativa importante na busca de um cenário mais efetivo. Conforme destaca o III Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH-3 (2009), caberia à SDH (em conjunto com o Ministério das Relações Exteriores - MRE) a promoção dos direitos humanos como princípios orientadores das cooperações bilaterais e multilaterais no âmbito Sul-Sul, que contemplasse prioritariamente o Haiti, demais países da América Latina e Caribe, países lusófonos do continente africano e o Timor-Leste (BRASIL, 2010).

Dentre as ações implementadas por intermédio da SDH em relação às quais já se observava resultados concretos, é possível mencionar, a iniciativa de cooperação bilateral desenvolvida pelo Brasil para o apoio a uma política nacional de Guiné-Bissau voltada à garantia do direito à documentação básica ou ao registro civil de nascimento. Em 2010, esse projeto produziu uma publicação conjunta, intitulada “Brasil – Guiné-Bissau: olhares cruzados pela identidade”. No que tange às iniciativas em processo de gestação até a finalização do segundo mandato do governo Lula, podem ser mencionada a proposta de cooperação com Cabo Verde para os direitos da criança e do adolescente e para o fortalecimento da Comissão Nacional para os Direitos Humanos e a Cidadania. Outro exemplo foi o início do diálogo com o governo colombiano para a promoção e defesa dos direitos da população de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT) e para o enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes (IPEA; ABC, 2013).

Partindo da sociedade civil, cabe citar o nascimento do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, em 2006, como consequência das discussões realizadas na audiência pública “Política Externa e Direitos Humanos”, em 2005. Tal comitê objetivava promover “uma percepção compartilhada entre organizações da sociedade civil e instituições estatais sobre a necessidade de fortalecer a participação cidadã e o controle democrático da política externa brasileira relacionada aos direitos humanos” (CBDH, 2017). Também é válido mencionar o exemplo do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE), pois, por meio desta instituição, foi promovido, especialmente em países africanos, o sistema de votação



eletrônica. Segundo Abdenur e Neto (2013), havia “um nicho pouco explorado de cooperação para o desenvolvimento brasileiro que lida[va] mais diretamente com a democracia”, mas que estava extremamente ativo por conta das ações do TSE em Angola, Moçambique, África do Sul, Tunísia e Guiné-Bissau, por exemplo.

No caso brasileiro, também não devem ser negligenciadas as atuações dos estados e municípios, por meio da cooperação internacional descentralizada e da paradiplomacia¹⁴ (RODRIGUES, G., 2008), para além de participações *ad hoc* para cooperar com o Itamaraty e a Advocacia Geral da União em defesas jurídicas, elaboração de relatórios, atendimento de visitas de relatores temáticos e participação em audiências judiciais internacionais relacionadas aos direitos humanos (RODRIGUES, G., 2011).¹⁵ Todavia, a ação internacional dos entes federativos em projetos de cooperação ainda tinha um papel restringido, por conta, dentre outros motivos, da estrutura da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

No decorrer do governo Lula a cooperação triangular (que passou a ser chamada de “trilateral” pela ABC) transitou cada vez mais de experiências pontuais envolvendo parcerias com um país desenvolvido em direção a projetos de cooperação trilateral mais diversificados e com escopo expandido, potencializando o relacionamento com organismos internacionais (MILANI, 2017). O Brasil estabeleceu ou fortaleceu, em maior ou menor medida, parcerias com instituições como o Mercosul (Mercado Comum do Sul), BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), IBAS (Índia, Brasil e África do Sul), UNASUL (União de Nações Sul-Americanas), OEA (Organização dos Estados Americanos), BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). No âmbito da ONU, tanto o PNUD quanto a FAO reconheceram a importância das políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza e tornaram-se parceiras do país na difusão dessas políticas.

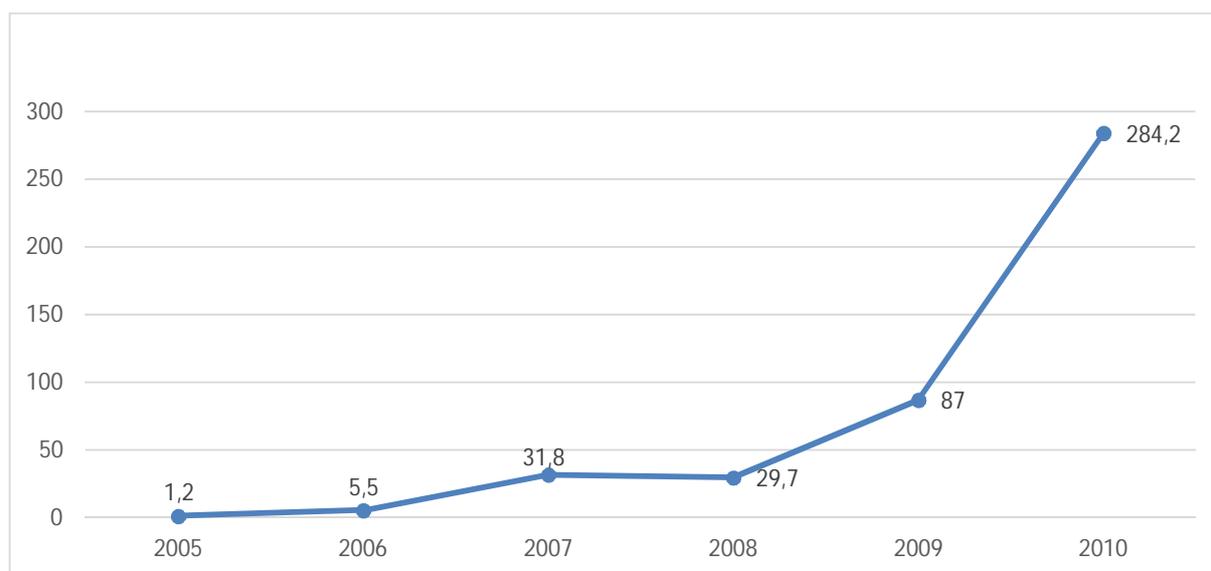
Também é preciso mencionar a cooperação humanitária oferecida pelo Brasil nos últimos anos, enquanto instrumento de proteção, promoção e garantia dos

¹⁴ Vale ressaltar que há críticas a essa denominação, tendo em vista que a diplomacia dos denominados entes subnacionais deveria ser entendida como diplomacia do Estado brasileiro, sem a necessidade de prefixos que possam subvalorizá-la. Para aprofundar o tema, sugere-se verificar as discussões presentes em Gilberto Rodrigues (2008).

