

Volume 03 | Número 06 | Julho - Dezembro 2014



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD



Direitos Humanos  
e Relações Internacionais





# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

**EXPEDIENTE V. 3, N. 6 – jul./dez., 2014**

**Editores:**

Professor Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)

Professor Fabrício Henricco Chagas Bastos (UFGD)

Professor Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)

**Equipe Monções:**

Aline Perdomo

Amanda Lima

Gracia Sang A Yang Lee

Lisa Câmara

**Capa:** Gracia Sang A. Yang Lee

**Logomarca:** Gracia Sang A. Yang Lee e Thales Pimenta

**Conselho Editorial:**

O corpo do conselho é composto por docentes da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados. Sua função é auxiliar nas tarefas administrativas do periódico e contribuir para a formulação de sua linha editorial.

Dr. Alfa Oumar Diallo (UFGD)

Me. Alisson Henrique do Prado Farinelli (UFGD)

Dr. Antonio José Guimarães Brito (UFGD)

Me. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)

Me. Douglas Policarpo (UFGD)

Me. Hermes Moreira Junior (UFGD)

Me. João Nackle Urt (UFGD)

Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)

Me. Márcio Augusto Scherma (UFGD)

Me. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Dra. Simone Becker (UFGD)

Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)

Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

**Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v.3. n.6, jul./dez., 2014**

**Disponível em: <<http://www.periodicos.ufgd.edu.br/index.php/moncoes>>**

**Conselho Consultivo:**

O Conselho Consultivo é formado por pesquisadores/docentes de reconhecida produção científica em relações internacionais e áreas afins. Tem por função contribuir e avaliar as propostas para a revista.

Dr. André Luis Reis da Silva (UFRGS)  
Dr. Antonio Carlos Lessa (UNB)  
Dr. Bruno Ayllón Pino (IUDC/ UCM)  
Dr. Carlos Eduardo Vidigal (UNB)  
Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani (IESP-UERJ)  
Dr. Carlos Roberto Pio da Costa Filho (UNB)  
Dr. Carlos Eduardo Riberi Lobo (UNIFAI)  
Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)  
Dr. Jaime Cesar Coelho (UFSC)  
Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza (UFAL)  
Dr. Marcos Cordeiro Pires (UNESP/Marília)  
Dr. Shiguenoli Miyamoto (UNICAMP)  
Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur (UNB)

**Diagramação:** Equipe Monções

**Editoração:** Equipe Monções

A revisão e o conteúdo dos artigos são de total responsabilidade dos autores e não expressam a opinião do Conselho Editorial.

É autorizada a reprodução do conteúdo publicado, desde que não se altere seu conteúdo e seja citada a fonte.

**ISSN: 2316-8323**

**Contato:**

Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD

Universidade Federal da Grande Dourados  
Faculdade de Direito e Relações Internacionais - Curso de Relações Internacionais  
Rua Quintino Bocaiúva, 2100 - Jardim da Figueira - CEP 79.824-140 - Dourados/MS.  
Telefone: (67) 3410-2467 / 3410-2460  
E-Mail: [revistamoncoes@ufgd.edu.br](mailto:revistamoncoes@ufgd.edu.br)



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**Matheus de Carvalho Hernandez**

Professor de Relações Internacionais da UFGD

E-mail: [matheushernandez@ufgd.edu.br](mailto:matheushernandez@ufgd.edu.br)

Os direitos humanos são um tema marginal na área de Relações Internacionais no Brasil. Apesar da inegável proliferação de mecanismos, instrumentos e debates políticos internacionais a partir do fim da Guerra Fria, o tema, de certa forma, permanece negligenciado nas principais publicações brasileiras na área, em seus principais congressos e nas grades curriculares tanto em nível de graduação quanto em nível de pós-graduação.

Entretanto, essa não parece ser uma tendência inexorável. Observando com maior cuidado a produção sobre direitos humanos em Relações Internacionais, especialmente em nível de pós-graduação e entre jovens doutores, nota-se um interesse crescente das pesquisas pelos atores e processos envolvidos nos debates internacionais sobre direitos humanos. Um dos principais propósitos da *Monções* com esse dossiê sobre *Direitos Humanos & Relações Internacionais*, praticamente inédito no Brasil, é funcionar como uma plataforma para aglutinar tais pesquisas e promover um debate mais sistemático sobre esse assunto dentro do campo de Relações Internacionais.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

A temática de direitos humanos não é majoritária dentro do campo de Relações Internacionais, dentre vários motivos, porque ela perturba o edifício tradicional do campo. Além da tensão complexa - e não antagonismo - e reiteradamente debatida entre direitos humanos e soberania estatal, a área de direitos humanos, diferentemente de áreas como a economia ou segurança, não tem como preocupação primordial a regulação das relações interestatais propriamente ditas. Sua preocupação definidora recai muito mais sobre a forma como os Estados tratam seus próprios cidadãos e cidadãs. Essa pretensão “invasiva” de base faz com que as temáticas de direitos humanos tratem da relação entre escrutínio internacional e a relação governante-governado, central à reivindicação soberana dos Estados.

Diferentemente de outras organizações e regimes, o fim normativo de organizações e regimes internacionais de direitos humanos é o empoderamento de indivíduos e grupos diante dos Estados. Por tudo isso, a temática de direitos humanos inviabiliza, por exemplo, que o princípio da reciprocidade seja publicamente aventado em negociações internacionais, ou seja, o negociador de um Estado não pode dizer ao outro que seu país violará os direitos de sua população caso o outro Estado assim o faça. Por fim, o edifício tradicional do campo de Relações Internacionais é perturbado pelo potencial de aglutinação de entes não-estatais ao redor das temáticas de direitos humanos.

Um passo importante para a proliferação dos debates sobre direitos humanos nas Relações Internacionais no Brasil é reconhecer essas peculiaridades de modo que o campo de Relações Internacionais desenvolva - o que já vem ocorrendo - suas próprias formas de enquadrar e compreender os fenômenos dessa temática a partir do repertório teórico próprio às Relações Internacionais. Isso pode fazer com que a área supere definitivamente o dilema entre um ceticismo inócuo, de um lado, e um engajamento demasiadamente entusiasmado, de outro. Essa busca foi seguramente o principal dínamo deste dossiê e perpassa todos os artigos aqui publicados.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

O dossiê se inicia com a entrevista de *Samuel Moyn*. Esse professor de Harvard é o principal expoente de uma literatura contemporânea que se propôs a revisitar a narrativa da internacionalização dos direitos humanos incorporada pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos e por grande parte da produção construtivista e institucionalista das Relações Internacionais sobre direitos humanos. O pesquisador, de certa forma, sacudiu o campo de produção em direitos humanos nas Relações Internacionais ao lançar seu livro, *The Last Utopia*, em 2010. Nesse livro, ele contesta a linearidade histórica dessa narrativa e, mais do que isso, argumenta que os direitos humanos são apenas a última utopia surgida internacionalmente. O grande ponto do autor é dizer que os direitos humanos são construções políticas históricas, e não necessariamente o auge de um processo de evolução para o qual inevitavelmente a humanidade confluíu, como, segundo ele, parecem por vezes crer seus ativistas e pesquisadores engajados.

O primeiro texto deste dossiê é um ensaio crítico de *José Augusto Lindgren Alves*. Renomado diplomata brasileiro e experimentado nas temáticas de direitos humanos nas Relações Internacionais, Alves trata das dificuldades atuais do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos. Seu texto recupera brevemente a história da construção desse sistema no pós-Segunda Guerra, seu desenvolvimento inicial durante a Guerra Fria e a situação desse sistema de proteção internacional após a queda do Muro de Berlim, especialmente após a Segunda Conferência Mundial da ONU, conhecida como Conferência de Viena. Alves, participante ativo dessa Conferência, relata seus avanços, mas também destaca de maneira direta e incomum na literatura sobre direitos humanos o que ele identifica como desvios do pós-Viena. Ao final, reivindica, ainda que em tom assumidamente utópico, a reconstrução do sistema internacional de direitos humanos e suas concepções.



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Os debates sobre direitos humanos são marginais no ensino superior brasileiro, de forma geral, e nas graduações em Relações Internacionais no Brasil, de forma específica, mesmo estando o Brasil vinculado a quase todos os tratados internacionais do tema e apresentando padrões sistemáticos de violações. Esse é o ponto de partida de *Isabela Ramanzini* e *Marrielle Ferreira*. As pesquisadoras mostram como as análises legalistas e os estudos políticos sobre a presença dos direitos humanos no nível superior não dão conta das especificidades do tema para as Relações Internacionais. Diante disso, ancoradas em experiência desenvolvida na Universidade Federal de Uberlândia, as autoras apresentam um plano de ensino e pesquisa sobre direitos humanos condizente com os cursos de graduação em Relações Internacionais no Brasil.

*Cláudia Marconi* traz uma reflexão ainda incomum na literatura brasileira sobre Direitos Humanos e Relações Internacionais. A autora argumenta que o adjetivo “internacionais” não deve acompanhar necessariamente todos os direitos humanos, o que conduz a uma reflexão acerca de quais direitos impõem ou devem impor efetivamente obrigações a *outsiders*. Recusando a condição confortável de considerar “internacionais” todos aqueles direitos humanos incluídos em documentos internacionais, a autora se propõe a distinguir internacionalização dos direitos humanos, de um lado, e direitos humanos internacionais, do outro. Para isso, mobiliza tanto o campo da teoria política normativa, ainda pouco explorado nas Relações Internacionais no Brasil, quanto o campo da Teoria de Relações Internacionais propriamente dito, propondo, ao final, um caminho intermediário a partir do aporte solidarista da Escola Inglesa.

A temática da Justiça de Transição, tão cara à sociedade brasileira em 2014, também é alvo de grandes debates na literatura internacional sobre direitos humanos. Longe de ser consensual, esses debates se constroem a partir de disputas acerca dos significados dos processo de justiça transicional. O propósito de *Emerson Maione* é justamente apresentar e problematizar os debates sobre esse tema protagonizados pela área de Relações Internacionais. A partir do contraste entre abordagens realistas e construtivistas, o autor pondera a respeito da aplicação global das políticas de justiça



## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

de transição e avança a possibilidade de construção de abordagens e estudos mais críticos sobre o tema.

A contribuição de *Ângela Terto* e *Pedro Souza* trata de um tema ainda pouco trabalhado na produção de Relações Internacionais no Brasil: o reconhecimento internacional dos direitos LGBT. O texto analisa esse processo de reconhecimento de direitos humanos tanto em âmbito regional quanto internacional, evidenciando, a partir do destaque do caso brasileiro, as interações entre esferas domésticas, regionais e globais.

Já *Fernando Brancoli* coloca em discussão de forma crítica a complexa relação entre Islã político, direitos humanos e democracia. O argumento tem como ponto de partida a ideia de que o islamismo é disputado por uma série de interpretações e abordagens a respeito de como se pode acomodá-lo diante dos direitos humanos e da democracia. Nesse sentido, o autor propõe uma explicação com o intuito de compreender como o mundo muçulmano encara o esquema normativo dos direitos inalienáveis.

O dossiê se encerra com uma interessante conexão entre o campo de Análise de Política Externa e o campo dos direitos humanos. *Danielle Silva* e *Pablo Braga* promovem o diálogo entre tais campos, destacando, a partir da análise da política externa em direitos humanos do governo Lula, como a relação entre soberania e direitos humanos encerra dualidades complexas, as quais tornam peculiares os esforços para uma formulação de política externa brasileira nessa área.

Por fim, destaco a publicação em português do artigo de *Kathryn Sikkink* e *Martha Finnemore*. De autoria de *Gustavo Macedo* e *Renata Preturlan*, a primorosa tradução de *International Norm Dynamics and Political Change*, publicada em 1998 pela *International Organization* (que, juntamente com as autoras, gentilmente cedeu os direitos dessa tradução), dialoga diretamente com as preocupações daqueles que se debruçam sobre as temáticas de direitos humanos nas Relações Internacionais. Muitas vezes, os pesquisadores dessa área, especialmente no Brasil, se vêem entre o dilema da dimensão estratégica e da dimensão normativa. As autoras, apesar de não tratarem





## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ: DIREITOS HUMANOS E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

especificamente de direitos humanos, mostram como essas duas dimensões não são antagônicas ou contraditórias, ou seja, a presença de disputas estratégicas em debates sobre direitos humanos não indica necessariamente a mera instrumentalização da dimensão normativa. O destaque às disputas normativas, por sua vez, também não indica a inexistência de componentes estratégicos em jogo. Texto amplamente citado nos debates internacionais, pouco ainda se disseminou no debate brasileiro, o que, talvez, ajude a entender porque, muitas vezes, as pesquisas sobre direitos humanos e pesquisas de campos mais tradicionais das Relações Internacionais encontrem dificuldades para o diálogo no Brasil. Esperamos que mais essa tradução trazida pela *Monções* contribua para facilitar o acesso a estudantes e pesquisadores de origem lusófona.

Boa leitura!

Dourados (MS), em 16 de março de 2015.



## Entrevista com o professor Doutor Samuel Moyn (Harvard Law School)

### 1) Você poderia falar um pouco sobre sua trajetória acadêmica?

Eu sou historiador da história intelectual europeia por formação. Eu me constitui como um intelectual escrevendo sobre o desenvolvimento do pensamento moderno, com foco na França e Alemanha. Eu terminei minha tese de doutorado na University of California-Berkeley, em 2000, sobre a história da filosofia moral no entre guerras e a transferência da fenomenologia da França para a Alemanha e as origens do existencialismo (posteriormente, em 2005, foi publicada como *Origins of the Other: Emmanuel Levinas between Revelation and Ethics*).

Eu também tenho formação em direito na Harvard University – mas depois de algumas experiências trabalhando para o governo, eu logo vi que queria trabalhar como historiador profissional, apesar de ter interesses em outras áreas. Eu fiquei muito satisfeito de ter entrado para o Departamento de História da Columbia University, em 2001, logo depois de terminar meus estudos. Recentemente, principalmente por razões pessoais, me transferi para a Harvard University, atuando principalmente na Faculdade de Direito, mas também no Departamento de História.



**2) No campo dos direitos humanos você é associado com um pensamento crítico. Quais são suas principais influências nessa área?**

Eu tinha grande empolgação em relação aos direitos humanos internacionais na época em que estudava Direito. Essa era uma época, vale dizer, em que cursos sobre o assunto eram raros e não existia interesse pelos direitos humanos nos círculos das humanidades que eu frequentava até então. Eu gostei das aulas de direito internacional dos direitos humanos com Henry Steiner; sobre o direito dos conflitos armados com Theodor Meron; e sobre justiça de transição com José Zalaquett. Também foi nessa época que trabalhei para o governo. Passei três ou quatro meses no *National Security Council* trabalhando com a equipe que cuidava da implementação dos Acordos de Dayton e organizava a campanha de bombardeios no conflito do Kosovo.

Nessa época, tal campanha foi apresentada (na verdade, eu ajudei a apresentá-la dessa maneira) como parte de nossa preocupação com o genocídio e a memória do Holocausto e eu acreditava que a proteção dos direitos humanos seria um grande chamado nesse sentido. Aliás, eu ainda acredito que é moralmente válida. Mas eu também tive aulas com Roberto Mangabeira Unger, o filósofo brasileiro que é um dos fundadores dos *critical legal studies*. Eu acho que eu assimilei profundamente a sua crítica ao reformismo liberal minimalista – não como uma missão redentora, mas como uma proposta modesta – e isto provavelmente permaneceu como minha principal crítica aos direitos humanos nos meus trabalhos subsequentes.<sup>1</sup> Contudo, minha principal tarefa não tem sido elaborar uma crítica abstrata aos direitos humanos, os quais, aliás, eu admiro bem mais do que seus mais ferrenhos inimigos acadêmicos. Diferentemente, eu abordei o tema como um historiador profissional.

Nos meus primeiros anos como professor, eu lecionava um curso chamado “As Origens Históricas dos Direitos Humanos”, em uma época em que não existiam livros

---

<sup>1</sup> Moyn mobiliza esta crítica de Unger, originalmente pensada dentro do contexto do constitucionalismo norte-americano, aos direitos humanos internacionais na sua dura crítica ao trabalho de Beth Simmons (*Mobilizing for Human Rights*). Ver, Samuel Moyn, “Do Human Rights Treaties Make Enough of a Difference?”, In: Conor Gearty e Costas Douzinas (eds.) *The Cambridge Companion to Human Rights Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. (N.T.)



sobre o assunto. O clássico livro da historiadora Lynn Hunt, *Inventing Human Rights*, de 2007, foi um estímulo para este novo campo de estudo, mas foram minhas próprias reflexões sobre qual tipo de historiografia os direitos humanos merecem que me levaram a escrever sobre o assunto.

Originalmente eu queria produzir uma correção na historiografia (o que eu pensava que seria um pequeno desvio na minha carreira) e esta decisão resultou em *The Last Utopia: Human Rights in History* (2010), escrito em um ano sabático que passei no *Institute for Advanced Study*, em Princeton, em 2008-09. Ao buscar desenvolver a minha própria abordagem eu fui influenciado por muitos pensadores do passado e do presente, como Edmund Burke e Karl Marx, ambos defensores da ideia de que os direitos universais são resultados de contextos particulares; Marcel Gauchet e Richard Tuck, que correlacionaram a ascensão dos direitos individuais com a ascensão do Estado moderno; e Tony Judt e Claude Lefort, que refletiram profundamente sobre a ascensão da “anti-política” nos anos 1970, da qual, segundo tais autores, o crescimento da consciência dos direitos humanos era parte.



**3) Seu livro, *The Last Utopia*, gerou debates acalorados sobre quando os direitos humanos internacionais, como são entendidos hoje, vieram à tona. A historiografia geralmente os coloca nos anos 1940 e você argumenta que os anos 1970 devem ser o foco. Isso para não mencionar os que os conectam com o direito natural ou a Revolução Francesa. Você argumenta que tanto o declínio em importância do nacionalismo anticolonial quanto de um socialismo de caráter transformativo abriram caminho para uma utopia mais minimalista, os direitos humanos, ganharem o apelo popular que não tinham até então. Você reconhece que o argumento é controverso. Você poderia, por favor, explicar algumas das controvérsias que sua tese gerou e como você reagiu a elas?**

Eu fui surpreendido pela enxurrada de críticas, apesar, é claro, de ter escrito o livro para gerar um debate. Mas eu também sentia que estava falando coisas bem óbvias. Eu nunca quis negar as continuidades entre as temporalidades mais longas que vocês mencionaram e os direitos humanos em nossa era, mas eu queria romper com uma visão totalmente teleológica que sugere que os nossos direitos humanos são uma ideia ou um movimento esperando para acontecer desde o aparecimento de Jesus, ou a eclosão da Revolução Francesa, ou o término da Segunda Guerra Mundial. A maior parte das críticas ao meu trabalho foram direcionadas ao argumento inatacável de que sem estes episódios passados os direitos humanos não teriam a centralidade que eles têm hoje. Mas esta crítica, apesar de ser a mais comum, tem sido a menos interessante.

Na verdade, ela não capta o principal aspecto da minha intervenção, que foi mostrar o quão surpreendente, na verdade, é o fato dos direitos humanos terem atingido a escala e a importância que eles têm hoje – no nascimento de um movimento que cruza fronteiras, no restabelecimento da antiga prática imperialista da intervenção humanitária, e na “credibilidade” (como meu amigo historiador Mark Bradley coloca) dos direitos humanos para grandes estratos de pessoas, incluindo acadêmicos como filósofos e cientistas políticos que antes os menosprezavam. Se havia algum propósito no meu livro, era fazer estas pessoas refletirem sobre o quão recente é seu entusiasmo.



Em certa medida eu falhei, mas o argumento ainda é válido, até onde eu percebo. Uma crítica mais interessante ao meu trabalho é aquela que afirma que eu deixei de mencionar qualquer relação entre a história dos direitos humanos e a história da economia política - que é, de fato, uma séria fraqueza que estou tentando remediar no meu trabalho mais recente.

**4) Você tem se envolvido em debates com cientistas políticos e acadêmicos de Relações Internacionais. Você não se mostra convencido pelo material empírico que eles apresentam sobre a difusão das normas internacionais de direitos humanos e sobre a importância dos tratados internacionais. Você os critica por não concederem a devida atenção às contestações histórico-políticas que estas normas geram. Isto tem um apelo de caráter conservador, como você parece colocar. Você poderia, por favor, falar um pouco sobre isto?**

A minha preocupação é que a virada empírica da ciência política, que tanto nos ensinou, tenha agora atingido seus limites. Não pode haver dúvidas do grande avanço intelectual gerado pelo simples fato de se verificar a realidade e reunir dados a fim de saber se o mundo está melhor por causa dos direitos humanos. Obviamente, para se atingir esta clareza os acadêmicos que vocês mencionaram limitaram suas perspectivas, principalmente se focando no direito internacional dos direitos humanos, e, especialmente, nos tratados internacionais.

A mais conhecida acadêmica é a brilhante Beth Simmons, cuja obra-prima *Mobilizing for Human Rights* busca mostrar que tais tratados internacionais, como a Convenção Contra a Tortura, melhoraram os resultados relativos à proteção dos direitos humanos. Claro, há críticas de fundamentação empírica, talvez as mais interessantes vindas do professor de direito da University of Chicago, Eric Posner. Contudo, como se percebe, ao fim e ao cabo Posner basicamente concorda com Simmons que, em circunstâncias muito restritas, o direito internacional dos direitos humanos melhora ligeiramente a situação do mundo. Eu concordo com Posner de que o principal achado da recente virada empírica é principalmente de que a legislação dos



direitos humanos tem tido um efeito quase insignificante para o mundo – mesmo que seja positivo.

No entanto, ao contrário de Posner, eu não vejo isto necessariamente como uma derrota. Muita energia, e especialmente energia emocional e imaginativa, foi investida no projeto dos direitos humanos (o que ajudou a mudar muitas expectativas ao redor do mundo) para que ele não acabe sendo uma fonte de sentimento reformista no futuro. A questão, a saber, é se os achados empíricos ajudam a convencer os mais acríticos partidários dos direitos humanos de que suas estratégias iniciais falharam porque eles não fizeram do mundo um lugar muito melhor. Porque só depois o verdadeiro debate pode começar: ou mudam-se as estratégias de direitos humanos ou se busca alguma outra coisa para suplementá-los.

Na maior parte das vezes, eu sinto que a segunda alternativa é o melhor caminho. Nós devemos deixar os direitos humanos fazerem aquilo que eles fazem bem feito, que é principalmente estigmatizar as falhas dos Estados e especialmente no que diz respeito aos direitos civis e políticos de “primeira geração”, enquanto continuamos a explorar novas alternativas que os regimes e movimentos de direitos humanos não provêm – especialmente quando se trata de violações em massa. De maneira mais importante, nós precisamos desenvolver novas formas de ideologia e mobilização para confrontar o sofrimento no campo socioeconômico, no qual os direitos humanos provaram ser – se eu posso colocar desta forma – ainda mais inúteis quando comparado à dimensão das liberdades civis e políticas.



**5) Recentemente alguns pesquisadores argumentaram que o movimento dos direitos humanos é um movimento de elites e não propriamente um movimento popular. Este parece ser um ponto especialmente importante aqui na América Latina. Qual é sua opinião sobre isto? O que você acha que o movimento dos direitos humanos deve fazer para conquistar os corações e mentes das camadas mais pobres?**

Este é outro tópico sobre o qual novas investigações empíricas têm nos fornecido *insights* úteis. Já era óbvio para mim que em termos comparativos (os únicos termos que existem) os direitos humanos falharam em penetrar de forma significativa nos movimentos populares. Eu comparo esta noção com outras ideologias “ocidentais” que se espalharam pelo mundo todo e considero que o caso dos direitos humanos é limitado – mesmo que apenas pelo fato de ser uma ideologia tão jovem. Considere o cristianismo ou o comunismo: ambos claramente atraíram um grande número de seguidores em todo o mundo e no nível de afiliações não há comparação com a capacidade relativamente fraca de engajamento dos direitos humanos.

Na América Latina, as pesquisas da Kathryn Sikkink e outros revelam que, na maior parte das vezes, estamos lidando com um estilo de pensamento e mobilização que uniram as elites transnacionalmente, o que não foi pouco, especialmente face ao terror organizado transnacionalmente na era da Operação Condor. Mas isto não é o mesmo que a penetração em movimentos populares, o que é comumente ausente, ainda que ocorra em certos casos.

O mais novo estudo de James Ron e seus colegas, no que diz respeito à cena global, emprega os métodos empíricos mencionados acima para mostrar que tal penetração é de modo geral muito limitada.<sup>2</sup> Obviamente, como eu digo, este achado pode apenas significar que os direitos humanos estão ainda nos seus momentos iniciais. Mas eu sinto que a comparação com outras filosofias e abordagens levanta

---

<sup>2</sup> Para o link do estudo de James Ron e seus colegas, ver [https://www.opendemocracy.net/openglobalrights/james-ron-david-crow-shannon-golden/struggle-for-truly-grassroots-human-rights-move] (em 13 set. 2014). E para o pequeno comentário de Samuel Moyn sobre estudo, ver [http://www.humanityjournal.net/blog/human-rights-are-superficial] (em 13 set. 2014). (N. T.)





dúvidas sobre esta possibilidade. Concepções como nacionalismo e comunismo espalharam-se como fogo – muito rapidamente – ao redor do mundo, o que não parece estar acontecendo com os direitos humanos. Continuemos a observar e analisar.

**6) O Sistema de Direitos Humanos da ONU, especialmente o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (criado em 1993), tem desenvolvido “estratégias de campo” (ground strategies) com vistas a atingir as pessoas comuns. Qual é sua opinião sobre o papel dos órgãos de direitos humanos da ONU, especialmente o Conselho de Direitos Humanos e o Alto Comissariado?**

Geralmente eu não os vejo como ferramentas muito úteis. A história do Conselho de Direitos Humanos não é edificante, e a nova literatura como o livro de Rosa Freedman, *Failing to Protect: The UN and the Politicisation of Human Rights* (2014), sugere que uma organização de, por, e para os Estados é ainda previsivelmente falha em estabelecer um *enforcement* significativo, e, às vezes, mesmo um monitoramento justo e abrangente. Certas inovações como o sistema de Revisão Periódica Universal ao lado de vários dos chamados Procedimentos Especiais têm sido salutares.

No que diz respeito à criação do Alto Comissariado, é obviamente um grande acontecimento, e, consideravelmente, o otimismo ao redor dele é devido a figuras como Navi Pillay, que em momentos cruciais, foi capaz de chamar a atenção do mundo para graves violações de direitos humanos. Mas nem mesmo o Alto Comissário pode afetar a equação básica de poder na Organização.

No meu trabalho histórico, eu argumentei que os direitos humanos se tornaram uma ideologia popular (claro, especialmente entre as elites) apenas quando tiveram condições de evitar as Nações Unidas, trabalhar por fora dela, pois nela os direitos humanos permaneceram na obscuridade durante e depois da redação da Declaração Universal (1948). Mas este mesmo processo significou que um número muito maior de pessoas pôde reivindicar a definição do que eram os direitos humanos



e o que eles demandavam, inclusive cada governo dos Estados, bem como cada uma das crescentes constelações de grupos da sociedade civil. Em troca da relevância, os direitos humanos tiveram que passar a conviver também com a cacofonia.

**7) Em sua visão, qual é o debate atual mais interessante no campo dos direitos humanos? Quais são os caminhos futuros da sua pesquisa?**

Como eu mencionei, eu estou atualmente respondendo às justificadas críticas ao meu trabalho anterior: de que eu contei a história dos direitos humanos como se a história da economia política não importasse. Agora eu estou escrevendo um novo livro que conectará estes tópicos. O ponto central da narrativa é que a história dos direitos humanos na verdade segue de perto a trajetória da história da evolução da economia política global desde a Segunda Guerra Mundial. Em uma fase inicial, as nações foram encarregadas de prover crescimento guiado pelo Estado e a Declaração Universal refletiu este consenso, oferecendo essencialmente uma carta para os Estados de bem-estar nacionais.

A fase mais interessante começou com a crise do Estado de bem-estar social em meados dos anos 1970, em conexão com a renovação do sistema de Bretton Woods, o choque do petróleo, e o início do que alguns chamam de neoliberalismo. Milton Friedman ganhou o prêmio Nobel em 1976 e a Anistia Internacional em 1977, e a parte final do meu livro tenta interpretar essa convivência entre o fundamentalismo de mercado e os direitos humanos desde essa época. Ao contrário de alguns marxistas, eu não vejo esta conexão como estreita e necessária. De qualquer forma, é verdade que os dois fenômenos compartilham certas características, notavelmente seu *ethos* individualista e suas consequências antiestatais: ambos tomaram como seus principais alvos o Estado de bem-estar autárquico, especialmente no sul global.

O que eu estou tentando fazer ao elaborar estas observações, contudo, não é “descartar” os direitos humanos como outra espécie de ideologia neoliberal. Ao invés disto, eu estou tentando relatar uma história trágica: desde o seu nascimento, os regimes e movimentos de direitos humanos podem ter adquirido a capacidade de



estigmatizar Estados por violações de direitos civis e políticos, mas têm assistido impotentes à ascensão de certa forma de capitalismo global desregulamentado, que pouco afetaram. Se estivermos preocupados com as depredações cometidas pelo atual regime da economia política, os direitos humanos provavelmente não ajudarão a contestá-los.

**Entrevista conduzida pelos professores Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD) e Emerson Maione de Souza (UFF), em 08 de setembro de 2014.**



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **DIFICULTADES ACTUALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS\***

## **DIFICULDADES ATUAIS DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROMOÇÃO E PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS**

**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

Diplomata

Cônsul Geral do Brasil em Barcelona

E-mail: lindgrenja@aol.com

### ***UNA PRECISIÓN NECESARIA***

El sistema internacional de los derechos humanos fue creado poco a poco, después de la Segunda Guerra Mundial, por las Naciones Unidas, para tratar de los derechos fundamentales de todos los seres humanos en tiempos de paz. La promoción y la protección de esos derechos eran previstas como área de cooperación prioritaria, indicada en el Artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas, porque, en consecuencia de los horrores de la Segunda Guerra Mundial, esos derechos eran vistos tanto en función de su valor intrínseco, como también por su valor preventivo de guerras y inseguridad. Los derechos humanos nunca fueron y no pueden ser instrumentos suficientes *per se* para acabar con conflictos ya iniciados, sean ellos guerras internacionales, sean conflictos armados de carácter civil, entre gobiernos e insurgentes o entre facciones dentro de los Estados. Para los conflictos bélicos y amenazas militares a la paz, las Naciones Unidas disponían, desde su creación, del Consejo de Seguridad, que nunca hizo parte regular del conjunto de órganos con competencia en materia de derechos humanos. El Consejo de Seguridad es, todavía

---

\* Texto de base para aulas dadas no curso sobre “Conflictos Actuales y Cooperación Internacional”, dentro do tema “Construcción de la Paz, Derechos Humanos y Cooperación Internacional”, da Universidad de Barcelona, no verão de 2014.



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

hoy, para protección de esos derechos, un recurso extraordinario, aunque muchas veces necesario y que parece cada día más común.

Teniendo esa delimitación como punto de partida, el “sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos” *stricto sensu*, del qué hablaré en esta oportunidad, podría quizás ser definido como el conjunto de instrumentos y mecanismos internacionales que fueron siendo establecidos gradualmente por los órganos competentes de Naciones Unidas desde que la Asamblea General aprobó y proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el 10 de diciembre de 1948. El objetivo del sistema es garantizar la observancia por todos los Estados de los derechos definidos esa Declaración.

Aquí soy llevado a hacer otra precisión. Es indiscutible que la nueva rama del Derecho Internacional conocida como “Derecho Internacional de los Derechos Humanos” fue iniciada por la Declaración Universal de 1948. Pero en ese mismo año, siete meses antes de la proclamación de la Declaración Universal por la Asamblea General de la ONU, ya había sido aprobada, en Bogotá, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Así como en 1950 se adoptó en Europa la Convención Europea de Derechos Humanos, con su Corte supranacional ubicada en Estrasburgo. Es decir que los derechos humanos no han sido inventados, ni siquiera consagrados internacionalmente por primera vez, por las Naciones Unidas. Hay sistemas regionales en el continente americano, en Europa y en África que funcionan en paralelo, sea como antecedente, sea como complementación, muchas veces con más fuerza, que el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, la Declaración Universal, como su propio nombre indica, es la única que se propone promover y proteger a los derechos humanos en el ámbito planetario, con aplicación en todos los Estados y territorios no independientes. Si esto era un hecho real o un ideal y programático en 1948, vamos a verlo un poco más adelante.

Una tercera precisión me parece conveniente antes de hablar de las dificultades actuales del sistema internacional de derechos humanos. Es que, desde un punto de vista doctrinal, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos también



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

se subdivide en dos grandes ramas: la de los derechos humanos propiamente dichos y la del llamado Derecho Internacional Humanitario. Los derechos humanos propiamente dichos cuentan con los instrumentos jurídicos, es decir convenciones, pactos y mecanismos de supervisión a que uno normalmente se refiere cuando habla del sistema internacional de derechos humanos. El Derecho Humanitario se desarrolla e implementa con base en las Convenciones de Ginebra sobre el comportamiento de los Estados en situación de guerra, más específicamente sobre el tratamiento que debe ser dado a los civiles y prisioneros, y la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, o Derecho Internacional de los Refugiados – a que hoy se agregan las personas desplazadas en general.

Con estas últimas aclaraciones, puedo adelantar que una de las dificultades actuales del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos existente deriva exactamente de la **confusión y mezcla que hoy día se hace permanentemente entre las dos ramas y tres disciplinas distintas, aunque complementarias**, del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, las cuales tienen aplicabilidad, o posibilidad real de implementación, totalmente distintas. Y esto ocurre, comprensiblemente, por acción del propio Consejo de Derechos Humanos, desde que ese principal órgano del sistema con sentido estricto ha sido transformado en órgano permanente, vinculado a la Asamblea General, en 2006. En el afán de buscar alguna mejora para situaciones de conflicto armado en que las ramas “humanitarias” no son capaces de ofrecer solución, el Consejo intenta actuar. Y los conflictos hoy son más frecuentes, dispersivos y complejos que lo eran hasta los años 80 del siglo XX. Sin embargo, lo máximo que el Consejo de Derechos Humanos puede hacer es lo mismo que hace en situaciones no bélicas: establecer comisiones de inspectores para examinar la situación, si posible *in loco*, de las poblaciones afectadas, y apelar para una supuesta conciencia ética de las partes en conflicto. Es evidente que tales iniciativas no tienen ningún efecto moral junto a quien ya optó por la violencia, sean ellos gobiernos, fuerzas insurgentes, y, menos aún, terroristas. Por más convincentes que los informes de tales inspecciones lo sean, la tendencia es que



## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

permanezcan sin efecto, tanto entre las partes en conflicto, como en el Consejo de Seguridad, único órgano de las Naciones Unidas con capacidad legal, fijada por la Carta de San Francisco, para actuar en la materia.<sup>†</sup>

Hay, por otro lado, otros factores, internos y externos al sistema que causan daños irreparables a su capacidad de actuar con resultados favorables a los derechos humanos. Son esos otros factores que intentaré analizar.

### ***LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA HASTA EL FIN LA GUERRA FRÍA***

Sin hablar de las ideas doctrinales, filosóficas y religiosas, que fundamentan la concepción de los derechos humanos como derechos sin los cuales la vida de cualquiera persona se queda indigna o imposible, la historia del establecimiento del sistema internacional para su promoción y protección por Naciones Unidas es bastante conocida. Ella puede ser descrita en términos políticos como una eterna disputa entre las nociones de intervención y de soberanía.

Todos sabemos de las reservas, y hasta mismo el rechazo, por la comunidad internacional con respecto a la posibilidad de acompañamiento de situaciones concretas, a la supervisión de los derechos humanos dentro de los Estados, ya que eso representaría una violación al principio de la no-intervención en asuntos internos. Tal principio jurídico, que resulta de la soberanía de los Estados, es base doctrinal de las relaciones internacionales desde el fin de la Guerra de los Treinta Años, habiendo fundamentado los Tratados de Paz de Westfalia que terminaron con las guerras de religión en Europa del Siglo XVII. Por esa razón, ha sido consagrado en el Artículo 2, Párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas, de 1945, como principio esencial para el

---

<sup>†</sup> Al escribir estas líneas, pienso en los excelentes informes sobre Siria, presentados regularmente por el presidente de la comisión creada para ese caso, Paulo Sergio Pinheiro, los cuales, si hubiesen sido tomados en consideración por las partes interesadas de afuera, evitarían, por lo menos, las ayudas externas a grupos insurgentes, ayudas esas responsables en gran parte por la situación en que ese país se encuentra ahora, retallado por facciones rivales étnico-religiosas y un “califato Islámico” – el ISIS - totalmente ilegal y contra todos, dentro de su territorio reconocido internacionalmente.



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

funcionamiento de la nueva Organización. Precisamente porque la noción de soberanía estatal correspondía a una necesidad histórica de muchos siglos, el sistema de protección a los derechos humanos, una creación nueva, siempre ha tenido gran dificultad para superarla.

La desconfianza con relación a todo lo que pudiese atentar contra la noción de soberanía estatal ha sido siempre tan fuerte que, hasta la década de 1970, la antigua Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, órgano subsidiario del Consejo Económico y Social con mandato para tratar de los temas de derechos humanos, no se permitía a sí misma el derecho de emitir opiniones sobre quejas de violaciones llevadas a su conocimiento. Poco a poco, sin embargo, esa situación de autolimitación de la Comisión fue superada. Desde los años 70, particularmente delante la situación de los territorios árabes ocupados por Israel y de los absurdos, conocidos y denunciados internacionalmente, del régimen de *apartheid* en Sudáfrica, la Comisión de Derechos Humanos decidió acoger las comunicaciones de las víctimas, examinarlas y hacer recomendaciones sobre las situaciones de violación sistemática de derechos humanos en esos lugares.

Ese tipo de actividad se tornó todavía más incisiva, ejerciendo presión moral más amplia, aplicada a cualquiera situación nacional, después que la Asamblea General, en 1975, chocada con las violaciones de derechos humanos en el Chile del Gobierno Pinochet, decidió crear un Grupo de Trabajo para acompañar ese caso. Esa decisión fue seguida por resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos estableciendo relatores especiales para otros casos específicos, así como un grupo de trabajo para estudiar, con base en testimonios e informes variados, el fenómeno de las personas “desaparecidas” bajo los regímenes militares en América Latina. De ahí en adelante ha crecido el número de relatores especiales designados para examinar situaciones de Estados y de “relatores temáticos” para analizar violaciones ocurridas en todo el mundo.

Hasta el fin de la Guerra Fría, en el final de los años 80, el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, con sus defectos y virtudes,





## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

tenía como órganos competentes, en las Naciones Unidas, además de la **Asamblea General** y del **Consejo Económico y Social (ECOSOC)**, la **Comisión de Derechos Humanos**, que se reunía regularmente en Ginebra por 45 días, en febrero y marzo. Esta, a su vez, tenía como órgano subsidiario una **Subcomisión de Prevención de la Discriminación y Protección de Minorías**, compuesta de expertos individuales elegidos por los Estados miembros de la Comisión y encargada de realizar estudios y proponer acciones a la Comisión. Era de la Subcomisión que salían muchas de las propuestas de convenciones y mecanismos de supervisión existentes. Y era de todos esos órganos, pero especialmente de la Comisión de Derechos Humanos, que salían las **resoluciones sobre situaciones**, divulgadas por la prensa como verdaderas mociones de condena a los países. Esas resoluciones disfrutaban de popularidad como una manifestación internacional capaz de avergonzar los gobiernos respectivos. Y es innegable que ese tipo de presión, estrictamente moral, sin violar las soberanías, muchas veces generaba resultados positivos junto a gobiernos autoritarios y dictatoriales, produciendo mayor control sobre sus fuerzas de represión, disminuyendo los casos de torturas o “desapariciones” y llegando a impulsar la liberación de algunos presos políticos. Dentro de la misma lógica, a pesar de ignorados de inicio por los Estados acusados, estos también, muchas veces, como prueba de sus buenas intenciones, acababan por aceptar visitas de los relatores y, conforme las políticas de apertura o cierre, cooperar o no con ellos.

Los “**relatores temáticos**”, cuyo mandato no era de examinar situaciones nacionales individualizadas, sino fenómenos generales de violación de algunos derechos en cualquier parte del mundo eran pocos, pero respetados. Los más conocidos eran: **el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias**, **el Relator sobre Ejecuciones Arbitrarias y Extrajudiciales** y **el Relator sobre la Tortura**. Poco a poco se fueron añadiendo otros sobre la libertad de religión, la violencia contra la mujer etc. Pero hasta el final de los años 1980 el total no era más que seis o siete, lo que permitía la lectura atenta de los informes y recomendaciones. Por eso, la



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

renovación de sus mandatos era asunto sensible, que generaba también discusiones entre las delegaciones y amplia repercusión en la prensa.

Menos conocidos del público, pero seguramente más importantes como instrumentos normativos del sistema, eran los **seis pactos o convenciones** que formaban el cuadro de obligaciones jurídicas del “Derecho Internacional de los Derechos Humanos”, que los Estado se iban auto-imponiendo al subscribir cada uno de esos tratados. Todos ellos contaban con mecanismos de acompañamiento de su aplicación por los respectivos Estados-partes, creados por estipulaciones de esos mismos instrumentos. Por eso eran – y son todavía - llamados “**órganos de tratados**”.

Aquí hago cuestión de enmarcar que los instrumentos jurídicos, dotados de fuerza legal, eran solamente seis, no una infinidad de normas ultra-detalladas para cada grupo de personas que hoy nadie consigue siquiera leer. Los instrumentos existentes en el final de los años 80 eran:

- El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, de 1966
- El Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966
- La Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, de 1965
- La Convención para la Eliminación de Discriminación contra la Mujer, de 1979
- La Convención Contra la Tortura y Tratamientos Crueles, Deshumanos o Degradantes, de 1983
- La Convención sobre los Derechos de los Niños, de 1989.

Ese era el cuadro general del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos existente cuando se dio la caída del Muro de Berlín, en noviembre de 1989, hito histórico que simboliza el fin de la Guerra Fría. Considerado por muchos como triunfo del Occidente liberal sobre el totalitarismo comunista, ese final de la confrontación bipolar de los dos grandes bloques antagónicos propició un



**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

entusiasmo internacional renovado con la idea de los derechos humanos. Ellos pasaron a ser vistos entonces, por militantes y por el público en general, como una utopía realizable, en un mundo ya sin rivalidades ideológicas y sin amenazas de destrucción por la carrera armamentista entre superpotencias.

### ***LA CONFERENCIA DE VIENA DE 1993 COMO DIVISOR DE AGUAS***

Fue en ese clima de optimismo y esperanza que se convocó el evento que iba a constituir el punto culminante de los derechos humanos en el área internacional: la Conferencia Mundial de Viena de 1993. Aunque entre la presentación de la idea original, en la Asamblea General de fines de 1989, y su realización, en junio de 1993, hubiesen ocurrido cambios de escenarios demostrativos de que el optimismo del periodo era demasiado, como las guerras en la ex Yugoslavia y en Angola o las manifestaciones terroristas del fundamentalismo islámico en Argelia, las personas actuantes en general interpretaban los derechos humanos como una fuente de esperanza. No solo los veían como un objetivo de concretización universal, sino también como un instrumento directivo para orientar las sociedades en el rumbo del progreso social. Fue con ese sentido que se realizaron tanto la Conferencia de Viena sobre Derechos Humanos, en 1993, como todas las grandes conferencias de Naciones Unidas en la misma década, empezando por la llamada Rio-92 sobre medio ambiente y desarrollo, que la precedió en Rio de Janeiro. Las siguientes aprovecharían reconocidamente el espíritu constructivo y los progresos conceptuales de Viena como base para los documentos finales, adoptados en El Cairo, en 1994, sobre Población y Desarrollo; en 1995 sobre Desarrollo Social en Copenhague y sobre la Mujer en Beijing, y en 1996, en Estambul, por la Habitat-II, sobre Asentamientos Humanos.

La Conferencia de Viena de 1993, en su Declaración y Programa de Acción, representó, de hecho, un progreso extraordinario para los derechos humanos en el contexto internacional. Aunque otras formas de presentación de los avances de Viena



**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

sean posibles, yo normalmente los distribuyo en cuatro desarrollos evolutivos nunca antes observados tan claramente:

- 1) la afirmación consensual de su **naturaleza universal indubitable** (Pár. 1 de la Declaración), cambiando totalmente la impresión inicial, generada en 1948 por la Declaración Universal, de que los derechos humanos, formulados originalmente por el Iluminismo racionalista europeo, eran una imposición “colonialista” de Occidente sobre los demás;
- 2) el reconocimiento de la **importancia de los particularismos nacionales y regionales, que deben ser tomados en cuenta, pero en equilibrio con los derechos humanos**, que necesitan siempre ser respetados (Pár. 5), permitiendo así la valoración adecuada de las culturas no-Occidentales, desde que ellas no violen los derechos humanos universales reconocidos internacionalmente;
- 3) la reafirmación del **derecho al desarrollo como un derecho humano universal** (Pár. 10), que culmina, pero no condiciona la realización de **la igualdad e indivisibilidad de todos los derechos** humanos (Par. 1 y otros). Conforme fue reconocido en Viena, el derecho al desarrollo constituye un derecho “de tercera generación”, como el derecho a la auto-determinación de los pueblos, importante para garantizar la implementación de los derechos individuales de todos;
- 4) el reconocimiento de **la legitimidad de la preocupación internacional con los derechos humanos**, cuya promoción y protección deben ser un objetivo prioritario de las Naciones Unidas (Par. 4), luego no violan el principio de la no-intervención en asuntos internos.

Después de la adopción consensual de esos conceptos explicativos por una reunión oficial que congregó representantes gubernamentales y no-gubernamentales de todos los países y culturas del mundo, no tiene sentido insistir en decir que los derechos humanos son una invención de Occidente, ni que la supervisión de



## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

situaciones nacionales por las Naciones Unidas viola el principio de la no-intervención. Los Estados que aún utilizan la doctrina de la soberanía para evitar la supervisión internacional de su situación lo hacen en clara contradicción con lo que ellos mismos aprobaron. Carecen de actualidad, pues, las afirmaciones de algunos académicos, casi siempre de Occidente, de que los derechos humanos son valores eurocéntricos, cuyo respeto no se puede esperar en sociedades no-europeas. Aparentemente tolerante, tal afirmación hoy es anacrónica, cuando no egocéntrica y arrogante.

Solo por esos progresos aprobados por todos los países de un mundo ya sin colonias – antinómica a la situación de las Naciones Unidas en 1948, predominantemente Occidental al adoptar la Declaración “Universal” – la Conferencia de Viena hubiera representado un divisor de aguas en materia de derechos humanos. Pero además de esos y otros avances conceptuales, Viena hizo recomendaciones sumamente importantes en el Programa de Acción, como la propuesta de creación de un Alto Comisionado para Derechos Humanos en Naciones Unidas, el apoyo al estudio de un Tribunal Penal Internacional por la Comisión de Derecho Internacional, la coordinación entre los mecanismos de control para evitar superposiciones y ofrecer racionalidad a la presentación de informes por los Estados. Hizo también sugerencias diversas para garantizar los derechos universales de los integrantes de grupos hasta entonces en posición de inferioridad social: las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, las poblaciones indígenas, los trabajadores migrantes, los portadores de deficiencias y, especialmente, la mujer y los niños.

Es importante notar que todas las recomendaciones hechas en Viena sobre minorías o llamados grupos vulnerables, para los cuales sería conveniente una atención política especial, eran realistas: no proponían nada más que lo particularmente necesario para el goce de sus derechos universales. Si algo pasó después, creando derechos especiales para esos y otros grupos – y es evidente que pasó -, la idea no venía de Viena, que no inventó nuevos derechos para cualquier categoría de miembros del género humano.



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

Medidas especiales para grupos, minorías culturales o pueblos específicos pueden ser justificadas como forma de acción afirmativa temporaria para alcanzar mejoras individuales o comunitarias en situaciones delimitadas. Previstas desde 1965 en la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial, esas medidas son recomendables, pero no deben ser confundidas con los “derechos humanos”, consagrados en la Declaración de 1948. En términos prácticos y doctrinales, derechos específicos y permanentes de personas o de grupos deshacen, por principio, la esencia misma de la noción de derechos humanos universales. La propia Declaración de los Derechos de las Personas Pertenecientes a Minorías Nacionales o Étnicas, Religiosas y Lingüísticas, de 1992,<sup>‡</sup> insiste en que se trata de los derechos humanos universales **de las personas** pertenecientes a las minorías, como grupos vulnerables de personas olvidadas o discriminadas.

Los derechos son de todos los seres humanos, que, en ciertos casos, exigen algún tipo de protección especial para su goce. Aunque necesiten apoyo especial para su realización en ciertos casos, esos derechos son humanos porque su titular es un ser humano jurídicamente igual a los demás, no porque sea miembro de cualquier cultura, comunidad o minoría, en cualquier parte del planeta.

---

<sup>‡</sup> Cito esa declaración, ya del periodo pos Guerra Fría, aunque ella me parezca un primer documento “posmoderno”, contradictorio con los derechos humanos universales, con su insistencia más fuerte en la manutención de las diferencias de los grupos que en la libertad de las personas dentro del grupo.



**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

***DESVIACIONES CONTEMPORÁNEAS DE LO ACORDADO EN VIENA***

Una de las causas intrínsecas más profundas de las dificultades por que pasa ahora el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos viene precisamente de la confusión que se hace entre los derechos culturales y los llamados “derechos de las culturas”.

Los llamados derechos culturales de la Declaración Universal de 1948 (previstos en el Artículo 27, pár. 1) y del Pacto respectivo de 1966 (Artículo 15), considerados como “derechos de segunda generación” junto con los derechos económicos y sociales, son derechos del individuo, de participar de los beneficios de la ciencia y de la cultura a que pertenece. No se trata de “derechos de culturas” superiores a los derechos de las personas que las integran. Los derechos humanos culturales incluyen la libertad fundamental de integrar o cambiar de cultura, de seguir o no aceptar tradiciones discriminatorias. Así como la libertad de religión incluye la posibilidad individual de elegir libremente y cambiar de religión, de ser creyente o ateo, de observar o de no seguir los dogmas de ninguna creencia.

Es evidente que no quiero aquí restar importancia a las culturas y a las diferencias. Ellas son elementos útiles para la auto-afirmación personal, de la identidad auténtica de cada uno, así como enriquecen la convivencia de nuestras sociedades, todas crecientemente mezcladas. Sea como ingredientes que se mezclan para crear una comunidad más grande, sea como elementos que no se fusionan, pero conviven de manera harmónica, intercambiando valores, aspiraciones y conocimientos, el hecho de pertenecer a una o más culturas, religión, raza, género y orientación sexual es inherente a nuestra personalidad humana. Puede y debe ser asumido, no ocultado o tratado como causa de discriminación.

Todavía, como que olvidando las nociones de Viena, cuando uno se pone contra una tradición inicua, atentatoria, por ejemplo, a los derechos de la mujer, como la mutilación del clítoris o el ocultamiento del rostro, la punición por lapidación o la



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

imposibilidad de elegir sus creencias, luego otros lo acusan de prejuicio, de intolerancia, de ser discriminador y reaccionario, de no respetar las diferencias de culturas. Yo, de mi parte, tranquilo con mi conciencia, no tengo ninguna duda de que la obsesión con el “derecho a la diferencia”, recién concebido en el Occidente como protección a terceros contra el eurocentrismo iluminista, es hoy una forma de legitimación de tradiciones absurdas y uno de los obstáculos más insidiosos a la protección de los derechos universales. Por eso vengo insistiendo en el CERD, desde 2002, hasta hoy, con poco éxito, que, así como los países de destino deben respetar las culturas de origen de los inmigrantes, los candidatos a la inmigración deben aprender a respetar todas las leyes, costumbres, prácticas, restricciones y libertades de los países de acogida.<sup>5</sup>

Como ya he dicho arriba, no tengo ninguna dificultad con la aceptación de las diferencias culturales, nacionales, religiosas, de género, de preferencia sexual o cualquier otra que no violen derechos de la persona humana. Todas pueden y deben coexistir, teniendo para protegerlas los derechos humanos universales internacionalmente reconocidos. Pero estoy seguro de que, de una forma todavía más amenazadora que los llamados “valores asiáticos” o simplemente no-occidentales, el fundamentalismo “políticamente correcto” del derecho a la diferencia, falsamente liberal y progresista, hoy hegemónico en el discurso de los derechos humanos, justifica *a contrario sensu* las tendencias crecientemente racistas, ultranacionalistas y fascistas que vienen ganando elecciones en la Europa democrática. Sin hablar de la justificación “intelectual” que propician en sentido directo al fundamentalismo religioso, tribal o étnico, opresivo e igualmente peligroso, quizás terrorista, de los otros.

Cuando me refiero aquí a los “valores asiáticos” de que tanto se habló críticamente durante y después de la Conferencia de Viena, creo importante resaltar

---

<sup>5</sup> Al escribir estas líneas, leo con alegría que la Corte Europea de Derecho Humanos determinó por un fallo de 01 de julio de 2014 que la llamada “ley del velo” francesa, que desde 2011 prohíbe y pune el uso de traje ocultador del rostro (*burka* o *nikab*), no viola la libertad de expresión ni de religión de la mujer musulmana que había recurrido a ese tribunal regional. Aprobado por 15 a 2, el fallo es un paso importante en favor de los derechos humanos de la mujer contra los absurdos empleados en nombre del “políticamente correcto”.





## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

que ninguna delegación asiática o africana en aquella ocasión rechazó la idea de derechos humanos fundamentales *per se*, como aún se piensa en algunos círculos euro-americanos. China, con razón doctrinal incontestable, recordó que los derechos humanos son resultado de la historia de cada país. Malasia y Singapur recordaron que, para ellos, lo colectivo es superior a lo individual, teniendo los ciudadanos derechos y deberes con la sociedad – tal como reconoce la Declaración Universal desde 1948 (Artículo 29). Los islámicos tampoco negaron la idea de los derechos humanos, intentando, al contrario, identificar en la religión su origen. Lo que todos los no-occidentales, inclusive los latino-americanos, hicieron concretamente fue buscar, de un lado, el reconocimiento de la igualdad e indivisibilidad de todas las categorías de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que ha sido plenamente obtenido en la Declaración de Viena. En cuanto a los asiáticos, lo que querían justificadamente, y también lograron obtener en términos aceptables por todos, fue un equilibrio entre el universalismo de los derechos humanos y el particularismo de las culturas, tradiciones y sistemas políticos de cada Estado, que incontestablemente necesitan ser llevados en cuenta.

### ***VIENA COMO VÍCTIMA DE SU PROPIO ÉXITO***

Mientras muchos de los avances de Viena han sido distorsionados *a posteriori*, hay algunos aspectos por los cuales se puede decir que Viena, víctima de su éxito momentáneo, fue realmente inductora de errores. Uno de ellos proviene de la amplitud quizás demasiado larga de los campos de interés para los cuales hizo recomendaciones. Al abrir – o aceptar abrir, ya que los aportes venían de los Estados – el abanico de atenciones a muchos temas nuevos, a tantos grupos específicos, a situaciones de tensión militar entre países donde no tenía condición para actuar, la Conferencia dio la impresión de que los derechos humanos serían solución para todo. De ahí adviene la decepción actual de mucha gente con el tema, o el ridículo de que se



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

burla la corriente expresión francesa *droits-de-l'hommisme* (“derechos-del-hombreismo”) como un sustituto anodino de la verdadera política. Esta se encuentra hoy resumida, como lo sentimos todos, a la administración competitiva de la economía hacia el crecimiento del PIB, con o sin auxilio del multiculturalismo como ideología social.

Es verdad que la Conferencia de Viena, al formular su Programa de Acción ambicioso para el sistema internacional de derechos humanos, no parece haber atentado para las señales ya visibles de que un otro tipo de sistema, más absorbente y abrumador se estaba afirmando en todo el mundo. De hecho, en 1993, los indicios no pasaban de señales, que se confirmarían concretamente a partir de 1998, con la secuencia de crisis en México, Brasil, Japón y los “tigres asiáticos”, seguidas después en Estados Unidos Y Europa. En lugar de la esperada democracia liberal con justicia, lo que vino a imponerse en el mundo fue el neoliberalismo salvaje, sin contrapesos ni preocupaciones de justicia social, con ayuda directa del capitalismo financiero especulativo, creador o destructivo conforme sus intereses inmediatos. Lejos de las libertades fundamentales deseadas, la única libertad que se imponía realmente al planeta era la libertad del mercado.

En ese sistema que se globalizaba, con el mercado como factor determinante de todas las acciones o *performances*, quizás como el único valor universal disponible, cualquier esperanza de ayuda al desarrollo, cualquier institución de seguridad social, cualquier apoyo a los derechos fundamentales de todos, especialmente en el campo económico y social, eran estorbos a la competitividad. En otras palabras: la **paradoja esencial de la época era que Viena estimuló ideas e iniciativas en defensa de derechos humanos que requerían más Estado, y más cooperación entre Estados, en un período en que el sistema socio-económico exigía menos Estado, teniendo por ideal el llamado “Estado mínimo”**. Con eso, las expectativas creadas por las buenas recomendaciones de la Conferencia de 1993, especialmente en términos de derecho al desarrollo y de los derechos económicos y sociales en general, pasaban a tener todavía



**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

menos posibilidad de realizarse. Especialmente considerando los campos alargados por los cuales las recomendaciones de Viena se embreñaron.



**JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

## **LA MULTIPLICACIÓN DE INSTRUMENTOS Y MECANISMOS**

Para intentar mejorar la situación de ciertos grupos de personas, mencionados o no en la Declaración de Viena, el sistema de promoción y protección a los derechos humanos pasó a multiplicar normas, mecanismos y obligaciones más allá de lo tolerable. Mientras antes había seis tratados principales que componían el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ahora ya hay nueve - o diez, si uno agrega a los pactos y convenciones de las Naciones Unidas el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre los pueblos indígenas.

Los nuevos instrumentos jurídicos creados por Naciones Unidas, que se añaden a los seis existentes en 1989, son la **Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y los Miembros de Sus Familias**, de 1990, la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades**, de 2006, y la **Convención para la Protección de Todas las Personas contra Desapariciones Forzadas**, también de 2006. En contraste con los 25 artículos que tenía la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965, primero tratado adoptado en seguimiento a la Declaración Universal de 1948, la Convención sobre los Derechos de Trabajadores Migrantes, de 1990, por ejemplo, tiene 93. De un total de seis órganos de tratados en 1989 el número de esos mecanismos de implementación creados por las convenciones es ahora de once.\*\*

El Convenio 169 de la OIT sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales, de 1989, en vigor desde 1991, es un caso *sui generis*. Su forma y su substancia son las de un tratado de derechos humanos completo como los dos pactos internacionales de 1966 juntos, pero vuelto específicamente para los indígenas y como derechos colectivos. No negociado ni adoptado por los órganos regulares del sistema

---

\*\* A los diez órganos de tratados regulares de cada uno de los instrumentos mencionados en este texto, de antes y de después de 1989, suele agregar el nuevo Subcomité para la Prevención de la Tortura, en funcionamiento desde 2007, que realiza investigaciones *in situ* a presidios de Estados-partes de la Convención contra la Tortura que aceptan ese tipo de procedimiento, previsto en el Protocolo Adicional a la Convención, de 2002.



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

internacional de promoción y protección de derechos humanos, cuyos miembros probablemente no aceptarían los derechos especiales, no universales, que creaban, ese convenio irregular y desplazado en su origen fue adoptado como instrumento obligatorio de la OIT, teniendo inclusive su propio órgano de supervisión en el marco de esa organización dedicada a causas laborales. Sin embargo, como los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas aprobaron, en 2007, con dificultades que perduraron más de quince años, una Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, de naturaleza recomendatoria, el Convenio 169 de la OIT ha sido asimilado al sistema regular de derechos humanos, pasando a constituir objeto de cobranzas por el CERD y otros órganos de tratados siempre que examinan la situación de Estados que tengan pueblos auto-considerados autóctonos en su territorio.

Al mismo tiempo en que se incrementó el número de convenciones y órganos de tratados en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, aumentó enormemente la cantidad de mecanismos de observación e inspección de situaciones y temas. Mientras en 1989 había, como ya visto, no más que seis “relatores temáticos”, hoy ellos son treinta (ya llegaron a ser más de cuarenta!). El número de los “relatores para situaciones” de países, por su lado, elegidos siempre con selectividad, delante de la opinión pública formada por una prensa cada día más superficial, o por presión de ONGs maximalistas y simplificadoras, varían conforme el año, siendo ahora de ocho. Si eso representa un crecimiento exponencial de obligaciones para los Estados, ello constituye también un aumento desmesurado de los trabajos de asesoramiento del Secretariado de las Naciones Unidas. Y, desde antes de Viena, los presupuestos para servicios de derechos humanos, aunque un poco mejorados con la creación del puesto de Alto Comisionado, han sido siempre limitados, sin condiciones para garantizar todo lo que sería necesario.<sup>††</sup>

Con tal número de convenciones, obligaciones a cumplir e informes a redactar, ningún país consigue obedecer de manera adecuada siquiera a sus compromisos

---

<sup>††</sup> Como simple comparación, el número de expertos que necesitan boletos de viaje del país de origen hasta Ginebra y algún tipo de ayuda financiera para mantenerse en los períodos de sesiones en Suiza pasó de algo poco superior a 40 personas en los años 90 para más de 140 hoy.



## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

convencionales de presentación de informes. Sin hablar de la implementación de recomendaciones recibidas. A la multiplicación irrealista de normas y cobranzas, en una fase en que el Estado es visto siempre con desconfianza, hay que añadir otras dificultades que enflaquecen de manera todavía más grave el sistema, restando importancia a las decisiones que toma.

Nadie pone en duda el horror que representó para los Estados Unidos y prácticamente todo el mundo la destrucción de las torres del World Trade Center en Nueva York, el 11 de septiembre de 2001. Pocos ponen en duda tampoco la necesidad de medidas de prevención al terrorismo, en particular por los países occidentales considerados blancos preferenciales por un cierto tipo de fanatismo “yihadista”. Algunos políticos o intérpretes parciales pueden hasta justificar la agresión de ciertos Estados, bajo el liderazgo de Washington, a los talibanes armados de Afganistán, por más que todos sepamos que fueron los propios Estados Unidos quien armó los talibanes cuando resistían a los soviéticos en los años 80. La invasión de aquel país durante el Gobierno de George W. Bush en Washington podría sonar comprensible, no como retaliación por los ataques a Nueva York, hechos por otros “yihadistas”, pero porque, según se supone, el territorio afgano, bajo el gobierno de los talibanes, ofrecía santuario de entrenamiento y protección a los terroristas de Al Qaeda. Diferente del caso de Afganistán, pocos defensores de derechos humanos pueden haber aprobado la invasión ilegal de Iraq por Estados Unidos y sus aliados bajo justificaciones inconvincentes, que se comprobaron falsas e inútiles. Pero seguramente nadie en el área de los derechos humanos puede aceptar, en ninguna circunstancia, las torturas y tratamientos degradantes a los prisioneros en cuarteles y prisiones americanos en Guantánamo, Al Ghraib, Baghram y otras.

Sin embargo, ninguna resolución, ningún relator para la situación de los prisioneros, ninguna condena del sistema internacional de protección de los derechos humanos fue concebida, menos aún adoptada. Si uno puede decir que la selectividad ha sido siempre un defecto del sistema, la omisión connivente de violaciones conocidas en ese caso ha sido particularmente negativa. Pues los Estados Unidos



## JOSÉ A. LINDGREN ALVES

siempre se habían presentado, y todavía se presentan, como el más importante paladín de los derechos humanos en el mundo. Lo mismo puede ser dicho de los Estados-miembros de la Unión Europea, que, si no torturaron, enviaron prisioneros musulmanes para ser torturados por Estados Unidos y otros aliados en territorio de terceros.<sup>††</sup>

En lugar de una condena más que normal y necesaria a los Estados de Occidente delante de violaciones tan conocidas y fotografiadas, el sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos, impulsado por Gobierno de George W. Bush, ha sido reformado!

Es verdad que muchos Estados planteaban la necesidad de alguna reforma desde varios años. Pero la reforma, hecha en 2002, presurosamente para agradar el Occidente y en línea con lo que deseaban los Estados Unidos, ha sido irrisoria. La vieja e históricamente útil Comisión de Derechos Humanos, que se reunía anualmente por 45 días, ha sido transformada en Consejo de Derechos Humanos, como órgano permanente, ya no más vinculado al ECOSOC, sino a Asamblea General. Y el nuevo Consejo, título reputado más imponente, cuenta ahora con un nuevo mecanismo considerado “no selectivo” de apreciación de la situación de los países: los Informes Periódicos Universales (UPI), que los Estados presentan a sus pares. Además de eso, el Consejo sigue estableciendo relatores temáticos, cuyos informes son tantos que casi no son leídos, ofrece opiniones respetables sobre situaciones de conflicto en que no tiene competencia para actuar y luego son olvidadas, organiza reuniones de alto nivel en que Ministros del Exterior u otras autoridades de los Estados presentan sus posiciones oficiales en un foro más de propaganda de nuestra sociedad del espectáculo.

---

<sup>††</sup> Poco después de redactar este texto, la Corte Europea de Derechos Humanos condenó a Polonia por haber abrigado una prisión secreta de la CIA. En un fallo de 24 de julio de 2014, los siete jueces integrantes del Tribunal de Estrasburgo, entre los cuales un polaco, decidieron que, además de dejar de proteger los derechos humanos de dos individuos, un yemení, otro árabe saudí, Polonia colaboró con la CIA en el envío de los dos para la prisión americana de Guantánamo, donde se encuentran hasta hoy. La sentencia obliga al Estado polaco a pagar indemnizaciones a los dos prisioneros. Mientras el sistema internacional se abstiene y Europa pasa por conflictos y tensiones como hace mucho no se veían, por lo menos la Corte Europea de Derechos Humanos sigue cumpliendo su misión de manera correcta.



## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

Finalmente, mientras todos tienen miedo al terrorismo y aceptan mecanismos de defensa en su contra, la invasión de privacidad por medios electrónicos, desde las grabaciones en video de todo lo que pasa en las calles, hasta el espionaje de comunicaciones masivas por computadoras y teléfonos, antes típicos de regímenes arbitrarios, hoy son práctica corriente en todo el Occidente. Todos saben que esas prácticas violan el derecho humano a la privacidad de ciudadanos y no ciudadanos fuera de las respectivas fronteras, pero las mantienen, aunque ellas nunca hagan evitado cualquier atentado.

Hay todavía las ONG, antes presentadas como conciencia organizada de la sociedad civil, que actúan como fuerzas creyentes en los derechos humanos como instrumento para obtener avances sociales, generalmente para minorías culturales o de otro tipo. Pero ellas, así como todo el sistema de protección de Naciones Unidas a lo largo de los años 70 y 80, fueran entrenadas para actuar contra gobiernos arbitrarios y totalitarios, no para actuar en democracias. Por eso se demuestran hoy tan débiles e incapaces de ayudar los esfuerzos de las nuevas democracias a consolidarse, garantizando los derechos de todos los ciudadanos. O se obsesionan en la defensa radical de minorías étnicas y culturales, como si fuesen comunidades intangibles. Con base en posiciones hoy claramente obsoletas, insisten en condenar los gobiernos, como si estos fuesen siempre naturalmente malos. Impiden que realicen obras necesarias al progreso del conjunto sin llevar en cuenta negociaciones hechas durante años o sin cualquier causa comprensible. Condenan cualquier acción policial legítima, en lugar de orientar las fuerzas de orden en sus funciones para proteger a todos contra el crimen común y para mantener lo esencial de orden pública. Las ONGs de ahora parecen olvidar que la seguridad de todos, junto con la vida y la libertad son los primeros derechos consagrados en la Declaración Universal de 1948. De ahí la frecuencia con que se oyen ahora, y no solo de personas de derecha, interpretaciones de que derechos humanos parecen derechos de bandidos.

Delante de ese cuadro desalentador, la pregunta necesaria es ¿que hacer para mejorar esa situación negativa? La respuesta evidentemente no es fácil. No obstante





## **JOSÉ A. LINDGREN ALVES**

su afirmación discursiva, lo real de los derechos humanos se demuestra tan distante de los hechos que uno llega a pensar si no era mejor la situación de la Guerra Fría. Si no sería mejor olvidarlos para comenzar a redefinirlos. Quizás de ahí se pudiese crear un sistema más adecuado. Cualquiera que sea la forma y el contenido de tales derechos, posiblemente retomados de la Declaración de 1948, ellos necesitarán ser coordinados con la economía. Esta ya dejó de ser “neoliberal” como en el inicio del siglo, para tornarse una economía anti-humana de ricos y ultra-ricos, mientras el Estado volvió a ser considerado necesario, no para propulsar la justicia social, sino para proteger el poder de los ya poderosos.

Sé que lo que digo sobre la creación de un nuevo sistema es un sueño. Hasta porque nuestro mundo carece de tiempo para eso, destrozado por el cambio del clima, por las guerras, por el fundamentalismo de todos, por los errores de los sistemas que existen. Mientras nada de efectivamente concreto es intentado, mi ambición es modesta. Cuando me preguntaron, hace poco, por qué continúo siendo miembro de un órgano de tratado, el CERD, mi respuesta ha sido sincera. Porque tengo la creencia o ilusión de que, estando presente, quizás consiga lograr alguno control de daños – en inglés, *some sort of damage control*. A veces hasta lo consigo!

Continúo hablando sobre derechos universales porque entiendo que ellos todavía pueden ser nuestra última utopía. Continúo defendiendo el concepto anacrónico de los derechos humanos de todos porque, para mí, sin la esperanza de ello, la vida no tiene sentido.

**Recebido em 11 agosto de 2014.**

**Aceito em 04 de setembro de 2014.**



## O ENSINO EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL <sup>1</sup>

### EDUCATION ON HUMAN RIGHTS IN INTERNATIONAL RELATIONS IN BRAZIL

**ISABELA GERBELL GARBIN RAMANZINI**

Doutora em Relações Internacionais (USP)

E-mail: isabelagarbin@hotmail.com

**MARRIELLE MAIA ALVES FERREIRA**

Doutora em Ciência Política (Unicamp)

E-mail: marriellemaf@gmail.com

**RESUMO:** Embora comprometido com quase todos os tratados internacionais de direitos humanos, o Brasil apresenta índices alarmantes de violações destes direitos. Um dos elementos a se pensar, nesta questão, envolve a inclusão da educação em direitos humanos no ensino superior. Os poucos estudos que respaldam o aprendizado formal dos direitos humanos no nível superior geralmente se dividem entre análises legalistas e estudos politicamente orientados. Argumenta-se que nenhuma dessas vertentes adéqua-se satisfatoriamente às Relações Internacionais. O objetivo deste artigo consiste em apresentar um plano de ensino e pesquisa em matéria de direitos humanos aos cursos de graduação em Relações Internacionais do Brasil, contemplando conteúdos programáticos, metodologias de ensino, sistemas de avaliação, integração entre os níveis de ensino (ensino médio, superior e pós-graduação) e atividades de pesquisa. Esta proposta será ilustrada a partir da experiência desenvolvida no curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, após a criação do grupo de estudos e pesquisa “Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos”. Ao final, espera-se contribuir com a reflexão sobre a importância e adequação da educação em direitos humanos aos currículos de Relações Internacionais no país, bem como aprimorar o projeto de ensino e pesquisa em andamento.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Relações Internacionais - Ensino - Direitos Humanos*

---

<sup>1</sup> Agradecemos ao suporte de pesquisa de Lara Rocha Guimarães e, em especial, os comentários de Bruno Boti Bernardi e Matheus de Carvalho Hernandez numa versão preliminar deste texto. Os eventuais erros remanesçam sob a responsabilidade das autoras.



ISABELLA GARBIN RAMANZINI & MARRIELLE FERREIRA

**ABSTRACT:** Although committed to almost all international human rights treaties, Brazil registers alarming rates of violations. One of the elements to think about this issue encompasses the inclusion of human rights education in higher education. The few studies that support the formal human rights learning in higher education generally fall between legal studies and politically oriented analysis. We argue that none of these strands fits satisfactorily to International Relations. The purpose of this article is to present a teaching-researching plan in the field of human rights to undergraduate courses in International Relations in Brazil, covering the syllabus, teaching methodologies, assessment systems, integration between levels of education (high school, higher and postgraduate) and research activities. This proposal is illustrated from the experience developed in the course of international relations at the Federal University of Uberlândia, after the creation of the study and survey group "Monitoring the Inter-American System of Human Rights". At the end, we hope to contribute to the reflection on the importance and adequacy of human rights education in the curricula of international relations in the country, as well as enhance the design of our teaching and research project in progress.

**KEYWORDS:** *International Relations - Education - Human Rights*



## **INTRODUÇÃO**

Índices de direitos humanos podem dizer algo sobre a realidade de um determinado Estado. Todavia, mais interessante do que a simples constatação dos números ou a comparação algumas vezes ingênua entre Estados seria analisar como os Estados indexados respondem, no plano doméstico e internacional, às suas posições em rankings potencialmente depreciativos às suas imagens. Nessa perspectiva, buscase entender quais as medidas (ou conjunto de medidas) implementadas pelos Estados para por fim às violações, quase sempre cíclicas, de direitos humanos (Cadernas, 2005). As medidas a serem implementadas num determinado Estado podem contemplar um caráter protetivo (em que se busca a reparação integral de danos individuais e coletivos) e/ou promocional (cujas ações buscam desenvolver consciências individuais e coletivas em torno de determinados valores). Uma das medidas promocionais mais consensualmente utilizada pelos Estados para alcançar colocações mais aceitáveis nos rankings internacionais consiste no desenvolvimento de propostas relacionadas à educação em direitos humanos.

A educação em direitos humanos refere-se a uma concepção ampla a abranger (i) a educação em matéria dos direitos humanos, em que o objetivo principal consiste em transmitir conhecimentos (teóricos e práticos) sobre o tema, bem como (ii) a educação em prol dos direitos humanos, a qual propicia a criação de uma consciência e de comportamentos voltados para os direitos humanos. Neste sentido, normativas internacionais<sup>2</sup> prescrevem que a educação em direitos humanos se define

---

<sup>2</sup> Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 26), Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 13), Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 29), Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (art. 10), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial (art. 7) e Declaração e Programa de Ação de Viena (parágrafos 33 e 34 e, 78 a 82, respectivamente).



como os esforços de formação, divulgação e informação destinados a construir uma cultura universal de direitos humanos através da transmissão de conhecimentos e competências e da modelação de atitudes, com vistas a:

- a) Reforçar o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais;
- b) Desenvolver em pleno a personalidade humana e o sentido da sua dignidade;
- c) Promover a compreensão, a tolerância, a igualdade entre os sexos e a amizade entre todas as nações, povos indígenas e grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos;
- d) Possibilitar a participação efetiva de todas as pessoas numa sociedade livre;
- e) Promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz. (Nações Unidas)

O Brasil é um país que, assim como tantos outros, possui dívidas históricas em relação aos direitos humanos, muitas em decorrência de seu passado autoritário e outras em razão da condição de país em desenvolvimento. Após a democratização, passou a dar tímidos acenos ao direito internacional dos direitos humanos ao participar de regimes internacionais de direitos humanos e ao desenvolver uma ordem jurídica interna mais condizente com a linguagem dos direitos humanos. Embora extemporaneamente, o Brasil também tem assumido os desafios de levar a cabo seu processo de justiça transicional, recurso voltado para a apuração de graves violações de direitos humanos ocorridas durante a ditadura, como forma de efetivar os direitos à memória e à verdade histórica<sup>3</sup>. Assumindo uma perspectiva historicamente ampla, é possível afirmar que o país, ao menos formalmente, tem dado passos rumo à consolidação de uma estrutura e de uma cultura ou um pensamento centrado nos direitos humanos. Neste sentido, a recente obrigatoriedade do ensino de direitos humanos nos currículos brasileiros, estabelecida pela lei 11.525, de 25 de setembro de 2007, representou um avanço no sentido de prevenir novas violações e assegurar a não-repetição de atrocidades humanas. Todavia, este marco legal não abrange o ensino superior. Entende-se que esta ausência normativa representa um entrave ao desenvolvimento de programas de educação em direitos humanos no Brasil, pois “a universidade, sobretudo a universidade pública, tem um papel e uma contribuição

---

<sup>3</sup> Art. 1, Lei 12.528, de 18 de novembro de 2011, que cria a Comissão Nacional da Verdade no Brasil.



específica e relevante a cumprir dentro do sistema nacional de direitos humanos” (Tosi, s.d). A universidade é o espaço privilegiado onde se concentra a formação e a transformação de saberes a serem aplicados numa dada realidade social. Consiste, portanto, em ponte fundamental de amparo às demandas governamentais (nas esferas federais, estaduais e municipais), não-governamentais, sociais e privadas, principalmente, no que se refere à formação e treinamento de profissionais para atuar, direta ou indiretamente, na tutela dos direitos humanos.

Exemplo de que a Universidade pode ajudar a traduzir os acordos internacionais de direitos humanos (e outros também) em políticas públicas eficientes para o país encontra-se no curso de Relações Internacionais. De acordo com a Minuta de Diretrizes Curriculares Nacionais para os Cursos de graduação em Relações Internacionais,

Relações Internacionais é um curso em nível de graduação (bacharelado) cujo objetivo fundamental é, em princípio, formar profissionais que possam exercer atividades com interface internacional e criem oportunidade na esfera das relações entre Estados, empresas, organizações intergovernamentais, organizações não governamentais, entre outras instituições (art. 3)<sup>4</sup>.

Deste modo, o curso de Relações Internacionais deve possibilitar uma formação humanística que revele competências e habilidades relacionadas à concepção, gerenciamento, gestão e organização de atividades com interface internacional que possibilite a compreensão das questões internacionais no seu contexto político, econômico, histórico, geográfico, estratégico, jurídico, cultural e social, conforme art. 4, do mesmo parâmetro regulamentar. Entretanto, nesse curso, as temáticas de direitos humanos, quando (em poucos casos) explicitamente inseridas nos conteúdos programáticos das disciplinas, são tratadas como temas de menor importância, meramente acessórias, sendo alvo de críticas, questionamentos e desinteresse,

---

<sup>4</sup> Disponível em: <[http://www.abri.org.br/informativo/view?TIPO=13&ID\\_INFORMATIVO=139](http://www.abri.org.br/informativo/view?TIPO=13&ID_INFORMATIVO=139)>. Último acesso em: 27.5.2014. Este parâmetro normativo encontra-se em tramitação perante o Ministério da Educação.



frequentemente por parte dos próprios alunos. A necessidade de justificar a importância da educação em direitos humanos no ensino superior, seja no caso do curso de Relações Internacionais ou em outros, demonstra que a sociedade brasileira, mesmo no que seria a camada mais esclarecida, não assimilou totalmente a realidade dos novos direitos.

De certo, o início dos estudos e, posteriormente, do ensino sobre direitos humanos no Brasil é fato recente, ligado à redemocratização a partir de 1985, momento em que se fortaleceu a discussão voltada para a proteção dos direitos humanos, de modo que a própria produção legislativa brasileira no assunto e a incorporação de normas internacionais demonstram a absorção desta agenda por diversas instituições nacionais (Piovesan, 2002). É por essa razão que, a literatura brasileira existente no tema se restringe, em boa medida, às análises estritamente jurídicas. Estes estudos, por serem bastante qualificados, muitas vezes pautam as primeiras aproximações dos alunos de Relações Internacionais no tema. Argumentamos, entretanto, que essa vertente não se mostra plenamente adequada ao ensino em matéria de direitos humanos nas Relações Internacionais, principalmente porque essas narrativas raramente privilegiam importantes fundamentos para a área de conhecimento, como os processos de institucionalização internacional, a inclusão dos temas de direitos humanos nas agendas de política externa e as dinâmicas de participação de atores transnacionais na política internacional de direitos humanos.

Ademais, outro obstáculo a ser enfrentado no ensino de direitos humanos nas Relações Internacionais é que, tradicionalmente, esta temática não foi percebida como própria das relações entre os Estados. Nesta visão, o sistema internacional compõe-se de Estados, cada qual uma unidade dotada de soberania para se organizar domesticamente (determinando, inclusive, a extensão da garantia interna dos direitos humanos aos seus cidadãos), de modo que a proteção dos direitos humanos é uma atribuição exclusivamente estatal e, portanto, assunto doméstico descabido no relacionamento entre os Estados. O surgimento da ideia de proteção internacional aos direitos universais, após a Segunda Guerra Mundial, contribuiu para colocar em xeque



o paradigma estatocentrista das Relações Internacionais, no sentido de que a formalização de mecanismos internacionais de direitos humanos abriu a possibilidade de relativizar a soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, minimizar os efeitos da anarquia no sistema internacional a partir do fortalecimento de arranjos internacionais. Contudo, mesmo após a implementação de mecanismos internacionais de garantia aos direitos humanos, a visão tradicional de que os direitos humanos são um tema exclusivamente nacional ainda permanece no debate político e acadêmico. Identificamos que essa percepção de que os direitos humanos podem, em alguns momentos, ser colocados como assunto hierarquicamente inferior no relacionamento entre Estados parece ser (mal) traduzida por parte de alguns alunos, como se os direitos humanos fossem, por essa razão, mera trivialidade, cristalizando-se, em seus imaginários, um cenário de baixas expectativas em relação aos estudos e perspectivas profissionais relativas ao tema.

A questão que se coloca, portanto é como relacionar essa “não-tão-nova” realidade dos direitos humanos universais aos cursos de Relações Internacionais no Brasil, de modo a fortalecer as potencialidades destes estudos e pesquisas para o desenvolvimento da área, do sistema nacional de direitos humanos e da própria sociedade brasileira. O objetivo deste artigo consiste em apresentar um plano de ensino e pesquisa em matéria de direitos humanos, especificamente para os cursos de graduação em Relações Internacionais no Brasil, contemplando conteúdos programáticos, metodologias de ensino, sistemas de avaliação, integração entre os níveis de ensino (ensino médio, superior e pós-graduação) e atividades de pesquisa. Este artigo encontra-se estruturado da seguinte maneira: na primeira seção, apresentam-se os resultados de um mapeamento sobre o *status* do ensino e da pesquisa sobre direitos humanos nos cursos de Relações Internacionais no Brasil. Na seção seguinte, discorre-se sobre o argumento deste artigo a partir da proposição de elementos de incorporação das temáticas de direitos humanos nas graduações em Relações Internacionais no país. Na última seção, ilustra-se a proposta precedente com o relato de caso do projeto desenvolvido pelas autoras no curso de Relações Internacionais na Universidade Federal de Uberlândia.





**RETRATO DE UMA REALIDADE: O ENSINO E A PESQUISA DE DIREITOS HUMANOS NOS CURSOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS NO BRASIL**

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o movimento de “reconstrução dos direitos humanos” (Lafer, 1988), responsável por expandir os horizontes de proteção ao âmbito mundial, tem proporcionado crescente projeção das questões normativas na agenda internacional. Se naquela época a percepção das Relações Internacionais sobre o tema comungava com a ideia de demonstração da importância do Direito Internacional na sociedade internacional (Falk, 1968; Henkin, 1989), a partir de 1990, o tratamento dado ao assunto passa a integrar-se aos fundamentos da área. Atualmente, a temática dos direitos humanos está intrinsecamente ligada às noções de estabilidade e segurança estatal, havendo se tornado parte fundamental da política internacional, entre outras razões, pela capacidade de coordenação com outras esferas de interesse, como comércio, ambiente e ajuda internacional ao desenvolvimento. Ademais, o compromisso com os direitos humanos passou a ser crucial para manter o apoio político doméstico e a legitimidade doméstica e internacional (Hillebrecht, 2009, 2014). Hafner-Burton e Ron (2009, p. 360-361) captam o sentido deste movimento na seguinte passagem:

Ao longo das duas últimas décadas o idioma dos direitos humanos se espalhou como fogo entre as arenas da política internacional, transformando a forma como governos, jornalistas, e acadêmicos se referem às relações internacionais, direito internacional, comércio, assistência ao desenvolvimento, mídia e justiça pós-conflitos. Os orçamentos de grupos não-governamentais de direitos humanos estão crescendo e a lista de cursos de treinamento em direitos humanos se ampliou ao longo dos anos. Países ricos cada vez mais incluem aparatos de direitos humanos dentro de suas burocracias de política exterior e as agências de direitos humanos na ONU e em organismos regionais estão sendo reconfiguradas e fortalecidas. A marcha e a amplitude da revolução dos direitos são notáveis. (tradução livre).

O impulso transformador sobre os direitos humanos na década de 1990 decorreu, em certa medida, das proposituras, por parte de Organizações



Internacionais, de diversos Programas Internacionais de Ação, projetos politicamente mais viáveis após o fim da Guerra Fria. No que se refere especificamente à educação em direitos humanos, apesar destes direitos encontrarem-se formalmente declarados desde 1948 pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, o assunto recebeu um enquadramento institucional apenas após a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993, onde houve uma pressão internacional para dar efetividade a esses direitos. Como resposta, a Assembleia Geral da ONU declarou o período de 1995 a 2004 como a Década Mundial para a Educação em matéria de Direitos Humanos, estabelecendo o objetivo de “pleno desenvolvimento da personalidade humana num espírito de paz, compreensão mútua e respeito pela democracia e pelas leis”. Por meio da Resolução 48/184 da Assembleia Geral da ONU, consolidou-se a ideia de que este ensino precisaria ser introduzido em todos os níveis da educação formal (sistema escolar convencional) e adotado na educação informal (chamada “educação popular”), sendo valorizados métodos de ensino interativos, participativos e culturalmente relevantes” (Claude, 2005).

Esse movimento internacional de paulatina incorporação dos direitos humanos na agenda internacional coincide com um momento transformador no desenvolvimento das Relações Internacionais no Brasil. Superada a marca da história diplomática característica dos anos 1970 e 1980, na década seguinte a área já se encontrava mais consolidada no país, o que se depreende pelo número de cursos de graduação, pela sistematicidade de publicações e maior organização da comunidade acadêmico-científica. De acordo com Lessa (2005), neste momento, a academia brasileira dedicada às Relações Internacionais cresceu quantitativa e qualitativamente e ganhou novas formas institucionais, levada pela necessidade de compreender as inflexões da política internacional, especialmente pontuadas pelo fim da Guerra Fria e pelo advento da globalização. Sob o ponto de vista interno, o momento político de redemocratização do país reforçou o interesse pelo estudo de questões correlatas aos direitos humanos. Monica Herz (2002), em uma das poucas narrativas acerca da evolução do campo das Relações Internacionais no Brasil que faz menção aos estudos



em direitos humanos<sup>5</sup>, pontua a existência prévia de uma ampla bibliografia sobre os direitos humanos no país (limitada aos círculos das ciências sociais e do direito) em razão da intensa experiência brasileira de desrespeito aos mesmos. Entretanto, um dos fatores preponderantes a incentivar o interesse das Relações Internacionais pelo assunto foi a adesão brasileira aos tratados internacionais de proteção aos direitos humanos, a partir dos anos 1990. O objetivo desta seção, portanto, consiste em demonstrar como, nos últimos vinte e cinco anos, a temática dos direitos humanos se inseriu nos cursos de Relações Internacionais do país, sob as perspectivas do ensino e da pesquisa. Com respaldo em trabalhos anteriores<sup>6</sup>, pretendemos verificar o *status* da temática de direitos humanos nos estudos de Relações Internacionais no país a partir das seguintes variáveis: inclusão de disciplinas específicas de direitos humanos nos cursos de graduação em Relações Internacionais, espaço dedicado aos estudos de direitos humanos em fóruns acadêmicos de abrangência nacional e publicação sobre direitos humanos em periódicos nacionais reconhecidos.

Impulsionados seja pelo acúmulo de capital intelectual na área (Myamoto, 1999) ou por oportunidades de mercado (Herz, 2002), os cursos de Relações Internacionais no Brasil se expandiram consideravelmente nos anos 2000. Atualmente, registram-se 119 cursos de graduação em Relações Internacionais no Ministério da Educação, dentre os quais 95 são ofertados por instituições de ensino privadas e o restante por instituições públicas, sendo 19 por universidades federais e 5 cursos estaduais. A distribuição regional dos cursos no país ainda é bastante assimétrica, em reflexo ao próprio desenvolvimento particular de cada região. O acesso às grades curriculares de 102 cursos<sup>7</sup> evidencia que o ensino em matéria dos direitos humanos encontra-se presente em, aproximadamente, 44% das graduações em Relações

---

<sup>5</sup> Não verificamos em sínteses anteriores sobre o desenvolvimento das Relações Internacionais no país um retrato claro sobre o significado, a relevância e o desenvolvimento do tema dos direitos humanos no campo. Esforço precedente na área do Direito (Piovesan, 2002) ensejou a reflexão sobre o assunto nas Relações Internacionais.

<sup>6</sup> Faria (2012), Piovesan (2002).

<sup>7</sup> O mapeamento dos cursos de graduação em Relações Internacionais foi realizado a partir do portal eletrônico e-MEC (disponível em: < <http://emec.mec.gov.br/> >). Último acesso em: 21.5.2014) e o acesso às grades curriculares deu-se por meio de consulta ao *site* oficial de cada Instituição de Ensino Superior. Nos casos onde não se obteve sucesso na obtenção das grades curriculares por estes meios, solicitamos, por email e por telefone os dados. Ainda assim, em poucos casos não obtivemos êxito.



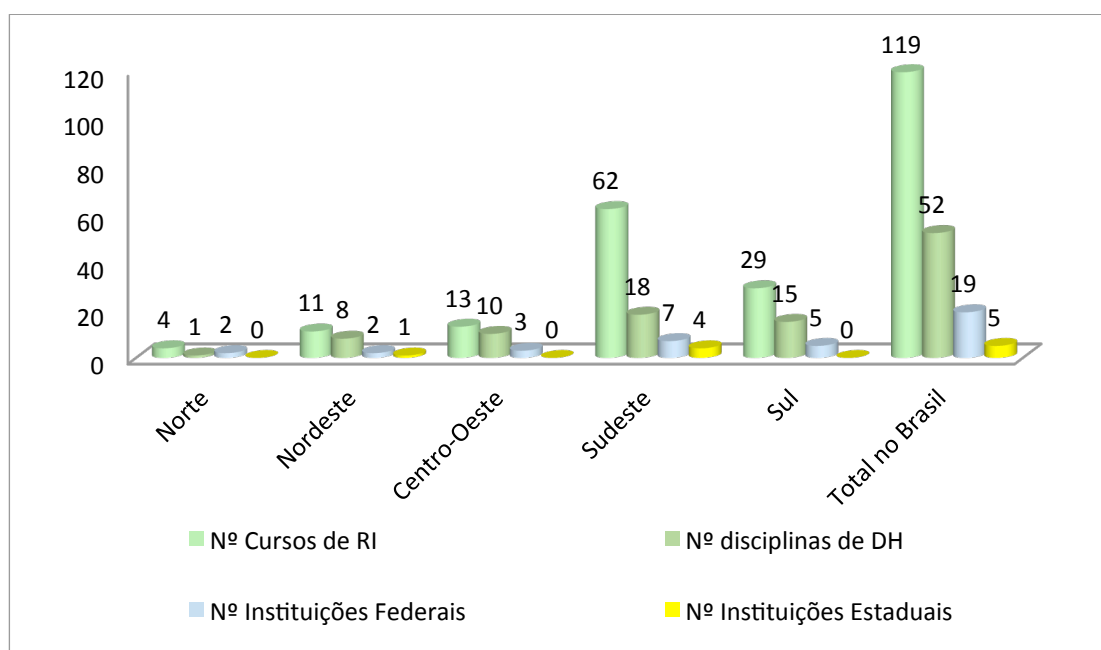
Internacionais. Embora a concentração de cursos de Relações Internacionais se dê nas regiões sul e sudeste do país, o ensino em matéria de direitos humanos encontra-se, proporcionalmente mais concentrado no nordeste e centro-oeste. Quanto às instituições de ensino, as disciplinas de direitos humanos são ofertadas em 80% das instituições estaduais, em 42% das federais e apenas em 34% das privadas. Uma das possíveis explicações para essa diferença porcentual entre as instituições de ensino públicas e privadas é que, nestas últimas, salvo algumas exceções, o enfoque dos cursos acaba privilegiando uma formação voltada para o mercado de trabalho na iniciativa privada. Todavia, argumentamos que essa justificativa para a escolha do perfil do curso em detrimento de noções de direitos humanos, por parte de algumas das instituições de ensino privadas, pode desconsiderar uma das temáticas mais inovadoras e questionadoras para as Relações Internacionais, que consiste em explorar as nuances do relacionamento entre empresas ou corporações multinacionais e o cumprimento de padrões internacionais de direitos humanos (Risse, Ropp e Sikink, 2013). De outro lado, a existência de um grande número de disciplinas em direitos humanos ofertadas pelas instituições públicas pode ser um demonstrativo de que, após a democratização no Brasil, o Estado passa a ser visto, no espectro dos direitos humanos, não mais como um inimigo, mas como um interlocutor com o qual se pode dialogar e colaborar e, em algumas vezes, como um parceiro e aliado nas transformações da sociedade (Tosi, s.d).

As disciplinas de direitos humanos oferecidas nos cursos de Relações Internacionais no país totalizam 52, havendo variações quanto às denominações dadas, sendo as mais comuns: Direitos Humanos (11 ocorrências), Direitos Humanos e [cidadania, cosmopolitismo, ética, meio ambiente etc.] (11 ocorrências), Proteção Internacional dos Direitos Humanos (09 ocorrências) e Proteção Internacional da Pessoa Humana (04 ocorrências). No que se refere à natureza da disciplina, na maioria dos cursos (em 38 casos) as disciplinas de direitos humanos possuem caráter obrigatório, sendo que, nos demais, se distribuem equitativamente entre optativas, complementares e apenas uma profissionalizante (no caso, na Universidade Federal de Goiás). O acesso aos programas de ensino (nos quais foram analisados os tópicos,



metodologias de ensino, sistema de avaliação e bibliografia) de algumas destas disciplinas ofertadas nos cursos de Relações Internacionais revela que, em sua maioria, são priorizados enfoques históricos e legalistas, empregadas metodologias e sistemas de avaliação convencionais e utilizado um conjunto de leituras em comum, pouco correlatas às Relações Internacionais. O gráfico abaixo ilustra alguns destes dados.

**GRÁFICO 1. ENSINO EM MATÉRIA DE DIREITOS HUMANOS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS POR REGIÕES BRASILEIRAS.**



Fonte: Elaboração própria.