¹⁵ Nota-se que, embora o governo federal, por meio de missões permanentes, represente o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e na Corte Interamericana de Direitos Humanos da OEA (Corte IDH), a maioria dos casos nos dois órgãos se refere a violações de direitos humanos em temas (segurança pública, saúde, etc.) sob competência dos estados federados (RODRIGUES, G., 2011).

direitos humanos fundamentais e universais em cenários de desastres, emergências ou fragilidade institucional (IPEA; ABC, 2016). Diferentes atores da administração pública federal atuaram na cooperação humanitária oferecida pelo Brasil, tais como o MRE, por meio da CGFome; o Ministério da Saúde (MS), por meio da Assessoria de Assuntos Internacionais de Saúde (Aisa) e da Secretaria de Vigilância em Saúde (SVS); e a Força Aérea Brasileira (FAB). Para coordenar os esforços brasileiros de ajuda humanitária internacional, o governo federal instituiu, em 2006, o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Assistência Humanitária Internacional (GTI-AHI). Para além das articulações com atores brasileiros, também foram estabelecidos acordos e parcerias com organismos internacionais que tratam dos temas de segurança alimentar e nutricional, gerenciamento de riscos e redução de desastres e apoio a refugiados (IPEA; ABC, 2016). No que tange aos dispêndios do governo brasileiro em cooperação humanitária internacional, vale destacar a tendência de crescimento no período 2005-2009 e a excepcionalidade das contribuições para o Haiti em 2010 (IPEA; ABC, 2016).

Gráfico 3 - Dispêndios do governo federal com cooperação humanitária (2005-2010) (Em R\$ milhões)



Fonte: IPEA, ABC (2016).

A partir da combinação entre ações emergenciais e projetos estruturantes, o Brasil buscou divulgar o que seria o caráter híbrido e sustentável da sua cooperação humanitária. Essa característica da atuação humanitária do Brasil gerou, inclusive, uma fronteira porosa entre a cooperação técnica horizontal e a cooperação humanitária (HIRST, 2017; WAISBICH; POMEROY, 2014). Para além dos desafios quanto à diferenciação entre as ações humanitárias e a CSS, ressalta-se que nos mandatos de Lula ainda havia a carência de maior inserção e coordenação das entidades governamentais e não governamentais nos esforços de cooperação, especialmente em relação à ABC. Nesse sentido, Milani afirma que

(...) a hipótese do insulamento burocrático do Itamaraty não nos parece mais expressar a realidade empírica da política externa brasileira em tempos de globalização e democratização do Estado, processos políticos que acabam por tornar as agendas decisórias mais complexas. (...) Com a chegada de novos atores, também tende a mudar a problematização sobre como o Estado deve comportar-se internacionalmente na defesa dos direitos humanos e como essa problemática se relaciona com os campos da segurança, do desenvolvimento e da cooperação internacional. (2012, p.34).

Por fim, o caso das Organizações da Sociedade Civil demonstrava que o Brasil tinha um árduo caminho a seguir no processo de democratização da política de cooperação, visto que ainda era restrita a presença dessas entidades nas ações humanitárias e na CSS – embora houvesse importantes exceções, como era o caso da participação dessas organizações nos esforços de reconstrução pós-conflito empreendidos pelo Brasil no Timor-Leste (ainda no governo FHC) e no Haiti.¹⁶ Tal dificuldade de assimilação também existia em relação às organizações dos países parceiros. Para evitar possíveis ingerências no processo de cooperação, o Brasil privilegiava a negociação com governos e suas instituições, o que acabava por alijar deste processo os titulares de direitos (sociedade civil), os quais possuem um papel essencial para o fortalecimento dos direitos humanos:

No caso da CSS do Brasil é possível observar como muitos atores sociais (movimentos sociais, organizações não governamentais e outros membros da 'sociedade civil organizada'), titulares de direitos e de responsabilidades

¹⁶ Para além de sua integração enquanto implementadores de projetos, as Organizações da Sociedade Civil poderiam contribuir no sentido de acompanhamento substantivo da própria agenda de Cooperação Técnica Internacional do Brasil. Todavia, tal contribuição mostrou-se bastante limitada, visto que não houve avanços necessários quanto à criação de mecanismos institucionalizados de diálogo regular e permanente entre os agentes da sociedade civil (brasileira ou de países parceiros) e a ABC (MILANI, 2017, p. 70-71).



que marcam de forma mais forte os direitos humanos, não participam diretamente nos projetos e na política de cooperação, inclusive quando possuem ampla experiência nas conexões Sul-Sul. (MUÑOZ et al, 2013, p. 41).

Durante os mandatos do Presidente Lula, ainda havia o receio de que a construção de cidadania por meio da CSS poderia ser prejudicada, caso os projetos implementados tratassem somente de prestação de serviços ou capacitação de funcionários governamentais (práticas tecnificadas e pontuais de cooperação), sem que a população participasse ativamente de processos que deveriam ampliar os direitos humanos. Apesar dos progressos conquistados, permanecia a necessidade de avançar rumo à maior absorção da sociedade civil nas políticas de cooperação. Isto auxiliaria na identificação dos direitos e obrigações dos diversos entes que influenciam as políticas de direitos humanos, mostrando, inclusive, as assimetrias de forças entre esses atores. Tal relação com a sociedade civil possibilitaria não apenas identificar como esses vários agentes dotam os direitos humanos de sentidos diferentes, como também facilitaria o fortalecimento dos entes mais vulneráveis.