Quanto aos fóruns acadêmicos nacionais, na Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), o espaço garantido às Relações Internacionais, entre grupos de trabalho e seminários temáticos, manteve-se constante desde o início dos encontros em 1977. Todavia, nos 36 encontros ocorridos, apenas 23 trabalhos relativos aos direitos humanos foram apresentados, os quais



foram publicados majoritariamente a partir de 1990. Na Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), criada em 1998, a pesquisa no tema foi capitaneada por meio das seções temáticas de “Política, Direito e Judiciário” e “Teoria Política”, embora somente tenhamos dados referentes a quatro trabalhos publicados, no ano de 2012<sup>8</sup>. Nos encontros da Associação Brasileira de Relações Internacionais (ABRI), 24 trabalhos foram apresentados de 2009 a 2013, o que representa um número relativamente mais elevado em relação às demais associações científicas, mas de difícil avaliação, tendo em vista que a maior parte destes trabalhos foi publicada no encontro conjunto com a adventícia *International Studies Association*, maior associação acadêmica de Relações Internacionais existente, a qual conta com uma seção própria para os Direitos Humanos.

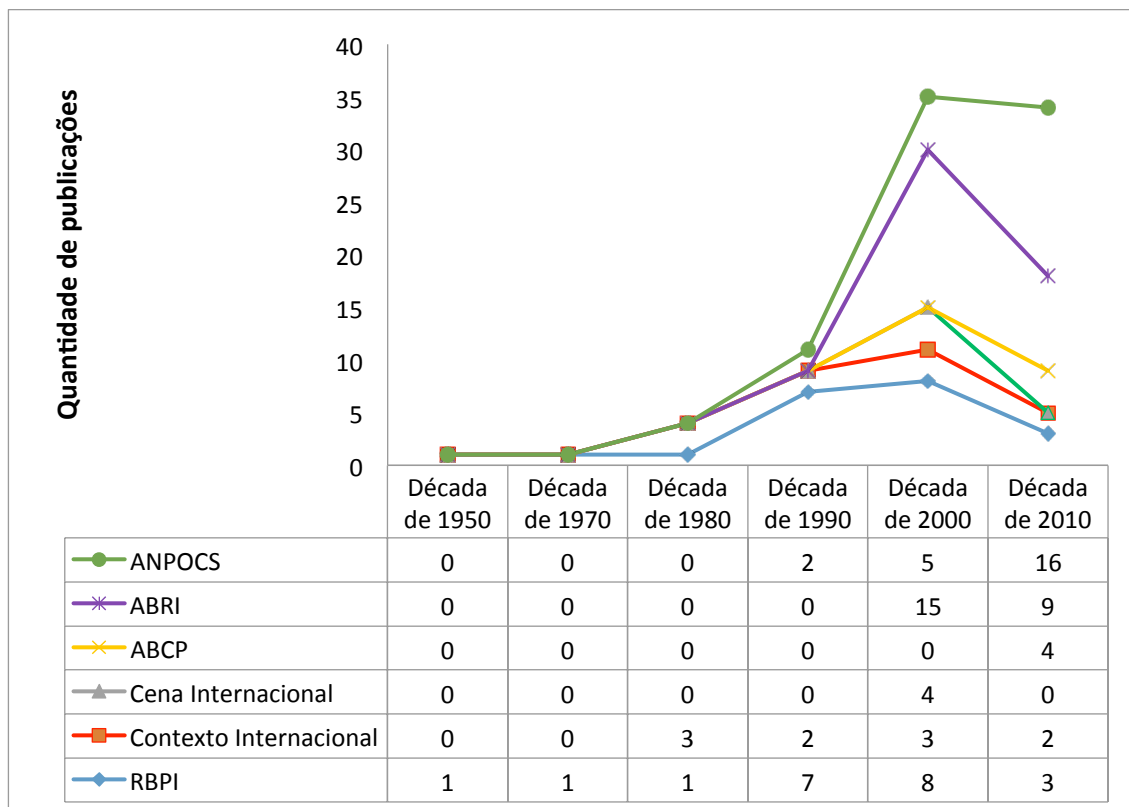
No que se refere às publicações, analisaram-se títulos e resumos de artigos nos seguintes periódicos nacionais: Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI), *Cena Internacional* e *Contexto Internacional*<sup>9</sup>. Na RBPI, publicada semestralmente desde 1957 pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI), a representação de publicações sobre direitos humanos varia de 2% a 3%, considerando-se ou não as resenhas e documentos, respectivamente. Na *Cena Internacional*, periódico semestral do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IReI-UnB), editada entre 1999 e 2009, essa porcentagem média se mantém em 2,6% do editorial. Na *Contexto Internacional*, revista editada pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI-PUC-Rio), publicada semestralmente desde 1985, a situação se repete, sendo que apenas 3% dos artigos são relacionados à temática dos direitos humanos.

---

<sup>8</sup> O IX Encontro da ABCP “1964-2014: autoritarismo, democracia e direitos humanos”, realizado entre 4 a 7 de agosto de 2014, pode ser considerado uma exceção, sendo que, de certa forma, a temática geral do congresso pode ser avaliada como reflexo da valorização da temática para os estudiosos de Relações Internacionais e Ciência Política no país.

<sup>9</sup> Como este artigo trata de um mapeamento inicial, elegeu-se uma pequena amostra de periódicos especializados reconhecidos consensualmente como revistas científicas da área. Cabe ressaltar, contudo, que importantes trabalhos para área também costumam ser publicados em outros periódicos das Ciências Sociais e Humanas, apesar de não terem sido considerados no mapeamento deste trabalho.

**GRÁFICO 2. APRESENTAÇÃO DE TRABALHOS E PUBLICAÇÃO DE ARTIGOS SOBRE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL.**



Fonte: Elaboração própria.

Conforme visto, somente quando há uma convergência de estrutura institucional doméstica, interesse político na discussão do tema e participação do país em fóruns internacionais, há elementos para dar substrato ao ensino e a uma agenda de pesquisas sobre direitos humanos no Brasil. O levantamento de dados, ainda que inicial, permite alguns diagnósticos relevantes para o fortalecimento do ensino e da pesquisa sobre direitos humanos nas Relações Internacionais no país. Um primeiro aspecto diz respeito ao descompasso entre as perspectivas aqui avaliadas: enquanto se percebe que as instituições de ensino passaram a ofertar, em sua maioria, disciplinas obrigatórias em matéria de direitos humanos, a contrapartida da pesquisa parece



caminhar com menor intensidade<sup>10</sup>. Em outras palavras, apesar de haver maior difusão de conhecimentos sobre os direitos humanos nos cursos de graduação no país, isso não se reverteu, necessariamente em pesquisas e, principalmente, na apresentação de resultados de pesquisa. Uma das explicações para esse paradoxo pode se encontrar na forma como essas disciplinas de direitos humanos vêm sendo ministradas, o que nos leva ao segundo aspecto diagnosticado. Verificou-se que as disciplinas de direitos humanos ofertadas nos cursos de Relações Internacionais mantêm abordagens metodológicas concentradas nas trajetórias e preocupações típicas do Direito e/ou da História, não havendo um tratamento multidisciplinar<sup>11</sup> do tema, conforme preconiza a essência das Relações Internacionais (Lessa, 2005; Myamoto, 1999). Neste sentido, procedemos à próxima seção onde discutiremos formas de incorporar a temática dos direitos humanos aos cursos de Relações Internacionais no país.

### **REFLEXÃO SOBRE UMA PROPOSTA: ENSINO DE DIREITOS HUMANOS NOS CURSOS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

A educação em matéria de direitos humanos conta com atributos que podem contribuir tanto para a formação dos profissionais de Relações Internacionais como para o próprio desenvolvimento do campo no país. Sob o ponto de vista formativo, a educação em direitos humanos ultrapassa as perspectivas de aquisição de conhecimentos, reconhecimento de direitos e da valorização e do respeito mútuo, pois também se refere ao desenvolvimento da capacidade de *advocacy* para garantir essas condições e para intervir de forma eficaz na sociedade. Sob o ponto de vista da construção de um “pensamento brasileiro de relações internacionais”, é válida a aproximação de uma temática que questiona e rompe com parâmetros teóricos

---

<sup>10</sup> O mapeamento da situação nos cursos de pós-graduação em Relações Internacionais poderia reforçar esta tese. Todavia, esta parte da pesquisa ainda encontra-se em andamento.

<sup>11</sup> As relações entre disciplinas, por meio da multidisciplinaridade, ocorrem quando a solução de um determinado problema demanda a agregação de informações de mais de uma ciência ou área do conhecimento, sem que haja uma preocupação de interligar as disciplinas entre si e sem que elas sejam alteradas ou enriquecidas no processo (Piaget, 1972).





tradicionais das Relações Internacionais, no sentido de que a formalização de mecanismos internacionais de direitos humanos abriu a possibilidade de relativizar a soberania dos Estados e, ao mesmo tempo, minimizar os efeitos da anarquia no sistema internacional a partir do fortalecimento de arranjos internacionais. Ainda sobre este aspecto, a experiência brasileira em relação aos direitos humanos, quando intelectualmente articulada, pode oferecer contribuições específicas à produção *mainstream* das Relações Internacionais, onde, em geral, o envolvimento com questões de direitos humanos acaba determinado mais por meios abstratos (ou pela percepção do que lhe é externo) do que pela própria realidade local<sup>12</sup>. O objetivo desta seção consiste em avaliar o modo pelo qual os cursos de Relações Internacionais no país têm incorporado os direitos humanos nas suas disciplinas, com o propósito de identificar as experiências existentes, bem como fomentar propostas e estratégias para o fortalecimento do ensino e da pesquisa em matéria de direitos humanos<sup>13</sup> nos programas de graduação de Relações Internacionais do país.

Entendemos que uma disciplina de direitos humanos no curso de Relações Internacionais deva contar, ao menos, com duas características fundamentais: (i) o tratamento multidisciplinar do tema relacionado aos fundamentos da área e (ii) a adequação dos conhecimentos teóricos às futuras atuações do profissional da área. Neste sentido, um curso de direitos humanos para a graduação em Relações Internacionais deve ser estrategicamente desenhado para transmitir conhecimentos básicos sobre a questão dos direitos humanos nas relações internacionais e, sobretudo, para empoderar os alunos (e os grupos em que eles podem trabalhar) a

---

<sup>12</sup> Um exemplo prático dessa potencialidade pode ser evidenciado na iniciativa brasileira da Responsabilidade ao Proteger, lançada no final de 2011, conceito capaz de contrabalancear campos opostos no debate sobre prevenção, intervenção e a doutrina da Responsabilidade de Proteger. Neste sentido, ver: Brenner, 2013. Outros exemplos poderiam advir da exploração das origens do Direito à Justiça, consubstanciado no art. 22, da Declaração Universal dos Direitos Humanos como uma proposta sul-americana (e, portanto, também brasileira) às relações internacionais, apontamento que poderia se interconectar com os estudos de “empreendedorismo normativo do Sul Global”. Nesse sentido, ver: Sikkink, 2014.

<sup>13</sup> De acordo com metodologia de pesquisa empregada no levantamento de dados para este artigo, as análises aqui apresentadas permitem inferências referentes à educação em matéria de direitos humanos. Por meio de entrevistas e *surveys* seria interessante analisar o espectro da educação em prol dos direitos humanos no curso de Relações Internacionais.



alcançar o conhecimento individual, o desenvolvimento da comunidade e, por fim, a transformação social (Tibbitts, 2002).

O tratamento multidisciplinar do tema em relação aos fundamentos do campo envolve a combinação de noções de diversas disciplinas (noções do Direito, História, Economia, Ciência Política, Ciências Sociais) com elementos e preocupações específicas das Relações Internacionais. Entretanto, a ênfase da análise sobre os direitos humanos nas relações internacionais deve considerar fundamentos das Relações Internacionais, como os processos de institucionalização internacionais e regionais, processos de tomada de decisão, formulação e análise de política externa, interação entre dinâmicas domésticas e internacionais, atores, comportamentos e agendas internacionais em direitos humanos. Portanto, quando se trata de educação em matéria de direitos humanos nas Relações Internacionais é necessário ir além da mera divulgação de informações históricas e/ou jurídicas<sup>14</sup> sobre os direitos humanos e seus mecanismos de promoção e proteção<sup>15</sup>, sem a indicação das potencialidades de aplicação destes para as relações internacionais. Desse modo, o condicionamento do conteúdo programático de uma disciplina a apenas esse núcleo em particular, na melhor das hipóteses, proporciona um conhecimento estático sobre o assunto. A mobilização de uma literatura voltada para a atuação dos atores internacionais, por exemplo, em matéria de direitos humanos poderia tornar esse aprendizado teórico mais dinâmico.

A adequação dos conhecimentos teóricos de direitos humanos às expectativas profissionais dos alunos corresponde à tradução do aprendizado abstrato às realidades sociais onde o profissional de Relações Internacionais pode atuar. Relacionado a este aspecto, outro equívoco bastante comum é a ausência de elementos de ensino que

---

<sup>14</sup> Parece que as disciplinas de direitos humanos nos cursos de Relações Internacionais se espelham no Direito Internacional, onde já existe certo consenso no assunto, para definir um núcleo estruturante da educação em matéria de direitos humanos. Para Piovesan (2002), esse “núcleo duro” no Direito consiste nos seguintes eixos temáticos básicos: (i) fundamentos históricos, jurídicos e filosóficos dos direitos humanos, (ii) sistema global de proteção dos direitos humanos, (iii) sistema interamericano de proteção dos direitos humanos e (iv) sistema nacional de proteção dos direitos humanos.

<sup>15</sup> Nesse ponto, importante esclarecer que, apesar da importância em se manter alguns destes elementos nos programas de ensino dos cursos de Relações Internacionais, consideramos que estes não devem ser os aspectos centrais da disciplina.



favoreçam a percepção da correlação entre o plano internacional e o plano local dos direitos humanos, o que, por consequência, acaba por minar a percepção dos alunos quanto às potencialidades dos direitos humanos nas diversas formas de intervenção social. Um dos pressupostos da linguagem dos direitos humanos universais encontra-se em dignificar o que é importante para a vida cotidiana, seja na esfera íntima<sup>16</sup>, das relações privadas ou públicas. Uma das formas de se alcançar esse objetivo nas graduações em Relações Internacionais no Brasil seria incorporar nas disciplinas de direitos humanos momentos de reflexão sobre as violações de direitos humanos mais latentes em uma dada região onde o curso encontra-se implantando. Assim, por exemplo, tomando-se como parâmetro o Quarto Relatório sobre os Direitos Humanos no Brasil, elaborado pelo Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), questões relativas aos direitos de minorias indígenas poderiam ser desenvolvidas na região Norte; erradicação do trabalho escravo, no centro-oeste; proteção de vítimas e testemunhas, no sudeste; direitos da infância e adolescência no nordeste; e direitos da pessoa idosa, na região sul.

As metodologias de ensino, assim como os sistemas de avaliação configuram uma dimensão importante nos cursos de direitos humanos, pois se tratam de instrumentos-chave para captar a atenção e o interesse dos alunos, voltando-as à construção de conhecimento e ao desenvolvimento de habilidades práticas. A utilização de abordagens pedagógicas criativas, interativas, motivadoras, e, em essência, humanizadoras tem maior propensão em produzir os resultados desejáveis para o curso: o envolvimento dos alunos com os problemas de transformação comportamental nas sociedades (local, regional, internacional). Não sugerimos que a abordagem convencional ou palestral deva ser totalmente desconsiderada, uma vez que um de seus ganhos consiste, justamente, em propiciar aos alunos um rápido acesso aos principais conhecimentos e críticas em torno do tema. Todavia, as abordagens mistas (métodos convencionais + métodos pouco-convencionais) permitem aos alunos conjugar a promoção do pensamento crítico e a habilidade de

---

<sup>16</sup> Como, por exemplo, nas questões de direito à intimidade, privacidade, direitos sexuais, entre outros.



aplicar a estrutura dos direitos humanos para analisar questões da política internacional. De acordo com Horng et al (p. 354, 2005):

Professores acostumados a metodologias tradicionais deveriam renovar suas lições tradicionais com criatividade, começando por serem mais sensíveis às experiências reais da vida, extraindo e acumulando ideias, coletando materiais de ensino e mídia e desenhando planos de ensino. O papel do professor é mais de um facilitador do que palestrante, ajudando os alunos na autorreflexão, discussão de grupo, atuação, dramatização e atividades grupais. (tradução livre).

Alguns desses métodos pouco-convencionais encontram-se abrangidos pelos processos de aprendizagem ativa (*active learning processes*), os quais oferecem uma gama de atividades para diversificar as práticas de ensino e envolver o público-alvo, dentre as quais, sugerem-se para o aprendizado em matéria de direitos humanos: exibição ou produção de filmes, documentários, entrevistas, campanhas publicitárias; construção e recreação com jogos pedagógicos; desenvolvimento de projetos de inovação articulados à promoção e proteção dos direitos humanos, como softwares, blogs, portais e aplicativos; realização de visitas em campo, oficinas educacionais, *workshops*, simulações, desafios educacionais; estabelecimento de um calendário de direitos humanos, promovendo a memória e a comemoração de datas especiais para os direitos humanos no país e no mundo.

Outra estratégia interessante para as disciplinas de direitos humanos nos cursos de Relações Internacionais seria promover a integração entre níveis de ensino, principalmente no que se refere à interlocução entre ensino médio, superior, pós-graduação e educação popular. A interação entre os níveis de ensino, além de fortalecer a perspectiva humanizadora do aprendizado, pode contribuir para a garantia de continuidade de agendas de pesquisa iniciadas pelo fomento de interesse no assunto antes mesmo do ensino superior<sup>17</sup>. No que se refere à educação popular, a proximidade de agentes e temas vinculados às condições de vida das classes populares

---

<sup>17</sup> No curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, a interação entre ensino médio e graduação encontra-se articulada por meio do projeto de iniciação científica “Paladinos dos Direitos Humanos”, financiado pela FAPEMIG e orientado pela Profa. Isabela Garbin.



podem ser uma alavanca para a associação entre os desafios do plano local e os mecanismos internacionais de direitos humanos.

Em conclusão, as disciplinas de direitos humanos nos cursos de Relações Internacionais parecem carecer de um *design* específico para este público-alvo (alunos de graduação). A reflexão sobre o assunto nos leva a uma proposta de ensino voltada para a formação de indivíduos que tenham domínio do pensamento em direitos humanos e que, da mesma forma, possuam habilidades para criar oportunidades e desenvolver múltiplas estratégias de mudança social com interface no plano inter e transnacional, como por exemplo, a multiplicação de agentes capacitados a lidar com temas de direitos humanos, o planejamento e a execução de programas e materiais de treinamento em direitos humanos, a consultoria às entidades de governo (municipais, estaduais e federais) e empresas, a elaboração de estratégias de mobilização internacional em torno do tema, a articulação de ONGs locais com redes transnacionais de advocacia, entre outras possibilidades. Nossa expectativa, nesta proposta, consiste em fomentar uma discussão em torno do assunto, de modo que a reflexão e reexame sobre as práticas de ensino em matéria de direitos humanos nas Relações Internacionais possam promover um maior adensamento do tema no campo.

***RELATO DE UM CASO: OBSERVATÓRIO DO SISTEMA INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA (UFU)***

Na Universidade Federal de Uberlândia, tratamos do tema de direito humanos no curso de Relações Internacionais em múltiplas oportunidades: incluímos formalmente a educação em matéria de direitos humanos em determinadas disciplinas (Organizações Internacionais e Instituições Econômicas e Políticas Internacionais) e criamos diversos espaços e momentos extracurriculares de ensino e pesquisa em direitos humanos, destacando-se o Observatório do Sistema Interamericano de



Direitos Humanos e os projetos extensionistas<sup>18</sup> voltados à profissionalização dos alunos em torno do tema. Nesta seção, centramo-nos no relato das experiências com o Observatório, de modo a apresentar como este projeto de educação em matéria de direitos humanos no curso de graduação em Relações Internacionais estruturou-se para desenvolver seus trabalhos de ensino e pesquisa.

A ideia da criação de um Observatório sobre circunstâncias internacionais de direitos humanos no curso de Relações Internacionais da UFU surge a partir da percepção da oportunidade em se ampliar o espaço de discussão e aprendizado em matéria de direitos humanos, por meio de um projeto que aliasse a tríade ensino-pesquisa-extensão aos propósitos de profissionalização e inovação. O Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos do curso de Relações Internacionais da UFU consiste em um dispositivo de acompanhamento das atividades do sistema regional de promoção e proteção dos direitos humanos. A escolha pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos deu-se em razão de quatro fatores principais: constatação de um vácuo na literatura de Relações Internacionais sobre o tema; baixa qualidade nos dados do sistema interamericano, carecendo, portanto, de uma reorganização prévia ao tratamento e análise destes dados; existência objetiva e temporalmente extensa deste regime de direitos humanos, permitindo que ele seja acessado por meio de suas convenções normativas (tratados regionais de direitos humanos, resoluções e decisões interamericanas), práticas sociais (funções e atividades) e percepções que os atores dele possuem (apoio e reação estatal) e razões morais, tendo em vista uma multiplicidade de desafios que se impõem à luta pela consolidação dos direitos humanos na região. Atualmente, este projeto conta com apoio do CNPQ e da FAPEMIG.

As atividades no Observatório do Sistema Interamericano consistem em três eixos: formação, pesquisa e inovação. O eixo formativo se constitui de seminários (restritos aos componentes do grupo) para discussão da literatura especializada e de *workshops* (abertos ao público-geral da universidade) para a difusão de conhecimentos

---

<sup>18</sup> Como por exemplo, os projetos “Cidadania Corporativa *Celanese International Impact Program – IEUFU*” e “Cidadania Corporativa *IBM-IEUFU*”, ambos visando à formação de Consultores Juniores do Curso de Relações Internacionais.



básicos em matéria de direitos humanos. No eixo da pesquisa, as atividades se concentram no levantamento e tratamento (quantitativo e qualitativo) de dados referentes aos casos tramitados e em trâmite no sistema regional de direitos humanos. No eixo da inovação, as tarefas se focam na mobilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) para organizar ferramentas multiplicadoras do conhecimento, principalmente por meio da construção de mídias e espaços virtuais de interação. O grupo de trabalho do Observatório do Sistema Interamericano de Direitos Humanos é composto por dez alunos do curso de Relações Internacionais do Instituto de Economia da UFU, igualmente divididos em bolsistas de iniciação científica e voluntários, sob orientação das autoras deste artigo.

Até o presente momento, encontram-se relativamente mais desenvolvidas as atividades de pesquisa, havendo um mapeamento completo dos casos sul-americanos e norte-americanos tramitados na Comissão Interamericana, bem como um levantamento amostral no que se refere aos casos na Corte Interamericana de Direitos Humanos. Resultados destas pesquisas já foram apresentados em eventos científicos e publicações da área. No eixo da inovação encontra-se em andamento a discussão sobre formas de construção de mecanismos de compartilhamento de informações (via redes sociais, *blogs*, *fotologs*, *videologs*, aplicativos e *softwares*<sup>19</sup>) voltados à promoção dos direitos humanos no hemisfério. A apresentação das informações em linguagem apropriada ao mundo virtual, considerando o uso de distintas mídias, permite romper com as “sequências estáticas e lineares” próprias dos materiais impressos, propiciando a interação entre múltiplos e simultâneos leitores ativos (Scorsolini-Comin, Inocente, Matias, 2009). Um resultado preliminar deste segmento do projeto consiste no desenho de um portal na *internet* dotado de múltiplos recursos e funcionalidades: disponibilização dos resultados de pesquisa, bases de dados, material de leitura, divulgação de eventos científicos e de um calendário de direitos humanos.

Apesar de breve, essa experiência tem sido suficiente para identificar algumas questões-chave para se pensar a inclusão da dimensão dos direitos humanos nos

---

<sup>19</sup> O papel das redes sociais na promoção e proteção dos direitos humanos vai além da já conhecida estratégia do *naming and shaming*, podendo agregar valor e significado às decisões de instituições públicas e privadas, internacionais ou nacionais.



**ISABELLA GARBIN RAMANZINI & MARRIELLE FERREIRA**

cursos de Relações Internacionais no Brasil. A principal delas diz respeito à importância da associação entre os conhecimentos abstratos e a realidade prática no assunto, coordenada com elementos de inovação. Ainda que de maneira simplista, percebemos que o interesse dos alunos pelas temáticas de direitos humanos surge quando eles são instigados e habilitados a perceber que os problemas sociais enfrentados no país mantém uma interface imediata com o plano internacional, no qual eles podem buscar elementos práticos para promover estratégias de transformação no comportamento de atores envolvidos com o tratamento das questões de direitos humanos. Além disso, notamos que a introdução de elementos de inovação, como a utilização das novas tecnologias em função dos direitos humanos, se traduz, aos olhos dos alunos, em oportunidades profissionais, o que fortalece o círculo virtuoso de interesse no tema.





## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Se, ao que tudo leva a crer, os direitos humanos realmente se concretizarem como um campo genuíno para os estudos de Relações Internacionais no Brasil, então, encontramos-nos desafiados a tornar a educação em direitos humanos mais coerente e qualificada neste curso. Para levarmos esta tarefa a cabo, há vários critérios que podem começar a ser explorados e documentados: o núcleo de conhecimento em matéria de direitos humanos para as Relações Internacionais, os objetivos a serem desenvolvidos nas disciplinas de direitos humanos, as abordagens pedagógicas e metodológicas de pesquisa, o registro de experiências e boas práticas, a formação de professores e a preparação de indivíduos habilitados a lidar com o tema, entre tantos outros. Ademais, há de se registrar que, em boa medida, esse caminho se pavimenta e é beneficiado pelo próprio fortalecimento da área de Relações Internacionais no Brasil observado nos últimos anos.

Neste artigo apresentamos uma visão inicial sobre este processo. Entretanto, que nos parece incontestável é o fato de que a educação em matéria de direitos humanos conta com atributos que podem contribuir tanto para a formação dos profissionais de Relações Internacionais, como para o próprio desenvolvimento do campo no país, a depender da forma como as propostas de ensino e pesquisa são desenvolvidas dentro da perspectiva própria das Relações Internacionais. Esperamos que este seja apenas um ponto de partida para futuras reflexões no assunto.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (1999) Profissionalização em relações internacionais: uma discussão inicial. **Observatório Internacional**, São Paulo, 1: 10-13.

BAXI, Upendra. (1994) **Human rights education: the promise of the third millenium? Paper presented at the Conference of the United Nations Member States and Non-governmental Organizations**. New York, NY.

BRASIL. (2013) **Minuta de diretrizes curriculares nacionais para os cursos de graduação em Relações Internacionais**. Disponível em: <[http://www.abri.org.br/informativo/view?TIPO=13&ID\\_INFORMATIVO=139](http://www.abri.org.br/informativo/view?TIPO=13&ID_INFORMATIVO=139)>. Acesso em 21 de maio de 2014.

BENNER, Thorsten. (2013) O Brasil como um empreendedor normativo: a responsabilidade ao proteger. **Política Externa**, 21(4): 35-46.

BURCH, Kurt. (2000) A primer on problem-based learning for International Relations courses. **International Studies Perspectives**, 1: 31-44.

CADERNAS, Sonia. (2005) Constructing rights? Human rights education and the state. **International Political Science Review**, 26: 363-379.

CLAUDE, Richard Pierre. (2005) Direito à Educação e Educação para os direitos humanos. **Sur**, 2(2): 36-63.

FALK, Richard. (1968) The relevance of political context to the nature and functioning of international law: an intermediate review. In: DEUTSCH, Karl W.; HOFFMAN, Stanley (eds.). **The relevance of international law: essays in honor of Leo Gross**. Cambridge, MA: Schenkman, pp. 133-152.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2012) O ensino e a pesquisa sobre política externa no campo das Relações internacionais do Brasil. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, 1(2): 99-133.

HAFNER-BURTON, Emilie M.; RON, James. (2009) Seeing Double: human rights impact through qualitative and quantitative eyes. **World Politics**, 1(2): 360-401.

HENKIN, Louis. (1989) *How nations behave*. New York, Columbia University Press.

HERZ, Monica. (2002) O crescimento da área de Relações internacionais no Brasil. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, 24(1): 07-40.

HILLEBRECHT, Courtney. (2009) Domestic politics, international human rights adjudication, and the problem of political Will: cases from Inter-American Human



Rights system. **65th Annual Regional Conference of the Midwest Political Science Association**, Chicago, IL, USA, April 2-5.

\_\_\_\_\_. (2014) **Domestic politics and International Human Rights Tribunals: the problem of compliance**. New York, Cambridge University Press.

HORNG, Jeou-Shyan et al. (2005) Creative teachers and creative teaching strategies. **International Journal of Consumer Studies**, 29(4): 352-358.

LESSA, Antônio Carlos. (2005) Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em relações internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, 40(2): 169-184.

MYAMOTO, Shiguenoli. (1999) O estudo das Relações Internacionais no Brasil: o estado da arte. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 12: 83-98.

\_\_\_\_\_. (2003) O ensino das relações internacionais no Brasil: problemas e perspectivas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 20: 103-114.

NAÇÕES UNIDAS. **A década das Nações Unidas para a educação em matéria de direitos humanos (1995-2004): lições para a vida**. Disponível em: <[http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie\\_decada\\_1\\_b.pdf](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/serie_decada_1_b.pdf)>. Acesso em 16 de abril de 2014.

NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA (NEV). (2010) **4º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil**. São Paulo, Universidade de São Paulo.

PIOVESAN, Flávia. (2002) Direitos Humanos no ensino superior. **Arquivos de Direitos Humanos**, Rio de Janeiro, v.5: 39-55.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn. (Eds). (2013) **The persistent power of human rights: from commitment to compliance**. Cambridge, Cambridge University Press.

SCORSOLINI-COMIN, Fabio; INOCENTE, David Forli; MATIAS, Alberto Borges. (2009) Análise de ferramentas de interação e comunicação em ambiente virtual de aprendizagem a partir da contribuição de Bahktin. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, 19(32): 173-189.

SIMPSON, Archie W; KAUSSLER, Bernd. (2009) IR teaching reloaded: using films and simulations in the teaching of International Relations. **International Studies Perspectives**, 10: 413-427.

SIKKINK, Kathryn. (2014) **Norm diffusion from the global south**. Seminário apresentado no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, São Paulo: 02 de outubro de 2014.



ISABELLA GARBIN RAMANZINI & MARRIELLE FERREIRA

TIBBITTS, Felisa. (2002) Understanding what we do: emerging models for human rights education. **International Review of Education**, 48(3-4): 159-171.

TOSI, Giuseppe. (s.d.). **A universidade e a educação aos direitos humanos**. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/tosi/tosi\\_univ\\_educ\\_dh.pdf](http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/tosi/tosi_univ_educ_dh.pdf)>. Acesso em: 16 de abril de 2014.

ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. (2002) Direitos humanos e extensão universitária: a atuação do fórum nacional de Pró-Reitores de Extensão nas Universidades Públicas Brasileiras. **Texto apresentado no I Congresso Nacional de Extensão**. João Pessoa, PB.

**Recebido em 26 de junho de 2014.**

**Aceito em 30 de outubro de 2014.**



## DA INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS AOS DIREITOS HUMANOS INTERNACIONAIS: A CONTRIBUIÇÃO DA TEORIA NORMATIVA PARA PENSAR DIREITOS HUMANOS A PARTIR DE RI

## FROM HUMAN RIGHTS INTERNATIONALIZATION TO INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS: THE NORMATIVE THEORY CONTRIBUTION TO ADDRESS HUMAN RIGHTS FROM IR

**CLAUDIA ALVARENGA MARCONI**

Doutora em Ciência Política (USP)

E-mail: [claudia.marconi@gmail.com](mailto:claudia.marconi@gmail.com)

**RESUMO:** A ideia de direitos humanos reflete as mudanças profundas na moralidade internacional desde finais da Segunda Guerra Mundial. Pode-se dizer que hoje, com o seu processo de internacionalização bastante avançado, os direitos humanos já fazem parte do vocabulário moral comum à humanidade. Todavia, argumenta-se na presente contribuição que nem todos os direitos humanos são e devem ser adjetivados de internacionais, sendo, portanto, necessário problematizar em que medida os direitos humanos e, nesse caso, quais direitos humanos, impõem obrigações a *outsiders*. Dessa forma, a simples inserção de direitos em documentos internacionais que proclamem os direitos humanos como universais não é condição suficiente para tratarmos esses mesmos direitos como “direitos humanos internacionais”. Tal ideia envolve, ao ver da presente reflexão, a delimitação de um subconjunto dos direitos humanos da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) que deve ser objeto de preocupação internacional e sobre o qual se deve refletir. Assim, em linhas gerais, a proposta do presente artigo é fazer uma distinção quanto aos significados da internacionalização dos direitos humanos, de um lado, e dos direitos humanos internacionais, de outro. Tal distinção será apontada a partir de duas literaturas mobilizadas e pensando na relevância de ambas para a problematização dos direitos humanos face às RI: a teoria normativa e a teoria de RI. As contribuições de John Vincent, teórico associado à vertente solidarista da Escola Inglesa, subsidiará uma proposta de meio termo para o impasse supracitado.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Internacionalização - Direitos Humanos - Obrigações Internacionais - Direito de Subsistência - Legitimidade Internacional*



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

**ABSTRACT:** The idea of human rights reflects major changes of international morality since the end of the World War II. Currently, with the advancement of its process of internationalization, human rights are constitutive of the moral vocabulary shared by humanity. Nonetheless, the present contribution sustains that not all human rights are and should be accompanied by the adjective “international”, being crucial to such a reflection questioning to what extent do human rights, and which human rights, impose obligations to outsiders? In this sense, the mere establishment of rights in international documents that aim at celebrating human rights as universal is not a sufficient condition for us to consider them “international human rights”. Such an idea encompasses the necessity of circumscribing certain rights of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR) that might certainly be of international concern. In general terms, our proposal is to make a distinction about the meaning, on the one hand, of human rights internationalization, and, on the other hand, of international human rights. Such a distinction is detected through two different literatures – normative political theory and International Relations theory - and by giving close attention to the importance of human rights for international relations. John Vincent’s contributions, a solidarist theorist according to an English School subdivision, will subside a middle ground proposal for the detected deadlock.

**KEYWORDS:** *Internationalization of Human Rights - Human Rights - International Obligations - Right to Subsistence - International Legitimacy*



## INTRODUÇÃO

A ideia de direitos humanos reflete as mudanças profundas na moralidade internacional desde finais da Segunda Guerra Mundial. Pode-se dizer que hoje, com o seu processo de internacionalização bastante avançado, os direitos humanos já fazem parte do vocabulário moral comum à humanidade.

Todavia, argumenta-se na presente contribuição que nem todos os direitos humanos são e devem ser adjetivados de internacionais, sendo, portanto, necessário problematizar em que medida os direitos humanos e, nesse caso, quais direitos humanos, impõem obrigações a *outsiders*.

Tal proposta se justifica na medida em que se percebe uma vasta literatura, sobretudo vinculada ao Direito e às Relações Internacionais (RI) em que a trajetória do que é comumente denominado de “Regime Internacional de Direitos Humanos” (RIDH) é recontada em um sentido amplo e como se todos os direitos humanos justificassem, de antemão, o adjetivo internacional e, nesse sentido, ativassem a responsabilidade por parte de agentes externos de intervir para fazê-los cumprir em caso de falta de vontade ou incapacidade do Estado:

The central idea of international human rights is that states are responsible for satisfying certain conditions in their treatment of their own people and that *failures or prospective failures to do so may justify some form of remedial or preventive action by the world community or those acting as its agents* (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 205, VERSÃO KINDLE, grifo nosso).

De acordo com a posição aqui sustentada, os direitos humanos justificam e devem poder justificar a intervenção por parte de agentes externos, entendidos a partir da noção de sociedade mundial e daqueles que atuam como agentes dela. Entretanto, um direito, dessa perspectiva, só conta como um direito humano se o seu descumprimento pelos Estados for razão suficiente para impor a outrem – outros



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

Estados, organizações e regimes internacionais – uma obrigação de adotar ações que garantam o seu cumprimento e respeito.

Dessa forma, a simples inserção de direitos em documentos internacionais que proclamem os direitos humanos como universais não é condição suficiente para tratarmos esses mesmos direitos como “direitos humanos internacionais”. Tal ideia envolve, ao ver da presente reflexão, a delimitação de um subconjunto dos direitos humanos da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) que deve ser objeto de preocupação internacional.

Assim, em linhas gerais, a proposta do presente artigo é fazer uma distinção quanto aos significados da internacionalização dos direitos humanos, de um lado, e dos direitos humanos internacionais, de outro. Tal distinção será apontada a partir de duas literaturas mobilizadas e pensando na relevância de ambas para a problematização dos direitos humanos face às RI.

Em outras palavras, enquanto alguns importantes expoentes das RI<sup>1</sup> tratam a internacionalização dos direitos humanos tal como um processo evolutivo sobre o qual se imprime certa marca de otimismo, centrando-se menos em quais seriam esses direitos e seu fundamento de legitimidade e mais em como se verifica a sua gênese e evolutiva institucionalização de 1945 em diante, os expoentes da literatura denominada de teoria normativa<sup>2</sup> sugerem que o rol de direitos humanos internacionais deve ser restrito e analisado com cautela. Para além da descrença quanto ao que os Estados sacramentam em documentos internacionais relativos aos direitos humanos, a questão para estes teóricos é quais são os direitos humanos que devem vir acompanhados da qualificação de “internacionais” e porquê estes fariam parte de um subconjunto identificado.

---

<sup>1</sup> Alguns nomes importantes para essa narrativa são Jack Donnelly, David Forsythe, Andrew Moravcsik, Beth Simmons e Kathryn Sikkink.

<sup>2</sup> Destacamos os seguintes teóricos como aqueles que encampam uma listagem seletiva dos direitos humanos internacionais: Onora O’Neill; John Rawls; Charles Beitz; David Miller; John Vincent. Vale ainda esclarecer o que se entende no presente trabalho por teoria normativa: “By ‘normative theory’ I mean an argument that elucidates the steps through which some fundamental normative presuppositions lead to conclusions about what should be done (SUGANAMI, 2005, p.34).





Desse modo, é ainda objetivo do presente artigo retomar a importante produção de 1986 intitulada *Human Rights and International Relations* de um teórico inglês das RI cuja centralidade nesse debate acerca dos direitos humanos face às RI não foi devidamente explorada não só pela própria Escola Inglesa a qual ele, por ter sido orientando de Hedley Bull, e articulador de uma posição normativa solidarista<sup>3</sup>, é filiado, como também por aqueles que levaram adiante pesquisas acerca dos direitos humanos em perspectiva internacional: John Vincent.

John Vincent parece ser o teórico de RI que efetivamente traz as contribuições da teoria normativa para, ao escapar das narrativas otimistas e lineares da internacionalização dos direitos humanos, pensar quais direitos humanos seriam entendidos como básicos em âmbito internacional e, portanto, necessários para o usufruto de quaisquer outros direitos, exigindo, portanto, obrigações de cumprimento por parte de agentes da sociedade mundial:

---

<sup>3</sup> Os teóricos da denominada Escola Inglesa (EI) buscam avaliar se um tipo específico de normas legais e morais internacionais tem uma maior probabilidade de contribuir para a sustentação dessa ordem, e, se com relação a certos objetivos específicos, a sociedade internacional pautada em Estados soberanos, funciona melhor ou de forma mais adequada do que outro arranjo institucional global possível (LINKLATER; SUGANAMI, 2006, p.60). Para responder a essas questões, Bull contrapõe duas tendências no Direito Internacional Público: a pluralista, mais associada ao século XIX, e a solidarista, associada com o século XX. Essas duas tendências julgam empiricamente o mundo de modo distinto, bem como conformam posições normativas divergentes (há quem diga complementares) acerca do mundo também desejável. Tal distinção entre pluralismo e solidarismo foi introduzida por Bull em um texto intitulado de “The Grotian conception of international society”, publicado pela primeira vez em um livro cujo título é *Diplomatic investigations: essays in the theory of international politics*. Os três temas que dividem, segundo Bull, as duas posições – o pluralismo e o solidarismo, associadas respectivamente a Oppenheim, expoente do positivismo jurídico, e com Grotius, expoente do jusnaturalismo, são: o lugar ocupado pela guerra na sociedade internacional; as fontes de direito que vinculam os membros da sociedade; o *status* conferido aos indivíduos nessa sociedade de Estados (BULL, 1999, p.97). Os solidaristas são aqueles que enxergam papel limitado da guerra na sociedade internacional, entendem que há diversas fontes possíveis do direito vinculando, que não apenas as compreendidas pelos positivistas, os atores da sociedade internacional e que o indivíduo tem status moral primeiro ou anterior a qualquer outro ator no plano internacional. Uma reflexão mais extensa a esse respeito pode ser vista em Marconi, 2009.



It refers to the shared interests and values linking all parts of the human community. Vincent's definition of world society is something of a menu of all those entities whose moral concerns traditionally lay outside international society: the claim of individuals to human rights; the claim of indigenous peoples to autonomy; the needs of transnational corporations to penetrate the shell of the sovereign states; and the claim to retrospective justice by those who speak on behalf of the former colonial powers. It is undeniable that human rights are at the center of the classical English school's conception of world society" (DUNNE, 2007, p.140, mantendo grifo do autor).

Nesse sentido, a obra de Vincent é aqui retomada e sugerida como um ponto de contato entre as literaturas de RI e de teoria normativa no que diz respeito à reflexão dos direitos humanos.

### ***DA DELIMITAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS A UM SUBCONJUNTO DE DIREITOS HUMANOS LEGITIMAMENTE INTERNACIONAIS: O DEBATE PRESENTE NA TEORIA POLÍTICA NORMATIVA***

A delimitação dos direitos humanos a um subconjunto se conecta não apenas à urgência moral de proteger certos interesses dos indivíduos, mas, principalmente, a uma ideia de legitimidade internacional, isto é, das razões que justificariam a eventual intervenção da comunidade internacional ou de seus agentes no caso de violações dos denominados direitos humanos internacionais.

Beitz, filósofo político contemporâneo de extrema relevância nesse tema, questiona, portanto, o que torna um direito humano objeto de preocupação internacional e, assim, demanda a ação política de agentes externos na sociedade na qual determinado direito foi violado (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 1719, VERSÃO KINDLE).

Acerca dessa ação externa, quatro são as considerações que a justifica, segundo Beitz:



First, the value should be such that first-level failures to satisfy its requirements are amenable to correction or remediation by means of some sequence of actions that could be carried out by political agents outside the society in question. This is a requirement of feasibility. Second, any such action should be permissible: they should satisfy whatever general standards of political morality are pertinent and should have reasonable prospects of success. [...]. Third, in the central range of cases, there should be some outside agents (not necessarily the same in every case) that, in virtue of their location, capabilities, and resources, would be in a position to carry out these actions. Finally, again in the central range of cases, at least a proper subset of these eligible agents should have reason to bear the burdens that would be imposed by taking the actions (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 1723; 1728, VERSÃO KINDLE).

Beitz (2009) considera, por exemplo, que a não garantia dos direitos e liberdades necessários à existência da democracia política, embora sejam considerados direitos humanos pela DUDH, não justifica nenhum tipo de intervenção por parte de *outsiders*. Com base nessa avaliação, esses direitos e liberdades não se qualificam, portanto, como direitos humanos internacionais.

John Rawls, o maior teórico político normativo contemporâneo a tratar de forma definitiva questões de justiça internacional em 1993, na ocasião da *Oxford Amnesty International Lecture*, quando o então artigo *The Law of Peoples* foi publicado, tornando-se livro de mesmo título no ano de 1999, também não inclui todos os direitos garantidos por governos liberais na rubrica dos direitos humanos internacionais.

#### Segundo Rawls, os direitos humanos internacionais

[...] *expressam uma classe especial de direitos urgentes*, tais como a liberdade que impede a escravidão ou servidão, a liberdade (mas não igual liberdade) de consciência e a segurança de grupos étnicos contra o assassinato em massa e o genocídio. A violação dessa classe de direitos é igualmente condenada por povos liberais razoáveis e por povos hierárquicos decentes (RAWLS, 2001, p.103, grifo nosso).

A visão de Rawls, no que tange aos direitos humanos, atrela-os fortemente à política externa dos povos liberais, especialmente ao uso da coerção e da força: “[...] os direitos humanos deveriam ser compreendidos como uma classe de considerações



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

morais cujo único papel no discurso político é justificar a intervenção coercitiva em um conjunto de assuntos de uma sociedade” (BEITZ, 2001, p.276, tradução nossa).

Os direitos humanos cumprem três importantes papéis políticos na obra de Rawls em questão: o de indicar quando a intervenção externa é permitida, já que seu cumprimento é suficiente para excluir as possibilidades dessa intervenção; o de servir como condição definidora para dizer se um membro da sociedade internacional é ou não decente; e o de, ao estabelecer essa condição necessária para que um povo seja considerado decente, limitar tanto o pluralismo quanto a diversidade toleráveis em um arranjo social (RAWLS, 2001, p.105).

Assim, a lista de direitos humanos rawlsiana é mais estreita do que a apresentada na DUDH<sup>4</sup>, cujo conteúdo não parece mais ser, vale pontuar, objeto de grandes controvérsias internacionais: “A Declaração e os tratados subsequentes de direitos humanos buscaram conferir sentido determinado à ideia de direitos humanos e ganharam forte aceitação internacional em relação a essa lista” (NICKEL, 2006, p.2, online, tradução nossa).

Dentre os direitos humanos aceitos por Rawls (2001, p. 104 ), denominados de *proper* ou básicos, que vão do artigo 3 ao 18 da DUDH, destacam-se o de não estar sujeito à escravidão, a liberdade de consciência, direitos que garantam o não-genocídio o não assassinato em massa, a *rule of law*, algumas liberdades de expressão e direitos de subsistência. Fica evidente que não se está aceitando toda a DUDH como direitos humanos genuínos. Em outras palavras, os não inclusos na lista rawlsiana podem ser entendidos como meras aspirações morais, uma vez que não impõem obrigações de fato a nenhum ator internacional que infrinja a soberania do Estado.

É eliminada, desse modo, grande parte dos direitos contidos na declaração que apresentam fortes dimensões liberais, democráticas e igualitárias. Rawls nega, por exemplo, o *status* de direitos humanos às liberdades de expressão e livre-associação, não menciona o direito de protesto, de participar ativamente do governo, de ter igual

---

<sup>4</sup> Cf. a DUDH, composta de seus trinta artigos em: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf). Último acesso em 02 de julho de 2014.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

acesso a eleições genuínas com sufrágio universal. No que tange aos direitos de igualdade, apenas a igualdade formal é garantida. Finalmente, os direitos econômicos e sociais são restringidos ao direito de subsistência, não havendo menção ao direito à saúde, à educação, ao emprego, entre outros (NICKEL, 2006, p.4, online).

Deve-se aqui pensar o porquê de uma lista tão mínima de direitos humanos. Segundo o proposto por Nickel (2006, p.5, online), duas são as linhas de raciocínio que podem ter sido seguidas por Rawls para chegar aos direitos humanos *proper*. A primeira afirma que ele exclui os direitos que não são suficientemente importantes para justificar uma intervenção internacional, enquanto a segunda indica que ele exclui os direitos que têm pouca probabilidade de serem aceitos pelas sociedades hierárquicas decentes<sup>5</sup>.

O critério da ampla aceitabilidade é moralmente falho, uma vez que estabelecer padrões mínimos de cumprimento dos direitos humanos a fim de incluir mais Estados implica abrir mão de interesses individuais fundamentais. Os povos decentes são considerados como cumpridores desses direitos somente porque Rawls encolhe a lista de direitos humanos (POGGE, 2001, p.247), o que causa certo incômodo em alguns teóricos:

[...] Insisting on a limited itinerary of demands solely because of their inclusiveness, especially in the sphere of human rights is a *dereliction of duty*. Such rights are often claims made for, and by, individuals whose interests might not be recognized in their state (MECKLED-GARCIA, 2004, p.160, grifo nosso).

Beitz (2001, p.274) aponta que a razão pela qual Rawls limita os direitos humanos genuínos a um *core* não-paroquial<sup>6</sup> pode ser buscada na diferença entre

---

<sup>5</sup> Sobre as sociedades hierárquicas decentes, Rawls afirma que “Ainda que todas as pessoas em uma sociedade hierárquica decente não sejam consideradas como cidadãos livres e iguais, nem como indivíduos que merecem representação igual (segundo a máxima: um cidadão, um voto), elas são vistas como decentes e racionais e como capazes de aprendizagem moral tal como reconhecida na sua sociedade. Como membros responsáveis da sociedade, elas podem reconhecer quando seus deveres e obrigações morais conformam-se à ideia de justiça do bem comum do povo” (RAWLS, 2001, p.93).

<sup>6</sup> Leia-se não paroquial como não ocidental.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

legitimidade mínima e legitimidade completa. Os direitos humanos se portariam como condição necessária para obter a legitimidade mínima. Para Rawls, os direitos humanos básicos são padrões normativos que são satisfeitos por qualquer regime decente, podendo ser tanto uma democracia liberal quanto uma sociedade hierárquica decente.

O conteúdo dos direitos humanos parece ser, então, na referida obra de Rawls, determinado desde o início pela ideia normativa de decência, que, por sua vez, depende do cumprimento dos direitos humanos *proper*. As sociedades decentes devem, desse modo, cumprir esse padrão mínimo de direitos, pois ao cumprirem estão excluídas de qualquer possibilidade de intervenção coercitiva justificada, seja na forma militar, econômica ou diplomática, por parte de um outro povo (RAWLS, 2001, p.105), o que demonstra a circularidade de tal argumento:

The argument, however, is circular. The notion of decency gives the impression that these states, whilst not perfect, are nevertheless acceptable (in Rawls' own words) from some independent moral perspective. *Yet decency, or acceptability, is itself defined according to the limited list of human rights demands.* This is especially problematic because the reason we are working with a limited list of human rights demands in the first place is to accommodate this particular range of non-liberal states. *Without a principled reason to accept a limited list other than its wide real-world acceptability, we have no independent standard by which to assess decency or acceptability* (MECKLED-GARCIA, 2004, p.163, grifo nosso)

Assim, a lista restrita de direitos humanos só pode ser justificada se dermos uma independência à noção de decência, ou melhor, é necessário que se dê uma fundamentação própria para a noção de decência, que passaria a ter um *status* normativo independente da noção de direitos humanos mínimos e vice-versa.

Os que compartilham da lista mínima de direitos humanos proposta por Rawls apoiam-se no argumento da hegemonia dos direitos humanos ocidentais, pelo fato de que “Como é permitido o uso da coerção e da força na promoção dos direitos humanos, o imperialismo cultural por parte dos países liberais pode ser evitado



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

somente se os direitos humanos forem restringidos àqueles que possuem amplo apelo” (NICKEL, 2006, p.5, online, tradução nossa):

Neutralists do not want to expose human rights discourse to the accusation of imposing a western-centered view of legitimacy. Consequently, they try to find a way of demonstrating that a theory of international justice can be palatable from other perspectives than the purely *Western* liberal one (MECKLED-GARCIA, 2004, p.159)

Miller também apresenta uma lista minimalista de direitos humanos internacionais, que são por ele conceituados a partir da noção de *remedial responsibility*, que prevê que devemos sair ao socorro daqueles que vivem privações ou realidades de sofrimento (MILLER, 2007, posição 1985, VERSÃO KINDLE).

[...] here I want to investigate a prior aspect of the problem: how are we to decide when a person’s deprivation or suffering is bad enough to trigger remedial responsibilities in others, in particular if we are thinking about the question at a global level? (MILLER, 2007, posição 1985, VERSÃO KINDLE).

A resposta para tal indagação, isto é, para quais elementos nos basearemos para decidir sobre o grau de privações e sofrimentos que ativarão a responsabilidade de remediação por parte de agentes externos, isto é, da sociedade mundial, é proposta pela abordagem dos direitos humanos básicos: “Eu sugiro que [...] quando os direitos humanos básicos ficarem desprotegidos, qualquer agente, individual ou coletivo, que seja capaz de protegê-los possa carregar, a princípio, a responsabilidade de remediação” (MILLER, 2007, POSIÇÃO 1991, VERSÃO KINDLE, tradução nossa):

Where serious breaches of human rights are taking place, or being threatened, there may be no alternative but to intervene forcibly in the society in question, disrupting local practices and removing regimes with significant local support (MILLER, 2007, POSIÇÃO 1998, VERSÃO KINDLE).



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

Para Miller, a linguagem dos direitos humanos tem sentido em função de se tratar de uma urgência moral derivada da realidade em que determinada pessoa ou grupo se encontra quando da negação de certos direitos (MILLER, 2007, POSIÇÃO 1991, VERSÃO KINDLE).

A fluidez da noção de direitos humanos é, ao ver do autor, perigosa, pois pode nos fazer alargar em demasia o entendimento que se tem da questão, a ponto de tornar irrelevante a questão da urgência moral que sustenta a sua realização em âmbito global e por agentes externos (MILLER, 2007, POSIÇÃO 1991, VERSÃO KINDLE). Se associamos os direitos humanos à ideia de um alvo ou um objetivo que os povos e Estados aspiram alcançar, a lista de direitos humanos também poderia se ampliar indefinidamente (MILLER, 2007, POSIÇÃO 2015, VERSÃO KINDLE):

As I have indicated, my own purpose in setting out a theory of basic human rights is different from either of these. My aim is to identify a list of rights that people everywhere are entitled to as a matter of justice, and that therefore may impose obligations, on rich nations especially (MILLER, 2007, POSIÇÃO 2021, VERSÃO KINDLE).

Miller acredita, por outro lado, que a lista não seria tão curta quanto a lista de direitos humanos cujos significado e propósito são condizentes apenas à produção de legitimidade política. O direito à subsistência é, por exemplo, um caso por ele tratado e que mais a frente veremos que Vincent leva bastante em conta na sua formulação:

States cannot always provide their citizens with an adequate level of subsistence: natural disasters, for example, may prevent them from doing so. So long as they make reasonable attempts to provide subsistence, they should not be judged illegitimate if they fail [...] (MILLER, 2007, POSIÇÃO 2021, VERSÃO KINDLE).

Tal aspecto faz-se relevante sobremaneira por trazer à tona a relevante obra de Henry Shue, publicada em 1980 e que tem por título *Basic rights: subsistence, affluence, and US foreign policy*. Shue é o primeiro teórico político a defender um *core*





CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

de direitos denominados básicos cuja justificativa repousa no seguinte aspecto: “Quando um direito é genuinamente básico, qualquer tentativa de usufruir qualquer outro direito sacrificando tal direito básico seria quase que literalmente uma derrota [...]” (SHUE, 1980, p.18, tradução nossa). Não significa, vale dizer, que um direito básico seja um simples meio para a realização de outros direitos, mas uma condição necessária e fundamental para tanto.

Shue deixa claro que “A proclamação de um direito não é a realização desse direito” (1980, p.15, tradução nossa), assim como aponta como característica essencial do direito dito básico a imposição de uma demanda sobre outrem, mesmo que com dificuldades de especificar quem seriam, de fato, esses “outros”.

Os direitos básicos envolvem, de acordo com Shue, os direitos à segurança e à subsistência:

Basic rights are a shield for the defenseless against at least some of the more devastating and more common of life's threats, which include, as we shall see, loss of security and loss of subsistence. Basic rights are a restraint upon economic and political forces that would otherwise be too strong to be resisted. They are social guarantees against actual and threatened deprivations of at least some basic needs. Basic rights are an attempt to give to the powerless a veto over some of the forces that would otherwise harm them most (SHUE, 1980, p.18).

Sobre os direitos de segurança, estes envolvem: “[...] não ficar sujeito a assassinato, tortura, a um dano físico intencional, estupro ou assalto” (SHUE, 1980, p.20, tradução nossa). Já os direitos de subsistência envolvem a segurança econômica mínima: “[...] por subsistência, entendo o ar não poluído, a água não poluída, alimentação e vestimenta adequadas, abrigo adequado e serviços de saúde preventivos mínimos” (SHUE, 1980, p.23).

Beitz é outro teórico que também sustenta uma concepção minimalista de direitos humanos, da qual Rawls, Miller e Shue se aproximam:



Perhaps the most plausible interpretation of the idea is that a doctrine of human rights should be limited to protections of the most urgent interests against the most likely threats. *Someone who took such a view might say, for example, that there is a human right to the means of subsistence but not a fair wage; to protection against arbitrary arrest but not freedom of occupation; to collective self-determination but not to democratic institutions; to sufficient primary education to be a productive member of society but not higher education* (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 1778, VERSÃO KINDLE, grifo nosso).

O sentido de minimalismo sustentado por Beitz não é o de garantir apenas a proteção de uma “[...] boa vida mínima [...]” (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 1770, VERSÃO KINDLE, tradução nossa), mas sim o de associar os direitos humanos internacionais a um subconjunto dos direitos relativos à justiça social, uma vez que equipará-los seria um equívoco. Dada a escassez de recursos internacionais para fazer valer os direitos humanos, bem como a necessidade de justificar a ação por parte de agentes externos (BEITZ, 2009, POSIÇÃO 1759, VERSÃO KINDLE) quando de suas violações, nem todos os direitos humanos poderiam ativar tal responsabilidade.

Normalmente, sobre o entendimento dado ao que se propaga como Regime Internacional de Direitos Humanos a partir das Relações Internacionais, tem-se, a princípio, a incorporação não problematizada de todos os direitos proclamados e elencados na DUDH. Argumentamos aqui que a discussão supracitada, feita a partir do terreno da teoria política normativa, pode ser relevante no sentido de rever a linearidade com que a questão dos direitos humanos é tratada a partir das RI.

### ***A SUPOSTA LINEARIDADE DA EVOLUÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E SEU REFLEXO NO ENTENDIMENTO DA QUESTÃO A PARTIR DAS RI***

Pode-se afirmar que a emergência das normas internacionais de direitos humanos se deu justamente com o estabelecimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e de sua carta constitutiva de 1945. Em seguida, tem-se a aprovação da Convenção para a Prevenção e Punição dos Crimes de Genocídio seguida da



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

Declaração Universal de Direitos Humanos, em 9 e 10 de dezembro de 1948, respectivamente:

Human Rights really emerged as a subject of international relations, though, in the United Nations (UN), created in 1945. The Covenant of the League of Nations, the predecessor of the UN, had not even mentioned human rights. In sharp contrast, the preamble of the UN Charter includes a determination 'to reaffirm faith in fundamental human rights' and article 1 lists 'encouraging respect for human rights and for fundamental freedom for all' as one of the organizations' principal purposes (DONNELLY, 2007, p.5).

Nas décadas de sessenta e setenta do século XX, assistimos à emergência de iniciativas de monitoramento no que tange aos direitos humanos. O sistema ONU deixava de se preocupar exclusivamente com o estabelecimento de padrões em direitos humanos e adentrava a questão do monitoramento. Todavia, a questão do monitoramento estava diretamente vinculada à implementação das normas internacionais de direitos humanos na prática dos Estados e, segundo Donnelly (2007, p.8, tradução nossa), "A existência de normas internacionais não confere às Nações Unidas, ou a qualquer outro, a autoridade para implementá-las, ou mesmo questionar como os estados as implementam (ou deixam de fazê-lo)".

A ratificação dos Pactos de 1966 dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais, que entraram em vigor dez anos mais tarde, significava a anuência dos Estados em caminhar conforme os padrões internacionais de direitos humanos estabelecidos, mas "[...] eles não autorizavam o *enforcement* internacional desses padrões (DONNELLY, 2007, p.8, tradução nossa).

Ainda que com dificuldade de avançar no sentido do *enforcement*, o Sistema ONU de Direitos Humanos caminha, na década de oitenta do século XX, rumo a um aumento de sua institucionalização. A realização de diversas convenções temáticas, tais como a da mulher, da tortura, da discriminação racial e da criança é uma manifestação clara dessa institucionalização.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

Essas convenções temáticas são normalmente associadas ao que se convencionou chamar de *United Nations Human Rights Monitoring Mechanisms*. Tais mecanismos dividem-se em dois tipos. Tem-se, assim, os mecanismos de tipo convencional, que correspondem aos órgãos de monitoramento das convenções supracitadas que se chamam *treaty bodies*<sup>7</sup>, e os mecanismos tidos como extraconvencionais.

Enquanto os últimos envolvem a designação, por exemplo, de *Special Rapporteurs*, *Independent Experts*, ou a constituição de um *Working Group*, dos primeiros mencionados, e que correspondem aos *core human rights*, juntamente com os Pactos de 1966, quatro deles permitem o envio de reclamações individuais, quais sejam: *Procedure under the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*; *Procedure under the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*; *Procedure under the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*; *Procedure under the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.

Segundo o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, tal fato importa, pois, as queixas individuais conferem sentido concreto aos direitos humanos. Entretanto, uma crítica que se interpõe a esses órgãos estabelecidos via convenções é a de que eles “[...] não travam escutas com as partes presentes, não tem poder para expedir decisões vinculantes e são praticamente órgãos quase-judiciais e não cortes” (KINGSBURY, 2012, p.208, tradução nossa).

Na década de noventa do século XX ocorre a Conferência de Direitos Humanos de Viena (1993) e, a partir dela, a criação do Alto Comissariado da ONU para Direitos Humanos, demonstrando que o Sistema ONU de Direitos Humanos buscava expandir sua capacidade de monitorar as várias questões que passaram a ser entendidas pela lente dos direitos humanos:

---

<sup>7</sup> Além dos comitês citados, também foram criados outros dois a partir dos Pactos de 1966 (Pacto dos Direitos Cívicos e Políticos e Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais): o Comitê de Direitos Humanos e o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.



The very decision to hold World Conference indicates the growing force of the ideal of international human rights. Such events, particularly when coupled with the changes in national practices already noted, signify a deepening penetration of the international consensus on human rights norms, which was often shallow in the 1970s and 1980s (DONNELLY, 2007, p.13).

Ainda na década de noventa, a resposta multilateral aos genocídios da ex-Iugoslávia e de Ruanda demonstrou que os Tribunais Militares de Tóquio e Nuremberg, do pós II Guerra Mundial, passavam a ser um precedente e não mais uma exceção. Ademais, “A adoção do Estatuto de Roma em 1998 e a criação do Tribunal Penal Internacional em 2002 marcam uma transformação normativa ainda mais profunda” (DONNELLY, 2007, p.14, tradução nossa).

Se tomarmos a obra de David Forsythe (2012), a obra de Andrew Moravcsik (1995), ou ainda a obra de Beth Simmons (2009) ou Kathryn Sikkink (2011)<sup>8</sup>, é perceptível que há uma preocupação muito similar à de Jack Donnelly, esmiuçada acima, e que é, preponderantemente, a de narrar a evolução dos direitos humanos seja por fases seja em função de variáveis relevantes para a compreensão do suposto processo de “evolução” dos direitos humanos. Vale ainda mencionar que em tais reflexões, a referida evolução aparece por meio, por exemplo, do aprofundamento institucional internacional, refletido na estruturação do Regime Internacional dos Direitos Humanos da metade do século XX em diante.

Por uma questão de limitação de espaço e por ser esta a narrativa privilegiada dos direitos humanos no âmbito das RI enquanto área do conhecimento, a presente contribuição sugerirá daqui em diante para os aspectos relevantes da obra de um teórico de RI que destoa, justamente, da narrativa que aqui se assume como *mainstream*, aproximando-se muito mais das reflexões associadas à teoria normativa e preenchendo um vácuo entre ambas as compreensões acerca dos direitos humanos em perspectiva internacional.

---

<sup>8</sup> A obra de todos esses teóricos é extensa e valiosa. Portanto, cada uma delas mereceria um esforço de sistematização por parte da autora.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

**O VANGUARDISMO DE JOHN VINCENT NA PROBLEMATIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS FACE ÀS RI: A RELEVÂNCIA DA NOÇÃO DE SUBSISTÊNCIA**

O destaque para a obra de John Vincent, datada de 1986, ocorre, principalmente pelo fato de que ele abre espaço para o ressurgimento da vertente normativa da Escola, ora muito apoiada nos estudos históricos relativos à construção do Sistema Internacional Moderno ora nos estudos de caráter mais empiricista acerca da noção de ordem internacional como o núcleo duro da sociedade internacional: “[...] Vincent is largely responsible for the so-called ‘normative turn’ in English School Scholarship that has been the most influential development in it since his death” (RENGGER, 2011, p.1160, mantendo grifo do autor).

A relevância de Vincent se verifica também pelo fato de que, embora nos dias atuais os direitos humanos sejam subcampo indissociável das RI<sup>9</sup>, há trinta anos atrás a noção de direitos humanos era bem mais contestada politicamente e a discussão teórico-filosófica a partir das RI bastante rasa.

Assim, concordamos com Rengger (2011, p.1161) ao afirmar que os direitos humanos apareceram com vigor nos anos 1970 por serem os candidatos ideais para substituir esquemas universais anteriores, o que confere sentido à proposta de retomar a obra de Vincent, mais próxima cronologicamente desse período e preocupada em conferir bases teóricas para o esforço de reflexão dos direitos humanos a partir das RI:

[...] whatever might be true of their history of human rights and their appeal, there were also questions as to what they might actually mean, what kind of explanation and grounding they might be given, and then what we might expect of them, normatively, legally and politically (RENGGER, 2011, p.1163).

---

<sup>9</sup> Maliniak et al retratam em artigo publicado em 2008 que dos artigos dos principais jornais acadêmicos da área de RI levantados, e numa escala de 0 a 14, onde 0 corresponde à área temática à qual mais artigos estão filiados e 14 à área temática à qual menos artigos publicados estão atrelados, os **direitos humanos** enquanto *issue area* aparecem com destaque, na posição 2.



**DA DISTÂNCIA ENTRE UM DIREITO E UM DIREITO HUMANO**

Na argumentação de Vincent sobre o que constitui um direito, cinco são os elementos que o caracterizam: a existência de um sujeito de direito; o objeto do direito; exercício do direito; exercício contra alguém ou algum grupo no sentido de “[...] bearer of the co-relative duty [...]”; e, finalmente, a justificativa do direito (VINCENT, 1986).

Cinco são as implicações, também para Vincent (1986, p.11), de se qualificar de “humanos” tais direitos: todos os indivíduos os possuem; eles ultrapassam outros direitos ordinários; o escopo desses direitos é mais restrito do que os dos direitos ordinários; o contexto de obrigações correlatas aos direitos humanos existe tanto num sentido normativo forte quanto fraco<sup>10</sup>; e, por fim, a justificativa dos direitos humanos não pode se dar com base em códigos particulares, mas pelo que deve prevalecer por meio de um cálculo racional.

Nesse sentido, percebe-se na obra de Vincent uma preocupação em tratar a questão meta-ética que Rengger sugere ser a mais relevante para o desenvolvimento do tema dos direitos humanos: “[...] the question of what is usually called the ‘grounding’ of human rights” (RENGGER, 2011, p.1166, mantendo grifo do autor).

Ao seguir a abordagem dos direitos básicos para pensar os direitos humanos em perspectiva internacional, apresentadas no item 1 do presente artigo, para responder à questão meta-ética supracitada, Vincent sugere que os direitos

---

<sup>10</sup> Sobre a resposta que Vincent denomina de “weak”, tem-se que: “The difference between economic and social rights and civil and political rights, according to the weak response, lies in the scope of their universality. Civil and political rights are universal in the broader sense. They are rights held against everyone else. Economic and social rights are universal in the narrower sense. Everybody has them, but they impose duties only on particular governments”. Já no que se refere à resposta “Strong”, tem-se que: “The Strong response concedes no general difference between civil and political rights and economic and social rights in point either of their importance or of the scope of their correlative obligations. The rights to subsistence (an economic and social right), it argues, is quite as importante as the right to security (a civil and political right); starvation is quite as much a threat as violence. [...] the problem of priority in human rights cannot be construed as one of deciding between the groups” (VINCENT, 1986, p.12).



humanos capturam os deveres morais fundamentais da sociedade internacional, visto que os direitos básicos devem ampliar a legitimidade da sociedade internacional e não ser uma fonte de contestação<sup>11</sup>:

Drawing from the work of Henry Shue, Vincent selects the right to security and the right to subsistence as those that belong to that common floor underpinning the cultures of the world. [...]. He selects the right to subsistence as the 'basis of basic rights' and insists starvation is the resident emergency of international society, meaning hunger as a routine phenomenon in the system (GONZALEZ-PELAEZ; BUZAN, 2003, p.4, mantendo grifo do autor).

Como o direito à subsistência não pode ser reduzido a nenhuma cultura, Vincent desloca deliberadamente a sua atenção do contestado terreno das intervenções humanitárias, associadas à violação de direitos individuais, para este terreno normativo que ele considera incontestável.

Trata-se, assim, do teórico que não só manifesta preocupação para com as formas silenciosas de genocídio – leia-se o alastramento daqueles que vivem no quintil inferior da sociedade internacional por conta de assimetrias socioeconômicas - como as leva adiante em seu estudo acerca do avanço prático dos direitos humanos: “Human rights are concerned with what must be honoured now, not with what it might be nice to provide for some day” (VINCENT, 1986, p.12).

Mais contemporaneamente, Gonzalez-Pelaez e Buzan (2003, p.10) afirmaram que “[...] the empirical examination of Vincent’s Project has proved that the basic right to subsistence is already a fact in positive law [...] since the agreement on the value of the basic right to food is universal and has been signed by states across the spectrum”. Todavia, há um descompasso entre esse aparente consenso normativo e a implementação real e tangível desse direito humano básico.

---

<sup>11</sup> É por essa argumentação que o direito de subsistência surge como uma alternativa ao direito de intervenção por ele tratado previamente. Em outras palavras, este último, embora possa conferir base de legitimidade para a sociedade internacional, é demasiadamente contestado, já que impõe restrições aos valores pluralistas fundamentais desse mesmo arranjo social internacional: a soberania e a não-intervenção.





Tal descompasso parece revelar que o crescimento de uma cultura internacional de direitos humanos não caminha acompanhado de uma discussão sobre *em quem reside a obrigação de prover os direitos humanos internacionalmente*. Ao ver do presente esforço de reflexão os direitos humanos envolvem, necessariamente, aqueles que reclamam os seus direitos e aqueles sobre os quais um dado direito produz uma obrigação de cumprimento.

Levar adiante a discussão acerca das obrigações internacionais quanto aos direitos humanos que podem e devem ser adjetivados de internacionais é também reduzir a distância entre o que se entende por componente normativo dos direitos humanos e por mero componente aspirativo dos direitos humanos:

If we take rights seriously and see them as *normative rather than aspirational*, we must take obligations seriously. If on the other hand we opt for a merely aspirational view, the costs are high. For them we would also have to accept that where human rights are unmet there is no breach of obligation, nobody at fault, nobody who can be held to account, nobody to blame and nobody who owes redress. We would in effect have to accept that human rights claims are not real claims (O'NEILL, 2005, p.430, grifo nosso).

Compartilhamos com O'Neill (2005) a percepção de que dificilmente o entendimento aspirativo dos direitos humanos suprirá o sentido dado a eles pelos seus defensores. Desse modo, não se pode escapar de localizar, quando estabelecemos o sub-conjunto de direitos humanos ditos internacionais, sobre quem recai a obrigação quando estes são descumpridos dentro dos limites soberanos de um Estado.

Tomando a própria DUDH, por exemplo, as obrigações nela estabelecidas recaíam ora sobre os Estados ora sobre as nações, países e até mesmo povos. Avançando no contexto pós-segunda guerra, os documentos passam a apontar para a existência de obrigações sobre os Estados ratificadores. Tal abordagem traz problemas, todavia, aos que advogam o universalismo dos direitos humanos, posto que os Estados que não ratificaram um dado instrumento protetivos destes direitos não carregam a obrigação de fazê-lo cumprir (O'NEILL, 2005).



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

Em linhas gerais, esta última reflexão acerca da associação dos direitos humanos internacionais a obrigações que estes deveriam produzir sobre um ente ou agente externo soma-se à necessidade de delimitar um *core* de direitos humanos que devam vir de fato acompanhados do adjetivo internacional, corroborando, dessa forma, o argumento inicial do artigo: a presença de direitos em documentos internacionais que proclamem estes como universais não é condição suficiente para tratarmos esses mesmos direitos como “direitos humanos internacionais”.

Refletir, portanto, sobre as bases a partir das quais um direito humano pode ser assim qualificado não pode ser uma tarefa automática e nem periférica nas RI. A retomada da reflexão de Vincent, que prematuramente encerrou os seus trabalhos, mostra-nos o sentido prático de fazê-lo por meio de sua preocupação em aproximar os terrenos teóricos que podem se complementar: o da teoria normativa e o das RI.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

BEITZ, Charles. (2001) Human rights as a common concern. **The American Political Science Review**. Vol.95, n.2, p.269-282.

\_\_\_\_\_. **The Idea of Human Rights**. (2009) Oxford: Oxford University Press, (VERSÃO KINDLE).

BULL, Hedley. (2002) **The anarchical society: a study of order in world politics**. New York: Columbia University Press, 2002.

\_\_\_\_\_. (1966) The Grotian conception of international society. In: ALDERSON, Kai; HURRELL, Andrew. **Hedley Bull on international society**. Great Britain: Palgrave, Macmillan, 1999, p. 95-125.

**DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS**. Disponível em: <[http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/por.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf)>. Acesso em: 02 de julho de 2014.

DONNELLY, Jack. (2007) **International Human Rights**. USA: West View Press.

DUNNE, Tim. (2007) The English School. In: DUNNE, Tim; KURKI, Milja; SMITH, Steve. **International relations theories: discipline and diversity**. New York: Oxford University Press, p.127-148.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. (1998) International norm dynamics and political change. **International Organization**. Vol. 52, n.4, pp. 887-917.

FORSYTHE, David. (2012). **Human Rights in International Relations**. Cambridge: CUP.

GONZALEZ-PELAEZ, Ana; BUZAN, Barry. (2003) **A viable Project of solidarism? The neglected contributions of John Vincent's basic rights initiative**. [online]. London: LSE Research Online. Disponível em: <<http://eprints.lse.ac.uk/archive/00000166>>. Acesso em: 02 de julho de 2014.

KINGSBURY, Benedict. (2012) International courts: uneven judicialization in global order. In: CRAWFORD, James; KOSKENNIEMI, Marti. **The Cambridge Companion to International Law**. Cambridge: Cambridge University Press.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

LINKLATER, Andrew; SUGANAMI, Hidemi. (2006) **The English School of International Relations: a contemporary reassessment**. United Kingdom: Cambridge University Press.

MALIANIAK, Daniel et al. (2008) **The study of International Organizations within (American) Political Science**. Disponível em: <[http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf1\\_Tierney.Maliniak\\_IPEO.pdf](http://wp.peio.me/wp-content/uploads/2014/04/Conf1_Tierney.Maliniak_IPEO.pdf)>. Acesso em 05 de julho de 2014.>. Acesso em: 02 de julho de 2014.

MARCONI, Cláudia Alvarenga. (2009). **Ética e política na Escola Inglesa das Relações Internacionais**. Dissertação de Mestrado.

MECKLED-GARCIA, Saladin. (2004). International justice, human rights and neutrality. **Res Publica**. Vol.10, n.2, p.153-174.

MILLER, David. (2007). **National Responsibility and Global Justice**. Oxford: OUP.

MORAVCSIK, Andrew. (1995) Explaining International Human Rights Regimes: liberal theory and Western Europe. **European Journal of International Relations**. Vol.1, n.2, pp.157-189.

NICKEL, James W. (2006) **Rawls's theory of human rights in light of contemporary human rights law and practice**. Disponível em: <<http://homepages.law.asu.edu/~jnickel/rawlsessay.pdf>>. Acesso em: 15 novembro de 2010.

O'NEILL, Onora. (2005) The dark side of human rights. **International Affairs**. Vol.81, n.2, pp.427-439.

POGGE, Thomas W. (2001). Rawls on international justice. **The Philosophical Quarterly**. Vol.51, n.203, pp.246-253.

RAWLS, John. (2001.) **O Direito dos povos**. São Paulo: Martins Fontes.

RENGGER, Nicholas. (2011). The world turned upside down? Human Rights and International Relations after 25 years. **International Affairs**. Vol.87, n.5, pp.1159-1178.

SHUE, Henry. (1980). **Basic rights: subsistence, affluence, and US foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1980.

SIKKINK, Kathryn. (2011). **The justice cascade: how human rights prosecutions are changing world politics**. New York/London: W.W. Norton & Company.



CLAUDIA ALVARENGA MARCONI

SIMMONS, Beth. (2009). **Mobilizing for Human Rights: international law in domestic politics**. Cambridge: CUP.

SUGANAMI, Hidemi. (2005). The English School and International Theory. In: BELLAMY, Alex (org.). **International society and its critics**. United States: OUP, p. 30-44.

VINCENT, J. R. (1986). **Human rights and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press.

**Recebido em 08 de agosto de 2014.**

**Aceito em 02 de outubro de 2014.**



## **JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NA TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS: REALISMO, CONSTRUTIVISMO E AS POSSIBILIDADES DE UM ENGAJAMENTO CRÍTICO**

## **TRANSITIONAL JUSTICE IN THE THEORY OF INTERNATIONAL RELATIONS: REALISM, CONSTRUCTIVISM AND THE POSSIBILITIES OF A CRITICAL ENGAGEMENT**

**EMERSON MAIONE DE SOUZA**

Doutorando em Ciência Política (UFF)

E-mail: emersonmaione@terra.com.br

**RESUMO:** O tema da “justiça de transição” (JT) é cercado de disputas sobre seu alcance e significados históricos. Há inúmeras reivindicações normativas ambiciosas como “reconciliação nacional” e a “busca por verdade e justiça” que expressam concepções políticas específicas, demarcáveis no tempo e no espaço. Este artigo pretende trazer essas disputas e contestações para o centro de sua análise. Em primeiro lugar, este artigo busca investigar o conceito de Justiça de Transição: como e quando surgiu, do que se trata e por quais desenvolvimentos tem passado nas últimas décadas. Em segundo lugar, investigaremos como duas das abordagens teóricas mais difundidas das Relações Internacionais, o realismo e o construtivismo, têm analisado esse conceito. Estas duas abordagens teóricas são importantes por identificarmos nelas duas posições antagônicas sobre as possibilidades da justiça de transição, com o realismo representando o lado cético e o construtivismo o lado entusiasta do espectro político. Em terceiro lugar, analisaremos a política global da justiça de transição, ou seja, como essa abordagem tem sido aplicada, quais são seus mecanismos e que resultados empíricos foram gerados em diferentes partes do mundo. Por último, será analisado as possibilidades das abordagens críticas para o estudo da JT.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Justiça de Transição - Teoria das Relações Internacionais - Abordagens Críticas*



EMERSON MAIONE DE SOUZA

**ABSTRACT:** The theme of “Transitional Justice” (TJ) is riven with disputes on its reach and historical meanings. There are many ambitious normative claims, such as “national reconciliation” and “the search for truth and justice”, which express specific political conceptions, traceable in time and space. This article intends to bring these contestations to the center of its analyses. Firstly, it investigates the concept of TJ: when and how it emerged and the transformations it has been through in the last three decades. Secondly, it will look at how two of the high-profile approaches in International Relations, realism and the moderate version of constructivism, have dealt with the concept. These two approaches are important, since we can identify them with two distinct positions on the possibilities of TJ, with realism standing for the skeptical side and this version of constructivism representing the enthusiastic end of the political spectrum. Thirdly, it will analyze the global politics of TJ, which is, how it has been applied and which empirical results have been produced in different parts of the world. Lastly, it will assess the implications of critical approaches to the study of TJ.

**KEYWORDS:** *Transitional Justice - Theory of International Relations - Critical Approaches*



## **INTRODUÇÃO**

A linguagem da justiça de transição (JT) faz reivindicações ambiciosas que, por vezes, se aproxima de um discurso teleológico, de uma narrativa da mudança em que se coloca um antes e depois e que o depois levará a algo melhor (Theidon, 2009, p. 1). Seus objetivos são “nada menos do que a transformação, ou a regeneração, de toda uma sociedade” (Andrieu, 2010, p. 3). Nesse sentido, muitas vezes o discurso oficial, que pretende passar a imagem de estar respondendo a uma necessidade moral, simplifica e reduz a complexidade da questão. De fato, muitas vezes são vistas reivindicações de “reconciliação nacional”, “busca pela verdade e justiça”, “produzir uma nova identidade nacional”, entre outros slogans. Muitas vezes a questão é reduzida a um problema técnico de qual mecanismo se aplicar para alcançar tais objetivos. Isto tende a despolitizar os problemas ao removê-los de seus contextos políticos e históricos (Leebaw, 2011, p. 16). Esse discurso muitas vezes pretende esconder e abafar o quão contestados são estes objetivos. Este capítulo busca justamente mostrar como o conceito de JT é contestado e disputado, trazendo debates e diferentes perspectivas sobre o tema.

Nesse sentido, em primeiro lugar, este artigo busca investigar o conceito de Justiça de Transição: como e quando surgiu, do que se trata e por quais desenvolvimentos tem passado nas últimas décadas, passando de questões de transições de governos autoritários para a democracia nos anos 1980 até ser incluída em questões de conflitos civis e construção da paz. Em segundo lugar, investigaremos como duas entre as abordagens teóricas mais difundidas das Relações Internacionais, o realismo e a versão moderada do construtivismo, têm analisado esse conceito. Estas duas abordagens teóricas são importantes por identificarmos nelas duas posições antagônicas sobre as possibilidades da justiça de transição, com o realismo representando o lado cético e esta versão do construtivismo o lado entusiasta do espectro político. Entretanto, não nos restringiremos a estas duas abordagens enfatizando críticos e defensores entre outras perspectivas teóricas. Por último,





EMERSON MAIONE DE SOUZA

analisaremos a política global da justiça de transição, ou seja, como essa abordagem tem sido aplicada, quais são seus mecanismos e que resultados empíricos foram gerados em diferentes partes do mundo. Concluímos destacando as implicações das abordagens críticas nas RI para o estudo da JT, bem como a politização e a contingência histórica a que o tema é suscetível e, por isso, não pode ser reduzido a questões técnicas, mas deve trazer para seu centro os objetivos políticos para melhor enfrentar suas possibilidades e limitações.

### **CONCEITUAÇÃO E EXPANSÃO DA JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO**

De acordo com a definição do *International Center for Transitional Justice* (ICTJ), “justiça de transição” é a resposta às violações amplas e sistemáticas dos direitos humanos. Busca reconhecimento para as vítimas e visa a promover possibilidades para a paz, reconciliação e democracia. Ela abrange uma série de mecanismos: julgamentos, “comissões de verdade”, programas de reparação material, reformas do sistema de segurança e políticas públicas com o objetivo de manter viva a memória do período repressivo. Em alguns casos, essas transformações acontecem rapidamente; em outros podem levar décadas (ICTJ, 2008). A abordagem da justiça transicional surgiu no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 em resposta às mudanças políticas na América Latina e no leste europeu. Nessa época, ativistas de direitos humanos, entre outros, queriam lidar com os abusos sistêmicos dos regimes anteriores, mas sem colocar em risco as transformações políticas que estavam acontecendo. Uma vez que estas mudanças eram chamadas de “transição para a democracia”, alguns começaram a chamar este novo campo multidisciplinar de “justiça transicional” (ICTJ, 2008).

Apesar de investigações, julgamentos e punições das práticas tidas como abusivas de regimes anteriores serem muito antigas (ver Elster, 2004) e em que pese o legado do tribunal de Nuremberg, principalmente a introdução do conceito de crimes



de lesa humanidade,<sup>1</sup> a consolidação do entendimento contemporâneo do que hoje é conhecido como “justiça de transição” é recente. Como é destacado acima, data do final dos anos 1980 e início dos anos 1990 e tem sua matriz intelectual e preocupações normativas marcadas pelos estudos para a “transição para a democracia” que se focavam no leste da Europa e, principalmente, na América Latina. Como tanto a teoria como a prática da JT foram em seu início moldadas pelas lentes conceituais dos estudos de “transição para a democracia” e pelo campo dos direitos humanos (com seus atores e instituições locais e transnacionais), podemos destacar que as transições importaram para os direitos humanos por duas razões: as práticas dos direitos humanos tiveram que se adaptar a novos desafios práticos; e as mudanças políticas entendidas como “transições para a democracia” tiveram importantes impactos para os tipos de reivindicações de justiça considerados legítimos (Arthur, 2009, p. 357). De fato, “a aceitação geral do ‘paradigma das transições’ e seu foco nas reformas legais-institucionais foram fatores cruciais na legitimação do campo da JT” (Arthur, 2009, p. 358).

Nesse sentido, quando falamos sobre o paradigma das transições para a democracia devemos perguntar: Qual democracia?<sup>2</sup> Uma vez que, como veremos abaixo, quando se trata da questão da JT isso pode mostrar as possibilidades ou restrições sobre o alcance da justiça. O`Donnell e Schmitter (1986, p. 7-8), deixam claro que têm em mente o modelo da democracia liberal tradicional. Ou seja, destacam que o princípio que guia a democracia é o da cidadania, que impõe direitos e obrigações para governantes e governados; destacam a reestruturação do espaço público, através do ressurgimento da sociedade civil dentro da dinâmica da transição do governo autoritário; enfatizam que a forma específica que uma democracia terá em

---

<sup>1</sup> Thiago Rodrigues destaca a importância dos tribunais de Nuremberg e Tóquio na articulação fundamental entre uma antiga e uma emergente configuração dos dispositivos diplomático-militares. Argumenta que “esses tribunais foram a primeira vez em que indivíduos foram responsabilizados pelas ações de guerra de um Estado e não o Estado como um todo. Essa individualização dos réus teria, então, definido cada um dos julgados como um sujeito de direito de novo tipo – em paralelo ou em substituição à figura do Estado – anunciando, pela via do julgamento e da punição, a celebração dos direitos universais que aconteceria três anos depois” (Rodrigues, 2013, p. 143; ver também Rodrigues, 2012, p. 18).

<sup>2</sup> Agradeço ao professor Frederico Costa (INEST/UFF) por chamar minha atenção para a importância de explicar esta concepção de democracia para o desenvolvimento do meu argumento.



um determinado país é uma questão contingente, mas acreditam que dado a existência de certos “modelos” proeminentes e devido à difusão internacional, há uma tendência a existir um tipo de “procedimento mínimo” que atores contemporâneos concordariam como elementos necessários da democracia política: voto secreto, sufrágio universal, eleições regulares, competição partidária, possibilidades de acesso ao poder, e transparência do poder executivo. Todos estes pontos seriam exemplos dos elementos de tal consenso no mundo contemporâneo.<sup>3</sup>

Da análise dos primeiros estudos sobre a JT, fortemente influenciados pelo paradigma da transição para a democracia, pode-se dizer que existia um consenso sobre dois objetivos normativos a serem alcançados: fornecer alguma medida de justiça para os que sofreram sob os regimes repressivos; e o objetivo de facilitar uma saída do autoritarismo e dar suporte a democracias frágeis. Tais objetivos gerais moldavam o tipo de medidas de JT que eram consideradas justas e adequadas: julgamentos, resgate da verdade, reforma do aparato de segurança, e reabilitação ou compensação de danos. As transições para a democracia, pelas muitas razões apontadas, se tornou a “lente normativa dominante através da qual era vista a mudança política. A JT se encaixou nessas lentes” (Arthur, 2009, p. 358). Tão dominante que, inadvertidamente, tornou-se uma das bases intelectuais adotadas pelos neoconservadores de Reagan para a sua política de “promoção da democracia” nos anos 1980 (Guilhot, 2005 e 2008), uma vez que produziu uma teoria prescritiva da mudança gradual, pactos intra-elites, e sobre a importância da estabilidade que não apenas tomava como dada, mas reforçava a importância do capitalismo e dos direitos de propriedade (ver O’Donnell e Schmitter, 1986, p. 12). Tudo isso coincidia com o tipo de mudança política defendida pelo *establishment* político norte-americano desde a época das teorias da modernização (Guilhot, 2005, p. 135) nos anos 1960, que

---

<sup>3</sup> Para uma crítica a esta concepção não normativa da democracia, a partir do ponto de vista da Teoria Crítica de viés habermasiana, ver Avritzer (1995). Por terem escrito suas contribuições para o projeto “Transições do Governo Autoritário” na primeira metade dos anos 1980, o contexto era, de fato, um momento de incerteza e, por isso, escreveram pouco sobre a questão da posterior consolidação da democracia. Este fato deixou tal abordagem aberta a críticas de ser uma abordagem essencialmente conjuntural. A partir dos anos 1990, Guillermo O’Donnell produziu uma obra basilar que analisou os impasses e dificuldades da democracia latino americana em suas múltiplas dimensões, ver, entre outros, O’Donnell (2011).



pregavam que o desenvolvimento se daria por estágios progressivos.

É importante para o desenvolvimento do argumento deste texto salientar essa época específica e estes mecanismos iniciais, que então eram vistos como os mais adequados. Podemos chamar estes entendimentos iniciais de o “núcleo central” da JT ou as “representações-chave” da JT, que estruturam os debates em uma questão de JT. Ou seja, os entendimentos conceituais iniciais e o que eram, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, entendidos como os mecanismos adequados para lidar com as violações de direitos humanos ocorridas no regime autoritário.<sup>4</sup>

De início, podemos apontar alguns desafios e questionamentos a estas fronteiras conceituais iniciais da JT – algo que também será desenvolvido mais abaixo e na próxima seção. O primeiro desses desafios, apontados por Arthur (2009, p. 359-363) diz respeito a se o ponto final da transição importa para o tipo de JT a ser empregado (p. ex. se é uma transição em direção à democracia, ao socialismo, ao despotismo esclarecido, etc.). No seu início havia uma explícita moldura de democratização para a JT, mas o que acontece quando uma moldura diferente é usada? Ela aponta que no caso da África do Sul, por exemplo, alguns críticos da JT argumentaram que os crimes do *apartheid* requeriam mais do que as reformas legais-institucionais necessárias para a instauração da cidadania democrática, tais crimes também requeriam uma redistribuição das riquezas que foram injustamente acumuladas. Ela pergunta: baseado em quê alguém poderia argumentar que isso não pode ser visto como uma reivindicação de JT? Se puderem ser consideradas como JT, então que medidas (nacionalização, taxação especial, expropriação, ação afirmativa, etc.) são mais apropriadas? De forma semelhante, devemos pensar em que medida uma “transição para a paz” exige novos objetivos normativos. Os dilemas práticos da construção da paz (*peacebuilding*) podem ser bem diferentes daqueles enfrentados pelas transições para as democracias. As reivindicações de justiça nesses contextos vão na direção da reintegração do ex-combatentes, limpeza étnica, crimes de guerra,

---

<sup>4</sup> Para Lene Hansen (2006, p. 52), na análise do discurso, as representações-chave não são necessariamente aqueles termos que são mais frequentemente articulados, mas aqueles que nos permitem identificar as principais combinações de representações e políticas, e que têm o *status* de serem as bases em torno das quais as variações podem acontecer.



remoções internas, restituição de propriedades, auto-determinação, etc.

Em meados dos anos 1990, especialistas na Europa central e do leste também questionaram que o contexto da JT para a América Latina também não era totalmente adequado para o tipo de transição nessas regiões. O mesmo foi salientado por estudiosos da África, com relação às transições políticas na África subsaariana. Em que medida as preocupações e definições iniciais da JT podem ser transportadas para outras regiões? Arthur (2009, p. 361-2) questiona ainda a sua aplicabilidade em democracias liberais estabelecidas e em contexto onde não há uma “transição” discernível. São as questões de “justiça histórica” em que é tipicamente discutida em casos em que houve marginalização sistemática e de longo prazo. O Canadá e a Austrália, por exemplo, recentemente estabeleceram comissões da verdade de cunho histórico, para investigar abusos passados aos povos originários destes países.

De muitas maneiras, a expansão da JT para além de seu núcleo central inicial é um reflexo de transformações maiores geopolíticas e ideológicas que marcaram o fim da Guerra Fria e se refletiram na tentativa hegemônica de estabelecimento de uma ordem liberal cosmopolita nos anos 1990 (Gómez, 2012). A expansão da JT acompanhou a expansão dos direitos humanos. Desde a revolução dos direitos humanos a partir do final dos anos 1970 (Eckel e Moyn, 2013) eles se expandiram até se tornarem a *lingua franca* da argumentação sobre ética, uma verdadeira religião secular de nosso tempo (Vincent, 1992, p. 267 e 1986, p. 7; Hoffman, 2011). Essas mudanças normativas globais incorporaram as normas de direitos humanos como uma parte integral das relações internacionais e da política externa dos Estados. Ocorreram várias inovações e transformações que impactaram diretamente na internacionalização, expansão e institucionalização da JT.

Em primeiro lugar, a tendência em direção a legalização e “judicialização” das relações internacionais em que a JT está inserida, reflete este fenômeno. Esta judicialização colocou uma clara marca de legalismo na JT. Tornando-a rapidamente institucionalizada através de edifícios legais como os tribunais internacionais *ad hoc* para a ex-Iugoslávia e para Ruanda e o Tribunal Penal Internacional (TPI). As iniciativas



da ONU, com a publicação de uma série de documentos e manuais sobre JT pós-conflito, marcam uma maior institucionalização da JT no nível internacional e uma mudança em direção a um maior engajamento das redes transnacionais de ativistas de JT na produção de políticas públicas internacionais (Subotic, 2012, p. 110). Ruti Teitel (2003, p. 89-90) destaca que no novo século o discurso da JT mudou da periferia para o centro refletindo o que ela chama de “normalização” da JT. O que antes era visto como um fenômeno legal associado com condições extraordinárias pós-conflito, agora parece cada vez mais refletir tempos normais. Ela destaca que o resultado disso tem consequências ambivalentes. Entre estas, o fato da JT hoje ser vista como um paradigma do Estado de direito.

Em segundo lugar, refletindo essa judicialização, houve a junção do Direito Humanitário Internacional, ou Direito da Guerra, com os Direitos Humanos. Duas tradições que historicamente se desenvolveram separadamente (Barnett, 2011) recentemente convergiram, principalmente a partir de meados dos anos 1990. A ascensão do modelo da responsabilização penal internacional envolve uma convergência destes dois ramos do direito. Desde o início dos anos 1980, a Human Rights Watch (através do papel do seu fundador, Aryeh Neier) e a Anistia Internacional foram dois dos principais atores nessa convergência ao incorporarem o direito humanitário internacional em seus trabalhos. Muitos dos casos que interessavam a comunidade de direitos humanos da época, especialmente El Salvador e Guatemala, envolviam conflitos armados. A Human Rights Watch, então chamada de Americas Watch, usou o direito humanitário internacional para criticar tanto as guerrilhas quanto os governos (Sikkink, 2011, p. 106-108; Slezkine, 2014). Hoje os direitos humanos e o humanitarismo estão fundidos, com o primeiro incorporando o segundo e o segundo justificado em termos do primeiro (Moyn, 2010, p. 221).<sup>5</sup> Alguns autores argumentam que a preponderância das normas dos direitos humanos tem sido tão grande que estes colonizaram o direito humanitário internacional. Stephen Hopgood (2013, p. xiv e 120-141), por exemplo, observa que o TPI é “supostamente um tribunal

---

<sup>5</sup> É possível argumentar que a articulação entre direito da guerra e direitos humanos começa logo ao final da II Guerra Mundial, pois a Convenção de Genebra, 1949, começa a tratar como humanitário o que antes era direito da guerra, ver Rodrigues (2012).



EMERSON MAIONE DE SOUZA

de direito humanitário, mas é, para todos os propósitos e intenções, fundado no direito dos direitos humanos”. A consequência mais uma vez é problemática, com justificativas humanitárias para intervenções militares, vide o caso da intervenção da OTAN no Kosovo (Teitel, 2003, p. 91-92). A normalização da JT se reflete em uma retórica que tenta acabar com as distinções entre guerra e paz, e entre a lei e sua exceção (ibid., ver Rodrigues, 2010; 2012 e 2013).

Em terceiro lugar, outra consequência desta expansão é que o uso da JT como elemento dissuasório em conflitos em andamento é uma nova e expandida definição dos propósitos dos mecanismos da JT (Engstrom, 2012). Antes os mecanismos de JT eram vistos como aplicáveis apenas quando os conflitos terminavam. Hoje, ONGs de JT estão cada vez mais diretamente envolvidas neste ambiente de conflito mesmo em países que não estão sob investigação do TPI. Por exemplo, em 2010, o maior programa em que o ICTJ estava atuando era na Colômbia (Subotic, 2012: 123).

Por último, devemos mencionar alguns casos e eventos que foram fundamentais para a popularização das medidas de JT. A popularidade e proliferação das comissões da verdade pelo mundo – hoje conta-se que elas foram usadas em mais de quarenta países, desde os anos 1970 (Hayner, 2011) – deveu-se em grande parte à enorme repercussão da Comissão da Verdade e Reconciliação da África do Sul (1995-2000). Esta, por sua vez, foi profundamente influenciada pelas experiências prévias do Cone Sul latino-americano, especialmente as da Argentina e do Chile. A prisão do general Augusto Pinochet em Londres, entre 1998 e 2000, atendendo a um pedido da extradição da justiça espanhola – posteriormente negado – chamou a atenção internacional para as possibilidades e, também, os limites da chamada jurisdição universal e levantou a possibilidade de novos casos – o chamado “efeito Pinochet”. Deve-se notar que após o retorno de Pinochet ao Chile, o judiciário chileno passou a admitir processos contra o próprio Pinochet por violações de direitos humanos (Roht-Arriaza, 2005, p. 67-96; Cardenas, 2010, p. 174-178; Quadrat, 2009). Devemos destacar também a chamada “irrupção de memória”, que ocorreu desde meados dos anos 1990. Pedidos de perdão por crimes de guerra, genocídios e cumplicidades irromperam, da França e Suíça ao Japão, trazendo a memória e seu significado para



EMERSON MAIONE DE SOUZA

debate e a instituição de inúmeros museus, memoriais e datas comemorativas (Brito, 2009; Bell, 2006; Andrieu, 2009; Edkins, 2003; Zehfuss, 2007; Olesen, 2012). Na próxima seção, em que discutiremos algumas visões antagônicas sobre o papel da JT, iremos nos aprofundar ainda mais na questão da definição e, principalmente, expansão da JT.

### ***A JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO E SEUS CRÍTICOS***

Por ser um tema sujeito a uma alta politização e que propõe objetivos extremamente ambiciosos e polêmicos como “trazer a verdade e fazer justiça”, “resgate da memória”, “refazer a identidade nacional”, “reconciliação nacional”, entre outros, o campo da JT desde seu início, nos anos 1980, foi cercado por calorosos debates. O objetivo desta seção é focar em alguns destes debates, especialmente nos mais atuais, a fim de mostrar o caráter disputado da JT – já que muitos hoje em dia procuram retratar a JT como algo pacífico e estabelecido, devendo-se simplesmente aplicar o direito internacional, já que este estabeleceria, acima de qualquer politização, os padrões globais a ser seguidos por todos os países transicionais. Tal disputa sobre se a implementação dos mecanismos da JT levam ou não aos ambiciosos objetivos propostos tem feito com que um dos mais recentes desenvolvimentos do campo de estudo da JT seja a avaliação empírica do seu impacto. Como avaliar o impacto prático das Comissões da Verdade, julgamentos, reconstrução pós-conflito, reconciliação nacional, entre outros objetivos? Iremos avaliar essa pergunta na próxima seção. Por agora, analisaremos todos os debates e questionamentos que posteriormente trazem a necessidade de levantamentos empíricos para arbitrar entre as diferentes posições do debate.

Alguns dos primeiros debates do campo da JT foram trazidos pelos estudiosos das “transições para a democracia” (O’Donnell e Schmitter, 1986; Huntington, 1994). Naquela época, em sua maioria estes estudiosos geralmente concluíam que os julgamentos para violações passadas de direitos humanos eram politicamente





insustentáveis e que poderiam solapar as bases das novas democracias. Outras suposições eram a de que as decisões sobre os julgamentos deveriam ser feitas imediatamente no período pós-transição ou eles não seriam mais possíveis e que escolhas sobre anistias e julgamentos feitas no período pós-transição seriam estáveis e duráveis.

Outro forte argumento sobre a possibilidade ou não da eficácia dos mecanismos de justiça transicional dizia respeito ao “tipo de transição”. Se a transição do regime autoritário para o democrático de um país foi “pactuada”, em que os membros do regime anterior negociaram as condições de sua saída do poder ou foi por “ruptura” – onde não houve tal negociação.<sup>6</sup> A suposição era de que as transições por ruptura eram mais propensas a se utilizarem de forma mais bem sucedida os mecanismos da justiça de transição do que as transições pactuadas. Qual seria a melhor atitude, garantir os ganhos da estabilidade democrática, duramente conquistada, ou “buscar a justiça” como forma de dissuadir novos retrocessos e colaborar para o estabelecimento do estado de direito? O debate que ficou conhecido como “paz e estabilidade *versus* justiça” ou “verdade *versus* justiça” dividiu estudiosos, políticos e ativistas de direitos humanos.<sup>7</sup>

Os autores realistas, Jack Snyder e Leslie Vinjamuri (2003/2004), argumentam que a estratégia preferida dos que advogam a favor da JT – o julgamento dos perpetradores das atrocidades de acordo com padrões universais – pode causar mais atrocidades do que preveni-las, porque não dá a devida atenção às realidades políticas. Nesse sentido, os julgamentos podem aumentar a probabilidade de atrocidades futuras exacerbarem os conflitos e solapar os esforços de se construir a democracia. Para eles, “prevenir atrocidades e aumentar o respeito pela lei dependerá frequentemente de se chegar a barganhas políticas convenientes que criem coalizões políticas eficientes para conter o poder de potenciais perpetradores (ou os chamados *spoilers*) (ibid., p. 6). Eles são acusados, por Sikkink e Walling (2007), de repetirem

---

<sup>6</sup> As análises dos tipos de transição são conceitos originalmente desenvolvidos por O’Donnell e Schmitter (1986).

<sup>7</sup> Para uma revisão dos principais argumentos de cada lado ver, Brito, Gonzalez-Enriquez e Aguilar, 2001, p. 322-23).



EMERSON MAIONE DE SOUZA

argumentos comuns nos anos 1980 de que os julgamentos podem provocar golpes militares ou reiniciar conflitos prejudicando assim objetivos de longo prazo como o fortalecimento do estado de direito. Entretanto, para Snyder e Vinjamuri, aqueles que desconsideram estas realidades políticas, ao propor uma justiça legalista – baseada na lógica da apropriação, *logic of appropriateness* – acima da análise das consequências políticas de tais decisões – lógica da consequência –, correm o risco de afetarem objetivos de longo prazo como o estabelecimento do estado de direito, porque “os padrões de justiça que prevalecem necessariamente seguem a lógica das coalizões políticas e os interesses mais do que os lideram (Snyder e Vinjamuri, 2003/2004, p. 43; ver também, Vinjamuri, 2010). Como veremos abaixo, as críticas de Sikkink e Walling (2007) e Sikkink (2011) são, em certa medida, simplificadoras de um argumento que tem mais nuances do que a crítica faz supor.

Autoras, de viés construtivista, como Kathryn Sikkink e Carring Booth Walling (2007) argumentam, por outro lado, que tais afirmativas sobre os efeitos negativos dos julgamentos não possuem evidências sólidas para apoiá-las. Para elas, tais análises impõem uma falsa dicotomia entre verdade e justiça. Argumentam que frequentemente os julgamentos ocorrem décadas depois da transição para a democracia e não raro em países que passaram várias formas de anistias. Demonstram, por exemplo, que ao menos na América Latina não há um único caso de um país onde a democracia foi solapada por causa da escolha de usar o mecanismo de julgamentos. Argumentam que todos os países da região têm revisitado e revisto as suas estratégias de justiça transicional ao longo do tempo. Para as autoras, a única generalização que se pode fazer sobre as leis de anistia na América Latina é que elas não têm sido eficazes em evitar os julgamentos. Os países não têm feito a opção dicotômica entre verdade ou justiça. Dessa forma, demonstram também que enquanto os julgamentos eram considerados impossíveis em muitos países transicionais, com o passar do tempo as condições políticas mudaram e os julgamentos tornaram-se não apenas possíveis como prováveis – como os casos do Chile e do Uruguai demonstram. E que isso também não foi antecipado pelos céticos da justiça transicional. Sikkink (2011, cap. 6), apesar de ponderar que a evidência ainda não é



suficiente para conclusões afirmativas, generaliza estas hipóteses para o resto do mundo.

Os autores realistas enfocam a relação custo/benefício e o equilíbrio de poder entre as diversas forças políticas dos países transicionais e salientam as dificuldades de se negociar a aplicação dos diversos mecanismos da justiça de transição. Assim destacam os inúmeros obstáculos políticos e institucionais que teriam que ser superados para se aplicar tais mecanismos, gerando um custo político muito alto para as novas democracias. Estes autores também são extremamente céticos quanto ao papel de organizações ou tribunais internacionais nestas questões, salientando que uma jurisdição universal para os julgamentos só prejudicaria a estabilidade interna (Goldsmith & Krasner, 2003). Já os autores construtivistas destacam como os contextos políticos mudam ao longo do tempo fazendo com que mecanismos de justiça de transição anteriormente difíceis de serem aplicados no momento delicado da transição possam o ser nos anos posteriores. Destacam também o papel das redes transnacionais de ativistas (Keck & Sikkink, 1998) em buscar aliados internacionais para as causas domésticas, como por exemplo, o uso de cortes internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos, para pressionar externamente pelo estabelecimento dos mecanismos de justiça de transição – o chamado “efeito bumerangue” ou “modelo em espiral” (Risse, Ropp e Sikkink, 1999 e 2013; Simmons, 2009; Hafner-Burton, 2013). Apontam que isto aconteceu em vários países, como a Argentina. País este frequentemente destacado como um modelo para outros países transicionais (Sikkink, 2011, cap. 3).

Sikkink (2011, p. 230) enfatiza que a importância nos dias de hoje do que ela chamou de “justiça em cascata” é resultado da emergência e difusão do poder intrínseco da nova norma, da responsabilização penal individual de chefes de Estados para crimes de direitos humanos, que foi levada a frente por uma coalizão de Estados e ONGs que são a favor desta mudança. Na sua visão, esta mudança já estaria internalizada e inserida no direito e nas instituições. O Tribunal Penal Internacional simbolizaria o ápice desta “justiça em cascata” (ibid., p. 233). Existiria até a possibilidade no futuro dos EUA não estarem mais imunes ao fluxo desta cascata de



justiça – uma vez que, entre outras razões, eles são parte da Convenção Contra a Tortura (ibid., cap. 7 e 2013). Assim, em um tom otimista, ela conclui:

O fato da “justiça em cascata” estar inserida no direito doméstico e internacional e nas instituições domésticas e internacionais torna improvável que a tendência seja revertida. A possibilidade da responsabilização penal individual têm dado ferramentas úteis, apesar de imperfeitas, para ativistas, vítimas, e Estados para auxiliar na dissuasão de futuras violações. Estes julgamentos de direitos humanos continuarão não contemplando nossos ideais de justiça, mas eles representam uma melhora com relação ao passado. Esse passado, um mundo sem responsabilização para graves episódios de violações de direitos humanos, está finalmente acabando. O novo mundo de maior responsabilização penal que estamos entrando agora, apesar de todos os seus problemas, nos oferece esperança de reduzir a violência no mundo (Sikkink, 2011, p. 262).

O historiador dos direitos humanos Samuel Moyn (2012) questiona vários aspectos da análise de Sikkink, não de um ponto de vista realista, mas de uma perspectiva crítica – próxima dos chamados “estudos críticos do direito”, *critical legal studies*.<sup>8</sup> Ele destaca, de início, como sua análise falha em refletir sobre as condições recentes que possibilitam sua posição moral. Assim, afirma que ela ignora as forças obscuras que permitem a moralidade “brilhar mais forte” e porque algumas moralidades atraem um amplo suporte e outras não. Argumenta que ela trata o poder apenas como algo que pode deter a justiça; ela não diz nada sobre como o poder determina que tipo de visão da justiça prevalecerá. Em sua visão, Sikkink ignora o fim das hostilidades da Guerra Fria como a principal razão para muitos Estados estarem dispostos a tentar o projeto de responsabilização penal dos líderes - já que ela associa isto à chamada ‘terceira onda de democratização’ desde meados dos anos 1970. E destaca que se um movimento em prol da justiça internacional começou apenas nos anos finais da Guerra Fria e que levou ao estabelecimento do TPI depois do fim da Guerra Fria, isto se deve nem tanto à “democratização”, mas a uma mudança

---

<sup>8</sup> Na entrevista publicada nesta edição de *Monções*, Moyn explicou suas influências e como sua visão dos direitos humanos é permeada pela crítica de seu ex-professor, do filósofo e jurista brasileiro Roberto Mangabeira Unger, do “reformismo liberal como algo minimalista – ao invés de uma missão redentora – e isto provavelmente permanece como minha principal crítica dos direitos humanos nos meus trabalhos subsequentes”, ver Hernandez e Souza (2014).



geopolítica.

Para Moyn, acima de tudo, o fim da Guerra Fria fez com que alguns sonhos tornassem-se ilusórios e outros plausíveis, muito além da América Latina. A destruição da esquerda latino americana, ao lado da queda de seus inimigos contrarrevolucionários, foi o contexto em que a “justiça de transição” se tornou um idealismo substituto para muitos que tentavam fortalecer novos regimes democráticos nos anos finais da Guerra Fria e imediatamente depois (ver também, Arthur, 2009). Para ele, a metáfora da “cascata” usada por Sikkink para entender a tendência da responsabilização penal obscurece estes fatos, pois suprime a ação e a escolha humana envolvidas na busca pela justiça. Nesse sentido, ele acredita que Sikkink deveria ter começado com a premissa de que a “justiça em cascata” da responsabilização penal foi, em primeira instância, uma restrição dos possíveis significados da justiça. Seu objetivo não era modificar a sociedade de cima para baixo, mas punir aqueles – como no caso de Augusto Pinochet – que ascenderam ao poder para eliminar a possibilidade da reforma social.

Moyn chama atenção para o fato de que em nenhum lugar Sikkink admite que as redes transnacionais que advogam a favor da responsabilização penal, são comandadas por elites cooperando nestas linhas. E, continua, o principal fato sobre este conjunto de atores é que – conjuntamente com os movimentos de direitos humanos em geral – eles conseguiram atrair atenção e ter acesso ao poder em novas circunstâncias, como foi destacado acima. Ele enfatiza que Sikkink também não vê que estas elites só foram capazes de emplacar seus projetos quando outros esquemas de justiça – que anteriormente foram mais ambiciosos e populares – foram tidos como inatingíveis ou fora de moda. Parafraseando a autora, Moyn afirma que uma corrente destacou-se como a principal apenas quando torrentes anteriores evaporaram ou foram represadas. Assim, ele argumenta que as redes de elites importam, mas apenas em uma história de conflitos das grandes potências e ideologias em mutação. Para Moyn (2012), como Sikkink não reconhece a vitória americana na Guerra Fria como o contexto geopolítico que permitiu a ascensão de um tipo de justiça em oposição a outros, ela não consegue lidar com a coincidência dos EUA estarem de fora desta



EMERSON MAIONE DE SOUZA

mesma tendência até agora. Nesse sentido, acredita que a análise de Sikkink teria sido mais esclarecedora se ela tivesse reconhecido claramente as limitações da responsabilidade penal internacional.

### ***A POLÍTICA GLOBAL DA JT: ANALISANDO O IMPACTO DE SEUS MECANISMOS***

Um importante debate que está no centro das pesquisas atuais sobre o tema é aquele sobre os efeitos e os impactos que mecanismos como Comissões da Verdade, Anistias e Julgamentos de direitos humanos têm nos países que os adotam. Nos anos 1980 e início dos 1990, quando os primeiros trabalhos avaliando as novas democracias foram publicados, ainda no calor das transições, grande parte destes eram céticos quanto aos seus efeitos e destacavam a importância, por exemplo, das leis de anistias em gerar estabilidade. Cerca de vinte anos depois, esse tema está novamente no centro da agenda de pesquisa dos estudiosos do tema. Em primeiro lugar, porque agora há um amplo campo de investigação e novas possibilidades de levantamentos de dados, uma vez que há dezenas de países transicionais em diversas partes do mundo. Em segundo lugar, porque novamente os argumentos céticos têm tido bastante repercussão, principalmente entre os autores realistas. Esta nova literatura *mainstream* argumenta pela importância de se buscar dados que verifiquem a pertinência dos argumentos de todos os lados.

Com relação ao mecanismo de julgamentos penais, Olsen, Payne e Reiter (2010), usando 161 países ao longo de mais de quarenta anos (1970-2007) avaliam que os julgamentos, quando usados sozinhos, sem estar em combinação com outros mecanismos, não têm efeitos positivos e estatisticamente significativos em democracia e direitos humanos. Como vimos na seção anterior, Sikkink e Walling (2007) em seu estudo focado na América Latina, não identificaram os múltiplos mecanismos da JT com o aumento da instabilidade. Posteriormente, expandindo o estudo para cerca de cem países transicionais, Kim e Sikkink (2010) avaliaram que os julgamentos de direitos humanos ajudam a diminuir a repressão (definida como tortura, execução sumária,



desaparecimentos e prisões políticas) e, portanto, têm um efeito positivo na proteção dos direitos humanos.

Sobre as Comissões da Verdade, Kim e Sikkink (2010) destacam que este mecanismo ajuda a diminuir a repressão e têm impactos positivo na proteção dos direitos humanos. Por outro lado, para Olsen et al. (2010), Comissões da Verdade isoladas têm um impacto negativo. Assim, vemos achados inconclusivos. Para Skaar (2012), isso se deve ao fato de que muito da literatura sobre Comissões da Verdade se limita a uma narrativa descritiva e não tem um foco analítico em resultado.

No que diz respeito às anistias, é preciso destacar novos entendimentos sobre este mecanismo desenvolvidos nos últimos anos. A princípio muitos podem estranhar o fato das anistias serem incluídas como um mecanismo de JT, já que por muito tempo elas foram vistas como incompatíveis com a JT. Esse entendimento tem mudado. Na verdade, as anistias têm sido crescentemente consideradas com um mecanismo de JT em si mesma, e não apenas como antítese da Justiça penal (Skaar, 2012, p. 83). O aumento do número de países impondo anistias para graves violações de direitos humanos, tanto durante as negociações de paz quanto depois da violência, implica que elas são frequentemente acompanhadas por alguma forma de responsabilização penal. E após o estabelecimento do TPI, em 2002, e a popularização da jurisdição universal, tem havido uma crescente tendência jurídica internacional contra o uso de anistias para os crimes mais sérios, como crimes de guerra, crimes de lesa humanidade, e genocídio (Skaar, 2012, p. 83). Esta tem sido uma posição da ONU, reiterada em vários relatórios (ver o próximo capítulo). Simultaneamente, tem havido análises que exploram para quais propósitos as anistias poderiam servir, especialmente em transições de conflitos armados violentos (Mallinder, 2008).<sup>9</sup>

A base de dados montada por Olsen *et al.* (2010) permite uma análise estatística ampla e foram encontrados resultados de que apontam que, quando usadas sozinhas, as anistias não têm efeitos positivos e estatisticamente relevantes. Contudo, quando combinada com julgamentos ou Comissões da Verdade, as anistias ajudam a explicar

---

<sup>9</sup> Para uma excelente coletânea que mostra visões favoráveis e contrárias às anistias e apresenta análises do caso brasileiro, ver Payne, Abraão e Torelly (2011).



EMERSON MAIONE DE SOUZA

melhoras nestes dois objetivos políticos – democracia e direitos humanos. Destacam que este achado é surpreendente já que julgamentos e anistias são geralmente vistos como incompatíveis. Mas, podemos acrescentar, temos visto que aqui na América do Sul, Chile e Uruguai têm processado e condenado agentes da repressão mesmo com as leis de anistias em vigor.

Apesar de ser importante analisar em que medida muitos dos mecanismos de JT e seus ambiciosos objetivos políticos podem ser incompatíveis entre si (Leebaw, 2008), ao contrário dos entendimentos prevalecentes nos anos 1990, a literatura hoje tende a ver verdade e justiça como mutuamente dependentes. Nessa visão, as sociedades que buscam reconciliação devem empregar uma variedade de mecanismo de JT e não apenas um. É a chamada “abordagem holística” para a JT (ICTJ, 2008). Nessa perspectiva, os mecanismos são vistos como complementares, contribuindo conjuntamente para o difícil objetivo da reconciliação (Skaar 2012, p. 96). Em um amplo estudo sobre o impacto dos mecanismos da JT, Thoms, Ron e Paris (2010, p. 351) concluem que estes ou têm resultados positivos ou não têm nenhum resultado. Poucos estudos encontram que a JT tem impactos negativos. Afirmam, entretanto, que fortes e conclusivas reivindicações em ambas as direções até agora não encontram suporte na literatura acadêmica. O que é necessário, para estes autores, são estudos que levem em consideração as condições políticas específicas em que os mecanismos possam ter os efeitos esperados nas sociedades transicionais.

Vinjamuri (2010) destaca como positiva esta tendência dos estudos de avaliarem os impactos dos mecanismos da JT, seja por parte dos acadêmicos quanto por parte das ONGs. Ela explica que o que está por trás desta suposição tanto para os críticos quanto para os ativistas é que a justiça internacional deve ser avaliada com base em sua contribuição para certos objetivos materiais e normativos. Desta forma, em ambas as estimações, as intervenções judiciais são conceitualizadas como ferramentas que têm a capacidade de alterar fundamentalmente as perspectivas para a paz ao alterarem o ambiente material no curto prazo. Argumenta que, se feita de forma cuidadosa, este tipo de avaliação promete desenvolver pesquisas e evidências que permitirão os tomadores de decisão basearem suas políticas em uma cuidadosa





EMERSON MAIONE DE SOUZA

estimativa de quando e onde o uso da justiça pode produzir os resultados esperados e prevenir os resultados que querem evitar. Para ela, isto é especialmente importante em situações nas quais o *timing* da justiça e sua relação com as negociações diplomáticas, sanções, e força militar podem alterar significativamente as perspectivas da paz.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENDÊNCIAS FUTURAS DO ESTUDO DA JT, CONTESTAÇÃO POLÍTICA E CONTINGÊNCIA HISTÓRICA**

Vimos ao longo do texto como a JT se expandiu para além de seu “núcleo central” inicial. Partindo de uma preocupação inicial com as transições para a democracia da América Latina nos anos 1980, o “conceito de JT evoluiu de um foco em retribuição e justiça para lidar com o legado de abusos passados por parte de Estados e atores não-estatais, para apoiar uma variedade de mecanismos para enfrentar crimes de lesa a humanidade, crimes de guerra, limpeza étnicas, genocídio e outras atrocidades em massa” (Editorial Note, 2007, p. 1). Tais desenvolvimentos foram cercados de debates sobre o alcance, possibilidades e limitações de tais mecanismos para lidarem com tantos desafios em ambientes tão diferentes ao redor do mundo. Vimos que alguns autores construtivistas veem estes desenvolvimentos de forma mais positiva. Estes seriam consequência de uma “justiça em cascata” cujas torrentes já estariam firmemente estabelecidas nas instituições internacionais. A consequência disso seria uma capacidade cada vez maior da JT de lidar com atrocidades em massa e também para agir como mecanismo dissuasório, colaborando com a consolidação da democracia e dos direitos humanos nos Estados transicionais. Autores de viés realista não estão convencidos disso. Destacam o potencial desestabilizador de tais mecanismos, principalmente de julgamentos, em países recém-saídos de conflitos civis. Veem as anistias como a melhor saída para evitar o retorno do conflito e favorecer a estabilidade. Enquanto os ativistas da JT e os construtivistas veem o TPI como um marco para a consolidação da justiça internacional, realistas destacam o



potencial desestabilizador de uma potencial jurisdição universal.

Depois de mais de vinte anos de aplicação dos mecanismos da JT, muitos estudos hoje se focam na avaliação de seus impactos. Assim, vimos que há uma série de estudos estatísticos que procuram comparar dezenas de países transicionais. A maioria destes estudos demonstra que aplicados isoladamente mecanismos como julgamentos, comissões da verdade e anistias não costumam ter impactos significativos. Contudo, quando aplicados de forma conjunta estes tendem a ter efeitos positivos. Estes achados desta nova literatura confirmam, por outros meios, outra tendência também apontada recentemente, qual seja, a complementaridade entre abordagens locais e globais da JT. Estudos recentes apontam a ampliação das abordagens de JT, além das clássicas que envolvem punição e reforma das instituições do Estado. Estas focariam menos em punição e mais em amparar as vítimas e incluiria até a justiça social (Andrieu, 2010, p. 3; Hayner, 2011, p. 8).

Entretanto, devemos destacar algumas consequências desta expansão da JT e da recente ênfase em medir a efetividade e o impacto dos projetos de JT. Uma consequência da expansão é a crescente profissionalização e especialização do campo da JT – esse campo é definido como uma “rede internacional de indivíduos e instituições cuja coerência interna é mantida por conceitos comuns, objetivos práticos e específicas reivindicações de legitimidade” (Arthur, 2009, p. 324). Isto nitidamente gera uma disputa de poder dentro da própria rede transnacional da JT por recursos e prestação de serviço às dezenas de países transicionais – transformando-se em uma verdadeira “indústria da justiça” (Subotic, 2012, p. 117). Não é coincidência, então, haver uma ênfase em medir o impacto e a eficiência, pois as ONGs sofrem pressão dos doadores para apresentarem resultados tangíveis para a continuidade do financiamento, algo que acontece há mais tempo no campo maior do humanitarismo e da ajuda para o desenvolvimento (ver, Hopgood, 2008; Darby, 2004, p. 2). Subotic (2012, p. 124) aponta que as principais reivindicações da JT como, por exemplo, reconhecer o sofrimento das vítimas, lhes dar voz na ‘busca pela verdade’ e lhes retornar um sentido de dignidade, não são valores e objetivos quantificáveis e não são facilmente operacionalizáveis para demonstrar a efetividade de projetos de JT. Além



do mais, o impacto de muitos projetos de JT requerem anos, se não décadas, para tornarem-se aparentes. Portanto, argumenta que tentativas de medir a efetividade de tais projetos podem ser equivocadas. Além do mais, tais tentativas podem diminuir e solapar a autoridade moral e a legitimidade que antes sustentavam os propósitos das ONGs de JT. Como resultado, vemos um campo em que suas redes de ativistas são marcadas por suas próprias dinâmicas, recursos, suas posições dentro de uma estrutura social e suas próprias hierarquias internas. Diferentemente da visão construtivista moderada, que vê estas redes como a própria incorporação dos valores defendidos e reduz o papel de atores sociais à defesa de ideias (Guilhot, 2005, p. 19).

Isto demonstra também a pertinência das críticas levantadas por Moyn (2012) sobre os limites da jurisdição universal e suas pretensões punitivas dentro de um contexto de uma ordem hegemônica liberal (ver também, Gómez, 2012). Isso traz para o centro da análise, não a pureza da visão romântica da JT lutando por “verdade e justiça”, mas o quanto o seu significado é produto de contestações política e historicamente contingentes.<sup>10</sup> Nessa perspectiva, as críticas de Nicolas Guilhot às teorias construtivistas sobre as redes transnacionais de ativistas (ver o próximo capítulo; ver também Chandler, 2013; Jaeger, 2007; Hopgood, 2000) são importantes para nossa intenção de demonstrar o lado contestado e disputado da JT. A redução das redes à defesa de ideias é reforçada pelo que Guilhot chama de a “ilusão heroica” que permeia estas teorias de redes transnacionais:

---

<sup>10</sup> Mais uma vez o paralelo com o humanitarismo é ilustrativo. Ver as críticas de Barnett e Weiss (2008) às visões românticas do humanitarismo atual. Ver também a visão de Hoffman (2011, p. 26) e de seus colaboradores, entre eles Samuel Moyn, dos “direitos humanos como uma história de contestações políticas”. Dessa forma, não surpreende que o campo de estudo interdisciplinar da JT seja dominado pelo legalismo liberal dos direitos humanos com, até agora, poucas vozes críticas questionando seus pressupostos implícitos de “um padrão de justiça que é ditado pela comunidade internacional em detrimento de práticas locais ou tradicionais que são tidas como inaceitáveis porque não são consistentes com as normas universais dos direitos humanos, como proclamado pela comunidade internacional” (An-Na'im, 2013, p. 197). Até porque a metáfora “Selvagens-Vítimas-Salvadores” descrita pelo Professor Mutua é endêmica no campo da JT (ver Mutua, 2001).



ao reduzir democracia e direitos humanos a meras “ideias” que os atores transnacionais não estatais teriam colocado de maneira bem sucedida na agenda internacional ou forçado às administrações relutantes, eles não apenas reformulam a sofomórica distinção entre moral e política sob o disfarce de uma distinção entre atores estatais e não estatais, mas também falham em ver que “direitos humanos” ou “democracia” não são *ideias*, mas meios através dos quais conflitos são lutados, *campos* onde diferentes atores lutam para estabelecer e impor sua legitimidade e sua expertise (Guilhot, 2005, p. 19; ênfases no original).

Justamente pelo fato da JT trazer tantas possibilidades e consequências políticas, devemos buscar uma compreensão das tensões, hierarquias e disputas que perpassam este campo de lutas. Assim como os direitos humanos e a democracia, a JT também é suscetível de ser usada e instrumentalizada por interesses particulares e objetivos políticos. Procurar analisar estas contestações, interesses e objetivos políticos, para além do discurso oficial, mas também trazendo espaços de resistência e agência, pode nos dar um entendimento melhor das suas possibilidades e limitações. A literatura baseada na lógica da consequência enfatiza a importância de se enfrentar o passado apenas quando e onde isso for possível para o fortalecimento da paz e do Estado de direito. Apesar de vermos tal literatura como restrita no que diz respeito ao potencial político da JT, ela destaca importantes considerações de poder, que podem ser verificadas em vários casos. Portanto, assim como analisamos que as transições para uma “democracia liberal” como objetivo máximo a ser alcançado não foram, ou não estão sendo, simples e fáceis, vemos hoje que a JT como *telos* a redimir o Estado – de um passado escuro para um futuro luminoso – também é um caminho sinuoso.



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ANDRIEU, Kora. (2009) 'Sorry for the Genocide': How Public Apologies Can Help Promote National Reconciliation. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 38, n. 1, p. 3-23.

\_\_\_\_\_. (2010) Transitional Justice: A New Discipline in Human Rights. **The Online Encyclopedia of Mass Violence**, Sciences Po., Paris, France.

AN-NA'IM, Abdullahi Ahmed. (2013) Editorial Note: From the Neocolonial 'Transition' to Indigenous Formations of Justice. **The International Journal of Transitional Justice**, v. 7, p. 197-204.

ARTHUR, Paige. (2009) How Transitions Reshaped Human Rights: A conceptual history of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v. 31, n. 2, p. 321-367.

AVRITZER, Leonardo. (1995). Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: uma crítica das teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 10, n. 28.

BARNETT, Michael. (2011). **Empire of Humanity: A history of humanitarianism**. Ithaca: Cornell Univ. Press.

\_\_\_\_\_; WEISS, Thomas G. (2008) Humanitarianism: a brief history of the present. In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (orgs). **Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics**. Ithaca: Cornell Univ. Press, p. 1-48.

BELL, Duncan (org.) (2006). **Memory, Trauma and World Politics: Reflections on the Relationship Between Past and Present**. Basingstoke: Palgrave.

BRITO, Alexandra Barahona de, GONZÁLEZ-ENRÍQUEZ, Carmen, e AGUILAR, Paloma (orgs.) (2001). **The Politics of Memory: Transitional Justice in Democratizing Societies**. New York: Oxford Univ. Press.

\_\_\_\_\_. (2009) Justiça Transicional e Política de Memória: uma visão global. **Revista Anistia, Justiça e Política de Transição**, n. 1, janeiro-junho. Brasília: Secretaria Especial de Direitos Humanos, Presidência da República.

CARDENAS, Sonia. (2010). **Human Rights in Latin America: A Politics of Terror and Hope**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

CHANDLER, David. (2013). Promoting Democratic Norms? Social Constructivism and 'Subjective' Limits to Liberalism. **Democratization**, v. 20, n. 2, p. 215-239.



EMERSON MAIONE DE SOUZA

DARBY, Phillip. (2004) Pursuing the Political: A Postcolonial Rethinking of Relations International. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 33, n. 1, p. 1-32.

ECKEL, Jan; MOYN, Samuel (orgs.). (2014). **The Breakthrough: Human Rights in the 1970s**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

EDKINS, Jenny. (2003). **Trauma and the Memory of Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

EDITORIAL NOTE. (2007). **The International Journal of Transitional Justice**, v.1, n. 1, p. 1-5.

ELSTER, Jon. (2004). **Closing the books: transitional justice in historical perspective**. Cambridge: Cambridge University Press.

ENGSTROM, Par. (2012). Transitional Justice and Ongoing Conflict. In: SIRAN, Chandra Lekha *et al.* (orgs.). **Transitional Justice and Peacebuilding on the Ground: Victims and Excombatants**. London: Routledge.

GOLDSMITH, Jack; KRASNER, Stephen. (2003). The Limits of Idealism. **Daedalus**, v. 132, n. 47, p. 47-63.

GÓMEZ, José Maria. (2012) Justiça transicional, humanitarismo compassivo e ordem global liberal pós-guerra fria. In: ASSY, Bethania *et. al.* (orgs.). **Direitos Humanos: justiça, verdade e memória**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, p. 261-289.

GUILHOT, Nicolas. (2005). **The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order**. New York: Columbia University Press.

HAFNER-BURTON, Emilie. (2013). **Making Human Rights a Reality**. Princeton: Princeton University Press.

HANSEN, Lene. (2006). **Security as Practice: Discourse Analysis and the Bosnian War**. London: Routledge.

HAYNER, Priscilla. (2011). **Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenges of Truth Commissions**. 2nd edition. New York: Routledge.

HERNANDEZ, Matheus Carvalho de; SOUZA, Emerson Maione de. (2014) Entrevista com Samuel Moyn, **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 3, n. 6, jul/dez.

HOFFMAN, Stefan-Ludwig. (2011) Introduction: Genealogies of Human Rights. In: HOFFMAN, Stefan-Ludwig (org.). **Human Rights in the Twentieth Century**. Cambridge: Cambridge Univ. Press.



EMERSON MAIONE DE SOUZA

HOPGOOD, Stephen. (2000) Reading the Small Print in Global Civil Society: The Inexorable Hegemony of the Liberal Self. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 29, n. 1, p. 1-25.

\_\_\_\_\_. Saying 'No' to Wal-Mart? Money and Morality in Professional Humanitarianism. In: BARNETT, Michael; WEISS, Thomas G. (orgs). **Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics**. Ithaca: Cornell University Press, p. 98-123.

\_\_\_\_\_. (2013). **The Endtimes of Human Rights**. Ithaca, NY: Cornell University Press.

HUNTINGTON, Samuel P. (1994) **A Terceira Onda: A Democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática.

INTERNATIONAL CENTER FOR TRANSITIONAL JUSTICE. (2008) **What is Transitional Justice?** Disponível em: <http://www.ictj.org/en/tj> . Acesso em 15 de outubro de 2010.

JAEGER, Hans-Martin. (2007) 'Global Civil Society' and the Political Depoliticization of Global Governance. **International Political Sociology**, v. 1, p. 257-277.

KECK, Margaret E.; SIKKINK, Kathryn. (1998) **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Ithaca: Cornell University Press.

KIM, Hunjoon e SIKKINK, Kathryn. (2010) Explaining the deterrence effects of human rights prosecution for transitional countries. **International Studies Quarterly**, v. 54, n. 4, p. 939-63.

LEEBAW, Bronwyn. (2011) **Judging State-Sponsored Violence, Imagining Political Change**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2008) The Irreconcilable Goals of Transitional Justice. **Human Rights Quarterly**, v. 30, n. 1, p. 95-118.

MALLINDER, Louise. (2008) **Amnesty, Human Rights and Political Transitions: Bridging the Peace and Justice Divide**. Oxford: Hart Publishing.

MOYN, Samuel. (2010) **The Last Utopia: Human Rights in History**. Cambridge, Mass.: Belknap/Harvard University Press.

\_\_\_\_\_. (2012) Of Deserts and Promised Land: the dream of global justice. **The Nation**, March 19.

O`DONNELL, Guilherme. (2011) **Democracia, Agência e Estado: Teoria com Intenção Comparativa**. São Paulo: Paz e Terra.

\_\_\_\_\_; SCHMITTER, Philippe. (1986) **Transitions From Authoritarian Rule: tentative conclusions about uncertain democracies**. Baltimore: The Johns Hopkins Univ. Press.



EMERSON MAIONE DE SOUZA

MUTUA, Makau. (2001) Savages, Victims, and Saviors: The Metaphor of Human Rights. **Harvard International Law Journal**, v. 42, n. 1, p. 201-245.

OLESEN, Thomas. (2012) Global Injustice Memories: The 1994 Rwanda Genocide. **International Political Sociology**, v. 2, p. 373-389.

OLSEN, Tricia D., PAYNE, Leigh A.; REITER, Andrew G. (2010) **Transitional Justice in the Balance: Comparing processes, weighing efficacy**. Washington, DC: USIP Press.

PAYNE, Leigh; ABRAÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo D. (2011) **A Anistia na Era da Responsabilização: O Brasil em Perspectiva Internacional e Comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia; Oxford: Oxford University, Latin American Centre.

RISSE, Thomas, ROPP, Stephen e SIKKINK, Kathryn (orgs.) (1999) **The Power of Human Rights**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (2013) **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press.

QUADRAT, Samantha Viz. (2009) Violência Política e Justiça sem Fronteiras. In: SANTOS, Cecília M. et al. (orgs). *Desarquivando a Ditadura: Memória e Justiça no Brasil, vol. 1*. São Paulo: Editora Hucitec, p. 250-266.

RODRIGUES, Thiago. (2010). **Guerra e Política nas Relações Internacionais**. São Paulo: Educ.

\_\_\_\_\_. Segurança planetária, entre o climático e o humano. (2012). **Ecopolítica**, v. 03, p. 5-41.

\_\_\_\_\_. (2012a). **Narcotráfico: Uma Guerra na Guerra**. 2ª edição [revista e ampliada]. São Paulo: Desatino.

\_\_\_\_\_. (2013) Ecopolítica e segurança: a emergência do dispositivo diplomático-policial. **Ecopolítica**, v. 05, p. 117-158.

ROHT-ARRIAZA, Naomi. (2005) **The Pinochet Effect: transnational justice in the age of human rights**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press.

SKAAR, Elin. (2012) Reconciliation in a Transitional Justice Perspective. **Transitional Justice Review**, v. 1, n. 1, p. 54-103.

SIKKINK, Kathryn. (2011) **The Justice Cascade: How Human Rights Prosecutions are Changing World Politics**. New York: W.W. Norton.





EMERSON MAIONE DE SOUZA

\_\_\_\_\_. (2013) The United States and torture: does the spiral model work? In: RISSE, Thomas, ROPP, Stephen e SIKKINK, Kathryn (orgs.) **The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance**. Cambridge: Cambridge University Press, p. 145-163.

\_\_\_\_\_; WALLING, Carrie Booth. (2007) The Impact of Human Rights Trials in Latin America. **Journal of Peace Research**, v. 44, n. 4, p. 427-445.

SIMMONS, Beth. (2009) **Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics**. New York: Cambridge University Press.

SLEZKINE, Peter. (2014) From Helsinki to Human Rights Watch: How an American Cold War Monitoring Group Became an International Human Rights Institution. **Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development**, v. 5, n. 3, p. 345-370.

SNYDER, Jack ; VINJAMURI, Leslie. (2003/04). 'Trials and Errors': principles and pragmatism in strategies of international justice. **International Security**, v. 28, n. 3, p. 5-44.

SUBOTIC, Jelena. (2012) The Transformation of International Justice Advocacy. **The International Journal of Transitional Justice**, v. 6, n. 1, p. 106-125.

TEITEL, Ruti. (2003) Transitional Justice Genealogy. **Harvard Human Rights Journal**, v. 16, p. 69-94.

\_\_\_\_\_. (2008) Editorial Note – Transitional Justice Globalized. **The International Journal of Transitional Justice**, v.2, n. 1, p. 1-4.

THEIDON, Kimberley. (2009) Editorial Note. **The International Journal of Transitional Justice**, v.3, n. 3, p. 1-6.

THOMS, Oskar N. T.; RON, James; PARIS, Roland. (2010) State-Level Effects of Transitional Justice: What Do We Know? **The International Journal of Transitional Justice**, v. 4, p. 329-354.

VINCENT, R. J. (1986) **Human Rights and International Relations**. Cambridge: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. (1992) The Idea of Rights in International Ethics. In: NARDIN, Terry; MAPEL, David R. (orgs.). **Traditions of International Ethics**. Cambridge: Cambridge University Press.



**EMERSON MAIONE DE SOUZA**

VINJAMURI, Leslie. (2010). Deterrence, Democracy, and the Pursuit of International Justice. **Ethics and International Affairs**, vol. 24, n. 2, p. 191-211.

ZEHFUSS, Maja. (2007). **Wounds of Memory: The Politics of War in Germany**. Cambridge: Cambridge University Press.

**Recebido em 07 de agosto de 2014.**

**Aceito em 16 de dezembro de 2014.**



## DE STONEWALL À ASSEMBLEIA GERAL DA ONU: RECONHECENDO OS DIREITOS LGBT<sup>1</sup>

## FROM STONEWALL TO THE UN GENERAL ASSEMBLY: ACKNOWLEDGING LGBT RIGHTS

**ANGELA PIRES TERTO**

Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (UnB)

E-mail: angelapiresp@gmail.com

**PEDRO HENRIQUE NASCIMENTO SOUZA**

Especialista em Relações Internacionais (UnB)

E-mail: pedrohsouza@gmail.com

**RESUMO:** A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o trabalho descreve o processo de reconhecimento dos direitos LGBT no âmbito dos mecanismos e procedimentos regionais e internacional de proteção dos direitos humanos. As tentativas de tornar visíveis os processos identitários e comprometer os Estados na garantia dos direitos LGBT são apresentadas a partir das diversas interações nos âmbitos domésticos, regionais e globais. O contexto brasileiro é apresentado como exemplo de tais interações e mútua influência.

**PALAVRAS-CHAVE:** *LGBT - Direitos Humanos - Gênero - Relações Internacionais*

**ABSTRACT:** From bibliographic and documental research, the paper describes the process of recognition of LGBT rights in the context of regional and international mechanisms and procedures for the protection of human rights. The paper presents the attempts to turn identity processes visible and compromising States in ensuring LGBT rights, which arise from the various interactions in domestic, regional and global levels. The Brazilian context is presented as an example of such interactions and mutual influence.

**KEYWORDS:** *LGBT - Human Rights - Gender - International Relations*

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem à Simone Ávila pelos seus comentários que contribuíram para o aprimoramento deste artigo.



## **INTRODUÇÃO**

Nos últimos quarenta anos, observamos um avanço crescente no reconhecimento dos direitos de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais (LGBT)<sup>2</sup>, tanto no plano doméstico brasileiro quanto no cenário internacional. A emergência das questões LGBT no campo dos direitos humanos é resultado de uma intensa interação entre diversos atores e instituições que têm colocado em pauta os processos identitários, de pertencimento e de visibilidade que perpassam as questões relacionadas à orientação sexual<sup>3</sup> e à identidade de gênero<sup>4</sup>. O debate em torno do tema LGBT, assim, é tomado como espaço de diálogo e ao mesmo tempo de tensões e de disputas conceituais, políticas e identitárias.

O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui um desses *locus* de interação onde as demandas LGBT buscam espaço de reconhecimento dentro de valores e direitos enunciados universais. Ainda que esse *locus* de interação perpassasse as relações internacionais, no plano da teoria ele ainda encontra-se muito distante.

Ainda que recente, no estudo das relações internacionais há um crescente movimento buscando uma análise das relações de poder associadas às diferenças de gênero - considerado como construção social. Apesar de haver múltiplas abordagens dessa perspectiva de gênero, o objetivo seria o de trazer um questionamento sobre o papel das expectativas e dos padrões comportamentais aprendidos socialmente como

---

<sup>2</sup> A expressão que utilizamos aqui e ao longo do texto não é considerada acabada, mas tão somente pretende refletir o uso comumente aceito no momento político da escrita deste trabalho, sem com isso pretender ignorar outras singularidades e demandas no campo das identidades relacionadas ao tema.

<sup>3</sup> Entende-se como “orientação sexual” a “capacidade de cada pessoa de experimentar uma profunda atração emocional, afetiva ou sexual por indivíduos de gênero diferente, do mesmo gênero ou de mais de um gênero, assim como de ter relações íntimas e sexuais com essas pessoas” (Princípios de Yogyakarta, 2006)

<sup>4</sup> Entende-se como “identidade de gênero” a “experiência interna, individual e profundamente sentida que cada pessoa tem em relação ao gênero, que pode, ou não, corresponder ao sexo atribuído no nascimento, incluindo-se aí o sentimento pessoal do corpo (que pode envolver, por livre escolha, modificação da aparência ou função corporal por meios médicos, cirúrgicos ou outros) e outras expressões de gênero, inclusive o modo de vestir-se, o modo de falar e maneirismos” (Princípios de Yogyakarta, 2006).



influenciadores na construção de teorias que analisam a formação e as interações de atores internacionais. Tal debate sobre as perspectivas de gênero concentra-se, portanto, na dicotomia dos papéis sociais de homens e mulheres, em suas relações mútuas e em suas contribuições para a formação das instituições sociais. Como destaca J. Ann Ticker (2001), em seu livro *Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era*, “a principal preocupação da teoria feminista é explicar a subordinação das mulheres ou a assimetria injustificada entre as posições social e econômica de homens e mulheres”. O debate da teoria feminista introduz as diferenças de gênero e suas implicações políticas nas análises realizadas nas relações internacionais.

A partir das abordagens feministas começam a surgir reivindicações de políticas públicas estatais, inclusive aquelas debatidas nos fóruns de organizações intergovernamentais, para a promoção de igualdade real de direitos entre gêneros. Durante os anos 1990, quando a Conferência de Pequim constituiu um marco para a transversalização do tema de gênero, a teoria das relações internacionais debatia gênero numa perspectiva de inclusão das mulheres, mas que também deu margem, ainda que pequena, ao debate sobre masculinidades (STEANS, 2013, P.1-2). E é nesse contexto que a temática LGBT se insere atualmente no debate contemporâneo das relações internacionais.

Por outro lado, ao desenvolver a teoria do institucionalismo liberal, Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) trazem ao debate das relações internacionais a influência que as ideias podem gerar na definição das políticas externas dos Estados. No conjunto de ideias que poderiam influenciar as políticas externas, aparece a definição de “crenças baseadas em princípios” (*principled beliefs*), entendidas como princípios normativos que especificam critérios para se diferenciar o que é certo do que é errado, o que é justo do que é injusto. Dessa forma, as ideias poderiam influenciar de três formas: (i) indicando os melhores caminhos para a definição dos interesses estatais e conduzindo para que eles sejam alcançados; (ii) estabelecendo focos pelos quais os Estados podem escolher as melhores estratégias políticas dentre vários cenários de equilíbrios possíveis; e (iii) especificando políticas a serem adotadas



caso haja falta de inovação. Mais além, nesse entendimento liberal, a construção e aplicação dos direitos humanos, por exemplo, são vistas como um conjunto de ideias capazes de influenciar a formação de políticas externas dos Estados.

A partir de pesquisa bibliográfica e documental, o presente trabalho tem por objetivo descrever o processo de reconhecimento dos direitos LGBT nas esferas regional, global e nacional de proteção dos direitos humanos. Primeiro, é apresentado um histórico a partir dos sistemas regionais de proteção de direitos humanos, em especial a partir dos sistemas europeu e interamericano, que constituem o *locus* das primeiras manifestações de reconhecimento oficial dos direitos LGBT. Em seguida, é apresentado o histórico do desenvolvimento do tema no âmbito global, a partir da Organização das Nações Unidas (ONU). Por fim, o texto examina o contexto brasileiro, apontando avanços realizados a partir das lutas dos movimentos sociais e da atuação do governo bem como desafios ainda presentes, que coincidem de alguma maneira com os desenvolvimentos ocorridos no cenário global. A ordem escolhida adota uma perspectiva temporal de distribuição dos acontecimentos na esfera internacional, permitindo-se compreender os acontecimentos nacionais e a análise da conjuntura atual de forma comparativa àqueles acontecimentos internacionais.

### ***O RECONHECIMENTO DOS DIREITOS LGBT NAS ESFERAS REGIONAIS***

Stonewall – em referência ao bar “Stonewall Inn”, em Nova Iorque, nos Estados Unidos - é conhecido como um marco na luta pelos direitos LGBT, onde em 28 de junho de 1969, ele foi palco de uma forte reação da comunidade LGBT a uma intervenção policial de rotina no local, em um tempo em que ser LGBT não era algo socialmente aceito. A data é hoje celebrada internacionalmente como “Dia do Orgulho LGBT”. A luta, que em 28 de junho de 1969 ficou evidente nos Estados Unidos, perpassa hoje os vários países e fóruns multilaterais.



Os termos irão variar ao longo do tempo<sup>5</sup>, uma vez que as identidades de gênero se constroem (BUTLER, 2006) e fornecem pistas sobre este processo que reconhece identidades ainda que inacabadas ou em construção. O estado de permanente construção, no entanto, não está restrito ao tema das identidades, mas também é inerente aos direitos humanos, tidos como “direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1992, P. 5).

Nos anos 1970, a homossexualidade foi excluída dos manuais de doenças mentais nos Estados Unidos como resultado das manifestações feitas por ativistas americanos. No Brasil, o movimento social, liderado pelo Grupo Gay da Bahia (GGB), iniciou a campanha pela retirada da homossexualidade do código de classificação de doenças do INAMPS, órgão nacional de previdência social, em 1981, proposta aceita pelo Conselho Federal de Medicina em 1985 (SIMÕES, 2010, P. 24). Por mais de cinquenta anos a homossexualidade foi considerada uma doença pela Organização Mundial de Saúde que, em 17 de maio de 1990, retirou-a do seu código de classificação de doenças.

Por outro lado, a transexualidade permanece no rol para diagnóstico psiquiátrico<sup>6</sup> até os dias atuais e tem sido objeto do debate acadêmico que busca desconstruir tal conceito como patologia para dar significado a partir da antropologia, sociologia, dentre outras disciplinas. No âmbito dessa discussão, Simone Nunes Ávila chama atenção para a

---

<sup>5</sup> Várias expressões têm sido utilizadas para fazer referência ao que chamamos hoje neste artigo de população LGBT e fazem parte de um amplo debate teórico e político sobre a orientação sexual e a identidade de gênero, dentre elas: GLS (gays, lésbicas e simpatizantes), GLBT (gays, lésbicas, bissexuais e transgêneros/travestis e transexuais). A letra “T” nas várias siglas ainda é utilizada de várias formas, sendo que enquanto no âmbito global e regional a referência a “transgêneros” seja mais comum, no Brasil a escolha política foi no sentido de utilizar a expressão “travestis e transexuais”. Em alguns momentos pode-se inserir a letra “I” na sigla, em referência a pessoas “intersex”, popularmente conhecidas como hermafroditas.

<sup>6</sup> A transexualidade pode ser classificada como “disforia de gênero”, nos termos do manual mais recente da sociedade americana de psiquiatria, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM V). Disponível em: <http://www.dsm5.org/documents/gender%20dysphoria%20fact%20sheet.pdf>



emergência de masculinidades produzidas por transhomens, as transmasculinidades, que vêm se constituindo como “novas” identidades sociais e políticas no contexto brasileiro, identidades essas que parecem se ancorar, por um lado, nas definições médicas e “psi” que as patologizam, e por outro, na luta pela despatologização de suas identidades de gênero (AVILA, 2014, P.37).

As classificações em torno da orientação sexual e da identidade de gênero têm produzido processos excludentes, como todo processo classificatório (BUTLER, 2003), alijando os sujeitos LGBT do exercício dos seus direitos fundamentais e tornando crescente uma demanda por reconhecimento. Para Richard Miskolci,

se nos anos 1970 “sair do armário” parecia necessário para combater a vergonha e construir o movimento homossexual, na década seguinte, afirmar a existência de uma identidade gay foi importante para a demanda por políticas estatais. A partir da década de 1990, no entanto, estas duas formas da política sexual do passado começaram a mostrar suas armadilhas. Sair do armário se revelou não uma escolha, antes um privilégio daqueles/as que têm condições materiais e simbólicas para isso. Também ficou perceptível que assumir uma identidade sexual socialmente rechaçada não traz apenas vantagens, muito menos para pessoas em contextos morais rígidos e violentos” (MISKOLCI, 2011, P.50).

A demanda pelo reconhecimento dos direitos LGBT tem sido, portanto, travada nas diversas esferas e cortes de justiça, marcada por um forte ativismo de indivíduos e organizações da sociedade civil. A Corte Europeia de Direitos Humanos, por exemplo, desde o final dos anos 1990 tem reconhecido progressivamente os direitos LGBT, inicialmente quanto ao direito ao trabalho, principalmente em casos contra o Reino Unido<sup>7</sup>. Em *P.B. e J.S. v. Áustria* (n.º 18984/02), a Corte interpretou o artigo 14 (proibição de discriminação) em combinação com o artigo 8 (direito a privacidade e vida familiar) da Convenção Europeia de Direitos Humanos para afirmar que o estado deve garantir os direitos sociais, independentemente da orientação sexual da pessoa segurada. Com os mesmos argumentos, a Corte também reconheceu direitos

---

<sup>7</sup> Ver, por exemplo, *Lustig-Prean e Beckett v. Reino Unido* (n.º 31417/96 e 32377/96), *Smith e Grady v. Reino Unido* (n.º 33985/96 e 33986/96), *Perkins e R. v. Reino Unido* (n.º 43208/98 e 44875/98) e *Beck, Copp e Bazeley v. Reino Unido* (n.º 48535/99, 48536/99 e 48537/99).





sucessórios em razão de uniões homossexuais nos casos *Karner v. Áustria* (n.º 40016/98) e *Kozak v. Polônia* (n.º 13102/02). O gozo à liberdade de assembleia e associação foi reafirmado nos casos *Bączkowskie Outros v. Polônia* (n.º1543/06) *Alekseyev v. Rússia*<sup>8</sup> (n.º 4916/07, 25924/08 e 14599/09).

A adoção dessas decisões tem resultado em mudanças relevantes na legislação doméstica dos países europeus bem como na normativa dos mecanismos de integração europeu. Apesar de manifestações do Parlamento Europeu, a partir de resoluções contra a discriminação baseada na orientação sexual datarem de 1984, sua influência para a mudança normativa na instituição é notada somente nos anos 1990. Em 1999, a União Europeia foi o primeiro mecanismo de integração a mencionar explicitamente o tema orientação sexual como uma das formas de discriminação a serem combatidas no contexto do tratado de reforma de suas instituições, o Tratado de Amsterdam. Posteriormente, em 2000, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ainda que instrumento jurídico não vinculante, explicita a proibição à discriminação por orientação sexual. De impositivo, a União Europeia também adotou em 2000 as Diretrizes orientadoras sobre tratamento igualitário no trabalho que proíbem discriminação direta ou indireta baseada na orientação sexual.

O Parlamento Europeu por mais de uma vez manifestou-se pela necessidade de países candidatos à associação passarem por um exame quanto à situação de direitos humanos de gays e lésbicas<sup>9</sup>, dentre eles Bulgária, Chipre, Estônia, Hungria, Lituânia e Romênia.

Atualmente pelo menos nove países europeus reconhecem as uniões homossexuais. Apesar dos avanços, a Corte Europeia de Direitos Humanos ainda tem

---

<sup>8</sup> A Rússia, dentre outros países não-europeus, é parte na Convenção Europeia de Direitos Humanos. Para status das ratificações ver:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG>

<sup>9</sup> Ver, por exemplo, a Resolução B4-0824 e 0852/98 sobre direitos iguais para gays e lésbicas na Comunidade Europeia.

Disponível em:

[http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&FILE=980917&LANGUE=EN&TPV=DEF&SDOCTA=10&TXTLST=7&Type\\_Doc=RESOL&POS=1](http://www.europarl.europa.eu/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&FILE=980917&LANGUE=EN&TPV=DEF&SDOCTA=10&TXTLST=7&Type_Doc=RESOL&POS=1)



pendentes decisões sobre casos de países do leste europeu e Rússia<sup>10,11</sup>, que em 2013 adotou uma lei que criminaliza a promoção de “propaganda homossexual”, assim como casos que questionam a devolução de solicitantes de refúgio e asilo oriundos de países como Irã, Iraque, Líbia e Jamaica, países que penalizam a prática da homossexualidade.

No sistema interamericano de direitos humanos, a atenção para o tema foi inicialmente promovida a partir dos procedimentos de relatorias, uma vez que até então o tema era timidamente referido nos relatórios anuais da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sendo a primeira menção somente em 1999<sup>12</sup>. É também em 1999 que o primeiro caso sobre direitos LGBT é admitido pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, sendo o caso de Marta Lucia Álvarez Giraldo contra a Colômbia, apresentado por ela juntamente com as organizações de direitos humanos CEJIL, o Grupo de Direito Internacional dos Direitos Humanos (*International Human Rights Law Group*) e a Comissão Internacional de Direitos Humanos de Gays e Lésbicas (*Gay and Lesbian Human Rights Commission*). Marta Alvarez estava detida desde 1994 no Centro de Reclusão Dos quebradas "La Badea", em Pereira, Colômbia, e alegava violação dos seus direitos humanos diante da negação de visitas íntimas em razão de sua orientação sexual<sup>13</sup>. Lésbica, Marta Alvarez não podia receber visitas íntimas de sua companheira. O caso foi admitido pela Comissão Interamericana, mas não teve desdobramentos adicionais neste mecanismo, uma vez que teve desdobramentos favoráveis no âmbito doméstico<sup>14</sup>. Entretanto, o primeiro caso a

---

10 Ver, por exemplo, os casos ainda pendentes de julgamento M.C. e C.A. v. Romênia (n.º 12060/12), Aghdgomelashvili e Japaridze v. Geórgia (no. 7224/11) sobre maus tratos policiais contra ativistas LGBT, assim como Bayev v. Rússia (no. 67667/09), Kiselev v. Rússia (no. 44092/12) e Alekseyev v. Rússia (no. 56717/12) sobre a proibição de “propaganda homossexual”.

<sup>11</sup> A Rússia, assim como outros países não europeus são membros do Conselho Europeu e parte da Convenção. Para o status de ratificações ver:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTableauCourt.asp?MA=3&CM=16&CL=ENG>

<sup>12</sup> A menção é referente a detenções arbitrárias e castigos impostos a homossexuais no contexto do estado de emergência no Equador (Parágrafo 46 do Relatório Anual). Disponível em:

<http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/capitulo4a.htm>

<sup>13</sup> Informe No. 71/99, Caso 11.656, Marta Lucia Álvarez Giraldo, Colombia, 4 de mayo de 1999. Disponível em: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/99span/Admisible/Colombia11656.htm>.

<sup>14</sup> Em 2003, a Corte Constitucional confirmou as decisões judiciais anteriores no sentido de permitir a visita íntima homossexual e solicitou a regulamentação de tais visitas para que quem deseje ter acesso o encontre.



chegar à Corte Interamericana de Direitos Humanos é recente, Karen Atala e Filhas contra o Chile. Karen Atala teve a guarda de suas duas filhas retirada em razão de sua orientação sexual. O caso foi apresentado em 2004 perante a Comissão e em 2012 obteve decisão da Corte<sup>15</sup> que, baseada na jurisprudência europeia, reconheceu que o estado chileno incorreu em violações de direitos humanos e, por isso, tem o dever de reparar os danos causados.

A relatoria, criada no âmbito da Comissão Interamericana de Direitos Humanos a partir de forte demanda dos movimentos sociais, tem sido importante para visibilizar as violações bem como avanços nos países quanto aos direitos LGBT. Em 2011, a Comissão criou uma unidade específica sobre direitos LGBT, reforçando, assim, a atuação da relatoria no tema.

Na América Latina, somente em Belize, Guiana e Peru as relações do mesmo sexo não são consideradas legais<sup>16</sup>. Em 2008, a Assembleia Geral da OEA aprovou a primeira resolução sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero, que foi seguida por resoluções no mesmo tema nos anos posteriores. Finalmente, em 2013, a OEA adotou a Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância<sup>17</sup>, que reconhece que a discriminação, em sua forma direta, indireta, múltipla ou agravada, pode ter base na orientação sexual e identidade ou expressão de gênero. Para entrada em vigor a Convenção requer pelo menos duas ratificações, mas após um ano de sua adoção ela conta apenas com assinaturas de seis países, dentre eles Argentina, Brasil, Equador, Haiti, Panamá e Uruguai, sem nenhuma ratificação.

Dados da ILGA referentes a 2014 apontam que 78 países criminalizam a homossexualidade (ITABORAHY; ZHU, 2014, P.9). Para 40% dos membros das Nações Unidas, ser homossexual é crime e, portanto, a homofobia – aversão, discriminação e

---

<sup>15</sup> Corte IDH. Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 24 de febrero de 2012. Serie C No. 239. Disponível em:

<http://joomla.corteidh.or.cr:8080/joomla/es/jurisprudencia-oc-avanzado-en/38-jurisprudencia/1598-corte-idh-caso-atala-riffo-y-ninas-vs-chile-fondo-reparaciones-y-costas-sentencia-del-24-de-febrero-de-2012-serie-c-no-239>

<sup>16</sup> Ver: <http://ilga.org/>.

<sup>17</sup> Disponível em:

<http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/multilaterais/convencao-interamericana-contra-toda-forma-de-discriminacao-e-intolerancia/>



violência contra homossexuais – é “direta ou implicitamente patrocinada pela lei desfavorável do estado” (ITABORAHY; ZHU, 2013, P. 7).

Em dezembro de 2011, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a primeira resolução que menciona o termo “orientação sexual”, ao tratar de execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias. O termo foi incluído após muitas resistências e com um placar final de 93 votos a favor da inclusão de tal menção, 55 votos contra e 27 abstenções. Na ocasião, a representante dos Estados Unidos, Estado que liderou a emenda que trazia o termo, destacou que naquela data, “as Nações Unidas enviara uma mensagem clara e sonora que a justiça e os direitos humanos se aplicam a todos os indivíduos independentemente da orientação sexual deles”.<sup>18</sup> Até que a Assembleia Geral adotasse um documento com explícita menção ao tema, um longo caminho foi percorrido. A seguir, descreveremos a trajetória da discussão sobre a violência baseada na orientação sexual e identidade de gênero e os direitos LGBT no sistema internacional de proteção dos direitos humanos.

### **OS DIREITOS LGBT NA ONU ATÉ 2006**

Foram várias tentativas de inserir o tema LGBT durante as conferências mundiais no âmbito da ONU desde os anos 1990. Naquele momento, o movimento feminista, trazendo as discussões sobre sexualidade, pautou a questão da orientação sexual, que não conseguiu fazer parte dos compromissos acordados, posto que o Vaticano e países islâmicos as acusavam de constituírem uma ameaça aos valores religiosos e culturais (SAIZ, 2005, P.13).

No âmbito das Nações Unidas o debate em torno dos direitos LGBT teve seu momento emblemático em 1994, com o caso Toonen contra Austrália, levado ao Comitê de Direitos Humanos, mecanismo responsável pelo monitoramento do Pacto

---

<sup>18</sup> Original em inglês: “Today, the United Nations General Assembly has sent a clear and resounding message that justice and human rights apply to all individuals regardless of their sexual orientation”. Discurso disponível em: <http://pamshouseblend.firedoglake.com/2010/12/21/breaking-un-restores-sexual-orientation-to-the-resolution-against-executions/>



Internacional de Direitos Civis e Políticos. O Comitê afirmou que a lei australiana que criminalizava a atividade homossexual entre adultos violava o direito à privacidade. Na ocasião, o Comitê afirmou que a orientação sexual estava incluída entre os status protegidos contra a discriminação no âmbito do Pacto. A decisão contribuiu para a derrogação da lei em questão. Ela não é vinculante a todos estados membros mas proporcionou uma sinalização importante, no sentido de que os tratados de direito internacional adotados pelos países, ainda que implicitamente, poderiam abarcar os direitos LGBT. Para Ignacio Saiz,

*Toonen* ofereceu esperança de que o sistema internacional de direitos humanos poderia ao menos prover um recurso contra a gama de leis e práticas abusivas que têm criminalizado e patologizado ou demonizado aqueles cuja orientação sexual ou identidade de gênero não se encaixam na norma padrão (SAIZ, 2005, P.4)<sup>19</sup>.

A partir de então, os órgãos de tratados passaram a tratar do tema na análise do cumprimento das obrigações dos estados-partes. Por exemplo, o Comitê de Direitos Humanos clamou a Tanzânia à proteção da liberdade de condutas sexuais de adultos e adequar suas leis a tal premissa<sup>20</sup>. No mesmo sentido, expressou à Romênia sua preocupação quanto às

restrições ao direito à privacidade, em particular em relação às relações homossexuais consensuais entre adultos, que são penalizadas pelo artigo 200, parágrafo 1 do Código Penal (art.17). O Estado-parte deve tomar medidas oportunas para garantir que essa disposição seja alterada para se conformar com o Pacto (HRC, 1999).<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Original em inglês: *Toonen offered hope that the international human rights system might at last provide a recourse against the array of abusive laws and practices that have criminalized, pathologized, or demonized those whose sexual orientation or gender identity does not fit the perceived norm.*

<sup>20</sup> Ver HRC. Tanzania, CCPR/C/79/Add.97 (1998), para 2. Original em inglês: *The Committee calls on the State party to protect the freedom of an adult individual's sexual conduct and to bring its laws into conformity with article 17 of the Covenant.*

<sup>21</sup> Original em inglês: *"The Committee is concerned about restrictions on the right to privacy, in particular in regard to homosexual relations between consenting adults, which are penalized by article 200, paragraph 1, of the Penal Code (art. 17). The State party should take timely action to ensure that this provision is amended so as to conform with the Covenant."*



Também o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Violência contra a Mulher (CEDAW), o Comitê contra a Tortura e o Comitê dos Direitos da Criança pronunciaram-se em diversos momentos sobre o tema.<sup>22</sup>

Em 2000, a Relatora Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias apresenta ao Conselho de Direitos Humanos parecer que aponta sua preocupação pela forma como os membros do Conselho tratavam das denúncias de assassinatos cometidos por agentes do Estado por razões de identidade de gênero e orientação sexual. Sobre tais assassinatos a relatora declara que “envolvem uma negação fundamental de todas as normas de direitos humanos que defendemos. Estas práticas deveriam ser um assunto de grande preocupação e não uma fonte de controvérsia”<sup>23</sup>. A Relatora Especial recomendou:

Os governos a renovarem seus esforços para proteger a segurança e o direito à vida de pessoas pertencentes às minorias sexuais. Atos de assassinato e ameaças de morte devem ser prontamente e completamente investigados independentemente da orientação sexual das vítimas. Medidas devem incluir políticas e programas voltados para a superação do ódio e do preconceito contra homossexuais e a sensibilização de funcionários públicos e do público em geral para os crimes e atos de violência dirigidos aos membros das minorias sexuais (UN Commission on Human Rights, 2000, Parágrafo 116).<sup>24</sup>

Também em 2000, o Comentário Geral n.º14 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), em sua interpretação sobre o direito à saúde, incluiu a orientação sexual e identidade de gênero no rol de status aos quais é vedada

---

<sup>22</sup> Ignacio Saiz (2005) apresenta um compilado interessante das observações dos órgãos de tratado. Ver por exemplo as observações conclusivas quanto ao Quirquístão (CEDAW/C/1999/1/L.1/ Add.3), Suécia (CEDAW/A/56/38, 2001, para 334), Brasil (CAT/A/56/44, 2001, para 119) e o Relatório da 28ª sessão do Comitê dos Direitos da Criança (CRC/C/111 (2001), para 727).

<sup>23</sup> Apresentação oral do relatório E/CN.4/2006/53 pelo Relator Especial para o Conselho de Direitos Humanos, 19 de Setembro de 2006, disponível em: [www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=060919](http://www.un.org/webcast/unhrc/archive.asp?go=060919)

<sup>24</sup> Original em inglês: “The Special Rapporteur encourages Governments to renew their efforts to protect the security and the right to life of persons belonging to sexual minorities. Acts of murder and death threats should be promptly and thoroughly investigated regardless of the sexual orientation of the victims. Measures should include policies and programmes geared towards overcoming hatred and prejudice against homosexuals and sensitizing public officials and the general public to crimes and acts of violence directed against members of sexual minorities”.



a discriminação. O documento tampouco possui caráter normativo vinculante, mas agora retoma o tema sem destinatário específico, uma vez que os comentários gerais são dirigidos a todos estados-partes de determinado tratado. Além disso, a inserção do tema nas observações emanadas pelos órgãos de tratados não dependeu de negociação e consenso entre o conjunto de Estados-partes, mas tão somente dos Comissionários que nele servem. Nesse sentido, Ignacio Saiz (2005, P.12) ressalta que ao contrário dos órgãos de tratado, a Comissão de Direitos Humanos – hoje extinta e substituída pelo Conselho de Direitos Humanos - foi composta por representantes de governo cuja atuação política constantemente buscou minar a efetividade dos especialistas em direitos humanos.

O Brasil é um dos países que tenta uma negociação mais ampla para inserir o tema nos debates da, à época, Comissão de Direitos Humanos. Desde 2003, o governo brasileiro trabalhava o texto de uma possível resolução, mas não seguiu adiante. A decisão sobre a proposta de resolução foi adiada por 24 a 17 votos com 10 abstenções durante a 63ª sessão da Comissão. Saiz (2005, P. 12) destaca a atuação do Paquistão e de países da Organização Islâmica no sentido de retirar qualquer menção no texto da expressão “orientação sexual”, dentre outras estratégias. De acordo com comunicado da Missão Permanente do Brasil junto às Nações Unidas baseada em Genebra,

O objetivo da iniciativa é fortalecer o sistema de proteção e promoção dos direitos humanos; não repreender ninguém. É entendimento do Brasil que a relevância da iniciativa deriva da sua capacidade em contribuir para a disseminação de valores e práticas sociais que provavelmente levarão a harmonia e tolerância. À luz dessas considerações e levando em conta a importância de preservar as razões e os objetivos do rascunho de resolução, com a qual o Brasil continua totalmente comprometido, o Governo Brasileiro decidiu mantê-la em consulta e solicitar à Comissão que adie sua consideração (ILGA, 2004)<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Original em inglês: *The objective of the initiative is to strengthen the system of protection and promotion of human rights; not to condemn anyone. It is the understanding of Brazil that the relevance of the initiative derives from its capacity to contribute to the dissemination of values and social practices most likely to lead towards harmony and tolerance. In light of these considerations and bearing in mind the importance of preserving the purposes and objectives of the draft resolution, to which Brazil remains fully committed, the Brazilian Government has decided to keep it under consultation and to request the Commission to postpone its consideration.*



Foram promovidas mobilizações pela Human Rights Watch e pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais – ABGLT, com vistas a manifestar apoio ao governo brasileiro para a continuidade da proposta de resolução<sup>26</sup>. Uma nova tentativa foi realizada em 2004, mas sob forte oposição de vários Estados Membros, dentre eles países da Organização Islâmica e a Santa Sé, também não logrou êxito, sob argumentos de ameaça a valores culturais e religiosos.

### **OS DIREITOS LGBT NA ONU APÓS 2006**

Em 2006, o sistema de direitos humanos das Nações Unidas passou por uma importante reforma que transformou a Comissão de Direitos Humanos em Conselho de Direitos Humanos. A mudança procurou atender às críticas que a Comissão vinha recebendo e instituiu novos procedimentos, como a Revisão Periódica Universal<sup>27</sup>, que inserem os Estados Membros em maior nível de protagonismo.

Foi também em 2006 que especialistas reunidos em Yogyakarta, na Indonésia, realizaram um exercício de identificar os dispositivos normativos existentes no direito internacional para aplicar às questões relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero, que ficou conhecido como “Princípios de Yogyakarta”. Para O’Flaherty e Fisher (2008), tais princípios podem ser categorizados como:

(1) não-discriminação, (2) proteção dos direitos de privacidade, (3) garantia de proteção de outros direitos para todos, independentemente da orientação sexual e identidade de gênero, (4) algumas tendências gerais quanto ao direito dos direitos humanos que têm importantes implicações para o gozo dos direitos humanos por pessoas de orientação sexual e de

---

<sup>26</sup> Ver, por exemplo, o modelo de carta elaborado pela organizações para disseminação e envio ao governo brasileiro. Disponível em: <http://iglhrc.org/content/brazil-resolution-sexual-orientation-and-human-rights-call-letters-brazilian-officials>

<sup>27</sup> O procedimento “Revisão Periódica Universal” foi criado em 2006 pelo Conselho de Direitos Humanos para avaliar o estado do cumprimento das obrigações de direitos humanos pelos países-membros. Ao contrário de outros procedimentos, a análise e recomendações são feitas entre pares, ou seja, pelos demais países representados por suas delegações.





identidade de gênero diversas”(O’FLAHERTY, FISHER, 2008. P. 214, Tradução livre).

Ainda pendente de um documento fruto de negociação entre os Estados Membros, durante sessão de 18 de dezembro de 2008 da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, em Nova York, no marco dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, 66 países apresentam uma declaração conjuntas sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero (UN, 2008). Apoiada em sua maioria por países da América Latina e Europa, a declaração surge meses após a aprovação da resolução AG/RES. 2435 (XXXVIII-O/08) sobre “Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero” na Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos durante sua 38ª sessão em 3 de junho de 2008. Cabo Verde, Gabão, Guiné Bissau, República Centro-Africana e São Tomé e Príncipe são os únicos países do continente africano que participam da iniciativa. Três destes fazem parte da CPLP, da qual o Brasil faz parte. Angola e Moçambique são os únicos países da CPLP que não aderem.

No âmbito dos órgãos de tratado, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais continua reiterando o tema da orientação sexual e identidade de gênero. No comentário geral n.º 20 sobre não-discriminação ele afirma que:

Os Estados partes devem assegurar que a orientação sexual de uma pessoa não constitui barreira para a realização dos direitos do Pacto, por exemplo, em acessar os direitos de pensão do sobrevivente. Além disso, a identidade de gênero é reconhecida entre os fundamentos de proibição de discriminação; por exemplo, pessoas que são transgênero, transexual ou intersex frequentemente sofrem graves violações de direitos humanos, tais como assédio nas escolas e no local de trabalho (CESCR, 2009. Parágrafo 32. Tradução livre)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Original em inglês: *States parties should ensure that a person’s sexual orientation is not a barrier to realising Covenant rights, for example, in accessing survivor’s pension rights. In addition, gender identity is recognized as among the prohibited grounds of discrimination; for example, persons who are transgender, transsexual or intersex often face serious human rights violations, such as harassment in schools or in the work place.*



Outra questão emblemática no âmbito do sistema internacional de proteção dos direitos humanos foi a candidatura da ABGLT, uma das maiores redes de organizações LGBT no Brasil, ao status consultivo junto ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), o que lhe garantiria possibilidade de participação com direito à voz nas sessões do Conselho de Direitos Humanos. A candidatura foi proposta em 2006, mas sofreu duras críticas com argumentos que associavam a homossexualidade a práticas de pedofilia e exploração sexual. O governo brasileiro, em 2009, intercedeu junto ao Conselho afirmando que a ABGLT preenchia os requisitos mínimos e que,

Em relação a um assunto que foi levantado por algumas delegações, nós gostaríamos de ressaltar que as autoridades brasileiras consideram que a promoção e *advocacy* dos direitos LGBT, de nenhuma forma é ou pode ser interpretada como conivente com práticas de pedofilia ou outras formas de exploração sexual de crianças e adolescentes. No Brasil, tais práticas não somente flagrantemente violam nossa legislação e estão sujeitas à persecução penal, mas também são abordadas por políticas públicas específicas para preveni-las (BRAZIL, 2009. Tradução livre).<sup>29</sup>

Além da ABGLT, outras organizações LGBT tentavam o status consultivo. Na verdade, foi em 1993 que a primeira organização LGBT ganhou status consultivo junto ao ECOSOC, mas foi retirado no ano seguinte<sup>30</sup>.

Diante das dificuldades de avançar no debate sobre os direitos LGBT, em 10 de dezembro de 2009, o governo da Suécia juntamente com os governos da Argentina, Brasil, Croácia, França, Holanda e Noruega e organizações da sociedade civil, dentre elas a Human Rights Watch e a Comissão Internacional de Direitos Humanos de Gays e Lésbicas (*International Gay and Lesbian Human Rights Commission - IGLHRC*),

---

<sup>29</sup> Original em inglês: *Regarding an issue that has been raised by some delegations, we wish to stress that Brazilian authorities consider that the promotion and advocacy of LGBT rights is, in no way, tantamount or can be interpreted as conniving with pedophilic practices or other forms of sexual exploitation of children and teenagers. In Brazil, such practices not only flagrantly violate our law and are subject to criminal prosecution, but also are addressed by specific public policies designed to prevent them.*

<sup>30</sup> A ILGA – Associação Internacional de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Trans e Intersex foi a primeira organização LGBT a receber o status e foi novamente aceita em julho de 2011. Para mais informações ver: <http://ilga.org/ilga/en/article/n5GebHB1PY>. Além da ILGA, também faziam parte em 2011, LBL Dinamarca, COC Holanda, FELGT Espanha, LSVD Alemanha, ABGLT Brasil, IGLHRC US, e Ilga-Europa.



promoveram um painel sobre o tema. O evento debateu as práticas discriminatórias contra a população LGBT, dentre elas: a edição de leis “anti-homossexualidade” em Honduras, Índia, Filipinas, Uganda e Zâmbia; “o papel de grupos religiosos americanos na promoção da repressão na África”; e o discurso americano anti-homofobia para além de seu público americano (IGLHRC et al., 2009). Na ocasião, em movimento surpreendente, o representante da Santa Sé condenou fortemente a criminalização da homossexualidade, afirmando que a Santa Sé:

Se opõe a todas as formas de violência e injusta discriminação contra pessoas homossexuais, incluindo legislação penal discriminatória que mina a inerente dignidade da pessoa humana (...). O assassinato e abuso de pessoas homossexuais deverão ser confrontados em todos os níveis, especialmente quando tal violência é perpetrada pelo Estado (IGLHRC, 2009, Tradução Livre).<sup>31</sup>

Durante o evento, a ativista filipina Sass Rogando Saso, em seu discurso durante o painel questionou:

Mas qual é a razão para contar os cadáveres de nossos companheiros seres humanos, de narrar como nós sofremos, e de se opor à violência contra nós se nós não desafiamos a raiz da nossa opressão? (...) A raiz da nossa opressão é a crença de que apenas existe uma e somente uma forma de ser masculino ou feminino. E isso começa no nosso nascimento. A partir de uma olhada rápida em nossos genitais, nós somos classificados como feminino ou masculino. Essa declaração é mais que uma afirmação do que está entre nossas pernas. É uma prescrição de como nós deveríamos e devemos viver nossas vidas. É um ditame do que nós devemos pensar sobre nós mesmos, as roupas que devemos vestir, a forma que devemos nos mover, e as pessoas com quem nós devemos ter relações românticas ou eróticas. Mas a existência de pessoas cujas identidades, corpos e experiências não se encaixam nas normas de gênero é uma prova que essa crença está errada (IGLHRC et al., 2009, Tradução livre).<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Original em inglês: “opposes all forms of violence and unjust discrimination against homosexual persons, including discriminatory penal legislation which undermines the inherent dignity of the human person....[T]he murder and abuse of homosexual persons are to be confronted on all levels, especially when such violence is perpetrated by the State”.

<sup>32</sup> Original em inglês: *But what is the point of counting the dead bodies of our fellow human beings, of narrating how we suffer, and of opposing violence against us if we don't challenge the root of our oppression? (...) The root of our oppression is the belief that there is only one and only one way to be male or female. And this starts from our birth. Upon a quick look on our genitals, we are assigned into*



Na sessão de outubro de 2010 do Conselho de Direitos Humanos, em nome do Mercosul, o Brasil pronunciou-se sobre as violações dos direitos LGBT:

Os países do MERCOSUL estão preocupados com a violação contínua dos direitos humanos de pessoas motivadas pela sua orientação sexual, incluindo pela imposição de sanções e o cometimento de atos de violência. O MERCOSUL ressalta a urgência e a importância de remover sanções criminais baseadas na orientação sexual. Da mesma forma, nós clamamos todos os Estados a aumentar seus esforços em combater a violência contra as pessoas por causa da orientação sexual delas (BRAZIL, 2010. Tradução livre).<sup>33</sup>

Foi em tempo que as Nações Unidas comemorou o Dia Internacional dos Direitos Humanos, 10 de dezembro, com enfoque na discriminação contra a população LGBT. Em dezembro de 2010, o Secretário-Geral da ONU, Sr. Ban Ki-Moon, realizou um discurso que declarou o compromisso das Nações Unidas para o fim da violência contra a população LGBT.<sup>34</sup> Quando esteve em visita a Malawi naquele ano, o Secretário-Geral participou das negociações junto ao governo para a liberação de um casal gay que havia sido condenado a 14 anos de prisão. Assim, o Sr. Ban Ki-Moon dirigiu-se ao público do evento dizendo:

---

*either male or female. This declaration is more than just a statement of what's between our legs. It is a prescription of how we should and must live our lives. It is a dictation of what we should think about ourselves, the roles we should play, the clothes we should wear, the way we should move, and the people with whom we should have romantic or erotic relationships. But the existence of people whose identities, bodies, and experiences do not conform to gender norms is a proof that this belief is wrong.*

<sup>33</sup> Original em inglês: *The countries of MERCOSUR are concerned by the continuing violation of human rights of persons because of their sexual orientation, including by imposing sanctions and the committing acts of violence. MERCOSUR highlights the urgency and importance of removing criminal sanctions because of sexual orientation. Likewise, we urge all States to increase their efforts in combating violence aimed against people because of their sexual orientation.*

<sup>34</sup> O inteiro teor do discurso está disponível em:

<http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sghsm13311.doc.htm>



Suas discussões de hoje são parte de uma grande campanha, sua e minha. Juntos, nós buscaremos repelir leis que criminalizem a homossexualidade, que permitem discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero, que encorajam a violência. As pessoas não foram colocadas nesse planeta para viver com medo dos seus companheiros seres humanos. As palavras de ordem da civilização sempre foram a tolerância, entendimento e respeito mútuo. Por isso estamos aqui hoje. E é por isso que nós pedimos às nações e aos povos do mundo que se juntem a nós. Para juntarem-se a nós em uma causa comum em nome da justiça e de uma vida melhor para todos (Tradução livre).<sup>35</sup>

Finalmente, em junho de 2011, o Conselho de Direitos Humanos adotou a resolução intitulada “Direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero”, a Resolução 17/19 (UN, 2011)<sup>36</sup>. Dessa vez, a resolução foi aprovada por 23 votos a favor. Foram 19 votos contra e 3 abstenções<sup>37</sup>. Ao passo que a resolução expressa preocupação com as graves violações de direitos baseados na orientação sexual e identidade de gênero, ela requer do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos um estudo que documente as práticas de violência e legislação discriminatória bem como mostre como o direito internacional poderia colaborar para superar esse contexto. A resolução também solicita a organização de um painel de debate no âmbito do Conselho sobre o tema.

O relatório<sup>38</sup> retoma a Declaração e Programa de Ação de Viena no sentido de afirmar que a aplicação do princípio da não-discriminação é universal, devendo ser aplicado independente das “particularidades nacionais e regionais e vários contextos

---

<sup>35</sup> Original em inglês: “Your discussions today are part of that larger campaign, yours and mine. Together, we seek the repeal of laws that criminalize homosexuality, that permit discrimination on the basis of sexual orientation or gender identity, that encourage violence. People were not put on this planet to live in fear of their fellow human beings. The watchwords of civilization have always been tolerance, understanding and mutual respect. That is why we are here today. And that is why we ask the nations and the peoples of the world to join us. To join us in common cause in the name of justice and a better life for all.”

<sup>36</sup> O teor completo da resolução está disponível em:

[http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/17/L.9/Rev.1](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/17/L.9/Rev.1)

<sup>37</sup> Votos a favor: Argentina, Bélgica, Brasil, Chile, Cuba, Equador, França, Guatemala, Hungria, Japão, Maurício, México, Noruega, Polônia, República da Coreia, Eslováquia, Espanha, Suíça, Tailândia, Ucrânia, Reino Unido, Estados Unidos, Uruguai. Votos contra: Angola, Bahrain, Bangladesh, Camarões, Djibuti, Gabão, Gana, Jordão, Malásia, Maldivas, Mauritania, Nigéria, Paquistão, Catar, República da Moldova, Federação Russa, Arábia Saudita, Senegal, Uganda. Abstiveram-se: Burkina Faso, China, Zâmbia.

<sup>38</sup> O inteiro teor do relatório pode ser acessado em:

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/19/41&Lang=E>



históricos, culturais e religiosos (...) é dever dos Estados, independente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais”. Ele reafirma que as obrigações do Estado na garantia dos direitos LGBT derivam dos vários tratados internacionais.

O relatório constituiu base para a discussão realizada durante o painel que ocorreu em março de 2012. O painel foi composto por quatro especialistas que trouxeram a experiência dos Estados Unidos, Suécia, Paquistão e Brasil, que foi representado pela vice-presidente do Conselho Nacional LGBT, Sra. Irina Bacci. O evento foi moderado pelo representante da África do Sul e encerramento feito pela representante do Brasil. Durante as discussões, 32 representantes dos Estados, quatro organizações da sociedade civil, uma entidade das Nações Unidas, uma organização regional e uma instituição de direitos humanos se manifestaram. Vários deles destacaram a aplicação do princípio da não-discriminação no contexto LGBT, entretanto, vários países também ofereceram forte oposição ao tema, sob o argumento de falta de clareza dos conceitos “orientação sexual” e “identidade de gênero”. Na ausência de um consenso universal sobre o tema, portanto, nenhum estado deveria ser obrigado a reconhecer a proibição de discriminação baseada na orientação sexual e identidade de gênero contra sua vontade. Além disso, tal discussão poderia levar a criação de direitos especiais e dividindo os direitos humanos por grupos e subgrupos (UN, 2012, parágrafos 19-22). Ao final, o representante da África do Sul ofereceu a aplicação de um conceito africano, o *Ubuntu*, que significa “eu sou porque você é”, para ressaltar a responsabilidade compartilhada que existe nesse tema. O encerramento feito pelo governo brasileiro destacou o momento histórico representado pelo evento.

Dessa forma, a violência perpetrada contra a população LGBT tornou-se evidente no âmbito da ONU e sua naturalização deve ser combatida. É nesse sentido que em julho de 2013, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos lançou a “Campanha Livres e Iguais”<sup>39</sup>, que busca disseminar a mensagem de

---

<sup>39</sup> Para informações completas ver o website da campanha: [www.unfe.org/pt](http://www.unfe.org/pt)



que os direitos humanos são direitos de todos, incluindo lésbicas, gays, bissexuais, travestis, transexuais e intersex.

Em setembro de 2014, o Conselho de Direitos Humanos adotou nova resolução no contexto dos direitos humanos relacionados à orientação sexual e à identidade de gênero, a Resolução 27/32 (UN, 2014), que requer a atualização do informe sobre discriminação contra LGBTs. O número de votos a favor passou a 25, com 14 votos contra e 7 abstenções, refletindo a nova composição do Conselho e sugerindo que o tema passa a ganhar novos aliados.

### **OS DIREITOS LGBT NO BRASIL**

Vários autores (MISKOLCI, 2011; SIMÕES E FACCHINI, 2010) reconhecem que a luta pelos direitos LGBT no Brasil remonta o final dos anos 1970, se intensificando nos anos 1980, período também conhecido como a “era da participação” (GOHN, 2006), que corresponde à construção da abertura democrática no país. Julio Simões e Regina Facchini (2009), por exemplo, *Na trilha do Arco Íris*, trazem um importante apanhado da trajetória das lutas pelo reconhecimento de LGBTs no Brasil, lembrando as várias denominações a ele atribuídas bem como as disputas conceituais e político-identitárias. Os autores analisam o movimento LGBT a partir de três ondas: a primeira é caracterizada pelo fim do regime militar, a segunda pela luta contra a AIDS e a terceira pela aliança entre governo e sociedade civil. A fundação do grupo SOMOS, em 1978 em São Paulo, é tida como iniciativa pioneira na construção de uma identidade homossexual que ao longo dos anos é marcada por uma fluidez que lhe dá a capacidade de se reinventar constantemente.

Nos anos 1980, ao atingir fortemente a população de gays, travestis e transexuais femininas<sup>40</sup>, ao mesmo tempo em que reforçou o estigma contra essa

---

<sup>40</sup> Utilizamos aqui as categorias mais específicas que traduzem a realidade da época. No entanto, nos anos 1980 ainda não se fazia tal distinção entre travestis e transexuais, uma vez que o termo ou categoria “transexual” surgiu apenas na segunda metade dos anos 1990.



população, a epidemia da AIDS impulsionou o fortalecimento do movimento LGBT. No Brasil, a adoção de uma política de AIDS baseada nos direitos humanos viu no empoderamento de LGBTs e, em especial, a partir dos anos 1990, a formação de organizações, formas de enfrentar a vulnerabilidade social à epidemia e, conseqüentemente, frear novos casos. A partir do projeto SOMOS, desenvolvido a partir da parceria entre o governo brasileiro e a sociedade civil, organizações LGBT receberam capacitação e assessoramento com ênfase em direitos humanos e estratégias de incidência política<sup>41</sup>. O projeto SOMOS:

retrata um momento importante na história do Movimento Homossexual Brasileiro, na medida em que desperta a formação e/ou fortalecimento de grupos voltados à população gay, capacitando estas organizações para intervirem na realidade local, promovendo mudanças profundas em indivíduos e instituições (ABGLT, 2003, P.4).

Para Miskolci (2010, P. 40), “O próprio movimento social tornou-se o que é por causa de alianças, diálogos e relações com o Estado e a academia, a maioria deles estabelecidos durante o auge de enfrentamento da epidemia”. Atualmente mais de 300 organizações da sociedade civil atuam no tema LGBT e diversas redes de LGBT fazem incidência política para mudança legislativa, implementação de políticas públicas e, sobretudo, para a visibilização de suas identidades e demandas.

Desde 2004, a partir do programa Brasil sem Homofobia, o Brasil tem buscado estabelecer políticas públicas específicas para a população LGBT. Diversas dinâmicas que formam o conjunto de relações entre governo, sociedade civil e demais organizações colaboraram para avanços significativos nos últimos anos. As duas conferências nacionais de políticas LGBT, realizadas em 2008 e 2011, demonstram bem

---

<sup>41</sup> Segundo a ABGLT (2003, P.18): O projeto SOMOS tem como objetivo reduzir a incidência da infecção pelo HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis (DST) entre a população de HSH, por meio do fortalecimento institucional dos grupos que trabalham com esta população. A filosofia do projeto SOMOS parte do princípio que o exercício pleno da cidadania é o elemento essencial para a prevenção da DST/Aids. Assim, no caso dos HSH, seja por motivo de rejeição, falta de auto-aceitação e principalmente por causa da discriminação e do preconceito, o exercício pleno da cidadania muitas vezes não ocorre e, portanto, a vulnerabilidade à infecção é maior.





essa dinâmica em que as necessidades LGBT tornam-se mais explícitas bem como as dificuldades e entraves burocráticos para dar vazão às oportunidades de avanço na garantia dos direitos LGBT.

Com uma Coordenação de Promoção dos Direitos de LGBT, vinculada à Presidência da República desde 2009, e a instalação de um Conselho Nacional LGBT em 2010, com integrantes das várias áreas de governo, incluindo o Ministério das Relações Exteriores, bem como integrantes da sociedade civil organizada, a atuação governamental no tema foi fortalecida nestes últimos anos. Entretanto, em 2011, como resultado de grande pressão política atribuída a bancadas evangélicas, o Ministério da Educação desistiu da distribuição de materiais didáticos voltados ao enfrentamento à discriminação nas escolas, que ficaram conhecidos popularmente como “kit homofobia”. No âmbito doméstico, esse evento foi mais uma demonstração dos impasses internos que o tema suscita, revelando que a abordagem governamental que visa garantir direitos à população LGBT ainda é extremamente suscetível às tensões política e que a efetivação de políticas públicas para essa população ainda depende do resultado de forças entre os vários grupos políticos.

Não é de surpreender, portanto, que, em termos de avanços legislativos, o Brasil ainda possui uma série de projetos de lei relacionados ao tema LGBT pendentes de aprovação pelo Congresso, valendo-se até o momento de interpretações judiciais para garantir direitos à população LGBT. Um exemplo é o casamento entre pessoas do mesmo sexo cuja autorização deriva de uma Resolução do Conselho Nacional de Justiça, órgão ligado ao Supremo Tribunal Federal<sup>42</sup>. E, apesar de não ser crime a prática da homossexualidade, o país apresenta números alarmantes de violência homofóbica. De acordo com o Relatório da Violência Homofóbica no Brasil, o país registrou 9.982 violações relacionadas à população LGBT em 2012 a partir dos seus diversos sistemas de registros de denúncia do governo federal (BRASIL, 2012). O

---

<sup>42</sup> A Resolução n.º 175 de 2013, que dispõe sobre a habilitação, celebração de casamento civil, ou de conversão de união estável em casamento, entre pessoas de mesmo sexo, veda às autoridades competentes a recusa de habilitação, celebração de casamento civil ou de conversão de união estável em casamento entre pessoas de mesmo sexo. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/atos-administrativos/atos-da-presidencia/resolucoespresidencia/24675-resolucao-n-175-de-14-de-maio-de-2013>



avanço do reconhecimento dos direitos LGBT pelo legislativo brasileiro, portanto, constitui demanda fundamental para a mudança do quadro de violência contra essa população. Entretanto, o forte conservadorismo expressado pelo legislativo nos últimos anos no Brasil tem posto em dúvida a concretização de tais mudanças.