Porém, o fato de ampliar a participação de organizações da sociedade civil no esforço de cooperação não implica em um indubitável aumento dos direitos humanos nas ações implementadas, visto que a cooptação também é um risco que se corre quando tais entes são incorporados aos marcos discursivos e jurídicos estatais (MUÑOZ et al, 2013, p. 42). Ao mesmo tempo em que o Estado pode ampliar ações que favoreçam os direitos humanos, também pode facilitar a atuação de atores que violam tais direitos, tal como ocorre, por exemplo, em um país que defende o direito à alimentação e à segurança alimentar, mas possui dificuldades em regular a atuação do agronegócio, sendo este um elemento basilar de sua produção. Assim, diante das possibilidades de ações contraditórias do Estado em relação aos direitos humanos, é necessário sempre problematizar as relações que são estabelecidas com organizações da sociedade civil, além de outros entes que participam dos esforços de cooperação.¹⁷

¹⁷ Carlos Milani (2017, p. 71), frisava, por exemplo, o risco da CTI brasileira revelar tensões público-privadas, pelo fato de que os países onde os projetos de cooperação técnica eram mais numerosos também podiam ser aqueles onde as empresas transnacionais brasileiras estavam bastante presentes. Os investimentos estrangeiros diretos do Brasil seguem lógicas evidentemente diferentes da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, “mas no terreno as fronteiras existentes entre



Apesar das dificuldades e desafios ainda existentes ao final do governo Lula para a consolidação da cooperação para o desenvolvimento, inclusive na área dos direitos humanos, é inegável que havia uma série de ações que demonstravam uma curva ascendente quanto ao fortalecimento dessa temática no âmbito da política externa brasileira. Em relação ao governo Dilma, é possível indicar uma “estabilização heterogênea”, no sentido de que houve algumas continuidades em relação ao governo Lula, mas já havia restrições à priorização da cooperação ofertada pelo país.

3.2 - A “estabilização heterogênea” da CSS no governo de Dilma Rousseff

No que tange à atuação do governo de Dilma Rousseff (2011-2016) na cooperação voltada aos direitos humanos, há algumas continuidades e distinções importantes em relação aos mandatos do Presidente Lula. Em coerência com a gestão anterior, no início do governo Dilma a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH) deu continuidade ao projeto de contribuição para a política pública nacional de direito à documentação básica e registro civil de nascimento em Guiné-Bissau. Além disso, no Haiti a SDH auxiliou na formulação e execução da política nacional para promoção dos direitos da pessoa com deficiência no país. O projeto visou apoiar a Secretaria de Estado para Integração de Pessoas com Deficiência do Haiti (SEIPH) na adoção de estratégias nacionais para a atenção e a inclusão das pessoas com deficiências físicas, mentais e intelectuais. Em El Salvador, a Secretaria transferiu, entre 2012 e 2013, metodologias, conhecimentos e boas práticas no âmbito do enfrentamento da violência sexual contra crianças e adolescentes. O projeto buscou o fortalecimento de políticas e instituições salvadorenhas, especialmente o Instituto Salvadorenho para o Desenvolvimento Integral da Infância e Adolescência (ISNA), a partir de experiências estabelecidas no Plano de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR) e no Serviço de Disque Denúncia Nacional (“Disque 100”). Por fim, destacou-se a consolidação da cooperação com a

as práticas e agentes envolvidos por um e outro são frequentemente turvas”, aumentando as tensões e provocando algumas contradições no discurso e na prática da CSS brasileira.



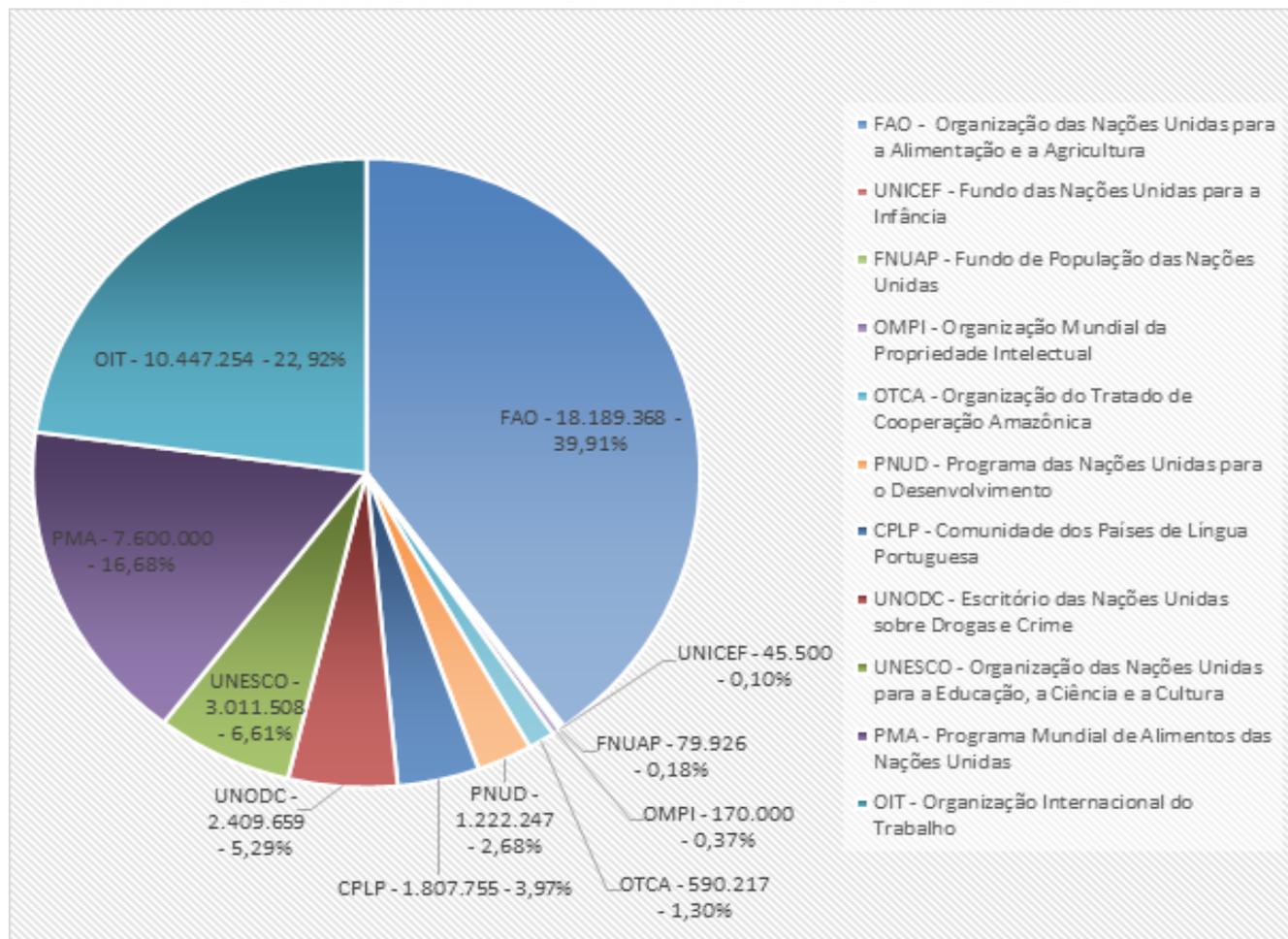
Colômbia para o fortalecimento de instituições e promoção de políticas públicas para a garantia, proteção e restituição plena dos direitos da população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros) (SDH, 2015; IPEA, ABC, 2013).¹⁸

Dentre outras importantes ações do governo Dilma com impactos na área de cooperação em direitos humanos, ressalta-se que em 2012 a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) lançou o Programa de Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul, o qual abriu espaço para atuações dos entes subnacionais nesta modalidade de cooperação (BRASIL, 2015).¹⁹ Além disso, destaca-se a permanência do reconhecimento quanto à importância da difusão internacional das políticas brasileiras de combate à fome e à pobreza. Como exemplo dessa perspectiva, é possível mencionar a criação, em 2011, do Centro de Excelência do Programa Mundial de Alimentos, em Brasília. Essa perspectiva pode ser observada por meio do gráfico 3, o qual demonstra a distribuição de recursos do governo brasileiro (no final do governo Lula e no primeiro mandato de Dilma Rousseff) para a cooperação trilateral envolvendo organismos internacionais. A partir dos dispêndios associados à FAO e ao PMA, em específico, verifica-se a manutenção da ênfase fornecida pelo Brasil à questão da segurança alimentar.

Gráfico 4 - Recursos mobilizados pelo Governo brasileiro em cooperação trilateral envolvendo organismos internacionais (2009-2014) (Execução em U\$\$)

¹⁸ Um exemplo de ação mais pontual da SDH foi o seminário “Reflexões e Propostas sobre Cooperação Técnica Internacional em Direitos Humanos” (2012), o qual tratou de temas como: a importância da cooperação técnica para a realização internacional dos direitos humanos; humanização; CSS em direitos humanos: desafios de gestão; e cooperação humanitária em situações de desastres naturais.

¹⁹ Todavia, é importante frisar que a ação internacional dos entes federativos em projetos de cooperação ainda manteve um papel restrito, por conta, dentre outros motivos, da manutenção da estrutura da ABC.



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação. Elaboração dos autores

Todavia, é preciso ressaltar uma importante distinção entre os governos de Lula e de Dilma no que tange à ênfase na cooperação para o desenvolvimento. Embora importantes projetos de CSS no campo dos direitos humanos tenham ocorrido no governo Dilma, houve, em sua gestão, uma diminuição sensível da oferta de cooperação brasileira, associada à instabilidade político-econômica enfrentada pelo país, especialmente em seu segundo mandato (2015-2016). Por exemplo, o Embaixador Fernando Abreu, que assumiu a direção-geral da ABC em 2012, ressaltou que até aquele ano a agência financiava todos os projetos bilaterais com os países latino-americanos e caribenhos, mas a partir daquele momento passou a trabalhar com a lógica de custos compartilhados, salvo no caso de países com IDH baixo (apud MILANI, 2017).²⁰ A dinâmica dos gastos da ABC também pode

²⁰ Nesse sentido, o Embaixador Fernando Abreu acrescenta que “no governo Dilma houve a necessidade de fazer um reajuste forçado. E isso produziu custos políticos elevados. Recebi uma política que tinha determinados fluxos e meios, que de repente foram eliminados ou gravemente