Para responder às violações de direitos contra a população LGBT, o governo federal criou o Sistema Nacional de Promoção de Direitos e Enfrentamento à Violência Contra Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais que tem a finalidade de “organizar e promover políticas de promoção da cidadania e direitos de LGBT, compreendidas como conjunto de diretrizes a serem observadas na ação do Poder Público e na sua relação com os diversos segmentos da sociedade” (BRASIL, 2013). Como resultado desse trabalho, observe-se, por exemplo, a resolução conjunta, emanada em abril de 2014 pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Conselho Nacional de Combate à Discriminação sobre o tratamento à população LGBT privada de liberdade, estabelecendo parâmetros para acolhimento, uso do nome social e atenção à saúde condizente com o processo transexualizador. Além disso, vários estados do país adotaram unidades de polícia especializada bem como comitês de enfrentamento à violência homofóbica. Em janeiro de 2015, o país inaugurou o Comitê Interministerial de Enfrentamento à Violência contra a população LGBT, dando mostras da importância do tema na esfera federal.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Quando Emmanuel Kant desenvolve o conceito de uma sociedade mundial, é trazida a perspectiva de valores e normas que são compartilhados por indivíduos internacionalmente transcendendo a ordem de Estados. Apesar de essa sociedade mundial não existir, há aqueles que acreditam que estamos nos aproximando dela. E, atualmente, a própria expansão dos direitos humanos pode ser vista dentro dessa perspectiva kantiana, de forma que a centralidade do respeito aos indivíduos pode ser



compreendida com uma ameaça à soberania dos Estados, a exemplo das condenações de Estados nas Cortes Internacionais frente a violações de direitos humanos.

É evidente que de 1969, em Stone Wall, aos dias atuais foram obtidos avanços significativos no reconhecimento dos direitos LGBT. Apesar das resistências de vários Estados, o tema LGBT é aos poucos inserido na agenda internacional, passando de casos individuais, oriundos de decisões no âmbito dos Comitês, Comissões e Cortes, à demandas coletivas cujo resultado tem produzido a adoção ou revogação de legislação e políticas com impacto na população de um país como um todo, como demonstrado a partir do caso *Toonen v. Australia*.

Interessante notar que os avanços mais significativos ocorrem após o ano de 2010, quando o Secretário-Geral da ONU, Sr. Ban Ki-Moon, em discurso memorável assume no âmbito das Nações Unidas uma campanha em prol dos direitos LGBT. A campanha concreta, por sua vez, só é inaugurada em 2013, após de um trabalho mais intenso da organização, liderado pela Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Sra. Navi Pillay, após o discurso emblemático.

Ao mesmo tempo, observa-se que o pioneirismo da atuação do Estado brasileiro no tema LGBT na esfera internacional, seja ela global ou regional, coincide com um maior incremento de sua atuação no tema também em âmbito doméstico. É a partir de 2009, quando é criada a Coordenação Nacional LGBT, que o Brasil oferece maior ofensiva na propositura dos projetos de resolução para avançar no reconhecimento dos direitos LGBT nos fóruns internacionais. Ao mesmo tempo, a liderança brasileira não fica imune, no âmbito doméstico, às tensões que envolvem o tema e que dificultam a concretização de direitos da população LGBT no país. Dessa forma, assim como o Brasil tem influenciado o cenário internacional neste tema, os desenvolvimentos ocorridos nos diversos sistemas de proteção podem constituir importante motor para os avanços internos e também para evitar retrocessos quanto às conquistas até o momento.



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ABGLT. (2003) **Juntos SOMOS mais fortes**. Curitiba: ABGLT. Disponível em <http://www.abglt.org.br/prog/somosport.zip> . Acesso em 02 de julho de 2014.

ANN TICKNER, J. (2001) **Gendering World Politics: Issues and Approaches in the Post-Cold War Era**. New York: Columbia University Press.

AVILA, S. (2014) **FTM, transhomem, homem trans, trans, homem: A emergência de transmasculinidades no Brasil contemporâneo**. Tese de Doutorado em Ciências Humanas. Universidade Federal de Santa Catarina.

BOBBIO, Norberto. (1992) **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Campus.

BRASIL. (2012) Secretaria de Direitos Humanos. **2º Relatório Sobre Violência Homofóbica 2012**. Disponível em: <http://www.sdh.gov.br/assuntos/lgbt/pdf/relatorio-violencia-homofobica-ano-2012> Acesso em 02 de julho de 2014.

BRASIL. (2013) Secretaria de Direitos Humanos. **Portaria N.º 766, de 3 de julho de 2013**. Disponível em: [http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Areas\\_de\\_Atualizacao/Direitos\\_Humanos/Copia\\_de\\_Legislacao/Portaria\\_N766\\_2013.pdf](http://www.mp.rj.gov.br/portal/page/portal/Internet/Areas_de_Atualizacao/Direitos_Humanos/Copia_de_Legislacao/Portaria_N766_2013.pdf). Acesso em 05 de maio de 2014.

BRAZIL. (2010) **Statement by Counsellor Alan Sello** Permanent Mission of Brazil to the UN. Third Committee – Item 68: Promotion and protection of human rights. 28 October 2010. Disponível em: <http://www.un.int/brazil/speech/10d-AS-Third-Committee-english.html>. Acesso em 02 de julho de 2014.

BUTLER, J. (2003) **Problemas de Gênero: Feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

\_\_\_\_\_. (2006) **Deshacer el Género**. Barcelona: Paidós.

CESCR (2009) **General Comment No.20.Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights** (art.2, para.2). E/C.12/GC/2009.

CONSELHO Nacional de Combate à Discriminação. (2004) **Brasil Sem Homofobia: Programa de combate à violência e à discriminação contra GLTB e promoção da cidadania homossexual**. Brasília: Ministério da Saúde.



GOHN, M. G. (2006) **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. 5ª ed. São Paulo: Loyola.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. (Ed.). (1993) **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press.

IGLHRC et al. (2009) **United Nations: Landmark Meeting Denounces Rights Abuses Based on Sexual Orientation, Gender Identity. Holy See Condemns Criminalization of Homosexual Conduct**. 11 de Dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.changelingaspects.com/PDF/United%20Nations%20Landmark%20Decision%20Dec%202009.pdf> . Acesso em 02 de julho de 2014.

ILGA. (2004). **Brazil postpones debate over resolution on sexual orientation**. Official communiqué / 29.3.04. Disponível em: <http://ilga.org/ilga/en/article/263>. Acesso em 20 de junho de 2014.

ITABORAHY, L.; ZHU, J. (2013) **State sponsored Homophobia. A world survey of laws: Criminalisation, protection and recognition of same-sex love**. ILGA. Disponível em: [http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_State\\_Sponsored\\_Homophobia\\_2013.pdf](http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2013.pdf) . Acesso em 23 de julho de 2014.

\_\_\_\_\_. (2014) **State sponsored Homophobia. A world survey of laws: Criminalisation, protection and recognition of same-sex love**. ILGA. Disponível em: [http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_SSHR\\_2014\\_Eng.pdf](http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_SSHR_2014_Eng.pdf). Acesso em 23 de julho de 2014.

MISKOLCI, R. (2011). **Não somos, queremos – reflexões queer sobre a política sexual brasileira contemporânea**. In: COLLING, Leandro. *Stonewall 40 + o que no Brasil?* Salvador: EDUFBA, p. 37-56.

O'FLAHERTY, M.; FISHER, J. (2008). **Sexual Orientation, Gender Identity and International Human Rights Law: Contextualising the Yogyakarta Principles**. *Human Rights Law Review*. Oxford University Press.

PRINCÍPIOS DE YOGYAKARTA. (2006) **Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero**. Versão em português. In: [http://www.clam.org.br/pdf/principios\\_de\\_yogyakarta.pdf](http://www.clam.org.br/pdf/principios_de_yogyakarta.pdf). Acesso em 20 de novembro de 2014.



SAIZ, I. (2005). **Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation - A Decade of Development and Denial at the UN**. *SPW Working Papers, No. 2*, November 2005. Disponível em: <http://sxpolitics.org/wp-content/uploads/2009/03/workingpaper2.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2014.

SIMÕES, J. A. (2010) **Uma visão da trajetória do movimento LGBT no Brasil**. In: POCAHY, Fernando. (Org.). *Políticas de enfrentamento ao heterossexismo: corpo e prazer*. Porto Alegre: Nuances.

\_\_\_\_\_; FACCHINI, Regina. (2009) **Na trilha do arco-íris: do movimento homossexual ao LGBT**. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo.

STEANS, J. (2013). **Gender and international relations**. 3ªed. Wiley.

SYLVESTER, C. (1994). **Feminist theory and international relations in a postmodern Era**. Cambridge: Cambridge University Press.

UN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. (2000) **Report of the special rapporteur, Ms. Asma Jahangir, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1999/35**. E/CN.4/2000/3. 25 January 2000. Disponível em: <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=E/CN.4/2000/3&Lang=E>. Acesso em 20 de novembro de 2014.

UN GENERAL ASSEMBLY. (2008). **Letter dated 18 December 2008 from the Permanent Representatives of Argentina, Brazil, Croatia, France, Gabon, Japan, the Netherlands and Norway to the United Nations addressed to the President of the General Assembly**. A/63/635. Disponível em: <http://www.sxpolitics.org/wp-content/uploads/2009/03/un-document-on-sexual-orientation.pdf>. Acessado em 20 de junho de 2014.

UN HUMAN RIGHTS COMMITTEE (HRC). (1998) **UN Human Rights Committee: Concluding observations of the Human Rights Committee: United Republic of Tanzania**. 18/08/98. CCPR/C/79/Add.97. (Concluding Observations/Comments). Disponível em: [http://www.ccprcentre.org/doc/HRC/Tanzania/CCPR\\_C\\_79\\_Add.97\\_E.pdf](http://www.ccprcentre.org/doc/HRC/Tanzania/CCPR_C_79_Add.97_E.pdf). Acesso em 20 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. (1999) **UN Human Rights Committee: Concluding Observations: Romania**. 28/07/1998, CCPR/C/79/Add.111. Disponível em: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b00a0.html>. Acesso em 20 de junho de 2014.



ANGELA PIRES TERTO & PEDRO HENRIQUE NASCIMENTO SOUZA

UN HUMAN RIGHTS COUNCIL (HRC). 2012. **Human Rights Council panel on ending violence and discrimination against individuals based on their sexual orientation and gender identity**. *Summary of discussion*. Geneva, 7 March 2012. Disponível em: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Discrimination/LGBT/SummaryHRC19Panel.pdf>. Acesso em 20 de junho de 2014.

\_\_\_\_\_. 2011. **Resolution 17/19**. Human rights, sexual orientation and gender identity. A/HRC/RES/17/19. 17 June 2011.

\_\_\_\_\_. 2014. **Resolution 27/32**. Human rights, sexual orientation and gender identity. A/HRC/RES/27/32. 26 September 2014.

Recebido em 04 de agosto de 2014.

Aceito em 01 de janeiro de 2015.



## **ISLÃ POLÍTICO, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA: REARTICULAÇÕES E POSSIBILIDADES**

## **POLITICAL ISLAM, HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY: REARTICULATIONS AND POSSIBILITIES**

**FERNANDO LUZ BRANCOLI**

Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa San Tiago Dantas

E-mail: fbrancoli@gmail.com

**RESUMO:** O presente artigo pretende discutir criticamente a relação entre Islã Político, os dispositivos de proteção aos Direitos Humanos e a democracia. O ensaio parte da premissa que o islamismo é composto por uma miríade de interpretações acerca da possibilidade de acomodação entre os dois conceitos e a religião, vistos como construções essencialmente Ocidentais. O ensaio apresenta um modelo explicativo que tenta compreender as principais considerações do mundo muçulmano sobre direitos inalienáveis, buscando a expansão dos estudos sobre o tema.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Islã Político – Direitos Humanos – Democracia*

**ABSTRACT:** This article seeks to critically discuss the relationship between Political Islam, protection norms for human rights and democracy. The essay relies on the premise that Islam is composed of a myriad of interpretations, which differ on the possibility of accommodation between the two concepts, seen as essentially Western constructs. The paper presents an explanatory model that attempts to clarify the main partitions in the Muslim world about inalienable rights, seeking the expansion of studies on the subject.

**KEYWORDS:** *Political Islam – Human Rights – Democracy*





## **INTRODUÇÃO**

Os estudos relacionando o Islã com formas de organização ocidental se expandiram consideravelmente nas últimas décadas, especialmente desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Partindo muitas vezes de premissas homogeneizantes e respostas consolidadas, que indicam a total incapacidade de interação, grande parte do material produzido acaba por reforçar uma visão estereotipada, em que o “choque de civilizações” (Huntington, 1997) se transforma no único resultado possível.

Essa linha argumentativa ganha força com notícias recorrentes em que muçulmanos são postos como violadores crônicos de direitos inalienáveis. Sequestros de crianças justificados por práticas religiosas, na Nigéria, pelo grupo extremista Boko Haran, ou assassinatos de civis a sangue frio pelo grupo Estado Islâmico do Iraque e do Levante (ISIS, na sigla em inglês), no Iraque, exemplificam bem essa construção.

Além disso, análises quantitativas apontam que países de maioria islâmica possuem problemas na constituição de ferramentas representativas de governo e seriam naturalmente não-democrática (Lewis, 2003). Apesar de controversos, índices ocidentais que buscam medir e classificar a democracia no mundo, por exemplo, costumam colocar países islâmicos com valores bastante baixos. Tanto o FreedomHouse, do governo Norte-americano, quanto o Democracy Index, da revista “The Economist”, apontam que apenas a Indonésia, de todos os países que incluem o Islã no código legal, seria democrática<sup>1</sup>. A relação direta entre religiosidade muçulmana e falta de democracia acaba se tornando pressuposto inicial em uma série de argumentos e análises.

Em contradição com essa linha argumentativa, o presente ensaio pretende desconstruir a interpretação de que o Islã é monolítico, indicando suas inúmeras vezes

---

<sup>1</sup> A Turquia, apesar de ter a maioria da sua população seguidora do Islã, não inclui formalmente questões religiosas em seu arcabouço jurídico. Apesar de a questão ser discutível, preferiu-se não incluí-la



FERNANDO LUZ BRANCOLI

e principalmente, apontando como algumas dessas visões podem ser rearticuladas com valores que são interpretados como democráticos e ligados às interpretações ocidentais de Direitos Humanos. Não se ignora as correntes que apontam para o universalismo dos Direitos Humanos (Donnelly, 2012; Hunt, 2008) e da Democracia (Sharasky & Demer, 2006), que seriam resultado de combinações de diferentes matizes filosóficas pelo mundo. Contudo, para esse artigo, o Islã Político é observado através das interpretações de atores locais, que, talvez em um dos poucos pontos de convergência, apontam que ambos seriam ferramentas ocidentais. Isso gera movimentações intelectuais interessantes, principalmente porque parte de um princípio que demandaria um *hibridismo* entre Islã Político e tais conceituações ou a impossibilidade de combinação.

Importante ressaltar que não é o objetivo dessa análise construir uma narrativa em que o Islã, ao poder ser enquadrado dentro de perspectivas Ocidentais, seria observável como "normalizado" ou "civilizado". Longe de tentar estabelecer uma prática "Orientalista", como descrita por Said (2012), nosso objetivo é justamente o oposto: ao demonstrar o grande número de possibilidades dentro do Islamismo, desejamos reforçar o quanto ele é fruto de variáveis humanas múltiplas. Colonialismo, questões geopolíticas e materiais influenciam na formatação do pensamento religioso e devem ser observadas para se compreender considerações maiores. Porém, qualquer hierarquização sobre essas múltiplas formas de se observar a religião seria problemática, ao nosso ver, e decorrente de um discurso de dominação.

O artigo está dividido em quatro sessões: na primeira, irá se analisar brevemente o que é o Islã Político, ressaltando suas múltiplas interpretações. Em segunda, irá se apresentar o conceito de democracia islâmica, destacando como práticas religiosas não levam, necessariamente, a exclusão de questões de representatividade popular e democracia. O terceiro apresenta um modelo explicativo que tenta articular quatro grandes interpretações entre Islã Político e Direitos Humanos. Por fim, o ensaio apresenta uma breve conclusão que convida para novas pesquisas sobre o tema.

**RELIGIÃO POLÍTICA E POLÍTICA RELIGIOSA NO MUNDO ISLÂMICO**

Antes de qualquer análise, é necessário se buscar uma definição adequada de Islã Político – ou seja, da religião como uma ideologia política ao invés de uma filosofia teológica. O islã surgiu no século VII, na região da Península Arábica, estruturado através de premissas proféticas, quando o mercador Maomé – Mohammed – teria recebido mensagens divinas, que posteriormente teriam sido condensadas em um livro sagrado, o Corão. A conjunção dos códigos estabelecidos nesse momento<sup>2</sup> é denominada de *Sharia*, reunindo não só as leis postas no livro como jurisprudência baseada em ações de Maomé que foram documentadas (*hadiths*). A comunidade formada pelos seguidores desse aparato jurídico e filosófico seria conhecida como *umma*, representando o conglomerado político mais importante na lógica islâmica. É esse conjunto de normas que irá, muitas vezes, servir como arcabouço máximo da política de alguns países – até mesmo servindo como base constitucional.

Pinto (2010) aponta que Mohamed combinou elementos de liderança política, religiosa e militar. Antes mesmo de receber as mensagens divinas, o comerciante já era uma respeitada liderança política. Após sua consolidação como elemento profético muçulmano, essas características foram ainda mais galvanizadas. A constituição dessa “identidade tripla” é lembrada, muitas vezes, como parâmetro para que questões religiosas transbordem para o mundo das relações de poder.

O Islã Político, dentro dessa lógica, pode ser definido como “uma forma de instrumentalização desta religião por indivíduos, grupos e organizações que possuem objetivos políticos” (Graham, 2003: 45). De acordo com essa definição, o Islamismo “fornece respostas políticas para os desafios da sociedade contemporânea, baseados em fundamentos articulados e reapropriados da tradição islâmica” (Graham, 2003: 45). É interessante apontar que essa articulação se dá de forma comparativa com uma

---

<sup>2</sup> O Islã possui uma série de normas e regras – principalmente após a criação de grupos específicos. Contudo, os “Cinco Pilares” descrevem bem suas obrigações: (1) Só há um Deus e Maomé é seu profeta (2) Deve-se rezar cinco vezes por dia, voltado para Meca, a cidade sagrada (3) Uma vez por ano, deve-se fazer jejum durante o dia, durante o mês sagrado do Ramadã (4) Caso possível, deve-se visitar Meca, uma vez na vida (4) Doar parte do salário para caridade, anualmente.



FERNANDO LUZ BRANCOLI

fictícia e socialmente construída “época de ouro”, em que a religião recém fundada estaria livre de influências negativas. A apropriação do passado, através da “invenção de tradições”, é um dos principais aspectos desse modelo político (Denoeux, 2002), principalmente por tais tradições serem capazes de se apresentar como descoladas da história. Essa descontextualização do Islã permite, em teoria, que atores locais ignorem marcos histórico, social e políticos em que as sociedades muçulmanas operam. Esse discurso gera ferramentas ideológicas pouco cristalizadas, que podem ser escolhidas e moldadas para fins políticos específicos.

Esse cenário fica ainda mais complexo ao se argumentar que esse discurso de “retorno ao passado mítico” começou a ser mais fortemente empregado em um cenário de dominação europeia, com os países muçulmanos em um cenário de controle colonial. A atividade política em nome do Islã contemporânea é derivada desse encontro com forças ocidentais, a partir do século XVIII, com Estados europeus se estabelecendo como os agentes mais fortes da região. Esse cenário, na interpretação islâmica, representava a inversão de uma realidade divina, em que a comunidade muçulmana deveria estar na vanguarda das capacidades globais (Brown, 2000: 77).

Novamente, esse passado mítico, decorrente de interpretações politicamente escolhidas, servia como base justificativa para determinadas ações, que poderiam ser enquadradas de acordo com interesses específicos. Contudo, foi principalmente com a substituição de lideranças locais por agentes europeus que esse discurso iniciou seu crescimento na região (Cook, 2003). Enquanto os países eram governados por elites muçulmanas, as ferramentas discursivas relacionando estes com questões religiosas, principalmente o profeta Mohammed, poderiam ser empregadas. Contudo, a chegada de estrangeiros colocou a questão da legitimidade no centro das discussões no mundo muçulmano. Nesse sentido, o Islã Político se misturou com a questão colonial na medida em que iniciou a discussão fundamental de se os países muçulmanos dominados pertenciam ao *dar al-Islam*, a casa do Islã, a argumentação na qual as fronteiras religiosas – entre fieis e infiéis – compõe a única demarcação política válida. Segundo essa lógica, se o país estivesse *fora* do mundo islâmico, era obrigação de



todos os fiéis do mundo auxiliar no processo de restauração para a situação original. Caso o país ainda fosse considerado islâmico, seria ilegal, pela lei religiosa, ser governado por um infiel, fazendo com que todo muçulmano, individualmente ou coletivamente, fosse obrigado a lutar pela sua independência.

A experiência colonial resultou ainda no emprego dos conceitos islâmicos de *jihad*<sup>3</sup> por liberdade e independência contra Estados Imperialistas. O Islã político, dessa forma, forneceu o motivo e a justificativa para inúmeras disputas anti-coloniais – como, por exemplo, na Líbia e no Egito. Conseqüentemente, a defesa do país e a obrigação religiosa em manter o *dar al-Islam* se misturaram inexoravelmente no imaginário islâmico (Enayat, 1982: 192). A resistência contra dominação estrangeira seja ela a ocupação direta ou contra um sistema internacional que seria necessariamente ocidental, se dá dentro de um *aspecto duplo* em que a ação política e a justificativa religiosa se combinam em uma só ação social. Esse movimento de emancipação, contudo, não representou necessariamente uma ruptura com modelos ocidentais de organização – apesar de alguns momentos uma espécie de discurso de *jogo de soma zero* tenha acontecido.

Uma boa forma de compreender a multiplicidade de interpretações sobre possibilidades de hibridismo entre o Islã e ferramentas organizacionais ocidentais é a de se fazer uma breve análise sobre dois distintos intelectuais do fim do século XVIII e início do XIX, enquadrados nesse momento de dominação colonial. Ambos tentavam articular conceitos religiosos com uma realidade em que a intrusão física e conceitual dos europeus era cada vez maior – e, por conseguinte, valores tradicionais estavam perdendo espaço. Não se pretende explicar de forma exaustiva o pensamento de ambos – mas apenas exemplificar as distintas e opostas forma de se interpretar o contato entre Ocidente e Islã.

O primeiro é Muhammad ibnAbdal-Wahhab(1703-1792) que atuou essencialmente na península arábica, no período de formação da Arábia Saudita. Ligado a interpretações mais radicais no Islã sunita, Wahhab se posicionou desde

---

<sup>3</sup> Jihad é comumente traduzida como “guerra santa”, apesar da melhor tradução ser algo entre “empenho” e “esforço”. Denota qualquer movimentação ativa em busca de se alcançar a fé perfeita.



FERNANDO LUZ BRANCOLI

jovem com uma linha de raciocínio que apontava para uma total incompatibilidade entre o que ele interpretava como conceituações ocidentais. O cálculo feito por Wahhab era simples: o sucesso da comunidade islâmica estaria atrelado com a repetição absoluta das ações determinadas pelo Corão. Dentro dessa premissa e de uma interpretação bastante própria do livro sagrado, o intelectual apontava que a adoção de práticas ocidentais, dentre elas “a industrialização exacerbada e demasiada pulverização de escolhas” (Al-Uthaymin, 2009:67) afastava o verdadeiro crente de Deus. A solução seria abandonar qualquer tipo de ferramenta ocidental e se voltar para práticas religiosas originais, que teriam sido deixadas por Mohhamed. Não há, nas palavras de Wahhab, “espaço para idolatrar os que estão fora do dar-Islam, não há espaço para sermos como eles”. Wahhab é o fundador do chamado “wahhabismo”, doutrina sunita oficial da Arábia Saudita contemporânea.

O segundo pensador, Jamalal-Din al-Afghani (1838-1897), tem uma experiência um pouco menos localizada. Apesar de nascer no Afeganistão, viajou por toda a vida pelo norte da África e Europa. Estabelecendo indagações parecidas com Wahhab, sobre a razão do declínio dos países muçulmanos, Afghani chega a conclusões opostas. Para ele, o enfraquecimento se deu pela falta de capacidade dos seguidores do Islã de se adaptarem aos novos tempos. Para o pensador, esse novo momento estava definido principalmente pela adoção de um modelo em que maior parte da população tivesse acesso ao processo decisório político. Assim “quanto mais irmãos muçulmanos puderem ajudar a decidir sobre o futuro da *umma*, mais fortes estaremos”. A adoção de modelos ocidentais galvanizaria, ainda, características próprias do Islã, dentre elas a centralidade decisória da comunidade religiosa. Relatando uma passagem corânica, Afghani aponta assim que “o profeta sempre quis que os crentes pudessem escolher, pudessem opinar – seguir os princípios [ocidentais] é uma forma de retomar a essas questões”. A adoção e combinação com princípios ocidentais, assim, seria uma forma de interpretar as determinações corânicas pela luz dos novos tempos.

É interessante demonstrar que as interpretações específicas sobre “democracia”, nesse momento, divergem bastante das articulações contemporâneas - já que não há, por exemplo, inclusão de setores essenciais da sociedade, como as



FERNANDO LUZ BRANCOLI

mulheres, no processo consultivo. Contudo, ficam claras as distintas interpretações possíveis de serem feitas sobre as articulações do Islã. No caso de Afghani e Wahhab, é interessante que ambos usaram a mesma passagem corânica, a Sura número 21, para defender seus argumentos. Nela, Mohamed diz que “minha comunidade [umma] nunca concordaria com o erro”. Para Afghani, essa passagem indica que o profeta tenderia para que os processos decisórios fossem coletivos, o que se encaixaria, na visão do pensador, com valorizações ocidentais. Wahhab, por sua vez, afirma que a passagem aponta que todos aqueles que erram, dentro de sua interpretação específica sobre o Islã, estariam automaticamente excluídos da comunidade islâmica e, por conseguinte, passíveis de serem tratados como forasteiros.

Independente da interpretação, uma constância se mostra na análise: a permanência da anexação entre Islã e Política dentro da comunidade. Apesar de matizes distintas, os pensadores concordam que não há razão – ou mesmo capacidade – de separação das articulações entre a religião muçulmana e as ferramentas de organização política.

No entanto, apesar de nesse momento, entre os séculos XVIII e XIX, e mesmo atualmente, ser difícil para um muçulmano comum separar as dimensões políticas e religiosas da resistência à dominação estrangeira, existia – e ainda existe – diferenças sobre o qual seria a melhor estratégia. Demonstrando a pluralidade de visões islâmicas, as ações vão desde apenas expulsar o ator estrangeiro a criar um Estado baseado em um modelo imaginário baseado em uma época dourada do Islã. O primeiro seria apenas um passo para a execução do último, mais importante. Esse ponto é importante, uma vez que grande parte da literatura acadêmica (Cook, 2003) frequentemente assume que não há separação entre as esferas religiosas e políticas no Islã. Apesar dessa combinação estar muito presente, ela não é automática e não deve ser tomada, nas análises, como um pressuposto. Esse mito foi construído com a ajuda de parte do discurso islâmico, com suas constantes menções às leis religiosas e ao “Estado Islâmico”. Dessa forma, se formou uma imagem não só do caráter indissociável da religião e do Estado – mas também da filosofia religiosa ser o principal



FERNANDO LUZ BRANCOLI

mecanismo da trajetória política da sociedade muçulmana, o que a separaria inerentemente da democracia, por exemplo.

Não há como, dentro dessa premissa, estabelecer metanarrativas homogêneas sobre a aplicabilidade do Islã como ferramenta de organização política. A forma escolhida, considerada mais apropriada, é a de se estabelecer uma análise das microestruturas, do fenômeno local, estabelecido dentro de um contexto histórico específico. É nessa lógica, assim, que irá se tentar compreender as articulações entre religião, Direitos Humanos e democracia dentro do mundo muçulmano.

### **GOVERNAMENTALIDADE OCIDENTAL E COMPATIBILIDADE COM INTERPRETAÇÕES DO ISLÃ**

Formas democráticas de governança – basicamente impostas do Ocidente dentro de uma lógica colonial – se enquadram como modelos novos dentro da realidade muçulmana. Na maior parte da sua existência histórica, países islâmicos passaram tradicionalmente por formas de governo que privilegiavam a manutenção da ordem da comunidade, *umma*, não entrando em discussões maiores sobre participação ou representatividade. Apesar de algumas discussões sobre justiça – *adl*– serem implementadas, elas não se configuravam em algo parecido com governos com participação popular.

Um ponto paradoxal é que, ao mesmo tempo em que o Islã passava por articulações intelectuais para justificar o enfrentamento de forças Ocidentais, pensadores locais entravam em contato, no século XIX, com conceitos democráticos e discussões de cunho liberal. Contudo, apenas no século XX que se pode argumentar que efetivamente um número considerável de países muçulmanos iniciou experimentos com instituições representativas. A maior parte dessas tentativas falhou, ou foram abortadas, principalmente por razões que Ayoob (2012:124) afirma serem pouco relacionadas com o Islã, mas principalmente “com o legado colonial, estruturas sociais, características dos regimes e o ambiente de segurança regional”.





É importante ressaltar que a própria estrutura democrática liberal, como se reconhece hoje no Ocidente, também não possui um longo histórico. Charles Tilly (1965) argumenta que os Estados na Europa e na América do Norte só foram estabelecidas efetivamente no século XX, resultado de um longo processo de formação iniciado séculos antes. Tilly reforça ainda o passado violento de tais Estados, incluindo guerras internas e externas – muitas resultantes em genocídios e embates nas colônias. Outro ponto relevante é a desconstrução de que o Estado-nação moderno, condição *sine qua non* para a democracia liberal, seria o resultado do triunfo do secularismo sobre a religião, melhor representado pelo mito da criação do Tratado de Vestfália. Asad (1985: 77) argumenta que

a religião teve um papel central na formação de uma série de identidades europeias: Irlanda, Grécia, Polônia, dentre outros. No novo mundo, o Protestantismo teve um papel vital na construção da nação norte-americana, e a religião continua tendo um papel importante apesar da separação constitucional entre Igreja e Estado (...). Não se pode afirmar que a nação da Inglaterra foi influenciada pela religião: a Igreja anglicana que foi, na verdade, uma condição necessária para o estabelecimento da primeira.

Em grande parte das vezes, o compartilhamento de crenças religiosas serviu como ferramenta para o estabelecimento de lealdades nacionais. A construção do “outro”, facilitada pela inclusão deste como um “seguidor de religiões distintas” serviu para a afirmação de uma realidade aglutinadora e, assim, facilitadora da constituição do Estado. Anthony Marx (2001) aponta que “o Estado absolutista francês foi constituído através da exclusão de determinadas religiões”. A Inglaterra, por sua vez, usou diversas vezes a exclusão de católicos para unificar protestantes e consolidar o poderio estatal.

A separação, pelo menos discursiva, entre religião e Estado se deu apenas após um longo período histórico, quando as nações estavam melhor consolidadas, com as elites transformando tal modelo organizacional em uma dinâmica inclusiva. Apesar de tais movimentações, a religião não deixou de ter um forte papel nos Estados ocidentais. Resende (2012), por exemplo, argumenta que o puritanismo é uma das



FERNANDO LUZ BRANCOLI

mais importantes variáveis para se compreender a Política Externa norte-americana, sendo os discursos modernos fortemente influenciados por essa formação religiosa.

Esse argumento é importante, pois, ao se observar a história do Estado-nação Ocidental, condição para o surgimento de modelos democráticos, se é capaz de perceber que a religião teve um papel central na sua formação. Nessa lógica, a dinâmica apresentada por Estados islâmicos não soa tão diferente ou excepcional. Se a religião serviu como elemento de constituição no Ocidente – não é muito distinto nos países islâmicos.

A grande diferenciação dos Estados pós-coloniais, onde se pode inserir a maior parte dos países islâmicos, está na ausência de elasticidade histórica, tempo de constituição estrutural, para construir um Estado moderno. A constituição de fronteiras artificiais, na maior parte das vezes desenhadas por potências europeias, também estabeleceu complicações importantes na constituição da nação e de elementos democráticos. Uma vez que a artificialidade do Estado se mostra um elemento dado, a interação entre religião e política nos países muçulmanos, com o emprego do Islã como elemento de aglutinação, acaba por se tornar na ferramenta mais fácil para se constituir algum grau de legitimidade interna. A presença da religião, de forma explícita, acaba sendo uma condição *sine qua non* para qualquer discussão mais sofisticada na implementação de normas, por exemplo. Partindo dessa premissa, a criação de dispositivos jurídicos que garantam dignidade humana necessariamente teria também que ser enquadrados, de alguma maneira, com valores religiosos.

### **DIREITOS HUMANOS OCIDENTAIS E PRÁTICAS ISLÂMICAS**

Neste debate sobre Islã e anexação de padrões ocidentais, as considerações sobre a compatibilidade dos princípios religiosos nos Direitos Humanos também se mostram um elemento central. Novamente, parte-se do princípio, por expressivo número de intelectuais islâmicos, de que os Direitos Humanos são produtos de



FERNANDO LUZ BRANCOLI

experiências históricas ocidentais, constituídos em espaços de debates essencialmente ocidentais, como a Organização das Nações Unidas (Mayer, 2012). Assim, a lógica que permeia tais interpretações parte sempre na constituição de que tal arcabouço normativo é essencialmente alienígena e que deve ser articulado, de alguma forma, com valores internos originais.

Apesar de tentativas para enquadrar valores ocidentais dentro das considerações islâmicas terem longa data, como mostrado anteriormente, as estruturas normativas relacionadas a Direitos Humanos começaram a ser discutidas de forma mais específica no Oriente Médio e no Norte da África a partir da década de 1970. Pela primeira vez, além disso, essas articulações tinham um foco bastante específico: A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDHU). Ressalta-se, assim, que partimos do pressuposto que Direitos Humanos, para o argumento aqui apresentado, trata-se de uma série de dispositivos legais vinculantes ou não, que conferem direitos inalienáveis para o indivíduo, pautado pela própria ontologia do agente. Sendo assim, tais dispositivos seriam um movimento *a priori*, pelo menos discursivamente, a qualquer tratamento a seres humanos. Dentro dessa lógica, o conceito de direitos humanos muitas vezes se dá de forma absoluta, apesar da sua concepção poder se modificar através do tempo (Dalacoura, 2011). A questão, então, é se o conceito compreendido como ocidental, nesse momento, é passível de compatibilidade com os ideais propostos pelo Islã.

Para melhor dividir tais interpretações, estabelecemos um modelo com quatro grandes segmentos interpretativos sobre a compatibilidade dos dois campos. Ele é baseado em uma combinação dos trabalhos de Bielefeldt (2000) e Dalacoura (2012), que não teriam sido aglomerados ainda na literatura sobre o tema. Esse quadro explicativo, que tem principalmente caráter didático, estaria dividido em (i) a "Islamização" dos Direitos Humanos, (ii) pragmatismo humanitário, (iii) reconceitualização crítica da lei islâmica, e (iv) secularismo político do Islã. Não se afirma aqui que todos os grupos políticos ligados ao Islã possam ser enquadrados dentro dessa divisão, mas sim que uma divisão, mesmo que artificial, auxilia na compreensão holística dos discursos empregados. Não surpreenderia, assim, que



FERNANDO LUZ BRANCOLI

determinado grupo pudesse ser encaixado em mais de uma divisão, dependendo do momento histórico e dos objetivos políticos específicos. Mantemos os nomes das divisões apresentadas nos textos originais,

A primeira posição, que chamamos aqui de "Islamização dos Direitos Humanos", não estabelece relações críticas com o regime de Direitos Humanos, afirmando que as definições islâmicas são autossuficientes para todo o globo. Nesse sentido, não há necessidade de um debate crítico, uma vez que "os Direitos Humanos sempre estiveram reconhecidos na sharia, que provêm um marco absoluto para qualquer programa de DH (Idem, 103-14). Um bom exemplo dessa visão está no intelectual saudita Abdul al-Amoudi, que aponta que o Islã deveria ser a base para qualquer norma humanitária, já que seria o dispositivo mais abrangente criado.

Um exemplo desse arranjo, narrado por Brown (2010:98), pode ser encontrado na Reunião entre Alemanha e Irã sobre Direitos Humanos, realizado em 1990. Nela, uma grande autoridade xiita islâmica, o aiatolá Taskhiri, afirmou que a plena concepção do que seria Direitos Humanos só poderia existir na mente de um muçulmano. Isso se daria por uma distinção entre a "potencial" e "atual" dignidade humana: uma vez que o chamado de Deus está presente para todos, aqueles que efetivamente "responderam" a convocação divina estariam melhor aptos para determinar os valores nos quais a sociedade deveria se basear. O aiatolá termina sua fala apontando que "há quatorze séculos, o Islã deu para a humanidade o código ideal de Direitos Humanos".

O melhor exemplo, contudo, talvez esteja na chamada Declaração do Cairo (MacQueen & Akbarzadeh. 2012), proferida pela Organização das Conferências Islâmicas. A declaração, também de 1990, afirma que a "única forma de se garantir a integridade e dignidade humana [...] é a subordinação a Alá". Assim, a fraternidade inerente da *umma* que garantiria que as normas fossem obedecidas. Apesar de possuir algumas semelhanças com a DUDHU, esse documento possui diferenças significativas, que demonstram a incompatibilidade em alguns pontos com padrões ocidentais de DH. O artigo 6, por exemplo, indica que homens e mulheres são iguais,



FERNANDO LUZ BRANCOLI

mas cabe *exclusivamente* ao primeiro “arcar com a subsistência da família”. A principal, contudo, é a afirmação de que todo o documento “está sujeito a sharia islâmica e apenas ela deve servir de fonte para qualquer esclarecimento desta Declaração (OIC, 1990: Artigo 24). Em caso de dúvidas, o retorno às leis sagradas seria a forma de se esclarecer qualquer dúvida.

O documento, assim, estabelece que não haveria necessidade de diálogo com qualquer outro dispositivo legal, sendo o Islã a fonte para qualquer dispositivo de proteção, negligenciando qualquer arcabouço jurídico interpretado como alienígena.

O segundo grupo seria o que Bielefeldt descreve como “tradição do humanitarismo pragmático”. Nela, as diferenças entre as considerações teóricas sobre a sharia e sua implementação prática estão no centro da discussão. Nesse sentido, as leis apontadas nos textos sagrados poderiam ser relativizadas, dependendo do contexto em que estão inseridas. Em alguns casos, podem até mesmo ser ignoradas. É interessante notar que essa consideração não está centralizada necessariamente em um grupo intelectual - mas principalmente com Estados (Mayer, 2012).

Nesse segmento, o Islã seria interpretado mais como um modelo geral utópico que deve ser enquadrado no ambiente em que está sendo alocado. A implementação integral da sharia só poderia acontecer dentro de um modelo ideal de *umma*, o que só aconteceria no Juízo Final. De forma prática, esse modelo é aquele que consegue estabelecer maiores conexões com valores ocidentais, mesmo que as divisões nunca sejam totalmente superadas.

Um tema bastante citado para demonstrar certo barbarismo do Islã, as amputações por crimes de roubo, conseguem ser realocadas dentro desse movimento de ressignificação. Um número expressivo de Estados contemporâneos, que tem a sharia como uma das fontes domésticas legais, dentre eles a Líbia, argumentam que estariam suspensas as amputações, mesmo que citados nos textos sagrados. Uma das formas de suspensão estaria em declarações de antigas lideranças: por exemplo, o segundo califa Omar, no século VI, argumentava que não poderiam ocorrer amputações em períodos de fome ou crise social. A fala da liderança já teria criado,



FERNANDO LUZ BRANCOLI

dentro dessa lógica, jurisprudência para a suspensão de sua aplicabilidade, uma vez que as leis só poderiam ser estabelecidas de forma total em um ambiente impossível de ser recriado. Nesse caso, mesmo muçulmanos que seriam a favor das punições, concordam em não aplicá-la, uma vez que o ambiente propício não foi alcançado.

A terceira divisão, “reconceitualização crítica”, seria uma versão mais radical da última. Enquadram-se nesse grupo intelectuais que almejam estabelecer um debate “crítico e corajoso” da sharia (Dalacoura, 2006:23). Mais do que tentar encontrar adaptações motivadas pelo ambiente social em que está inserido, esse grupo acreditaria que certos elementos apontados no texto sagrado estão ultrapassados e devem ser abandonados. A lógica proposta é que o sentido divino das palavras estaria marcado pelo momento em que elas foram escritas, o que exigiria que pensadores reinterpretassem ou mesmo recriassem, novas considerações baseadas no momento histórico específico em que a *umma* se encontra.

Mohammed Ashmawi, um teólogo e juiz egípcio, afirma, por exemplo, que as determinações apontadas no Corão e nas *hadiths* não devem ser vistas como leis, no sentido vinculante da palavra, mas como “indicações morais e éticas, que devem passar por filtros sobre onde e quando estão sendo aplicadas” (1978:67). Intelectuais que partem dessas premissas argumentam que os princípios ocidentais identificados como democráticos e humanitários podem ser relacionados com a sharia, partindo do princípio que o ambiente histórico em que estão incluídas tais comunidades tende para tal. Também há interpretações baseadas nesse segmento que tentam apontar pela maior participação feminina na política e pelo fim de políticas discriminatórias. Em um fascinante argumento feminista, a filósofa egípcia Heffez Hassam aponta que o *hadith* que afirma que o “marido é o caminho para a esposa chegar ao paraíso” beira a blasfêmia, uma vez que os pilares do Islã proíbem intermediários entre Deus e o crente. A igualdade de gênero, assim, seria um pré-requisito para não ir contra o Islã.

A acusação de heresia, contudo, normalmente recai para tais pensadores. Por apontarem movimentações que podem ser consideradas radicais por muçulmanos conservadores, a legitimidade interna de tais interpretações acaba sendo esvaziada.



FERNANDO LUZ BRANCOLI

Pode-se argumentar que o partido tunisiano Nahda, em 2013, tentou, em um primeiro momento, articular o Islã dentro de tais considerações. Após perceber que perderia apoio popular, abandonou tais premissas, apesar de seu plano de governo, lançado no início de 2014, ainda possuir passagens nesse sentido. Em sua parte final, o documento aponta que “o profeta nos repassou guias gerais, o que faremos com eles depende muito do ano, do século, em que estamos vivendo”.

A última interpretação dentro dessa estrutura divisória denomina-se secularismo político no Islã. O argumento central, como já diz o nome, é de que deveria haver uma completa divisão entre práticas religiosas e a organização do sistema político, assim como das leis derivadas deste. A maior complicação, ao se tentar aplicar tal modelo, está em tentar diferenciar secularismo como premissa de liberdade religiosa para um arcabouço que exclui completamente elementos religiosos da vida social. A maior parte das organizações políticas que tentam se enquadrar nesses elementos se encaixa na primeira vertente – tendo, como bom exemplo, a Frente de Libertação Síria (FLS). O grupo, que fazia frente ao governo de Bashar Al-Assad desde o início da guerra civil neste país, em 2012, buscou separar-se do Islã, em um primeiro momento, como estratégia para se aproximar do Ocidente e garantir apoio de sírios não muçulmanos. Declarações recorrentes apontavam para a necessidade da “religião não influenciar escolhas nacionais que irão moldar a vida de todos”.

A estratégia argumentativa se dá em uma tentativa de separar o Mohamed líder religioso daquele que efetivamente exercia papel político na *umma*. Essa combinação só teria acontecido, no advento do islamismo, como forma do profeta estabelecer a religião, não sendo necessário, após esse momento, tal correlação. Isso se comprovaria pela ausência, no Corão, de qualquer menção sobre organização política, como já apontado anteriormente. Ali Abdarraziq (1981: 34) indica que a mistura entre religião e política seria destrutiva para ambas, uma vez que rebaixa a religião como ferramenta de dominação e as articulações políticas se protegem de qualquer crítica ao se colocar como elemento sagrado. Além disso, a existência de lideranças político-religiosas, com os Califas, muitas vezes denominados "a sombra de



FERNANDO LUZ BRANCOLI

Deus", beirariam a idolatria, pecado maior para o Islã.

O FLS é novamente um bom exemplo para se compreender as repercussões desse tipo de argumento. O grupo praticamente deixou de ser um ator político relevante na Síria justamente por perder apoio interno. O abandono de articulações entre o islamismo e a política acabou por findar qualquer chance de presença maior no país. A abdicação de uma variável importante para grande parte da população, assim, decretou qualquer maior relevância do grupo.

### **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O Oriente Médio está no centro das discussões contemporâneas sobre modificações políticas e reconstrução de Estados. A guerra dos Estados Unidos e aliados no Afeganistão e Iraque, a Primavera Árabe e a guerra civil na Síria são exemplos de que instabilidades políticas irão permanecer tema recorrente na região. É inevitável que variáveis não-materiais, como o islamismo, tenham um papel importante em qualquer discussão que busque encontrar ferramentas sofisticadas para a criação de modelos que auxiliem no desenvolvimento e tragam paz para tais países. Sendo assim, discussões sobre a forma com que discursos religiosos se articulam com conceitos que são interpretados como Ocidentais, como os Direitos Humanos e a democracia, são necessários e desejáveis.

Apesar de uma série de construções que apontam para um barbarismo inerente ao mundo muçulmano, apresentou-se aqui que não se trata de uma religião monolítica, mas uma miríade de interpretações e considerações filosóficas. Partindo desse princípio, não há como afirmar categoricamente que as considerações feitas no Corão e nas *hadiths* seriam necessariamente contra o que se convencionou chamar de Direitos Humanos. Apenas uma análise focada em micro-práticas, relacionando de forma empírica atores específicos consegue efetivamente indicar se é possível ou não tais correlações. Rearticulando uma já clássica frase das Relações Internacionais, o Islã





é aquilo que se faz dele.

Não ignoramos a capacidade estruturante do pensamento religioso, sendo necessário apontar que não observamos o Islã como mero receptáculo para qualquer tipo de interpretação. As múltiplas variações devem ser, obviamente, negociadas e articuladas dentro de modelos específicos que, apesar de variarem, possuem um caráter simbólico de atemporalidade. Assim, essas micropráticas devem ser analisadas dentro de um contexto mais amplo, compreendendo como são articuladas e estabelecidas.

Importante ressaltar, contudo, que a capacidade ou não de aglutinação com modelos Ocidentais não é um pré-requisito para que países do Ocidente estabeleçam relações políticas profundas com determinados agentes, como os exemplos contemporâneos na Guerra civil da Síria nos demonstram. A existência ou não da religião em discursos políticos nunca foi uma condição para acordos.

No caso específico das articulações com a Democracia, a presente análise estabelece uma reflexão mais crítica daquelas que apontam para uma correlação automática entre alto grau de autoritarismo e países muçulmanos, afastando narrativas automáticas. O Corão, fonte máxima das leis muçulmanas, pouco diz sobre a forma de governo dos fiéis, menos ainda sobre democracia ou formas de participação popular. Não existiriam, assim, leis religiosas que proibiriam a implementação de um modelo representativo, assim como não existem modelos que impediriam a existência de governos autoritários. A falta de democracia entre países islâmicos é melhor explicada pelo contexto em que esses Estados foram formados, pela estratégia adotada por suas elites e, ainda, pelas políticas adotadas pelas grandes potências na região. A intromissão de países mais poderosos em assuntos internos antes ou depois da Guerra Fria, também provocou constrangimentos que acabaram por prejudicar o estabelecimento de democracias na região.

É ainda interessante observar as modificações ocorridas na região desde a chamada Primavera Árabe. Apesar de em alguns países, inicialmente, as manifestações terem sido organizadas por grupo seculares, como no Egito, tal configuração se



**FERNANDO LUZ BRANCOLI**

modificou. Os países que derrubaram os antigos ditadores, como a Tunísia e Egito, observaram a chegada ao poder de grupos islâmicos, Nahda e a Irmandade Muçulmana, respectivamente. Os distintos discursos, que geraram diferentes graus de sucesso e legitimidade interna e externa, indicam para a importância de compreender as dinâmicas religiosas na política.

Outro ponto importante se dá na interpretação, como apontada aqui, de que a maioria dos intelectuais islâmicos acredita que os Direitos Humanos e a Democracia seriam conceitos essencialmente Ocidentais. Tais ferramentas seriam empregadas, ainda, para articular novas formas de dominação Norte-Sul. Não há respostas claras para tal dilema – mas uma das maneiras de trazer luz a tais argumentos seria no estabelecimento de pesquisas sofisticadas que busquem esclarecer a complexidade das articulações entre religião e política, distanciadas de discursos homogeneizantes. A pulverização de atores estabelecendo tais pesquisas, inclusive no Brasil, favoreceria tal dinâmica e é com esse princípio em mente que esse ensaio foi produzido.



FERNANDO LUZ BRANCOLI

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- AL- UTAHAYMIN, Abd Allah Salih. (2010). **Muhammad Ibn 'Abd al-Wahhab: The Man and his Works**. 2a ed. I. B. Washington: Tauris.
- BROWN, L.Carl. (2000). **Religion and State: The Muslim Approach to Politics**. 3.ed. Nova York: Columbia University Press.
- COOK, Michael. (2000). **Commanding Right and Forbidding Wrong in Islamic Thought**. Nova York: Cambridge University Press.
- DENOEUX, Guilian. (2002). **The Forgotten Swamp: Navigating Political Islam**. Nova York: Middle East Policy
- DONNELLY, Jack. (2012). **Universal Human Rights in Theory and Practice**. 3.ed. Nova York: Cornell University Press.
- ENAYAT, Hamid. (1982). **Modern Islamic Political Thought**. 3.ed. Austin. University of Texas Press.
- HUNT, Lynn. (2008). **Inventing Human Rights: A History**. Nova York: W. W. Norton & Company.
- HUNTINGTON, S. (1997). **Choque de civilizações e a reconstrução da ordem mundial**. 4.ed. Rio de Janeiro: Objetiva.
- MITCHELL, Richard P. (1993). **The Society of the Muslim Brothers**. 2.ed. Nova York: Oxford University Press.
- PINTO, Paulo G. H. R. (2010). **Islã: Religião e Civilização, Uma Abordagem Antropológica**. Aparecida: Santuário.
- RESENDE, E. S. A. (2012). **Americanidade, puritanismo e política externa: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas discursivas da política externa norte-americana**. Rio de Janeiro: Contracapa.
- SHARANSKY, Natan; DERMER, Ron. (2006). **The Case For Democracy: The Power Of Freedom to Overcome Tyranny And Terror**. Nova York: PublicAffairs.

**Recebido em 07 de agosto de 2014.**

**Aceito em 16 de dezembro de 2014.**



## REVISANDO A POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE CONCEITUAL E EMPÍRICA A PARTIR DO GOVERNO LULA

## REVIEWING THE HUMAN RIGHTS' FOREIGN POLICY: A CONCEPTUAL AND EMPIRICAL ANALYSIS FROM LULA'S GOVERNMENT

**DANIELLE COSTA DA SILVA**

Doutoranda em Ciência Política (IESP/UERJ)

E-mail: daniellecsilva87@gmail.com

**PABLO DE REZENDE SATURNINO BRAGA**

Doutorando em Ciência Política (IESP/UERJ)

E-mail: pablo\_saturninobraga@yahoo.com.br

**RESUMO:** A partir do debate conceitual e a evolução da subárea de Análise de Política Externa, esse artigo trata das principais questões que permeiam a relação entre política externa e direitos humanos. Adota como chave de leitura a política externa como sendo uma política pública, e, nesse esforço, aprofunda o diálogo entre os campos da Ciência Política e das Relações Internacionais. O estudo de caso da política externa de direitos humanos durante o governo Lula serve como parâmetro para iluminar as marcantes dualidades entre soberania e direitos humanos, bem como suas consequências para a formulação da política externa brasileira na área dos direitos humanos.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Análise de Política Externa – direitos humanos – política externa brasileira – política pública.*

**ABSTRACT:** From the conceptual debate and the evolution of the subarea of Foreign Policy Analysis, this article addresses the key issues that permeate the relationship between foreign policy and human rights. It adopts the reading of foreign policy as a public policy, and in this effort, deepen the dialogue between the fields of Political Science and International Relations. The case study of human rights' foreign policy during the Lula government serves as a parameter to illuminate the striking dualities between sovereignty and human rights, as well as its consequences for the formulation of brazilian foreign policy on human rights.

**KEYWORDS:** *Foreign Policy Analysis – human rights– brazilian foreign policy– public policy.*



## **INTRODUÇÃO**

A análise da política externa de direitos humanos (PEDH) que será explanada nesse artigo leva em conta os determinantes domésticos e internacionais do processo de formulação da política externa. Por isso, do ponto de vista teórico-metodológico o presente artigo transita nas fronteiras dos campos da Ciência Política e das Relações Internacionais (RI), mais especificamente sua subárea denominada Análise de Política Externa (APE). A APE inovou ao realizar a abertura da “caixa-preta” do Estado, como comumente se diz na literatura especializada, valorizando os fatores domésticos e internacionais no estudo do processo de tomada decisão. Essas são características epistemológicas que exigem o diálogo das RI com outras áreas de saber das ciências sociais, principalmente no que concerne ao estudo da influência dos fatores domésticos na elaboração da agenda de política externa dos países. O debate contemporâneo da APE reforça o caráter da política externa como sendo uma política pública, sujeita às questões políticas, sociais e econômicas do ambiente doméstico e às disputas entre diversos atores estatais e não governamentais.

Partindo então da afirmação de que a política externa de direitos humanos (PEDH) consiste em uma política pública, o caso da PEDH do Brasil, especificamente no período iniciado pelo governo Lula da Silva (2003-2010) será utilizado para exemplificar o revisionismo da política externa em relação ao regime internacional de direitos humanos, o qual está fundamentado na inter-relação entre o plano doméstico e externo, na participação de outros atores na formulação da política externa.



## **1. A ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: INCLUINDO OS FATORES DOMÉSTICOS NA ANÁLISE**

A Análise de Política Externa (APE) se caracteriza pelo estudo dos tomadores de decisão humanos, que agem individualmente ou em grupo, e por ser uma análise aberta, conceitual, interdisciplinar, que tenta ir além das fronteiras entre o doméstico e o externo. Tal análise considera o entrelaçamento entre o nível doméstico e o internacional, valorizando os fatores domésticos e internacionais no estudo do processo de tomada de decisão da política externa, estabelecendo que o comportamento externo de um país possa sim ser determinado tanto por atores e fatores domésticos.

Houve o tempo em que as RI, fundamentalmente, se debruçavam sobre os acontecimentos internacionais sem problematizar a importância das questões domésticas. Para alguns autores, como Walker (1993), a retificação das fronteiras entre o doméstico e o internacional foi uma necessidade de distinção das RI como tática de sobrevivência do campo. Paralelamente, a política comparada na Ciência Política se desenvolveu priorizando os elementos domésticos das estruturas político-jurídicas de cada país, sem maiores reflexões sobre os assuntos de natureza internacional. As limitações auto impostas desses campos das Ciências Sociais acabavam por restringir a produção de conhecimento, por isso, acredita-se na natureza simultânea das questões domésticas e internacionais – ou, como conceito criado por Hocking (1993) e reafirmado por Hill (2003) – as questões intermésticas. Desde sua gênese, com o trabalho de Snyder, Bruck e Sapin (1954), a APE inovou a disciplina de Relações Internacionais, principalmente por valorizar o plano doméstico como elemento explicativo para a ação dos Estados. A subárea foi constituída no diálogo entre o movimento behaviorista com os realistas clássicos nas RI.

Devido ao aumento da pressão política do período da Guerra Fria sobre a necessidade dos estudos sociais serem mais científicos, por meio da capacidade de previsão e cálculo, a APE objetivou uma correção de rumos no estudo da política



internacional, criticando a ênfase no nível de análise sistêmico e nos estudos dos resultados que, para o *mainstream* realista, seriam sinônimos de cientificidade e corresponderiam aos objetivos do movimento behaviorista. Para Snyder, Bruck e Sapin (1954), o estudo da política internacional deveria focar nos processos de tomada de decisão (e não nos resultados) que levam à elaboração da política externa, considerando as particularidades políticas, econômicas, sociais e culturais dos países. Os autores não refutaram o racionalismo como um elemento central, mas a necessidade da racionalidade dos atores políticos ser analisada nos processos de construção da política. O modelo racional precisava ter a leitura correta das conjunturas em que os tomadores de decisão operam, com a problematização da agência política. Portanto, a APE nasceu com inovações relevantes cujos debates foram aprofundados com a evolução do campo, como a porosidade entre os ambientes doméstico e internacional, o foco na agência e o estudo do contexto político doméstico como variável importante na elaboração da política externa dos países.

Essas suposições foram fortalecidas com o proeminente estudo de Rosenau (1967) sobre as fontes domésticas da política externa. A leitura de diversos modelos que Allison (1971) desenvolveu para estudar a crise dos mísseis de 1962 também enrobusteceu o campo, apesar de seu estudo ser mais vinculado à Ciência Política do que propriamente à APE (MILANI; PINHEIRO, 2012, p.14). Dessa forma, uma das premissas centrais da APE é a necessidade de se estudar a política doméstica para a análise da política externa de um país. Houghton (2007) explica o potencial multidisciplinar da APE e suas possibilidades de contribuição para a teoria de RI, embora a área tenha permanecido nas ‘sombras’ do debate teórico, renegada até nos principais manuais da área, como por exemplo, Viotti e Kauppi (1999), que a inserem dentro do “liberalismo”.

A inclusão da política doméstica nos estudos de política externa é fortalecida ainda mais pela noção de entrelaçamento (ou inter-relação) entre os níveis doméstico e internacional da APE, a qual é estruturada por meio de modelos de análise como os propostos por Putnam (1988) e Milner (1997). A abordagem de *jogos de dois níveis*



(*two-level game*) de Putnam, diferentemente das teorias estadocêntricas, reconhece a inevitabilidade do conflito doméstico em relação às exigências do “interesse nacional” (PUTNAM, 2010 [1988], pp.169-170) na luta política das negociações internacionais. Nessa luta, no nível nacional, os grupos domésticos perseguem e defendem seus interesses, pressionam o governo a formular e adotar políticas que atendam a esses interesses, com os políticos também administrando possíveis coalizões entre esses grupos; já no nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar o atendimento às pressões domésticas enquanto minimizam as possíveis consequências dos acontecimentos externos. Dessa forma, nenhum dos dois jogos pode ou deve ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois ambos os níveis permanecem interdependentes entre si. Como crítica à percepção estadocêntrica, a qual não teria bases para teorizar a interação entre as políticas doméstica e internacional, Putnam (2010 [1988], p.150) afirma que uma concepção apropriada dos determinantes domésticos da política externa e das relações internacionais não deve se limitar apenas ao poder Executivo (o qual tem um papel de mediação entre os dois níveis) e aos arranjos institucionais, mas deve enfatizar também a luta política doméstica, com os demais atores como os partidos políticos, as classes sociais, os diversos grupos de interesse, os legisladores, a opinião pública, a sociedade civil, entre outros.

Procurando ir além da análise de jogos de dois níveis proposta por Putnam, Milner (1997) argumenta que a política doméstica e as relações internacionais estão intrinsecamente relacionadas: a posição internacional de um país exerce um impacto importante nos seus assuntos de política interna e econômicos, assim como sua situação interna molda seu comportamento nas relações exteriores. A ênfase da autora é em desenvolver um modelo abstrato de interação entre política doméstica e internacional, indo além da estrutura de análise do jogo de dois níveis proposta por Putnam, a qual não constituiria em uma teoria com hipóteses testáveis, mas levando em conta a ideia fundamental dessa teoria: que os líderes políticos constantemente atuam simultaneamente nas arenas doméstica e internacional, buscando vários objetivos e enfrentando pressões em ambas as arenas (MILNER, 1997, p.4).





A inter-relação entre o nível doméstico e o internacional, é um fundamento teórico vital para a discussão proposta por esse artigo. O motivo está no fato de a agenda política de direitos humanos consistir em uma política pública do nível doméstico e de nível internacional, seja em relação à sua elaboração quanto à implementação. Diretrizes internacionais de proteção e promoção de direitos humanos adotadas pelos países objetivam a realização de ações políticas em nível doméstico, sendo tal atuação responsável por definir o desempenho do Estado em nível internacional. Ao mesmo tempo, a conduta doméstica do Estado, seja na proteção ou na violação de direitos humanos na esfera nacional, terá reflexos no nível internacional: um caso de violação, por exemplo, poderá ser levado ao conhecimento do Conselho de Direitos Humanos da ONU ou da Corte Interamericana de Direitos Humanos que poderá agir, gozando de legitimidade internacional, contra o Estado (tal ação pode ser judicial ou de caráter indicativo, dependendo da natureza da instituição internacional).

### **1.1. Democratizando a APE: a pluralização de atores e agendas**

As diversas mudanças no cenário internacional, a multiplicação de agendas e atores e a crescente institucionalização dos temas em regimes internacionais, levaram especialistas a diversificar as lentes da APE, o que não significou o abandono de sua crença primordial, qual seja, o estudo do processo de formulação da política externa. No debate contemporâneo, a abordagem inovadora da APE estuda a “nova política externa”, a qual é influenciada por uma diversidade de atores e com a inflexão nas concepções do papel decisor do Estado, conforme definição dos autores Hill (2003), Neack (2003) e Hudson (2005).

A inter-relação entre o nível doméstico e o nível externo resultou na pluralização dos agentes políticos, com o foco da análise da política externa indo para além dos Estados, considerando também outros atores tais como os tomadores de decisão, legisladores e demais grupos domésticos e internacionais como sendo



agentes da política externa. Sendo assim, a questão de agência<sup>1</sup> (quem age, para quem e com qual propósito) como objeto da política externa, acabou sendo estendida para além do Estado e dos tomadores de decisão oficiais por autores que trabalham a influência dos determinantes domésticos. Por exemplo, Hill (2003), considerando a emergência de novos atores na política externa, apresenta a questão de onde estaria localizada a agência nas políticas públicas e na política externa. Sua principal observação é a de que os atores políticos são todos indivíduos humanos dotados (em graus diferentes) de agência, e, portanto, responsáveis pela tomada de decisão (*decision making*) e pela implementação das políticas. Dessa forma, cai por terra a ideia do Estado como ator unitário e ascende, na prática e nas reflexões teóricas, a de que diversos atores internacionais, transnacionais e domésticos são capazes de representarem interesses na escolha e implementação de decisões da política externa. A política externa é definida então pela soma das ações dessa pluralidade de agentes e dos fatores que afetam as suas escolhas, havendo vários níveis de coordenação e decisão: doméstico, regional, internacional e/ou transnacional.

Dentro desse entendimento de atores plurais, Milner (1997) argumenta que tais atores são “poliárquicos<sup>2</sup>”, no sentido de disposições sobre a divisão de poder ou autoridade da tomada de decisão entre grupos domésticos, com os atores dividindo o controle dos elementos-chave da tomada de decisão, definindo a agenda, as propostas e implementando políticas, e as instituições políticas domésticas definindo a distribuição desse controle entre os atores. Sendo assim, segundo Milner, para o entendimento da formulação da política é preciso compreender como o jogo entre os atores domésticos é jogado, o que depende de três variáveis: a diferença entre as preferências políticas dos jogadores, a distribuição da informação no âmbito doméstico e a natureza das instituições políticas (1997, p.14). Desse modo, os interesses dos atores, informação e as instituições políticas seriam as três variáveis-

---

<sup>1</sup> Por *agência* deve-se entender a capacidade de agir; aqueles dotados de agência são os *agentes*, ou atores, as entidades capazes de decisões e ações em qualquer contexto, podendo ser individuais ou coletivos.

<sup>2</sup> A autora usa o termo “poliarquia”, mas não no sentido de poliarquia concebido por Robert Dahl, o qual se refere a graus de democracias.



chave para determinar a extensão dessa poliarquia doméstica e a natureza do jogo doméstico que molda a política externa<sup>3</sup>.

Para exercer essa “poliarquia doméstica” na formulação da política, as instituições políticas domésticas são, conforme assinalado por Milner, as ferramentas indicadas para distribuir e comportar a participação dos atores. Instituições políticas refletem as preferências políticas de atores domésticos, desde que elas sejam criadas intencionalmente para garantir a busca por políticas particulares. Mas elas também têm efeitos independentes: criam regras para a tomada de decisão, ajudam a estruturar agendas e oferecem vantagens para certos grupos enquanto deixam outros em desvantagem (KEOHANE e MILNER, 1996, p.4).

Inserida no contexto da necessidade de estudar os fatores domésticos no comportamento da política externa, a análise das dinâmicas dos diversos atores envolvidos na tomada de decisão dá margem para compreender de forma mais densa a construção da política externa. Com a análise indo além do Estado e considerando também os atores domésticos e não estatais, cuja influência é possível de ser canalizada, entre outras maneiras, por meio de estruturas institucionais de governo, encarregadas de parte da decisão e implementação da política externa, objetiva-se estudar o processo de democratização da formulação da política externa, ou seja, possibilitar que outros segmentos da sociedade, como por exemplo, a sociedade civil, participem do processo decisório da política externa.

---

<sup>3</sup> Em seu livro, Milner trabalha com o caso da cooperação internacional, mas sendo a cooperação uma política de âmbito externo, é possível utilizar suas ideias para o caso da política externa de direitos humanos no Brasil.



## 1.2. A formulação da APE: Política Externa é Política Pública.

O estudo das políticas públicas é uma das tradições da Ciência Política e seu objetivo é refletir porque e como agem os governos (SOUZA, 2006). Ainda que seja um ramo da Ciência Política, ela pode ser objeto de análise de outras áreas de conhecimento, pois as explicações da natureza das políticas públicas e de seus processos têm um caráter multidisciplinar (SOUZA, 2006, p.25). De fato, os territórios da Análise de Política Externa e Política Pública permaneceram isolados mesmo com a ascensão da ótica da interdependência complexa nas Relações Internacionais (KEOHANE; NYE, 1971). Acadêmicos pesquisadores da área de Política Pública se restringiam a questões domésticas e analistas de política externa, mesmo desenvolvendo teorias sobre a extensão em que política doméstica se mistura com política internacional, não utilizaram categorias e *insights* da Política Pública (INGRAM; FIEDERLEIN, 1988, p. 725).

Autores clássicos do subcampo da Política Pública, como Jones (1977), Dye (1987), Wade (1972) e Wildavsky (1964), se restringiram às políticas com objetivos domésticos, ignorando questões internacionais que claramente têm impacto direto na política doméstica, como questões de tarifas, comércio, defesa, dívida externa e imigração. Uma das formulações conceituais mais aplicadas no subcampo da Política Pública é a tipologia política de Theodore Lowi (1964), na qual distingue as políticas conforme a abrangência relativa de seus efeitos e beneficiários: distributivas, regulatórias, redistributivas. Em trabalho posterior (1972), o teórico acrescenta ainda a categoria constitutiva. Lowi reconheceu implicações da política externa na política doméstica, mas não estendeu sua análise, tratando-a de forma apenas residual.

Em crítica à escassez de estudos que relacionassem a política externa com o debate conceitual sobre política pública, Ingram e Fiederlein (1988) afirmam a política externa deve ser analisada enquanto política pública, uma vez que grande parte da política externa tem uma dimensão doméstica significativa (1988, p.726). De fato,



Ingram e Fiederlein<sup>4</sup>, ao explicarem a influência doméstica na política externa trazem, para a análise dessa última, duas noções utilizadas pelo estudo da política pública: a de que o processo de formulação da política (*policy making*) varia com a natureza do problema e dos impactos apreendidos, e que a influência de participantes nesse processo de formulação varia de acordo com os diferentes estágios do ciclo político (1988, p.742). Ambas as noções são aplicáveis à política externa a qual, mesmo carecendo de uma autorização do Estado, possibilita espaço para que outros atores participem da sua formulação, o que varia de acordo com o tema da política (saúde, economia, direitos humanos, etc.) e o estágio da política (formulação, avaliação, implementação) nos quais as demandas, interesses e conflitos aparecem e são gerenciados.

Durant e Diehl (1989) apresentam estudo que também busca inspiração no debate sobre política pública para construir um modelo de análise de política externa. Os autores usam o trabalho de John Kingdon em "*predecision policy processes*" como uma base para a construção de um modelo. Kingdon aplica o "*garbage can model of organization*" (COHEN ET AL, 1972) para descrever a tomada de decisão na administração pública. Metaforicamente, o processo de tomada de decisão funciona como latas de lixo em que uma mistura de problemas e possíveis soluções são derramadas. "Oportunidades de escolha" podem tornar-se latas de lixo que aguardam as melhores escolhas políticas. Nesse modelo, as diferenças entre política interna e externa são mais de grau do que tipo. Apesar de se influenciarem mutuamente, política doméstica e política externa têm contextos constitucionais, organizacionais e comportamentais relativamente distintos. O modelo de lata de lixo identifica parâmetros de escolha organizacional e, em combinação, as variedades nestes parâmetros organizacionais afetam os fluxos (*streams*), sintetizados como os problemas, as políticas (*politics*) e a política (*politic*), de forma a influenciar o estilo de decisão. A questão principal é compreender quais parâmetros que retratam as oportunidades de escolha de processos políticos no domínio da política externa

---

<sup>4</sup> As autoras ao apresentarem a proposta de unir as áreas da política pública e da política externa, trabalham com o caso das relações binacionais entre Estados Unidos e México.



(DURANT & DIEHL, 1989, p. 184). Faria (2003, p.25) também ressalta a relevância do modelo de Kingdon, pois esse permite o entendimento dos impactos das ideias na produção das políticas, uma alternativa ao modelo racional que predomina nos estudos sobre política pública e apresenta limitações para compreender a formulação política em condições de ambiguidade, principalmente em relação ao fator temporal quando este é escasso. Preocupado com a dificuldade de diálogo entre a Ciência Política e os estudiosos das Relações Internacionais, Faria (2003, p.25) ressalta os estudos acerca do impacto das chamadas “comunidades epistêmicas” e a contribuição de Goldstein e Keohane (1993), o qual tem no poder explicativo das ideias uma premissa fundamental.

Esses estudos representam uma nova tendência descortinada na conjuntura pós Guerra Fria, que estimulou o debate sobre a relação entre política externa e política pública. O duplo processo de globalização e democratização causou transformações profundas no sistema internacional e os fundamentos centrais do *mainstream* da teoria das Relações Internacionais, capitaneado pelo neorealismo de Waltz, foram afrontados pela intensidade dessas mudanças. O discurso fundacional de uma lógica binária do dentro e do fora, que distingue a política internacional da política doméstica a partir do elemento definidor da anarquia internacional, perdeu, em grande medida, seu poder explicativo.

A clássica distinção entre a alta e a baixa política, definida pelo realista Hans Morgenthau, tampouco respondeu satisfatoriamente aos temas que se proliferaram na agenda internacional, como se antes estivessem amordaçados pela sufocante lógica bipolar militarista da Guerra Fria. O resultado prático da abertura da agenda foram as Conferências da ONU na década de 1990 em temas variados como meio ambiente, direitos humanos redução da pobreza, narcotráfico, etc. A política externa dos Estados, também sofreu profundas transformações a partir do processo da democratização - vivido por diversos países da América do Sul, da África e do Leste Europeu - e globalização desencadeados pelo fim da Guerra Fria. Alguns dos resultados foram a ampliação da agenda e o aumento da demanda por participação nos processos de formulação e execução da política externa (MILANI, 2012, p.40).



Nesse sentido, a caracterização da política externa como uma política pública faz parte do debate sobre a porosidade entre o doméstico e o internacional, que se aprofundou com as ditas mudanças. Naturalmente, a ampliação da agenda dos temas de política externa e diversificação dos atores estatais e não estatais que participam dos processos de formulação e execução da política externa são fenômenos que resultam da intensificação do intercâmbio de pessoas e mercadorias, revolução das informações e também da dessecuritização da agenda no pós Guerra Fria.

Sendo então uma política pública, a política externa também é sensível ao processo de politização, o qual é próprio da democracia. Por politização pode-se entender a intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas, o que insere a política externa na arena do embate político (MILANI e PINHEIRO, 2013, pp. 29-30). Com isso, a presença de vários e distintos atores colabora para tornar a política externa mais plural e democrática, agregando outros valores, ideias, interesses e demandas.

A politização da política externa é reflexo da abertura da agenda internacional e de sua maior incidência nos diversos setores da sociedade. O papel do Estado diante da globalização do capitalismo e da revolução informacional a partir dos anos 1990 é cada vez mais confrontado pelas crescentes demandas por participação política de movimentos sociais e grupos de interesse, embora a legitimidade e monopólio de execução residam, ainda, no Estado. Assim o é também com a política externa. As especificidades da política externa não excluem suas marcas de caracterização como uma forma de política pública. Trata-se de uma política cuja legitimidade de execução é monopólio do Estado, mas que responde, cada vez mais, ao crescente interesse de ministérios, entes federativos, agências, entidades subnacionais e poderes do Estado por temas de política externa e também às demandas sociais pelos efeitos distributivos das políticas.



Em essência nada difere a política externa da política pública para a educação, a saúde, a cultura, ou a agricultura e, inclusive, em muito dialoga com estas e outras, haja vista o processo de internacionalização dessas temáticas a necessidade de cooperação interministerial em muitos temas de natureza internacional. Há, portanto, uma notável pluralização de atores e agendas que tornam ainda mais complexa a luta política que se trava nas trincheiras da elaboração da política externa, dentro e fora do Estado.

Nessa nova realidade política que se desenha para sistemas políticos democráticos, a politização dos temas de política externa reforça a tese de que essa é uma política de governo e não de Estado. A distinção entre política externa e política pública é arcaica do ponto de vista empírico - haja vista o aprofundamento da globalização e os processos de democratização - e teoricamente - foi mais reflexo do distanciamento entre os campos de saber, hoje reconhecido pelos acadêmicos destes respectivos campos. Na medida em que o debate se aprofunda, mais se comprova a inviabilidade de distinção ontológica entre política externa e política pública. A aproximação entre os campos nessa direção é explicada por Milani e Pinheiro:

[...] ao assumirmos a política externa como uma política pública, estamos trazendo a política externa para o terreno da *politics*, ou seja, reconhecendo que sua formulação e implementação se inserem na dinâmica das escolhas de governo que, por sua vez, resultam de coalizões, barganhas, disputas, acordos entre representantes de interesses diversos, que expressam, enfim, a própria dinâmica da política. Em decorrência, estamos retirando a política externa de uma condição inercial associada a supostos interesses nacionais autoevidentes e/ou permanentes, protegidos das injunções conjunturais de natureza político-partidária. Estamos, portanto, despindo a política externa das características geralmente atribuídas ao que se chama de política de Estado, que nos levava a lhe imputar uma condição de extrema singularidade frente às demais políticas públicas do governo (2013, p.24).

Naturalmente, países que consolidam suas instituições democráticas tornam suas políticas públicas mais abertas à discussão sobre sua eficiência e seus efeitos distributivos. A política externa, muito vista como domínio tradicional de diplomatas, também se adequa a essa realidade e ao aprofundamento dos processos de





democratização. A revolução das tecnologias de comunicação catalisa esse processo na medida em que os acontecimentos mundiais têm impacto mais perceptível no cotidiano do cidadão comum. O interesse público em política internacional provoca maior demanda e interesse pela política externa dos países, e resulta em fenômenos sociais inovadores como a diplomacia cidadã e as redes de ativismo transnacional (KECK; SIKKINK, 1998). As transformações técnicas encurtam as distâncias e aproximam os povos, e, esses processos, quando andam de mãos dadas com a democratização, expõem as ações dos governos e criam uma maior vigilância dos cidadãos sobre suas políticas públicas. A política externa é uma arena em que há latente contraste entre a tradição aristocrática da diplomacia e o afã por participação política dos cidadãos, e o Estado deve ser resiliente para equacionar essas tensões. A abertura dos canais institucionalizados da política externa para a participação da sociedade civil é central na diplomacia contemporânea, e a atuação dos países do Sul Global nesta arena está sob os holofotes dos "intrusos" que adentraram nas arenas diplomáticas, parafraseando o sociólogo francês Bertrand Badie (2009). Tratar a política externa como política pública é, mais do que um debate conceitual, uma necessidade política dos Estados democráticos no século XXI. E no caso específico da PEDH, esses elementos se afloram haja vista a natureza das questões de direitos humanos e sua potencial ressonância como fonte de reivindicação de atores não governamentais que constroem a formulação de políticas pelos Estados.

Sendo uma política pública, a política externa conta com uma agenda passível de ser politizada, estando aberta para ideias e interesses de diversos agentes políticos, além do Estado e de seus funcionários. Os campos temáticos envolvidos na política externa são complexos e diversificados, e haja vista a complexificação da agenda internacional dos países com a revolução técnica-científica-informacional pós Guerra Fria, esses temas apresentam potencial de internacionalização e organização em regimes internacionais que o regulam. Esse é o caso, por exemplo, do meio ambiente, com a organização da Conferência Rio 92; do comércio, com a criação da OMC em 1995; e dos direitos humanos, com a Conferência Internacional de Viena em 1993.



A consagração da indivisibilidade dos direitos humanos na Conferência de Viena em 1993 potencializou a internacionalização do tema, que durante a Guerra Fria ficou fortemente marcado pela bipolaridade geopolítica que vinculava Estados socialistas aos direitos sociais, econômicos e culturais e Estados capitalistas com os direitos civis e políticos. As perspectivas otimistas quanto a uma ordem mundial liberal favorável ao respeito dos direitos humanos, muito difundidas no imediato pós Guerra Fria (e em grande medida frustradas por catástrofes humanitárias como as ocorridas em Ruanda e na Ex-Iugoslávia) evidenciaram a relevância do tema, que não mais podia ser relegada ao segundo plano pelos Estados.

Ademais os aspectos conjunturais que catalisaram a presença da temática na agenda de política externa dos países, os direitos humanos em si também é um campo caracterizado pela politização, por causa da natureza das questões tratadas e da diversidade de agentes que atuam nesse campo defendendo uma diversidade de princípios ideológicos. São os embates das diferentes posições ideológicas, entre atores não estatais e o Estado, ou entre os próprios Estados, que tornam a política de direitos humanos altamente politizada. Por isso, a política externa de direitos humanos é uma área de estudo na qual a formulação da *politics* é intensamente objeto de deliberação entre a pluralidade de atores participantes, com o encontro de ideias, princípios e visões, o que deixa margem para a inter-relação entre as agendas doméstica e internacional.

## **2. O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E SUAS IMPLICAÇÕES PARA A PEDH.**

As questões de direitos humanos se alocam de forma muito específica no que concerne às políticas externas dos países e à política internacional contemporânea. O regime internacional de direitos humanos se consolidou a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, com os marcos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948 e das convenções de 1966 - o Pacto Internacional sobre os Direitos



Econômicos Sociais e Culturais e o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos - que, juntos, formam a Carta Internacional de Direitos Humanos. Diversos instrumentos jurídicos internacionais foram consagrados após a DUDH, regional e globalmente. Segundo Symonides (2003):

A análise dos instrumentos internacionais de direitos humanos confirma a convicção da comunidade internacional, assentada nas trágicas experiências da Segunda Guerra Mundial, de que o respeito pelos direitos humanos é a base para a paz. Assim, a frase, “o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, justiça e paz no mundo”, formulada no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, viu-se repetida tanto no preâmbulo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, quanto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (2003, p.23).

A catástrofe humanitária que resultou em mais de 50 milhões de mortos na Segunda Guerra fustigou o nascimento de uma nova consciência acerca da necessidade da defesa da vida humana diante do poder dos Estados. Pela primeira vez, a comunidade internacional tratou de forma sistemática o tema dos direitos humanos. A construção do edifício do direito internacional dos direitos humanos está relacionado com desenvolvimento histórico de três tendências mais amplas: a difusão de democracia, a tendência de maior prestação de contas dos Estados e a crescente organização transnacional da sociedade civil (SIMMONS, 2009, p.23-25).

A conjuntura geopolítica da Guerra Fria moldou a questão dos direitos humanos em seus momentos de gênese e evolução inicial. A Carta da ONU concedeu ao Conselho Econômico e Social (ECOSOC) o poder de estabelecer, em 1946, a Comissão das Nações Unidas para os Direitos Humanos (CDU), responsável pela criação da Declaração Universal dos Direitos do Homem em 1948. Após a DUDH, com caráter apenas recomendatório e sem força vinculante, os direitos humanos ganharam caráter de obrigatoriedade com os dois pactos de 1966: Essa divisão temática foi o retrato da divisão ideológica da Guerra Fria, visto que o bloco capitalista enfatizou o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o bloco socialista o Pacto



Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. E as 35 ratificações necessárias à entrada em vigor de cada um somente foram conseguidas dez anos depois, em 1976<sup>5</sup>. Em ambos os Pactos Internacionais, o monitoramento ocorre essencialmente através de relatórios periodicamente submetidos pelos Estados-partes, sendo que para Pacto dos Direitos Civis e Políticos foi criado o Comitê dos Direitos Humanos para exercer essa função de monitoramento<sup>6</sup>. Além dos Pactos Internacionais, as Nações Unidas adotaram diversas declarações ou convenções sobre direitos humanos<sup>7</sup>, muitas vezes relativos a determinados tipos de violações contra minorias. Todas essas convenções, a exemplo dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos, contam com mecanismos de monitoramento, na forma de grupos de peritos eleitos pelos Estados-partes, que examinam em sessões públicas os relatórios que os governos, ao ratificarem os instrumentos, obrigam-se a apresentar periodicamente (ALVES, 1994, p.138). Alves explica a relação entre a conjuntura e esses marcos dos direitos humanos:

A rapidez com que se verificou a elaboração da Declaração Universal, nas três primeiras sessões da Comissão dos Direitos Humanos, e sua aprovação pela III Sessão da Assembleia Geral, em 10 de dezembro de 1948, tende a encobrir as profundas divergências ideológicas entre os participantes, divididos entre as linhas da Guerra Fria, com visões conflitantes entre o liberalismo individualista ocidental, o coletivismo economicista dos socialistas e o coletivismo cultural e religioso asiático. Na verdade, a rapidez deveu-se, essencialmente, ao caráter declaratório, em princípio não obrigatório, do documento. Ainda assim foi ele aprovado sem consenso, por votação, com 48 a favor e 8 abstenções (África do Sul, Arábia Saudita, Bielorrússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética) (1994, p.138).

---

<sup>5</sup> O Brasil ratificou os dois pactos em 1992.

<sup>6</sup> Em 1987, o ECOSOC decidiu criar o Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, também composto por 18 peritos, seguindo o modelo do Comitê dos Direitos Humanos.

<sup>7</sup> Os mais importantes desses instrumentos jurídicos são: a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, adotada em 1965, vigente desde 1969 e ratificada pelo Brasil em 1968; a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, adotada em 1979, em vigor desde 1981 e ratificada pelo Brasil em 1984; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes, adotada em 1984, em vigor desde 1987 e ratificada pelo Brasil em 1989; a Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989, em vigor desde 1990 e ratificada pelo Brasil em 1990 (ALVES, 1994, p.139).



Do ponto de vista institucional, a Comissão dos Direitos Humanos (CDH) da ONU, criada em 1946, passou por uma fase inicial de grande inércia, conhecida com a fase abstencionista, até 1966. A CDH se abstinha de investigar denúncias sobre violações de direitos humanos e o seu papel se limitava apenas à divulgação e criação de regras. As críticas a CDH se proliferaram nos anos 1960, quando países recém-descolonizados e do Terceiro Mundo, articulados no Grupo dos 77, questionaram as funções da comissão principalmente em decorrência das violações do *apartheid* na África do Sul. A resolução 1235 do ECOSOC, em 1967, permitiu o monitoramento da situação na África do Sul pela CDH e iniciou a fase intervencionista da comissão<sup>8</sup>. Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos, com destaque para Europa, América e África. Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares (PIOVESAN, 2001).

De uma forma genérica, as interpretações sobre as razões que levaram os Estados a se comprometerem internacionalmente com os direitos humanos variam entre aqueles que consideram os marcos jurídicos um avanço no padrão de vida da humanidade e aqueles que vinculam a aceitação dos Estados à percepção de que estes acordos não acarretariam em constrangimentos à suas ações (REIS, 2006, p.33). A promoção do regime internacional de direitos humanos fornece elementos suficientes para encorajar as duas visões. A carência de mecanismos efetivos de execução das convenções e acordos de direitos humanos faz com as condenações assumam, na maioria das vezes, um constrangimento moral. O questionamento da eficácia das normas de direitos humanos baseia-se, fundamentalmente, na dificuldade de controle das ações dos Estados e no caráter subsidiário que os direitos humanos possuem, já que são os Estados os que possuem responsabilidade primária por sua execução (REIS, 2006, p.35). Por outro lado, a DUDH assume um caráter costumeiro e pode criar constrangimentos reais aos Estados, pois reconhece o indivíduo como portador de direitos que independem dos Estados. O reconhecimento do indivíduo como ator de Direito Internacional Público catalisa a formação de redes de ativismo em torno de

---

<sup>8</sup> Essa fase se estende até 2007, quando órgão foi substituído pelo Conselho de Direitos Humanos.



temas globais e é a base para uma espécie de Direito Constitucional Internacional (PIOVESAN, 1997).

Questões polêmicas surgem na relação os direitos humanos e a política internacional. Podemos destacar o dilema latente entre dois princípios consagrados e normas imperativas do Direito Internacional: a inviolabilidade da soberania nacional e a garantia dos direitos humanos; o etnocentrismo que pode ser verificado na concepção dos direitos humanos, os quais são fundamentados nos ideais das democracias liberais ocidentais; a recorrente incoerência entre discursos de direitos humanos e suas práticas pelas potências ocidentais e, também como parte disso, o intenso debate sobre a (in)efetividade e (falta de) isenção política das intervenções humanitárias. Apesar dessas questões controversas, o desenvolvimento do regime internacional de direitos humanos na segunda metade do século XX forneceu diretrizes para governos sobre como tratar seus nacionais. Os direitos humanos se transformaram em parte da política externa de muitos países e, na era da globalização e democratização da maioria dos Estados nacionais, o respeito aos direitos humanos é uma questão fundamental para a legitimidade dos países (FORSYTHE, 2000, p.7).

A normatização dos direitos humanos desde a DUDH permitiu um crescente papel de atores da sociedade civil, principalmente ONGs de direitos humanos, como verdadeiros empreendedores das normas, que cobram os Estados. Essa crescente participação de atores da sociedade civil não significa que o Estado delegue suas funções primordiais. O Estado provê espaço político legal para a operação desses grupos, dá a eles acesso às organizações internacionais e decide se cooperam com eles e em qual medida (FORSYTHE, 2000, p.5).

As decisões de PEDH refletem algum grau de influência doméstica além dos cálculos em nome do interesse nacional realizado pelos operadores da política externa. Conforme a caracterização da política externa como política pública, a PEDH está sujeita às disputas de uma diversidade de atores políticos, como argumenta Forsythe: *“A nation's self-image, current public opinion, extent and nature of bureaucratic in-fighting, legislative independence, political party platforms, authority*



*of sub-federal units, and the like combined to affect national human rights policy abroad.” (2000, p.10).*

Naturalmente, países que consolidam suas instituições democráticas tornam suas políticas públicas mais abertas à discussão sobre sua eficiência e seus efeitos distributivos (SOARES DE LIMA, 2000). Neste sentido, uma questão fundamental que desponta nas relações internacionais contemporâneas é o contraste entre a consolidação de democracias liberais e suas metas de política externa. Os discursos das democracias enaltecem a defesa da democracia doméstica e externamente, ou seja, ao menos retoricamente, democracias alinham suas políticas domésticas com a política externa (FORSYTHE, 2000, p.14). Na prática, são comuns os *double standards*, quando as práticas de política externa demonstram-se incoerentes com os valores democráticos que são defendidos. Na área dos direitos humanos esse é um campo analítico especialmente sensível, haja vista a ontologia da temática e a dinâmica normativa conflituosa entre soberania (que pode servir como justificativas de ações em nome de um “interesse nacional”) e direitos humanos.

Como objeto de política externa, os direitos humanos ocupam um terreno especial, pois se referem a interesses imateriais (BAEHR; CASTERMANS, 2004, p. 2) - o que não significa que não possa servir ao propósito de interesses materiais dos Estados. A ação de organizações internacionais, ONGs internacionais e nacionais, movimentos sociais, sindicatos, igrejas e setor privado, organizada em redes transnacionais em torno de temáticas de direitos humanos (KECK; SIKKINK, 1998; TARROW, 2005), viabilizam uma maior vigilância das ações dos Estados nessas questões. Há uma maior sensibilidade das sociedades civis no que diz respeito às questões de direitos humanos. São questões de princípios que se catalisam internacionalmente e podem criar grandes constrangimentos para os Estados.

A PEDH é uma temática de política externa que apresenta características bem próximas às políticas públicas domésticas, pois se trata de um tópico mais sensível às políticas sociais que são praticadas domesticamente e às pressões dos movimentos sociais e ONGs. Há, em sua natureza, maior porosidade entre as supostas fronteiras



entre o doméstico e o internacional. Um país que viola direitos humanos domesticamente tem um espaço restrito de atuação internacional. Os direitos humanos remetem a uma discussão muito valorativa, que transcende, desde sua ontologia, a dicotomia entre os ambientes doméstico e internacional. Toda essa conjuntura deve ser ponderada na análise da PEDH que o Brasil desenvolve após a democratização, de forma a identificarmos seus maiores desafios, paradoxos e perspectivas para o futuro.

### **3. A POLÍTICA EXTERNA DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: O REVISIONISMO APÓS A ADESÃO**

Em seu âmbito institucional interno, o Brasil tem como principal elemento a Constituição de 1988, a qual consagrou os direitos humanos como parte de seus princípios fundamentais ao estabelecer que o Brasil se constitua em um estado democrático de direito que tem como fundamento, entre outros, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, inciso III). Além disso, a Constituição garantiu os direitos humanos, em seu Artigo nº4, como sendo o segundo princípio (logo após o princípio da independência nacional) a reger as relações internacionais do Brasil, além da coroação da democracia por meio das eleições presidenciais diretas de 1989. Já a Secretaria Especial dos Direitos Humanos, criada pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, é o órgão da Presidência da República que trata da articulação e implementação de políticas públicas voltadas para a promoção e proteção dos direitos humanos. Em uma medida provisória assinada pelo presidente Lula no dia 25 de março de 2010 ela foi transformada em órgão essencial da Presidência, passando a ser denominada Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR)<sup>9</sup>. Uma das principais atividades dessa Secretaria está relacionada ao combate a todos os tipos de violação de direitos humanos, dentre os quais se destacam o combate à tortura, ao

---

<sup>9</sup> Informações obtidas no site da Secretaria de Direitos Humanos:  
<http://www.sedh.gov.br/clientes/sedh/sedh>





trabalho escravo, ao abuso e à exploração sexual de crianças e adolescentes, assim como a todas as formas de discriminação. Além disso, a principal política de Estado brasileira de proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil é o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), o qual pode ser considerado uma política de estado, tendo ganhado três versões ao longo de governos de presidentes diferentes. Suas diretrizes, definidas por meio do governo e de sugestões e críticas de órgãos da sociedade civil, se estendem para além das administrações correntes, devendo ser levadas em consideração independente das orientações políticas das futuras gestões, pois, por ter fundamentos nos compromissos internacionais assumidos pelo país, transformou-se numa agenda do Estado brasileiro (PNDH-3, 2010; p.17).

De forma geral, o Brasil pode ser considerado um país que desempenha papel de relativa importância no regime internacional de direitos humanos. O país é signatário e já ratificou praticamente todos os instrumentos internacionais no campo de direitos humanos. O Brasil ainda está ausente da Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em 1990, e também ao Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotada em 2008<sup>10</sup>. O país também aceitou a competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), em dezembro de 1998, assinou o Estatuto de Roma em 2000, aceitando a jurisprudência do Tribunal Penal Internacional, ratificando-o em 2002, e também ratificou o Protocolo Opcional da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher em 2002, reconhecendo assim a competência de seu comitê para o monitoramento e recebimento de denúncias individuais.

A política externa do governo Lula, como um todo, foi marcada pela sua distinta característica em comparação com a do governo Fernando Henrique Cardoso. Com exceção das analogias ortodoxas no campo da política macroeconômica, de forma

---

<sup>10</sup> Tecnicamente, o texto do primeiro documento ainda estaria em processo de análise pelos órgãos governamentais brasileiros competentes. Quanto ao segundo documento, ele trata das funções que serão desempenhadas pelo Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.



geral, ambas as administrações se diferenciam tanto pelas interpretações da conjuntura internacional quando nas ideologias de ambos os líderes e funcionários (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p.276), mas, principalmente, pela política externa heterodoxa do governo Lula, a qual se aproximou da estratégia autonomista de restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais, associada à vinculação da política externa à política econômica interna, objetivando uma projeção internacional com a permanência do maior grau de flexibilidade e liberdade da política externa (SOARES DE LIMA, 2005, pp.35-37).

A política exterior do governo Lula acentuou a necessidade de se ter um mundo mais multipolar e manteve a tradição brasileira de considerar o multilateralismo, mas também esteve marcada pela tendência a maior politização do processo de formulação da política externa, intensificada pela ideologia partidária do presidente. Tradicionalmente, o Brasil se tem negado a criticar o desempenho em matéria de direitos humanos de outros países, mas o governo Lula, por motivos estratégicos, colocou os interesses pragmáticos por cima das preocupações normativas em relação aos direitos humanos. Exemplo disso foi o apoio do Brasil à China e ao Irã, visto como uma medida para conseguir um assento permanente no Conselho de Segurança e por causa da defesa do direito de desenvolvimento (ENGSTROM, 2011; p.17).