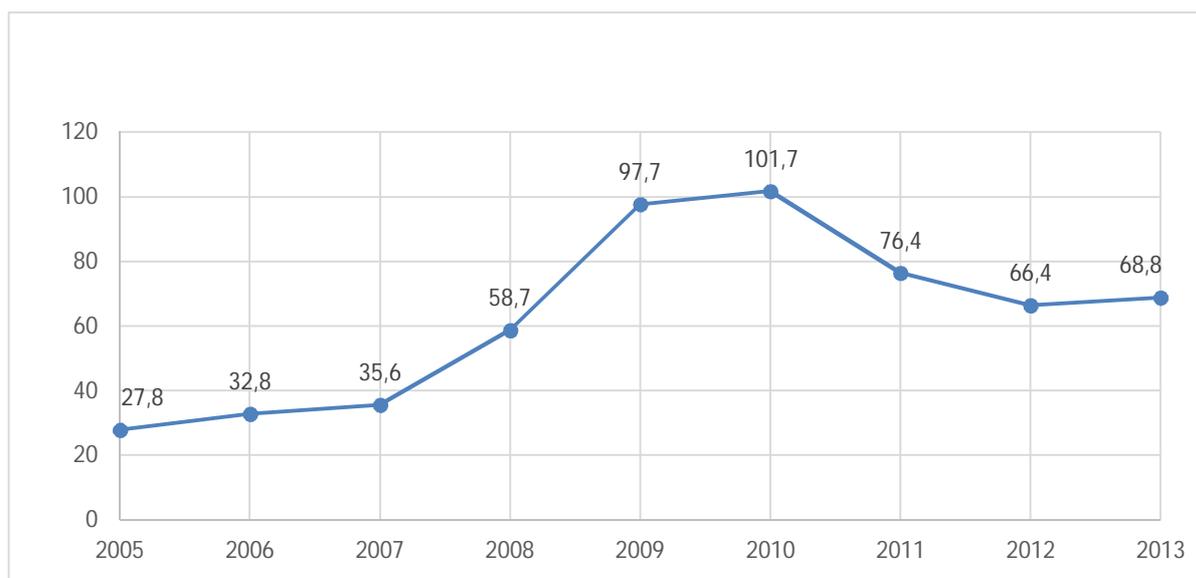


ser utilizada como um importante indicativo das restrições enfrentadas pela Agência no decorrer das gestões de Dilma Rousseff. Isto porque a execução financeira da ABC, por meio de projetos, foi de 29,1 milhões de dólares em 2010, baixando paulatinamente até 7,2 milhões em 2014 e 7,9 milhões de dólares em 2015. Considerando que a execução da ABC se dá integralmente em dólar americano (enquanto o orçamento da Agência é alocado pela União em moeda nacional), somente a variação no câmbio da moeda americana ocorrida de 2010 para 2015 significou a perda de 54% nos recursos efetivamente disponíveis para a utilização pela ABC (ABC, 2016).

Para além dos efeitos da conjuntura político-econômica sobre os aspectos organizacionais e financeiros da ABC, havia uma reversão de expectativas entre os governos Lula e Dilma quanto à prioridade fornecida à política externa e à agenda da cooperação. Isto porque, a política externa dos dois mandatos de Dilma tinha um perfil mais contido em relação ao governo Lula, mesmo que as diretrizes gerais tenham sido mantidas. Tal perspectiva pode ser parcialmente observada no gráfico 5, relacionado aos gastos do governo federal com a cooperação técnica entre 2005 e 2013. Embora tenha ocorrido a redução dos dispêndios com a CTI entre em 2010 e 2012, deve-se ressaltar que houve uma leve recuperação em 2013, mantendo-se em patamar superior ao registrado entre 2005 e 2008 (IPEA; ABC, 2016).

Gráfico 5 - Dispêndios do governo federal com a cooperação técnica (2005-2013) (Em R\$ milhões)

reduzidos. (...) Eu recebi uma ABC com muitos compromissos sem recursos, que tinha de ser 'ajustada'" (apud MILANI, 2017, p. 107).



Fonte: IPEA; ABC, 2016.

Se a Cooperação Sul-Sul durante a gestão de Dilma não foi tão ativa em comparação ao governo do ex-presidente Lula, os sinais mais contundentes de que o país não trilharia os mesmos caminhos no campo da CSS em relação à última década vieram com o governo de Michel Temer (2016-).

3.3. A CSS no governo de Michel Temer – curva descendente

O impeachment da Presidenta Dilma Rousseff, em 2016, significou a quebra do que havia de continuidade de um conjunto de políticas dos governos de Lula e de Dilma. A política externa foi, claramente, uma das políticas em que os novos atores políticos que se apropriaram do poder trataram de mudar. Embora não tenha ocorrido, até o momento, mudanças na narrativa relacionada a princípios específicos da CSS ofertada pelo Brasil (tais como horizontalidade, não ingerência e não uso de condicionalidades), há um evidente afastamento quanto à prioridade das relações Sul-Sul que marcaram as políticas externas de Lula e, em menor escala, de Dilma (MILANI, 2017, p. 137). Em seu discurso de posse, o primeiro ministro das Relações Exteriores do governo Temer, José Serra, afirmou que a CSS realizada pelo Brasil nos 13 anos anteriores era “praticada com finalidades publicitárias, escassos benefícios econômicos e grandes investimentos diplomáticos” (BRASIL, 2016). As



relações Sul-Sul em vários âmbitos foi enfraquecida, tanto no Mercosul quanto na Unasul, além da extinção da CGFome (resultando na transferência da cooperação humanitária para a ABC). O chanceler Aloísio Nunes, que sucedeu José Serra, manteve a mesma visão. Em sua gestão, o Brasil apresentou pedido de adesão à OCDE, organização amplamente dominada pelos países do Norte.

Ao mesmo tempo em que foi revista a intensidade e os desígnios da CSS enquanto ferramenta da Política Externa, o Brasil é marcado por vários eventos negativos na área de direitos humanos em âmbito interno. As várias políticas aprovadas em tempo recorde no governo Temer (cuja legitimidade é questionada por amplos setores da sociedade civil brasileira e também no exterior) atingiram gravemente direitos econômicos e sociais: o teto do orçamento nacional para políticas sociais e a reforma trabalhista, em nome do controle do déficit fiscal, comprometem direitos e garantias socioeconômicas que eram vistas como cláusulas pétreas da Constituição Federal. Em tal dinâmica, destacam-se as iniciativas do governo na crise da segurança pública dos Estados, com rebeliões e massacres no sistema prisional, paralisações de forças policiais e emprego das Forças Armadas em caráter emergencial (especialmente em relação à intervenção federal no Rio de Janeiro a partir de fevereiro de 2018) (CHARLEAUX, 2017).

Também é importante frisar que, de forma inédita, em 2017 e 2018 o Brasil ofereceu voto contrário à resolução do Conselho de Direitos Humanos da ONU que trata dos efeitos da dívida externa sobre a garantia dos direitos humanos (MELLO, 2017; CONECTAS, 2018). No mesmo período, o governo brasileiro não autorizou a visita de três relatores da ONU, além de sugerir que possíveis inspeções de direitos humanos não ocorreriam antes de 2019 (ou seja, meses após as eleições presidenciais). Um dos casos foi o do relator Michel Forst, que atua na proteção a defensores de direitos humanos, o qual solicitou uma visita ao Brasil em dezembro de 2017, diante da situação de ameaça a ativistas. Outro exemplo foi o de Philip Alston, relator sobre extrema pobreza, o qual fez duras críticas sobre os cortes nos gastos sociais e o impacto em comunidades mais carentes, em carta enviada ao governo brasileiro em 2017. O caso mais recente foi a suspensão da visita do relator Juan Pablo Bohoslavsky, que ocorreria entre os dias 18 e 30 de março de 2018, o qual faria um exame do impacto das medidas de austeridade implementadas pelo governo nas áreas sociais, de educação e saúde (CHADE, 2018).



Além disso, uma das primeiras ações do governo Temer foi a extinção das Secretarias das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos, com *status* de Ministério, sendo aglutinadas na Secretaria de Direitos Humanos, atrelada ao Ministério de Justiça e Cidadania. A ausência de uma pasta específica para tratar dos direitos humanos fragiliza o fortalecimento das ações de reparação, promoção e defesa desses direitos, com as quais o Estado brasileiro encontra-se comprometido, tanto por força da legislação nacional quanto dos tratados internacionais ratificados pelo País. A própria jurista Flavia Piovesan, que assumiu a chefia da secretaria recém-criada, qualificou a perda de status de ministério da pasta como “lamentável” (SOUZA, 2016).

Em tal contexto, a legitimidade para a realização de uma CSS com enfoque em direitos humanos entrou em processo de erosão progressiva. Os poucos dados disponibilizados pela ABC durante o governo Temer²¹ e a reorientação, em curso, da política externa brasileira sugerem a consolidação de um cenário caracterizado por uma acentuada curva descendente da CSS brasileira, inclusive no que tange à proteção dos direitos humanos, realizada nos mandatos do Presidente Lula e em parte do governo Dilma.

4. Considerações Finais

No mesmo período em que ocorriam as comemorações para os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, diversos países do Sul Global, inclusive o Brasil, deram impulso à cooperação Sul-Sul como um dos instrumentos de política redistributiva de forças no plano internacional. Tal ferramenta de política externa demandava relações cooperativas mais horizontais, com base em novos entendimentos para a ideia de desenvolvimento, que respeitassem as particularidades e potencialidades de cada país. Os direitos humanos seriam um

²¹ Ressalta-se que em 2017 foram publicadas importantes bibliografias relacionadas às comemorações do aniversário de 30 anos da ABC, tais como os livros “30 Anos da ABC - Visões da Cooperação Técnica Internacional Brasileira”, organizado pela FUNAG, e “ABC 30 anos: história e desafios futuros”, de Carlos Milani, publicado pela própria ABC. Todavia, tais materiais referem-se mais ao percurso trilhado pela Agência, desde a sua criação até o final de 2016, e aos desafios que deverão ser enfrentados no curto, médio e longo prazos. Até o momento, apenas o Relatório de Atividades da ABC de 2017 traz algum panorama, mesmo que sucinto, sobre o “estado da arte” da cooperação brasileira para o desenvolvimento.



elemento chave neste processo, pois, discursivamente, a CSS propõe superar o uso instrumentalizado desses direitos em prol de uma função emancipadora, vinculada à ideia de justiça social. Neste sentido, a vinculação entre a CSS e os direitos humanos possibilitaria não apenas a superação de algumas limitações da cooperação tradicional ao desenvolvimento, como colocaria os direitos humanos no centro nevrálgico dos esforços de cooperação.

O interesse do Brasil em ampliar suas práticas de CSS, tendo como linha de atuação a transferência de conhecimento sobre projetos relacionados a direitos sociais, colocou o país numa posição privilegiada em relação à vinculação entre cooperação, desenvolvimento, democracia e direitos humanos. Como forma de avançar na Agenda pós-2015, o fortalecimento da vinculação entre direitos humanos e a CSS mostra-se como uma tarefa inadiável. Apesar dos avanços alcançados pelo Brasil no campo das boas práticas da cooperação internacional, ainda havia obstáculos para a assimilação dos direitos humanos na CSS brasileira – os quais se mostram muito mais latentes no período em que a DUDH completa seus 70 anos. A descontinuidade das políticas de cooperação em direitos humanos desenvolvidas no decorrer dos anos 2000 é apenas um dos indicativos da premente necessidade de garantia e proteção de tais direitos em meio ao cenário político, econômico e social que o País vive desde o golpe parlamentar contra a Presidente Dilma Rousseff.²²

Nos governos de Lula e de Dilma já era possível verificar a falta de coordenação entre a ABC e outras instâncias governamentais e não-governamentais que colaboram e atuam no campo da cooperação (especialmente as organizações da sociedade civil), além da ausência de um marco legal aliado a uma política clara de cooperação internacional (que explicitasse as intenções do país, inclusive a longo prazo, em relação à CSS). Todavia, essas dificuldades se exacerbaram com as novas diretrizes da política externa do governo Temer. Dessa forma, torna-se ainda mais urgente o debate sobre a necessidade de alteração da estrutura da CSS brasileira, para que sejam garantidos espaços mais significativos no campo dos direitos humanos nesta importante ferramenta da política externa do país.

²² Os autores entendem mais apropriado qualificar a ação do Congresso contra a Presidente Dilma Rousseff como golpe parlamentar, e não como impeachment (procedimento oficial que a destituiu do cargo) dados os vícios de forma e de conteúdo que permearam aquele processo político.



5. Referências Bibliográficas

ABC, Agência Brasileira de Cooperação. *Relatório de Atividades - Janeiro de 2015 a Maio de 2016*. Brasília: ABC, 2016.