Durante o governo Lula, foi crescente a demanda de ONGs de direitos humanos, por exemplo, para que o Brasil condenasse países que violam os direitos humanos – uma reivindicação que tem como pano de fundo a prevalência da norma do respeito aos direitos humanos em relação à soberania e a norma da não ingerência nos países. A abstenção do Brasil em votos no Conselho de Direitos Humanos da ONU e na Assembleia Geral nas resoluções que condenavam violações de direitos humanos em regime de países como Sudão, Sri Lanka e Coreia do Norte, bem como a aproximação do Brasil com países de reputação negativa nessa área, como ocorreu na tentativa de resolver a crise nuclear com o Irã, foram alvo de críticas da mídia nacional e de ativistas de direitos humanos que classificaram o posicionamento do Brasil como condescendente com esses regimes (MILANI, 2012, p.50). Esse é justamente o ponto de fricção que existe entre os objetivos de política externa e defesa dos direitos



humanos. A política externa “ativa e altiva” de Lula e Celso Amorim procurou diversificar parcerias e propor alternativas à ordem mundial e, nesse sentido, a política externa de direitos humanos sofreu uma inflexão em nome das estratégias revisionistas que mudaram o critério de avaliação de violações de direitos humanos em países em desenvolvimento. No padrão que Celso Amorim classificou como “não intervenção e não indiferença”, o Brasil não deve ser seletivo na temática. A cooperação foi assumida como o caminho preferencial para a melhoria dos direitos humanos nesses países. Nesse sentido, Milani explica que países em desenvolvimento mereceram “sob o governo Lula, um enquadramento político que associou a defesa dos direitos humanos à cooperação Sul-Sul e às potenciais transformações estratégicas da ordem internacional” (2012, p.54). Essa é uma notável mudança na PEDH revisionista do governo Lula, que continua a fazer parte dos mecanismos institucionalizados do regime internacional dos direitos humanos, todavia questiona sua efetividade.

Ainda sim, de forma geral, a política do governo Lula reforçou a participação do Brasil nos órgãos de proteção dos direitos humanos da ONU, além de ter colaborado com a busca de solução para problemas econômicos e sociais em nível global, relacionando intensamente a questão do desenvolvimento com a dos direitos humanos. A própria política externa do governo Lula foi formulada e realizada em prol do processo de desenvolvimento nacional do Brasil e também de outros países em desenvolvimento.

Dentro da agenda da política externa de direitos humanos de Lula, os temas mais mencionados são relacionados entre si: o combate à fome e à pobreza e o desenvolvimento dos países, principalmente nas questões de cunho social. Essa relação fundamentou a defesa de Lula pela instauração de um modelo de desenvolvimento no Brasil, o qual unia a estabilidade econômica com a inclusão social. Assim, os combates à fome e à pobreza extrema alçaram tópico de importância vital nos campos dos direitos humanos, e também no campo do desenvolvimento marcaram uma forte presença, uma vez que o combate à fome foi uma das principais características da política interna de Lula, sendo a mesma, portanto, incorporada à



política externa desse governo. A própria defesa da erradicação da fome, em âmbito doméstico e externo, está baseada naquele que seria o mais fundamental dos direitos humanos: o direito à vida (COSTA DA SILVA, 2014).

A defesa desse modelo de desenvolvimento foi estendida para o âmbito externo, com o presidente defendendo a instauração de uma ordem mundial na qual o comércio deveria servir à promoção do desenvolvimento social, destacando, novamente, a luta contra a fome e a pobreza. Para isso, o governo se engajou na proposta da criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome e também a criação no âmbito da ONU de um Comitê Mundial de Combate à Fome, o qual seria integrado por chefes de governo. Também houve o pedido de reforço e aperfeiçoamento dos mecanismos da ONU na esfera dos direitos humanos, apoiando a criação do Conselho de Direitos Humanos, baseado nos princípios da universalidade, do diálogo e da não seletividade. Ainda nesse tópico, o governo Lula destaca o papel da cooperação internacional na esfera dos direitos humanos, principalmente entre países em desenvolvimento, para a solução de problemas socioeconômicos e de assistência humanitária, sendo que ambos devem se orientar pelo princípio da responsabilidade coletiva, da não intervenção em assuntos internos, mas também acompanhada da ideia da não indiferença<sup>11</sup>.

Sendo assim, a atuação de Lula ao agir simultaneamente nas arenas doméstica e internacional em prol do combate à fome e à pobreza, aliado ao desenvolvimento, ambas as questões do campo dos direitos humanos, exemplifica na prática política a ideia fundamental dos modelos de Putnam e de Milner de inter-relação entre os âmbitos doméstico e externo, como defendido por grande parte da literatura da APE.

Desde a redemocratização da política brasileira e com o aumento do interesse e do debate público, a questão dos direitos humanos, juntamente com outras questões compreendidas como *low politics*<sup>12</sup>, ganhou relevância e espaço nas

---

<sup>11</sup> Conforme explanado anteriormente pelo Ministro das Relações Exteriores durante o governo Lula, Celso Amorim.

<sup>12</sup> O conceito de *low politics* abrange as demais questões não consideradas como *high politics*, ou seja, questões vitais para a manutenção do Estado, como, por exemplo, a segurança nacional, estratégia militar e o comércio internacional.



discussões da política externa e na internacionalização do Estado e de suas agendas domésticas (MILANI, 2012, p.41), o que fortaleceu a participação das organizações da sociedade civil, as quais passaram a ter a oportunidade de participar da formulação das agendas de política externa. Outro efeito da redemocratização foi o processo de criação e consolidação de espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil, como a criação no Brasil de conselhos gestores de políticas públicas, os quais foram conquistas de movimentos sociais brasileiros numa tentativa de criar uma gestão pública mais democrática (TEIXEIRA, 2002, p.107). Isso permitiu a ONGs e outros atores da sociedade civil a possibilidade de cobrarem do governo mais transparência e mecanismos formais de participação nas fases de elaboração e implementação de políticas e diretrizes de direitos humanos.

De fato, as demandas de atores não governamentais domésticos e a política burocrática instaurada entre o Itamaraty e as demais instituições estatais enriqueceram o próprio processo de democratização do Estado, engendrando novos arranjos institucionais mais abertos ao debate e aumentando a politização da agenda de política externa (inclusive da política de direitos humanos), por meio da intensificação do debate de ideias, valores e interesses sobre as escolhas políticas, de disputas inter e intraburocráticas, além de debates entre atores sociais distintos (MILANI e PINHEIRO, 2013). A ampliação dos atores e a ruptura com o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores, deslocando o Itamaraty do centro exclusivo das decisões, resultaram na aproximação da política externa das políticas públicas domésticas, mesmo com os atores não estatais não podendo ser considerados como efetivos tomadores de decisão em política externa. Com isso, o insulamento do Itamaraty tende a ser disfuncional na medida em que a agenda externa passa a ser modificada com a introdução de novos temas e novos atores, mudando também a natureza da política exterior em função de sua maior politização (SOARES DE LIMA, 2005, pp.7-8). Induzindo a modernização dos arranjos institucionais existentes para que levem em conta os novos atores e interesses domésticos na política externa e para que estejam mais abertos ao debate. Nessa conjuntura, temos o exemplo do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, o qual é composto por entidades não



governamentais e órgãos do Estado e foi criado a partir de pesquisa apresentada pela ONG Conectas Direitos Humanos na qual foi explanada a falta de transparência e participação nos processos de elaboração e execução desse capítulo da política externa brasileira.

As funções de determinar regras para a tomada de decisão e a de estruturar agendas, juntamente com a necessidade de haver canais de comunicação entre Estado e sociedade, surgida com a liberalização da política brasileira e enfatizada pelo governo petista (inclusive por usa base no Legislativo), foi corporificada pelo Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, uma vez que o caráter dessa instituição seria fornecer um ambiente de deliberação entre atores da sociedade civil, do legislativo e do executivo e, assim, contribuir para a formulação sobre a política externa de direitos humanos.

O projeto de uma inserção internacional mais propositiva no governo Lula colocou o campo de direitos humanos como instrumento da estratégia brasileira de revisionismo da ordem mundial. A mudança dos votos brasileiros nos principais instrumentos multilaterais faz parte da crítica brasileira aos *double standards* das potências ocidentais e são estratégicos para a diversificação de parcerias estratégicas do Brasil com países acusados de violadores dos direitos humanos pelo Ocidente – como Irão, Turquia, Rússia e China. Paralelamente, atores atuantes nas temáticas de direitos humanos, principalmente ONGs de direitos humanos (como a Conectas), condenam os posicionamentos do Brasil e a parceria com esses países, criando tensões que se localizam no ponto nevrálgico da dialética que o Brasil enfrenta hoje: o revisionismo brasileiro compromete ou fortalece sua agenda de direitos humanos? A nosso ver, as práticas revisionistas brasileiras são coerentes haja vista o padrão dúbio que prevalece no regime internacional de direitos humanos e não abalam em nenhuma dimensão os compromissos assumidos pelo país em diversos tratados e convenções de direitos humanos.

As distorções existentes no funcionamento do regime internacional de direitos humanos exige uma conduta crítica fundamentada na ótica do relativismo cultural. A



ação do Brasil, antes de ser incoerente com os valores defendidos e consagrados na Constituição, são atos de denúncia a um regime internacional de direitos humanos caracterizado pela politização e seletividade dos condenados (BELLI, 2009). A existência de contestações e críticas faz parte das dinâmicas da política externa como política pública, exposta ao escrutínio de diversos atores diretamente interessados nas questões. ONGs, movimentos sociais e partidos se apropriaram da temática dos direitos humanos e participam do debate sobre a PEDH e isso cria atritos com agendas mais estratégicas como, por exemplo, a aproximação do país com Rússia e China. Esse é um sintoma positivo da democratização brasileira e da diversificação dos atores atuantes nas agendas de política externa. O interessante é destacar a maior capacidade de participação de outros atores no debate sobre a política externa na área de direitos humanos, como se percebe com a (já citada) criação do Comitê Brasileiro de Política Externa e Direitos Humanos, uma vez que esta objetivou fortalecer a participação popular na elaboração da PEDH (COSTA DA SILVA, 2012, p.233). Outro elemento importante: o governo Lula intensificou a aceitação de competência de comitês e tribunais internacionais que aceitam queixas individuais contra o Estado brasileiro, como a competência do comitê da Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, dois protocolos facultativos da Convenção sobre Direitos da Criança, os dois Protocolos ao Pacto de Direitos Civis e Políticos, e a cláusula facultativa da Convenção contra a Tortura (BELLI, 2009, pp.179-180). Um exemplo emblemático dessa aceitação e da inter-relação entre as instituições internacionais e a política doméstica do Brasil foi o caso Maria da Penha Maia Fernandes apresentado à Comissão Interamericana de Direitos Humanos que determinou a violação da Convenção do Belém do Pará pelo Brasil, exortando que o governo adotasse medidas que garantissem a punição, prevenção e erradicação da violência contra a mulher.

O Estado brasileiro foi condenado por não ter tomado as medidas eficazes de prevenção e punição legal da violência doméstica sofrida pela vítima, contrariando a sua obrigação internacional por não ter agido efetivamente por mais de quinze anos no processo e de punição do agressor, apesar da denúncia. A CIDH recomendou ao



Estado brasileiro a efetivação do processo penal do agressor (ocorrida em 2002): que procedesse a uma investigação para determinar a responsabilidade pelo atraso e irregularidades que impediram a ação da justiça; que fossem adotadas medidas de reparação simbólica e material pela violação; e que intensificasse o processo de reforma que evitasse a discriminação e o desrespeito à violência doméstica contra as mulheres. Cumprindo tais recomendações, o Brasil instituiu a “Lei Maria da Penha” (Lei nº 11.340), sancionada em 07 de agosto de 2006, para a prevenção de atos de violência doméstica por meio de sanções penais efetivas, da promoção de programas de reabilitação aos agressores e que criou instrumentos policiais e cortes especializadas para tratar da questão da violência doméstica. Sendo assim, a aceitação de ingerência de órgãos internacionais pelo Estado mitiga os efeitos onerosos da conflituosa relação entre soberania e direitos humanos – e é no enfrentamento dos dilemas desse conflito normativo que deve ser analisada a coerência das práticas da PEDH de um país.

Herdando as bases do governo Lula, a política externa do governo Dilma Rousseff prosseguiu na empreitada de captar as demandas e expectativas da sociedade, permitindo sua influência na formulação da política externa. Tal posição teve como principal elemento o anúncio (em 2013) pelo ex-ministro das Relações Exteriores, Antonio Patriota, da criação de um Fórum da sociedade civil para participar da política externa<sup>13</sup>, em cuja composição espera-se ter acadêmicos, sindicatos, setor privado, diversos grupos sociais e ONGs. Outro elemento digno de nota, esse na área da transparência de informações, é a composição do Livro Branco da Política Externa<sup>14</sup>, o qual será um documento de caráter público que servirá de registro e de divulgação dos princípios, prioridades e lição de atuação da política externa brasileira.

O que observamos no caso do Brasil então é a possibilidade (mas não em plena funcionalidade) de agentes domésticos e não estatais poderem participar da elaboração e da implementação de políticas nos âmbitos interno e externo do país

---

<sup>13</sup> A criação de tal órgão vem sendo uma demanda constante da sociedade civil, sendo amplamente defendido por diversas organizações, inclusive da Rede Brasileira pela Integração dos Povos (REBRIP).

<sup>14</sup> Os debates e documentos dos “Diálogos de Política Externa”, organizados pelo Itamaraty no primeiro semestre de 2014, servirão como base para a elaboração do Livro Branco da Política Externa Brasileira.





(como, por exemplo, por meio do Comitê e do futuro Fórum), contribuindo, portanto, com a diplomacia brasileira em eventos específicos. Conforme defendido por Patriota, o foco dessa participação é fazer com que a política externa represente os verdadeiros objetivos nacionais, o que é conseguido por meio da crescente participação da sociedade (PATRIOTA, 2013, p.13). É possível então identificar a construção da “poliarquia doméstica” no campo da política externa, em geral e no campo dos direitos humanos, com instituições políticas domésticas sendo utilizadas para comportar a participação e refletir a preferência de diversos atores domésticos.

A participação da sociedade em fóruns de participação ou em debates das posições internacionais do país não a habilita de ser um agente tomador de decisão, uma vez que essa é uma prerrogativa do Estado. A sociedade é sim composta por agentes políticos possivelmente capazes de influenciar a tomada de decisão, uma vez que têm a capacidade de apresentar propostas e pressionar os agentes governamentais. Consultar a sociedade antes da tomada de decisão final ou para a elucidação de alguma questão, democratizando-a, trará benefícios para a política externa, pois, sendo ela uma política pública, seus resultados e ações afetam a todos.

#### **4. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O subcampo da APE apresenta, desde sua gênese, um amplo potencial de diálogo, haja vista sua natureza multinível, seu foco no ator/agência e capacidade de estudar os fenômenos domésticos e internacionais. A profusão de estudos que inter-relacionam as questões domésticas e a formulação da política externa demonstram um aprofundamento de uma marca de origem da APE. A conjuntura pós Guerra Fria, com a democratização de grande parte dos Estados Nacionais, a proliferação de temas e atores em grandes conferências internacionais na década de 1990, bem como a revolução informacional, foram catalisadores desses estudos que consolidam os estudos da APE em um ambiente de fronteira entre as Relações Internacionais e a Ciência Política. O debate sobre a política externa como a política pública, suposição da



qual partimos nesse artigo, é mais um sinal de amadurecimento na área e da diversificação do diálogo entre esses dois campos das ciências sociais.

Na área dos direitos humanos, a inter-relação entre o doméstico e o internacional apresenta insumos para reflexões interessantes, haja vista o clássico dilema entre as normas internacionais de direitos humanos e a soberania dos Estados Nacionais. Por isso, o terreno de PEDH está exposto às diversas tensões, ambiguidades e dilemas. A capacidade dos Estados de lidarem com tantos paradoxos está diretamente relacionada com a sua abertura ao diálogo com a sociedade, fator primordial para a legitimação de políticas públicas. Nesse sentido, a análise da evolução do regime internacional de direitos humanos que realizamos é primordial para que as possibilidades de ação dos Estados sejam problematizadas. O estudo de caso da política externa de direitos humanos no governo Lula traz à tona esses elementos de imperfeições do regime internacional, suas críticas e formas alternativas e revisionistas de elaboração da PEDH, com ênfase nas questões de desenvolvimento e combate à fome e à miséria. A abertura política para os diversos atores atuantes em direitos humanos é um elemento que reforça o caráter público da PEDH.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de participação política da sociedade civil corrobora a diversificação de atores que influenciam a formulação da PEDH. Por outro lado, a participação das sociedades civis, em especial ONGs de direitos humanos, permitem alguns questionamentos quanto à coerência da PEDH. O pano de fundo desses questionamentos são as parcerias do Brasil com países designados como violadores de direitos humanos, bem como votos não condenatórios a esses países no regime internacional de direitos humanos. Todavia, na perspectiva aqui defendida, as justificativas brasileiras para tais condutas são críveis e não deslegitimam sua política externa no campo dos direitos humanos. O Brasil procura diversificar suas parcerias e questiona o funcionamento do regime internacional de direitos humanos haja vista sua seletividade e politização. E o principal fator de legitimação da PEDH brasileira é a sua dimensão pública e o debate que se aprofunda em diversos setores da sociedade brasileira.



**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- ALLISON, Graham T. (1993). Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. In: VIOTTI, P.R. e KAUPPI, Mark V. **International Relations Theory - Realism, Pluralism, Globalism**. Nova York: Macmillan Publ. Co, pp. 342-374.
- ALVES, José Augusto Lindgren. (1994). A ONU e a proteção aos direitos humanos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 37, n. 1, p. 134-145.
- BADIE, Bertrand. (2009) **O diplomata e o intruso: a entrada das sociedades na arena internacional**. Salvador: EDUFBA.
- BAEHR, Peter R.; CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique. (2004). **The Role of Human Rights in Foreign Policy**. 3.ed. Londres: Macmillan.
- BELLI, Benoni. (2009). **A Politização dos Direitos Humanos**. São Paulo: Perspectiva.
- COHEN, Michael; MARCH, James & OLSEN, Johan. (1972) *A Garbage Can model of organizational choice*. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, p. 1-25.
- COSTA DA SILVA, Danielle. (2012). A política de Direitos Humanos do Brasil e da África do Sul: O Vínculo entre os fatores domésticos e a política externa. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v.1, n.2, p. 213-235.
- \_\_\_\_\_. (2014). Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da Análise de Conteúdo de Discurso. **Anais Eletrônicos do IX Encontro da ABCP**, Brasília. Disponível em: <[http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403668736\\_ARQUIVO\\_PoliticaExternaBrasileiradeDireitosHumanos-artigoABCP.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403668736_ARQUIVO_PoliticaExternaBrasileiradeDireitosHumanos-artigoABCP.pdf)>.
- DIEHL, Paul F.; DURANT, Robert F. (1989). Agendas, Alternatives, and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 2, pp. 179-205.
- DYE, Thomas A. (1987). **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, NJ: PrenticeHall.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (2003). Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51.
- FORSYTHE. David P. (2000). **Human Rights and Comparative Foreign Policy: Foundations of Peace**. Tokyo: United Nations University.



\_\_\_\_\_. (2006). **Human Rights in International Relations**. Nova York: Cambridge University Press.

GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). (1993). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change**. Ithaca, N.Y., Cornell University Press

HILL, Christopher J. (2003). **The Changing Politics of Foreign Policy**. New York, Palgrave Macmillan.

HOCKING, Brian. (1993). **Localizing Foreign Policy**. New York: St. Martin's Press.

HUDSON, Valerie. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v.1, n. 1, pp.1-30.

INGRAM, Helen; FIEDERLEIN, Suzanne. (1988). Traversing boundaries: a public policy approach to the analysis of foreign policy. **The Western Political Quarterly**, v. 41, n. 4, pp. 725-745.

JONES, Charles O. (1977). **An Introduction to the Study of Public Policy**. North Scituate, MA: Duxbury Press.

KECK, Margareth; SIKKINK, Kathryn. (1998). **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics**. Nova York: Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. (1971). **Transnational Relations and World Politics**. Cambridge: Harvard University Press.

\_\_\_\_\_; MILNER, Helen V. (ed.). (1996). **Internationalization and Domestic Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

LOWI, Theodore J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, pp. 298-310.

\_\_\_\_\_. (1964). American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. **World Politics**, v. 16, pp. 677-715.

MEIER, Kenneth J. (1987). **Politics and the Bureaucracy**. North Scituate, MA: Duxbury Press.

MILANI, Carlos R. S. (2012). Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora, p.33-70.

\_\_\_\_\_; PINHEIRO, Letícia. (2013). Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, pp. 11-41.



DANIELLE COSTA DA SILVA & PABLO DE REZENDE SATURNINO BRAGA

MILNER, Helen V. (1997). Actors' Interests, Policy Preferences, and the Demand for International Cooperation. In. MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information, Domestic Politics and International Relations**. Princeton: Princeton University Press.

NEACK, Laura. (2003). **The New Foreign Policy – U.S. and Comparative Foreign Policy in the 21st Century**. Oxford: Rowman & Littlefield Publ., Inc.

\_\_\_\_\_; HEY, Jeanne A.K; HANEY, Patrick J. (1995). **Foreign Policy Analysis Continuity and Change in its Second Generation**. New Jersey: Prentice Hall.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. (2012). **Política Externa Brasileira: As práticas da política e a política das práticas**. Rio de Janeiro: FGV Editora.

PIOVESAN, Flávia. (1997). **Direitos humanos e Direito Constitucional Internacional**. 2a ed. São Paulo: M. Limonade

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3)**. Brasília: SDH/PR, 2010.

PUTNAM, Robert D. (2010) [1988]. Diplomacia e Política Doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, pp. 147-174.

REIS, Rossana Rocha. (2006) Os Direitos Humanos e a Política Internacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 27, pp.33-42

\_\_\_\_\_. (2010). **Política de direitos humanos**. São Paulo: Hucitec.

RIPLEY, Randall. (1985). **Policy Analysis in Political Science**. Chicago: Nelson Hall.

ROSENAU, James. (1971) [1967] Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. In: ROSENAU, James (ed.). **The Scientific Study of Foreign Policy**. New York: Free Press, pp. 95-150.

SOARES DE LIMA, Maria Regina. (2000). Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, pp. 265-303.

\_\_\_\_\_. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 1, pp. 24-59.

SOUZA, Celina. (2006). Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, pp. 20-45

SIMMONS, Beth A. (2009) *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Cambridge, Nova York: Cambridge University Press.

SNYDER, R.C., BRUCK, H.W., SAPIN, B. (eds.). (1954). **Foreign Policy Decision Making - An approach to the study of International Politics**. Nova York: Free Press, pp. 186-192.



DANIELLE COSTA DA SILVA & PABLO DE REZENDE SATURNINO BRAGA

SYMONIDES, Janusz. (2003). **Direitos Humanos: novas dimensões e desafios**. Brasília: UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

TARROW, Sidney. (2005). **The New Transnational Activism**. Cambridge: Cambridge University Press.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (2002). A Atuação das Organizações Não Governamentais: entre o Estado e o Conjunto da Sociedade. In. DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.

VIGEVANI, Tulio; CEPALUNI, Gabriel. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, pp. 273-335.

VIOTTI, P. KAUPPI, M. (1999). **International Relations Theory: realism, pluralism and globalism**. New York: Basic Books.

WADE, Larry L. (1972). **The Elements of Public Policy**. Columbus, Ohio: Merrill.

WALKER, Robert. (1993). **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press.

WALTZ, Kenneth N. (1979). **Theory of International Politics**. Reading: Massachusetts

\_\_\_\_\_. (1996). International Politics is not Foreign Policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, pp. 54-57.

WILDAVSKY, Aaron. (1964). **The Politics of the Budgetary Process**. Boston: Little, Brown.

### **REFERÊNCIAS ADICIONAIS**

Íntegra do relatório da CIDH do caso nº 12.051 – Maria da Penha Fernandes, disponível em: <http://www.cidh.org/annualrep/2000port/12051.htm>

**Recebido em 03 de agosto de 2014.**

**Aceito em 10 de fevereiro de 2015.**



**PERSPECTIVAS DO "ESPAÇO SCHENGEN" DO CONTINENTE EUROPEU: LIBERDADE, SEGURANÇA, AMBAS OU NENHUMA?**

**PERSPECTIVES OF THE "SCHENGEN AREA" OF THE EUROPEAN CONTINENT: FREEDOM, SECURITY, BOTH OR NEITHER?**

**ABEL LAUREANO**

Docente da Universidade do Porto (Portugal)

E-mail: [alaureano1@gmail.com](mailto:alaureano1@gmail.com)

**ALTINA RENTO**

Polícia de Segurança Pública (Portugal)

E-mail: [altinarento@gmail.com](mailto:altinarento@gmail.com)

**RESUMO:** A experiência de integração europeia assenta num sistema democrático e aberto, significando isto que a liberdade de circulação no interior da União Europeia (tomando-a agora como expressão paradigmática da integração europeia) representa um eixo central da configuração da própria União. Como sucede em qualquer agrupamento societário humano, no entanto, a extensão da liberdade tem de ser conjugada com a manutenção das condições de segurança indispensáveis ao próprio asseguramento dessa liberdade. O difícil equilíbrio entre liberdade e segurança, implicando uma acurada gestão entre aqueles valores, é um árduo exercício, que desafia a União Europeia e, para o que especificamente aqui interessa, o chamado "Espaço Schengen".

**PALAVRAS-CHAVE:** *Circulação na Europa - "Espaço Schengen" - Fronteiras da União Europeia*



ABEL LAUREANO & ALTINA RENTO

**ABSTRACT:** The European integration's experience is based on a democratic and open system, meaning that the freedom of movement within the European Union (considered as the paradigm of European integration) represents a central axis of the Union's very configuration. However, and like what happens in any Human Society, freedom's extent must be coupled with the maintenance of the essential safety conditions to securing that very freedom. The difficult balance between freedom and security, implying an adequate management of both values, is particularly hard, challenging the European Union and, for what matters to this study, the "Schengen Area".

**KEYWORDS:** *Movement in Europe - "Schengen Area" - European Union Borders*





## INTRODUÇÃO

A experiência de integração europeia assenta num sistema democrático e aberto, significando isto que a liberdade de circulação no interior da União Europeia representa um eixo central da configuração da própria União.

Essa liberdade corresponderia a uma situação (o mercado comum) que se julgava, nos meados do século passado, poder ser atingida com relativa brevidade. O *mercado comum* é uma forma mediamente complexa de integração económica: compreende, além da livre circulação de mercadorias e da pauta aduaneira comum, também a livre circulação dos demais factores de produção (pessoas, serviços e capitais), a existência de políticas comuns, nomeadamente no plano agrícola, comercial, industrial e dos transportes, e a harmonização das legislações em certos domínios, como o fiscal.

Ora, apesar de o Tratado de Roma prever, no seu articulado inicial (de 1957), que o mercado comum seria "progressivamente estabelecido ao longo de um período de transição de doze anos", verificou-se que ainda subsistiam, já na década de oitenta, barreiras de vária ordem (físicas, técnicas e fiscais) à liberdade de circulação no espaço intracomunitário (ou seja, *incompletudes* do mercado comum).

Cientes desse facto, em reacção e num desejo de dar novo impulso ao processo de integração, os Estados-Membros da área de integração europeia acordaram, a certa altura, em lançar uma ofensiva contra as barreiras ainda existentes, de modo a que viesse efectivamente a alcançar-se uma situação de total liberdade de circulação intracomunitária. Esse novo relançar da marcha da integração veio a plasmar-se na criação, pelo Tratado de Maastricht (assinado em 1992 e entrado em vigor em 1993), da figura do *mercado interno*, o qual deveria ser progressivamente estabelecido até 31 de Dezembro de 1992.

Parece-nos muito duvidosa a autonomização teórica da figura do mercado interno, nos quadros da problemática da integração internacional. De facto, girando o essencial da figura do mercado interno em redor da ideia de abolição das fronteiras



nacionais, com fusão dos respectivos mercados, cremos lobrigar-se, com relativa facilidade, que ela se não afasta, em última análise, do núcleo da noção de *mercado comum*. Com efeito, já se aludia, na versão original do fundador Tratado de Roma da década de cinquenta (institutivo da então denominada Comunidade Económica Europeia), à abolição, entre os Estados-Membros, dos obstáculos à livre circulação de pessoas, de serviços e de capitais, por força do seu art. 3º, al. c). Terá então sido inútil a inovação chamada "mercado interno"? De modo nenhum; mas a sua virtude foi sobretudo a de *calendarizar* novamente (na posterior década de noventa) a prossecução dum objectivo que ainda se não atingira e parecia emperrado pelas vicissitudes dos tempos; a fórmula encontrada foi a tradução de um compromisso entre a necessidade de "amarrar" os Estados-Membros ao cumprimento de um prazo, e a indesejabilidade de reconhecer formalmente o não atingimento do estádio do mercado comum na data inicialmente imposta (enfim, uma função essencialmente "calendarística").

O actual Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (resultante das modificações introduzidas, no quadro jurídico fundamental da União Europeia, pelo Tratado de Lisboa (assinado em 2007 e entrado em vigor em 2009), não se furta à enunciação duma noção legal de mercado interno, rezando que este compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados (art. 26º, nº 2 do TFUE).

Esta referência às "disposições dos Tratados" compreende-se bem, caso se tenha em conta que a arquitectura básica da União Europeia é constituída, na actualidade, pelo Tratado da União Europeia (TUE) e pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Como salta à vista, o eixo da figura centra-se na completa interpenetração do espaço da União Europeia, conseguida desde logo mediante a *abolição das fronteiras internas* (ou seja, das fronteiras separadoras dos Estados-Membros entre si).



A consagração dum espaço sem fronteiras internas, com concomitante asseguramento da livre circulação no respectivo seio, implica logicamente a existência de linhas delimitadoras desse espaço perante o resto do Mundo, vale dizer, duma *fronteira externa comum*; o que levanta, por seu turno, peculiares e delicados problemas atinentes à conformação dessa fronteira externa, avultando entre eles a questão da garantia de asseguramento dum adequado nível de segurança no interior do espaço integrado. Para fazer frente aos descritos desafios, nomeadamente o enunciado em derradeiro lugar, o Tratado de Maastricht veio criar a área da *cooperação na justiça e nos assuntos internos* (área de mera cooperação intergovernamental), nela se englobando matérias como a política de *vistos* (títulos jurídicos para entrada num território), as políticas de *asilo* e o incremento da *cooperação policial* entre os Estados-Membros (designadamente mediante a criação da EUROPOL); em causa encontrava-se, pois, a luta contra a *criminalidade* e o *terrorismo* internacionais (mais difícil de combater num espaço alargado sem fronteiras políticas internas), bem como algum controlo das *pressões migratórias* incidentes sobre o espaço da União Europeia (espaço desejado, sobretudo por gentes pobres quer do Leste — em sequência da abertura provocada pela derrocada da União Soviética e dos seus regimes satélites — quer de África).

Presentemente, o Tratado da União Europeia estabelece que esta proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno (art. 3º, nº 2 do TUE): é o famoso "espaço de liberdade, segurança e justiça", constitutivo da mais recente configuração duma realidade que, nascida em 1985 fora do enquadramento jurídico do Direito Comunitário, veio a sofrer sucessivas modificações, mas foi sendo correntemente rotulada como "Espaço Schengen".



Entende-se por *fronteiras externas* do "Espaço Schengen" as fronteiras terrestres e marítimas, bem como os aeroportos e portos marítimos das partes contratantes, desde que não sejam fronteiras internas (Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, art. 1º).

Não será descabido, porém, sublinhar liminarmente que não existe coincidência, entre o "Espaço Schengen" e o "espaço de liberdade, segurança e justiça" da União Europeia, relativamente aos respectivos Estados componentes. Se é certo que a larga maioria dos Estados-Membros da União Europeia pertence também ao "Espaço Schengen", verdade é que, à data deste escrito, existem excepções, contando-se nelas o Reino Unido e a Irlanda (apesar de vinculados pelas regras do mercado interno da União), a Bulgária e a Roménia (com o início de participação ainda suspenso), Chipre (atenta a divisão interna deste Estado), a Croácia (ultimamente entrada para a União e com previsível admissão no "Espaço Schengen" num futuro próximo), e gozando a Dinamarca dum regime próprio.

Pese embora ser membro da União Europeia e participar no "Espaço Schengen", a Dinamarca goza de um regime especial nesse contexto, podendo ir procedendo a auto-exclusões, o que deriva do Protocolo (nº 22) Relativo à Posição da Dinamarca anexo ao Tratado de Lisboa. Sobre uma ambiguidade recente (Maio de 2011) de cariz jurídico-político, envolvendo a posição da Dinamarca face ao "Espaço Schengen", ver Munkoe (MUNKØE, 2012).

Em sentido contrário, há Estados terceiros (face à União Europeia) mas pertencentes ao "Espaço Schengen", o que sucede com a Noruega (LERUTH, 2013: 24), a Islândia (MAGNÚSSON, 2013) e a Suíça.

Tudo visto, e sem prejuízo dos elencados casos excepcionais, há uma tendencial identificação entre o "Espaço Schengen" e a União Europeia, o que explica a linguagem corrente acima referida, até porque, como é amplamente reconhecido, o regime de Schengen, "com a sua incorporação na arquitectura institucional da UE, tornou-se um dos pilares centrais do projecto de integração europeia" (ZAIOTTI, 2011: 4).



Assim se compreende que devam ocupar lugar cimeiro, no "Espaço Schengen", os ingredientes da *liberdade* e da *segurança*, destinando-se o presente estudo a tentar difundir alguma luz sobre o assunto.

### **1. QUE LIBERDADE E/OU SEGURANÇA NO "ESPAÇO SCHENGEN"?**

A União Europeia nasceu sob o signo do respeito pelos valores do Direito, podendo inclusivamente afirmar-se que representou uma criação "racional", uma criação fundada no Direito; e foi não só uma criação do Direito, como pode mesmo, adaptando a consagrada expressão "Estado de Direito", qualificar-se como uma "União de Direito". Impõem pois essas directrizes de fundo que o Direito continue a pautar a existência e a actividade da União Europeia; por outro lado, e como se disse, o "Espaço Schengen" identifica-se quase em absoluto, na sua profunda essência, com a União. Ora, de entre as finalidades ou valores do Direito,

não se justificando obviamente, no contexto do presente estudo, um desenvolvimento da vastíssima problemática dos valores do Direito, limitamo-nos à indicação dum par de singelas indicações bibliográficas de Teoria Geral do Direito, de conteúdo acessível, clássicas mas ainda relativamente recentes, onde podem encontrar-se alguns tópicos relativos ao tema (BERGEL, 2012; TERRE, 2012; PÉREZ LUÑO, 2012; FALZEA, 2008; ATIENZA e RUIZ MANERO, 2007; ALMOGUERA CARRERES, 2002; PAWLOWSKI, 1999),

Contam-se a *liberdade* e a *segurança*. Importa assim confrontar o Direito do "Espaço Schengen" com os sobreditos valores, em ordem a aferir do grau de conformidade, daquele Direito, com os mesmos.

No que em particular concerne ao "Espaço Schengen", é desde logo elucidativo o preceito onde se consigna que a União constitui um espaço de liberdade, segurança e justiça, no respeito dos direitos fundamentais e dos diferentes sistemas e tradições jurídicos dos Estados-Membros (art. 67º, nº 1 do TFUE). No "Espaço Schengen", a dimensão da *liberdade* tem pois de ser conjugada, na medida possível, com a



manutenção das condições de *segurança* indispensáveis ao próprio asseguramento dessa liberdade.

Pelo que tange à *liberdade*, prescreve-se ainda que a União assegura a ausência de controlos de pessoas nas fronteiras internas (art. 67º, nº 2 do TFUE), ou seja, "sem burocracia e longas filas de espera nos postos de fronteira" (BERTONCINI, 2011, p. 1), acrescentando-se que a União desenvolve uma política que visa assegurar a ausência de quaisquer controlos de pessoas na passagem das fronteiras internas (art. 77º, nº 1, al. a) do TFUE).

Numa óptica crítica, ou seja, questionando a existência duma verdadeira *liberdade* quanto aos imigrantes, há quem faça notar que no "Espaço Schengen" a "fiscalização dos Estados não é coincidente com as fronteiras geográficas e nacionais, ela exerce-se nas ruas, nos bairros e nas cidades" (SARRÓ, 2011: 30). Mas não faltam testemunhos em sentido oposto, salientando que Schengen "trouxe como um direito a livre circulação de pessoas, desde que se encontrem legalmente no espaço Schengen, garantindo, assim, o princípio da liberdade" (SOBRINHO, 2011: 357).

Quanto à *segurança*, por seu turno, dispõe-se que a União tem por objectivo garantir o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas (art. 77º, nº 1, al. b) do TFUE) — mas há quem conteste a eficácia destes controlos fronteiriços "em função da rápida diversificação das rotas" de entrada no "Espaço Schengen", devido à actual situação dum "mundo altamente conectado" (SILVA e AMARAL, 2013: 245).

Justifica-se acentuar, neste momento e com uma forte ênfase, a basilar circunstância de que o difícil equilíbrio entre liberdade e segurança, implicando uma acurada gestão daqueles valores, se vê dificultado, no "Espaço Schengen", pelas *divergências* de interesses, de estratégias e de condições factuais entre os Estados componentes — esta circunstância tem sido realçada por alguma doutrina, que fala, por exemplo, dum percurso "trilhado sobre uma linha muito tênue, que busca acomodar as diversidades" dos Estados-Membros (DEITOS, 2012: 269).



Na verdade, o grande *motivo de fundo* da ideação do "Espaço Schengen" prendeu-se com o rumo da união política: mais precisamente, com o *bloqueio* dum caminho conducente à união política da Comunidade Europeia e consistente na *abolição das fronteiras internas*, bloqueio esse devido a discordâncias de orientação dos Estados-Membros, o que levou a cogitar modos de ultrapassar o impacto de tais desacordos; por outro lado, como o processo de integração europeia se não antolhava fechado, viu-se esta senda como adequada face à *eventualidade do aumento do quantitativo* de Estados-Membros da Comunidade Europeia, com a inerente ampliação dos riscos de posturas desarmónicas. Ora, pensou-se em ultrapassar tais estrangulamentos, franqueando a possibilidade da quebra daquele bloqueio pela acção dos Estados-Membros desejosos de fazê-lo, o que sucedia com a Alemanha, a França, a Bélgica, os Países Baixos e o Luxemburgo: assim nasceu o "Espaço Schengen", mediante o "Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns" (1985), ao qual se seguiu a "Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns" (1990).

Não se tendo querido impor, aos Estados-Membros que a rejeitavam, a via da *abolição das fronteiras internas*, restou pois contar com as vontades dos que a desejavam. Com o decurso do tempo, outros Estados vieram porém a juntar-se aos fundadores do "Espaço Schengen"; e o certo é que, não tendo embora vindo a ocorrer uma mobilização de todos os Estados-Membros da União Europeia para este projecto, houve em contrapartida Estados terceiros que quiseram integrá-lo, o que foi permitido, assim se tendo gerado um espaço territorial não totalmente coincidente (por excesso e por defeito) com o da União Europeia. Com efeito, a diversidade dos Estados-Membros, corporizadora duma Comunidade heterogénea, tem tornado por vezes difícil (quando não mesmo impossível ou até simplesmente inconveniente) a obtenção (ou, inclusivamente, a mera busca) dos necessários consensos para levar por



diante, em determinados casos ou situações, o processo duma absoluta abolição das fronteiras internas da União; esta circunstância acabou por transpor-se para as fronteiras internas do "Espaço Schengen", no qual, sem embargo e como já se disse, os Estados-Membros da União Europeia acabam por encontrar-se em larguíssima maioria.

Aprofundando um pouco, verifica-se que há variedade de interesses, variedade de vontades e/ou de faculdades, e até variedade de certas concepções de fundo dos Estados do "Espaço Schengen"; especificando algo mais, podemos cogitar dalguma relativa ligação, ou preocupação comparativamente acrescida, quer com a *liberdade* quer com a *segurança*, consoante determinados factores que factualmente distinguem entre si determinados Estados componentes do "Espaço Schengen".

Para citar tão-só algumas condicionantes, pode começar por equacionar-se a questão da *assimetria das capacidades dos Estados*, devido aos seus diferentes níveis de desenvolvimento: tais assimetrias tenderão a levar os Estados mais desenvolvidos a privilegiar aspectos referentes à salvaguarda da *liberdade*, não só por pressão dos respectivos nacionais (habitados a um estatuto de cidadania mais exigente), mas também porque dispõem de meios financeiros para custear sistemas mais sofisticados de asseguramento da segurança, que assim têm por mais garantida; os Estados menos desenvolvidos, privados daqueles meios, preocupar-se-ão tendencialmente mais com os problemas de segurança (como a criminalidade transnacional), pois uma maior liberdade de circulação pode fazer agravar significativamente tais problemas (para cujo combate se encontram menos equipados). Originando um xadrez final complicado, outros factores entram também em jogo, como por exemplo a própria *localização geográfica de cada Estado*: assim, os Estados que não tenham qualquer pedaço das suas fronteiras como fronteiras externas do "Espaço Schengen" tenderão naturalmente a privilegiar a liberdade de circulação (que desonera os seus nacionais dos incómodos dos controles fronteiriços internos), pois os encargos com a segurança da fronteira externa do "Espaço Schengen" acabam por incidir mais sobre outros Estados; estes últimos, em contrapartida, terão tendencialmente maiores preocupações com o reforço da segurança, já que a sua eficácia de actuação se





repercutirá no nível de segurança de todo o "Espaço Schengen". Também *factores de natureza histórica* podem desempenhar um papel importante: é o que sucede com os Estados nórdicos da Europa, desde há muito tempo ligados entre si por acordos de livre circulação, e conseguintemente habituados ao asseguramento da segurança recíproca, tendo assim condições para poder garantir especiais níveis de liberdade de circulação aos respectivos nacionais. Por outro lado, os Estados, do "Espaço Schengen", *situados mais próximo das tradicionais zonas de imigração para a Europa* serão naturalmente mais propensos a um acrescido zelo pela segurança, atenta a sua permanente sujeição a situações de pressão migratória. Mas a complexidade deste "xadrez" resulta ademais agravada pela cumulação, em alguns Estados, de circunstâncias que, no contexto desta problemática, apontam rumos contraditórios.

Tão heterogéneos são, de resto, os Estados integrantes do "Espaço Schengen", que podem apontar-se, no contexto do binómio liberdade / segurança, *casos particularmente caracterizados*: assim sucede com a Estónia e a Letónia (por problemas específicos de identidade nacional, forjadora de alguma desconfiança face ao incremento da liberdade de circulação) (BEST, 2013: 33-41), com a Grécia (BRADY, 2012: 1 e 18-22), a Bulgária e a Roménia (PARKES, 2011; ou IVANOFF, 2013: 188-193) (por especiais problemas de incapacidade de controlo da fronteira externa do "Espaço Schengen", e portanto naturalmente forçadas a centrar-se em questões de segurança); com alguns Estados da "Eurozona" (por problemas derivados dos constrangimentos oriundos da união monetária e da presente crise financeira, causando-lhes dificuldades na obtenção, manejo e actualização dos mecanismos de segurança); com a Dinamarca (HERLIN-KARNEL, 2013: 95-105) (onde a liberdade de circulação é vista com muito forte simpatia no contexto das suas relações nórdicas, mas com alguma circunspecção relativamente aos Estados sulistas, gozando aliás dum regime próprio, já que é partícipe do "Espaço Schengen" mas pode ir procedendo a auto-exclusões); ou com Chipre (atenta a divisão interna deste Estado, a qual naturalmente contribui para específicas preocupações com a salvaguarda da segurança) (MORELLI, 2013).

Convém agora, em termos metodológicos e para levar a cabo os nossos propósitos de análise, prosseguir para já com um breve esquisso, em tese geral, dos



contornos da magna temática relativa aos valores da liberdade e da segurança. Depois, e como o objectivo final deste ensaio consiste numa avaliação do peso relativo daquelas finalidades, no contexto do Direito do "Espaço Schengen" (problema diverso, que não abordaremos aqui, é o da montagem dum *mecanismo* de avaliação do funcionamento do "Espaço Schengen" — por todos, PASCOUAU, 2012) impor-se-á expor alinhadamente um rol de dados e circunstâncias que focalizarão a nossa atenção de modo a que, ilustrando os respectivos motivos, possa chegar-se a fundadas respostas para a interrogação de fundo colocada.

## 2. EXCURSO SOBRE O VALOR "LIBERDADE"

Principiando pelo valor "*liberdade*", importa sublinhar que o Direito é *constrangedor*; é certo que atribui prerrogativas, faculdades ou poderes de agir; mas fá-lo sempre porque, contrapostamente, impõe restrições, deveres ou sujeições. Como cabe sequer questionar-se, então, da atribuição de *liberdade* aos seres ou agrupamentos humanos, como uma das *finalidades* do Direito? Com efeito, "a liberdade põe em causa a faculdade dos homens de aceitar, nas suas relações individualizadas, a alteridade" (ORTIZ, 1998: 115).

Somos servos das leis, para que possamos ser livres (*legum servi sumus, ut liberi esse possimus*) — eis a sintética e cabível resposta a esta primeira pergunta; desde muito cedo o Homem se apercebeu, com efeito, de que o Direito tinha, feitas as contas, um cariz dalgum modo *libertador*. Não falta mesmo quem subscreva formulações mais radicais, escrevendo, por exemplo, que o Direito é "a única forma de existência da *liberdade concreta* — liberdade *subjéctiva* (direito subjéctivo) e liberdade *objectiva* (norma jurídica como a forma objectiva histórica do aparecer da liberdade) conjugadas *dialeticamente* — porque garantida pelas categorias que integram a juridicidade de suas normas" (TOLEDO, 2003: 52).



Na ausência do Direito, os inevitáveis conflitos entre os homens ficariam entregues ao arbítrio das soluções assentes na força material ou física: só haveria liberdade para os mais fortes; e, mesmo para estes, sempre sujeita à contingência de encontrarem pela frente outro (ou outros) mais forte(s), que fizesse(m) passar os primeiros, de livres, a dominados (no mínimo). Note-se que, ao falar da resolução de disputas pela "força física", é natural imaginarmos logo um confronto puramente corporal entre seres humanos, mas é óbvio que não tem de ser assim: resolve-se pela "força física" uma contenda na qual um dos (ou ambos os) contendores — que pode(m) ser um numeroso agrupamento humano, como um Estado — lance mão, por exemplo, duma sofisticada arma atômica.

Com a instituição do Direito, todos ficam tendencialmente *protegidos* contra o arbítrio da força errática — é pois um grande constrangimento que deixa de impender sobre eles, permitindo-lhes uma efectiva *liberdade* (pelo arredar da permanente ameaça de ataques inopinados, inesperados, fortuitos, por banda dos mais fortes ou mais arruaceiros).

É claro que a liberdade trazida pelo Direito não pode ser absoluta, o que tem sido apontado ao longo dos tempos, e entre muitos recorda, por exemplo Rolland (ROLLAND, 1998:, 667) — ela tem como *limite*, para todos e para cada um, a própria *liberdade atribuída pelo Direito aos outros*: é no jogo de equilíbrio das várias liberdades que repousa um dos cernes da estruturação do Direito. Mas, afinal, que dose de liberdade? A máxima liberdade possível terá de ser sempre aquela liberdade "filtrada" pela racionalidade (pela razão humana); como alguém escreveu, é "da essência do homem, portanto, mediante o desenvolvimento da sua racionalidade, a busca da sua *auto-realização*; a sua razão, que lhe é essencial, demanda-lhe isso e aqui está o carácter de *necessidade* dentro da *liberdade* do homem" (TOLEDO, 2003: 251).

Há na verdade uma dialéctica entre racionalidade e liberdade, cujo percurso é sempre, de resto, assaz árduo de gizar.

Seja como for, e como sucede em qualquer Sociedade Humana que se reja fundamentalmente pelo magno princípio da liberdade, esta tem de ser temperada,



nomeadamente e para o que nos interessa, pelo ingrediente da *segurança*. O que gera um *elo indissolúvel entre liberdade e segurança*, pois a inversa também é verdadeira: não existe autêntica segurança sem *liberdade*, dado que uma segurança férrea implica um total cerceamento da iniciativa, da mobilidade e até da própria privacidade dos visados.

### 3. EXCURSO SOBRE O VALOR "SEGURANÇA"

Ao equacionar o valor "*segurança*", como finalidade do Direito, tem-se fundamentalmente em atenção a *estabilidade* que resulta, para uma Sociedade Humana, do recíproco *conhecimento*, por banda dos seus membros, dos exactos poderes e deveres de cada um em cada momento. Este conhecimento permite a adequação dos comportamentos inter-humanos, por seu turno propiciadora da convivência social; tal adequação está indissolúvelmente ligada à *previsibilidade* daqueles comportamentos: sabendo com o que pode contar, do lado dos outros, cada membro da Sociedade ajusta automaticamente o seu comportamento enquanto elemento do grupo social. A segurança é também um valor fundamental prosseguido pelo Direito, porque, sem um mínimo de estabilidade, não há viabilidade real de manutenção duma Sociedade Política; a *importância* da segurança, enquanto finalidade do Direito, é afinal (e naturalmente) a resultante (ou somatório) da importância dos vários aspectos em que se desdobra o próprio *conceito* de segurança: a *estabilidade*, a *previsibilidade* e o *conhecimento*.

A *estabilidade*, desde logo ao nível da Sociedade Humana (*estabilidade grupal*), pode dividir-se em psicológica e situacional: a estabilidade psicológica social é, logicamente, a resultante das estabilidades psicológicas individuais, potenciadas pelo seu conjunto e transformadas na gestação de um clima de não ansiedade quanto ao desenrolar da vivência do corpo social; a estabilidade situacional social é o estado objectivo de equilíbrio duradouro, correspondente à perpetuação dum tipo de teia de relações, e modos de estar, estruturantes do figurino do próprio corpo social. Ao nível



individual, ou seja, no plano dos elementos humanos constitutivos da Sociedade (*estabilidade individual*), a estabilidade psicológica traduz-se na tranquilidade ou sossego, de cada indivíduo, relativamente à sua posição face à existência e ao devir da Sociedade onde se integra (designadamente pelo cálculo das actuações dos restantes membros da Sociedade); por seu turno, a estabilidade situacional individual resulta da tendencial manutenção dum determinado tipo de estatuto jurídico, apenas modificável, em termos normais, dentro de parâmetros circunscritos (sendo quaisquer alterações substanciais apenas admissíveis face a acontecimentos cuja amplitude e dignidade modificativas cabalmente as justifiquem).

A *previsibilidade* liga-se à inerente possibilidade do planeamento da vida, resultante da circunstância de, sobretudo na eventualidade da verificação de modificações de cariz "normal" (evoluções jurídicas correntes), as respectivas mudanças serem previsíveis: não se coadunariam, com os ditames da segurança, "surpresas legislativas" ultrapassadoras de certos limites (*previsibilidade do devir jurídico*). Por outro lado, a previsibilidade é um valor fundamental para se poder planear uma vida (seja uma vida individual, seja uma vida colectiva); e tem de ser atempada, já que uma previsibilidade injustificadamente ocorrente "apenas em cima dos acontecimentos" vê fortemente restringido o seu valor útil (*tempestividade da previsibilidade*).

Ao *conhecimento* liga-se a inerente certeza quanto às atitudes possíveis de adoptar, mediante a garantia do correcto conhecimento do Direito, pois nenhum elemento poderia sentir-se devidamente inserido numa Sociedade onde estivesse impossibilitado de aceder ao conhecimento da tessitura jurídica vigente. Como se vê, estão implicados, no conhecimento do Direito, dois vectores: de um lado, e desde logo, a *possibilidade de acesso ao conhecimento* do Direito (se este conhecimento for monopólio de certos membros da Sociedade, estes desfrutarão dum poderoso instrumento de dominação, nomeadamente pela potencial ou efectiva criação de constrangimentos relativamente aos demais); do outro lado, o conhecimento eficaz é somente o conhecimento *correcto* do Direito (aquele que se baseie em fontes informativas completas e inequivocamente fiáveis) — Sobre o valor "segurança", em



geral, com destacado enfoque no Direito Internacional, ver Oberleitner (OBERLEITNER, 2005: 185-203).

#### **4. COMO SE RELACIONAM, NO "ESPAÇO SCHENGEN", A LIBERDADE E A SEGURANÇA?**

Não falta quem tenha arguido que, no "Espaço Schengen", ocorre uma subestimação comparativa da vertente da *liberdade*,

há quem afirme que "mais segurança (ou seja, mais controlos nas fronteiras externas e suspensões da abolição de controlos nas fronteiras internas) pode levar a mais insegurança quanto ao direito fundamental da livre circulação de pessoas" (CARRERA, 2012: 25). Chegou mesmo a comentar-se que surgiu, "com a securitização da liberdade de locomoção, uma sucessão de práticas repressivas, que desafiam, de maneira contraditória, os princípios democráticos que a UE afirma defender" (FERREIRA, Luciano, 2011: 54).

A qual se traduziria essencialmente numa comparativa secundarização da protecção dos direitos fundamentais dos estrangeiros (os exteriores ao "Espaço Schengen"), principiando por uma tendencial focalização liminar dos referidos estrangeiros pela óptica da eventual imigração clandestina,

criticando a ênfase posta na imigração clandestina como ameaça securitária susceptível de repressão, há quem aduza que o imigrante ilegal "é apenas alguém que saiu do seu país de origem e não tem qualquer autorização para permanecer e trabalhar no país para onde se dirigiu" (FERREIRA, Susana 2013: 2). Um reparo, dentro da mesma linha genérica de ideias e centrado na desejabilidade do reconhecimento dos direitos do Homem aos imigrantes ilegais, é feito por Ikonomi (IKONOMI, 2013: 89-100, sobretudo p. 99).

Quando não mesmo pela óptica do crime transnacional organizado ou até do terrorismo — Cinoglu sublinha a importância dedicada pelo "Espaço Schengen" ao



combate ao terrorismo, ligando o incremento dessa importância ao rescaldo do período pós-11 de Setembro (Cinoglu e Altun, 2013).

Verificar-se-ia assim a colocação do acento tónico nos eventuais prevaricadores, deixando nalguma penumbra a devida salvaguarda dos direitos dos estrangeiros "de bem" (respeitadores da lei, quando não mesmo vítimas de crimes transfronteiriços).

Fazendo uma análise centrada em vítimas femininas, o que consubstanciaria menosprezo pelo direito à não discriminação sexual, chega a afirmar-se ser "a cooperação entre as autoridades locais e os grupos do crime organizado que tem facilitado o crescimento do tráfico sexual na Europa Ocidental" (MURPHY, 2013: 48).

Em suma e teorizando, o estrangeiro seria, em via de princípio, um potencial violador da lei, quando não mesmo um criminoso ou terrorista (ou seja, alvo duma quase espécie de "presunção *juris tantum*" em tal sentido...).

Perante uma interrogação, mediante a qual se pretendesse aferir sobre se o regime jurídico do "Espaço Schengen" veio afinal representar, para a respectiva área territorial, uma *liberdade aumentada por aumento da segurança* ou uma *liberdade diminuída por aumento da segurança*, parece que a resposta teria de consubstanciar-se no reconhecimento dum incremento de ambas. Com efeito, julgamos que não se tornaria viável o desaparecimento dos controlos nas fronteiras internas dessa área territorial (aumento da *liberdade* de circulação, por desaparecimento de entraves à mesma), sem que as fronteiras externas fossem reforçadas (aumento da *segurança*), dado que a respectiva transposição passaria a equivaler, em certos casos, ao atravessamento duma série de fronteiras internas (dantes sujeitas aos respectivos controlos individuais).

Longe embora de negar que se trata dum *tema de muito difícil solução*, gostaríamos todavia de acrescentar algo mais. Assumindo que a liberdade e a segurança se perfilam como dois possíveis valores ou finalidades do Direito do "Espaço



Schengen", cabe então perguntar como deve processar-se a compatibilização desses valores. Respondemos que tal haverá de passar pelo filtro da *racionalidade*; e que, *in abstracto*, é impossível afirmar que uma das finalidades deva sistematicamente sobrepor-se à outra. O critério operativo da racionalidade terá de exercer-se *in concreto*, instituto a instituto, figura a figura, norma a norma. E isto, porque a característica do "*racional*" é algo que não pode delinear-se *in abstracto*, mas sim perante os diferentes casos, perante as diversas hipóteses, a que o Direito do "Espaço Schengen" tem de dar resposta.

Mas, indo um pouco mais longe, fará realmente sentido colocar a questão em termos de *liberdade vs. segurança*? Dum certo ponto de vista, parece com efeito ter de responder-se afirmativamente, na medida em que as exigências de segurança limitariam as liberdades dos indivíduos. Mas é possível assumir uma óptica contrária, bastando ponderar que, sem segurança, não existe verdadeira liberdade (ninguém pode sentir-se propriamente livre, caso se encontre sujeito a uma acrescida potencialidade de perpetração de delitos, de degradação das suas condições materiais de vida por uma incontrolada concorrência de pessoas dispostas a ser sobre-exploradas por ausência de outros horizontes, por pessoas forçadas a viver a marginalidade por inexistência de alternativas, etc.

Seja como for, tudo reside, no fundo e fazendo um balanço, na imposição jurídica dum equilíbrio, face a cada circunstancialismo concreto, entre as adequadas doses de liberdade e de segurança; e, quiçá mais importante ainda, numa leal, solidária e rigorosa execução das pertinentes disposições de Direito, quer por banda das autoridades dos Estados envolvidos, quer por banda dos intervenientes nas respectivas relações jurídicas ou actividades materiais. É que, amiúde, as opiniões e até posturas críticas que se vêem veiculadas, não dizem propriamente respeito à tessitura jurídica formal do Direito do "Espaço Schengen", mas sim a deficiências ou mesmo deliberadas entorses de aplicação das normas em apreço, privilegiando indevidamente em casos contados, conforme circunstâncias ou conveniências puramente políticas, a liberdade em detrimento da segurança juridicamente devida, ou então a segurança em detrimento da liberdade juridicamente devida.





## CONCLUSÕES

I. O chamado "Espaço Schengen" visou materializar uma livre circulação de pessoas e bens no território europeu, envolvendo um conjunto de Estados que, na sua larga maioria, pertencem simultaneamente à União Europeia.

II. Dum ponto de vista do regime jurídico estatuído, verifica-se que o Direito do "Espaço Schengen" veio criar uma importante dimensão *securitária*, incidente tipicamente nos estrangeiros (oriundos do exterior a esse Espaço) que pretendem aceder ao dito Espaço.

III. Ao mesmo tempo, a vertente da *liberdade* dos indivíduos legalmente presentes no "Espaço Schengen viu-se incrementada, com a abolição dos controlos nas fronteiras internas deste Espaço.

IV. É todavia delicada a resposta à questão de saber se existe mais liberdade ou mais segurança, ou ambas, no "Espaço Schengen". Dum ponto de vista do *regime jurídico estatuído*, atrevemo-nos a julgar que, sem prejuízo de se encontrar naturalmente centrado na tutela dos interesses dos elementos desse Espaço, se procurou lograr um equilíbrio global entre liberdade e segurança.

V. Mas o que verdadeiramente interessa, por corresponder ao critério operativo da racionalidade, é procurar respostas *in concreto*, instituto a instituto, figura a figura, norma a norma; é que a característica do "*racional*" é algo que não pode delinear-se *in abstracto*, mas sim perante os diferentes casos a que o Direito do "Espaço Schengen" tem de dar resposta.

VI. Por outro lado, e pelo menos tão importante como traçar disposições jurídicas boas ou até mesmo "irrepreensíveis" (formalmente e/ou materialmente), será verificar-se uma leal, solidária e rigorosa execução delas, seja pelas autoridades dos Estados envolvidos, seja pelos intervenientes nas relações jurídicas ou actividades materiais assim disciplinadas.



VII. Em suma, e quanto aos resultados da *aplicação* do regime jurídico do "Espaço Schengen", julgamos que se imporá esperar mais algum tempo, para poderem extrair-se conclusões mais seguras, e que naturalmente se desejam concludentes; sem embargo e seja como for, insistimos em que qualquer execução (total ou parcialmente) distorcida do Direito do "Espaço Schengen", privilegiando a segurança em prejuízo da liberdade, ou vice-versa, acabaria por redundar na destruição (total ou parcial) de ambas, pois num Espaço sem liberdade não pode haver autêntica segurança, assim como num Espaço sem segurança não pode haver verdadeira liberdade.



## REFERÊNCIAS

ALMOGUERA CARRERES, Joaquín. (2002). **Lecciones de Teoría del Derecho**. 3.ed. Madrid: Reus.

ATIENZA, Manuel, e RUIZ MANERO, Juan. (2007). **Las piezas del Derecho: Teoría de los enunciados jurídicos**. 4.ed. Barcelona: Ariel.

BERGEL, Jean-Louis. (2012). **Théorie générale du droit**. 5.ed. Paris: Dalloz.

BERTONCINI, Yves. (2011). **Les migrants, 'l'espace Schengen' et la solidarité européenne**", "Notre Europe: Le mot de Notre Europe. Disponível em: <[http://www.notre-europe.eu/uploads/tx\\_publication/Le\\_mot\\_de\\_Notre\\_Europe\\_Juin\\_2011\\_Schengen\\_02.pdf](http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Le_mot_de_Notre_Europe_Juin_2011_Schengen_02.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

BEST, Marina. (2013). The Ethnic Russian Minority: A Problematic Issue in the Baltic States. **Verges: Germanic & Slavic Studies in Review**, v. 02, n. 01, pp. 33-41.

BRADY, Hugo. (2012). **Saving Schengen: How to protect passport-free travel in Europe, Centre for European Reform**. Disponível em: <[http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp\\_041\\_km-6422.pdf](http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/rp_041_km-6422.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

CARRERA, Sergio. (2012). An Assessment of the Commission's 2011 Schengen Governance Package: Preventing abuse by EU member states of freedom of movement? **CEPS Papers in Liberty and Security in Europe**, n. 47, March. Disponível em: <<http://www.ceps.eu/book/assessment-commission%E2%80%99s-2011-schengen-governance-package-preventing-abuse-eu-member-states-free>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

CİNOGLU, Huseyin; ALTUN, Nurullah. (2013). Terrorism, International Migration and Border Control. **European Scientific Journal**, v. 09, n. 20.

DEITOS, Marc Antoni. (2012). A União Europeia e o Acervo de Schengen: Entre a evolução criativa e a fragmentação destrutiva. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 01, n. 02, pp. 258-271.

FALZEA, Angelo. (2008). **Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto**. 6.ed. Milano: Giuffrè.

FERREIRA, Luciano Vaz. (2011). A securitização da cooperação para o controle de fronteiras da União Européia. **Lex Humana**, v. 3, n. 2, pp. 40-58.



FERREIRA, Susana de Sousa. (2013). Imigração. Uma ameaça securitária para a Europa? **Jornal de Defesa e Relações Internacionais**. Disponível em: <<http://database.jornaldefesa.pt/geopolitica/JDRI%20022%20210113%20imigração.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2013.

HERLIN-KARNEL, Ester. (2013). Denmark and the European Area of Freedom, Security and Justice: A Scandinavian Arrangement. **Amsterdam Law Forum**, v. 5, n. 1, pp. 95-105.

IKONOMI, Luljeta. (2013). Human Rights of Irregular Immigrants: A Challenge for the Universality of Human Rights. **Academicus: International Scientific Journal**, n. 8, pp. 89-100.

IVANOFF, Ivan Vasile. (2013). Arbitrariness, Subcategory of the Abuse of Authority, as a Pathological Manifestation of Public Function. **Valahia University Law Study: Supplement**, Conference Paper Supplement of Valahia University Law Study, Târgoviste, Bibliotheca, pp. 188-193

LERUTH, Benjamin. (2013). Differentiated Integration and the Nordic States: The Case of Norway. **ISL Working Papers**, v. 2, n. 24.

MAGNÚSSON, Magnús Árni. (2013). Taking its place in Europe: Iceland's long road to its EU application. **Jean Monnet Occasional Papers**. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3196388/Taking\\_its\\_place\\_in\\_Europe-Iceland's\\_long\\_road\\_to\\_its\\_EU\\_application](http://www.academia.edu/3196388/Taking_its_place_in_Europe-Iceland's_long_road_to_its_EU_application)>. Acesso em: 14 ago. 2013.

MORELLI, Vincent. June 25, 2013: Cyprus: Reunification Proving Elusive, CRS Report for Congress, **Congressional Research Service**, in: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41136.pdf> (consultado em 27 de Agosto de 2013)

MUNKØE, Malthe. January 2012: The 2011 "Debacle over Danish Border Control: A Mismatch of Domestic and European Games", **EU Diplomacy Papers**, in: [http://aei.pitt.edu/33456/1/EDP\\_1\\_2012\\_Munkoe.pdf](http://aei.pitt.edu/33456/1/EDP_1_2012_Munkoe.pdf) (consultado em 15 de Agosto de 2013)

MURPHY, Allison. (2013). Sex Trafficking and a Gender Based Approach to EU Immigration Policy. **API: Mémoires / PIA: Research Papers**. Disponível em: <<http://www.ruor.uottawa.ca/en/bitstream/handle/10393/24187/MURPHY%2c%20Allison%2020131.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 ago. 2013.

OBERLEITNER, Gerd. Apr.-June 2005: "Human Security: A Challenge to International Law?", **"Global Governance"**, Vol. 11, Issue 2, pp. 185-203

ORTIZ, Laure. 1998: "Le pouvoir et la liberté dans le discours de la servitude volontaire d'Estienne de la Boétie", in AAVV: Pouvoir et liberté: Études offertes à Jacques Mourgeon, Bruxelles, Bruylant, pp. 81-115



ABEL LAUREANO & ALTINA RENTO

PARKES, Roderick. May 2011: "Punitive European Policy: A View from the North", "Notes internacionais CIDOB", Nº 30, in:  
[http://www.cidob.org/en/content/download/26790/324252/file/NOTES+30\\_PARKES.pdf](http://www.cidob.org/en/content/download/26790/324252/file/NOTES+30_PARKES.pdf) (consultado em 15 de Agosto de 2013)

PASCOUUAU, Yves. 31.January.2012: "The Schengen evaluation mechanism and the legal basis problem: Breaking the deadlock", "EPC Policy Briefs", in:  
[http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/136567/ipublicationdocument\\_single\\_document/115e28b8-b547-4210-a8a8-1bcbbf90654c/en/pub\\_1408\\_the\\_schengen\\_evaluation\\_mechanism.pdf](http://kms1.isn.ethz.ch/serviceengine/Files/ISN/136567/ipublicationdocument_single_document/115e28b8-b547-4210-a8a8-1bcbbf90654c/en/pub_1408_the_schengen_evaluation_mechanism.pdf) (consultado em 15 de Agosto de 2013)

PAWLOWSKI, Hans-Martin. 1999: *Methodenlehre für Juristen: Theorie der Norm und des Gesetzes*, 3.Auflage, Heidelberg, C. F. Müller

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. 2012: *Teoría del Derecho: Una concepción de la experiencia jurídica*, 11ª ed., Madrid, Tecnos

ROLLAND, Patrice.1998: "Du délit d'opinion dans la démocratie française", in AAVV: *Pouvoir et liberté: Études offertes à Jacques Mourgeon*, Bruxelles, Bruylant, pp. 645-670

SARRÓ, Ramon, e MAPRIL, José. Abril 2011: "'Cidadãos e Súbditos': Imigração, Cidadania e o Legado colonial na Europa contemporânea", "Migrações: Revista do Observatório da Imigração", Nº 8, pp. 27-34, in:  
[http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista\\_8/Migracoes\\_8web27a34.pdf](http://www.oi.acidi.gov.pt/docs/Revista_8/Migracoes_8web27a34.pdf) (consultado em 15 de Agosto de 2013)

SILVA, Wanise Cabral, e AMARAL, Nemo de Andrade do. jul. 2013: "A Imigração na Europa: A ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias", "Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos", Nº 66, pp. 235-259, in:  
<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/download/2177-7055.2013v34n66p235/25067> (consultado em 13 de Agosto de 2013)

SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. set.-dez 2011: "Direitos Humanos e sua Possibilidade de Exercício frente ao Acordo de Schengen", "NEJ (Novos Estudos Jurídicos)", Vol. 16, Nº 3, pp. 345-360, in:  
<http://siaiweb06.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/3417/2123> (consultado em 15 de Agosto de 2013)

TERRE, François. (2012). **Introduction générale au droit**. 9.ed. Paris: Dalloz.

TOLEDO, Cláudia. (2003). **Direito Adquirido e Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Landy.

ZAIOTTI, Ruben. (2011). The Beginning of the End? The Italo-French Row over Schengen and the Lessons of Past 'Crises' for the Future of Border Free Europe. **EUCE**



ABEL LAUREANO & ALTINA RENTO

**Occasional Papers**, n. 12. Disponível em:

<[http://www.academia.edu/1591178/\\_The\\_Beginning\\_of\\_the\\_End\\_The\\_Italo-French\\_Row\\_over\\_Schengen\\_and\\_the\\_Lessons\\_of\\_Past\\_Crises\\_for\\_the\\_Future\\_of\\_Border\\_Free\\_Europe](http://www.academia.edu/1591178/_The_Beginning_of_the_End_The_Italo-French_Row_over_Schengen_and_the_Lessons_of_Past_Crises_for_the_Future_of_Border_Free_Europe)>. Acesso em: 15 ago. 2013.

**Recebido em 31 de agosto de 2013.**

**Aceito em 10 de janeiro de 2015.**



## **O PAPEL DA GUERRA DE BIAFRA NA CONSTRUÇÃO DO ESTADO NIGERIANO: DA INDEPENDÊNCIA À SEGUNDA REPÚBLICA (1960-1979)**

## **THE ROLE OF THE BIAFRA WAR IN THE NIGERIAN STATE BUILDING: FROM INDEPENDENCE TO THE SECOND REPUBLIC (1960-1979)**

**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

Doutorando em Ciência Política (UFRGS)

E-mail: oliveiragz@gmail.com

**RESUMO:** A Nigéria se tornou independente em 1960, após um longo processo de negociação com a metrópole. Ao longo desse processo foram promulgadas três Constituições, que, apesar de transferirem a administração para os nigerianos, foram responsáveis pela institucionalização de uma fragmentação interna do país nascente. A Nigéria se estruturou como uma federação composta por três regiões autônomas, subordinadas a um governo central fraco. Poucos anos após a independência, em 1967, houve a eclosão de uma guerra civil, a Guerra de Biafra, originada pela intenção da região sudeste do país de se tornar independente. A guerra se estendeu até 1970 e, apesar do amplo apoio internacional conseguido pelos secessionistas, o governo federal saiu vitorioso do conflito. Este trabalho busca analisar o papel da Guerra de Biafra, e da vitória do governo central, na consolidação do Estado nigeriano. Apoia-se, para tanto, nos trabalhos de Herbst (2000), Tilly (1996), Hui (2005) e, sobretudo, Castellano (2012), para a análise do processo de formação do Estado e do sistema interafricano. Conclui-se, assim, que a vitória do governo federal no conflito de Biafra foi essencial para o processo de construção do Estado nigeriano, assim como o foram as reformas aplicadas na década que se seguiu à guerra.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Nigéria - Guerra de Biafra - Construção do Estado*



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

**ABSTRACT:** Nigeria became independent in 1960, after a long process of negotiation with the metropolis. Throughout this process three constitutions were enacted, which, despite having transferred the administration to the Nigerians, were responsible for the institutionalization of the nascent country's internal fragmentation. The country was structured as a federation comprising three autonomous regions, subject to a weak central government. A few years after independence, in 1967, there was the outbreak of a civil war, the Biafra war, caused by the intention of the southeast region of the country to become independent. The war lasted until 1970 and, despite broad international support achieved by secessionists, the federal government emerged victorious from the conflict. This paper analyzes the role of the Biafra War and the victory of the central government in the Nigerian process of statebuilding. It utilizes the works of Herbst (2000), Tilly (1996), Hui (2005) and especially Castellano (2012) for the analysis of state formation process and of the interafrican system. Thus, it is concluded that the victory of the federal government in the Biafra conflict was essential to the construction process of the Nigerian state, as were the reforms implemented in the decade that followed the war.

**KEYWORDS:** *Nigeria - Biafra War - Statebuilding.*





## **INTRODUÇÃO**

A Nigéria possui mais de 170 milhões de habitantes, sendo o país mais populoso do continente africano e o sétimo mais populoso do mundo. A população nigeriana é composta por mais de 250 grupos étnicos diferentes, que se dividem em quatro grandes grupos: os Hausa e os Fulani, predominantes no Norte e majoritariamente muçulmanos, que representam aproximadamente 29% da população; os Iorubas, no Sudoeste, que se dividem entre praticantes da religião tradicional Ioruba, cristãos e muçulmanos, constituindo 21% da população; e os Igbos, no Sudeste, predominantemente cristãos, e que representam cerca de 18% da população (CIA, 2012).

Após um processo que se seguiu à Segunda Guerra Mundial, o qual compreendeu a promulgação de diversas Constituições (1947, 1951 e 1954) e a progressiva transferência do poder dos britânicos para os nigerianos, a Nigéria se tornou oficialmente independente, com as fronteiras atuais, em 1960. Como resultado dos anos de colonização e, sobretudo, das Constituições promulgadas durante o processo de independência, o país nascente foi marcado por uma forte fragmentação interna, em que as disputas políticas foram transfiguradas em disputas étnico-regionais. A Nigéria se constituiu como um país, mas não possuía uma nação (BRUCAN, 1974; FALOLA; HEATON, 2008).

Como resultado dessa fragmentação interna, poucos anos depois da independência, em 1966, dois golpes militares sucessivos ocorreram e, no ano seguinte, eclodiu a Guerra de Biafra, mais conhecida como Guerra Civil Nigeriana. O conflito, que ameaçou seriamente a existência do Estado nigeriano, foi um dos mais sangrentos do continente africano (CASTELLANO, 2012), tirando as vidas de mais de 1 milhão de africanos. Além disso, foi o primeiro conflito de grandes proporções em que os dois lados eram comandados exclusivamente por generais e oficiais africanos (CLAYTON, 1999), ainda que ambos contassem com apoio de conselheiros e armamentos das potências ocidentais. Ao final de quase três anos de combate, o



governo federal nigeriano conseguiu derrotar os secessionistas, pondo fim ao conflito em 1970.

A Nigéria viveu, na década seguinte à da sua guerra civil, o auge de sua política externa. Ao longo dos anos 1970 o país alcançou o auge de sua projeção internacional, tendo se tornado a vanguarda na luta contra o colonialismo no continente africano (MTHEMBU-SALTER, 2009), tendo sido capaz de congrega os demais países da região através da formação da ECOWAS e tendo logrado realizar uma transição democrática, passando a ser governada por um governo civil eleito a partir de 1979.

Este artigo, nesse sentido, busca compreender o papel da Guerra de Biafra na construção do Estado nigeriano, de sua independência até o início da segunda República, em 1979. Para tanto, ele está dividido em quatro partes, além desta introdução e da conclusão. A primeira parte faz uma revisão histórica do processo que levou a Nigéria à sua independência e posteriormente à eclosão da Guerra Civil. A segunda parte analisa o desenvolvimento do conflito. A terceira parte, por sua vez, analisa as medidas adotadas pelo governo nigeriano nos anos que se seguiram à guerra, bem como os seus avanços e retrocessos. Por fim, busca sintetizar, a partir da estrutura utilizada por Castellano (2012) em seu trabalho, a importância das medidas adotadas para a construção do Estado nigeriano.

Espera-se, através dessa análise, mostrar que a vitória do governo federal na Guerra de Biafra foi fundamental para impedir que o Estado nigeriano se esfacelasse, mas que ela não foi capaz de fazê-lo sozinha. Nesse sentido, parte das medidas adotadas e implementadas ao longo da década seguinte se mostraram de fundamental importância para a manutenção do Estado nigeriano. Por outro lado, busca-se demonstrar que, apesar do avanço na construção do Estado atingida na década de 1970, parte das medidas adotadas e do comportamento dos governos nigerianos foram responsáveis por enfraquecer o Estado, o qual mantém-se bastante fragmentado internamente, ainda que não tenha sofrido mais ameaças (internas ou externas) significativas à sua integridade territorial (ZINN, 2005).



**DA COLÔNIA À GUERRA CIVIL**

O processo que culminou na independência nigeriana teve início pouco depois da Segunda Guerra Mundial. Entre 1947 e 1954, em resposta às crescentes demandas de grupos nacionalistas nigerianos, três Constituições foram promulgadas, dando mais poderes legislativos aos nigerianos e aproximando-os, cada vez mais, de um autogoverno. Apesar dessa transferência paulatina de poder para os nigerianos, as Constituições foram fundamentais para fragmentar ainda mais o país nascente, que passava a possuir uma estrutura federativa, com três regiões dotadas de grandes poderes e autonomia, e um governo central enfraquecido. A Nigéria, assim, se tornou um Estado independente em outubro de 1960, com grande fragmentação interna e sem uma identidade nacional consolidada (BRUCAN, 1974; FALOLA; HEATON, 2008).

O sistema federativo que foi instituído na Nigéria se tornou bastante disfuncional ao longo da década de 1960. As regiões eram totalmente independentes umas das outras, com os governos regionais sendo responsáveis, isoladamente, pela cobrança de impostos de importação e de exportação, e mantendo representações diplomáticas independentes em Londres (FALOLA; HEATON, 2008; WRIGHT; OKOLO, 1999). Como resultado, cada uma das três regiões produziu seu próprio partido político dominante, ligados fortemente a questões étnicas, que passaram a disputar o poder tanto em nível regional, quanto em nível federal, em uma tentativa de controlar os recursos nigerianos e, conseqüentemente sua distribuição entre as regiões (FALOLA; HEATON, 2008). Havia, assim, um receio entre os grupos majoritários em cada região de serem dominados pelos partidos das demais regiões, uma vez que estes poderiam, dessa forma, redirecionar os recursos para suas respectivas regiões.

A Constituição vigente à época da independência nigeriana determinava que a distribuição das receitas nacionais e dos assentos na Câmara dos Deputados seria proporcional ao tamanho da população de cada região (com base em um censo que havia sido realizado entre 1952 e 1953), o que dava ampla maioria para a região Norte – e, no caso, para o Northern People’s Congress (NPC), o partido mais forte da região –



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

, que reunia mais de 50% da população (LOVEJOY, 1992). Como consequência disso, surgiram diversas divergências entre o NPC e o National Council of Nigerian Citizens (NCNC) – cuja base de apoio era a região Leste –, que compunham uma coalizão no governo federal desde a independência, e dentro do Action Group (AG) – cuja base de apoio era a região Oeste –, e que levaram à divisão do partido.

Em 1962 foi realizado um novo censo, que tinha a intenção de atualizar os dados populacionais nigerianos e que, conseqüentemente, poderia afetar a distribuição de recursos federais e de assentos na Câmara de Deputados Federal nigeriana. O resultado desse censo, entretanto, foi claramente fraudado, sobretudo pelas regiões do Sul, em uma tentativa diminuir o peso da região Norte. O governo federal não aceitou o resultado, encomendando um novo censo para o ano seguinte (FALOLA; HEATON, 2008; LOVEJOY, 1992; MEREDITH, 2006). Os resultados do censo realizado em 1963 apontavam para um crescimento geral da população nigeriana, e apesar de, assim como no censo anterior, haver indícios claros de fraude, eles foram ratificados, com o Norte mantendo sua preponderância sobre as outras regiões. Por conta disso, a coalizão entre NPC e NCNC, que já estava enfraquecida, colapsou totalmente (NUGENT, 2004). Ainda no mesmo ano, foi decidida, através de um plebiscito, a criação de uma quarta região, a partir da divisão da região Oeste (LOVEJOY, 1992).

No ano seguinte, em 1964, foram realizadas eleições federais. Foram criadas duas coligações de partidos, a United Progressive Grand Alliance (UPGA), composta pelo NCNC, pelo AG, pelo Northern Elements Progressive Union (NEPU) e por outros partidos minoritários do Norte, e a Nigerian National Alliance (NNA), composta pelo NPC, Nigerian National Democratic Party (NNDP) e por partidos menores do Sul. O período de campanha foi bastante conturbado, com grande perseguição e ataques aos partidários e candidatos da UPGA. Vários deles foram presos sob acusações infundadas ou tiveram suas candidaturas impugnadas sem maiores explicações. Ao final das eleições, ocorridas em 30 de dezembro de 1964, a NNA havia conquistado 198 dos 312 assentos na Assembleia Federal (ABEGURIN, 2003), sendo 162 destes representados pelo NPC (LOVEJOY, 1992).



Em outubro do ano seguinte, foram realizadas eleições na região Oeste, as quais, em grande medida, foram uma repetição das eleições federais, com os partidários e candidatos da UPGA sendo perseguidos. Além disso, a UPGA passou por uma cisão interna, devido a uma divergência entre o AG e o NCNC sobre a divisão dos assentos da Assembleia Regional. Quando os resultados das eleições foram divulgados, ambos os lados declararam vitória, e a população tomou as ruas, em protesto. Um clima de violência se seguiu nos meses de novembro e dezembro daquele ano, marcado por vários conflitos entre partidários da UPGA e a polícia (MEREDITH, 2006).

Frente à instabilidade da Primeira República, um grupo de militares realizou um golpe em janeiro de 1966, matando o primeiro-ministro Tafawa Balewa, o premiê da região Oeste, Samuel Akintola, e o da região Norte, Ahmadu Bello, assim como diversos oficiais militares do Norte (NUGENT, 2004). O poder foi então assumido pelo comandante das Forças Armadas nigerianas, Major General John Aguiyi-Ironsi, uma das lideranças golpistas. Ele proibiu os partidos políticos, e estabeleceu governantes militares em cada uma das regiões, além de ter abolido o sistema federativo, substituindo-o por um sistema unitário, impondo tanto aos militares quanto ao serviço público a integração e a subordinação à administração central. Para o Norte isso configurava uma afronta direta, uma vez que a região, aos seus olhos, passaria a ser administrada por servidores públicos e ocupada por militares do Sul. Conseqüentemente, suas atitudes no poder levaram grande parcela das populações do Norte a ver o seu governo como parte de um plano dos oficiais do Sul (sobretudo os Igbo), de subjugar a porção setentrional do país (FALOLA; HEATON, 2008).

Como resposta, um grupo de oficiais e suboficiais do Norte organizou um contragolpe em julho de 1966, capturando e matando Ironsi, e instituindo o Tenente Coronel Yakubu Gowon como chefe de Estado e comandante supremo das Forças Armadas (SIOLLUN, 2009). Sua primeira medida foi a revogação do decreto que abolia o federalismo, voltando o país a ser dividido em uma estrutura com quatro regiões. Apesar do sucesso aparente do contragolpe em reassumir o comando do país, na região Leste, o então governante militar, que havia sido empossado por Ironsi, o



Tenente Coronel Emeka Ojukwu, recusava-se a reconhecer o governo de Gowon (MEREDITH, 2006).

Após o contragolpe, a situação dos Igbos tornou-se bastante preocupante. Com níveis educacionais mais altos, esses eram vistos na região Norte como uma ameaça, pois representavam uma competição mais qualificada no mercado de trabalho (NUGENT, 2004). Uma série de ataques, sobretudo em setembro de 1966, principalmente na região Norte, contra Igbos e outros povos do Leste, fomentada por rumores de ataques a populações do Norte ocorridas no Leste, levou à morte de mais de 80.000 cidadãos do Leste, e gerou um sentimento de vingança contra os povos do Norte que viviam no Leste (LOVEJOY, 1992). Como resultado desse período de violência, entre 1966 e 1967, grande parte das populações do Leste que viviam no Norte voltou para a sua região de origem, e as populações originárias do Norte fizeram o mesmo (FALOLA; HEATON, 2008).

No início de 1967, foi realizado um encontro em Gana, entre Gowon e Ojukwu, em uma tentativa de buscar uma solução para a violência vivida pelo país. Enquanto Ojukwu considerava a possibilidade de secessão da região Leste, Gowon buscava a manutenção desta como parte da federação. O encontro, no entanto, não resultou em um acordo claro, e enquanto Gowon acreditava ter conseguido manter o Leste como parte da federação, Ojukwu acreditava ter liberdade total no governo do Leste, inclusive para, eventualmente, separar-se da federação (NUGENT, 2004). O governante do Leste anunciou que a partir de abril daquele ano a região passaria a ser administrada independentemente, uma vez que todas as receitas que antes eram repassadas ao governo federal, sobretudo aquelas oriundas do petróleo, seriam apropriadas pelo governo regional. Gowon respondeu a essa medida com um bloqueio da costa e com uma série de sanções econômicas contra a região. Em uma tentativa de enfraquecer o movimento pró-secessão na região, Gowon anunciou, em 27 de maio de 1967, a criação de oito novos estados, a partir da divisão das regiões existentes (dividindo a região Leste em três) (RUBENZER, 2007). Seu anúncio foi ignorado por Ojukwu e, três dias, depois ele declarou a independência da região Leste, renomeando-a República Independente de Biafra (ZINN, 2005).



**A GUERRA CIVIL NIGERIANA**

Antes de analisarmos o conflito em si, é importante entendermos quais foram as motivações do governo da região Leste para buscar a secessão. O principal motivo, de acordo com o governo Ojukwu, seriam os repetidos ataques contra populações Igbos na região norte, e a incapacidade do governo federal de detê-los. A questão mais determinante para a declaração de independência, todavia, era econômica, e estava relacionada ao petróleo. A produção, que em 1958 era de 5.000 barris por dia, atingiu a marca de 415.000 barris por dia em 1968, respondendo, à época, por um terço das exportações nigerianas (NUGENT, 2004). Além disso, havia um grande descontentamento com a divisão dos lucros do petróleo. Pela fórmula então vigente, o governo federal recolhia os lucros e os royalties da produção de petróleo, redistribuindo apenas uma parcela para as demais regiões. Assim, a região Leste, que concentrava cerca de 70% das reservas, ficava com apenas um terço dos lucros, o que reforçava a ideia de secessão, já que uma eventual independência permitiria à região o controle total das receitas da produção petrolífera (ABEGUNRIN, 2009).

A Guerra de Biafra começou oficialmente em julho de 1967. O primeiro movimento do governo federal foi usar as forças da Marinha para realizar um bloqueio marítimo e atacar e capturar a cidade costeira de Bonny, onde estava localizada a única refinaria de petróleo nigeriana (RUBENZER, 2007). A captura da cidade foi muito importante para as forças federais. Primeiro, pois impedia que os secessionistas usassem a produção e exportação de petróleo como forma de financiar o conflito. Segundo, porque a tomada de Bonny, que ficava em uma posição intermediária entre o Atlântico e a cidade de Port Harcourt, a mais central e populosa da região secessionista, impedia o governo de Biafra usasse o porto da cidade para receber mantimentos e armamentos (CLAYTON, 1999).

Em um primeiro momento, o objetivo principal das Forças Armadas de Biafra era proteger as cidades mais importantes, os recursos e a infraestrutura de transporte da região. Após perder Bonny, no início de agosto de 1967, as forças secessionistas



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

realizaram um ataque surpresa, tomando parte do território do governo central. As cidades de Benin e Ore, muito próximas à capital federal, Lagos, foram controladas pelas forças de Biafra, e os secessionistas usaram sua limitada Força Aérea para bombardear a capital (RUBENZER, 2007). As forças do governo federal se reorganizaram e em meados do mês de agosto começaram uma contraofensiva, conseguindo retomar a cidade de Ore e forçar o retorno das forças rebeldes para Biafra. Após obter sucesso em retomar os territórios federais, as Forças Armadas nigerianas lançaram uma série de ataques ao território de Biafra. Atacando em duas frentes diferentes, as forças federais conseguiram, ainda em agosto de 1967, tomar as cidades de Calabar, próxima à fronteira com Camarões, e Enugu, a capital de Biafra. A partir de dezembro daquele ano, as forças do governo federal realizaram diversos ataques à cidade de Onitsha, próxima a Enugu, conseguindo capturá-la em março de 1968 (CLAYTON, 1999).

O governo federal, que preferia ver o conflito como uma “ação policial”, e não como uma guerra, adotou uma série de medidas que visavam a abreviar o conflito através do enfraquecimento da economia de Biafra. Assim, além dos bloqueios naval e terrestre, que restringiam qualquer forma de comércio exterior de Biafra, no início de 1968 Gowon anunciou a adoção de novas notas da libra nigeriana, o que gerou um rápido esgotamento nos recursos dos secessionistas, além de um aumento significativo na inflação e a escassez de alimentos (FALOLA; HEATON, 2008). O objetivo do governo federal, com essas medidas, era criar insatisfação entre os grupos minoritários que estavam englobados em Biafra, levando-os, assim, a levantar-se contra o governo secessionista. Rapidamente as medidas adotadas pelo governo federal levaram a uma fome generalizada em Biafra, o que contribuiu para que Ojukwu e outros líderes biafrenses reforçassem a defesa de que o conflito se tratava de um genocídio das populações Igbos (ZINN, 2005).

Inicialmente, Biafra possuía pouco apoio internacional, enquanto o governo federal contava com o apoio da Organização da Unidade Africana (OUA), que havia reconhecido a Guerra Civil como um conflito interno do Estado nigeriano; da URSS, que forneceu equipamentos e armamentos; e do Reino Unido, ainda que de forma





hesitante. A partir de 1968, entretanto, o governo de Biafra intensificou as investidas diplomáticas e publicitárias, tentando atrair apoiadores que se sensibilizassem com a ideia de genocídio Igbo, e a situação começou a se alterar. Enquanto governos de Tanzânia, Gabão, Costa do Marfim e Zâmbia reconheceram oficialmente o governo de Biafra, outros países como França, Israel, África do Sul, Rodésia, China, Espanha e Portugal expressaram seu apoio político a ele. Alguns destes (França, Costa do Marfim, Gabão, Israel, Espanha, China e Portugal) ainda foram além, sendo responsáveis por fornecer armas e equipamentos para as forças secessionistas (RUBENZER, 2007; MTHEMBU-SALTER, 2009).

Em 15 de maio de 1968, Gowon e Ojukwu se reuniram em Kampala, Uganda, em uma tentativa de pôr fim ao conflito. O posicionamento dos dois líderes, entretanto, deixou patente que seria impossível chegar a um acordo político para a questão (RUBENZER, 2007). Apenas três dias depois, as forças do governo federal conseguiram tomar Port Harcourt e, durante os dois meses seguintes, seguiram avançando, tomando as cidades de Aba em agosto e Owerri em setembro. Após sucessivas derrotas e a declaração de Ojukwu de que as forças de Biafra usariam táticas de guerrilha (RUBENZER, 2007), entre o final de 1968 e abril de 1969, as forças secessionistas organizaram uma nova onda de ataques, na qual também foram usados aviões fornecidos por um apoiador sueco de Biafra, e conseguiram retomar a cidade de Owerri (CLAYTON, 1999).

Ao final de 1969, o governo federal conseguiu avançar ainda mais, tomando a cidade de Ebocha, e estabelecendo um corredor de comunicação entre Enugu e Port Harcourt, dividindo o território secessionista em dois e decretando o início do colapso de Biafra (CLAYTON, 1999). No início de 1970, as forças do governo federal conseguiram, por fim, retomar Owerri, dominando completamente o território secessionista. Ojukwu fugiu para a Costa do Marfim, deixando o Major General Phillip Effiong em seu lugar. Effiong foi responsável por assinar a rendição dos secessionistas, dando fim oficialmente à Guerra de Biafra (FALOLA; HEATON, 2008). Frente às acusações sofridas pelo governo federal da Nigéria de que a guerra se tratava de um genocídio dos Igbos, Gowon permitiu que um grupo de observadores internacionais



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

acompanhasse o processo de rendição, a fim de verificar evidências que comprovassem essas acusações. Por fim, os observadores relataram não haver nenhum indício de genocídio ou destruição sistemática de propriedades Igbo, desmentindo os rumores existentes (LOVEJOY, 1992).

### ***O PÓS-GUERRA E A DÉCADA DE 1970***

O período que se seguiu a partir de 1970 também foi marcado por um fortalecimento do governo central, em detrimento dos diferentes estados nigerianos. Nesse sentido, uma das primeiras mudanças ocorridas no pós-guerra foi a efetiva implementação dos novos estados que haviam sido criados ainda em 1967 e que, até então, em virtude da guerra, não haviam sido efetivamente adotados.

Com o fim da guerra, teve início um período de reconstrução nacional. Nesse contexto, o governo federal garantiu que não haveria retaliações aos Igbo, e que estes não seriam tratados como inimigos derrotados. Foram lançados programas federais que visavam à reintegração dos secessionistas ao Estado nigeriano. Rapidamente servidores públicos reassumiram seus postos nos governos regionais e federal, militares foram integrados à estrutura das forças armadas federais e as propriedades de Igbo no Norte e em outras regiões do país foram devolvidas aos seus proprietários (MEREDITH, 2006; LOVEJOY, 1992).

Além disso, o governo federal empreendeu uma rápida expansão do setor petrolífero, e a produção, que em 1958 era de cerca de 5.100 barris por dia, chegou a 2,3 milhões de barris por dia em 1974 (FALOLA; HEATON, 2008). À medida que a produção de petróleo crescia, fomentada por uma escassez global do produto, a arrecadação do governo nigeriano também aumentava. Em 1971, o país passou a fazer parte da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a qual, em 1973, impôs um embargo aos países ocidentais. Com o embargo, os preços do petróleo aumentaram significativamente, fazendo crescer também a receita do governo



nigeriano . O enorme influxo de capitais levou a uma expansão nos gastos do Estado, com amplo investimento em grandes projetos de infraestrutura (FALOLA; HEATON, 2008). A década, como um todo, foi marcada por uma expansão da educação no país, tanto em nível primário e secundário, quanto em nível universitário (LOVEJOY, 1992).

Ainda, as enormes receitas oriundas do petróleo possibilitaram uma atuação mais assertiva da política externa da Nigéria. Nesse contexto, o país buscou normalizar as suas relações e se aproximar dos países (sobretudo aqueles mais próximos) que haviam reconhecido a independência de Biafra, uma vez que estes, apesar de não terem participado ativamente do conflito, podiam ser considerados uma ameaça à segurança do país (GAMBARI, 2008). Ademais, a Nigéria, ao longo da década, teve uma postura destacada no continente africano, fazendo parte da vanguarda na luta contra o colonialismo e sendo, em grande medida, a articuladora do movimento que culminou na formação da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) em 1975 (OLIVEIRA, 2012).

Inicialmente, Gowon anunciou que a redemocratização ocorreria em 1976, como resultado de um programa de nove pontos elaborado por seu governo. Os pontos que compunham o programa eram a reorganização das Forças Armadas, a implementação de planos de desenvolvimento econômico nacionais, incluindo a reconstrução de áreas destruídas pela guerra, a erradicação da corrupção, a introdução de uma nova fórmula de repartição de receitas, a criação de novos estados, a elaboração de uma nova Constituição, a realização de um censo nacional, a organização de partidos políticos e a realização de eleições estaduais e federais (LOVEJOY, 1992; PETERS, 1997).