ABDENUR, Adriana Erthal; NETO; Danilo Marcondes. Cooperação Sul-Sul brasileira e democracia promoção do voto eletrônico e cooperação judicial. *Pambazuka News*. Edição 55, 2013. Disponível em: <<http://pambazuka.org/pt/category/features/88330>>. Acessado em: 17 mai. 2014.

ABREU, Sérgio A.; SOBRINHO, Lima F. Desdobramentos Recentes no Sistema ONU de Direitos Humanos: o Novo Conselho de Direitos Humanos e a Atuação do Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 97-112.

AMORIM, Celso. *Teerã, Ramalá e Doha: memórias da política externa ativa e altiva*. São Paulo: Benvirá, 2015.

AYLLÓN, Bruno. Transformações Globais, Potências Emergentes e Cooperação Sul-Sul: desafios para a cooperação europeia. *Caderno CRH*, Salvador, v. 25, n. 65, mai/ago. 2012, p. 233-249. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/3476/347632188004.pdf>>. Acessado em: 12 dez. 2012.

BAIGES, Victor Méndez. Sobre derechos humanos y democracia. In: CAPELLA, Juan Ramón et al. *En el límite de los derechos*. Barcelona: EUB, 1996.

BERGAMASCHI, Isaline; MOORE, Phoebe; TICKNER, Arlene B. (eds.). *South-South Cooperation Beyond the Myths: Rising Donors, New Aid Practices?* London, UK: Palgrave Macmillan Publishers, 2017.

BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a Cooperação Sul-Sul e o Campo da Cooperação para o Desenvolvimento Internacional. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, janeiro/abril 2015, p. 289-330. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v37n1/0102-8529-cint-37-01-00289.pdf>>. Acessado em: 04 dez. 2015.

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política. A Filosofia Política e as Lições dos Clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em: 15 mai. 2014.

_____. *Discurso do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, nas comemorações dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Genebra, Suíça, 12 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.ita.maraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7999-discurso-proferido-pelo-ministro-das-relacoes-exteriores-embaixador>>



[-celso-amorim-na-cerimonia-de-comemoracao-dos-60-anos-da-declaracao-dos-direitos-humanos-genebra-suica-12-12-2008](#)>. Acessado em: 13 fev. 2018.

_____. *III Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)*. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Brasília: SEDH/PR, 2010. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/direito-para-todos/programas/programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3>>. Acessado em: 23 nov. 2016.

_____. *Cooperação Técnica Descentralizada Sul-Sul*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-projetos/cooperacao-sul-sul/publicacoes/diretrizes-do-programa-de-cooperacao-tecnica-descentralizada-sul-sul>>. Acessado em: 15 mai. 2015.

_____. *Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*, Brasília, 18 de maio de 2016. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14043-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>>. Acessado em: 20 nov. 2016.

CBDH, Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa. *Sobre o Comitê*. Disponível em: <<http://dhpoliticaexterna.org.br/>>. Acessado em: 16 dez. 2017.

CHADE, Jamil. Brasil só receberá inspeções de Direitos Humanos da ONU em 2019. *O Estado de S. Paulo*, 21/03/2018. Disponível em: <<http://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-so-recebera-inspecoes-de-direitos-humanos-da-onu-em-2019,70002236618>>. Acessado em: 26 mar. 2018.

CHARLEAUX, João Paulo. Em que contexto o Brasil volta ao Conselho de Direitos Humanos da ONU. *Nexo Jornal*, 25/02/2017. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2017/02/25/Em-que-contexto-o-Brasil-volta-ao-Conselho-de-Direitos-Humanos-da-ONU>>. Acessado em: 15 mar. 2017.

CHAUI, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. *Direitos humanos, democracia e Desenvolvimento*. 1ª edição, São Paulo: Cortez, 2013.

CMDH, Conferência Mundial sobre Direitos Humanos. *Declaração de Viena*. jun. 1993. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>>. Acessado em 03 mai. 2017.

CONNECTAS. Brasil vota contra resolução sobre dívida externa e direitos humanos. *Conectas Direitos Humanos*, 23/03/2018. Disponível em: <<http://www.conectas.org/noticias/brasil-vota-contraresolucao-sobre-divida-externa-e-direitos-humanos>>. Acessado em 26 mar. 2018.

DALLARI BUCCI, Maria Paula. *Fundamentos para uma teoria jurídica das Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 25-44.



GHISLENI, Alexandre Peña. *Direitos humanos e segurança internacional: o tratamento dos temas de direitos humanos no Conselho de Segurança das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2011.

HRBA, Human Rights Based Approach to Development Cooperation. *Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. HRBA Portal, 2014. Disponível em: <<http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>>. Acessado em: 09 jan. 2018.

HIRST, Monica. *O Brasil Emergente e os Desafios da Governança Global: a Paz Liberal em Questão*. Texto para Discussão 1986, Brasília: Ipea, 2014.

_____. Conceitos e práticas da ação humanitária latino-americana no contexto da securitização global. *Estudios internacionales*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Edición Especial 50 años, 2017, p. 143-178. Disponível em: <<https://scielo.conicyt.cl/pdf/rei/v49nspe/0719-3769-rei-49-00143.pdf>>. Acessado em: 31 dez. 2017.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; ABC, Agência Brasileira de Cooperação. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI) - 2010*. 2ª ed. rev., Brasília: Ipea: ABC, 2013.

_____. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (COBRADI) – 2011-2013*. Brasília: Ipea: ABC, 2016.

KOMNISKI, Murilo Vieira. *Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil: Desdobramentos recentes no sistema ONU de direitos humanos*. São Paulo: EDUC, 2017.

MACIEL, Tadeu Morato. *Controle e participação nas novas políticas sociais: o caso Pró-Social*. Dissertação (Mestrado), Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2011, p. 170. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/3325>>. Acessado em: 05 mai. 2012.

MARIN, Jeferson D.; BERTARELLO, Marina. A realização da democracia através da participação nas políticas públicas: a afirmação democrática do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). *Revista Estudos Jurídicos*, UNESP-Franca, ano 14, n. 19, 2010, p. 163-178. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3996947.pdf>>. Acessado em: 01 fev. 2014.