Dentre esses pontos, poucos foram efetivamente atingidos. Em 1970, foi lançado um Plano de Desenvolvimento, e foi estabelecida uma nova fórmula de repartição das receitas, que direcionava grande parte destas para o governo central (OLIVEIRA, 2012). Em 1973, foi realizado um novo censo, mas, apesar da campanha do governo federal, que visava a conscientizar a população acerca da importância de um processo claro e sem fraudes, a consciência das suas implicações políticas (o tamanho



das populações estava diretamente relacionado à distribuição de recursos) levou a resultados novamente imprecisos. As taxas de crescimento populacionais constatadas a partir dos resultados encontrados estavam muito acima daquelas verificadas em outros países em desenvolvimento, o que acabou por distorcer o censo (LOVEJOY, 1992). Afora estes, nenhum outro ponto do programa estabelecido por Gowon foi atingido. Ainda, seu governo foi marcado pela corrupção generalizada nos diversos níveis de governo.

Nesse contexto, Gowon anunciou, em 1974, a prorrogação do prazo inicial para realização de eleições, o que gerou amplo descontentamento em todos os setores da sociedade. O fracasso do governo Gowon se tornou evidente após esse discurso, e todos os segmentos políticos da sociedade, dos civis aos militares, retiraram qualquer forma de apoio a ele. Como resultado disso, em julho de 1975, enquanto estava em um encontro da OUA em Uganda, um golpe foi realizado, depondo Gowon e levando outro militar, o General Murtala Mohammed, ao poder (FALOLA; HEATON, 2008).

Após assumir, Mohammed perseguiu três objetivos principais: a eliminação da corrupção, a promoção da unidade nacional e a transição para um regime civil. Logo no início de seu governo, ele revogou os resultados do censo de 1973 e ordenou a aposentadoria compulsória de oficiais ligados a Gowon que ocupavam altos cargos federais e estaduais, e também de mais de 10.000 funcionários públicos, acusados de corrupção e outros procedimentos reprováveis. Ainda, pôs em prática a desmobilização de parte das Forças Armadas nigerianas, que à época contavam com 300.000 efetivos, impondo gastos extremamente altos ao Estado nigeriano, e criou uma Comissão Constituinte, composta por empresários, representantes universitários, funcionários públicos e líderes políticos, cujo objetivo era elaborar um modelo de uma nova Constituição para a Nigéria (NUGENT, 2004; LOVEJOY, 1992).

Mohammed também foi responsável pela transferência da capital federal de Lagos para Abuja, e pela criação de sete novos estados, elevando o total para dezenove. Após pouco mais de seis meses de governo, entretanto, Mohammed foi morto em uma tentativa de golpe malsucedida, sendo substituído pelo Tenente



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

General Olusegun Obasanjo, o segundo homem no comando (FALOLA; HEATON, 2008). Seu governo foi, em grande medida, uma continuidade do de Mohammed, com a manutenção dos principais objetivos e a garantia de que haveria a redemocratização em 1979. Nesse contexto, a nova Constituição nigeriana foi aprovada em 1978. Influenciada pela Constituição estadunidense, ela criava os cargos de presidente, vice-presidente e governadores estaduais, além de estabelecer uma estrutura de poderes dividida entre Executivo, Legislativo e Judiciário. Além disso, a Constituição criou novas regras para a formação de partidos políticos, que deveriam ter um caráter obrigatoriamente nacional, aceitando membros de todas as regiões do país, estabelecendo suas sedes na capital federal e atuando em pelo menos dois terços dos estados nigerianos (FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA, 1979).

Em setembro de 1978, a proibição aos partidos políticos foi revogada, em preparação para as eleições do ano seguinte. Apesar de muitos partidos terem sido criados, a Comissão Eleitoral Federal, que havia sido criada para coordenar as eleições, reconheceu apenas cinco destes partidos, já que os outros não cumpriam com os requisitos impostos pela constituição (FALOLA; HEATON, 2008). Os partidos reconhecidos, entretanto, apesar de cumprirem as regras estabelecidas na constituição, ainda eram formados, majoritariamente, pelos mesmos grupos que compunham os partidos políticos da Primeira República. As eleições foram realizadas entre julho e agosto de 1979 e Alhaji Shehu Shagari foi eleito presidente da Nigéria, dando início, em 1º de outubro de 1979, à Segunda República.

### ***A IMPORTÂNCIA DA GUERRA PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO NIGERIANO***

Castellano (2012), em seu trabalho, discute a ideia de que as guerras, apesar de estarem essencialmente ligadas ao processo de construção dos Estados, não necessariamente contribuem positivamente para este. Nesse sentido, o autor destaca alguns fatores, relativos aos conflitos, sobre os quais devemos refletir de forma a compreender o papel destes na construção dos Estados. Assim, importa entendermos



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

qual é a natureza das ameaças (interna, externa ou mista), quais são as forças combatentes (nacionais, mercenárias ou externas), qual a forma de financiamento da guerra (taxação, empréstimos ou extração de recursos naturais), como a guerra é concluída (paz negociada ou definição militar) e quem obtém a vitória na guerra (elites comprometidas ou não com medidas autofortalecedoras do Estado).

Diferentemente da Guerra de Ogaden e das guerras civis de Angola, Moçambique, Somália, Serra Leoa, República Centro Africana e Libéria, as quais contaram com participação decisiva de forças combatentes externas na definição dos conflitos (CASTELLANO, 2012), a guerra civil nigeriana se deu essencialmente entre combatentes nacionais, sem a presença de tropas estrangeiras e com uma participação bastante limitada de mercenários em ambos os lados (RUBENZER, 2007). Logo, ambas as partes foram incentivadas a construir exércitos próprios, o que pode ser verificado a partir dos números de efetivos: o governo federal nigeriano, que à época dos golpes de 1966 possuía cerca de 10.000 soldados em suas Forças Armadas, passou, ao final da guerra, a contar com mais de 270.000; por outro lado, estima-se que o governo de Biafra tenha conseguido atingir um máximo de cerca de 100.000 soldados (CHAZAN, 1992; FALOLA; HEATON, 2008; RUBENZER, 2007).

Tanto Tilly (1996) quanto Centeno (2002) apontam para a centralidade do financiamento dos conflitos com base na taxação da própria população, sob pena de gerar efeitos negativos para a construção do Estado. De acordo com Tilly, os impostos cobrados da população seriam fundamentais para expandir o aparelho central do Estado, gerando incentivos à construção de infraestrutura e órgãos estatais e, assim, criando vínculos entre o Estado e as populações mais afastadas. Esse argumento, por sua vez, se relaciona ao argumento de Herbst (2000), que afirma que o alcance de um Estado e o seu controle efetivo do próprio território estão diretamente ligados à sua capacidade de cobrar impostos. Esta, quando distribuída territorialmente de maneira ampla, ainda teria importante papel na consolidação do próprio Estado, através da geração de um fluxo robusto (CASTELLANO, 2012).



Em relação ao financiamento da guerra civil nigeriana, pouco pode se dizer, uma vez que não foram encontrados dados precisos em relação ao tema. O que se sabe é que uma série de novos impostos indiretos foi criada no final da década de 1950, todos eles direcionados às populações locais. Com o início da produção de petróleo, em 1958, novas regras de distribuição dos lucros oriundos da extração de recursos naturais foram estabelecidas, direcionando a maior parte da arrecadação para os cofres do governo central, em detrimento das regiões (UCHE; UCHE, 2004). A partir dos dados coletados, pode se apreender, portanto, que o financiamento do conflito por parte do governo federal foi realizado com base na taxação de sua população, mas também por meio do crescente aporte de recursos oriundos do petróleo.

Quanto à forma de resolução do conflito, Castellano (2012) aponta que essa é determinante no que concerne ao processo de formação do Estado, sobretudo em casos de guerra civil. A definição militar da Guerra de Biafra permitiu que não fossem adotadas medidas de power-sharing e de pacificação, responsáveis, em diversos casos, por institucionalizar clivagens étnicas e por gerar grandes instabilidades estatais (CASTELLANO, 2012). Dessa forma, assegurou-se a manutenção do Estado nigeriano no sentido weberiano (detentor do monopólio legítimo do uso da força), com a assimilação dos combatentes biafrenses às Forças Armadas da Nigéria.

Além da análise de como se deu a resolução do conflito (seja por vitória militar, seja de forma negociada), é de fundamental importância analisar qual foi a liderança que saiu vitoriosa, bem como as atitudes tomadas por essa liderança, durante e após a guerra. Victoria Hui (2005), nesse sentido, destaca a importância das decisões tomadas pelas lideranças, já que estas podem ser autofortalecedoras ou autoenfraquecedoras do Estado. Para ela, autofortalecedoras seriam aquelas reformas responsáveis por aumentar a capacidade coercitiva do Estado, por meio do aumento da capacidade econômica, da ampliação da força militar e da melhora da capacidade administrativa do Estado (HUI, 2005). Por outro lado, autoenfraquecedoras seriam aquelas reformas de efeito contrário no processo de construção do Estado, como o decréscimo da força



militar e das capacidades econômicas, ou a venda de cargos públicos para detentores de capital privados (CASTELLANO, 2012).

Em seu trabalho, Castellano (2012) aponta para a centralidade da construção de Forças Armadas nacionais na construção dos Estados, transcendendo a noção de aparato coercitivo (interno ou externo). De acordo com o autor, o grau de instrução exigido para o desempenho de funções nas Forças Armadas, e reforçado pelo avanço tecnológico, estaria diretamente relacionado à formação de quadros para as burocracias nacionais (CASTELLANO, 2012). Em termos da capacidade coercitiva do Estado nigeriano, as tropas da região secessionista, como já referido, foram incorporadas às Forças Armadas nacionais, as quais passaram a contar com um efetivo permanente de mais de 200.000 soldados, tornando-se as maiores da África negra (ADEBAJO, 2008; FALOLA; HEATON, 2008; LOVEJOY, 1992).

Cabe ressaltar que, no período que se seguiu à guerra, o governo nigeriano passou a perceber os vizinhos, sobretudo aqueles que tinham apoiado e/ou reconhecido formalmente Biafra, como possíveis ameaças, ainda que estes não ameaçassem diretamente sua integridade territorial. Essa percepção contribuiu para que se alterasse a tendência, apontada por Herbst (2000), presente na Nigéria (e nos países africanos, como um todo), de percepção de inexistência de ameaças a sua integridade territorial, que seria um dos principais fatores para a fragilidade dos Estados africanos. Essa mudança de percepção, portanto, pode ser apontada como um dos fatores determinantes para que a Nigéria mantivesse um amplo exército permanente.

Em relação à economia, destaca-se o aumento da produção petrolífera nigeriana na década de 1970 e, com isso, o aumento significativo da arrecadação do Estado. Por um lado, essa grande arrecadação permitiu que o governo nigeriano ampliasse seus investimentos, realizando grandes projetos de infraestrutura pública, como a reconstrução de estradas, escolas, quartéis e aeroportos que haviam sido destruídos pela guerra, além de viabilizar a instituição de novos planos de desenvolvimento (1970 e 1975), que tinham por objetivo alavancar a indústria





**GUILHERME ZIBELL DE OLIVEIRA**

nacional (LOVEJOY, 1992). Por outro lado, a receita do petróleo permitiu ao governo nigeriano eliminar ou reduzir outras formas de arrecadação, como taxas alfandegárias e imposto de renda (em 1974, 82% da arrecadação do governo nigeriano era oriunda do petróleo), o que encorajou um aumento nas importações e, posteriormente, levou a um significativo aumento da inflação (FALOLA; HEATON, 2008). Em contrapartida, Lovejoy (1992) destaca que ao longo da década de 1970 o país passou por um aprofundamento de sua industrialização, sobretudo na produção e montagem de bens de consumo, como uma ampla proliferação de empresas paraestatais. Ainda, destaca que os Decretos de Promoção Empresarial, implementados em 1972 e em 1977, encorajaram o crescimento de uma classe média nacional (LOVEJOY, 1992). Todavia, a concorrência imposta pelas importações à indústria nigeriana nascente acabou prejudicando o processo de industrialização.

Sobretudo no que concerne ao incremento da capacidade administrativa do Estado nigeriano, percebe-se a existência de dois momentos distintos na década de 1970. O primeiro, de 1970 até 1976, sob o comando de Gowon, foi marcado por uma piora na capacidade administrativa do Estado, marcada, sobretudo, pelo avanço rampante da corrupção. Já o segundo momento, de 1976 até 1979, sob Mohammed e Obasanjo, foi marcado principalmente por uma luta mais efetiva contra a corrupção, com a demissão de mais de 10.000 funcionários públicos acusados de corrupção e baixa produtividade, pela elaboração de uma nova constituição e pela conclusão do processo de redemocratização do país (FALOLA; HEATON, 2008).

Cabe ainda destacar algumas medidas adotadas pelo governo nigeriano ao longo da década de 1970 que foram de fundamental importância para a construção do Estado, através da construção da ideia de uma nação nigeriana. Greenfeld e Eastwood (2007) destacam a centralidade da ideia de nação para a construção do Estado. Para os autores, a construção de uma nação seria fundamental para garantir a impessoalidade da unidade estatal, o que estaria essencialmente ligado à ideia weberiana de Estado moderno, na qual este está acima de todos os seus administradores e administrados. Ainda, para Greenfeld (1996, p.8), “o Estado moderno – um portador abstrato de soberania e o criador de normas legais – emergiu após e devido ao desenvolvimento



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

da ideia de “nação”, o qual redefiniu populações como uniformes e difundiu a soberania entre elas”.

Nesse contexto, Bandyopadhyay e Green (2013) destacam três medidas adotadas na Nigéria no período pós-guerra que foram fundamentais no processo de construção nacional – e, por conseguinte, estatal. A primeira medida foi a mudança da localização da capital federal, de Lagos, na costa da região oeste, para Abuja, localizada no centro geográfico do país. Essa medida, iniciada em 1976 e concluída apenas em 1991, tinha por objetivo aproximar a capital das demais regiões nigerianas, além de garantir que esta seria controlada apenas pelo governo federal, e não por nenhum governo estadual, como era o caso de Lagos (OLIVEIRA, 2012). Lovejoy (1992) ainda destaca que a escolha da região de Abuja se deu pois ali não havia nenhuma identificação com um grupo étnico em particular. No que concerne à localização da capital em relação ao território, Herbst (2000) destaca que no continente africano, em geral, as capitais se localizavam no litoral, o que se apresentava como um entrave à construção dos Estados africanos, uma vez que normalmente elas estavam distantes do restante do território nacional, dificultando o exercício efetivo do poder estatal na amplitude do território.

A segunda medida foi a criação, em 1973, do Corpo de Serviço da Juventude Nacional (National Youth Service Corps - NYNC), no qual todos os estudantes universitários, homens ou mulheres, eram obrigados a prestar um ano de serviço em um estado diferente do seu estado de origem (ABDEL-MONEIM; SIMON, 2011). Uma vez que desde a independência não havia conscrição no serviço militar nigeriano, o NYNC cumpria com dois objetivos: integrar os jovens nigerianos nas atividades do governo, como forma de aumentar o seu senso de patriotismo; e garantir que esses jovens entrassem em contato com pessoas de outras regiões, etnias e religiões, em uma tentativa de integrá-los e diminuir preconceitos e rivalidades (BANDYOPADHYAY; GREEN, 2013; FALOLA; HEATON, 2008). A terceira e última medida, foi a nacionalização das terras. Muitos Estados africanos se tornaram independentes com estruturas de direito territorial intrinsecamente ligadas a identidades étnicas. A nacionalização das terras, assim, seria importante para despolitizar as questões étnicas, harmonizar e



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

simplificar os códigos jurídicos e promover a mobilidade dos cidadãos. A Nigéria, nesse contexto, adotou, em 1978, um Decreto de Uso da Terra, que criou um sistema unificado de posse da terra, que passava a ser controlada pelo Estado, acabando com as diferenças antes existentes entre as leis que regulavam o uso da terra no Norte e no Sul (BANDYOPADHYAY; GREEN, 2013).

Também nesse sentido, uma das primeiras medidas do governo nigeriano após o fim da guerra civil foi a efetivação da medida que criava oito novos estados, aumentando estes de quatro para doze, que havia sido adotada imediatamente antes da eclosão da guerra e que, portanto, não havia sido implementada. Em 1976, entretanto, uma nova mudança na estrutura dos estados nigerianos foi realizada, com a criação de mais sete estados, sobretudo a partir da divisão daqueles situados na região norte (LOVEJOY, 1992). Essa mudança visava a enfraquecer os três grupos étnicos dominantes (Hausa-Fulani, Ioruba e Igbo), criando estados nos quais essas etnias não fossem maioria e, assim, abrindo espaço para que outros grupos, minoritários, tivessem maior participação. A partir dessas mudanças, Thomson (2000) destaca que as disputas, ainda que marcadas por identidades étnico-regionais, passaram a ser canalizadas de forma mais efetiva através das estruturas federais, e não mais através de disputas regionais. A pulverização dos estados, nesse contexto, vai ao encontro da ideia de Norbert Elias (1993), que advoga que um certo grau de fragmentação, que crie divisões que sejam incapazes de se separar, ou de se fortalecer o suficiente para ameaçar a existência do Estado, fortalece a posição e a existência do Estado em questão.



## **CONCLUSÃO**

A emergência da guerra de Biafra indubitavelmente representou uma ameaça à existência do Estado nigeriano. O período de instabilidade que antecedeu o início do conflito foi marcado por rumores de separatismo em diversas partes da federação (NUGENT, 2004). Dessa forma, para além da possibilidade de perda de uma parcela significativa do território, e de grande parte das reservas de petróleo do país, um eventual sucesso da região Leste em separar-se do Estado nigeriano certamente representaria um enfraquecimento deste e um forte incentivo às demais regiões descontentes com a federação a buscarem o mesmo caminho.

O desenvolvimento da guerra como um todo, portanto, se mostrou de grande importância no processo de construção do Estado nigeriano. A ausência de participação direta de atores externos, bem como a formação de Forças Armadas nacionais, responsáveis pela condução da guerra, são demonstrações claras disso. Ainda, a definição militar do conflito foi de grande importância no caso nigeriano, uma vez que possibilitou que não fossem adotados acordos de power-sharing, responsáveis, em muitos casos (como, por exemplo, na República Democrática do Congo) por promoverem o enfraquecimento do Estado (CASTELLANO, 2012).

Por outro lado, percebe-se que as reformas realizadas pelos grupos que assumiram o poder (ou que, no caso, se mantiveram nele) após a guerra, tiveram efeitos controversos na construção e fortalecimento do Estado nigeriano. Enquanto algumas, como a grande dependência em relação às receitas do petróleo, por exemplo, que acabou por criar um quadro de instabilidade econômica significativo, tiveram um efeito deletério no processo de construção do Estado; outras, como a realização de investimentos em infraestrutura e tentativas de desenvolver a economia nacional geraram efeitos positivos nesse processo. Ainda, cabe destacar as tentativas do governo nigeriano no sentido de promover a criação de uma identidade nacional e de fortalecer o governo central, em detrimento dos governos regionais (posteriormente estaduais). Diversos projetos foram realizados nesse sentido, tendo



**GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA**

mais sucesso no fortalecimento do governo central do que na efetiva criação de uma nação nigeriana.

Nesse contexto, ainda que as disputas políticas que levaram à guerra de Biafra, intrinsecamente ligadas às questões políticas e econômicas, e travestidas em disputas étnico-regionais, não tenham sido totalmente resolvidas, a Nigéria se mostra como um exemplo de sucesso na construção do Estado no continente africano (CASTELLANO, 2012). A partir da conclusão de sua guerra civil, o país não mais sofreu nenhuma ameaça real de separatismo, ainda que tenha se mantido um quadro de instabilidade política interna após a redemocratização, em 1979 (IKELEGBE, 2005; THOMSON, 2000).



## REFERÊNCIAS

- ABDEL-MONEIM, Mohamed; SIMON, Rita J. (2011) **A Handbook of Military Conscription and Composition the World Over**. Lexington: Lexington Books.
- ABEGUNRIN, Olayiwola. (2003) **Nigerian Foreign Policy under Military Rule, 1966-1999**. Westport Praeger Publishers.
- ADEBAJO, Adekeye. (2008) **Hegemony on a shoestring: Nigeria's post-Cold War Foreign Policy**. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul R (Org.). *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy after the Cold War*. South Africa: University of KwaZulu-Natal Press, p.1-37.
- BANDYOPADHYAY, Sanghamitra; GREEN, Elliott. (2013) **Nation Building and Conflict in Modern Africa**. *World development*. EUA, v. 45, p. 108-118.
- BRITISH PETROLEUM (BP). (2013) **Statistical Review 2013 Workbook. 2013**. Disponível em: < [http://www.bp.com/content/dam/bp/excel/Statistical-Review/statistical\\_review\\_of\\_world\\_energy\\_2013\\_workbook.xlsx](http://www.bp.com/content/dam/bp/excel/Statistical-Review/statistical_review_of_world_energy_2013_workbook.xlsx) >. Acesso em 17 out. 2013.
- BRUCAN, Silviu. (1974) **La disolución del poder: sociología de las relaciones internacionales y políticas**. México: Siglo XXI.
- CASTELLANO, Igor. (2012) **Congo, a guerra mundial africana: conflitos armados, construção do estado e alternativas para a paz**. Porto Alegre: Leitura XXI.
- CENTENO, Miguel A. (2002) **Blood and Debt: War and Nation-State in Latin America**. University Park: The Pennsylvania State University.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). (2012) **The World Factbook**. Washington, D.C. Disponível em: < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> >. Acesso em: 04 nov. 2012.
- CHAZAN, Naomi; et al. (1992) **Politics and society in contemporary Africa**. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CLAYTON, Anthony. (1999) **Frontiersmen: Warfare in Africa since 1950**. London: UCL Press.
- ELIAS, Norbert. (1994) **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., vol 2.
- FALOLA, Toyin; HEATON, Matthew M. (2008) **A History of Nigeria**. London: Cambridge University Press.



GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

FEDERAL REPUBLIC OF NIGERIA. (1979) **The Constitution of Nigeria, 1979**. Lagos: Ministry of Information.

FRANCIS, David J. (2006) **Uniting Africa: Building Regional Peace and Security Systems**. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.

GAMBARI, Ibrahim A. (2008) **From Balewa to Obasanjo: The theory and practice of Nigeria's foreign policy**. In: ADEBAJO, Adekeye; MUSTAPHA, Abdul R (Org.). *Gulliver's Troubles: Nigeria's Foreign Policy after the Cold War*. South Africa: University of KwaZulu-Natal Press, p.58-80.

GREENFELD, Liah. (1996) **Nationalism and modernity**. *Social Research*. New York, v.63, n.1, 1996.

GREENFELD, Liah; EASTWOOD, Jonathan. (2007) **National Identity**. In.: BOIX, Carles & STOKES, Susan. *Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press, p. 256-273.

HERBST, Jeffrey. (2000) **States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control**. Princeton: Princeton University Press.

HUI, Victoria Tin-Bor. (2005) **War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe**. Cambridge: Cambridge University Press.

IKELEGBE, Austine. (2005) **The Construction of a Leviathan: State Building, Identity Formation and Political Stability in Nigeria**. In: FAWOLE, Alade W.; UKEJE, Charles. *The Crisis of the State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and Conflict*. Dakar: CODESRIA, p. 71-92.

LOVEJOY, Paul E. (1992) **Historical Setting**. In: METZ, Helen Chapin, *Nigeria: a country study*. Washington: Library of Congress.

MEREDITH, Martin. (2006) **The State of Africa: A history of fifty years of independence**. London: Simon & Schuster UK.

MTHEMBU-SALTER, Gregory. (2009) **Elephants, Ants and Superpowers: Nigeria's Relations with China**. *Occasional Paper n<sup>o</sup>42*. Johannesburg: South African Institute of International Affairs, 34p.

NUGENT, Paul. (2004) **Africa since independence: a comparative history**. New York: Palgrave.

OLIVEIRA, Guilherme Z. (2012) **Nigéria: história da política externa e das relações internacionais**. Trabalho de Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 113p.



GUILHERME ZIEBELL DE OLIVEIRA

PETERS, Jimmy. (1997) **The Nigerian Military and the State**. London: Tauris Academic Studies.

RUBENZER, Trevor. (2007) **Nigeria (1967–1970)**. In: DEROUEN, Karl; HEO, Uk. *Civil wars of the world: major conflicts since World War II*. California: ABC-CLIO.

SIOLLUN, Max. (2009) **Oil, Politics and Violence: Nigeria's Military Coup Culture (1966-1976)**. New York: Algora Publishing.

THOMSON, Alex. (2000) **An Introduction to African politics**. New York: Routledge.

TILLY, Charles. (1996) **Coerção, Capital e Estados Europeus: 1990-1992**. São Paulo: Edusp.

UCHE, Chibuiké U.; UCHE, Ogbonnaya C. (2004) **Oil and the Politics of Revenue Allocation in Nigeria**. *African Studies Centre Working Paper*. Leiden, nº 54, p. 1-47.

WRIGHT, Stephen; OKOLO, Julius E. (1999) **Nigeria: Aspirations of Regional Power**. In: WRIGHT, Stephen (Ed.). *African foreign policies*. Boulder: Westview Press, p. 118-132.

ZINN, Annalisa. (2005) **Theory Versus Reality: Civil War Onset and Avoidance in Nigeria since 1960**. In: COLLIER, Paul; SAMBANIS, Nicholas (Eds). *Understanding Civil War: Evidence and Analysis. Volume 1: Africa*. Washington: World Bank Publications, p.89-122.

Recebido em 18 de fevereiro 2014.

Aceito em 10 de janeiro de 2015.





## THE G20 DEBATE ON ENVIRONMENTAL ISSUES: IS MINILATERALISM THE SOLUTION?

## O DEBATE AMBIENTAL NO G20: O MINILATERALISMO É A SOLUÇÃO?

**VINICIUS TAVARES DE OLIVEIRA**

Doutorando em Relações Internacionais (PUC Minas)

E-mail: oliveiravt@gmail.com

**MARIANA BALAU SILVEIRA**

Doutoranda em Relações Internacionais (PUC Minas)

E-mail: marianabalau@gmail.com

**ABSTRACT:** Global range climate change institutions and conferences (e.g.: UNEP, COP etc.) have been part of international dynamics for decades. Many of them took place in international regimes that was specifically designed for environmental issues. G20 was created in 1999 with the goal to overcome the Asian crisis. In that moment little attention was given to environmental issues. This situation began to change in 2008 with the first G20 summit. In that occasion, only 2 paragraphs of the final declaration dealt with climate issues. In 2010, this number grew to 12.7. This shows a growing commitment of the forum to deal with climate issues. The purpose of this paper is to evaluate if and how G20 debate on climate change could help the world to achieve deeper environmental cooperation.

**KEYWORDS:** *G20 - Climate Change - Global Governance*



VINICIUS TAVARES DE OLIVEIRA & MARIANA BALAU SILVEIRA

**RESUMO:** Instituições e conferências globais de mudança climáticas (por exemplo: PNUMA, COP etc.) têm sido parte da dinâmica internacional há décadas. Muitas delas se situam em regimes internacionais que foram projetados especificamente para as questões ambientais. O g20 foi criado em 1999 com o objetivo de superar a crise asiática. Naquele momento, pouca atenção foi dada às questões ambientais. Esta situação começou a mudar em 2008, com a primeira reunião de cúpula do g20. Na ocasião, apenas dois parágrafos da declaração final tratadas questões climáticas. Em 2010, esse número cresceu para 12,7. Isso mostra um crescente compromisso do fórum para lidar com as questões climáticas. O objetivo deste trabalho é avaliar se e como debate sobre a mudança climática no âmbito do g20 poderia ajudar o mundo a alcançar o aprofundamento da cooperação ambiental.

**Palavras-chave:** *G20 - Mudanças Climáticas - Governança Global*



## **INTRODUCTION**

International organizations are created for many different reasons and to deal with many different issues. There's a wide global debate about their efficiency and capacity to create a compliance behavior among its members. At one hand the realist tradition in International Relations (Mearsheimer, 2001; Waltz, 1979 and others) tends, in general, to believe that international organizations have only a minor effect in state behavior and therefore are not the main object of study in their research agenda<sup>1</sup>. On the other hand, both the liberal (Keohane, 1988 and 1989; Keohane and Martin, 1995; Martin and Simmons, 2012 and others) and some constructivist (Finnemore and Sikkink, 1998, Onuf, 1998 and others) authors have argued that international organizations are not only important in shaping state behavior but can also (in the case of constructivist school) create and change state beliefs about how to properly behave<sup>2</sup>. Several articles and arguments have fed the debate about the importance of this phenomenon of international relations through the years and a closure of it is not anywhere near.

In this article we won't be taking part of this debate, but rather agreeing with the schools of thought that give importance to international organizations. Furthermore we will try to identify if and how institutions can overlap and help each other. Specifically we will drive our attention to one organization that has been gaining bigger attention every year: the financial G20 (hereafter mentioned solely as G20). As one could possibly guess, talks within this forum are focused on economic and financial matters only. In fact it's true that the majority of G20 debates, meetings and official documents have dealt with this issue. In recent years nonetheless G20 has shown a disposition to deal with environmental issues and has approved final declarations and

---

<sup>1</sup> Some realists (Schweller, 1997) argue that realist tradition does pay attention to the phenomena of international institutions, especially the Neoclassical tradition of realism.

<sup>2</sup> The liberal tradition asserts that states will comply with international organizations basically because they lower the transaction costs in state-to-state relation and also create a more foreseeable and thus safer world. The constructivist school of thought asserts that once an institution (weather formal or not) is created, it affects state identity and in ultimate case make states comply because they believe it's the right thing to do.



communiqués with paragraphs exclusively managing with it. Since G20 has high rates of compliance on its economic and financial decisions, one should expect that this compliance would be observable in matters of environmental issues as well.

Apart from addressing the environmental debate within G20, another goal of this paper is to demonstrate if the forum has agenda-setting power in this issue.

The point for considering the role of G20 in environmental – and specifically sustainable development talks – issues is quite simple: the main source for development is energy. Right now, the majority of energy produced is based on fossil energy, which compromises the environment and the sustainable development. Addressing the energy issue would then require investments in green energy, which, by its turn, is given by finance ministers and presidents. And that's exactly what G20 is all about: presidents and finance ministers meetings. The road to green energy would be therefore closely linked to G20 talks, if of course G20 were willing to cooperate in this subject.

At one first look, G20 seems to be doing well in getting rich countries to cooperate. Nonetheless checking the type of commitments made in the forum throughout the Summits suggests otherwise. G20 is making broad and vague commitments and that can lead to two mislead conclusions about the forum: the first one is about overestimate the forum's commitments and the second – once one have concluded that those are not that straightforward as imagined – underestimate it. The first one seems clear: if we only look at the numbers, G20 would look like the perfect forum to deal with environmental issues, since a significant part of what is agreed is done. The second problem would occur when we look at the type of commitments (and consider them either meaningless or vague) and simply phase out G20 potential of helping sustainable development negotiations.

Therefore this article has one major premise: G20 can account as an important forum to deal with a specific issue of environmental talks. In order to organize our thought the paper will be divided into four sections. The first part will be dedicated to some brief discussion about some theoretical perspectives that will help us understand



part of the argument. The second one will briefly relate G20's creation and the evolution of issues dealt within the forum; the third part will be dedicated to a critical review of the G20 compliance when it comes to environmental issues; the last part of the paper will be dedicated to draw some ideas related to how G20 can display as an important institution when it comes to environmental issues and help these environmental-oriented institutions to achieve its goals.

### ***MINILATERALISM: BETWEEN EFFICIENCY AND LEGITIMACY***

Kahler argues that multilateralism suffers from two critiques: in one hand from realists that argue that multilateralism will fail because great powers will do what they think fit within their interests immune from other states scrutiny. In the other hand, neoliberals argue that the big numbers of participants in these multilateral frameworks impede them to function properly. In this sub-section we will briefly present Kahler's argument about minilateralism and raise its doubts about its legitimacy. (KAHLER, 1992)

The main problem that neoliberals find in multilateralism is based in Olson's *The Logic of Collective Action*. The main idea, as Olson puts it, is that "the larger the group, the farther it will fall short of providing an optimal amount of a collective good". This is because three reasons:

the fraction of the group benefit received by any one individual decline as group size increases; larger groups are less likely to exhibit small-group strategic interaction that could help in collective good provision; and organization costs increase with an increase in group size (Kahler, 1992. p. 683)

An additional problem has been addressed by Taylor in "*The Possibility of Cooperation*" when he argued that the chief drawback according to him is the difficulty in achieving conditional cooperation in larger groups.



One argument that emerged was that in order to assure cooperation it was needed a hegemon that would reward the followers and punish the free-riders. This conception has been undermined and instead the idea of minilateralism arose. Kahler pictures this idea with the post-Second World War world. As he puts it:

Even in the early years of the postwar era when the power of the United States in most issue-areas was at its peak, the US sought collaborators, particularly in Western Europe. Where multilateral institutions flourished, they were typically supported by minilateral cooperation among the Atlantic powers, a “disguised” minilateralism that provided the essential frame for a multilateral order.

According to Bruyninckx and Happaerts (2013), “many Western powers are supportive of minilateral solutions, arguing that decisions will be reached more efficiently when only the key actors sit around the table, which should also lead to more effective agreements “. And this idea of coordinate small number of key actors to try to push for global regulations is seen in NATO, Bretton Woods’ institutions and so on. As Barry Eichengreen shows this patter of great power collaboration is at the core of most stable regimes.

One problem was raised in regard the minilateralism. Although it might seem more efficient – because it doesn’t need to achieve a common denominator between lots of actors – it looks less legitimate once one decision that would be enforced globally would have been decided among few actors. This might not be the case that we are presenting here, though. This is because, as Kahler argues, there can be such situations of a “progressive club within a club and it is apparent in some environmental negotiations and has been used as a means of reaching an agreement more ambitious than the lowest common denominator.” (KAHLER, 1992. p. 706)

Our argument in the last section will draw from this perspective but we will go further and explain why minilateralism can suit perfectly in G20’s debate about environmental issues, especially if it succeeds in fully comply with its recent decisions.



**FROM PURELY FINANCIAL NEGOTIATIONS TO A BROADER UNDERSTANDING OF DEVELOPMENT**

During the G8 meeting in Germany, in September 1999, countries signaled the importance of creating an environment where developed and developing countries could discuss international economic issues. Such announcements marked the birth of the Group of Twenty, or G20<sup>3</sup>. Together the countries have more than 80% of world GDP and two-thirds of the world population.

The specific event that motivated G20 creation was the 1997 Asian Crisis, which started in Thailand and spread through countries like Russia and in Latin America. Furthermore, the creation of the Group shows the changes in the global economy, where formerly less developed countries began to develop quickly and could not be jettisoned of the decision-making processes of the international economy. Another point that demonstrates the need to create an environment of broader economic dialogue between the countries is the greater integration of world markets, making it impossible to bias decisions, thus requiring multilaterally coordinated courses of action. (G20, 2007)

One important thing to bear in mind is that G20 wasn't created to be a decision-making forum. Instead the idea was to help articulate positions and shape international economic agenda. The other main goal was to serve as an example for other countries in counter-crisis measures policy adoption. After the 9/11 attacks the Group decided that another main objective would be ending terrorism funding throughout the world.

G20 would also articulate with other economic-oriented organizations like the International Monetary Fund (IMF), the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the World Trade Organization (WTO). Furthermore, G20 would also have links with NAFTA, ASEAN and APEC.

---

<sup>3</sup> Which would consist of: Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, France, Germany, India, Indonesia, Italy, Japan, South Korea, Mexico, Russia, Saudi Arabia, South Africa, Turkey, United Kingdom, United States, EU, the IMF Director, the World Bank president, together with the presidents of the International Monetary and Financial Committee and Development Committee



Since its inception until 2007 G20 was focused on debating and negotiating issues strictly connected to economic issues, or security issues that would be directly connected to economic issues, such as the combating terror financing or financial abuse and crime. During these years G20 didn't have Summit status. It changed in 2008, in the wake of the American crisis. The then President George W. Bush called for a high level Summit of the G20 in order to create mechanisms that would diminish crisis effects throughout the world. Summits then assumed the prime time of G20 diplomatic calendar year.

In the occasion of the first Summit, in Washington, little attention was paid for environmental issues<sup>4</sup>, since the greatest motivation for the Summit was an economic crisis. Even then, though, the leaders stated that they “remain committed to addressing other critical challenges such as energy security and climate change, food security, the rule of law, and the fight against terrorism, poverty and disease”. They also agreed on making efforts to restore “[...] sustainable growth and development[...]”.(G20, 2008). The London Summit paid as little attention to environmental issues as the Washington Summit of 2008. Then leaders agreed of the necessity to “build and inclusive, green, and sustainable recovery”. (G20, 2009)

Two Summits have passed and nothing meaningful was debated within G20. As Bracht (2010) puts it: “However, it was not until the Pittsburgh Summit in September 2009 that the issue came onto the agenda in a more meaningful way”. One thing seemed clear during the Pittsburgh Summit: the recovery must be sustainable and green. Leaders agreed on phase out fossil subsidies as they were an “encouragement [to] wasteful consumption” (G20, 2009). Furthermore G20 leaders stated that they would “spare no effort to reach agreement in Copenhagen through the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) negotiations” (G20, 2009).

G20 requested the International Energy Agency, the Organization of Petroleum Exporter Countries, the Organization for Economic Cooperation and Development and the World Bank to produce a joint report on fossil-fuel and other energy subsidies. This

---

<sup>4</sup> Environmental issues would be considered here just like Kirton & Shaw (2011) methodology in its gathering of G20 environmental-oriented paragraphs.





report would be presented in the Cannes Summit and would cover mechanisms that countries have undertaken to phase out fossil-fuel subsidy.

Additional paragraphs of the Pittsburgh Summit dealt with financing climate change research and implementation of green energy strategies within countries. Finance Ministers were asked to work together with their Energy counterparts in order to develop strategies to sustainable growth and also do show possibilities of climate change financing. That would serve as a “resource to be considered in the UNFCCC negotiations at Copenhagen” (G20, 2009).

The Toronto Summit witnessed a set back in negotiations and, more specifically, mentions to climate change or environmental issues. The only thing Toronto meeting did was to welcome other initiatives that were already in motion and to recognize the importance of sustainable growth and green energy financing. Nothing substantive was agreed or initiated.

The Seoul Summit was expected to advance the process of incorporating environmental issues in the G20 agenda. Young Soo-gil, chairman of the Presidential Committee on Green Growth, said “The agenda for the summit will be crowded with other issues of pressing priorities to allow much discussion on green growth”.

Unfortunately the Summit only made more declarations welcoming the previous commitments and recognized the importance of “the ongoing loss of biodiversity as a global environmental and economic challenge”. Furthermore leaders recognized “the value of the sharing of knowledge, expertise and capacity with respect to programs and policies that phase out inefficient fossil fuel subsidies” (G20, 2010)

Even though this last part would be important, no roadmap or goals were established, which made the Summit more of the same with no meaningful commitments made.

Before we proceed to the Cannes Summit, in 2011, its important to detach some results of the IEA, OPEC, OECD and WB Joint Report on fossil-fuel subsidy as requested by G20 Leaders in the occasion of the Pittsburgh Summit.



The first acknowledgment the Joint Report makes is on clarifying that it was not its objective to establish “which measures are “inefficient fossil fuel subsidies that encourage wasteful consumption”, for which no common definition has been established by the G20 countries”. It also defines what would be subsidy to fossil-fuel consumption as “broad concept of support that encompasses policies that provide a benefit or preference for fossil-fuel production or consumption, either in absolute terms or relative to other activities or products ” (IEA, OPEC, OECD & WB Joint Report, 2011)

This Joint Report was the first of its kind ever made by OECD which developed an inventory of the various mechanisms that support fossil-fuel production in 24 countries<sup>5</sup>, of which only 10 are G20 members. It was found over 250 mechanisms that effectively support fossil-fuel production, with an average cost of USD45-75 billion per year between 2005-2010 in these 24 countries. Additionally IEA identified that 37 countries subsidize fossil-fuel production at a cost of nearly USD 409 billion only in 2010, almost USD110 billion more than in 2009<sup>6</sup>. As the report suggests although the results might differ, they are complementary in a sense that they measure different parameters.

Sustainable development, as suggested in every analysis, is not all about energy, prices and money, but also about social and humanitarian development and well-being. With this in mind the report showed that nearly 1.3 billion people have no access to energy and 2.7 billion don't have clean cooking facilities.

The report also showed that of the economies analyzed, almost half of them undertook reforms in its fossil-fuel subsidy policies or announced plans of doing so. Furthermore it concluded that “if fossil-fuel consumption subsidies in the economies captured by the IEA survey were completely phased-out by 2020” we would see some significant progress in emissions savings: 4.1% less global demand for primary energy;

---

<sup>5</sup> Australia, Belgium, Canada, Chile, France, Germany, Hungary, Iceland, Ireland, Israel, Italy, Japan, Korea, Luxembourg, Mexico, the Netherlands, New Zealand, Norway, Poland, Spain, Sweden, Turkey, the UK, and the United States.

<sup>6</sup> As explained by the report, this difference is due to the volatility of energy prices.



4.7% less CO<sub>2</sub> emissions and 6% less greenhouse gas emission by 2050. Compared with other projections made in the past, it would be a much brighter scenario.

Without the reforms the Report estimates that the total value of subsidies would be nearly USD 660 billion by 2020, which would correspond to 0.7% of global GDP. One problem pointed in phasing out subsidies would be the 3.4% loss of the GDP in OPEC countries and a 2.3% employment loss over the 5 years ahead of the phase out stage. That shows that every policy must be well executed and planned carefully so it wouldn't damage economies causing even more turmoil in global economy.

In hands with the report, G20 met in Cannes but little was discussed about climate change or sustainable development. Leaders have welcomed countries that have successfully implemented or planned policies on phasing out fossil-fuels subsidies and asked "Finance Ministers and other relevant officials to press ahead with reforms and report back next year". (G20, 2011)

Another point worth mentioning was the fact that G20 agreed on promoting low-carbon development strategies "in order to optimize the potential for green growth". Furthermore Leaders have agreed on encourage policies that would undermine barriers to efficiency and to spur "innovation and deployment of clean and efficient energy technologies". (G20, 2011)

The United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20) was mentioned in the Final Declaration and G20 countries showed committed to the success of the meeting. The same type of commitment was made in the case of the then upcoming Durban Conference on Climate Change (COP 17). Specifically, countries asked for the full implementation of the Cancun Agreements and the operationalization of the Green Climate Fund.

The Final Declaration of Los Cabos Summit brought important commitments to G20. The first one was to acknowledge the importance of adapting agriculture to climate change. Also leaders agreed about the importance of finding ways in which economic growth, environmental protection and social inclusion wouldn't be mutually exclusionary. They should "complement and reinforce each other". Again another



mention was made about G20 commitment to the success of Rio+20.

The most important things of Los Cabos Summit were undoubtedly in paragraphs 71 and 72. In paragraph 71, leaders acknowledged that costs of stopping climate change would be higher in the future if nothing is done now. They also committed with the full implementation of Cancun and Durban agreements and welcomed Qatar as the host of COP-18.

It was also created the G20 Study Group on Climate Change that would “consider ways to effectively mobilize resources taking into account the objectives, provisions and principles of the UNFCCC in line with the Cancun Agreement” (G20, 2012).

In paragraph 72 were stated that the Development Working Group debated ways to come up with sets of “practical, voluntary measures and actions that have the potential to help countries define their paths towards sustainable development based on their own circumstances and priorities”. G20 agreed that developing countries should be able to access institutions and mechanisms that could facilitate “knowledge sharing, resource mobilization and building technical and institutional capacity to design and implement inclusive green growth strategies and policies”. It was also welcomed the launching of the Green Growth Knowledge Platform.

The importance of public and private association was acknowledged in paragraph 72. As stated G20:

encourage further exploration of effective mechanisms to mobilize public and private funds for inclusive green growth investment in developing countries, including through the public-private Dialogue Platform on Inclusive Green Investments [...] And welcome the B20's Green Growth Action Alliance (G20, 2012)

B20 is a meeting that gathers businessmen from G20 countries. Generally they discuss strictly economic issues and come up with suggestions for the G20 Summit that happens after B20 meeting. It was the first time that businessmen gathered in G20



Summits talked about Green Growth and that showed a new willing to actually move towards a full sustainable development.

For the G20 Russian presidency in 2013, two points of the priority areas can be considered as related to sustainable development and/or climate change. The first deals with “Global Economic Outlook and Implementation of the G20 Framework for Strong, Sustainable and Balanced Growth” and is about assuring that not only development is constant but also sustainable. The second deals with “Energy Sustainability” and is about, among other things, “promoting energy efficiency and green growth” and “ensuring global protection of the marine environment” and “draft principles for efficient energy markets regulation to stimulate infrastructure investments and integrate green growth and sustainable development priorities into structural policies” (G20, 2013)

With all these information about G20 debate of environmental and climate change issues, it is important to have a critical view of it so we can truly understand the impact not only for the internal process of institution building but also the impacts for the global environmental talks. The sections that follow will be dedicated to a brief summary of the environmental conferences and some critics about all these years of environmental talks within G20. Moreover we will present an informative table about policies implemented among G20 members that deal with the phasing out inefficient fossil fuel subsidies.

### ***G20 COMPLIANCE RATES ON ENVIRONMENTAL ISSUES***

Two outcomes of G20 debate about environmental issues might be highlighted: the first, and perhaps the most important, one is about the agreement on phasing out inefficient fossil-fuel subsidies; the second is about the idea of sharing the knowledge on clean energy and green development initiatives and policies.

Phasing out inefficient fossil-fuels subsidies is today one of the most requested



policies that environmentalists demand from world leaders. The idea of changing the money flux from a environment-damaging type of fuel to a cleaner and environment-enhancing one is being said as the most important thing that leaders can do right away and that the impacts would be felt as immediate as the implementation is done. This is an important part of the so called green economy and development.

However phasing out these kinds of subsidies is not the answer alone, and was proved to be a quite dangerous and a delicate matter, with countries facing a real risk of both delaying or lowering GDP growth and losing jobs. Together with these measures investments in advanced research about clean energy is also important so countries don't face energy problems and thus development delays. Not every country can do it though, and it would limit the number of countries that would implement policies against fossil-fuel subsidies. Sharing the knowledge about how to generate and implement green policies is then a good strategy that could assure that every country is able to develop its own path to sustainability.

It's stated that G20 has high rates of compliance when it comes to environmental issues. Here we analyzed four compliance reports of four Summits<sup>7</sup>. It was used the University of Toronto G20 Research Group methodology and results. As an average the rate of compliance was 0,61 (being 1 full compliance, 0 moderate compliance and -1 no compliance). The results appear as follows: London (0,15); Pittsburgh (0,75); Seoul (0,77); Cannes (0,95)<sup>8</sup>

With these results alone we can imagine that G20 is doing a great work in taking care of environment. When we look in the last section of this article although we think different. Compliance is high but when we look carefully through each commitment, its possible to see that some flaws allow countries to just act as if they were complying. We'll take the phase out fossil-fuel commitment case to demonstrate this point.

---

<sup>7</sup> London (2009); Pittsburgh (2009); Seoul (2010) and Cannes (2011)

<sup>8</sup> Every data used to assess compliance was taken from University of Toronto's G20 Research Group and we thank the institution for this amazing job. For further information on this matter access: <http://www.g20.utoronto.ca/analysis/index.html#compliance>



A good thing about the reports made since 2010 is the number of countries reporting. In 2010 two members did not report; in 2011 this number rose to four, but in 2012 all members have reported their progress. This shows growing commitment of G20 leaders to comply.

The main flaw comes when we ask two simple questions: what exactly is fossil-fuel subsidy? Going deeper: What is *inefficient* fossil-fuel subsidy? G20 didn't answer these questions and opened a big margin for maneuver so members could report what they thought was suitable. Another problem raised here deals with the sources. The only way to get access to data about phasing out fossil-fuel subsidy policies is to get from official sources. That means that one government will report about its situation and it doesn't seem likely that it would compromise itself. OECD and IEA have also shown that G20 commitment didn't work as expected and that countries didn't actually decrease fossil fuel subsidies.

So we have two main problems: oversight and accountability. The former problem comes from the lack of accurate sources and the absence of a higher institutional bureaucracy that could stimulate full compliance; the latter comes from the absence of a comprehensive uniform and impartial measurement of countries' fossil-fuel subsidies data. The first problem would be something like *who* is collecting the data and the second *how* it is collected.

G20 have already acknowledged this problem and tried to address it in the last Summit, in Mexico. In the Communiqué leaders agreed to "develop a voluntary peer review process on such fossil fuel subsidies and present a report on the outcomes to our Leaders in 2013". Also they raised the possibility to create accountability mechanisms to assure that the commitment is being fulfilled. The first idea is to adopt a mechanism where "a member could invite another member to assess its fossil fuel subsidy reform progress"; the second is to define fossil fuel subsidies and ways to calculate them so G20 could have a unified and standardized report, allowing countries and the rest of the world to actually see if something meaningful is underway.

These mechanisms are not yet active and countries have both to agree in G20



sphere and create domestic legal mechanisms to implement such measures, but if leaders agree to do everything stated above we will probably have entered a new era of environmental talks within the forum.

Another important issue that we need to analyze in order to critically assess G20 compliance is to deal with its effectiveness as Young puts it. Four things can be raised here being three accounting for how G20 is not effective and thus how compliance shows little about its commitment with environmental issues and a fourth explaining why it has started conversations of this manner.

The first thing about Young's model to measure institutional effectiveness is to see if it has changed state behavior. As we saw – especially with the phasing out fossil-fuel subsidies – G20 hasn't exactly shaped any kind of behavior. It wasn't capable of doing anything at all, since most of the "phasing out" policies were already happen even without G20's intervention. In this sense we couldn't say that G20 was effective in this issue.

Additionally, Young talks about the easiness of violating rules as an indicator of the lack of effectiveness of an institution. In this sense the lack of comprehensive mechanisms of accountability helped G20 members to simply ignore the decisions taken and when they needed to report countries simply put anything as they saw fit. The third point relates to the oversight problem. Since there is no trustable database it is difficult to assess if G20 is doing well on shaping behavior.

In the beginning – in Washington Summit – G20 wasn't willing to meaningfully address the environmental issue, since the main problem it wanted to solve was the American and European crisis. With Summits advancing and new themes being added in the agenda the forum started to deal with social and environmental issues every Summit.

The idea of achieving a full social and sustainable development (at least as stated in Final Declarations and Communiqués) is now a very important part of G20 and leaders repeatedly state the need to come up with meaningful solutions to assure green and social inclusive growth. This is due to the cognitive change that started to





happen years ago about the concept of economic development. In 2008 we could say that the idea of economic development was closely linked to GNP numbers and if it was growing or not. Nowadays it is possible to see, as the third section of the article showed, a broad understanding about what is development and how we should achieve it. The idea of a social and environmental development came together with GNP approach and formed what is now called sustainable development. This is clearly what Young said about the cognitive basis in which an institution is based. If G20 hasn't changed its mind and dealt with sustainable development it would probably be dead by now.

This opens margins for us to turn now for the possibilities that the forum has to contribute with environmental talks. When the most developed and developing economies gather to discuss any subject it's likely to impact and influence the rest of the world. And it wouldn't be different with the environmental debate within G20.

#### ***CONCLUSIONS: GREEN ECONOMY, FINANCING AND THE ROAD AHEAD***

The last section was dedicated to talk about the limits of G20 and how it could overcome it inside its institutional apparatus. Now we turn our attention to the possibilities that G20 poses to the inter-institutional debate about environmental issues. We will bring two aspects of the possibilities so we can further think about it. The first thing is how G20 can help to implement green economy structures to other countries; the second is the possibility to form inter-institutional diffusion, how it could be done to enhance these talks and the issue of the legitimacy of unilateral solutions for the environment through G20.



*GREEN ECONOMY*

Green Economy is now being said as one of the major contributions that our generation can pass to the future that is coming. Rio+20 was all about it as we showed before. This focus on green or sustainable economy is due to a change in the environmental debate across years. When it was lunched – mainly in 1972 – the negotiations dealt with how we can preserve species, the rainforest and so on. In those days it was believed that for that to happen we should stop development and industrial activities because they were harming the environment.

Today, as we are aware that development is important for social purposes (assuring people a minimum wage so they can live with dignity) and, for that reason, unstoppable, we have acknowledged both the importance of preserving the environment and assuring development. So the logic and challenge of the international conferences and institutions was to come up with solutions that would assure both things. Green economy then appeared.

One main problem about generating green economy structures is that it takes a lot of money in research and development and it's not every country that has sufficient funds to invest on it. This is where lies the main possibility for G20. It is after all the forum of the biggest economies in the world. If there were countries capable of investing on it, it would be G20 countries. Furthermore they are also the biggest polluters in the world so if they can find ways to fully implement their commitment to green energy funding, it would make a huge difference.

As we saw, however, G20 hasn't been dealing with it in a proper way, in a sense that it hasn't come up with comprehensive agreements that would in fact generate these green economy structures. It is not to say that everything is lost though. It's been only five years since the first G20 Summit and we couldn't expect that only five years would do the trick. The fact that the forum is talking about creating green economy structures is in itself an advance and as time goes by and country positions gets more mature we should expect more comprehensive decisions.



*INTER-INSTITUTIONAL DIFFUSION AND MINILATERALISM*

The other possibility for G20 is to become more integrated to other environmental-oriented institutions and conferences. The Rio+20 conference – and other major conferences about environment – was some kind of frustration because it dealt with a wide variety of themes and solved any. We signaled for a split in the agenda so more specific institutions could deal with one theme on a more proper way, as it is the idea of minilateralism. The idea is that these smaller institutions would have more expertise because they would only deal with one specific issue so they would have more time to go through proposals and research material.

In this sense we here suggest that when it comes to talk about to *whom* and *how* the finance green economy structures would be, the G20 comes in the frontline because of the reasons mentioned above.

For that to happen G20 would have to (i) enhance its negotiations about investment in green economy (as shown above) and (ii) develop partnerships with these environmental-oriented institutions so it becomes part of the main events of this theme throughout the years. This would generate inter-institutional diffusion and innovation to the negotiations.

The problem about legitimacy arises when we argue for a split in negotiations but here is the most important thing about our argument. Even though the debate about green economy would be delegated to G20 it would not harm the legitimacy about environmental debate. And this is because every conference is about how countries can adopt *internal* measures in order to improve sustainable development. The required cooperation in this issue is because if one country does it alone it might compromise its development and get behind all others. But if G20 decides to fully implement domestic investments in order to shift the energy matrix to an environment-friendly one we would be witnessing the worlds biggest polluters doing concerted action to bring about green economy. As Bruyninckx and Happaerts puts it:



A unilateral solution for climate change makes sense because a relatively small number of countries *are [emphasis added]* responsible for three quarters or more of global GHG emissions. (BRUYNINCKX and HAPPAERTS, 2013)

The point is then that it doesn't really matter if G20 has only 19 countries and that debate within the forum is non-legitimate. What matters is that the world's top 19 polluters will be doing something that is bigger than the lowest common denominator for the environment. And that is a huge thing.

### *THE ROAD AHEAD*

G20 has been active as a forum for almost 15 years now. Analysts, journalists and statesmen agree that the forum is and will be of major importance for solving the economic crisis we live in today. It has also the potential to influence in other arenas and institutions. As we demonstrated G20 has been putting efforts to deal with environmental issues. It is true that it hasn't done everything it can but we have shown how it can be more effective and actually help other environmental-oriented institutions to achieve true sustainable development.



## REFERENCES

- BRACHT, Caroline. (2010) **G20 Climate Governance: from Toronto to Seoul**. In: G20 Information Center. Available at <  
<http://www.g20.utoronto.ca/analysis/g20climategov-101110.html> > Consulted in Jan/13.
- BRUYNINCKX, Hans and HAPPAERTS, Sander. (2013) **Negotiating in the new world order: emerging powers and the global climate change regime**. In: International Studies Association Annual Meeting. San Francisco.
- EICHENGREEN, Barry. (1987) **Hegemonic Stability Theories of the International Monetary System**. In: Richard N. Cooper et al., eds, *Can Nations Agree?* Washington DC: Brookings Institution.
- G20 (2008) **G20s Summits Declaration**. Available at <  
<http://www.g20.utoronto.ca/summits/index.html> > Consulted in feb/13.
- G20. **G20 initiative on rationalizing and phasing out inefficient fossil fuel subsidies**. Available at < [www.eenews.net/assets/2010/06/28/document\\_cw\\_03.pdf](http://www.eenews.net/assets/2010/06/28/document_cw_03.pdf) > Consulted in feb/13.
- G20 RESEARCH GROUP & THE INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH INSTITUTE. (2010) **2010 G20 Seoul Summit Final Compliance Report**. In: G20 Research Group. Consulted in feb/13.
- G20 RESEARCH GROUP & THE INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH INSTITUTE. (2011) **2011 G20 Cannes Summit Final Compliance Report**. In: G20 Research Group. Consulted in feb/13.
- IEA; OPEC; OECD; WB. (2011) **Joint report by IEA, OPEC, OECD and World Bank on fossil-fuel and other energy subsidies: An update of the G20 Pittsburgh and Toronto Commitments**. In: OECD. Available at <  
<http://www.oecd.org/site/tadffss/49006998.pdf> > Consulted in Jan/13.
- JAE-KYOUNG, KIM. (2010) **Seoul to Bring G20 Leaders' Attention to 'Green Growth.'** August 22. Available at <  
[www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2010/08/123\\_71799.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2010/08/123_71799.html) > (November 2010).
- KAHLER, Miles. (1992) **Multilateralism with Small and Large Numbers**. *International Organization*. Vol. 46, No. 3, p. 681-708.
- LIGHT, Andrew & LEFTON, Rebecca. (2012) **The Road to Rio Goes Through Los Cabos**. In: Center for American Progress. Available at <  
<http://www.americanprogress.org/issues/green/news/2012/06/14/11766/the-road->



VINICIUS TAVARES DE OLIVEIRA & MARIANA BALAU SILVEIRA

[to-rio-goes-through-los-cabos/](#) > Consulted in Jan/13.

IORIS. (2009) **2009 Pittsburgh G20 Summit Compliance Report.**

IORIS. (2009) **G20 London Summit Commitments Compliance Report 2009.**

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH INSTITUTE AND G20 RESEARCH GROUP.  
(2010) **Mapping G20 decisions implementations.** In: G20 Research Group.

**Recebido em 04 de setembro de 2014.**

**Aceito em 20 de dezembro de 2014.**



**O USO DE “DRONES” PELOS ESTADOS UNIDOS NAS OPERAÇÕES “TARGETED KILLING” NO PAQUISTÃO E O DESRESPEITO AO DIREITO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL: RUMO AOS ESTADOS DE VIOLÊNCIA?**

**THE USE OF DRONES BY THE UNITED STATES IN THE TARGETED KILLINGS OPERATIONS IN PAKISTAN AND THE DISRESPECT OF THE INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW: TOWARDS THE STATES OF VIOLENCE?**

**ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON**

Doutorando em Política Científica e Tecnológica (Unicamp)

E-mail: dudperon@gmail.com

**PATRICIA CAPELINI BORELLI**

Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (UFF)

E-mail: pati.borelli@gmail.com

**RESUMO:** Com o aprimoramento das tecnologias da informação e da comunicação, tornou-se possível o desenvolvimento de sistemas de armas que permitem a manutenção da vigilância do território inimigo, bem como a atualização da violência de forma precisa, a partir de zonas de paz. Esse é o caso dos Veículos Aéreos Não Tripulados, ou drones, sistemas de vigilância com plataforma de ataque acoplada, e que vem sendo continuamente empregado nas operações militares dos Estados Unidos. Apesar do seu constante emprego nos últimos dez anos, há muita controvérsia sobre a eficácia e legalidade dessas operações de assassinato extrajudiciais (Targeted Killing) para o combate ao terrorismo, dado o elevado número de civis mortos nos ataques. Nesse sentido, com base em uma leitura do Direito Humanitário internacional, esse trabalho pretende verificar a legalidade dessas operações, tanto no que concerne os argumentos para a sua recorrência, quanto a forma como elas tem sido conduzidas. A partir de então, observaremos o modo como essas práticas não podem ser compreendidas enquanto guerras comuns, nos aproximando da noção de Estados de Violência, de Frédéric Gros, para o seu entendimento.

**Palavras-chave:** *Drones - Direitos humanos - Estados de Violência*



ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON & PATRICIA CAPELINI BORELLI

**ABSTRACT:** As information and communication technologies improve, it became possible the development of weapon systems that allow the maintenance of surveillance in enemy territory, as well as the actualization of the violence, accurately, from peace areas. This is the case of the Unmanned Aerial Vehicles, or drones – surveillance systems coupled with attack platforms, which have been constantly used in military operations of the United States. Despite the continuous use of these systems in the last ten years, there is much disagreement about its effectiveness and its legality in extrajudicial killing (Targeted Killing) in the fight against terrorism, given the high number of civilians' deaths in the attacks. Thereupon, based on an interpretation of the International Humanitarian Law, this work intends to verify the legality of extrajudicial killing operations, both about the arguments for its recurrence use, as the way it has been conducted. Thereby, we can observe how these practices cannot be understood as ordinary wars, being better understood by the notion of what Frédéric Gros called “States of Violence”..

**KEYWORDS:** *Drones – Human Rights – States of Violence*





## INTRODUÇÃO

“Eu tenho duas palavras para vocês, *Predator Drones*. Vocês nunca os verão chegando. Vocês pensam que estou brincando?”. Com essas palavras –caracterizadas enquanto uma piada ao referir-se à presença de um grupo musical adolescente no salão – o presidente Barack Obama inicia o jantar anual oferecido aos correspondentes na casa Branca em maio de 2010 (WONG, 2010). O salão todo cai na risada e aplaude a piada em tom de consentimento e ciência da letalidade do armamento. Apenas alguns dias depois, em 21 de maio, um ataque de *drones* autorizado pela Casa Branca eliminaria no Paquistão Mustafa Abu al-Yazid, considerado o terceiro homem da Al-Qaeda. Como consequência do ataque, com ele são eliminados também quatro supostos militantes, dois civis e quatro crianças (OUT OF SIGHT, 2014). Os aplausos continuaram, uma vez que alguns dos relatos sobre a morte de al-Yazid sequer mencionam os “efeitos colaterais” desse ataque, aludindo tão somente à precisão e eficiência desses armamentos (SCHMITT, 2010).

O uso de veículos aéreos não-tripulados (VANTs), ou simplesmente *drones* tem sido a forma pela qual os Estados Unidos (EUA) tem lidado com movimentos insurgentes na fronteira entre Afeganistão e Paquistão – especialmente em Waziristão Norte e Sul – desde meados de 2004, durante a administração de George W. Bush. Segundo a Plataforma “*Out of Sight, out of Mind*” (2014) – que combina dados tanto da *New America Foundation*, como do *Bureau of Investigative Journalism* – desde então, mais de 370 ataques foram realizados provocando mais de 3000 vítimas, dentre elas mais de 22% seriam civis e crianças e quase 80% são supostamente militantes, em que não é clara a definição se são militantes ou civis. Desse total, pouco mais de 50 pessoas seriam líderes militantes identificados pela CIA e pelo governo americano enquanto perfis perigosos e passíveis de eliminação.

Apesar da dificuldade em obter esses dados e distinguir qual é a real amplitude de civis e militantes mortos, todas as organizações comprometidas com esses estudos são unânimes em afirmar que esses ataques atingiram o seu ápice durante a



administração Obama, em 2009. Nesse período, mais de 330 ataques foram realizados, alcançando o pico de 122 no ano de 2010 (NEW AMERICA FOUNDATION, 2014).

A despeito de todo o seu potencial destrutivo, a “piada” do presidente Obama sobre o uso dos *drones* reflete um estado de tranquilidade dessa administração quanto ao emprego desse armamento. Por tranquilidade, entendemos a facilitação da decisão de recorrer ao uso da força, pela capacidade de atualizar a violência à longa distância permitida por essa plataforma de armamentos. À isso, somam-se os discursos adjacentes ao uso dos *drones*, como a preservação da integridade física dos seus combatentes em um contexto de alto risco da operação, e a suposta precisão e eficiência com que esses instrumentos eliminam os inimigos.

No contexto desses discursos pretensamente provocadores de consentimento, o presente artigo pretende debruçar-se acerca das controvérsias legais do emprego de *drones* nas operações norte-americanas descritas como eliminação de alvos, ou “*Targeted Killing*” no Paquistão. De modo mais específico, diante da incapacidade de distinguir perfeitamente civis e combatentes, a intenção é discutir em que medida o emprego desse armamento nessas missões fere diversos princípios dos direitos humanos e, principalmente, do direito da guerra (*jus in bello*), no que tange os critérios de proporcionalidade e equidade moral.

Para tanto, em primeiro lugar, exploraremos o processo de construção social dos *drones* enquanto instrumentos de guerra convenientes para o combate em um contexto de “guerra irregular”. Em seguida, a partir de uma discussão sobre a forma como essas operações são conduzidas e nos apoiando tanto no referencial que regulamenta os direitos humanos, de civis e combatentes, como na teoria da guerra justa, apresentaremos de que forma o emprego de *drones* no Paquistão fere diversos princípios, a ponto de ser considerada como uma prática ilegal. Por fim, tendo em vista a complexidade no qual o uso de *drones* se insere – de inexistência de uma declaração de guerra formal e da extensão de mortes de civis em um contexto de profunda generalização do campo de batalha e dos combatentes – sugerimos que a aproximação



mais coerente para esse fenômeno seria o que Frédéric Gros (2009) define como Estados de Violência.

### ***PERSEGUINDO A PRECISÃO: O HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO E EMPREGO DOS DRONES***

Ver, de forma ampla e segura, sem ser visto, afirma Virilio (1993), já era uma vantagem estratégica bastante almejada pelos generais alemães da Primeira Guerra Mundial – os quais recorriam ao uso de balões com câmeras, que registravam o movimento do inimigo e reconheciam o território. Nesse sentido, a existência e o uso de veículos aéreos não tripulados na guerra é uma prática antiga. Como nos lembram Gregory (2011) e Chamanyou (2013), alguns modelos controlados via rádio foram empregados durante as operações estadunidenses no Vietnã e, inclusive, no desembarque na Normandia durante a Segunda Guerra Mundial.

No entanto, é somente com o desenvolvimento e aperfeiçoamento de tecnologias da informação e comunicação (TICs), ao longo dos anos 1980 e 1990, que os VANTS extrapolam a sua função de veículo para observação e vigilância e fundam-se também enquanto plataforma de armas. Não por coincidência, esse aperfeiçoamento ocorre no mesmo momento em que as Forças Armadas dos EUA afirmam passar por um processo de Revolução nos Assuntos Militares (RAM). Essa revolução teria sido o ponto de inflexão capaz de incorporar novas tecnologias, substanciando os novos tipos de armamentos que conformariam a “modernidade” do modo de guerra contemporâneo dos EUA. Mais do que isso, a partir dessa busca pela precisão à distância e com o surgimento de ameaças transnacionais, os *drones* se tornariam a ferramenta chave para as ações de contra insurgência após os ataques de 11 de setembro.

De acordo com Shimko (2010), a RAM se manifesta como um conjunto de valores e percepções que evoluem a partir de um distinto contexto político-econômico



e que passam a constranger a agenda de política pública, no que tange desde a produção de novas tecnologias de guerra até o modo como ela deve ser conduzida e comandada. O desenvolvimento da RAM deve-se a uma sorte de fatores econômicos, políticos e sociais, dentre os quais: o desfecho tenebroso da guerra do Vietnã, responsável pelo desenvolvimento da aversão coletiva à um conflito de grandes proporções que viesse a comprometer mais vidas de soldados – a “síndrome do Vietnã” –, que passa a conduzir a percepção social acerca das campanhas militares estadunidenses (BUCHANAN, 2006); a substantiva redução dos gastos governamentais em P&D militar em detrimento da elevação dos gastos da mesma ordem no setor civil – fruto da percepção de que o núcleo dinâmico produtor de novas tecnologias segue o fluxo de “transbordamentos” do setor civil para o militar e não ao contrário, como observado no imediato pós guerra – ; a profusão das TICs como novo paradigma de sistema tecnológico que, associado a outros sistemas, provoca enormes transformações nas dimensões militares-culturais, nos princípios organizadores militares e nos seus sistemas tecnológicos; e por fim, a substancial diversificação da natureza das ameaças à segurança nacional – que estimula a reordenação da Política de Defesa, e conseqüentemente, a reorganização de conceitos operacionais (BRZEZINSKI, 1988).

De modo mais objetivo, a RAM se estrutura como um conjunto de princípios organizacionais que se manifestam como uma correlação entre sistemas de gerenciamento de tecnologias, de tecnologias de defesa e de defesa (MATTHEWS, 2001). Conforme apresenta Office (1999), a RAM se caracterizaria como uma série de modificações e combinações entre sistemas tecnológicos de armamentos e métodos operacionais que resultaram, a rigor, em uma nova forma de organização para a realização de operações militares e para a condução da guerra.

Dentre os sistemas tecnológicos de maior expressão desenvolvidos no período, estão os sistemas de comunicação por satélite e transmissão ao vivo, *Stand-off Weapons* (particularmente UAS ou *drones*); o sistema sensorial para detecção e “*targeting*” para *Unmanned Ground Vehicles* (UGVs) e VANTs; sensores de “*countermine*” para detecção e detonação remota de minas terrestres; sensores e



componentes para simulação e modelos para treinamento; e, no que tange às atividades de Pesquisa e Desenvolvimento, destacam-se as investigações acerca de Eletro-Ótica e Infra-Vermelho (EO/IR), além de sistemas de Auxílio a Reconhecimento e Mira (ATR).

Esses sistemas permitiram não apenas o desenvolvimento de sistemas C4IRS – sigla em inglês para referir-se ao sistema de Comando, Controle, Comunicação, Computadores, Informação, Reconhecimento e Vigilância –, que otimizaram as campanhas militares de “*Shock and awe*” (dominação rápida), mas também conferiram às Forças Armadas estadunidenses o controle de todo o fluxo de informações acerca da guerra – conformando a dinâmica de “*network-centric-warfare*”, preconizada por Cerebrowsky (2000). Isso ocorre, segundo Bellamy (2001), seja para o desenvolvimento de estratégias “cirúrgicas” no nível tático, seja para a aquisição e destruição de dados no ambiente cibernético ou da informação que circulará no meio civil sobre a guerra. Nesse caso, desmotivação, confusão mental e medo são os objetivos mais diretos que se almeja atingir em relação ao inimigo, e em relação à sociedade, no sentido de promover uma espécie de rotinização, asceticismo e tolerância em relação ao fenômeno da guerra – elemento fundamental para estimular o apoio social e legitimar a campanha de uma guerra “prolongada”.

Assim, a profusão de satélites de comunicação e posicionamento e a evolução da tecnologia de GPS a partir de então, permitiram o desenvolvimento de “*Unmanned Aerial Systems*” (UAS), capazes de promover a navegação e a administração de plataformas de vigilância e ataque operadas remotamente, principalmente após a RAM. A definição oficial de VANTs, de acordo com o Departamento de Defesa dos EUA, engloba os seguintes elementos:



The Department of Defense (DOD) defines *UAVs* as powered, aerial vehicles that do not carry a human operator, use aerodynamic forces to provide vehicle lift, can fly autonomously or be piloted remotely, can be expendable or recoverable, and can carry a lethal or nonlethal payload. Ballistic or semi-ballistic vehicles, cruise missiles, and artillery projectiles are not considered *UAVs* by the DOD definition. *UAVs* are either described as a single air vehicle (with associated surveillance sensors), or a *UAV system (UAS)*, which usually consists of three to six air vehicles, a ground control station, and support equipment (GERTLER, 2012: 01)<sup>1</sup>.

A utilização dos *UAVs* se intensificou principalmente após a intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no Kosovo e, posteriormente, nas campanhas do Afeganistão e do Iraque sob a forma dos *drones* – que, como visto, incorporam não apenas sistemas de câmeras e sensores para vigilância e reconhecimento, mas também sistemas de armas. O investimento estadunidense em *UAS* tem crescido substancialmente ao longo dos últimos anos. Segundo Gertler (2012), o montante investido em 2001 foi de 667 milhões de dólares e o inventário de *VANTs* era de 167 instrumentos. Já no ano de 2012, o montante requerido pelo Departamento de Defesa para compra e investimento foi de 3,9 bilhões de dólares, ao passo que o patrimônio subiu para aproximadamente 7.500 aeronaves, aproximando-se do montante de aeronaves pilotadas manualmente, 10.767.

Os mais importantes *VANTs* que podemos destacar são os que contam com capacidades de ataque, para além de vigilância: o *MQ-1 Predator*, e o *MQ-9 Reaper*. Com asas em “V” invertido, o *Predator* pode operar em torno de 10.000 a 15.000 pés de altitude para adquirir as melhores imagens de seu sistema de câmeras; conta, ainda, com o alcance de voo de 500 milhas náuticas de sua base e com a autonomia de 24 horas de voo. Por sua vez, o *Reaper* pode alcançar até 50.000 pés de altitude, um

---

<sup>1</sup> Tradução: “O Departamento de Defesa dos EUA define *VANTs* (*UAVs*, em inglês) como veículos aéreos que não levam operadores humanos, se utilizam de força aerodinâmica para alçar voo, podem voar autonomamente ou serem pilotados remotamente, podem ser dispensáveis ou recuperáveis e podem levar cargas letais ou não-letais. Veículos balísticos ou semi-balísticos, mísseis guiados e projéteis de artilharia não são considerados como *VANTs* pela definição do Departamento de Defesa norte-americano. O termo *VANTs* pode ser utilizado para descrever tanto um veículo aéreo único (com sensores de vigilância associados), como também o conjunto de sistemas de *VANTs* (ou sistemas aéreos não-tripulados – *UAS*, em inglês) – que, geralmente, consiste em 3 a 6 veículos aéreos, uma estação de controle terrestre e equipamentos de apoio”



alcance de 2000 milhas náuticas, e 32 horas de autonomia de voo. Enquanto o primeiro é capaz de carregar dois mísseis “*Hellfire*”, o segundo é capaz de carregar a mesma quantidade desses mísseis que um helicóptero Apache, ou seja, 16 unidades (GUERTLER, 2012). A força aérea estadunidense dispõe atualmente de 175 *Predators* e 45 dos 399 *Reapers* planejados. Ambos são equipados com duas câmeras eletro óticas e uma com infra-vermelho, além de um sistema de *targeting multi-espectral* à laser capaz de detectar objetos em movimento. Esses UAVs são parte de um conjunto de sistemas que envolvem, ainda, uma estação de controle em terra (que pode ser em outro país) e um link de satélite (uma vez que há radares incorporados nos sistemas desses UAVs).

Pela capacidade de rastreamento e reconhecimento, os UAVs, ou *drones* (“zangões”, como são apelidados), são empregados em missões para detectar indivíduos e estruturas inimigas com uma suposta precisão. São capazes de passar invisíveis pelos radares de detecção e, geralmente, antes de serem utilizados para o ataque, funcionam como instrumento para o recolhimento de informações sobre o inimigo e o território pelas chamadas *Heat Signatures*<sup>2</sup>, adaptando-se às modernas modalidades de guerra para o combate à ameaças “assimétricas”. Nesse sentido, o emprego de *drones* na guerra do Afeganistão e do Iraque foi determinante, principalmente nas atividades de inteligência, vigilância e reconhecimento – promovendo a sinergia necessária às operações de “rápida dominação”:

---

<sup>2</sup> Traduzidos como “Sinais de calor”, esses sinais não apenas desconstróem a imagem do inimigo, mas também são utilizados como forma de compreender os padrões de movimento construindo uma “matriz de disposição”, a qual servirá enquanto forma de associar o alvo às atividades insurgentes ou de terrorismo.



Precise information and weapons are of little use on their own: the two need to be connected so that the former gets to the latter in time to attack targets effectively, which is critical for time-sensitive, mobile targets common in a dynamic battlefield environment. *RMA* advocates have long emphasized the need to develop and deploy systems that allow for the near instantaneous transmission of real-time intelligence so that the sensor-to-shooter cycle is as short as possible. This was a central element of Owens' system of systems and Cebrowski's net-centric warfare: connecting the elements of a military architecture into a single, networked, and integrated whole capable of rapid decision making and action (SHIMKO, 2010: 164)<sup>3</sup>.

A interoperabilidade resultante da combinação dessas capacidades de inteligência nos *drones* permitem às forças em operação captar, por exemplo, qualquer movimento veicular em tempo real e passar as informações às equipes em terra, e “neutralizar” a possível ameaça. Isso ocorre no momento em que um *drone* fornece imagens (ao vivo) do alvo e a transmite juntamente com as suas coordenadas de GPS, o que permite às equipes em solo triangular sua posição, construir um mapa e o possível trajeto do alvo. Nesse momento, o operador em terra consegue elaborar um cálculo capaz de avaliar a quantidade de efeito colateral produzido ao atacar o alvo, dependendo das capacidades que ele mobilizar para o ataque. Isso o permite realizar um ataque supostamente preciso e com reduzidas baixas e efeitos indesejados (SHIMKO, 2010).

Os operadores, por sua vez, concentram-se nas estações de controle terrestre, na base da Força Aérea estadunidense em Creech, Nevada. Essas estações são trailers (os quais podem ser transportados por um C-130 Hercules, se necessário) dispostos na base que concentram todos os instrumentos para a criação de links, via satélite, com os centros de comando e com o veículo nas bases do Afeganistão. Uma “tripulação”

---

<sup>3</sup> Tradução: “Informação precisa e armas são de pouca utilidade se consideradas isoladamente: ambas precisam estar conectadas para que a primeira chegue até a segunda, em tempo de atacar alvos com maior eficiência – o que é decisivo quando os alvos são móveis e sensíveis ao tempo, comuns em um ambiente dinâmico de batalha. Defensores da RAM vêm enfatizando a necessidade de se desenvolver e implantar sistemas que permitam a transmissão quase instantânea de inteligência em tempo real para que o processo de passagem de informação entre o sensor e o atirador (ciclo *sensor-to-shooter*) seja o mais curto possível. Esse foi o elemento central para o que William Owens chamou de “sistema de sistemas” e o que Arthur Cebrowski chamou de “*net-centric warfare*”: a conexão de elementos de uma estrutura (arquitetura) militar em uma unidade conectada e integrada, capaz de rápidas tomadas de decisão e ação”.





costumeira do *Predator* ou do *Reaper* é composta por um piloto, um ou dois operadores de sensores, e um analista de imagens em poltronas dentro de uma cabine repleta de telas e painéis de controle.

Nesse sentido, os operadores de VANTs são apenas uma parte de uma grande e dispersa cadeia que busca evidências – por meio de atividades de vigilância, inteligência e reconhecimento, totalmente mediadas por interfaces computacionais – para promover a eliminação de alvos nos territórios aonde ocorrem as operações. De acordo com Gregory (2011), sobre os VANTs operados no Afeganistão, é preciso em torno de 185 pessoas para se manter uma patrulha de combate aéreo com o *Predator* ou o *Reaper*. As atividades de lançamento e recuperação dos veículos requerem, cada um, cerca de 59 pessoas em bases no Afeganistão, 43 pessoas baseadas nos EUA, em Creech, Nevada (incluindo pilotos, operadores de sensor e coordenadores da missão), além de 83 pessoas envolvidas na exploração e disseminação de imagens e informações (em torno de 34 analistas de *full motion video* e 18 de sinais de inteligência). Desse modo, as operações são divididas entre: manutenção do VANT e controle de decolagem e pouso; análise de imagens e inteligência; e operacionalização do veículo, para captação de imagens e eliminação dos alvos cada uma em uma região do globo.

Como um resultado direto dos avanços tecnológicos da RAM, os VANTs tiveram a possibilidade de serem empregados com maior regularidade nas campanhas e operações militares estadunidenses – principalmente a partir da intervenção no Kosovo, quando fica bastante evidente o *trade-off* entre mobilizar tropas em larga escala, arriscando a vida de vários combatentes, e usar bombardeio aéreo e *drones* (HALL e COYNE, 2013). Nesse sentido, o aumento do emprego de VANTs passa a estar associado a uma resposta estratégica a um contexto específico, em que as ameaças terroristas tornam complexas as distinções entre sociedade civil e militar, e entre espaços soberanos ou não. Nos discursos oficiais, é evocada a capacidade dos *drones* de promover ataques preventivos, supostamente precisos e pontuais – em que se evitariam a morte de civis “geo-coincidentes” –, os quais teriam maior eficácia para prevenir futuros ataques e combater ameaças terroristas em territórios (BHATT, 2012).



Os ataques de 11 de setembro, que destruíram completamente o centro financeiro estadunidense em 2001, como afirma Ferreira (2014), provocaram uma sensível mudança na política de segurança dos EUA e, inclusive, em sua organização estatal – ampliando o poder do Departamento de Defesa e criando o Departamento de Segurança Interna –, tornando o “combate ao terror” um dos seus principais focos de atuação. No período, o discurso difundido de guerra global ao terror abriu um precedente político para justificar intervenções baseadas na eminência de ameaças relacionadas com atividades terroristas<sup>4</sup>, uma vez que, como lembrado por Byers (2007: 84):

(...) a extensão do direito de legítima defesa ao uso da força contra terroristas no exterior certamente atenderia aos interesses dos Estados Unidos, não havendo a perspectiva de que outro país viesse a exercer o direito de legítima defesa contra terroristas em território americano

Isso fica também evidente pela posição da administração Bush em 2004 quando, no discurso anual do “Estado da União”, o então presidente explicitou uma “caçada humana” contra os terroristas da Al Qaeda, em uma guerra global ao terror – que superaria as determinações de fronteiras ou soberania. Para que os EUA não vivam sob a sombra dessa persistente ameaça, eles estariam dispostos a “confrontar os regimes que escondem e auxiliam terroristas, e que possam muni-los com armas nucleares, químicas, ou biológicas” (THE WHITE HOUSE, 2004).

Simultaneamente às campanhas no Iraque e no Afeganistão, ao se invocar uma prerrogativa de Estados Falidos para nomear países que seriam incapazes de manter controle sobre potenciais atividades terroristas em seu território, o emprego de VANTs armados torna-se constante em países como Yemen, Somália, Afeganistão e Paquistão. No que tange ao Paquistão, a justificativa da administração Bush para a manutenção

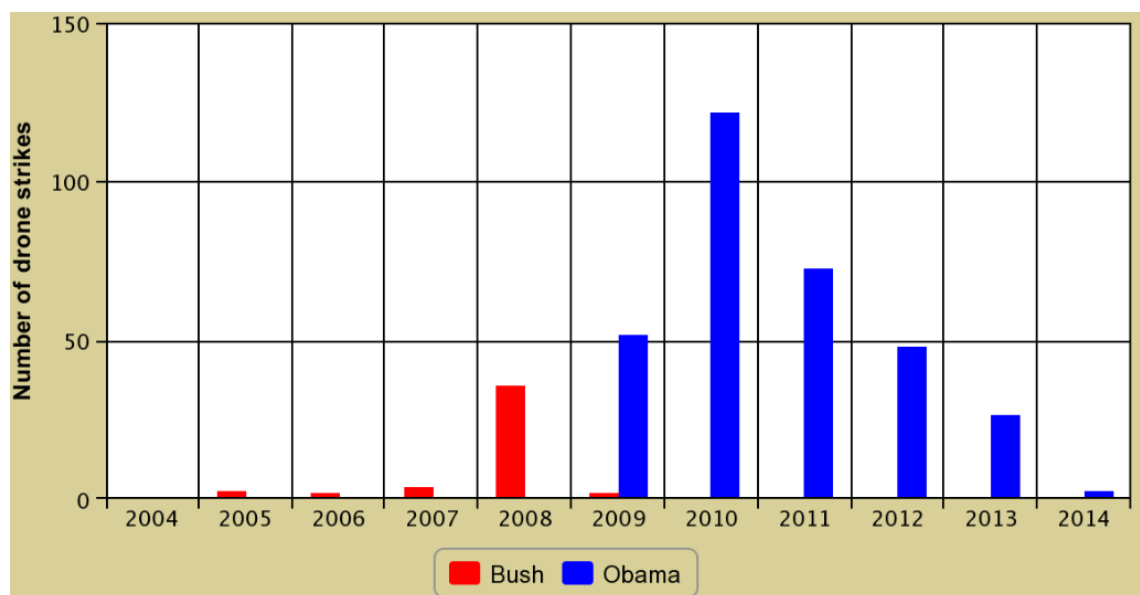
---

<sup>4</sup> Nesse caso, como aponta Ferreira (2014: 45): “Ações belicistas, ancoradas no conceito de legítima defesa, foram disseminadas em duas frentes: Afeganistão e Iraque. No caso da primeira, o argumento utilizado foi que o governo Talibã dava suporte e apoio para a al-Qaeda. Na segunda frente, o discurso oficial afirmava que o governo de Saddam Hussein estaria desenvolvendo armas de destruição em massa que poderiam ser utilizadas em ataques contra os Estados Unidos.”



de operações com *drones* se deveu à fragilidade da sua fronteira com o Afeganistão (Waziristão Norte e Sul), e a incapacidade das autoridades em controlar o tráfego de militantes Talibãs ou da Al-Qaeda (WILLIAMS, 2010).

**GRÁFICO 1: ATAQUES DE DRONES NO PAQUISTÃO: COMPARAÇÃO ENTRE GOVERNO BUSH E OBAMA**



Fonte: *New America Foundation* (2014)

A administração Obama, por sua vez, apesar de ter elevado a quantidade de ataques de drones contra insurgentes no país, em relação à administração anterior (vide Gráfico 1), parece ser mais cética em definir o Paquistão enquanto um Estado Falido. Em seu pronunciamento acerca do uso de VANTs como plataforma de armas em para a manutenção desses ataques, o presidente Obama rejeita o argumento de “guerra ao terror”, e justifica essa prática como uma estratégia cooperativa de contra insurgência:



Beyond Afghanistan, we must define our effort not as a boundless “global war on terror,” but rather as a series of persistent, targeted efforts to dismantle specific networks of violent extremists that threaten America. In many cases, this will involve partnerships with other countries. Already, thousands of Pakistani soldiers have lost their lives fighting extremists. (...)

To put it another way, our operation in Pakistan against Osama bin Laden cannot be the norm. The risks in that case were immense. The likelihood of capture, although that was our preference, was remote given the certainty that our folks would confront resistance. The fact that we did not find ourselves confronted with civilian casualties, or embroiled in an extended firefight, was a testament to the meticulous planning and professionalism of our Special Forces, but it also depended on some luck. And it was supported by massive infrastructure in Afghanistan<sup>5</sup>. (OBAMA, 2013)

Desse modo, o presidente Obama concentrou-se em construir um argumento que justificasse as operações não enquanto intervenções em um contexto de “guerra global”, mas como práticas de cooperação que visam à eliminação de problemas mútuos – sugerindo, assim, que a evasão de militantes Talibãs e da Al-Qaeda para o Paquistão seriam também um problema legítimo dos EUA. No cerne desse discurso de cooperação há o enaltecimento do emprego cirúrgico e efetivo de *drones* em ações de “contra” ataque à terroristas e militantes, sem que seja comprometida a integridade de vidas civis:

And even then, the cost to our relationship with Pakistan — and the backlash among the Pakistani public over encroachment on their territory — was so severe that we are just now beginning to rebuild this important partnership.

So it is in this context that the United States has taken lethal, targeted action against al Qaeda and its associated forces, including with remotely piloted aircraft commonly referred to as drones. (...)

---

<sup>5</sup> Tradução: “Além do Afeganistão, nós [EUA] devemos definir nosso esforço não como uma ilimitada “guerra global contra o terror”, mas sim como uma série de esforços definidos e persistentes, visando o desmantelamento de específicas redes de extremistas violentos que ameaçam o país. Em diversos casos, essa medida envolverá acordos com outros países. Até o momento, milhares de soldados paquistaneses perderam suas vidas lutando contra extremistas. (...) Colocando de outra maneira, nossa operação contra Osama Bin Laden no Paquistão não pode se consolidar como a norma. O risco, nesses casos, foi imenso. A possibilidade da captura, embora fosse de nossa preferência, era remota, dada à certeza de que nosso pessoal iria confrontar resistência. O fato de não termos confrontados com baixas civis, ou nos envolvido em combates extensos, deixou evidente o planejamento meticuloso e profissional de nossas Forças Especiais, mas dependeu também de alguma sorte. E contou com o apoio da massiva infraestrutura instalada no Afeganistão”.



To begin with, our actions are effective (...) Dozens of highly skilled al Qaeda commanders, trainers, bomb makers and operatives have been taken off the battlefield<sup>6</sup>. (OBAMA, 2013)

Em momento algum o presidente Obama discute a existência de evidências de ataques mal sucedidos – como os de 2006, durante a administração Bush, em que 94 civis foram mortos em um único ataque (NEW AMERICA FOUNDATION, 2014) – e ainda sugere, em diversos momentos, que esses ataques são de mútuo interesse, eficazes, legais e morais. Nesse caso, o discurso de legalidade se concentra na afirmação de que dessas ações fazem parte de uma “guerra justa” em que os EUA, após os ataques de 11 de setembro, agem em legítima defesa, retaliando uma organização, e não um Estado específico (OBAMA, 2013). A moralidade desses ataques, por sua vez, fica a cargo dos argumentos acerca da eficiência e da seriedade com que as Forças Armadas dos EUA lidam com esses instrumentos de guerra, e do cumprimento das “regras de engajamento”, que tem pretendido evitar a realização de qualquer ataque cuja situação represente de risco aos civis (OBAMA, 2013).

O discurso de Obama busca, assim, legitimar as suas recentes ações não somente pela alusão aos princípios fundadores do direito da guerra (Guerra Justa), mas, principalmente, a partir dos meios pelos quais ele conduz essas ações (de caráter “cirúrgico” e sem invasões formais de território). No entanto, é possível afirmar que o desenvolvimento de aeronaves de operação remota, e seu uso em ações de contra insurgência, manifesta-se enquanto fenômeno inédito na história da guerra e do direito da guerra – impondo diversos desafios para a compreensão acerca da sua legalidade e legitimidade para além dos discursos oficiais. Nesse sentido, a seguir apresentaremos algumas questões relacionadas ao problema da legalidade e legitimidade do uso de *drones* em operações militares, a partir dos recentes dados

---

<sup>6</sup> E mesmo assim, o custo da nossa relação [dos EUA] para com o Paquistão – e a reação entre o público paquistanês sobre o avanço em seu território – era tão alto que somente agora estamos começando a reconstruir esse importante relacionamento.

É, então, nesse contexto, que os EUA tomou medidas letais e pontuais contra a al Qaeda e às suas forças associadas, incluindo o uso de aeronaves remotamente pilotadas, também conhecida como *drones*. (...) Para começar, nossas ações são bem sucedidas (...) dezenas de membros bem qualificados da Al Qaeda – comandantes, agentes, operadores de bombas – foram retirados do campo de batalha.

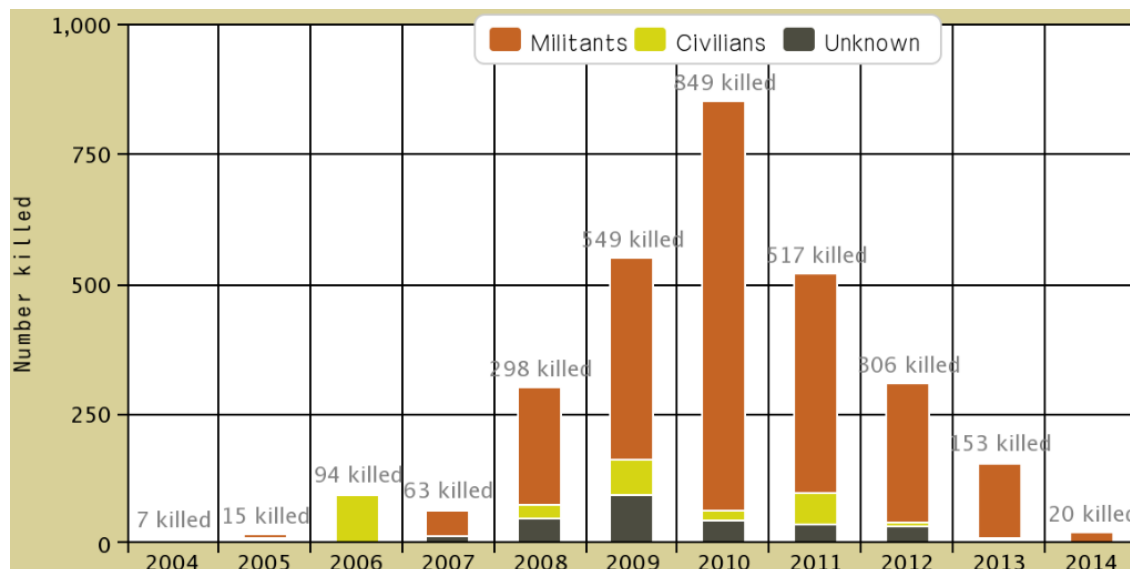


ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON & PATRICIA CAPELINI BORELLI

sobre o índice de mortalidade civil dessas ações no Paquistão, bem como dos relatórios de juristas e das nações unidas sobre essa prática.

### ***A DINÂMICA DA DESTRUIÇÃO: EFEITOS COLATERAIS DO USO DOS DRONES PARA AS OPERAÇÕES DE “TARGETED KILLING” NO PAQUISTÃO***

As operações realizadas pelos EUA para a eliminação de alvos específicos – líderes Talibãs ou membros da Al Qaeda – no Paquistão são conduzidas em conjunto pela Força Aérea norte-americana e pela Agencia Central de Inteligência (do inglês, CIA), em condições de total sigilo – em que as poucas informações disponíveis sobre o assunto são dispostas pela mídia local paquistanesa ou norte-americana. Nos dez anos em que essa operação tem sido realizada, toda a informação recolhida sobre o tema tem sido sumarizada tanto pela *New America Foundation*, como pelo *Bureau of Investigative Journalism*, a partir de fragmentos disponibilizados pela mídia e por outras organizações não governamentais. Devido a isso, o número exato de mortos sempre varia, dependendo da fonte utilizada – mas, em geral, mantém-se uma média de 3000 mortos desde o início das operações em 2004, incluindo militantes, civis e pessoas com status desconhecido.

**GRÁFICO 2: CLASSIFICAÇÃO DOS MORTOS EM OPERAÇÕES COM USO DE DRONES NO PAQUISTÃO – POR ANO**

Fonte: Extraído de New America Foundation (2014)

Como pode ser observado no gráfico disponibilizado pela *New America Foundation*, o número de mortos nos ataques apresenta um aumento progressivo até 2010, quando volta a cair até 2014. Segundo a fundação, isso se deve, principalmente, à redução no número de ataques realizados na região, e pela busca por maior precisão nos ataques. Contudo, como pontua o *Bureau of Investigative Journalism*, ainda não houve um só ano em que os ataques realizados conseguiram alvejar unicamente militantes ou indivíduos comprovadamente relacionados com atividades terroristas. As estimativas de civis mortos são muito discrepantes, variando de acordo com a organização consultada. Segundo a *New America Foundation*, o número de civis assassinados varia de 258 a 307 ao longo desses dez anos, isso porque distingue civis de vítimas desconhecidas, as quais variariam de 199 a 334 pessoas. Por sua vez, o *Bureau of Investigative Journalism* é bem menos modesto em sua contabilidade, talvez por não distinguir entre civis e mortos desconhecidos, sendo os assassinados em torno



de 416 a 957. Além disso, a organização expõe que entre 168 e 202 crianças também teriam sido vítimas desses ataques.