MELLO, Patrícia Campos. Brasil vai contra ONU ao votar efeito da dívida sobre direitos humanos. *Valor Econômico*, 23/03/2017. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/4911624/brasil-vai-contra-onu-ao-votar-efeito-da-divida-sobre-direitos-humanos>>. Acessado em: 30 dez. 2017.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. *Política Externa*



Brasileira: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012, p. 33-70.

_____. *ABC 30 anos: história e desafios futuros*. 1a. edição - Brasília: ABC, 2017.

MUÑOZ, Enara E.; BLANCO, Juncial G.; BRINGEL, Breno M.; SURASKY, Javier. *Cooperación Sur-Sur Y Derechos Humanos: El derecho a la alimentación en la cooperación argentina y brasileña desde un enfoque basado en los derechos humanos*. IUDC-UCM, Documento de Trabajo nº 25, Madrid, 2013. Disponível em: <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/12498.pdf>>. Acessado em: 12 jan. 2014.

ONU, Organização das Nações Unidas. *Carta das Nações Unidas*. São Francisco: EUA, 26 jun. 1945. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Nações-Unidas.pdf>>. Acessado em: 13 jan. 2018.

_____. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 217 A III), 10 dez. 1948. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acessado em: 01 mai. 2017.

_____. *Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. XXI Assembleia Geral das Nações Unidas, 19 dez. 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf>. Acessado em: 25 jan. 2018.

_____. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Resolução n.º 41/128 da Assembleia Geral das Nações Unidas, 4 dez. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>. Acessado em: 02 mai. 2017.

ONU BRASIL. UNESCO: Declaração dos Direitos Humanos chega aos 70 anos em meio a desafios crescentes. *ONUBR – Nações Unidas no Brasil*, 08/12/2017. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/unesco-declaracao-dos-direitos-humanos-chega-aos-70-anos-em-meio-a-desafios-crescentes/>>. Acessado em: 30 dez. 2017.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *A ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. 2013. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_portuguese.pdf>. Acessado em: 05 mai. 2014.

PUENTE, Carlos Alfonso Iglesias. *A cooperação técnica horizontal brasileira como instrumento de política externa: a evolução da cooperação técnica com países em desenvolvimento – CTPD – no período 1995-2005*. Brasília: FUNAG, 2010.

RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo; MARIANO, Marcelo P. Desafios da Política Externa brasileira em relação à Cooperação Sul-Sul. *Carta Capital*, 11/09/2015. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/internacional/desafios-da-politica-externa-brasileira-em-relacao-a-cooperacao-sul-sul-5416.html>>. Acessado em: 10 jan. 2016.



RODRIGUES, Gilberto M. A. Relações Internacionais Federativas no Brasil. *Dados*, vol. 51, n. 4, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v51n4/07.pdf>>. Acessado em: 30 mar. 2018.

_____. *Marco Jurídico para a Cooperação Internacional Descentralizada: Um Estudo sobre o Caso Brasileiro*. Frente Nacional de Prefeitos, São Paulo, outubro de 2011. Disponível em: <<http://paradiplomacia.org/upload/downloads/f47047c64dd80128160307fc8dbe0d29doc-fnp.pdf>>. Acessado em: 18 fev. 2018.

RODRIGUES, Gilberto M. A.; MACIEL, Tadeu Morato. Cooperação Sul-Sul brasileira. *Cuadernillos de FUNPADEM*, n. 2, 1 ed., San José - Costa Rica: Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia, 2015, p. 33-46.

_____. A Cooperação Internacional e a ONU. In: JUBILUT, Liliana Lyra; SILVA, João Carlos Jarochinski; RAMINA, Larissa. *A ONU aos 70: contribuições, desafios e perspectivas*. Boa Vista – RR: Editora da EDUFRR, 2016.

RODRIGUES, Thiago Moreira de Souza. Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. *Revista Ecopolítica*, nº 5, 2013, p. 115-156. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/15217>>. Acessado em: 20 dez. 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Poderá o direito ser emancipatório? *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 65, mai. 2003, p. 03-76.

SCHUTTE, Giorgio Romano. O debate interno da política externa. *Caderno Opinião, Folha de São Paulo*, 12/08/2013. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2013/08/1325064-giorgio-romano-schutte-o-debate-interno-da-politica-externa.shtml?loggedpaywall>>. Acessado em: 19 jan. 2016.

SDH, Secretaria de Direitos Humanos. *Atuação Internacional – Programas: Cooperação Sul-Sul*. Disponível em: <<http://www.sdh.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/programas/cooperacao-sul-sul>>. Acessado em: 17 mai. 2015.

SEITENFUS, Ricardo A. S. Um exemplo da diplomacia solidária: o Brasil no Haiti. *Tópicos - Deutsch-brasilianische gesellschaft*, Bonn (Alemanha), 20 maio 2006, p. 18-19. Disponível em: <http://www.seitenfus.com.br/arquivos/o_brasil_no_haiti.pdf>. Acessado em: 10 jan. 2009.

SILVA, José Graziano. O Brasil e a FAO – Parceria por um mundo sem fome. In: ALMINO, João; LIMA, Sérgio Eduardo Moreira (orgs.). *30 anos da ABC: visões da cooperação técnica internacional brasileira*. Brasília: FUNAG, 2017.

SOUZA, Felipe. Manter Direitos Humanos como secretaria é 'retrocesso lamentável', diz nova titular da pasta. *BBC Brasil*, São Paulo, 18 maio 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-36318774>>. Acesso em: 14 jan. 2017.



VALLER FILHO, Wladimir. *O Brasil e a crise haitiana: a cooperação técnica como instrumento de solidariedade e de ação diplomática*. Brasília: FUNAG, 2007.

VANNUCHI, Paulo T. Direitos Humanos: Avanços e Problemas no Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 113-136.

Recebido em: 07/04/2018

Aprovado em: 23/10/2018