Independentemente dessa variação entre as informações sobre as vítimas, ambas as bases de dados reconhecem a dificuldade em distinguir aqueles que tem sido mortos nesses ataques – até mesmo porque ainda existe muita dúvida sobre a forma como os EUA classificam seus alvos enquanto militantes e sobre como realizam os ataques. Uma das formas de identificação de alvos enquanto militantes ou pertencentes a redes terroristas, se dá a partir da construção de padrões de vida com base nas leituras de sinais de calor (*heat signatures*). Segundo Chamanyou (2013: 72-73), o exame dos padrões de vida ocorre pela fusão entre a análise de conexões e a análise geoespacial – uma cartografia conjunta do social, em determinado local e espaço temporal. Quando um alvo potencial é designado, inicia-se uma extensa investigação sobre ele, recolhendo dados telefônicos e de outras ordens. Os dados recolhidos são associados, via “*big data*”, com o movimento do alvo, registrado pela leitura de calor das câmeras do *drone*, criando pontos nodulares que originam um diagrama – o qual compõe um arquivo sobre o seu padrão de vida e sua estrutura de relacionamentos. É com base nesse diagrama, denominado “matriz de disposição”, que o alto comando militar e a Casa Branca irão autorizar os ataques. Apesar de esses dados apresentarem uma sorte de informações meramente quantitativas, eles são o suficiente para incriminar um indivíduo e aqueles demais “sinais” que com ele se relacionam. Como afirmará um oficial da CIA, citado por Chamanyou (2013:76): “Uma vez que nós decidimos que um indivíduo é um inimigo, as pessoas que com ele se relacionam também serão”.

Isso feito, Williams (2010:877) nos conta que agentes infiltrados identificariam alvos de alta prioridade estudados pelos *drones* e, a partir do uso de microchips denominados “*pathrai*” – que seriam depositados na casa desses indivíduos –, ativariam mísseis que seriam guiados de modo preciso até o ambiente em que a vítima se encontra:





Esses pequenos chips transmissores tem sido entregues aos tribais Pashtun – os quais por dinheiro ou convicção estão espionando os Talibãs – para serem colocados próximo das casas dos inimigos, comboios, *hujras*, *madrassas*, ou compostos. Os drones então, os identificam com lasers e disparam seus mísseis a milhas de distância com uma precisão incrível (Williams, 2010: 877).

Chamanyou (2013:74) afirma que essa prática é extremamente controversa – sendo, ao mesmo tempo, um problema epistemológico e político –, por buscar construir um estatuto de certeza sobre um alvo legítimo, muitas vezes sem sequer saber o seu nome, partindo, apenas, de uma compilação de índices e imagéticos (ALSTON, 2010:08). De certa forma, o inimigo é construído antes mesmo de ser identificado e, consigo, incriminam uma sorte de pessoas do seu convívio – incriminação essa que isenta a administração de culpa pelas mortes colaterais nos ataques.

Tal prática de construção do militante pode induzir a erros, conforme explica Chamanyou (2013: 74-75), ao relatar o episódio ocorrido na cidade de Datta Khel, em 17 de março de 2011, em que a CIA se esforçara, para afirmar, a partir das leituras de calor realizadas por *drones*, que um grupo de homens, reunidos em determinado local, pertenciam a Al-Qaeda. Após a realização do ataque, percebeu-se que aquele era lugar de uma reunião da comunidade, e estima-se que entre 19 a 30 civis foram mortos nesse processo.

### ***O EMPREGO DE DRONES NAS OPERAÇÕES TARGETED KILLINGS PELA PERSPECTIVA DO DIREITO HUMANITÁRIO INTERNACIONAL E DA GUERRA JUSTA***

Apesar dessa forma extremamente contundente de se construir o inimigo, a prática de “*Targeted Killing*” é um fenômeno recorrente no cenário internacional, em que o Estado comete assassinatos de indivíduos em outros territórios. Como exemplo, observa-se a política israelense de assassinatos extrajudiciais em Gaza vinda a público em 2000 – como nos informa o relatório das Nações Unidas sobre *Targeted Killing*



(ALSTON, 2010: 04). Apesar da frequência com que é utilizada, a prática não é definida pelo direito internacional e, nesse sentido, o relatório das Nações Unidas propõe a seguinte definição:

(...) é um uso deliberado, premeditado e intencional do uso de força letal pelos Estados, ou seus agente sob a dimensão da lei, ou por um grupo armado em um conflito, contra um indivíduo específico que não está em custódia física do perpetrador. (ALSTON, 2010: 03).

O mesmo relatório informa que essa prática é muito recorrente em contextos de guerra formal. No entanto, ela tem sido realizada por Estados em território de outros Estados sob a justificativa de respostas legítimas à ataques terroristas e também aos desafios impostos pelas “guerras irregulares”. Por essa não ser uma prática necessariamente legal, em geral, os Estados não fornecem muitas informações sobre seu uso, muito menos a base legal em que elas ocorrem, como afirma o relatório das Nações Unidas (ALSTON, 2010: 03).

Como observado no discurso da administração Obama, o argumento central para o uso dos *drones* é de uma guerra declarada– a organizações específicas, como a Al-Qaeda e insurgentes Talibãs, em legítima defesa contra ações terroristas, e não mais a figuras abstratas. O’Connel (2011:14) expõe que, essa administração dos EUA tem buscado justificar os assassinatos extrajudiciais realizado por *drones*, pelo argumento de que os insurgentes estariam localizados em Estados Falidos (países incapazes de assegurar a ordem e o cumprimento da lei). Ademais, como pontua o Relatório das Nações Unidas (2010:16), evidentemente os EUA incitam o seu envolvimento em um conflito armado, o que lhes conferiria um estatuto legal para cometer esses assassinatos extrajudiciais, sob o argumento de que os indivíduos eliminados estariam alegadamente envolvidos em atividades hostis.

Segundo Walzer (1977:21), a guerra é sempre julgada duas vezes: adjetiva e adverbialmente. Inicialmente, de forma adjetiva, é julgada pelas razões que levaram à sua ocorrência, e podemos dizer se ela é justa ou injusta; em seguida, julgada



adverbialmente, podemos dizer se a guerra é lutada de maneira justa ou injusta. Assim, o princípio de Guerra Justa se subdivide em justiça *da guerra (Jus ad Bellum)*, em que são realizados julgamentos acerca dos argumentos de agressão e de legítima defesa que levam a ocorrência da guerra, e em justiça *na guerra (Jus in bello)*, em que nos obriga a julgar a violação do direito positivo e costumeiro das regras de engajamento na guerra, relacionados a padrões de proporcionalidade e distinção entre civis e combatentes. Em geral, essas regras se encontram dispostas tanto no Direito de Haia quanto no de Genebra. Como nos lembra o autor, é perfeitamente possível uma guerra justa ser lutada de forma injusta, e uma guerra injusta estar em conformidade com as regras. No entanto, no que diz respeito ao caso das práticas de *Targeted Killings* pelo uso de *drones*, veremos que ambas as situações estão em discordância com os princípios e normas internacionais.

É observável o fato de que o Direito Humanitário Internacional (DHI) evoluiu num momento em que havia legitimidade no uso da força nas relações internacionais – em que os Estados tinham o direito de recorrerem à guerra. Todavia, como aponta Bouvier (2011:15), atualmente o Estado é proibido de realizar a guerra de forma espontânea – de certa forma, o *jus ad bellum* converte-se em *jus contra bellum* – salvo algumas exceções dispostas na Carta das Nações Unidas, especificamente em seu Artigo 2 e Artigo 51.

Assim, o Relatório das Nações Unidas sobre *Targeted Killing* pontua uma série de problemas sobre essa prática, principalmente no que concerne a aplicação dos *drones* pelos EUA para a sua realização. Grande parte desses problemas se deve à incompatibilidade dos argumentos para recorrer-se à *Targeted Killing* com base nas normas internacionais dispostas na Carta das Nações Unidas (*Jus ad Bellum*), e, conseqüentemente, à incompatibilidade dessas práticas com as normas do Direito Humanitário Internacional, tanto para conflitos armados não internacionais, como para conflitos armados internacionais (*Jus in Bello*).

Inicialmente, conforme explica O’Connell (2010:13), o Artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas, em que “Todos os Membros deverão evitar em suas relações



internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado”, possui apenas duas exceções nesse banimento virtual de todos os usos da força, ambos dispostos no Capítulo VI. Nessas situações, ao Conselho de Segurança é conferida a autoridade de permitir o uso de força, em caso de ameaças à paz e atos de agressão, para restaurar a ordem internacional. Ainda, de acordo com o Artigo 51 é autorizado que os Estados ajam em legítima defesa “no caso de ocorrer algum ataque armado”, até que o Conselho de Segurança possa agir.

No entanto, como também pontua O’Connel, (2011: 14-15), em momento algum o Artigo 2 (4) da Carta das Nações Unidas delibera sobre a possibilidade de uso de força em Estados Falidos, em qualquer circunstância. A autora irá lembrar ainda que, em diversos casos, ainda que atestada a incapacidade do Estado que “hospeda” essas forças em agir contra elas, a Corte Internacional de Justiça nunca autorizou outro Estado a intervir com uso da força contra grupos em outro território. Dentre os casos, destaca-se o de Congo e Uganda em 2005 – quando esse clamou o direito de usar força armada para combater atores não estatais no Congo que, por anos, faziam incursões pela fronteira.

Na maioria das vezes, ainda de acordo com O’Connel (2010: 14), a Corte Internacional de Justiça deixa claro que um ataque armado que daria a chance de represálias em legítima defesa, deve ser um ataque que mobilize um montante significativo de força para além de um pequeno incidente fronteiro, ou lançamento esporádico de foguetes através das fronteiras. Na mesma linha, o Relatório das Nações Unidas sobre *Targeted Killings* expõe que pelo direito internacional é possível que haja conflitos armados internacionais, mesmo que esses conflitos sejam de baixa intensidade e esporádicos, cabendo ao Direito Humanitário Internacional legislar sobre a legalidade do uso letal da força. Contudo, o DHI afirma que para haver um conflito armado internacional é preciso que ocorra “qualquer diferença crescente entre dois Estados, que leve a intervenção das forças armadas”, independente da sua intensidade, duração ou escala. Por essa definição, não seria possível a ocorrência de um conflito armado entre Estados e grupos não estatais, tornando qualquer resposta



armada a ataques terroristas um ato incompatível com os parâmetros legais de auto-defesa.

No entanto, se caracterizado como um conflito armado não internacional, é possível considerar válido pelo DHI o uso de força entre um Estado e um grupo não estatal. Nessa situação, é preciso que sejam obedecidas uma série de critérios para a caracterização dos grupos armados, disposta no Protocolo Adicional II à Convenção de Genebra, que envolvem: a sua verificação objetiva enquanto grupo armado – como o nível mínimo de organização e estrutura de comando (que o possibilite adaptar-se à Convenção de Genebra), e o envolvimento do grupo em ações armadas e coletivas contra o Estado; deve haver um nível mínimo do que pode ser considerado como violência ( manifestações, atos esporádicos e isolados de violência, por exemplo, não podem ser considerados como formas de conflitos armados), não pode ser um incidente isolado, deve haver no mínimo um histórico de conflito armado e, em caso de um incidente isolado, ele deve ser de grande intensidade, com grande nível de organização por parte do grupo não armado; deve haver uma restrição territorial, ou no território do Estado ou em suas fronteiras (transnacional).

Como admite o Relatório das Nações Unidas (2010:18), se considerarmos todos esses fatores cumulativamente, é muito difícil justificar a ocorrência de um conflito armado transnacional comandado pela Al-Qaeda ou pelo Talibã, sem que haja maiores explicações sobre a forma como essas entidades constituem uma “parte” pelo DHI. Ainda de acordo com o relatório, o único fator que pode caracterizar um conflito armado entre Estados (incluindo o Paquistão) e a Al-Qaeda, pelo DHI, é o fato de suas ações serem transnacionais – uma vez que se afirma que, muitas vezes, ela nem pode ser considerada um grupo armado, mas sim uma dispersão de indivíduos sob uma inspiração comum.

Desse modo, ainda que haja consentimento do Estado “hospedeiro” desses grupos armados, para que um terceiro Estado faça uso da força para combatê-los – algo que, como aponta tanto o Relatório (2010), como O’Connel (2011:17), não ocorreu entre o Paquistão e os EUA, e em várias ocasiões, inclusive, o parlamento



paquistanês se manifestou contra essa prática, como afirma Williams (2010) – o DHI prevê salvaguardas ao uso de força contra grupos que não se enquadram nas definições grupo armado organizado capaz de tornar-se uma “parte” em um conflito. Nesse ponto, O’Connel (2010:14) expõe a contrariedade do argumento de legítima defesa para atacar grupos terroristas:

No armed response to a terrorist attack will almost never meet these parameters for the lawful exercise of self-defense. Terrorist attacks are generally treated as criminal acts because they have all the hallmarks of crimes, not armed attacks that can give rise to the right of self-defense. Terrorist attacks are usually sporadic and are rarely the responsibility of the state where the perpetrators are located<sup>7</sup>.

A prática de *Targeted Killings* a partir do uso de *Drones* pelos EUA em regiões do Paquistão não encontram, portanto, uma base legal para a sua manutenção, caracterizando um uso indiscriminado e desproporcional da força que, inclusive, viola a soberania desse país. Se torna, assim, bastante evidente a incompatibilidade dos argumentos usados pelos EUA com a norma internacional para se recorrer ao uso de força. A ideia de Guerra Justa (em seu sentido adjetivo, *Jus ad Bellum*) para definir essa prática enquanto um ato de legítima defesa é contraditório – uma vez que, como aponta O’Connel (2010:21), de forma alguma o Paquistão foi responsável pelos ataques de 11 de setembro de 2001 nos EUA, não sendo justificável, portanto, o ferimento da soberania do país.

Assim, considerando toda a aproximação realizada pelo relatório das Nações Unidas sobre o uso de *drones* nas operações *Targeted Killing*, é possível afirmar que essa é uma prática ilegal pelo prisma do Direito Humanitário Internacional e também ilegítima sobre a ótica da chamada Guerra Justa. No entanto, é ainda possível inferir que o modo como ela ocorre descumpra diversos princípios de proporcionalidade e

---

<sup>7</sup> Tradução: “Uma resposta a um ataque terrorista dificilmente se encaixará nos parâmetros de exercício legal de autodefesa. Ataques terroristas geralmente são considerados como atos criminosos porque possuem todas as características de crimes, e não conflitos armados que podem suscitar o direito de autodefesa. Os ataques terroristas são, geralmente, esporádicos e raramente são responsabilidades dos Estados onde seus atores estão localizados”.



distinção previstos pelo DHI e pela Convenção de Genebra – o que sugere uma guerra lutada de forma “injusta”. Isso ocorre uma vez que o uso desses instrumentos não permite uma distinção coerente entre militantes e civis – sendo as consequentes mortes (colaterais) dos ataques justificadas, de acordo com os EUA, pelo suposto envolvimento direto das vítimas em atividades consideradas hostis.

Pelo DHI, é necessário que as partes, a todo momento, distingam entre civis e combatentes, nunca direcionando ataques contra civis (MELZER, 2009). Ainda, o Protocolo Adicional I de 1977 para as Convenções de Genebra de 1949 adiciona em seu Artigo 43 (2) que membros das forças armadas de uma parte do conflito sempre serão considerados como participantes diretos em hostilidades. Em seu Artigo 51 (3), no entanto, afirma que os civis devem sempre gozar de proteção, a não ser que tenham participação direta em hostilidades.

Ainda que o DHI permita o ataque à civis que estejam diretamente envolvidos em atividades hostis, em caso de conflito armado internacional – situação em que, como descrito anteriormente, essa prática não se enquadra – existe muita controvérsia acerca significado de “envolvimento direto”. Segundo o Comitê Internacional da Cruz Vermelha no seu “Guia Interpretativo sobre a noção de Participação Direta em Hostilidades sob o Direito Humanitário Internacional” (2009:16) para que uma ação civil seja compreendida enquanto participação direta em hostilidades, é necessário que elas cumpram os seguintes requerimentos cumulativos: a) deve haver um “princípio de agressão” que objetivamente resulte do ato, ou impacte nas operações militares, ou causando a perda de vida de civis; b) a ação precisa causar diretamente a agressão preterida, ou seja, deve ser fruto operação de combate planejada e coordenada; c) o ato deve ter um “nexo beligerante”, devendo estar associado ao suporte de alguma ação militar. Dessa maneira, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, ao invés de concentrar-se na definição do combatente (ou civil) envolvido na atividade, esforça-se para caracterizar o tipo de ação ao qual esse indivíduo assume na participação das atividades hostis – revelando a complexidade inerente à compreensão do status daqueles que são mortos em atos de violência dos Estados em conflitos armados.



Por essa via, todas as ações que pressupõem uma participação direta de civis em hostilidades – o que os transformaria em combatentes “legítimos” – caracterizam-se enquanto atividades de agressão ou com “nexo beligerante”, e não necessariamente atividades indiretas, como porte de armas, apoio financeiro ou logístico. Nesse sentido, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2009: 75-76) afirmará que, em caso de dúvida sobre a participação direta de civis em hostilidades (assumindo uma parte no conflito), as regras de proteção civis devem ser aplicadas, pois há a presunção de proteção civil *a priori*.

Segundo o Relatório das Nações Unidas (2010:21), os EUA tem se recusado a fornecer os critérios sobre os quais se baseia para qualificar os militantes mortos nas operações *Targeted Killing* enquanto participantes diretos em hostilidades. De certa forma, os EUA acabam não oferecendo critérios plausíveis ao utilizarem a atividade de construção de “padrões de vida” pelos sinais de calor captados pelos *drones* como critério para a distinção entre civis e combatentes – novamente nos esforçando para utilizar essa definição, mesmo na ausência de um conflito armado – o que reforça o seu caráter ilegítimo, e revela uma prática que fere os direitos humanos no território paquistanês.

Talvez o caso de Chenegai, em 30 de outubro de 2006, seja o mais ilustrativo dessa incapacidade de distinção – uma vez que, como relata Woods (2011), mais de 80 civis, sendo 60 crianças deste todo, foram confundidas com militantes e mortas em um único ataque de *drone* a um seminário religioso. Soma-se a esse, o caso descrito por Nicola Abé (2012) em seu artigo “*Dreams in Infrared*”, no qual expõe a história de Brandon Bryant, um ex-operador de *drones*, que relata uma operação na qual, durante um ataque por ele conduzido, não conseguiram pelas imagens distinguir um cachorro de uma criança, matando-a.

Conforme explica O’Connel (2010:24), para além do princípio de “distinção”, existem outros que precisam ser respeitados com o emprego de *drones* em operações *Targeted Killing*, como os de “necessidade” e “proporcionalidade”. Pelo princípio de necessidade, torna-se fundamental a demonstração de que o uso de força militar é o





único meio possível para alcançar o objetivo militar de defesa; enquanto pelo princípio de proporcionalidade – discutido no Artigo 51 (5) do Protocolo Adicional à Convenção de Genebra – os ataques devem possuir alguma forma de discriminação, para que se evite causar incidentalmente a morte excessiva de pessoas em relação à vantagem militar concreta e direta esperada (Protocolo, 1979).

Em ambos os casos, considerando a quantidade de mortes causadas no Paquistão ao longo dos últimos dez anos de operações *Targeted Killing* com *drones*, e o fato dos EUA não disponibilizarem as informações sobre como é realizada a distinção entre civis e combatentes (militantes), é possível afirmar que há um uso desnecessário e desproporcional de força que não encontra justificativas legais para a sua manutenção. Em grande medida, essa prática não respeita os princípios que garantiriam uma forma de combate considerada como justa.

Desse modo, conforme sugere o Relatório das Nações Unidas (2010: 25), fora do contexto de conflitos armados o uso de *drones* é quase sempre considerado ilegal – ainda que seja clamado o direito de legítima defesa preventiva contra um ator não estatal:

As a practical matter, there are very few situations outside the context of active hostilities in which the test for anticipatory self-defence – necessity that is “instant, overwhelming, and leaving no choice of means, and no moment of deliberation” – would be met (...) Applying such a scenario to targeted killings threatens to eviscerate the human rights law prohibition against the arbitrary deprivation of life. In addition, drone killing of anyone other than the target (family members or others in the vicinity, for example) would be an arbitrary deprivation of life under human rights law and could result in State responsibility and individual criminal liability<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Tradução: “D prática, são poucas as situações fora do contexto de hostilidades ativas em que o diagnóstico para o ataque preventivo de autodefesa – em que se há necessidade “instantânea, esmagadora, que não deixa escolha de outros meios, e sem momentos para deliberar” – será concretizado. Aplicar tal cenário às práticas de *targeted killings* ameaça a dilaceração da proibição das normas de direitos humanos contra a privação arbitrária da vida. Assim, o assassinato de um indivíduo pelo uso de *drone*, que não seja o alvo (como membros da família ou outros na vizinhança, por exemplo) seria uma privação arbitrária da vida segundo as normas de direitos humanos e poderia resultar na responsabilidade por parte do Estado e responsabilidade legal criminal individual”.



Assim, enquanto uma prática que atenta contra os direitos humanos dos civis, tanto no contexto de conflitos armados, quanto em contextos de paz, o uso de *drones* pelos EUA para o assassinato de indivíduos no território soberano do Paquistão não pode ser considerado um conflito justo ou lutado por meios justos. Pelo contrário, conformam-se enquanto práticas ilegais, que rompem com todo o sistema moral e ético construído pelo direito da guerra – o que indica a emergência do que Frédéric Gros (2009) denomina como “estados de violência”, onde o uso da força independe de justificativas morais, ou de uma conduta ética.

### **CONCLUSÃO: RUMO AOS ESTADOS DE VIOLÊNCIA?**

A incompatibilidade dos argumentos estadunidenses para a realização de ataques invocando o direito de legítima defesa e, também, a forma indistinta, desnecessária e desproporcional com que fazem o uso da força, não apenas inviabiliza a sua classificação enquanto uma “Guerra Justa”, como também suscita diversas interpretações. Talvez, a mais evidente seja a que compreenda esse constante processo de atropelamento das normas internacionais – tanto para a declaração formal de uma guerra, quanto para o modo como ela procede –, configurando a emergência de “Estados de Violência”.

Frédéric Gros (2009) em seu livro “Estados de Violência: ensaios sobre o fim da guerra”, apresenta uma análise positiva da construção dos estados de violência diante do esfacelamento das dimensões éticas e morais, e mesmo das imagens e princípios que conformavam a guerra clássica. Segundo o autor, seria nos escombros da guerra pública e justa – em que o caos de forças estaria submisso às estruturas éticas do político e do jurídico – que se desenhariam os inéditos estados de violência (Gros, 2009: 227).

Ao seu ver, a guerra formal pública e justa (aqui em uma clara referência aos princípios da Guerra Justa) se desmorona diante de novos tempos, espaços e



personagens: a guerra antes pública e centralizada, é diluída em um “estouro estratégico”, no qual os antigos modelos hierarquizados e piramidais são substituídos por autarquias ou pequenos grupos que agem por meio de redes secretas, sem um comando central. É o caso tanto de grupos terroristas, em células dispersas, como o da rede de comando em um modelo de *network-centric warfare* (Cerebrowsky, 2000). A guerra, que antes funcionava por concentração geográfica da violência armada, passa por um intenso processo de dispersão espacial em escala global – como é o caso da atualização à distância permitida pela cadeia de comando dos *drones*.

A temporalidade formal da guerra – que envolvia declaração, mobilização de tropas e batalha, cujo término era a sua finalidade – é sobreposta por uma perpetuação indefinida, dada a permanente ameaça de terror, que implica em um persistente estado de segurança global de contínuas intervenções pontuais. Na guerra clássica, estavam opostos soldados armados matando-se mutuamente de acordo com seus códigos. Hoje, há um processo de criminalização dos indivíduos, como afirma Gros (2009: 230): “são civis essencialmente que morrem, vítimas dos atentados terroristas, dos mísseis teleguiados, das tropas sulcando regiões devastadas”. Ademais, ainda de acordo com o autor (2009: 230), os estados de violência se caracterizam por diversos processos, como o de barbarização, em que o lado ético da guerra dá lugar a atos atrozés – como o assassinato de civis e crianças; de privatização, em que exércitos formais desaparecem diante de facções armadas, redes terroristas e grupos paramilitares –, precipitando-se “(...) numa volta aos ciclos infernais das vinganças e das espoliações”; mas, principalmente, ao processo de desregulamentação, pelo qual se verifica o fim da Guerra Justa diante de transcendências absolutas ou imanências radicais:



Os imperativos da vida e do sagrado quebram todo enquadramento jurídico das guerras em nome de uma lei absoluta: urgência vital das depredações ou exigências sagradas do fanatismo.

O estado de violência seria fundamentalmente bárbaro, anárquico, criminoso. Inversão da ética do guerreiro pela liberação descontrolada das pulsões selvagens. Derrocada do quadro político pela proliferação dos lances infracionais que se reforçam: lances de identidade e de regiões, comerciais e mafiosos. Implosão das normas jurídicas pela invocação de absolutos (GROS, 2009: 231).

Diante dessa série de mudanças que atentam tanto contra a estrutura formal que imbui à guerra de direitos e deveres de fundo ético e moral, até contra a sua própria estrutura clássica, Gros (2009:229) acredita que a definição vigente de guerra não comporta mais a realidade dos conflitos contemporâneos, expondo que a aposta filosófica é de afirmar que o que acontece é algo diferente de guerra. Algo que poderia ser provisionalmente definido como estados de violência, pois se opõe tanto ao sistema ordenado de batalha – em que estaria presente as noções de público e justo, definido pelos clássicos enquanto “estado de guerra” – quanto ao caos total de todos contra todos do “estado de natureza”: uma intersecção em que se mantém processos de conflito, porém a partir de princípios distintos dos da guerra justa.

Segundo o autor, esses estados de violência contemporâneos não se caracterizam por guerras formais e regradas, mas por intervenções deslocadas e “técnicas” para a manutenção de ordem sob a justificativa de segurança global. O interventor se figura, então, como um agente da ordem mundial para a neutralização daqueles que a perturbam, supondo uma ficção de comunidade de valores e de boa ordem a todos:

Os estados de violência não se opõem às guerras como um estado de natureza caótica com conflitos politicamente estruturados. Eles se organizam antes segundo linhas indiferentes às antigas divisões. Também o sistema de segurança não é o do estado de violência, como se podiam antes opor a guerra e a paz: ele constitui um princípio de regulação interna e contínuo. (GROS, 2009:249)



Logo, os atuais estados de violência correspondem a princípios de regulação internos aos sistemas de segurança – os quais intentam a manutenção da ordem, que assegura a preservação dos fluxos de mercadorias, população e imagens que caracterizam o poder estatal. Em outras palavras, em nome da segurança – que se estende para além de um sentimento de ausência de perigos, e se fundamenta enquanto um sistema de dispositivos que permitem o afastamento contínuo de potenciais perturbações (GROS, 2009:245) – realiza-se intervenções contínuas, que independem de uma justificativa jurídica plausível, ou de uma ética de batalha, dado o caráter disperso, temporal e espacialmente e a criminalização daqueles que praticam ataques (terroristas, traficantes, dentre outros).

O emprego de *drones* pelos EUA para a eliminação de alvos da Al-Qaeda e do Talibã na fronteira entre o Afeganistão (em estado de guerra formal) e o Paquistão (em estado de paz), ao desobedecer a diversas normas que configurariam o que se define por guerra justa e guerra lutada de forma justa, pode ser visto como um exemplo claro de que a política de segurança global se organiza a partir da manutenção de estados de violência. Diante da indistinção entre civis e “combatentes” e a consequente criminalização de todos os que não participam diretamente de atividades, os ataques conduzidos a partir de uma rede espacialmente dispersa não apenas evidenciam a barbarização da violência em atos criminosos, mas, também, pela inexistência de um conjunto de regras para o seu constrangimento que tendem a perpetuar-se indefinidamente em um absoluto de segurança para a ordem.

Assim, o estado de violência na fronteira Paquistanesa, em sua inspiração injusta e banalizadora da violência, ainda que manifesto enquanto ataques de precisão e seguros para seus combatentes, não se diferencia moralmente dos atentados terroristas que teriam os imbuído. Desse modo, é possível sugerir que o uso de *drones* revela a complexidade com que se configura a distribuição contemporânea da violência – ao mesmo tempo em que acentua a crise moral da guerra nesse início de século. Essa prática, portanto, é algo que contradiz fundamentalmente os discursos de precisão cirúrgica e de tonalidade moralista da Casa Branca, como o do presidente Obama por ocasião do recebimento do prêmio Nobel da Paz, em 2009:



Where force is necessary, we have a moral and strategic interest in binding ourselves to certain rules of conduct. And even as we confront a vicious adversary that abides by no rules, I believe the United States of America must remain a standard bearer in the conduct of war. That is what makes us different from those whom we fight. That is a source of our strength (...) We lose ourselves when we compromise the very ideals that we fight to defend. (Applause.) And we honor -- we honor those ideals by upholding them not when it's easy, but when it is hard (Office, 2009)<sup>9</sup>.

Uma vez mais, o presidente é aplaudido, dessa vez, talvez, não pela piada.

---

<sup>9</sup> Tradução: “Onde a força é necessária, nós [os EUA] temos o interesse moral e estratégico em nos comprometer com certas regras de conduta. E mesmo quando nos confrontamos com um adversário feroz que não cumpra regras, eu acredito que os Estados Unidos da América devam permanecer como pioneiros na conduta da guerra. É isso que nos torna diferente daqueles que nós combatemos. É essa a fonte de nossa força (...) Nós nos perdemos quando comprometemos os ideais que lutamos para defender. (Aplausos). E nós honramos – honramos aqueles ideais sustentando-os, não somente quando é fácil fazê-lo, mas também em condições difíceis”.



## REFERÊNCIAS

- ABÉ, Nicola. 2012. Dreams in Infrared: The Woes of an American Drone Operator. In: <http://www.spiegel.de/international/world/pain-continues-after-war-for-american-drone-pilot-a-872726.html>. (Acessado em 21 de junho de 2014).
- AGAMBEN, Giorgio. 2004. Estado de Exceção. Tradução de Iraci D. Poleti. São Paulo, Boitempo Editorial.
- ALSTON, Philip. 2010. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions. United Nations Human Rights Council. In: <http://www.refworld.org/docid/4c07635c2.html>. (acesso em 2 de julho de 2014)
- ARANTES, Paulo Eduardo. 2007. Extinção. São Paulo, Boitempo Editorial.
- BANTA, Benjamin. 2011. “Virtuous War” and the emergence of jus post bellum”. *Review of International Studies*, Cambridge, 37: 277-299.
- BELLAMY, Christopher. 2001. “What is information warfare?”. In: MATTHEWS, Ron; TREDDENICK, John (org.). *Managing the revolution in military affairs*. New York, Palgrave, pp. 56-75.
- BHATT, Chetan. 2012. “Human Rights and the transformation of War”. *Sociology*, 46, pp. 813-828.
- BOUVIER, Antoine. 2011. *Direito Internacional Humanitário e Direito dos Conflitos Armados*. Williamsburg, Instituto para Treinamento em Operações de Paz.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. 1988. “U.S. Strategy”. In: STEMECKI, Marin (org.). *In quest of national Security*. Boulder, Westview Press.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. 1989. “U.S. Interests around the World”. In: *American Security in an Interdependent World: A Collection of Papers Presented at the Atlantic Council’s 1987 Annual Conference*. New York, University Press of America.
- BUCHANAN, Ian. 2006. “Treatise on Militarism”. *Simploke*, 14, pp. 152-168.
- BYERS, Michael. 2007. *A lei da guerra: direito internacional e conflito armado*. Rio de Janeiro, Record.
- CAVALLARO, J.; et al. 2012. *Living Under Drones: Death, Injury and Trauma to Civilians from US Drone Practices in Pakistan*. Stanford, Stanford Law School, International Human Rights and Conflict Resolution Clinic; New York, NYU School of Law, Global Justice Clinic.



COYNE, Christopher; HALL, Abigail. 2013. "The Political Economy of Drones". Defense and Peace Economics, pp. 1-16.

CEREBROWSKY, Arthur. 2000. "Military responses to the informational age". The RUSI Journal, 145, (5), pp. 25-29.

CHAMANYOU, Grégoire. 2010. Manhunts: A Philosophical history. Princeton, Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. 2013. Théorie du drone. Paris, La Fabrique.

CHINWORTH, Michael W. 2001. "The RMA: a US Business Perspective". In: MATTHEWS, Ron; TREDDENICK, John. (orgs) Managing the revolution in military affairs. Hampshire, Pallgrave.

CLAUSEWITZ, Carl von. 2010. Da Guerra. 3ª edição. São Paulo, WMF Martins Fontes.

ASPIN, Les. 1993. Report on the Bottom-Up Review. Washington, DC, Department of Defense.

FERREIRA, Marcos. 2014. "Panorama da política de segurança dos Estados Unidos após o 11 de setembro: O espectro neoconservador e a reestruturação organizacional do Estado". In: SOUZA, A.; et al. (org.). Do 11 de setembro de 2001 à Guerra ao Terror: Reflexões sobre o terrorismo no século XXI. Brasília, IPEA, pp. 45-64.

GRAY, Chris H. 1997. Postmodern War: The new politics of conflict. Londres, Routledge.

GREGORY, Derek. 2011. "From a View to a Kill: Drones and Late Modern War". Theory, Culture & Society, 28, pp. 188-215.

GROS, Frédéric. 2009. Estados de Violência: Ensaio sobre o fim da guerra. Aparecida, SP, Ideias & Letras.

GERTLER, Jeremiah. 2012. U.S. Unmanned Aerial Systems. Washington DC, Congressional Research Service.

IGNATIEFF, Michael. 2000. Virtual War: Kosovo and beyond. Londres, Chatto & Windus.

MARTIN, Matt; SASSER, Charles. 2010. Predator: The remote-control air war over Iraq and Afghanistan: a Pilot's Story. Minneapolis, Zenith Press.

MATTHEWS, Ron; TREDDENICK, John. 2001. Managing the revolution in military affairs. Hampshire, Pallgrave.

MELZER, Nils. 2009. Interpretative Guidance on the notion of direct participation in hostilities under International Humanitarian Law. International Committee of the Red





Cross. In: <http://www.icrc.org/eng/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>. (acesso em 16 de junho de 2014).

NEW AMERICA FOUNDATION. Drone Wars Pakistan: Analysis. In: <http://natsec.newamerica.net/drones/pakistan/analysis>. (acesso em 12 de abril de 2014).

OBAMA, Barack. 2013. "Obama's Speech on Drone Policy". The New York Times. In: [http://www.nytimes.com/2013/05/24/us/politics/transcript-of-obamas-speech-on-drone-policy.html?\\_r=3&](http://www.nytimes.com/2013/05/24/us/politics/transcript-of-obamas-speech-on-drone-policy.html?_r=3&). (acesso em 20 de junho de 2014).

O'CONNEL, Mary Ellen. 2010. "Unlawful Killing with Combat Drones: A case Study of Pakistan 2004-2009". Notre Dame Legal Studies Paper, pp. 09-43.

\_\_\_\_\_. 2011. "Seductive Drones: Learning from a Decade of Lethal Operations". In: Journal of Law, Information & Science and Faculty of Law, p.116.

OBAMA, Barack. 2009. Remarks by the President at the Acceptance of the Nobel Peace Prize. Office of the Press Secretary. In: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-acceptance-nobel-peace-prize>. (acesso em: 04 de julho de 2014).

Office of the Secretary of Defense. 1999. Annual Report to the President and the Congress. Washington DC, Capítulo 10. In: [http://fas.org/man/docs/adr\\_00/chap10.htm](http://fas.org/man/docs/adr_00/chap10.htm). (acesso em: 20 de junho de 2014).

ONU. 2001. Carta Das Nações Unidas e Estatuto Da Corte Internacional De Justiça. In: [http://unicrio.org.br/img/CartadaONU\\_VersolInternet.pdf](http://unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersolInternet.pdf). (acesso em 27 de junho de 2014).

OUT OF SIGHT, OUT OF MIND. 2014. Attacks. Plataforma Digital. In: <http://drones.pitchinteractive.com>. (acesso em 16 de maio de 2014).

PROTOCOLO I. 1979. Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. In: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dih-prot-i-conv-genebra-12-08-1949.html>. (acesso em 28 de junho de 2014).

PROTOCOLO II. 1978. Adicional às Convenções de Genebra de 12 de Agosto de 1949 relativo à Proteção das Vítimas dos Conflitos Armados Internacionais. In: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tiduniversais/dih-prot-ii-conv-genebra-12-08-1949.html>. (acesso em 28 de junho de 2014).

RIZA, Maj. M. Shane. 2013. Killing Without Heart: Limits on Robotic Warfare in an Age of Persistent Conflict. Washington, Potomac Books.



ROGERS, Ann; HILL, John. 2014. Unmanned: Drone warfare and global security. Londres, Pluto Press.

SHARKEY, Noel. 2011. "Automating Warfare: Lessons learned from the drones". In: Journal of Law Information and Science Special Edition: The Law of Unmanned Vehicles, 21:02. 141-154.

SHMITT, Eric. 2010. "American Strike Is Said to Kill a Top Qaeda Leader". The New York Times. In: [http://www.nytimes.com/2010/06/01/world/asia/01qaeda.html?\\_r=2&](http://www.nytimes.com/2010/06/01/world/asia/01qaeda.html?_r=2&). (acesso em 22 de junho de 2014).

SHIMKO, Keith L. 2010. The Iraq Wars and America's Military Revolution. Nova Iorque, Cambridge University Press.

SINGER, Peter W. 2009. Wired for War: The Robotics Revolution and conflict in the 21st century. New York, Penguin Press.

THE WHITE HOUSE. 2004. The 2004 State of the Union Address: Complete Transcript of President Bush's Speech to Congress and the Nation. In: <http://whitehouse.georgewbush.org/news/2004/012004-SOTU.asp>. (acesso em: 22 de junho de 2014).

TOFFLER, Alvin; TOFFLER, Heidi. 1993. War and anti-war: Survival at the dawn of the 21st century. Canadá, Little, Brown.

ULLMAN, Harlan; et al. 1996. Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance. Washington, DC, The National Defense University.

US ARMY. 2013. Joint Publication 1: Doctrine for the Armed Forces of the United States.

WALZER, Michael. 1977. Just and Unjust Wars: A moral argument with historical illustrations. Nova Iorque, Basic Books.

WHETHAM, David. 2013. "Killer Drones: the Moral Ups and Downs". In: The RUSI Journal, 158:03, pp. 22-32.

WILLIAMS, Brian G. 2010. "The CIA's Covert Predator Drone War in Pakistan, 2004-2010: The history of an Assassination Campaign". In: Studies in Conflict & Terrorism, 33:10, pp. 871-892.

WONG, Kristina. 2010. "President Obama's Joke About Predator Drones Draws Fire". ABC News. In: <http://abcnews.go.com/blogs/politics/2010/05/president-obamas-joke-about-predator-drones-draws-fire>. (acesso em 01 de julho de 2014).

WOODS, Chris. 2011. "The day 69 children died". The Express Tribune. In: <http://tribune.com.pk/story/229844/the-day-69-children->



**ALCIDES EDUARDO DOS REIS PERON & PATRICIA CAPELINI BORELLI**

died/The%20attack%20was%20on%20a%20religious%20seminary%20in%20Chenegai,  
%20in%20Bajaur%20Agency. Acessado em 02 de julho de 2014.

VIRILIO, Paul. 1993. Guerra e Cinema: logística da percepção. São Paulo, Editora Página Aberta.

ZULAIKA, Joseba. 2013. "Drones and Fantasy in US counterterrorism". In: Journal for Cultural Research, 18.2, pp. 171-187.

**Recebido em 04 de setembro de 2014.**

**Aceito em 20 de dezembro de 2014.**



**DEBATES TEÓRICOS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS: ORIGEM, EVOLUÇÃO E PERSPECTIVA DO “EMBATE” NEO-NEO**

**THEORETICAL DEBATES IN INTERNATIONAL RELATIONS: ORIGIN, EVOLUTION AND PERSPECTIVE OF THE NEO-NEO "CLASH"**

**DEMETRIUS CESARIO PEREIRA**

Doutor em Ciência Política (USP)

E-mail: demetriuscesario@gmail.com

**RAFAEL ASSUMPÇÃO ROCHA**

Doutorando em Relações Internacionais (UnB)

E-mail: rocha.rafael@gmail.com

**RESUMO:** Este ensaio tem como objetivo localizar o debate chamado de “neo-neo” nas discussões teóricas no campo das Relações Internacionais e estudar possíveis avanços das abordagens (neo) realistas e (neo) liberais no pós Guerra Fria.

**Palavras-chave:** *Teoria de Relações Internacionais – Neoliberalismo – Neorealismo*

**ABSTRACT:** This essay aims to identify the debate called "neo-neo" in theoretical discussions in the International Relations field and to examine possible improvements of (neo) realism and (neo) liberal's approaches in the post-Cold War.

**KEYWORDS:** *International Relations Theory – Neoliberalism – Neorealism*



A disciplina de Relações Internacionais (RI) nasce no entre Guerras, com a primeira cátedra universitária dedicada a este campo de estudo, a Woodrow Wilson, criada em 1919, em Aberystwyth, Reino Unido. A evolução da disciplina e da discussão do seu objeto está também associada às suas vinculações acadêmicas. Nos Estados Unidos, esse processo ocorreu na Ciência Política com a busca pela sujeição empírica e pelo positivismo. No contexto britânico, as RI associaram-se de forma mais autônoma com outras áreas, como o Direito, a Filosofia e a História, admitindo uma construção mais normativa.

De fato, enquanto Ciência Social, a classificação torna-se mais evidente a partir da década de 1940, em que a disciplina de RI caminha marcada pela intangibilidade do seu objeto e assim avança no século XX. Mesmo com as tentativas de sistematização, a evolução do campo de estudos destacou a complexidade da área. Uma das principais características das RI é que os investigadores que se debruçam sobre essa temática não compõem um grupo coeso que se dedica ao estudo de um único elemento, pelo contrário, os estudos se caracterizaram por uma marcante diversidade temática, o que resulta em produções que englobam desde as questões políticas, ideológicas, teóricas, mas também as metodológicas e meta-teóricas.

Este ensaio tem como objetivo localizar o debate chamado de “neo-neo” nas discussões teóricas no campo das RI e estudar possíveis avanços das abordagens (neo) realistas e (neo) liberais no pós Guerra Fria.

### ***OS GRANDES DEBATES TEÓRICOS EM RI***

Nos incipientes anos da nova disciplina um grupo de autores (Angell; Wilson; Woolfe; Noel), como reflexo da ordem social devastada pela I Guerra Mundial, arquitetou as RI a partir de mecanismos que efetivassem um regime institucional que assegurasse a paz e a cooperação entre os Estados. O principal resultado prático desse movimento liberal foi a criação da Liga das Nações, cujo idealizador foi também o



principal expositor dessas ideias, Woodrow Wilson. Crítico às estas propostas surge outro agrupamento de autores, os Realistas, que reivindicam para si uma habilidade de explicar “racionalmente” os conflitos e a distribuição do poder no sistema internacional.

Os realistas caracterizaram os Liberais da época como idealistas e suas propostas como utópicas, ou seja, como uma fase cientificamente infantil e ingênua da Política Internacional. Para eles, a suposta maturidade científica viria a partir dos aportes realistas, cuja matriz exponencial foi a obra de E. Carr “Vinte anos de crise: 1919-1939”.

Nos anos posteriores a II Guerra Mundial a perspectiva realista predominou, sobretudo pela utilidade de seu enfoque (*Realpolitik*) para a política exterior norte-americana. Nesse período, autores como Morgenthau delimitam o objeto de estudo do realismo com relação ao interesse pelas relações de poder entre os Estados, excluindo as questões relativas à economia e propondo o estudo do comportamento dos Estados a partir das leis da natureza humana.

Se, inicialmente os estudos de RI pouco se interessam pelas questões metodológicas, já na década de 1950, a revolução behaviorista alcançou a disciplina, por autores como Morton A. Kaplan, Karl W. Deutsch, James Rosenau, representantes destas escolas das ciências sociais norte-americana. Já, no contexto da tradição britânica, destacaram-se autores como Hedley Bull e Martin Wight. Este processo incitou o surgimento do segundo grande debate: behavioristas *versus* tradicionalistas.

Os behavioristas apostavam no método das ciências exatas para elaborar leis gerais para as RI. Por outro lado, os tradicionalistas criticavam aquela corrente pelo fetichismo da quantificação, da desconsideração da filosofia e da história e pela ausência de um compromisso normativo. Ao contrário do primeiro debate, este se realizou, de fato, com forte ímpeto em conferências e publicações especializadas. Não obstante, esse processo orientou-se pelo caráter de confronto entre duas correntes nacionais: a perspectiva inglesa e a americana, e, ao se fazer este agrupamento, a diversidade do debate foi ocultada.



O terceiro grande debate da disciplina ocorreu nos anos 1970. Definido como inter-paradigmático, ele foi marcado pelo retorno às questões substantivas das RI. O contexto daquele período (crise do petróleo e da hegemonia norte-americana, desvalorização do dólar) possibilitou o embate entre os neorrealistas e os neoliberais, também denominados transnacionalistas. Ao contrário do anterior, que fora baseado em discussão sobre o método científico, este debate emerge, sobretudo com inferência às questões ideológicas, o que impediu o diálogo entre as diferentes perspectivas, pois a crítica recorrente entre as escolas era de que pressupostos do paradigma contrário se assentavam sobre falsas premissas.

Nos anos 1980 emerge o último grande debate, contudo, diferentemente dos anteriores, não apresentava um choque entre duas perspectivas. Ele foi caracterizado por uma bifurcação: de um lado a discussão entre neorrealistas e neoliberais e de outro o renascimento do debate metodológico entre racionalistas e “relativistas”. Este debate é mais dificilmente de ser resumido, tem posições críticas, que, por sua vez, têm por origem a “Teoria Crítica” e o “Pós-Modernismo”, que, aliás, também foi tardio nas RI.

Por sua vez, o debate entre racionalismo e relativismo tratou, sobretudo, de discussões meta-teóricas. Os primeiros julgavam objetivamente os comportamentos dos atores das RI e justificavam os argumentos das posições neorrealista e neoliberal. Do outro lado, os relativistas desconfiavam dos modelos científicos e criticavam a formulação de verdades objetivas sobre o mundo social dentro do discurso axiológico dos racionalistas. Defendiam a interpretação histórica e textual, pois, para eles as RI são socialmente construídas.

Uma das principais críticas de tal periodização, ou seja, da classificação da evolução da disciplina pelos “supostos grandes debates”, é se a maneira como se contam os debates faz justiça à complexa natureza das disputas, e se, destacando somente os grandes debates não se deixaria de lado outras controvérsias que ocorreram nesses mesmos períodos. Portanto, não haveria um risco de dar coerência a algo que pode não ter realmente existido?



Neste sentido, vale destacar uma nova tentativa de explicar a evolução e trajetória das disciplinas das RI, pela divisão entre teorias explicativas e teorias normativas. Aqueles adeptos às correntes normativas estão mais preocupados com os propósitos políticos e sociais do conhecimento, ou seja, sobre os interesses cognitivos, as hipóteses do observador e a maneira pela qual os principais atores constroem a imagem do mundo político. Por outro lado, a teoria explicativa busca retirar o investigador do seu objeto de análise, através da separação entre fatos e valores, propondo uma teoria que venha a explicar os fatos e não gaste seus esforços na crítica, mudanças ou melhora do mundo.

### **CONTEXTUALIZANDO O DEBATE NEO-NEO**

A aproximação dos debates entre neorrealistas e neoliberais no início da década de 1980 seria novamente impulsionada pela queda do Muro de Berlim e com o fim da bipolaridade na política internacional.

As discussões das duas correntes teóricas “neo-neo” estabeleceram uma conversa fértil, pois, de um lado, liderados por Robert Keohane, Joseph Nye Jr., Stephen Krasner, Robert Gilpin, Susan Strange, os transnacionalistas construíram um paradigma complementar e não oposto ao realismo, ou seja, propuseram uma integração entre algumas bases realistas e outras liberais, construindo, então, um enfoque multidimensional. O debate se focalizou na cooperação e não no conflito; contudo, houve o distanciamento daquele otimismo liberal clássico, sobretudo, pela defesa de uma cooperação que se diferenciaria do conceito de harmonia entre os atores e processos internacionais (enquanto total identidade e em acordância natural de interesses). Não pode-se deixar de destacar a importância para a contribuição neorrealista de Kenneth Waltz, que já se havia projetado com a publicação de *Man, the State and War* (1959). Sua condição de líder do Neorrealismo foi estabelecida pela publicação da obra que serviu de manifesto dessa corrente teórica: *Theory of International Politics* (1979).



**NEOLIBERALISMO INSTITUCIONAL**

A literatura do Institucionalismo nas RI tem início na década de 50 com David Mitrany e Jean Monnet. Mas, é importante ressaltar as contribuições funcionalista e neofuncionalista, a teoria de regimes de Krasner e a teoria de cartel estatal, mais explorada por Leonhardt. No entanto, conforme o avanço do positivismo e suas implicações metodológicas no desenvolvimento das RI muito foi desconsiderado ou esquecido nas contribuições mais antigas do institucionalismo. Um marco divisor de águas para as construções teóricas desta agenda de investigação foi a publicação do livro *Power e Interdependence* (1977) por Keohane e Nye. Tal livro deu um melhor contorno teórico ao chamado Neoliberalismo Institucionalista.

O argumento central teórico da obra é a interdependência: o poder interestatal não decorre apenas da posse de recursos de poder de coerção, mas de assimetrias em questões específicas das relações de interdependência.

Anos depois, os autores revêm a obra, e adicionam o capítulo intitulado *Afterword*. Nele, os autores afirmam que apenas a tradição liberal detém conceitos e percepções que são mais capazes de entender a atual conjuntura do sistema mundial. A fim de diminuir o tom das críticas em *Power e Interdependence* os autores relembram uma divisão na abordagem dos termos *interdependência* e *interdependência complexa*. A primeira possui conceito aplicável aos problemas clássicos da estratégia política, uma vez que implica que as ações dos Estados e, atores não-estatais significantes, irão impor custos aos outros membros do sistema. Já o conceito de *interdependência complexa* está ligado a uma visão bastante liberal de sistema que aborda as situações entre um determinado número de países em que múltiplos canais de relacionamento conectam as sociedades; não há uma rígida hierarquia de questões sobre a interação entre os atores; e o custo de uso da força, em muitos casos, seja alto o suficiente para evitar seu uso indiscriminadamente. Assim, a interdependência complexa pode ser definida como “objetivos e instrumentos da política de Estado” (KEOHANE; NYE, 2001, p.276), que está limitado a três questões:



emitir articulação, formação de agenda e os papéis das organizações internacionais. Para os autores ainda é interessante ressaltar a problemática da visão sistema/unidade em relação aos múltiplos canais de relacionamento, que implica ver os Estados como entidades não unitárias.

Por outro lado, o conceito de Regimes Internacionais obteve grande aceitação teórica, tem sido utilizado como uma ferramenta capaz de identificar e agrupar os fenômenos a serem explicados. Para os autores, as principais características dos regimes tem sido: uma maneira de explicar como a estrutura pode alterar ou modificar as capacidades dos atores inseridos nela. Para eles, um conflito entre teoria estrutural e teoria sistêmica sobressaiu nesta discussão, em que a teoria estrutural é interessante já que utiliza uma abordagem das instituições internacionais, enquanto a teoria sistêmica incorpora além das estruturas de poder os processos políticos.

De forma a sintetizar as principais ideias desta corrente, destacam-se: i) a anarquia internacional é a ausência de uma autoridade acima dos Estados, mas há estruturas de autoridade, como a governança global; ii) os Estados continuam sendo os principais atores, mas não os únicos, admitem-se também: organizações internacionais, organizações não governamentais, corporações transnacionais; iii) as mudanças no nível unitário alteram o efeito da anarquia internacional: regimes, instituições, interdependência; iv) a estrutura do sistema complexo geram vários padrões de interação estatal e não estatal, v) o Estado busca ganhos absolutos incertos, mas pela cooperação assegura ganhos relativos mais seguros (Baldwin (1993) e Grieco (1993)).

**NEORREALISMO**

O conceito do neorrealismo foi lançado por Waltz, e enfatiza a prevalência do poder político sobre o econômico, procurando compreender as estruturas do sistema internacional, sistematizando o realismo em bases mais racionais (em relação à concepção clássica) e adotando conceitos de microeconomia. O neorrealismo vê como limitadas as cooperações internacionais (HERZ 1997).

Assim, para os neorrealistas o sistema internacional segue anárquico. O Estado é o principal ator e age conforme as oportunidades e limitações do sistema. No entanto, no neorrealismo admite a existências de novos atores nas relações internacionais, como as organizações internacionais, empresas transnacionais e organizações não-governamentais.

Waltz argumenta a favor de aproximação sistêmica, e que os constrangimentos estruturais sobre as estratégias e motivações dos agentes neste sistema são a característica mais determinante para o entendimento do mesmo. Ele alega que dois elementos da estrutura do sistema internacional são constantes: a falta de uma autoridade global, que significa que o seu princípio de ordenação é anarquia, e o princípio da autoajuda (buscam apenas ganhos relativos de poder), que significa que todas as unidades possuem funcionalidade semelhante. Desta forma ao final da década de 1970 o Realismo Clássico é suplantado pelo Neorrealismo.

O pensamento neorrealista compartilha uma gama de características ou elementos em comum. Dentro destas características fundamentais estão: i) a anarquia ou a ausência de uma hierarquia no ambiente internacional, limitando cada ator a se preocupar com sua sobrevivência; ii) a busca por segurança estatal em um sistema anárquico, onde o acúmulo de recursos é a única maneira de garantir a segurança individual de cada Estado; iii) a análise do sistema em nível unitário, onde os Estados são unidades distintas cada uma com interesses díspares; iv) a necessidade de cada Estado prover sua própria segurança, sendo o mesmo o único responsável direto por sua própria sobrevivência, causando um efeito de primazia deste esforço; v) as



relações de poder entre os Estados são marcadas pelas capacidades relativas de ação nas esferas militar e econômica; vi) estados soberanos são os principais atores do sistema internacional e atenção especial é concedida às grandes potências, pois têm mais influência na cena internacional; e vii) instituições internacionais, organizações não governamentais, corporações multinacionais, indivíduos e outros atores sub-estatais ou trans-estatais são vistos como tendo pouca influência independente.

### **AVANÇOS DAS TEORIAS “NEO-NEO” NO PÓS GUERRA FRIA?**

O mundo pós Guerra Fria já não tem fissuras ideológicas tão marcantes que legitimava a inserção das questões de poder no centro da agenda internacional. Neste sentido, o realismo e suas vertentes aportam cada vez menos propostas relevantes para os debates de teorias de relações internacionais. Mas, de todos os modos, conforme ressalta Charles W. Jr Kegley, a tela das relações internacionais não precisa pintada com uma única cor, ou teoria.

Kegley (1993) projeta seis desenvolvimentos importantes em longo prazo na política internacional: i) a dispersão de poder entre os Estados mais poderosos e potencial ressurgimento de um sistema multipolar; ii) a crescente influência política dos atores não estatais, como multinacionais corporações; iii) o ressurgimento do hipernacionalismo, que pode levar a uma nova onda de desintegração nacional devida o fortalecimento de minorias que buscam independência; iv) a internacionalização crescente da economia nacional, iv) a crescente disparidade entre o mundo de ricos e pobres; e iv) a inabalável deterioração do ecossistema global. O autor propõe uma abordagem com premissas neo Wilsonianas, ou seja, um aporte normativo, prescritivo, capaz de propor soluções para os estrangulamentos impostos pelo fim do conflito bipolar.

Keohane e Nye apostam nos desenvolvimento do institucionalismo liberal no sentido de trazer para o debate uma agenda de pesquisa que amplie o papel das



políticas internas nos estudos das instituições internacionais e em maior medida na política internacional. Ao passo que Lisa Martin e Beth Simmons (1998) avaliam que as teorias de institucionalismo em nível doméstico baseadas na teoria dos jogos possuem grande potencial para ajudar a entender a maneira como são elaboradas as políticas a nível internacional. Tais modelos resgatam da teoria não cooperativa os pressupostos da racionalidade dos atores, e a ausência de um ator externo capaz de impor o cumprimento dos acordos.

Estes desenvolvimentos sugerem que o papel que as organizações internacionais desempenham nas relações internacionais está mudando e que novas ferramentas teóricas são necessárias para entendermos essas transformações. As contribuições de Keohane e Nye foram de extrema importância na medida em que utilizaram uma abordagem positivista com referência ao neorealismo de Waltz.

Somam-se às questões acima, os debates acerca de governança global e globalização são temas centrais dentro do estudo da política mundial contemporânea. Dentro do contexto de dúvida a respeito da ordem mundial no pós Guerra Fria, tais debates ganharam força entre os autores das RI, como James N. Rosenau, Manuel Castells e Andrew Moravcsik. Os autores identificam uma mudança estrutural estimulada pela ascensão de uma sociedade civil global. Governança e ordem passaram a ser interesse de outros atores além do Estado, neste contexto, onde o Estado é desafiado e forçado a se readaptar, faz-se necessário aprofundar nossas percepções sobre o assunto em pauta.

Rosenau (2000) define governança como um sistema de ordenação global que depende de sentidos intersubjetivos, mas também de constituições e estatutos formalmente constituídos, abrangendo as instituições governamentais e também os mecanismos informais de caráter não governamental. Já Castells (2005) entende governança por duas vias. Por um lado, a governança se refere às instituições políticas encarregadas de gerenciar a transição estrutural mundial nos setores tecnológico, econômico, cultural e institucional. Por outro lado, Castells (2005) destaca o papel dos



Estados no processo de governança global, no qual os estes atores podem maximizar o interesse nacional, em prejuízo da criação de novas instituições de governança.

Por fim, Moravcsik (2008) trata de um “Novo Liberalismo” para o século XXI, em que reformula a abordagem liberal para tirar-lhe aspectos utópicos e estabelecer contato com o estudo empírico de política internacional. Para o autor, os Estados agem de forma instrumental para alcançar objetivos em defesa de seus cidadãos. Ao agir assim, comportam-se influenciados pelas ideias sociais, interesses e instituições. Em outras palavras, é este conjunto de variáveis que determinam a preferência dos Estados.

Ele relata que a preferência dos Estados é a configuração mais importante na política mundial, ao passo que os analistas de relações internacionais deveriam dar prioridade a esta variável em seus estudos. Moravcsik (2008) sugere que as preferências dos indivíduos e da sociedade civil agem como um “cinto de transmissão” na constituição da política externa de determinado Estado. Desta maneira, a preferência social delimitará a preferência dos Estados, sendo que esta última é representada pela política externa. As preferências dos Estados poderiam ser explicadas por três variáveis: i) a identidade da sociedade; ii) o campo de interesse (liberalismo comercial, por exemplo); e iii) a estrutura institucional que representa a política doméstica.

O fim da Guerra Fria e o início do século XXI impulsionaram um processo de transformação estrutural, nas dimensões tecnológica, econômica, cultural e institucional. Assim, o liberalismo da atualidade traz algumas premissas: i) os indivíduos e a sociedade civil tem a capacidade de influenciar as políticas globais; ii) o Estado não é mais visto como o único ator relevante da política internacional; iii) há uma visão otimista, a mudança é possível, apesar de que ocorra de forma lenta e gradual, que faz algumas referências ao idealismo do pós I Guerra Mundial; e iv) o Estado estaria obsoleto em estabelecer novos padrões de governança global em assuntos como direitos humanos, meio ambiente.



Já em relação aos desenvolvimentos das correntes realistas no pós Guerra Fria, destacam-se duas propostas. No artigo *Back to the future: Instability in Europe after the cold war*, John Mearsheimer (1990) adota em sua análise elementos essenciais do pensamento realista. Destarte, verifica-se um pessimismo do autor sobre o comportamento e as motivações humanas, sendo o ser humano motivado pelo poder e pela segurança. O Estado para Mearsheimer é o ator central nas relações internacionais, e procura sobreviver em um ambiente anárquico através da maximização de seu poder. Essa luta pela sobrevivência é definida pelo elemento realista da anarquia, quando o autor define o sistema internacional como um ambiente anárquico, o mesmo presume que não há instituição capaz de proteger os Estados um dos outros, desta maneira o Estado deve garantir sua própria existência através do poder, que para Mearsheimer está ligado a capacidade militar que o mesmo possui.

Como um segundo aporte aos desenvolvimentos realistas no pós Guerra Fria, apontam-se as teorias de política externa. A exemplo disso, Gideon Rose (1998) aborda, em seu artigo *Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy*, a maneira pela qual os atores buscam realizar suas necessidades e objetivos no contexto externo. Assim, a política externa é guiada por fatores tanto externos quanto internos, este último deve vir acompanhado de uma análise das condições específicas em que o mesmo pode ser relevado.

O realismo neoclássico propõe a análise nas duas dimensões, atualizando e sistematizando as percepções encontradas no pensamento do realismo clássico. Seus aderentes propõem que a política externa de um país é guiada em primeiro lugar pela sua colocação no sistema internacional, e especificamente pela sua capacidade de seu poder relativo material. Para os realistas neoclássicos, o poder relativo determina os parâmetros da política externa de um país, sendo que é ali que a análise de uma política externa deveria começar. Ao incluir os objetivos e interesses de um Estado é possível delimitar o grau que o mesmo desempenha como status quo ou como Estado revisionista, e se o mesmo está satisfeito ou insatisfeito com a distribuição internacional e os princípios do sistema.



Para sustentar sua teoria de política externa os realistas neoclássicos têm buscado dados em narrativas ou casos de estudo, relatando como as grandes potências têm respondido ao aumento ou declínio do poder relativo material.

O debate neo-neo levou a convergências em termos axiológicos dos dois lados, revalidando uma aceitação epistemológica em ambas as partes, aproximando também os aportes econômicos e modelos metodológicos.

David Baldwin (1993) buscou organizar a agenda do debate neo-neo em seis pontos: i) a natureza e consequência da anarquia internacional, - em que os neorrealistas acreditam, mais do que os neoliberais, que a segurança física constitui a maior motivação para as ações do Estado; ii) a cooperação internacional, - que para os neorrealistas é incerta e para os neoliberais, mais otimistas, há a possibilidade de se alcançar esse tipo de cooperação; iii) os ganhos resultantes da cooperação internacional, - para os neorrealistas só resultaria em ganhos relativos, e para os neoliberais há a possibilidade de ganhos absolutos; iv) os problemas centrais, - os neorrealistas tendem a considerar a segurança nacional como problema central, ao passo que os neoliberais se preocupam mais com a compreensão de questões de economia política internacional, de modo que as duas tendências têm perspectivas bastante diferentes quanto à cooperação; v) a capacidade, as intenções e a percepção, - os neorrealistas concentram-se em capacidades demonstradas, enquanto que os neoliberais se voltam mais para as intenções e percepções; e vi) o papel das instituições: os neoliberais acreditam que as instituições são capazes de contribuir para minimizar o problema da anarquia, enquanto que os neorrealistas duvidam dessa capacidade das instituições.

As correntes se aproximaram com entendimento acerca dos Regimes Internacionais e sobre formas de cooperação, ainda que os neorrealistas vejam a cooperação como uma forma de maximização de lucros relativos aos parceiros, mantendo assim a estrutura de poder, enquanto os neoliberais percebem a cooperação motivada pelos resultados absolutos.





Para Jack Snyder (2004), os realistas deveriam explicar se as políticas com base em cálculos de poder possuem legitimidade suficiente para perdurar no debate teórico. Já os liberais devem considerar se as instituições democráticas nascentes conseguem ser imparciais e não ceder às pressões dos Estados mais fortes. Assim, para o autor, as teorias das relações internacionais afirmam explicar a forma como funciona a política internacional, mas cada uma destas teorias está aquém desse objetivo. Uma das principais contribuições que a teoria das relações internacionais podem fazer não é prever o futuro, mas fornecer um arcabouço conceitual a fim de conseguir formular grandes indagações para aqueles que pensam que a mudança do mundo é fácil.

Assim, conforme analisado, as premissas do pensamento realista (poder, conflito, interesse e racionalidade), apesar de serem observadas no pós Guerra Fria, cedem espaço para as correntes liberais que tratam sobre questões de interdependência econômica, cultural e política, processos de globalização e de inserção dos indivíduos na agenda internacional. Colocou-se destaque também sobre a crescente institucionalização do sistema internacional. Desta maneira, pode-se inferir que a corrente liberal após 1989 buscou incorporar os conceitos fundamentais do realismo às suas abordagens, ao passo que as correntes realistas focaram-se em análises específicas, como as questões de política externa.



## REFERÊNCIAS

BALDWIN, David. Neoliberalism, Neorealism, and World Politics. In: BALDWIN, David (ed.). Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. Cap. 1.

CASTELLS, Manuel. Global Governance and Global Politics. Political Science and Politics, 2005, pp. 9-16.

FORTNA, V. Page e MARTIN, Lisa. Peacekeepers as Signals: The Demand for International Peacekeeping in Civil Wars, in: Milner, Helen V. e Moravcsik, Andrew (eds.), Power, interdependence, and Nonstate Actors in World Politics. Princeton University Press, 2009.

GILPIN, Robert. The Richness of the tradition of Political Realism, International Organization, vo. 38, nº. 2, 1984, pp.287-304.

GRIECO, Joseph M. Understanding the problem of international cooperation: the limits of neoliberal institutionalism and the future of realist theory. In: BALDWIN, David (ed.). Neorealism, Neoliberalism: the contemporary debate. New York: Columbia University Press, 1993. Cap.11.

HERZ, Mônica. Teoria das Relações Internacionais no Pós-Guerra Fria. Dados vol. 40 no. 2 Rio de Janeiro 1997.

KEGLEY Jr., Charles. The neoidealist moment in international relations? Realist myths and the new international realities. International Studies Quarterly. Vol 37, n.2, 1993.

KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. Power and Interdependence, 3a ed. New York: Longman, 2001.

KEOHANE, Rober O. International institutions: can interdependence work? Foreign Policy, vol. 110, 1998, pp.82-96.

MARTIN, Lisa L. e SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions, International Organization, vol. 52, no. 4, 1998, pp. 729-757.

MEARSHEIMER, John J. Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War. International Security, vol. 15, 1990, pp. 5-56.

MORAVCSIK, Andrew. The New Liberalism. In: Reus Smith, Christina e Snidal Duncan. The Oxford Handbook of International Relations, Oxford: Oxford University Press, 2008, pp. 235-254.



DEMETRIUS CESARIO PEREIRA & RAFAEL ASSUMPÇÃO ROCHA

ROSE, Gideon. Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, vol. 51, nº. 1, oct. 1998, pp. 144-172.

ROSENAU, James. Justifying Jailbreaks – the limits of contemporary concepts and methods. In: *Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação na política mundial”. In: Ronesau, James e Czempiel, Ernst-Otto (organizadores). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000, pp. 11-46.

SNYDER, JACK. One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, nov-dec. 2004, pp.52-62.

WALTZ, Kenneth. Structural Realism After the Cold War. *International Security*, 2000, Vol. 25, No. 1 (Summer 2000), pp. 5–41.

**Recebido em 18 de março de 2015.**

**Aceito em 03 de abril de 2015.**



## RESENHA: “THE IDEA OF HUMAN RIGHTS”

BEITZ, Charles R. *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2009. ISBN 978 0 199 60437 1.

**MIKELLI RIBEIRO**

Doutorando em Ciência Política (UFPE)

E-mail: mikelli.lucas@gmail.com

É inegável a emergência dos direitos humanos no plano internacional a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Não obstante, essa ascensão normativa é acompanhada por certo ceticismo, sobretudo no que concerne às teorias que buscam explicar o que são os direitos humanos. No livro intitulado *The Idea of Human Rights*, Charles R. Beitz procura justamente trazer um conceito mais adequado, assim como certas bases para uma operacionalização desses direitos, retirando suas premissas da prática política internacional ao invés de partir de princípios abstratos.

Charles R. Beitz é professor de filosofia política do Departamento de Ciência Política da Universidade de Princeton. Seus estudos estão focados em teoria política global, teoria democrática e teoria dos direitos humanos. O livro aqui tratado é uma contribuição para esta última linha de pesquisa. A obra é motivada por dois aspectos centrais: a) direitos humanos tornaram-se uma prática elaborada no plano internacional e b) a prática e o discurso internacional ainda reclamam ceticismo.



## RESENHA: "THE IDEA OF HUMAN RIGHTS"

Ao introduzir o livro, Beitz já sistematiza suas duas preocupações centrais. Na primeira parte da introdução, ele destaca assuntos que causam ceticismo quanto aos direitos humanos; teorias que serão discutidas; bem como dá uma breve apresentação do que será a sua abordagem proposta na obra: uma teoria prática decorrente da ação política e doutrinária no plano internacional.

Após introduzir os principais aspectos a serem tratados na obra, Beitz inicia o segundo capítulo buscando descrever os elementos da prática dos direitos humanos. Para tanto, o autor divide-o em cinco partes: na primeira, ele trata das origens dos direitos humanos; na segunda, ele traz aspectos da doutrina internacional, enfatizando a normatividade desses direitos, a heterogeneidade e o caráter não estático da doutrina; na terceira parte, Beitz enfrenta algumas questões ligadas à implementação dos direitos humanos no plano internacional; nas duas últimas partes, o autor enfrenta a ideia de prática emergente e os problemas que permeiam essa ação.

Nos terceiro e quarto capítulos, Beitz analisa duas abordagens teóricas que procuram responder o questionamento do que seriam direitos humanos. A primeira é o que ele chama de teorias naturalísticas; já a segunda é definida como teorias de concordância (*agreement theories*). Ambas são vistas como percepções distorcidas da doutrina internacional de direitos humanos, já que Beitz a vê como prática construída para ter um papel central na vida política global, e não a partir de aspectos filosóficos.

As teorias naturalísticas foram desenvolvidas a partir do pensamento político e legal europeu do início do período moderno, por meio de ideias de filósofos como Locke, Grócio, Pufendorf, etc. Nessa concepção, direitos humanos partiriam de direitos naturais pretéritos. A partir daí, advém o entendimento de que direitos humanos são direitos possuídos por todos os seres humanos (em todos os tempos e lugares) simplesmente em razão de sua humanidade. Seria, portanto, uma tese filosófica; não histórica.



## RESENHA: "THE IDEA OF HUMAN RIGHTS"

Beitz discorre sobre as premissas centrais das teorias naturalísticas e traz sua crítica no sentido de entender não serem elas as mais adequadas. Nas suas análises, o autor não pretende refutar essas teorias; todavia, discordar da relevância normativa delas para resolver os dilemas principais sobre direitos humanos internacionais.

Beitz centra seu pensamento no fato de as questões de direitos humanos no plano internacional advêm do desenvolvimento de práticas políticas e sociais contemporâneas. Elas devem servir como referências e bases comuns (*common grounds*) para ações políticas para pessoas situadas em culturas diferentes, com tradições diferentes. Nesse sentido, ele inicia o capítulo quatro tratando das teorias de concordância.

As teorias de concordância conceituam direitos humanos como padrões que são ou devem ser objetos de concórdia entre membros de culturas as quais valores morais e políticos diferem em vários aspectos. A aceitação considerável dessas teorias em muito se dá por sua oposição às teorias naturalísticas, já que estas visariam universalizar valores originários em certas culturas os quais não são compartilhados por outras.

Não obstante, a ideia de que direitos humanos seriam apenas aqueles direitos tratados consensualmente não parece plausível para o autor. Os direitos humanos, na visão de Beitz, são discursos críticos que guiam a ação política internacional e a falta de consenso geral não nega a existência de ações no sentido de resguardar alguns desses direitos.

No capítulo cinco, Beitz apresenta sua alternativa teórica. Inicialmente ele traz as ideias de Rawls em *Direito dos Povos*, de onde ele irá retirar as bases de sua teoria. Nesse sentido, o autor evolui seu pensamento a partir da concepção de que existiria uma Sociedade dos Povos a qual seria regulada pelo Direito dos Povos.

Num segundo momento, Beitz apresenta a concepção prática. A partir desse entendimento, tem-se a doutrina e a prática de direitos humanos na esfera política internacional como as fontes materiais para a construção da concepção de direitos humanos. Essa ideia prescinde de qualquer concepção filosófica sobre a natureza e as



## RESENHA: "THE IDEA OF HUMAN RIGHTS"

bases dos direitos humanos. De acordo com a prática internacional, direitos humanos seria o nome de uma empresa coletiva internacional com propósito distintivo e modos de ação.

Em seguida, o autor entra em um dos pontos principais do seu trabalho: o modelo teórico de dois níveis. Esse modelo seria composto por três elementos. O primeiro identifica os direitos humanos como normas que têm como intuito proteger interesses individuais urgentes contra certas ameaças previsíveis (*standard threats*). O segundo corresponde ao primeiro nível: a proteção dos direitos humanos deve ser feita primeiramente pelas instituições políticas dos Estados. Já o último elemento trata do segundo nível, o qual se refere ao entendimento de que direitos humanos é objeto de preocupação internacional.

Depois de adentrar em cada um dos elementos, buscando clarificá-los, Beitz passa a discutir dois outros tópicos considerados importantes. Um seria o problema do que ele chama de *manifesto rights*, que configuram direitos com pouco respaldo para ação política, no entanto, continuam sendo um guia de ação para agentes – uma espécie de direcionamento. O outro tópico versa sobre o papel dos Estados, aqui ele enfatiza o caráter estadocêntrico de seu modelo – mesmo assim, o autor não nega a existência e importância de outros atores não-estatais.

O modelo de dois níveis serve principalmente para conceitualizar direitos humanos. Não obstante, há ainda a necessidade de retirar suas bases e determinar seu conteúdo. Esses objetivos são tratados pelo autor no capítulo seis, que cuida da normatividade.

Ao discutir a normatividade de sua teoria, Beitz traz conceitos de Sociedade Anárquica, de Hedley Bull, no sentido de ressaltar que os Estados estabelecem certas regras e normas. Essas normas internacionais definem a esfera de autonomia dos Estados, eles se valem delas contra interferências coercitivas externas. Mas essas normas também servem para regulação dos Estados, agentes não-estatais e indivíduos e, por vezes, funcionam como base para críticas e até sanções advindas da Sociedade de Estados.



## RESENHA: "THE IDEA OF HUMAN RIGHTS"

Ao discutir a normatividade, Beitz usa um esquema dividido em três partes: 1 – o interesse a ser protegido por um direito seja suficientemente importante para ser visto como uma prioridade política; 2 – que seja vantajoso proteger o interesse por instrumentos políticos e legais disponíveis pelo Estado; 3 – que a falha seja objeto passível de preocupação internacional. Nesse esquema, ele busca justificar o conteúdo da doutrina de direitos humanos.

Beitz finaliza o capítulo seis lidando com a questão da tolerância para definir limites para as ações externas – temperar as ações entre excessos e negligências. Assim, ele distingue tolerância e autodeterminação. Utiliza mais uma vez Rawls para achar os limites da ação externa a partir da ideia de sociedades “decentes” e liberais. Seriam elas duas sociedades as quais seguiriam o Direito dos Povos, sendo membros plenos da Sociedade dos Povos e assim não passíveis de intervenções externas. Contudo, de acordo com as premissas rawlsianas, não haveria obrigação de se tolerar sociedades que não fossem nem “decentes”, nem liberais.

Assim, concluindo a parte de normatividade, Beitz pondera que os direitos humanos são guias para ações em casos de violação, mas as formas de ação e a intensidade delas dependem do contexto.

No último capítulo, Beitz procura sair dos aspectos de abstrações teóricas e passa a investigar casos concretos. Desse modo, ele analisa três casos difíceis (*hard cases*). Seriam eles o caso dos direitos contra a pobreza, os de participação política e o referente à proteção da mulher. Em cada um, ele procura revelar a existência dos direitos a partir da prática internacional e investigar problemas específicos presentes neles – fato que os tornam casos difíceis. Para suas análises, Beitz aplica os aspectos teóricos desenvolvidos ao longo da obra.

Nas suas conclusões, Beitz retoma a problemática do ceticismo teórico (conceitual e normativo) no tocante aos direitos humanos, o que ele chama de resíduos de ceticismo; além de também identificar outros comportamentos céticos os quais ele intitula como sendo patológicos. Nesse sentido, o autor reafirma a concepção de direitos humanos como autoridade moral a qual proporciona, mesmo que por vezes





**RESENHA: "THE IDEA OF HUMAN RIGHTS"**

de forma inadequada, capacidade de agir. Assim, direitos humanos são padrões racionais para ações, seu conteúdo normativo é de certa forma aberto e sua aplicação é frequentemente contestada. Mas isso é normal, partindo do entendimento do autor de que se trata ainda de uma situação de normatividade emergente.

**Recebido em 04 de agosto de 2014.**

**Aceito em 02 de outubro de 2014.**



# MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

ISSN 2316-8323

## **DINÂMICAS DE NORMA INTERNACIONAL E MUDANÇA POLÍTICA**

### **INTERNATIONAL NORM DYNAMICS AND POLITICAL CHANGE<sup>1</sup>**

#### **KATHRYN SIKKINK**

Professora de Política Internacional na John Kennedy School of Government, em Harvard. PhD e M.A. em Ciência Política pela Columbia University. B.A. em Relações Internacionais pela University of Minnesota  
E-mail: kathryn\_sikkink@hks.harvard.edu

#### **MARTHA FINNEMORE**

Professora de Ciência Política na Elliott School of International Affairs, da George Washington University, Washington D.C. PhD em Ciência Política por Stanford. M.A. em Ciência Política pela University of Sydney. B.A. em Governo por Harvard  
E-mail: finnemor@gwu.edu

#### **TRADUTORES:**

#### **GUSTAVO MACEDO**

Visiting Scholar na Columbia University.  
Doutorando e Mestre em Ciência Política (USP)  
Bacharel em Ciências Sociais (Unicamp)  
E-mail: macedo.gustavoc@gmail.com

#### **RENATA BARRETO PRETURLAN**

Mestre em Sociologia e Bacharel em Relações Internacionais (USP)  
E-mail: renatabp@gmail.com

---

<sup>1</sup> Gostaríamos de agradecer a três editores, dois revisores e Emanuel Adler, Michael Barnett, Elizabeth Boyle, Audie Klotz, Jeff Legro, Richard Price, Thomas Risse, e Daniel Thomas por seus comentários sobre as várias versões do texto. Também somos gratas a James Fearon, Kurt Gaubatz, e Jim Morrow por responder a perguntas, compartilhar textos e fazer sugestões ao nosso trabalho.  
N.T.: Originalmente publicado em inglês na *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, pp. 887-917



Preocupações normativas e ideacionais sempre permearam o estudo da política internacional, e são uma linha consistente na revista *International Organization*. Quando a *IO* foi fundada, as visões realistas dominantes da política, embora rejeitassem o idealismo, estavam muito preocupadas com questões relativas a legitimidade e ideologia. O início da Guerra Fria, afinal de contas, não era simplesmente um conflito de posições entre grandes potências anônimas: era uma guerra por "corações e mentes". A combinação de poder e um "propósito social legítimo" era central para a política externa norte-americana desse período.<sup>2</sup> Ao mesmo tempo, os pesquisadores de relações internacionais estavam estudando dois dos maiores projetos de construção social do período: a integração europeia e a descolonização. Os neofuncionalistas, assim como os realistas, estavam conscientemente tentando se afastar dos predecessores "idealistas" (nesse caso, David Mitrany e seus colegas), mas a rede complexa de tarefas técnicas que eles delinearam almejava mais do que promover bem-estar material: visava, em última instância, fins ideacionais e sociais. O efeito *spillover* deveria fazer mais do que criar tarefas técnicas adicionais; ele deveria mudar atitudes, identidades e afetos entre os participantes. Da mesma forma, os estudiosos reconheciam que a descolonização foi impulsionada por uma agenda profundamente normativa, a qual explicitamente procurou reconstituir as identidades tanto dos novos Estados e de seus antigos colonizadores, como as relações entre eles.

Nas décadas de 1960 e 1970, as tentativas de construção de uma ciência da política modelada a partir da economia ou das ciências naturais nunca fizeram desaparecer completamente essas preocupações normativas e ideacionais. Elas vieram à tona de forma consistente nas constantes críticas aos paradigmas estadocêntricos dominantes que se concentravam no poder material. Estudiosos das relações transnacionais na década de 1970 chamaram a atenção para atores transnacionais que eram às vezes influenciados por normas e ideias.<sup>3</sup> Os estudos de regimes no início da

---

<sup>2</sup> Ruggie 1983.

<sup>3</sup> Keohane e Nye 1971.



década de 1980 também enfatizavam o papel dos princípios e das normas de modo a abrir as portas para uma “virada ideacional” mais ampla no final da década de 1980.

Em outro texto desta edição, John Ruggie, James March e Johan Olsen exploram a história intelectual desta “virada” recente e identificam os seus proponentes nos debates teóricos mais abstratos da ciência social. A partir de suas contribuições, abordamos questões teóricas que se apresentam àqueles de nós que estão interessados em pesquisa empírica sobre os processos de construção social e a influência das normas na política internacional. Estamos preocupadas com este tipo de questões: como identificar uma norma? Como é possível afirmar que as normas fazem diferença na política? De onde as normas vêm? Como elas mudam? Nós estamos particularmente interessadas no papel que as normas exercem na mudança política – tanto no sentido de como elas próprias mudam, quanto no sentido de como as normas mudam outras características do cenário político. Como em outros quadros teóricos das Relações Internacionais (RI), muito do instrumental macroteórico do construtivismo explica melhor a estabilidade do que a mudança. Alegações de que os atores se adaptam à “lógica da adequação”<sup>4</sup> diz pouco sobre como os padrões de adequação podem mudar. Tais abordagens estáticas das RI são particularmente insatisfatórias no período atual de transformação global, quando questões sobre mudança motivam muitas das pesquisas empíricas que fazemos. Na ausência de uma boa orientação macroteórica, nossa abordagem dessas questões depende fortemente da indução a partir do extenso e crescente corpo de pesquisas sobre normas que surgiu, não apenas na ciência política, mas também no direito, na economia, na sociologia e na psicologia. Esta variedade de material conceitual e empírico é útil para nosso empreendimento indutivo, mas também levanta algumas perguntas importantes à macroteoria, que exploramos no final do artigo.

Utilizamos neste artigo nossa revisão da literatura sobre normas e fenômenos ideacionais relacionados a elas para desenvolver três argumentos. Em primeiro lugar, a “virada” ideacional dos anos recentes é, na realidade, um *retorno* a algumas

---

<sup>4</sup> March e Olsen, *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.



preocupações tradicionais da disciplina,<sup>5</sup> mas que não nos trouxe de volta ao exato lugar de onde partimos. Os padrões sobre o que se considera uma boa pesquisa empírica mudaram drasticamente (e para melhor) desde a fundação da *IO*, e a aplicação desses padrões a questões normativas antigas tem levado a resultados positivos. Em segundo lugar, elaboramos algumas proposições sobre três aspectos das normas – suas origens, os mecanismos pelos quais elas exercem influência e as condições sob as quais as normas terão influência na política mundial. Em particular, argumentamos que as normas evoluem de acordo com um “ciclo de vida” padronizado e que diferentes lógicas de comportamento dominam diferentes segmentos desse ciclo de vida. Em terceiro lugar, argumentamos que a tendência atual de opor normas e a racionalidade ou a escolha racional não contribui para explicar muitos dos processos políticos mais relevantes que observamos na pesquisa empírica – processos que chamamos de “construção social estratégica”, nos quais atores desenvolvem racionalmente estratégias para reconfigurar preferências, identidades ou contextos sociais.<sup>6</sup> A racionalidade não pode ser separada de nenhum episódio politicamente significativo de influência normativa ou de mudança normativa, assim como o contexto normativo condiciona qualquer episódio de escolha racional. Normas e racionalidade estão, portanto, intimamente conectadas; embora os estudiosos discordem sobre a natureza precisa de sua relação. Identificamos quatro pontos focais do debate em que a relação entre normas e racionalidade é menos compreendida e mais importante, e mostramos como esses debates atravessam tradições de pesquisa de maneiras potencialmente frutíferas.

---

<sup>5</sup> N.T: No artigo original, as autoras utilizam *turn* para designar “virada”, e *return* para “retorno”.

<sup>6</sup> Ver Kahler, *International Organization* 52, 4, Autumn 1998, para uma história dos debates sobre racionalidade nas relações internacionais.



## **O RETORNO ÀS NORMAS**

Normas e questões normativas têm sido centrais para o estudo da política há pelo menos dois milênios. Estudiosos da política têm se confrontado não apenas com questões sobre o sentido da justiça e a boa sociedade, mas também com questões sobre a influência no comportamento humano de ideias sobre justiça e bem. Nossas conclusões (ou nossos pressupostos) sobre esses temas condicionam toda forma de análise política. Aristóteles e Platão entendiam isso no século IV a.C., assim como E. H. Carr o fez no século XX. Carr tem sido canonizado na disciplina como aquele que desmascarou o idealismo wilsoniano, mas esta simplificação deturpa sua mensagem: “a ação política deve se basear na coordenação de moralidade e poder.” O realismo falha, na análise de Carr, precisamente porque exclui características essenciais da política, como o apelo emocional em função de um objetivo político e as bases para o julgamento moral.<sup>7</sup> Esta convicção de que entender o propósito social e a legitimidade era essencial para a compreensão política permaneceu ao longo dos anos 1950 e 1960, e fica evidente nas páginas da *IO*. O trabalho de Inis Claude sobre a função de legitimação das Nações Unidas lida precisamente com essa questão.<sup>8</sup> A literatura inicial de RI sobre certos temas – descolonização, direitos humanos, educação – já reconhecia que muito da atividade da ONU envolvia o estabelecimento de normas, embora frequentemente deixassem de teorizar sobre esses processos normativos.<sup>9</sup> Certamente, o trabalho de teóricos da integração como Ernst Haas era implicitamente, e às vezes explicitamente, sobre a criação de propósitos sociais compartilhados.<sup>10</sup> Até mesmo realistas como Hans Morgenthau escreveram longamente sobre como fatores ideacionais e normativos, como nacionalismo, moralidade e o direito internacional, limitavam o exercício de poder pelos Estados.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Carr [1946] 1964, 97, 89.

<sup>8</sup> Claude 1966

<sup>9</sup> Ver Kay 1967; Henkin 1965; Jacobson 1962; e Ball 1961.

<sup>10</sup> Haas 1961, 1964. Para um argumento relacionado a algumas das preocupações deste artigo, veja Haas 1993.

<sup>11</sup> Morgenthau [1948] 1985, pt.5, 6.



A “virada” para longe das preocupações normativas e sobre normas começou com a revolução behaviorista e seu entusiasmo pela medição. Os fenômenos normativos e ideacionais eram difíceis de medir e, portanto, tendiam a ser deixados de lado por razões metodológicas. Esta tendência foi reforçada pelo fascínio emergente da ciência política por métodos econômicos no final da década de 1970 e década de 1980.<sup>12</sup> Os realistas começaram a reformular a busca pelo poder como “maximização de utilidade” e, seguindo os economistas, tendiam a especificar funções de utilidade somente em termos materiais. Os liberais se basearam em análises microeconômicas sobre os jogos de ação coletiva (Dilema do Prisioneiro, Caça ao Veado) para revigorar seu duradouro debate com os realistas, e mostrar que a cooperação, a melhoria do bem-estar e o “progresso” eram possíveis mesmo aceitando-se alguns dos pressupostos pessimistas do realismo sobre a natureza humana egoísta. De fato, esses “neos”, tanto realistas quanto liberais, poderiam ser mais apropriadamente chamados de “econorrealistas” e “econoliberais”; dado que a novidade em ambos os casos era a injeção de achados da microeconomia.<sup>13</sup>

Embora o movimento em direção à escolha racional de maneira alguma exigisse o movimento para uma ontologia materialista, seus proponentes mostraram pouco interesse nos fenômenos sociais ou ideacionais, e o estudo desses temas definiu durante esse período. Entretanto, quando o interesse sobre esses assuntos ressurgiu nos anos 1980 – primeiro com o projeto sobre regimes<sup>14</sup> e depois com os construtivistas liderados por John Ruggie, Friedrich Kratochwil, Alexander Wendt e outros<sup>15</sup> –, a disciplina à qual as normas retornavam havia mudado de forma importante. Embora a revolução behaviorista e a “virada econômica” dos anos 1970 e 1980 possam ter negligenciado as normas, elas fizeram importantes contribuições ao forçar os estudiosos a pensar muito mais rigorosamente sobre questões de desenho de pesquisa, clareza teórica, acumulação disciplinar e parcimônia.

---

<sup>12</sup> Para uma discussão sobre as causas e os efeitos da predominância de modelos e métodos econômicos no estudo da política dos EUA, veja Lowi 1992; Simon 1993; Lowi 1993a, b; e Simon 1993b.

<sup>13</sup> Ver também Ruggie, em *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.

<sup>14</sup> Krasner 1983.

<sup>15</sup> Ver Kratochwil e Ruggie 1986; Wendt 1987; Dessler 1989; Kratochwil 1989; e Adler 1997.



Na medida em que os pesquisadores contemporâneos produzem seus argumentos sobre normas, cultura e ideias, eles precisarão especificar claramente os mecanismos e relações causais ideacionais; deverão pensar seriamente nas microfundações sobre as quais se baseiam as afirmações teóricas sobre normas; e deverão avaliar essas afirmações no contexto de pesquisas históricas e empíricas cuidadosamente formuladas.<sup>16</sup> A análise de David Lumsdaine sobre o papel da moralidade na política internacional, por exemplo, é muito diferente daquela de Carr. Este usa evidências de forma anedótica para ilustrar seu argumento sobre o caráter moral do “homem ordinário” e as consequências políticas dessa moralidade. O resultado é um brilhante trabalho de pensamento político, mas passível da acusação de ser fantasioso, uma vez que Carr não fornece evidências sistemáticas de que os seres humanos *realmente* se comportam como o seu “homem ordinário”, ao invés de agirem de acordo com outras concepções de natureza humana. Lumsdaine, por outro lado, oferece evidência sistemática de que a moralidade de fato exerce um papel significativo na ajuda externa ao examinar previsões a partir de explicações alternativas e compilando fartas evidências, tanto quantitativas quanto qualitativas, para optar entre as explicações.<sup>17</sup> A mesma atenção para explicações alternativas, rigorosos padrões de evidências e microfundações teóricas sociais têm caracterizado as pesquisas sobre normas publicadas como artigos na *IO*, abordando temas como o fim do *apartheid* na África do Sul, o fim da Guerra Fria, proibições de certos tipos de armas, o fim da escravidão e outros regimes proibitivos.<sup>18</sup> Numa ampla variedade de temas, os pesquisadores sobre normas têm feito avanços precisamente porque eles têm sido capazes de oferecer explicações fundamentadas em evidências para os problemas da política internacional, que outras abordagens têm sido incapazes de explicar satisfatoriamente.

---

<sup>16</sup> Os leitores devem notar que usamos “causalidade” aqui de forma a reconhecer que ideias e normas são frequentemente razões para ações, não causas no sentido físico da palavra. Ver Ruggie, em *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.

<sup>17</sup> Lumsdaine 1993.

<sup>18</sup> Ver Klotz 1995a; Risse-Kappen 1994; Price 1995; Ray 1989; e Nadelmann 1990.





Hoje em dia, as normas são tão difíceis de medir quanto o eram nas décadas de 1930 ou 1960, mas a precisão conceitual é essencial tanto para o debate teórico significativo quanto para um trabalho empírico defensável. No restante desta seção, abordamos três áreas nas quais a clareza conceitual parece ser mais premente e mais possível: definições, a relação entre normas internacionais e domésticas, e se as normas são agentes da estabilidade ou da mudança.

### *Definições*

Há um consenso sobre a definição de uma norma como um padrão de comportamento adequado para atores com uma dada identidade,<sup>19</sup> mas diversas questões conceituais relacionadas ainda causam confusão e debate. Em primeiro lugar, na medida em que construtivistas da ciência política utilizam uma linguagem de normas, sociólogos utilizam uma linguagem de “instituições” para se referir às mesmas regras de comportamento. Logo, em outro lugar nesta edição<sup>20</sup>, March e Olsen definem “instituição” como “uma coleção relativamente estável de práticas e regras que definem o comportamento adequado para um grupo específico de atores em situações específicas.”<sup>21</sup> Uma diferença entre “norma” e “instituição” (no sentido sociológico) é agregação: a definição de norma isola padrões individuais de comportamento, ao passo que a definição de instituições enfatiza a maneira pela qual regras de comportamento são estruturadas conjuntamente e se inter-relacionam (“uma coleção de práticas e regras”). O perigo de se usar a linguagem de norma é que ela pode ocultar elementos distintos e inter-relacionados de instituições sociais caso não seja usada cuidadosamente. Por exemplo, cientistas políticos tendem a entrar em discussões sobre “soberania” ou “escravidão” como se elas fossem normas, quando de fato elas são (ou eram) coleções de normas, e a mistura de regras e práticas que

---

<sup>19</sup> Ver Katzenstein 1996b, 5 ; Finnemore 1996a,22; e Klotz 1995b.

<sup>20</sup> N.T.: as autoras referem-se ao trabalho de March e Olsen, “The Institutional Dynamics of International Political Orders” *International Organization*, Volume 52, Issue 04, Autumn 1998, pp 919 – 941.

<sup>21</sup> March e Olsen, *International Organization* 52, 4, Autumn 1998.



estrutura essas instituições variou significativamente ao longo do tempo.<sup>22</sup> No entanto, usada cuidadosamente, a linguagem de norma pode ajudar a conduzir os estudiosos a olhar por dentro das instituições sociais e a considerar seus componentes, assim como as maneiras como esses elementos são renegociados em novos arranjos através do tempo para criar novos padrões de política.<sup>23</sup>

Estudiosos de diversas disciplinas têm reconhecido diferentes tipos ou categorias de normas. A distinção mais comum é entre normas regulatórias, que ordenam e constroem o comportamento, e normas constitutivas, que criam novos atores, interesses ou categorias de ação.<sup>24</sup> Alguns estudiosos também têm discutido uma categoria de normas chamadas de avaliativas ou prescritivas, mas estas têm recebido muito menos atenção e, com efeito, são com frequência explicitamente omitidas da análise.<sup>25</sup> Essa falta de atenção é surpreendente, uma vez que é precisamente a qualidade prescritiva (ou avaliativa) de “dever” que distingue as normas de outros tipos de regras. Devido ao fato de que normas envolvem padrões de comportamento “apropriado” ou “adequado”, tanto a dimensão intersubjetiva quanto a avaliativa são inescapáveis quando se discutem normas. Somente sabemos o que é adequado fazendo referência ao julgamento de uma comunidade ou sociedade. Reconhecemos comportamentos contrários às normas porque geram desaprovação ou estigma, e comportamentos de acordo com as normas porque ou geram elogios ou, no caso de uma norma altamente internalizada, porque ela não provoca quaisquer reações, sendo aceitas como naturais.<sup>26</sup> Desse modo, James Fearon argumenta que normas sociais assumem a forma genérica de “Boas pessoas fazem (ou não fazem) X nas situações A, B, C...” porque “nós tipicamente não consideramos que uma regra de conduta seja uma norma social ao menos que um julgamento moral compartilhado esteja ligado à sua observância ou não observância.”<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Krasner 1984, 1988, 1993; Thomson 1994; Strang 1991; Ruggie 1993; e Spruyt 1994.

<sup>23</sup> Para uma excelente discussão sobre esses assuntos, ver Jepperson 1991.

<sup>24</sup> Ruggie, *IO 52 1998.*; Searle 1995; Katzenstein 1996b.

<sup>25</sup> Gelpi 1997. Ver, por exemplo, o tratamento em Katzenstein 1996b, 5, fn12.

<sup>26</sup> Para uma discussão particularmente boa sobre a maneira como convenções produzem julgamentos de “deveres” sociais e moralidade, ver Sugden 1989. Ver também Elster 1989a,b; e Sunstein 1997.

<sup>27</sup> Fearon 1997,25, fn18.



Um corolário lógico da qualidade prescritiva das normas é que, por definição, não há normas ruins do ponto de vista daquele que promove a norma. Normas que a maioria de nós consideraria “ruins” – normas sobre superioridade racial, direito divino e imperialismo – já foram poderosas porque alguns grupos acreditavam que eram apropriadas (quer dizer, “boas”), e outros ou as aceitavam como óbvias ou inevitáveis, ou não tinham outra escolha além de aceitá-las. Donos de escravos e muitos que não o eram acreditavam que a escravidão era um comportamento apropriado; sem essa crença, a instituição da escravidão não teria sido possível.

A partir desta discussão, podemos começar a responder à pergunta de pesquisa essencial: como identificar uma norma? Temos apenas evidências indiretas das normas, assim como temos apenas evidências indiretas da maioria das outras motivações para a ação política (interesses ou ameaças, por exemplo). Entretanto, porque as normas, por definição, incorporam uma característica de “dever” e avaliações morais compartilhadas, elas levam a justificativas para a ação e deixam uma extensa trilha de comunicação entre atores que podemos estudar. Por exemplo, as explicações dos Estados Unidos sobre por que ainda se sentem obrigados a usar minas terrestres na Coreia do Sul revelam que eles reconhecem a norma emergente contra o uso de tais minas. Se não fosse pela norma, não haveria nenhuma necessidade de mencionar, explicar ou justificar o uso de minas na Coreia. Note-se que separamos a existência ou força da norma da mudança de fato de comportamento na nossa operacionalização. Tendo em vista que uma questão central na pesquisa sobre normas é o seu efeito no comportamento dos Estados, é importante operacionalizar uma norma de forma distinta do comportamento do Estado ou ente não estatal que ela pretende explicar.<sup>28</sup>

Conceber normas como avaliações compartilhadas levanta a questão de quantos atores devem compartilhar a avaliação antes que possamos chamá-la de norma. Em parte, esta é uma questão de domínio empírico. Normas podem ser regionais, por exemplo, mas não globais. Mesmo dentro de uma comunidade, normas

---

<sup>28</sup> Legro 1997



são “entidades contínuas, em vez de dicotômicas. (...) [Elas] surgem com diferentes graus de força”, em que normas diferentes comandam diferentes níveis de concordância.<sup>29</sup> Argumentamos que uma forma de entender a dinâmica deste processo de concordância é analisar aquilo que chamamos de “ciclo da vida” das normas. Mostramos como a concordância entre uma massa crítica de atores sobre alguma norma emergente pode criar um ponto de inflexão depois do qual a concordância se torna generalizada em muitos casos empíricos, e oferecemos algumas sugestões sobre as características comuns das “massas críticas”.

### *Conectando Normas Domésticas e Internacionais*

Neste artigo, dedicamo-nos às normas internacionais ou regionais que definem padrões de comportamento apropriado por parte dos Estados.<sup>30</sup> As normas domésticas, no entanto, estão profundamente entrelaçadas com o funcionamento das normas internacionais. Muitas normas internacionais começam como normas domésticas e se tornam internacionais através dos esforços de empreendedores de diversos tipos. O sufrágio feminino, por exemplo, começou como uma demanda por mudança doméstica dentro de um punhado de países e eventualmente se tornou uma norma internacional.<sup>31</sup> Além disso, normas internacionais devem sempre exercer sua influência através dos filtros das estruturas domésticas e das normas domésticas, as quais podem produzir importantes variações nos níveis de *compliance*<sup>32</sup> e interpretação dessas normas.<sup>33</sup> Mesmo em situações em que possa parecer, à primeira vista, que normas internacionais simplesmente triunfam sobre normas domésticas, o que vemos com frequência é um processo por meio do qual “empreendedores

---

<sup>29</sup> Ibid., 33.

<sup>30</sup> Para análises sobre as normas domésticas e sua influência sobre a política doméstica, ver Kier 1997; Johnston 1995; Katzenstein 1996a, 1993; e Berger 1998. Para uma crítica sobre essa ênfase no internacional como oposto às normas domésticas, ver Checkel 1998.

<sup>31</sup> Dubois 1994

<sup>32</sup> N.T.: ênfase da tradução. A literatura brasileira segue usando o termo em inglês.

<sup>33</sup> Ver Risse-Kappen 1995b; e Risse, Ropp e Sikkink 1999.



normativos” domésticos que defendem causas minoritárias usam normas internacionais para fortalecer sua posição no debate doméstico. Em outras palavras, há um jogo normativo em dois níveis, no qual os tabuleiros das normas domésticas e das normas internacionais estão crescentemente ligados.<sup>34</sup> Todavia, argumentamos posteriormente que essas influências domésticas são mais fortes nos estágios iniciais do ciclo de vida da norma, e que elas se reduzem significativamente uma vez que a norma tenha se tornado institucionalizada no sistema internacional.

Alguns trabalhos recentes nos círculos legais dos Estados Unidos também sugerem que há mais similaridade na maneira como normas e leis funcionam domesticamente e internacionalmente do que achavam os estudiosos de RI. Estes têm geralmente assumido que a existência de um Estado coercitivo capaz de fazer cumprir as leis tornava a ordem doméstica muito diferente da ordem internacional. Contudo, um proeminente grupo de estudiosos do direito da Universidade de Chicago argumenta que, mesmo no contexto doméstico, fazer leis e políticas bem-sucedidas exige um entendimento da influência difusa das normas sociais de comportamento. Este é um *insight* particularmente convincente para os estudiosos de RI, uma vez que o sistema internacional é caracterizado pela operação do direito e da norma sem capacidade punitiva direta. Os processos através dos quais esses estudiosos do direito afirmam que as normas funcionam domesticamente – envolvendo empreendedores normativos, imitação, “cascatas de normas” e “*bandwagons* de normas”<sup>35</sup> – são inteiramente consistentes com a pesquisa feita sobre as normas por estudiosos de RI, e sugerem que as pesquisas de normas em RI também possam avançar por meio de analogias com o âmbito doméstico. Por exemplo, o processo normativo e legal por meio do qual cavalheiros do sul dos Estados Unidos deixaram de duelar – examinado por Lawrence Lessig – pode ser relevante para pensar sobre quais tipos de normas e regras poderiam levar à diminuição do conflito no sistema internacional.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ver Putnam 1988; e Evans, Jacobson e Putnam 1993.

<sup>35</sup> N.T.: optou-se por manter o termo em inglês, uma vez que a literatura brasileira utiliza-se do conceito de *bandwagon*.

<sup>36</sup> Ver Sunstein 1997; e Lessig 1995. Para um interessante panorama feito por um jornalista, ver Rosen 1997.



### *Estabilidade versus Mudança*

A teorização em nível macro tem oferecido boas explicações sobre como as normas produzem ordem social e estabilidade. As normas direcionam e regularizam o comportamento; com frequência, elas limitam o leque de opções e constroem ações.<sup>37</sup> De acordo com uma perspectiva construtivista, a estrutura internacional é determinada pela distribuição internacional de ideias.<sup>38</sup> Ideias, expectativas e crenças compartilhadas sobre comportamento adequado são o que conferem ao mundo estrutura, ordem e estabilidade. Por conseguinte, o problema para os construtivistas torna-se o mesmo encarado pelos realistas: explicar a mudança. Em uma estrutura internacional ideal, as mudanças de ideias e de normas são os principais meios para a transformação do sistema. Mudanças nas normas são para os teóricos ideacionais o que as mudanças na balança de poder são para os realistas.

John Ruggie argumenta nesta edição que, “tendo identificado a possibilidade de transformação no sistema em nível macro, as práticas correspondentes de nível micro que possuam efeitos transformadores devem ser identificadas e catalogadas.” A seção seguinte é uma tentativa de identificar essas práticas.

### **EVOLUÇÃO E INFLUÊNCIA DAS NORMAS**

Nesta seção, apresentamos algumas proposições sobre (1) as origens ou a emergência das normas internacionais, (2) os processos por meio dos quais as normas influenciam o comportamento de Estados e entes não estatais, e (3) quais normas importam e sob quais condições. Ilustramos os argumentos com material de duas grandes áreas temáticas: os direitos das mulheres, especialmente o sufrágio, e o

---

<sup>37</sup> Ver Katzenstein 1996a, 3; e Sunstein 1997, 40. Até mesmo Waltz, em sua discussão sobre socialização, diz que as normas encorajam a conformidade e que “a socialização reduz a variação”. Waltz 1979, 76.

<sup>38</sup> Wendt 1992.



direito de guerra. As normas internacionais sobre os direitos das mulheres frequentemente entravam em confronto direto com as normas domésticas e, tipicamente, não havia um “interesse” óbvio do Estado na promoção de tais normas. Embora tópicos relacionados a gênero e mulheres tenham estado ausentes das páginas da *International Organization*<sup>39</sup>, a campanha de sufrágio levou à participação política formal de metade da população mundial e, portanto, parece valer a pena estudá-la. O direito de guerra nos permite discutir o impacto das normas onde menos poderíamos esperá-lo: o campo tradicional da segurança, onde tais normas limitam o arbítrio do Estado em uma área percebida como essencial para a soberania e segurança nacionais.

#### *O “Ciclo da Vida” da Norma*

A influência da norma pode ser entendida como um processo em três etapas. Como demonstrado na Figura 1, a primeira etapa é a “emergência da norma”; a segunda etapa envolve a ampla aceitação da norma, a qual chamamos, seguindo Cass Sunstein<sup>40</sup>, de “cascata de norma”; e a terceira etapa envolve internalização. As primeiras duas etapas são divididas por um limiar ou ponto de inflexão, no qual uma massa crítica de atores estatais relevantes adota a norma. Este padrão de influência da norma tem sido encontrado independentemente, no trabalho sobre normas sociais na teoria jurídica dos Estados Unidos; na pesquisa quantitativa da sociologia institucionalista ou dos teóricos da “política mundial”; e por vários estudiosos de

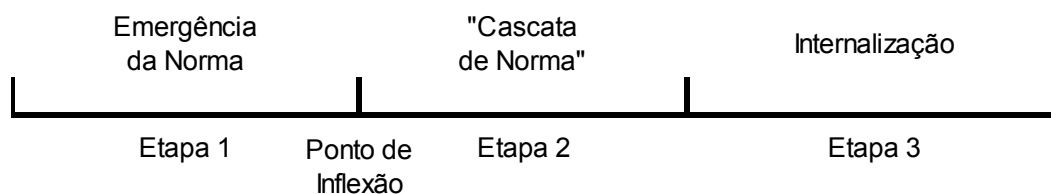
---

<sup>39</sup> Em seus primeiros quinze anos, a *International Organization* publicou apenas um artigo sobre algum tópico relacionado a gênero ou mulheres: o ensaio de revisão de Craig Murphy sobre gênero e relações internacionais; Murphy 1996. Sugerimos que pode haver uma norma altamente internalizada (que nem é consciente) segundo a qual pesquisa sobre gênero e mulheres não constitui um tema adequado de pesquisa para os acadêmicos de Relações Internacionais. Note-se que, assim como qualquer norma bem internalizada, isso não significa que os editores rejeitaram conscientemente artigos relacionados a gênero. Ao contrário, sabemos que uma norma forte está em ação quando não ocorre aos autores escrever sobre o assunto ou submeter artigos porque não é geralmente entendido como um tópico adequado.

<sup>40</sup> Sunstein 1997.



normas em RI.<sup>41</sup> É importante que os pesquisadores entendam o padrão, porque diferentes processos sociais e lógicas de ação podem estar envolvidos em diferentes etapas do “ciclo de vida” da norma. Portanto, debates teóricos sobre o grau em que um comportamento baseado em normas é orientado pela escolha ou hábito, questões de especificação sobre o custo da violação das normas ou os benefícios da adesão às normas e questões de pesquisa relacionadas frequentemente dependem da etapa de evolução da norma que se examina. Argumentamos que a mudança em cada estágio é caracterizada por diferentes atores, motivos e mecanismos de influência.



**FIGURA 1.** *Ciclo de vida da norma*

O mecanismo característico da primeira etapa, a emergência da norma, é a persuasão pelos empreendedores normativos. Empreendedores normativos tentam convencer uma massa crítica de Estados (líderes normativos) a adotar novas normas. A segunda etapa é mais caracterizada por uma dinâmica de imitação, na medida em que líderes normativos tentam socializar outros Estados a se tornarem seguidores da norma. A motivação exata desta segunda etapa, quando as normas se difundem em “cascata” pelo restante da população (neste caso, os Estados), pode variar. Contudo, argumentamos que uma combinação de pressão por conformidade, desejo de aumentar legitimidade internacional e o desejo de líderes de Estados de aumentar sua autoestima facilitam as cascatas de normas. Na extremidade da cascata de norma, ocorre a internalização da norma. As normas passam a ser consideradas algo dado e não são mais uma matéria de amplo debate público. Por exemplo, poucas pessoas

<sup>41</sup> Ver Sunstein 1997; Meyer e Hannan 1979; Bergesen 1980; Thomas et al. 1987; e Finnemore 1993.





discutem hoje se deveria ser permitido às mulheres votarem, se a escravidão é útil ou se equipes médicas deveriam ter imunidade garantida durante a guerra. O término do “ciclo da vida” não é um processo inevitável. Muitas normas emergentes não alcançam um ponto de inflexão; posteriormente, oferecemos argumentos sobre quais normas são mais propensas ao sucesso. Normas internalizadas ou que se difundem em cascata podem eventualmente se tornar padrões predominantes de adequação, contra os quais novas normas emergem e competem por apoio.

Pesquisas sobre o sufrágio feminino ao redor do mundo corroboram a ideia do ciclo da vida das normas e a noção de um “ponto de inflexão” ou limiar para a mudança normativa. Embora muitas organizações domésticas pelo sufrágio feminino fossem ativas no século XIX, foi somente em 1904, quando defensores dos direitos das mulheres fundaram a Associação Internacional para o Sufrágio da Mulher<sup>42</sup>, que uma campanha internacional pelo sufrágio foi lançada. De fato, em vez de uma única campanha pelo sufrágio das mulheres, havia três ou quatro campanhas sobrepostas com diferentes graus de coordenação.<sup>43</sup> Uma análise quantitativa da aquisição em diferentes países do direito de sufrágio revela uma dinâmica diferente em funcionamento para os primeiros e os últimos a adotar o sufrágio das mulheres.<sup>44</sup> Antes de um ponto de inflexão em 1930, nenhum país havia adotado o sufrágio das mulheres sem forte pressão vinda de organizações domésticas pelo sufrágio. Entre 1890 e 1930, países ocidentais com fortes movimentos nacionais de mulheres eram os mais propensos a conceder o sufrágio feminino. Embora originalmente alguns empreendedores normativos tenham vindo dos Estados Unidos e do Reino Unido, este não foi um caso de “socialização hegemônica”, uma vez que os primeiros estados a garantir às mulheres o direito ao voto (Nova Zelândia, Austrália e Finlândia) não eram *hegemons*; os Estados Unidos e o Reino Unido estavam dez ou vinte anos atrasados. Depois de 1930, influências internacionais e transnacionais se tornaram muito mais importantes do que pressões domésticas para a adoção da norma, e países adotaram o sufrágio das mulheres apesar de não enfrentarem pressões domésticas para fazê-lo.

<sup>42</sup> N.T.: em inglês, *International Women's Suffrage Association* (IWSA).

<sup>43</sup> Ver Dubois 1994; e Berkovitch 1995.

<sup>44</sup> Ramirez, Soysal e Shanahan 1997.



Para o sufrágio das mulheres, a primeira etapa de emergência da norma durou mais de oitenta anos, da Declaração de Seneca Falls em 1848 até 1930, para que vinte Estados adotassem o sufrágio das mulheres. Contudo, nos vinte anos seguintes que se seguiram ao ponto de inflexão, quarenta e oito países adotaram as normas de sufrágio das mulheres.<sup>45</sup>

**Etapa 1: Origens ou emergência das normas.** Embora pouco trabalho teórico tenha focado exclusivamente no processo de “construção de normas”, as explicações das origens das normas na maioria dos estudos enfatiza a agência humana, indeterminação, ocorrências ao acaso e eventos favoráveis, usando *process tracing* ou genealogia como método.<sup>46</sup> Generalizando a partir dessas explicações, dois elementos parecem comuns à criação bem sucedida da maioria das novas normas: empreendedores normativos e plataformas organizacionais a partir das quais os empreendedores agem.

*EMPREENDEDORES NORMATIVOS.* Normas não surgem do nada; elas são ativamente construídas por agentes que possuem fortes noções sobre o comportamento adequado ou desejável em suas comunidades. As normas predominantes de que o pessoal médico e aqueles feridos em combate sejam tratados como neutros e não combatentes são facilmente rastreáveis ao esforço de um homem, um banqueiro suíço de Genebra chamado Henry Dunant. Dunant teve uma experiência pessoal transformadora na batalha de Solferino, em 1859, e ajudou a fundar uma organização para promover essa causa (que se tornou o Comitê Internacional da Cruz Vermelha). A campanha internacional pelo sufrágio das mulheres também foi similarmente devida à liderança inicial de empreendedoras normativas como Elizabeth Cady Stanton e Susan B. Anthony, nos Estados Unidos, e Millicent Garrett Fawcett e Emmeline Pankhurst, na Inglaterra. Ambos os casos são consistentes com a descrição que Ethan Nadelmann oferece sobre “empreendedores morais transnacionais” que se engajam em “proselitismo moral”.<sup>47</sup> O teórico do direito Lessig

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Ver Kowert e Legro 1996; e Price 1995.

<sup>47</sup> Nadelmann 1990



emprega o termo “gerentes de significado” ou “arquitetos de significado” para descrever o mesmo tipo de agência no processo de criação de normas e contextos mais amplos de significação social.<sup>48</sup>

Empreendedores normativos são decisivos para a emergência de normas porque eles chamam atenção para questões ou mesmo “criam” questões ao utilizar linguagem que as nomeia, interpreta e dramatiza. Teóricos dos movimentos sociais se referem a esse processo de reinterpretação ou renomeação como “*framing*”.<sup>49</sup> A construção de *frames* cognitivos é um componente essencial das estratégias políticas dos empreendedores normativos, uma vez que, quando eles são bem sucedidos, os novos *frames* se harmonizam com os entendimentos públicos mais amplos e são adotados como novas formas de se falar sobre certas questões ou entendê-las. Na construção de seus *frames*, os empreendedores normativos encaram *frames* e normas alternativas firmemente enraizadas, que criam percepções alternativas com relação tanto ao que é apropriado quanto ao interesse. No caso da Cruz Vermelha, Dunant e seus colegas tiveram de pressionar os comandantes militares a não tratar valiosas equipes médicas e recursos que eles capturassem como espólios de guerra, para serem tratados da maneira que lhes parecesse melhor. No caso do sufrágio das mulheres e, mais tarde, dos direitos das mulheres, empreendedores alternativos encontravam normas alternativas sobre os interesses das mulheres e o papel apropriado para as mulheres. Em outras palavras, novas normas nunca entram em um vácuo normativo; ao contrário, elas emergem em um espaço normativo altamente contestado, onde elas devem competir com outras normas e percepções de interesses.

Esta contestação normativa tem importantes implicações para nosso entendimento das maneiras pelas quais a “lógica da adequação” se relaciona com a norma.<sup>50</sup> Os esforços para promover uma nova norma ocorrem dentro dos padrões de “adequação” definidos por normas anteriores. Para desafiar lógicas existentes de

---

<sup>48</sup> Lessig, 1995.

<sup>49</sup> David Snow chamou esta atividade estratégica de “enquadramento” [*frame alignment*] – “ao qualificar eventos ou ocorrências como significativas, os enquadramentos funcionam para organizar experiências e guiar a ação, seja individual ou coletiva” Snow et al. 1986, 464.

<sup>50</sup> March e Olsen 1989, e *OI* 52, 4, 1998.



adequação, os ativistas podem precisar ser explicitamente “inadequados”. Sufragistas se acorrentavam a cercas, realizavam greves de fome, quebravam janelas de prédios do governo e se recusavam a pagar impostos como formas de protestar contra sua exclusão da participação política. Atos deliberadamente inadequados (tais como desobediência civil organizada), especialmente aqueles que acarretam ostracismo social ou punição legal, podem ser ferramentas poderosas para empreendedores normativos que buscam enviar uma mensagem e enquadrar um problema. Assim, nesta etapa da emergência do ciclo de vida de uma norma, invocar uma lógica de adequação para explicar comportamentos é complicado pelo fato de que os padrões de adequação são precisamente o que está sendo contestado.

Dados os custos da ação inadequada e muitas das ferramentas persuasivas que usam, questiona-se o que poderia motivar os empreendedores normativos (veja Tabela 1). Obviamente, a resposta varia de acordo com a norma e o empreendedor, mas, para muitas das normas sociais de interesse para os cientistas políticos, é muito difícil explicar as motivações dos empreendedores normativos sem fazer referência a empatia, altruísmo e comprometimento ideológico. Empatia existe quando atores têm a capacidade de partilhar dos sentimentos e ideias de outros. Tal empatia pode levar à interdependência empática, quando atores “estão interessados no bem-estar de outros em si, mesmo que isso não tenha efeito sobre seu próprio bem-estar material ou segurança.”<sup>51</sup> Altruísmo ocorre quando atores de fato “agem tendo em vista beneficiar outros mesmo sob o risco significativo de prejudicar o próprio bem-estar do ator.”<sup>52</sup> Kristen Monroe argumenta que a essência ou o “coração” do altruísmo é uma “percepção compartilhada de humanidade comum (...) um reconhecimento muito simples, porém profundamente sentido, de que todos nós partilhamos certas características e somos merecedores de certos direitos, meramente pela nossa humanidade comum.”<sup>53</sup> O comprometimento ideológico é a principal motivação quando empreendedores promovem normas ou ideias, porque eles acreditam nos

---

<sup>51</sup> Ver Keohane 1984, cap.7; Keohane 1990; e Mansbridge 1990.

<sup>52</sup> Monroe 1996. Ver também Oliner e Oliner 1988.

<sup>53</sup> Monroe 1996, 206.



ideais e valores incorporados nas normas, mesmo que a busca das normas possa não ter efeitos sobre o seu bem-estar.

**TABELA 1.** *Etapas das normas*

	<i>Etapa 1</i> <i>Emergência da norma</i>	<i>Etapa 2</i> <i>Cascata da norma</i>	<i>Etapa 3</i> <i>Internalização</i>
<i>Atores</i>	Empreendedores normativos com plataformas organizacionais	Estados, organizações internacionais, redes	Leis, profissões, burocracia
<i>Motivos</i>	Altruismo, empatia, ideia, compromisso	Legitimidade, reputação, estima	Conformidade
<i>Mecanismos Dominantes</i>	Persuasão	Socialização, institucionalização, demonstração	Hábito, institucionalização

Certamente, muitos empreendedores normativos não agem propriamente contra seus interesses, uma vez que agem de acordo com um entendimento redefinido dos seus interesses. As sufragistas, por exemplo, estavam trabalhando em nome de uma concepção coerente dos interesses políticos das mulheres, mas não era um entendimento compartilhado inicialmente pela grande maioria das mulheres no mundo. As mulheres precisavam ser persuadidas de que era de fato de seu interesse a busca pelo sufrágio. Similarmente, a Cruz Vermelha precisou convencer líderes militares de que proteger os feridos era compatível com seus objetivos de guerra.

*PLATAFORMAS ORGANIZACIONAIS.* Todos os promotores de normas no nível internacional precisam de algum tipo de plataforma organizacional a partir da qual e por meio da qual possam promover suas normas. Algumas vezes, essas plataformas são construídas especificamente com o propósito de promover a norma, como são



muitas das organizações não governamentais (ONGs) (tais como o Greenpeace, a Cruz Vermelha e a Transafrica), e as redes transnacionais de *advocacy* mais amplas das quais essas ONGs se tornam parte (como aquelas que promovem direitos humanos, normas ambientais e o fim das minas terrestres, ou aquelas contrárias ao *apartheid* na África do Sul).<sup>54</sup> Contudo, frequentemente, empreendedores trabalham a partir de organizações internacionais existentes cujos propósitos e agendas não se resumem à promoção de uma norma específica. Essas outras agendas podem formatar significativamente o conteúdo das normas promovidas pela organização.<sup>55</sup> Já foi amplamente documentado como a estrutura do Banco Mundial afeta os tipos de normas de desenvolvimento promulgadas por essa instituição; sua estrutura organizacional, as carreiras das quais recruta e seu relacionamento com os Estados-membros e os fundos privados filtram os tipos de normas que emergem dele.<sup>56</sup> Similarmente, a ONU tem características estruturais próprias que influenciam os tipos de normas que promulga sobre temas como descolonização, soberania e ajuda humanitária.<sup>57</sup> A estrutura tripartite da Organização Internacional do Trabalho, que inclui trabalhadores e empresários, assim como Estados, influencia fortemente os tipos de normas que ela promove e as formas pelas quais são promovidas.<sup>58</sup>

Uma característica proeminente das organizações modernas, e uma importante fonte de influência para as organizações internacionais em particular, é seu uso de *expertise* e informação para mudar o comportamento dos atores. *Expertise*, por sua vez, geralmente se encontra nos profissionais; diversos estudos empíricos documentam as maneiras como o treinamento profissional de burocratas nessas organizações ajuda ou bloqueia a promoção de novas normas dentro de organizações existentes. O estudo de Peter Haas sobre a limpeza do Mediterrâneo mostra como ecologistas foram bem-sucedidos na promoção de suas normas em detrimento de outras em parte porque eles foram capazes de persuadir governos a criar novas

---

<sup>54</sup> Ver Sikkink 1993; Keck e Sikkink 1998; Klotz 1995a, b; e Price 1997.

<sup>55</sup> Ver Strang e Chang 1993; Finnemore 1996a; Adler 1992; e Ikenberry e Kupchan 1990.

<sup>56</sup> Ver Ascher 1983; Miller-Adams 1997; Wade 1996; e Finnemore 1996a.

<sup>57</sup> Ver Barnett 1995, 1997; McNeely 1995; e Weiss e Pasic 1997.

<sup>58</sup> Strang e Chang 1993.



agências para lidar com a limpeza e de fazer com que os postos dessas instituições fossem preenchidos por ecologistas da mesma opinião. Estudos sobre o Banco Mundial igualmente documentam um forte papel do treinamento profissional na seleção das normas que o banco promove. Nesse caso, a incapacidade de quantificar muitos custos e benefícios associados a normas de combate à pobreza e necessidades humanas básicas gerou resistência entre os muitos economistas da equipe do banco, porque projetos que promovem essas normas não poderiam ser justificados com base na “boa pesquisa econômica”.<sup>59</sup>

Independente de sua plataforma, os empreendedores normativos e as organizações das quais fazem parte geralmente precisam assegurar o apoio de atores estatais para endossar suas normas e fazer da socialização da norma uma parte de sua agenda. Diferentes plataformas organizacionais provêm diferentes tipos de ferramentas para o empreendedor atingir esse objetivo.<sup>60</sup> Organizações internacionais como a ONU e o Banco Mundial, ainda que não adaptadas para a promoção de normas, podem ter vantagens em termos de recursos e influência sobre países fracos ou em desenvolvimento para convertê-los a suas convicções normativas. Todavia, redes de ONGs e organizações intergovernamentais (OIG) raramente são capazes de “coagir” à conformidade com uma norma ao lidar com países poderosos: eles precisam ser persuasivos. Precisam transformar o que é visto como natural ou adequado em algo errado ou inadequado. Esse processo não se dá necessariamente ou inteiramente no campo da razão, embora fatos e informações possam ser invocados para dar suporte às reivindicações. Afeto, empatia e convicções morais ou de princípios também podem estar profundamente envolvidos, uma vez que o objetivo principal não é contestar a “verdade” de algo, mas contestar se é bom, adequado e elogiável.<sup>61</sup> Nesses casos, o que a rede organizacional provê é informação e acesso a audiências importantes para essa informação, especialmente a mídia e os tomadores de decisão.

---

<sup>59</sup> Ver Ascher 1983; Miller-Adams 1997; e Finnemore 1996a.

<sup>60</sup> Paul Wapner aponta que há exceções quanto à centralidade do Estado nesses processos na política ambiental, em que ativistas pressionam empresas poluidoras diretamente para provocar mudanças (por exemplo, na campanha contra as embalagens de sanduíche de poliestireno do McDonald's), Wapner 1996.

<sup>61</sup> Fearon 1997.



Na maioria dos casos, para que uma norma emergente alcance o ponto de inflexão e passe adiante para a segunda etapa, ela precisa se tornar institucionalizada em conjuntos específicos de organizações e regras internacionais.<sup>62</sup> Desde 1948, normas emergentes têm se tornado cada vez mais institucionalizadas no direito internacional, nas regras das organizações multilaterais e em políticas externas bilaterais. Tal institucionalização contribui fortemente para a possibilidade de uma cascata de normas, tanto ao esclarecer o que exatamente é a norma e o que constitui sua violação (geralmente uma questão de certa divergência entre os atores) quanto por explicitar procedimentos específicos por meio dos quais líderes normativos coordenam desaprovação e sanções pela quebra da norma. A institucionalização das normas sobre armas químicas e biológicas, por exemplo, tem sido essencial para coordenar as sanções quase universais sobre o Iraque após a Guerra do Golfo e permitiu que Estados coordenassem um regime de inspeções invasivas que buscavam assegurar a observância dessas normas. Todavia, a institucionalização não é uma condição necessária para a cascata de normas, e a institucionalização pode suceder, em vez de anteceder, o início de uma cascata de normas. O sufrágio das mulheres não foi institucionalizado em organizações ou regras internacionais antes do início da cascata de norma. A primeira agência intergovernamental criada para lidar com as questões das mulheres foi uma organização regional, a Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), estabelecida em 1928. Embora estudiosos identifiquem o ponto de inflexão do sufrágio das mulheres por volta de 1930, a norma cascadeou de maneira similar tanto na América Latina (onde foi institucionalizada) quanto em outros lugares ao redor do mundo onde os direitos das mulheres não estavam institucionalizados da mesma forma.

*PONTOS DE INFLEXÃO OU LIMIARES.* Depois que os empreendedores normativos persuadiram uma massa crítica de Estados a se tornar líderes normativos e a adotar novas normas, podemos dizer que a norma alcança um ponto de inflexão ou limiar. Embora estudiosos tenham providenciado convincente material empírico quantitativo em apoio à ideia de que existam pontos de inflexão normativos e cascatas

---

<sup>62</sup> Ver Goldstein e Keohane 1993; e Katzenstein 1996b.





de normas, ainda não providenciaram explicações teóricas sobre por que ocorre a inflexão normativa, nem critérios especificando *a priori* onde, quando e como se pode esperar por isso. Propomos duas hipóteses experimentais sobre o que constitui uma “massa crítica”, e quando e onde esperar pela inflexão normativa. Primeiro, embora não seja possível prever exatamente quantos Estados devem aceitar uma norma para que o processo passe por uma “inflexão” – porque os Estados não são iguais quando se trata de peso normativo –, estudos empíricos sugerem que a inflexão normativa raramente ocorre antes que um terço do total de Estados do sistema adote a norma.<sup>63</sup> No caso do sufrágio das mulheres, Francisco Ramirez, Yasemin Soysal e Suzanne Shanahan identificam o ponto de inflexão em 1930, quando vinte Estados (ou aproximadamente um terço do total de Estados no sistema naquele momento) haviam aceitado o sufrágio das mulheres.<sup>64</sup> No caso das minas terrestres, por volta de maio de 1997 o número de Estados que apoiavam o banimento de minas terrestres antipessoais alcançou 60, ou aproximadamente um terço do total de Estados no sistema. A partir daquele ponto, uma cascata de norma ocorreu, e 124 Estados ratificaram o Tratado de Ottawa sobre minas terrestres em dezembro de 1997.

Também importa quais Estados adotam a norma. Alguns Estados são mais críticos para a adoção de uma norma; outros, menos. O que constitui um “Estado crítico” irá variar de assunto para assunto, mas um critério é que Estados críticos são aqueles sem os quais a realização de um objetivo substantivo da norma é comprometida. Por isso, no caso das minas terrestres, um Estado que não produz ou usa minas terrestres não seria um estado crítico. Por sua vez, a decisão em meados de 1997 da França e do Reino Unido, ambos produtores de minas terrestres, de apoiar o tratado pode ter contribuído para a cascata de norma que aconteceu no final de 1997.<sup>65</sup> Assegurar apoio desses dois Estados era simplesmente fundamental para

---

<sup>63</sup> O direito internacional teve de enfrentar esse problema repetidamente, uma vez que muitas normas internacionais estão incorporadas em tratados. Os tratados implicitamente reconhecem esse conceito de massa crítica ao especificar que um número específico de países deve ratificar o tratado para que ele entre em vigência. Onde há tratados, o ato de entrarem em vigência deve ser um indicador útil para a massa crítica necessária para se afirmar que uma norma existe.

<sup>64</sup> Ramirez, Soysal e Shanahan 1997.

<sup>65</sup> Price 1998.



produzir a cascata normativa e a aceitação quase universal da primeira Convenção de Genebra na Europa, 130 anos antes. Os Estados também podem ser “críticos” porque eles carregam certo status moral. Por exemplo, a decisão da África do Sul sob Nelson Mandela de apoiar o tratado de minas terrestres foi muito influente, especialmente com outros Estados na África, mas também globalmente.<sup>66</sup> Embora as cascatas exijam apoio de alguns Estados críticos, a unanimidade entre eles não é fundamental. Por exemplo, após inicialmente apoiar o banimento de minas terrestres, os Estados Unidos se recusaram a apoiar o tratado; ainda assim, a norma cascateou.

**Etapa 2: Cascatas de Normas.** Até o ponto de inflexão, pouca mudança normativa ocorre sem que haja movimentos domésticos significativos apoiando tal mudança. Contudo, uma vez alcançado o ponto de inflexão, uma dinâmica diferente começa. Mais países começam a adotar novas normas rapidamente, mesmo sem pressão doméstica para tal mudança. Estudos empíricos sugerem que, neste momento, frequentemente um “contágio” ou um efeito de demonstração regional ou internacional ocorre, no qual as influências da norma transnacional ou internacional se tornam mais importantes do que a política doméstica para provocar a mudança normativa.<sup>67</sup> Contudo, contágio é uma metáfora demasiadamente passiva; argumentamos que o mecanismo principal para a promoção de cascatas de normas é um processo ativo de socialização internacional, cujo objetivo é induzir os transgressores normativos a se tornar seguidores da norma.<sup>68</sup> Kenneth Waltz sugeriu algumas das maneiras em que a socialização ocorre: emulação (de heróis), elogio (para comportamentos que se adequam às normas do grupo) e ridicularização (para desvios).<sup>69</sup> No contexto da política internacional, a socialização envolve elogio ou censura diplomática, seja bilateral ou multilateral, que é reforçada por incentivos e sanções materiais. Entretanto, os Estados não são os únicos agentes da socialização.

---

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Ver Ramirez, Soysal, e Shanahan 1997; e Whitehead 1996.

<sup>68</sup> Socialização envolve a “indução de novos membros (...) às formas de comportamento que são preferidas em uma sociedade.” Barnes, Carter, e Skidmore 1980, 35. A socialização pode ser vista, portanto, como um mecanismo pelo qual novos Estados são induzidos a mudar seus comportamentos, adotando as normas preferidas pela sociedade internacional dos Estados. Ver também Risse, Ropp, e Sikkink, 1999.

<sup>69</sup> Waltz 1979, 75-76.



Redes de empreendedores normativos e organizações internacionais também atuam como agentes de socialização por meio de pressão sobre atores selecionados para a adoção de novas políticas e leis e para a ratificação de tratados, e por meio do monitoramento do respeito a padrões internacionais. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) certamente não desapareceu após a assinatura da primeira Convenção de Genebra. Ao contrário, o CICV se tornou um de seus principais agentes de socialização, ajudando os Estados a ensinar as novas regras de guerra a seus soldados, coletando informações sobre violações e as publicando, para pressionar os violadores a se adequar.

A socialização é, portanto, o mecanismo dominante de uma cascata de norma o mecanismo por meio do qual líderes persuadem outros a aderir –, mas o que faz com que a socialização funcione? Quais são os motivos que induzem os Estados contrários à norma a aderir, e a fazê-lo rapidamente? Argumentamos que os Estados concordam com a norma na etapa 2 por motivos que se relacionam com suas identidades como membros de uma sociedade internacional. O reconhecimento de que a identidade do Estado conforma fundamentalmente o comportamento do Estado, e de que a identidade do Estado é, por outro lado, conformada pelo contexto institucional-cultural no qual os Estados agem, é uma contribuição importante da pesquisa recente sobre normas.<sup>70</sup> James Fearon argumenta similarmente que é parte da identidade de um sujeito ser membro de uma categoria social particular, e que parte da definição dessa categoria é que todos os membros seguem certas normas.<sup>71</sup> O que ocorre no ponto de inflexão é que um número suficiente de Estados e suficientes Estados críticos endossam a nova norma para redefinir o comportamento adequado para a identidade chamada de “Estado” ou algum subconjunto relevante de Estados (tais como um Estado “liberal” ou um Estado europeu).

Na medida em que Estados e as elites do Estado moldam uma personalidade política ou identidade em relação à comunidade internacional, o conceito de socialização sugere que o efeito cumulativo de muitos países em uma região adotarem

---

<sup>70</sup> Katzenstein 1996b.

<sup>71</sup> Fearon 1997.



novas normas “deve ser análogo à ‘pressão do grupo’ entre países.”<sup>72</sup> Três possíveis motivações para atender a tal “pressão do grupo” são legitimação, conformidade e estima.

Há muito os estudiosos entendem que legitimação é importante para os Estados e reconhecem o papel das fontes internacionais de legitimação na definição do comportamento dos Estados. Claude, por exemplo, descreveu organizações internacionais como “guardas dos selos de aprovação ou desaprovação internacional”, e enfatizou seu papel crucial no estabelecimento e garantia da aderência a normas internacionais.<sup>73</sup> Certamente, há custos em ser rotulado como um “Estado vilão”<sup>74</sup> nas interações internacionais, uma vez que isso leva a perda de reputação, confiança e credibilidade, cuja presença contribui para o incremento dos efeitos de melhoria de Pareto das interações interestatais, conforme foi amplamente documentado. Todavia, argumentamos que os Estados também se importam com a legitimidade internacional porque isso se tornou um elemento central das percepções de legitimidade doméstica dos próprios cidadãos de um Estado. Legitimidade doméstica é a crença de que as instituições políticas existentes são melhores do que outras alternativas e, portanto, merecem obediência.<sup>75</sup> Os cidadãos cada vez mais julgam se seus governos são melhores do que outros olhando para essas alternativas (na arena internacional e regional), e observando o que outras pessoas e países dizem sobre seu país. A legitimidade doméstica é obviamente importante, porque ela promove a observância das leis e das regras do governo; governar apenas pela força é praticamente impossível. Portanto, a legitimidade internacional é importante na medida em que tem influência sobre a base doméstica de legitimidade e consenso de um governo e, em última instância, sobre sua habilidade de se manter no poder. Esta dinâmica é parte da explicação das transições de regime na África do Sul, América Latina e sul da Europa.<sup>76</sup>

---

<sup>72</sup> Ramirez, Soysal e Shanahan 1997.

<sup>73</sup> Claude 1966. Para argumentos mais contemporâneos de que as organizações internacionais continuam exercendo esse papel, ver Barnett 1997,1995; e Barnett e Finnemore 1997.

<sup>74</sup> N. T.: no original, *rogue state*.

<sup>75</sup> Linz 1978.

<sup>76</sup> Ver Klotz 1995 a,b; e Whitehead 1996.



Conformidade e estima similarmente envolvem relações entre Estados e seus Estados “pares”. Conformidade envolve o que Robert Axelrod intitula “demonstração social”: os Estados aderem a normas para demonstrar que eles se adaptaram ao ambiente social, e que eles “pertencem” a esse ambiente. “Ao nos adequarmos às ações daqueles ao nosso redor, satisfazemos uma necessidade psicológica de pertencimento a um grupo.”<sup>77</sup> A estima está relacionada tanto à conformidade quanto à legitimidade, mas vai além delas, uma vez que sugere que líderes de Estados algumas vezes sigam normas porque querem fazer com que outros os tenham em alta conta, e querem pensar o mesmo de si próprios.<sup>78</sup> Normas sociais são sustentadas, em parte, por “sentimentos de embaraço, ansiedade, culpa e vergonha que uma pessoa experimenta ao contemplar a possibilidade de violá-las.”<sup>79</sup> Fearon argumentou que a identidade está baseada naqueles aspectos do *self* dos quais o indivíduo tem um orgulho especial ou a partir do qual um indivíduo adquire autoestima.<sup>80</sup> Assim, o desejo de obter ou manter o próprio orgulho ou estima pode explicar por que se segue uma norma. Nesse sentido, os Estados se importam de seguir normas associadas com o liberalismo, porque ser um “Estado liberal” é parte de sua identidade, no sentido de algo de que se orgulham ou do qual adquirem autoestima.

As microfundações dos argumentos tanto sobre conformidade quanto sobre estima para indivíduos são psicológicas e se baseiam na extensa pesquisa sobre a importância da autoestima e da conformidade para os indivíduos. O poder da conformidade às normas do grupo é tão forte em algumas situações experimentais que indivíduos chegam a dar declarações que são objetivamente erradas apenas para evitar se desviarem dos julgamentos do grupo. Em situações nas quais a realidade objetiva é ambígua, os indivíduos são ainda mais propensos a se voltarem para a “realidade social” para formar e avaliar suas crenças.<sup>81</sup> Teorias da dissonância cognitiva

---

<sup>77</sup> Axelrod 1986, 1105.

<sup>78</sup> Fearon 1997.

<sup>79</sup> Elster 1989b.

<sup>80</sup> Fearon 1997, 23.

<sup>81</sup> Para uma revisão dessa literatura, ver Eagly e Chaiken 1993; sobre a observância de normas sociais, conformidade em grupos e origens normativas da conformidade, *ibid.*, 630-34, 642-44; sobre a



também podem prover *insights* sobre as motivações para comportamentos de conformidade normativa. Estudos sugerem que a dissonância cognitiva surge principalmente quando as pessoas percebem que seu comportamento leva a consequências adversas que não podem ser facilmente desfeitas. A experiência desagradável da dissonância leva atores a reduzi-la, mudando suas atitudes ou seu comportamento.<sup>82</sup> Argumentamos que algo análogo a isso existe no nível do Estado: líderes de Estados se adéquam a normas para evitar a desaprovação que surge pela violação da norma e, assim, aumentar a estima nacional (e, como resultado, sua própria autoestima). É difícil generalizar para o nível do Estado a partir de pesquisas sobre estima em nível individual; porém, as críticas dos empreendedores normativos frequentemente visam os líderes Estatais individualmente. Uma vez que grande parte da defesa de uma norma envolve apontar as discrepâncias entre palavras e atos, e responsabilizar pessoalmente os atores pelas consequências adversas de seus atos, uma forma de pensar sobre empreendedores normativos é que eles provêm informação e publicidade que provocam dissonância cognitiva entre os violadores de normas. Na área dos direitos humanos, está surgindo um conjunto consistente de pesquisas empíricas que sugere que alguns líderes se importam profundamente sobre sua imagem internacional como violadores de direitos humanos e realizam mudanças políticas significativas com o objetivo de mudar essa imagem.<sup>83</sup>

**Etapa 3: Internalização.** No extremo de uma cascata de norma, as normas podem se tornar tão amplamente aceitas que elas são internalizadas pelos atores e alcançam uma qualidade de “tidas como certas”, que faz da conformidade com a norma algo quase automático. Por esse motivo, normas internalizadas podem tanto ser extremamente poderosas (porque o comportamento em conformidade com a norma não é questionado), quanto difíceis de serem discernidas (porque os atores não consideram seriamente violá-las ou discutem se devem observá-las). Contudo, precisamente porque elas não são controversas, essas normas com frequência não são

---

manutenção da autoestima, *ibid.*, 484; sobre defesa do ego, *ibid.*, 480-81, 576-78; e sobre o conceito de si, *ibid.*, 177-78.

<sup>82</sup> Eagly e Chaiken 1993.

<sup>83</sup> Ver Risse, Ropp e Sikkink 1999, especialmente o capítulo de Sieglinde Granzer sobre o Marrocos.



o foco do debate político e, por esse motivo, tendem a serem ignoradas pelos cientistas políticos. Todavia, os institucionalistas na sociologia têm tornado muitas dessas normas internalizadas o foco de seus programas de pesquisa e nos têm prestado o serviço de problematizar e “desnaturalizar” muitas das normas mais proeminentes do Ocidente que tomamos por “certas” – tais como aquelas sobre economia de mercado, soberania e individualismo. Em vez de tentar explicar variação no comportamento dos Estados, esses estudiosos estão intrigados pelo grau de similaridade ou “isomorfismo” entre Estados e sociedades, e como essas similaridades têm aumentado nos últimos anos. Suas explicações para essas similaridades apontam para cascatas de norma do passado que levaram os Estados a assumir novas responsabilidades ou a conferir novos direitos aos indivíduos como se fosse algo natural.<sup>84</sup>

As profissões frequentemente servem como agentes poderosos e difusos que trabalham para internalizar normas entre seus membros. O treinamento profissional faz mais do que simplesmente transferir conhecimento técnico: ele socializa ativamente as pessoas para valorizar certas coisas mais que outras. Médicos são treinados para valorizar a vida acima de tudo o mais. Soldados são treinados para sacrificar vidas por certos objetivos estratégicos. Economistas, ecologistas e advogados carregam diferentes vieses normativos sistematicamente incutidos por seu treinamento profissional. Como as burocracias dos Estados e organizações internacionais se tornaram cada vez mais profissionalizadas ao longo do século XX, pode-se esperar que a política reflita crescentemente os vieses normativos das profissões dos corpos de funcionários das agências tomadoras de decisões.<sup>85</sup> Diversos estudos empíricos documentaram o papel de normas altamente internalizadas, compartilhadas pelos profissionais que definem políticas. Além do papel de economistas no Banco Mundial, conforme já mencionado, o trabalho de Anne-Marie Burley mostra a função crucial de normas de profissões jurídicas na criação da ordem

---

<sup>84</sup> Ver Bergesen 1980; Thomas et al. 1987; Scott e Meyer 1994; McNeely 1995; Meyer et al. 1997; e Finnemore 1996b.

<sup>85</sup> Ver Haas 1989; Ascher 1983; Adler 1992; Miller-Adams 1997; Finnemore 1995; e Barnett e Finnemore 1997.



política do pós-II Guerra Mundial, e seu trabalho com Walter Mattli mostra sua importância para a União Europeia.<sup>86</sup>

Outro poderoso mecanismo paralelo e relacionado que contribui para a consolidação e universalização de normas após a cascata de norma pode ser o hábito e o comportamento reiterado. Cientistas políticos conhecem o poder desses mecanismos há anos, mas não os conectaram teoricamente às normas e aos debates sobre construção social. O núcleo do argumento neofuncionalista sobre a interação na Europa era, no final das contas, que interações frequentes entre pessoas envolvidas em trabalho conjunto em tarefas técnicas gerariam, por fim, previsibilidade, estabilidade e hábitos de confiança. Na medida em que a confiança se tornasse habitual, ela seria internalizada. A confiança internalizada poderia, por sua vez, mudar afetos entre os participantes. Mudança de afetos significa mudança de identidade e mudanças normativas, à medida que empatia e identificação com outros são alteradas. Por isso, o motor da integração foi indireto e evolucionário. Ferramentas diplomáticas como medidas de geração de confiança e diplomacia informal<sup>87</sup> podem seguir a mesma lógica. Generalizado, esse argumento sugere que o caminho para a mudança normativa pode ser indireto e evolucionário da mesma forma: mudanças procedimentais que criam novos processos políticos podem levar à convergência normativa ideacional e política de forma gradual e inadvertida.<sup>88</sup>

#### *Quais Normas Importam Sob Quais Condições?*

Uma das críticas mais comuns à pesquisa sobre normas tem sido a de que ela não oferece hipóteses substantivas sobre quais normas serão influentes na política mundial e sob quais condições elas serão influentes. Nossa revisão da literatura revela diversas hipóteses que podem ser testadas e elaboradas em pesquisas futuras.

---

<sup>86</sup> Ver Burley 1993; e Burley e Mattli 1993. Esses achados empíricos são consistentes com os argumentos feitos por DiMaggio e Powell 1983.

<sup>87</sup> N. T.: no original, “*track 2 diplomacy*”.

<sup>88</sup> Ver também Rosenau 1986.





**Legitimidade.** Argumentamos anteriormente que uma condição importante para a receptividade doméstica a normas internacionais é uma necessidade de legitimidade internacional. Se legitimidade é uma das principais motivações para mudanças normativas, devemos esperar que os Estados endossem normas internacionais em tempos de tumultos domésticos, nos quais a legitimidade das elites está ameaçada.<sup>89</sup> Se os Estados buscam aumentar sua reputação ou estima, seria de se esperar que Estados inseguros sobre seu status ou reputação internacionais adotassem novas normas internacionais de forma mais ávida e plena. Amy Gurowitz argumentou, por exemplo, que o Japão tem sido mais aberto ao endosso de normas internacionais sobre refugiados do que a Alemanha porque o Japão está “inseguro” sobre seu papel como líder político internacional.<sup>90</sup> Dana Eyre e Mark Suchman argumentam de forma similar que Estados em desenvolvimento podem adotar armamentos de alta tecnologia mais por preocupações de status do que por um cálculo utilitarista de guerra.<sup>91</sup>

**Proeminência.** Algumas normas domésticas parecem ser melhores candidatas à internacionalização do que outras. Isto pode se dever tanto à qualidade da própria norma (o que discutiremos em seguida) quanto à qualidade dos Estados que promovem a norma. A partir da teoria da seleção natural, Ann Florini argumentou que a “proeminência” é uma importante característica de normas propensas a se difundir pelo sistema.<sup>92</sup> Normas adotadas por Estados que são vistos por muitos como modelos desejáveis e bem-sucedidos são, portanto, mais prováveis de se tornarem proeminentes e difusas. O fato de que as normas ocidentais são mais facilmente difundidas internacionalmente parece decorrer dessa observação. Isso se adéqua ao padrão de adoção das normas de sufrágio das mulheres, uma vez que quase todos os líderes normativos eram Estados ocidentais (embora Estados Unidos e Grã-Bretanha tenham sido líderes tardios, não os primeiros). Todavia, Jon Elster sugere que proeminência deveria ser vista tanto em termos culturais e econômicos quanto

---

<sup>89</sup> Ver Ikenberry e Kupchan 1990; e Ron 1997.

<sup>90</sup> Gurowitz 1997.

<sup>91</sup> Eyre e Suchman 1996.

<sup>92</sup> Florini 1996.



militares, uma vez que há muitos exemplos de países como a Grécia e a China que foram conquistados, mas cujas normas foram assimiladas por seus conquistadores.<sup>93</sup>

**Características intrínsecas das normas.** Dentro da pesquisa sobre normas, há várias afirmações de que as qualidades intrínsecas das próprias normas determinam sua influência. Podemos dividir essas afirmações entre aquelas que ressaltam a formulação da norma (sua clareza e especificidade) e aquelas que ressaltam a substância da norma e as questões sobre as quais ela trata (seu conteúdo). Aquelas que ressaltam a forma da norma argumentam que normas mais claras e específicas, em vez de ambiciosas e complexas,<sup>94</sup> e aquelas que estão em circulação há algum tempo, sobrevivendo a inúmeros desafios, têm maiores chances de efetividade.<sup>95</sup> Institucionalistas na sociologia também argumentam que normas que fazem reivindicações universais sobre o que é bom para todas as pessoas em todos os lugares (tais como as normas ocidentais) têm mais potencial de expansão do que enquadramentos localizados e particulares, como aqueles em Bali descritos por Clifford Geertz.<sup>96</sup>

Argumentos sobre quais afirmações normativas substantivas serão mais influentes na política mundial variam muito. O trabalho de institucionalistas da sociologia sugere que normas sobre questões congruentes com o capitalismo e o liberalismo serão particularmente poderosas, mas esta formulação é vaga demais para ser útil. Muitas normas (algumas delas conflitantes) são congruentes com o liberalismo e o capitalismo, mas apenas um subconjunto de tais normas tem efeitos transnacionais poderosos. John Boli e George Thomas refinaram um pouco essa observação e argumentam que cinco princípios são centrais para a cultura mundial: universalismo, individualismo, autoridade voluntarista, progresso racional e cidadania mundial. Por dedução, sugerem que normas baseadas nesses princípios serão mais bem-sucedidas

---

<sup>93</sup> Elster 1989a. Alguns autores têm discutido a “socialização hegemônica”, segundo a qual as normas serão influentes quando elas são adotadas pelo *hegemon*. Ikenberry e Kupchan 1990. Isto está claramente relacionado com a tese da proeminência, mas pode ser apenas parte da proeminência, uma vez que Estados podem ser vistos como bem-sucedidos sem serem hegemônicos.

<sup>94</sup> Ver Chayes e Chayes 1993; Legro 1997 e Franck 1992.

<sup>95</sup> Ver Legro 1997; e Franck 1992.

<sup>96</sup> Ver Meyer, Boli e Thomas 1987, e Geertz 1980.



internacionalmente.<sup>97</sup> Tanto James Lee Ray quanto Neta Crawford argumentaram de forma semelhante que há uma tendência de longo prazo no sentido de humanizar o “outro”, ou de “progresso moral”, que ajuda a explicar tanto o fim da escravidão quanto o fim do colonialismo, e que poderia prever o fim da guerra internacional no futuro.<sup>98</sup> Margareth Keck e Kathryn Sikkink fizeram afirmações mais específicas. Argumentam que normas que envolvem (1) integridade física e prevenção de danos corporais para grupos “inocentes” ou vulneráveis, especialmente quando existe uma curta cadeia causal entre causa e efeito e (2) igualdade jurídica de oportunidades são particularmente efetivas transnacionalmente e transculturalmente.<sup>99</sup> Empreendedores normativos devem dialogar com aspectos de sistemas de crenças ou mundos de vida que transcendem um contexto político ou cultural específico. Embora noções de danos corporais sejam culturalmente interpretadas, argumentam Keck e Sikkink, elas também ecoam ideias básicas de dignidade humana comuns à maioria das culturas. A noção de que normas sobre igualdade e sobre proteção de grupos vulneráveis contra danos corporais terão mais repercussão transnacional do que outras normas explicam por que campanhas normativas em torno da escravidão e do sufrágio das mulheres foram bem-sucedidas, enquanto uma campanha semelhante e poderosa pela sobriedade, organizada por muitas das mesmas pessoas, não conseguiu alcançar uma massa crítica ou um ponto de inflexão. Isso também pode explicar por que normas contra bebidas ou tabaco repentinamente se tornaram mais poderosas, quando os efeitos sobre fumantes passivos, inocentes ou vulneráveis, ou sobre a síndrome do alcoolismo fetal, se tornaram amplamente conhecidos.

Argumentos de que o conteúdo substantivo de uma norma determina se ela será bem-sucedida implicam que a evolução das normas tem uma direção clara, se não um resultado final, e sugerem que os proponentes de tais argumentos apoiem alguma noção de “eficiência histórica”. Isso tira esses pesquisadores normativos do grupo do “institucionalismo dependente da história”, que James March e Johan Olsen discutem nesse volume, para uma versão do “institucionalismo funcional”. Contudo, nem todos

---

<sup>97</sup> Boli e Thomas 1998.

<sup>98</sup> Ver Crawford 1993; e Ray 1989.

<sup>99</sup> Keck e Sikkink 1998.



os pesquisadores aceitam argumentos funcionais. Em seu trabalho sobre o tabu das armas químicas, Richard Price rejeita argumentos sobre as características intrínsecas da questão, reivindicando ao contrário que armas químicas não são mais terríveis do que outras armas. Mesmo assim, foram as únicas que foram objeto de tal proibição.<sup>100</sup> Martha Finnemore também enfatizou as contradições entre normas globais dominantes como barreiras a todo tipo de argumentos teleológicos sobre seus efeitos.<sup>101</sup> Entretanto, o trabalho recente de Price sobre a proibição de minas terrestres sugere que empreendedores normativos transnacionais têm usado de maneira bem-sucedida imagens de danos corporais como meio para mobilizar uma poderosa campanha transnacional contra essas armas.<sup>102</sup> A velocidade na qual o banimento de minas terrestres foi da emergência normativa para a cascata de norma reforça a ideia de que normas que proíbem danos corporais a vítimas inocentes estão entre as que mais provavelmente alcançarão apoio transnacional.

*REIVINDICAÇÕES ADJACENTES OU DEPENDÊNCIA DA TRAJETÓRIA*<sup>103</sup>. A relação entre novas reivindicações normativas e normas existentes também pode impactar a probabilidade de sua influência. Isto é ainda mais claro para normas dentro do direito internacional, uma vez que o poder ou persuasão de reivindicações normativas no direito está explicitamente ligado ao “encaixe” dessa reivindicação dentro do quadro normativo existente (discutido adiante). Robert Sugden argumenta de forma similar que “porque a proeminência é em grande parte uma questão de experiência comum, (...) as convenções que são mais capazes de se difundir são aquelas mais suscetíveis a analogias. Por isso, deveríamos encontrar relações de parentesco entre as convenções.”<sup>104</sup> Cientistas políticos também argumentam sobre adjacência, precedência e encaixe. Price argumenta que associação de armas químicas com veneno, que já havia sido proibida, foi importante para sustentar a proibição de armas

---

<sup>100</sup> Price 1995, 1997.

<sup>101</sup> Finnemore 1996a, cap.5 e 1996b.

<sup>102</sup> Price 1998.

<sup>103</sup> N. T.: no original, “*path dependence*”,

<sup>104</sup> Sugden 1989, 93.



químicas.<sup>105</sup> Apesar disso, como Price e outros reconhecem, os sentidos de qualquer norma específica e as ligações com as normas existentes e emergentes frequentemente não são óbvias, e devem ser ativamente construídos pelos proponentes das novas normas. Ativistas trabalham duro para enquadrar suas questões de modo a realizar conexões persuasivas entre normas existentes e normas emergentes. Opositores à mutilação genital feminina avançaram pouco, por exemplo, quando a prática era chamada de “circuncisão feminina”, porque a circuncisão masculina é frequentemente avaliada como uma prática positiva. Contudo, quando substituíram o termo *circuncisão* por *mutilação* e fizeram campanha sob a bandeira da “violência contra as mulheres”, a questão repercutiu de maneira muito mais forte, e a campanha ganhou adeptos. Esses ativistas claramente reconheceram o poder das reivindicações adjacentes e trabalharam ativamente para situar sua questão de forma a fazê-la mais difícil de ser descartada ao vinculá-la ao conjunto mais bem estabelecido de normas de direitos humanos.<sup>106</sup>

*TEMPO-CONTEXTO MUNDIAL.* Eventos históricos mundiais tais como guerras ou grandes depressões no sistema internacional podem levar a uma busca por novas ideias e normas.<sup>107</sup> Ideias e normas mais associadas ao lado perdedor de uma guerra ou percebidas como a causa de uma crise econômica devem estar sob um particular risco de descrédito, abrindo o caminho para alternativas.<sup>108</sup> Este tipo de explicação sugeriria que o fim da Guerra Fria seria um desses períodos de grande crescimento normativo e consolidação, baseado nos princípios da coalizão vencedora da “guerra”.

Noções de um “tempo mundial” também estão presentes nos argumentos daqueles que veem o atual período de globalização como aquele que promove uma expansão dramática de novas normas e cria novas oportunidades para

---

<sup>105</sup> Price 1995.

<sup>106</sup> Keck e Sikkink 1998.

<sup>107</sup> Barkin e Cronin 1994. Esta é uma explicação muito semelhante àquelas da literatura das “ideias” sobre fracasso, crise e desapontamento que levam à mudança de ideias. Ver Odell 1982; e Hirschman 1982.

<sup>108</sup> Hall faz esse tipo de argumento sobre mudanças em ideias econômicas. Hall 1989a.



empreendedores normativos. Embora as normas sempre tenham sido parte da vida internacional, mudanças na comunicação, tecnologias de transporte e aumento da interdependência global têm levado ao aumento de conexões e, de certo modo, estão levando à homogeneização das normas globais. Embora ainda não haja informações adequadas para se chegar a um argumento conclusivo, sugerimos como hipótese adicional que a velocidade da mudança normativa acelerou substancialmente na segunda metade do século XX. Se compararmos o caso do sufrágio das mulheres, em que a emergência normativa levou oitenta anos e a norma de cascata outros quarenta, com a questão da violência contra as mulheres, que foram da emergência normativa para a cascata em menos de vinte anos, parece que a velocidade das mudanças normativas está acelerando. A expansão das organizações internacionais (especialmente a ONU) está contribuindo para acelerar o processo, por meio da criação de mais oportunidades para focar um amplo leque de questões normativas e negociar sobre elas.

### ***NORMAS, RACIONALIDADE E CONSTRUÇÃO SOCIAL ESTRATÉGICA***

O extenso conjunto de pesquisas empíricas sobre normas revela uma relação íntima entre normas e racionalidade. Contudo, há pouco tratamento teórico bem feito sobre essa relação, parcialmente porque os estudiosos tenderam a contrapor normas a racionalidade nas RI. A oposição entre argumentos construtivistas e “racionalistas”, que se tornou difundida na disciplina, implica que as questões que os construtivistas estudam (normas, identidades) não são racionais e que, de forma semelhante, os “racionalistas” não podem tratar ou não tratam de normas ou identidades em seus programas de pesquisa.<sup>109</sup> Contudo, o recente trabalho teórico em escolha racional e o trabalho empírico sobre empreendedores normativos deixa muito claro que essa linha divisória é insustentável tanto empírica quanto teoricamente.

---

<sup>109</sup> Para um argumento relacionado, ver Fearon 1997, 28-29.



Por mais de duas décadas, teóricos da escolha racional têm trabalhado sobre problemas relacionados a comportamentos baseados em normas, e também começaram a trabalhar sobre problemas de identidade.<sup>110</sup> O fato de que os métodos da escolha racional foram apropriados no passado pelos adeptos de uma ontologia materialista tendeu a obscurecer o fato de que nada sobre a escolha racional requer tal ontologia. As utilidades dos atores podem ser especificadas como sociais ou ideacionais tão facilmente quanto podem ser materiais. Ao fazer suposições diferentes sobre relações sociais e valores ideacionais, teóricos da escolha racional oferecem interessantes *insights* sobre os tipos de padrões normativos que podem se desenvolver e estabilizar. Por exemplo, B. Douglas Berheim atribui aos atores preocupação sobre status e opiniões dos outros, e mostra como surgem diferentes padrões de conformidade social, incluindo costumes, caprichos e subculturas.<sup>111</sup> Sugden examina a evolução das convenções sociais e mostra como os equilíbrios de Nash são evolutivamente estáveis em jogos iterados, enquanto outros não são, levando, assim, a certos tipos de convenções sociais. Entretanto, sua análise identifica um papel importante das “experiências comuns” para determinar os “pontos focais” em torno dos quais certas convenções emergirão, um argumento que se encaixa muito bem com argumentos construtivistas sobre as maneiras pelas quais a estrutura social e o contexto normativo moldam as ações do agente e, mais uma vez, sugerindo a necessidade de mais teorização sobre as conexões entre escolha estratégica e contexto normativo.<sup>112</sup>

De maneira similar, pesquisas empíricas sobre empreendedores normativos transnacionais deixam bastante claro que esses atores são extremamente racionais e, de fato, muito sofisticados em seus cálculos de meios e fins sobre como alcançar seus

---

<sup>110</sup> Akerlof 1980; Jones 1984; Axelrod 1986; Elster 1989a,b; Morrow 1994; Laitin 1995; Fearon e Laitin 1996; e Fearon 1997.

<sup>111</sup> Bernheim 1994.

<sup>112</sup> Sugden 1989. Para uma discussão sobre o conhecimento comum como “um ponto de complementaridade” entre perspectivas teóricas, ver Katzenstein, Keohane, e Krasner, *IO* 52, 4, *Autumn* 1998.



objetivos.<sup>113</sup> Eles se envolvem em algo que chamaremos de “estratégia de construção social”: esses atores fazem cálculos detalhados de meios e fins para maximizar suas utilidades, mas as utilidades que querem maximizar envolvem mudar a função utilitária de outros atores de forma a refletir os compromissos normativos do empreendedor normativo. A primeira metade do processo se encaixa muito bem em um enquadramento racional da teoria dos jogos. A segunda metade não. Isto sugere que em vez de opor a racionalidade instrumental à construção social, precisamos encontrar alguma maneira de ligar teoricamente esses processos.

Segundo Sugden, os editores deste volume fazem a importante observação de que aquilo que os teóricos dos jogos chamam de “conhecimento comum” oferece uma abertura para o diálogo entre estudiosos da escolha racional e construtivistas, e sugerem em seguida uma divisão do trabalho em duas etapas entre os enquadramentos: “os construtivistas buscam entender como preferências são formadas e o conhecimento é gerado, antes do exercício da racionalidade instrumental.”<sup>114</sup> Embora essa divisão do trabalho capture uma possível interação entre as duas abordagens, ela não esgota as múltiplas maneiras pelas quais normas e racionalidade interagem. Especificamente, essa divisão ignora precisamente o que os estudos empíricos revelam: nomeadamente, que a racionalidade instrumental e a interação estratégica desempenham um papel significativo na construção social altamente politizada das normas, preferências, identidades e conhecimento comum pelos empreendedores normativos na política mundial. Ela ignora a característica “estratégica” da construção social. Uma das características consistentes da pesquisa empírica revisada aqui é que o conhecimento comum (ou o que construtivistas chamariam de entendimentos intersubjetivos) que permeia os cálculos dos atores não é estático nem está simplesmente “lá fora”, acumulado pela história e pela experiência de alguma forma automática, como a notória Grand Central Station (conforme

---

<sup>113</sup> Ver Klotz 1995a,b; Price 1997; Sikkink 1993; Keck e Sikkink 1998; Finnemore 1996a; Thomas 1997; e Nadelmann 1990.

<sup>114</sup> Katzenstein, Keohane, e Krasner, *IO* 52, 4, *Autumm* 1998.





Schelling) ou dirigir do lado esquerdo da rua (conforme Sugden).<sup>115</sup> Em muitas das interações estratégicas politicamente mais relevantes, os contornos mutantes do conhecimento comum são precisamente o objeto do jogo, ao menos para alguns conjuntos de jogadores. Conhecimento comum sobre quem é um participante político (sufrágio), quais são as regras da guerra e mesmo quem é uma pessoa (escravidão) é criado por atores estratégicos em processos altamente contestados, que são centrais para nosso entendimento da política.

Percebemos que apenas apontar a complexidade da relação entre normas e racionalidade não é suficiente em si. Também entendemos que reunir os segmentos de um processo complexo como esse pode ser uma maneira muito útil de entender um processo ainda maior. No final das contas, construtivistas frequentemente reúnem estrutura e agência para entender sua constituição mútua. Nosso ponto é simplesmente que processos de construção social e barganha estratégica são profundamente entrelaçados e, na ausência de um tratamento teórico melhor dessa relação, sugerimos que, ao menos, uma análise gradual da relação entre racionalidade e contexto social possa seguir em qualquer uma das direções: é possível modelar a escolha racional como produtora do conhecimento social tão facilmente quanto modelar o contexto social como a base para a escolha racional, dependendo da questão empírica que estiver sendo pesquisada.

A racionalidade exerce um papel em virtualmente todas as pesquisas sobre normas. Mesmo os institucionalistas na sociologia, cujo trabalho talvez seja o mais distinto analiticamente da escolha racional, dão um lugar de destaque à racionalidade em uma cultura mundial weberiana que orienta o comportamento e enfatiza as maneiras segundo as quais a ação racional é prescrita e celebrada naquela cultura.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Historiadores sociais e da arquitetura certamente poderiam fornecer uma boa noção da construção ativa desses fragmentos de conhecimento comum.

<sup>116</sup> De fato, os institucionalistas poderiam apresentar um argumento adicional: se virmos algo que se parece com escolha racional em assuntos humanos, argumentariam os institucionalistas, isso é em grande medida um artifício da nossa cultura que nos diz que a maximização de utilidade é a maneira “correta” de agir (em oposição a, por exemplo, ação de acordo com o dever, hierarquia social ou vontade divina). De fato, o sucesso da teoria da escolha racional entre cientistas sociais é, por si mesmo, um desenvolvimento lógico da cultura mundial, em termos institucionalistas.



Entretanto, embora todos esses programas de pesquisa reconheçam a racionalidade e liguem as normas ao comportamento racional de maneiras importantes, discordam fortemente sobre a natureza da ligação. Nosso ponto não é que todos os estudiosos concordam sobre como pesquisar normas. Não concordam. Ao contrário, nosso ponto é que as disputas não são sobre (ou não deveriam ser sobre) o fato de a racionalidade exercer ou não um papel no comportamento baseado em normas. As disputas são sobre a natureza da ligação entre racionalidade e comportamento baseado em normas. Ao desfazer essa conexão entre racionalidade e normas, podemos ver mais claramente as questões em jogo na pesquisa contemporânea e entender melhor alguns dos debates que as norteiam. Quatro questões se destacam e criam grandes linhas de clivagem e debate entre os estudiosos: materialismo, utilitarismo, escolha e persuasão.

Um problema com alegações de trabalhos empíricos segundo as quais as normas são uma causa do comportamento é que, de fato, elas não nos dizem muito. Há muitas possíveis razões para se adequar a uma norma, e estudiosos discordam sobre as motivações que imputam aos atores em suas análises.<sup>117</sup> Um conjunto de discordâncias envolve as preferências que imputamos aos atores e se o comportamento baseado em normas pode ser explicado por preferências que são inteiramente materiais. Certamente, em algum grau a adequação a normas pode ser orientada pelo autointeresse material. Por muitos anos, institucionalistas neoliberais e estudiosos de regimes têm investigado normas advindas desse tipo de motivação.<sup>118</sup> Mais recentemente, contudo, estudiosos começaram a debater a adequação de uma ontologia totalmente materialista e têm enfatizado preferências não materiais e até mesmo preferências que enfocam o outro em suas análises sobre o comportamento baseado na norma. Note-se, entretanto, que não há consequências metodológicas óbvias para este debate em particular sobre a especificação das preferências, uma vez que a escolha racional pode especificar uma função utilitária que inclui preocupações religiosas, ideológicas ou preocupação altruístas, assim como um foco mais

---

<sup>117</sup> Agradecemos a Fearon por nos ajudar a formular esse ponto sucintamente.

<sup>118</sup> Ver Keohane 1984, e Krasner 1983.



interpretativista poderia focar em fatos materiais em vez de sociais. Note-se, também, que argumentos frequentes sobre se o comportamento é baseado na norma ou no interesse não percebem que a conformação à norma pode, com frequência, ser autointeressada, dependendo de como se especificam interesses e a natureza da norma.

Em contraste, outro debate entre aqueles que estudam normas que tem profundas consequências metodológicas e teóricas envolve a lógica comportamental que os estudiosos acreditam orientar o comportamento de adequação à norma. A lógica comportamental subjacente às abordagens da escolha racional e econômica para análise normativa é a da maximização de utilidade. Atores constroem normas e se adequam a elas porque estas os ajudam a conseguir o que querem. Uma abordagem alternativa para entender a conformidade à norma é o que March e Olsen chamam de “lógica da adequação”, segundo a qual atores internalizam papéis e regras como roteiros aos quais se adequam, não por razões instrumentais (para conseguir o que querem), mas porque eles entendem que o comportamento é bom, desejável e apropriado. Hábito, dever, senso de obrigação e responsabilidade, assim como crenças em princípios, podem ser poderosas motivações para as pessoas, e estar por trás de episódios significativos da política mundial.<sup>119</sup>

O debate em torno da lógica comportamental é o foco tanto dos artigos de Ruggie quanto de March e Olsen neste volume, e não exige tratamento aqui. Como esses artigos deixam bastante claro, a lógica que se escolhe para explicar o comportamento tem consequências metodológicas e teóricas significativas. Mais obviamente, as duas lógicas levam a diferentes lados do debate agente-estrutura que tem efervescido na área por algum tempo. A abordagem utilitária e instrumental é inteiramente orientada pelo agente. É compatível com a escolha racional e o individualismo metodológico que, por sua vez, têm uma longa relação com o realismo

---

<sup>119</sup> Sobre a lógica da adequação e seu contraste com a “lógica das consequências”, ver March e Olsen 1989, cap.2, e *IO* 54. Para mais sobre as bases da psicologia social de roteiros e esquemas, e as maneiras como eles podem se sobrepor a escolhas de maximização de utilidade, ver Fiske e Taylor 1994, Nisbett e Ross 1980; Gilovich 1991; e Wilcox e Williams 1990. Para uma discussão sobre “atores motivados por hábitos” na política mundial, ver Rosenau 1986.



e o liberalismo no campo das RI. Todavia, a lógica da adequação tem necessariamente um componente orientado pela estrutura. O que canaliza e direciona o comportamento nesta visão são os componentes da estrutura social: normas de comportamento, instituições sociais, valores, papéis e regras que eles incorporam. Sob uma lógica da adequação, noções de dever, responsabilidade, identidade e obrigação (todas elas construções sociais) podem orientar o comportamento assim como o autointeresse e ganho. Teoricamente, essa lógica dirige a atenção para os processos de construção social que não são bem explicados pelas teorias de RI em suas encarnações contemporâneas, e tem levado os estudiosos de volta aos escritos de teoria política que lidam com a genealogia da moralidade (Price e Nietzsche), a construção social da racionalidade (Michael Barnett e Martha Finnemore sobre Weber), a política da comunicação e da argumentação (Crawford e Thomas Risse sobre Aristóteles e Habermas), interação simbólica e a “representação de si” (Wendt sobre Meade e Barnett sobre Goffman) e as origens do individualismo e do humanitarismo no pensamento liberal. Metodologicamente, esse grupo tem evocado diferentes tipos de estruturação, *process tracing*, análise textual, e *verstehen*<sup>120</sup>. Infelizmente, o debate na área sobre essa questão não tem sido sobre qual lógica se aplica a quais tipos de atores sob quais circunstâncias. Ao contrário, o debate tem sido sobre se a “lógica da adequação” existe mesmo ou se é possível capturar adequadamente todos os efeitos normativos politicamente proeminentes a partir de uma abordagem utilitarista e instrumental.

Uma terceira questão sobre a qual não existe acordo e, acreditamos, existe algum mal-entendido, é o papel da escolha e do seu inverso, o determinismo, no comportamento baseado na norma. Para estudiosos da escolha racional, atores se adequam a normas (não surpreendentemente) por escolha; as escolhas podem ser constrangidas, às vezes altamente constrangidas, mas o foco da análise está sobre a escolha. Entretanto, outros pesquisadores focam quase exclusivamente sobre a maneira como as normas são “internalizadas” pelos atores, o que levanta importantes

---

<sup>120</sup> N.T: *verstehen* – palavra de origem alemã que significa uma análise empática do fenômeno social. Conceito desenvolvido a partir da teoria weberiana da ação social, em contraposição ao positivismo sociológico.



questões sobre o lugar da causalidade em argumentos sobre normas. Quando as normas se tornam internalizadas pelos atores, os atores já não escolhem mais se adequar a elas de nenhuma maneira significativa. Para os institucionalistas na sociologia, muitas normas, incluindo algumas das mais fortes, estão tão internalizadas que já não pensamos mais seriamente sobre comportamentos alternativos. Nesta visão, os atores não pensam mais seriamente sobre se “o Estado” é a melhor ou mais eficiente forma de organização política (quase certamente não é). Eles simplesmente criam mais e mais Estados, excluindo outras formas políticas. Eles não pensam mais seriamente sobre se instituições internacionais são o melhor caminho para resolver problemas internacionais (novamente, uma miscelânea). Eles simplesmente criam mais e mais instituições internacionais.<sup>121</sup> Os institucionalistas podem argumentar que a “escolha” não é uma ferramenta analítica particularmente robusta, uma vez que grande parte do comportamento humano mais básico não é escolhido de nenhuma maneira significativa. Em vez disso, é fornecido ao agente pelo ambiente social e cultural mais amplo. Os institucionalistas argumentariam que na estrutura social, não na escolha do agente, é onde se encontra a verdadeira explicação.

Nessa visão, a observância da norma orientada pela lógica da adequação começa a parecer determinista. Apesar disso, à medida que analisamos as pesquisas sobre normas que enfatizam a lógica da adequação nas RI, poucas parecem deterministas. De fato, muitas delas enfatizam a natureza altamente contingente e contestada da mudança normativa e da influência normativa. Vemos duas razões para isso. Primeiramente, estudiosos das RI que aplicam a lógica da adequação em suas análises nunca foram imperialistas em suas reivindicações. O argumento nunca foi que outras lógicas de ação jamais orientam o comportamento; o argumento tem sido de que a adequação é um motor poderoso e importante para o comportamento político, que vale a pena investigar. Em segundo lugar, e mais importante, mesmo dentro de uma lógica da adequação há frequentemente bastante espaço para a escolha do agente. Os atores podem encarar normas e regras variadas e conflitantes, todas reivindicando diferentes cursos de ação. Com efeito, as escolhas políticas mais

---

<sup>121</sup> Barnett e Finnemore 1997.



significativas são significativas e difíceis precisamente porque elas envolvem duas ou mais reivindicações conflitantes para a ação de um tomador de decisões. Os atores devem escolher quais regras ou normas seguir e quais obrigações cumprir ao custo de outras em uma dada situação, e fazê-lo pode envolver um processo sofisticado de raciocínio. Esses processos, contudo, envolvem um tipo diferente de raciocínio do que aquele da maximização de utilidade. Os atores podem perguntar a si mesmos: “que tipo de situação é essa?” e “o que eu devo fazer agora?”, em vez de “como eu posso conseguir o que eu quero?”. Os atores com frequência devem escolher entre deveres, obrigações, direitos e responsabilidades muito diferentes com grandes consequências sociais, mas entender as escolhas depende de um entendimento não da maximização de utilidade, mas das normas sociais e regras que estruturam aquela escolha.<sup>122</sup>

Uma questão final que separa diferentes abordagens de pesquisa sobre normas é se e como elas tratam a persuasão. A persuasão é central para a maioria dos estudos empíricos de caso sobre influência e mudança normativa. É a missão dos empreendedores normativos: eles buscam alterar a função de utilidade de outros jogadores para refletir alguns dos novos compromissos normativos. Persuasão é o processo pelo qual a ação do agente se torna a estrutura social, ideias se tornam normas e o subjetivo se torna intersubjetivo. É essencial para grande parte do *process tracing* que os estudiosos realizam atualmente, embora ainda não tenhamos uma boa forma de tratá-la teoricamente. A escolha racional pode modelar as maneiras pelas quais as transferências de informação podem mudar as estratégias dos atores, mas as mudanças nas preferências subjacentes não podem se tornar endógenas. Institucionalistas na sociologia podem falar sobre a aplicação de modelos culturais de ação para novas situações e o conseqüente desdobramento ou elaboração da cultura global; mas o processo pelo qual alguns modelos parecem constranger e outros não, e por que algumas inovações culturais são persuasivas e outras não, não estão bem explicados. Essas abordagens encobrem esse problema de diferentes formas; porém, a

---

<sup>122</sup> March e Olsen enfatizam a escolha dentro da adequação muito mais do que Meyer e seus colegas em seu trabalho. March e Olsen 1989.



persuasão é central para todos os tipos de política, e precisamos de um bom aparato teórico para entendê-la.

Ao olhar para outras disciplinas, vemos dois tipos de argumentos sobre persuasão que podem ser úteis na ciência política: um estrutural e lógico, e outro psicológico e afetivo. Estudiosos do direito internacional recorrem a uma complexa estrutura de regras para produzir argumentos sobre reivindicações normativas concorrentes e julgá-las. O poder de persuasão de uma reivindicação normativa no direito está explicitamente ligado ao “encaixe” daquela reivindicação em enquadramentos normativos existentes. Argumentos legais são persuasivos quando estão baseados num precedente, e há regras complexas sobre a criação de precedentes, como quais julgamentos se sobrepõem a outros, e como o acúmulo de julgamentos deve ser agregado ao longo do tempo. Uma vez que a contestação normativa no direito é tão explícita e bem documentada, e como grande parte das normas políticas contemporâneas no mundo tem forte componente legal, acreditamos que um exame dos mecanismos legais para a seleção e disseminação das normas será instrutivo para os estudiosos das RI.<sup>123</sup>

Abordagens em psicologia enfatizam fatores muito diferentes sobre persuasão. Nesses argumentos, tanto a cognição quanto o afeto trabalham sinergicamente para produzir mudanças nas atitudes, crenças e preferências. A maior parte desse trabalho ressalta os processos comunicativos que ocorrem por meio da argumentação; porém, diferentemente da abordagem legal, a lógica por si só não dita o resultado, uma vez que apelos à emoção podem ser usados para fortalecer ou minar extensões lógicas das normas.<sup>124</sup> Estudiosos alemães das RI, por exemplo, começaram a aplicar a teoria de Habermas sobre ação comunicativa (que requer empatia) como um meio de entender a persuasão, adaptação e a chegada a acordos mútuos na política internacional.<sup>125</sup>

Debates sobre essas quatro questões – materialismo, utilitarismo, escolha e persuasão – continuarão a definir as maneiras como entendemos influência normativa

---

<sup>123</sup> Ver Franck 1990; Burley e Mattli 1993; e Burley 1993.

<sup>124</sup> Ver Eagly e Chaiken 1993; e Chaiken, Wood, e Eagly 1996.

<sup>125</sup> Risse 1997.



e mudança normativa na política mundial. Nossa preocupação aqui não foi encerrar esses debates, mas esclarecer o que, exatamente, está sendo debatido e o que está em jogo. Não são debates sobre racionalidade, embora a racionalidade certamente exerça um papel em todos eles. Os debates também não dividem os estudiosos em normas em dois campos bem delimitados. Os pesquisadores podem associar ontologias ideacionais com escolha racional;<sup>126</sup> podem examinar escolhas fundamentadas entre comportamentos “apropriados” conflitantes;<sup>127</sup> podem examinar interações altamente instrumentais e estratégicas, desenhadas para construir novos padrões de adequação, como a maior parte dos estudos sobre empreendedores normativos o fazem;<sup>128</sup> e, em geral, podem se encontrar de maneiras renovadoras e, esperamos, podem estimular novos tipos de diálogos.

## CONCLUSÕES

O “retorno” às normas carrega uma imensa promessa para agitar a agenda de pesquisa em RI e abrir novas e instigantes vias de investigação – e não apenas porque oferece um objeto de estudo novo (ou anteriormente esquecido). Mais interessante, acreditamos, é a maneira como a pesquisa sobre normas inaugura diálogos com tradições teóricas que os estudiosos das RI têm ignorado nas últimas décadas. O caráter avaliativo e prescritivo das normas abre caminho para uma conversa há muito tempo devida com a teoria política e a ética. Há décadas, a pesquisa em RI está divorciada da teoria política, com base na ideia (implicitamente, se não explicitamente, articulada) de que o que “é” no mundo e o que “deveria ser” são coisas muito diferentes e que devem se manter separadas, tanto intelectualmente quanto politicamente. Entretanto, a pesquisa empírica contemporânea sobre normas está voltada precisamente para mostrar como o “deveria ser” se torna o “é”. A pesquisa

---

<sup>126</sup> Ver Laitin 1995; Fearon e Laitin 1996; e Fearon 1997.

<sup>127</sup> March e Olsen 1989.

<sup>128</sup> Ver Klotz 1995a,b; Price 1997; Sikkink 1993; Keck e Sikkink 1998; Finnemore 1996a; Thomas 1997; e Nadelmann 1990.





empírica documenta repetidamente como as ideias das pessoas sobre o que é bom e o que “deveria ser” no mundo se traduzem para a realidade política. Pessoas comprometidas com princípios realizaram mudanças significativas no cenário político: a escravidão como uma instituição legal de direitos de propriedade foi abolida em todos os lugares do mundo pela primeira vez na história da humanidade; as mulheres, mais da metade da população do mundo, têm plena participação política formal na maioria dos Estados do mundo; e embora a guerra continue sendo uma prática humana horrível, não há dúvidas de que é menos horrível como resultado dos esforços de humanitários para conter as mais terríveis armas e práticas. Ao mesmo tempo, comprometimentos com princípios e noções do que “deveria ser” têm alimentado nacionalismos xenófobos, fascismo e limpeza étnica. Entender de onde essas reivindicações de “dever ser” vêm, como elas estão relacionadas entre si, quais são mais poderosas e quais são suas implicações para a política mundial é vital, mas é uma investigação que somente pode ser realizada através da vinculação entre a teoria política e as RI.

Conexões similares existem entre pesquisa sobre normas e outras áreas de estudo. O direito internacional, assim como a filosofia e a ética, tem sido ignorado pelos estudiosos de RI por décadas, ainda que o direito internacional consuetudinário *sejam* normas, e a pesquisa empírica em RI esteja demonstrando, novamente, que essas normas legais têm poderosos efeitos comportamentais. Normas legais também estão ligadas inextricavelmente com o funcionamento das instituições internacionais, que tem sido um foco central de virtualmente todos os tipos de pesquisa em RI nos últimos anos. Além disso, essas normas legais estão estruturadas e orientam o comportamento de maneira a criar precisamente os tipos de padrões que os cientistas políticos buscam explicar. Entender quais normas se tornarão leis (leis “brandas” assim como leis “duras”<sup>129</sup>) e como, exatamente, o compromisso com essas leis surgiu parece ser, mais uma vez, um tópico crucial de investigação que vincula a lei e as RI.

---

<sup>129</sup> N. T.: no original, “*soft law*” e “*hard law*”.



As microfundações do comportamento baseado nas normas podem ser melhoradas ao se dar mais atenção aos estudos em psicologia, particularmente os trabalhos sobre os papéis do afeto, empatia, adequação e estima. Tal como o direito e a filosofia, afeto e empatia têm sido varridos para baixo do tapete nas últimas décadas. Fenômenos ideacionais têm sido tratados como “informação” que reduz incerteza ou oferece novas estratégias para se maximizar utilidade. O resultado é a política sem paixão ou princípios, o que dificilmente é a política do mundo no qual vivemos. As emoções podem ser politicamente perigosas e indesejáveis na política; o ódio, afinal, também é afeto. Mas fingir que o afeto e a empatia não existem é deixar escapar as dinâmicas fundamentais da vida política, e nós tentamos sugerir como as tentativas na psicologia em lidar com essas questões podem ser úteis.

Finalmente, tentamos mostrar como a pesquisa normativa atravessa nossa própria disciplina de forma a renovar e estimular novos diálogos. Contrariamente ao que percebemos ser a impressão popular, a racionalidade não é uma questão que divide os estudiosos de RI. Teóricos da escolha racional têm muito a dizer sobre fenômenos ideacionais e como as normas funcionam, assim como estudos empíricos de construção social e emergência de normas repetidamente revelam interações estratégicas altamente racionais. Entretanto, os estudiosos estão divididos sobre o papel que a escolha exerce no comportamento baseado em normas, sobre o que motiva as escolhas, e sobre o papel que a persuasão exerce no processo normativo e como tratá-lo. No momento, nenhuma escola de pensamento na disciplina está inteiramente confortável com suas respostas a essas questões. Acreditamos que esse seja um bom estado de coisas, que irá encorajar estudiosos a se aventurar para além de limitados compromissos metodológicos para pensar mais amplamente sobre essas questões.



## REFERÊNCIAS

ADLER, Emanuel. 1992. The Emergence of Cooperation: National Epistemic Communities and the International Evolution of the Idea of Nuclear Arms Control. *International Organization* 46:101-45

\_\_\_\_\_. 1997. Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics. *European Journal of International Relations* 3:319-63.

AKERLOF, George A. 1980. A Theory of Social Custom, of Which Unemployment May Be One Consequence. *Quarterly Journal of Economics* 94:749-75.

ASCHER, William. 1983. New Development Approaches and the Adaptability of International Agencies: The Case of the World Bank. *International Organization* 37:415-39

AXELROD, Robert. 1986. An Evolutionary Approach to Norms. *American Political Science Review* 80:1095-1111.

BALL, M. Margaret. 1961. Issue for the Americas: Human Rights and the Preservation of Democratic Institutions. *International Organization* 15:21-37.

BARKIN, J. Samuel, and Bruce CRONIN. 1994. The State and the Nation: Changing Norms and Rules of Sovereignty in International Relations. *International Organization* 48:107-30.

BARNES, James, CARTER, Marshall Carter, SKIDMORE, Max. 1980. *The World of Politics*. New York: St. Martin's Press.

BARNETT, Michael. 1995. The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty. *Global Governance* 1:79-97.

BARNETT, Michael. 1997. Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations. *World Politics* 49:526-51.

BARNETT, Michael, and Martha FINNEMORE. 1997. The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations. Paper presented at the 93d Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C.

BERGER, Thomas. 1998. *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

BERGESEN, Albert, ed. 1980. *Studies of the Modern World System*. New York: Academic Press.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

BERKOVITCH, Nitza. 1995. From Motherhood to Citizenship: The Worldwide Incorporation of Women into the Public Sphere in the Twentieth Century. Ph.D. diss., Stanford University, Stanford, Calif.

BERNHEIM, B. Douglas. 1994. A Theory of Conformity. *Journal of Political Economy* 102:841-77.

BOLI, John, and George THOMAS. 1998. INGOs and the Organization of World Culture. In *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, edited by John Boli and George Thomas. Stanford, Calif.: Stanford University Press

BURLEY, Anne-Marie, and Walter MATTLI. 1993. Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration. *International Organization* 47:41-76.

BURLEY, Anne-Marie. 1993. Regulating the World: Multilateralism, International Law, and the Projection of the New Deal Regulatory State. In *Multilateralism Matters*, edited by John Gerard Ruggie, 125-56. New York: Columbia University Press

CARR, Edward. [1946] 1962. *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2d ed. Reprint, London: Macmillan.

\_\_\_\_\_. [1946] 1964. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. 2d ed. Reprint, New York: Harper and Row.

CHAIKEN, Shelly, Wendy WOOD, and Alice EAGLY. 1996. Principles of Persuasion. In *Social Psychology: Handbook of Basic Principles*, edited by E. T. Higgins and A. Kruglanski, 702-42. New York: Guilford Press

CHAYES, Abram, and Antonia Handler CHAYES. 1993. On Compliance. *International Organization* 47:175- 205

CHECKEL, Jeffrey. 1998. The Constructivist Turn in International Relations Theory. *World Politics* 50:324-48.

CLAUDE, Inis. 1966. Collective Legitimization as a Political Function of the United Nations. *International Organization* 20:367-79.

CRAWFORD, Neta. 1993. Decolonization as an International Norm: The Evolution of Practices, Arguments, and Beliefs. In *Emerging Norms of Justified Intervention*, edited by Laura Reed and Carl Kaysen, 37-61. Cambridge, Mass.: American Academy of Arts and Sciences.

DESSLER, David. 1989. What's at Stake in the Agent-Structure Debate? *International Organization* 43:441-74.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

DiMAGGIO, Paul J., POWELL, Walter W. 1983. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review* 48:147-60.

DUBOIS, Ellen Carol. 1994. Woman Suffrage Around the World: Three Phases of Suffragist Internationalism. In *Suffrage and Beyond: International Feminist Perspectives*, edited by Caroline Daley and Melanie Nolan, 252-74. New York: New York University Press.

EAGLY, Alice, and Shelly Chaiken. 1993. *The Psychology of Attitudes*. Fort Worth, Tex.: Harcourt Brace Jovanovic.

ELSTER, John. 1989a. Social Norms and Economic Theory. *Journal of Economic Perspectives* 3:99-117.

ELSTER, John. 1989b. *The Cement of Society: A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

EVANS, Peter B., Harold K. Jacobson, and Robert D. Putnam, eds. 1993. *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press.

EYRE, Dana P., and Mark C. Suchman. 1996. Status, Norms, and the Proliferation of Conventional Weapons: An Institutional Theory Approach. In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 79-113. New York: Columbia University Press.

FEARON, James D. 1997. What Is Identity (As We Now Use the Word)? Unpublished manuscript, University of Chicago, Chicago, Ill.

FEARON, James D., and David D. Laitin. 1996. Explaining Interethnic Cooperation. *American Political Science Review* 90:715-35.

FINNEMORE, Martha. 1993. International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy. *International Organization* 47:565-97.

\_\_\_\_\_. 1995. Sovereign Default and Military Intervention. Paper presented at the 91st Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco.

FINNEMORE, Martha. 1996a. *National Interests in International Society*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

\_\_\_\_\_. 1996b. Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism. *International Organization* 50:325-47.

FISKE, Susan, and Shelly Taylor. 1994. *Social Cognition*. New York: Random House.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

FLORINI, Ann. 1996. The Evolution of International Norms. *International Studies Quarterly* 40:363-89.

FRANCK, Thomas. 1990. *The Power of Legitimacy Among Nations*. New York: Oxford University Press.

\_\_\_\_\_. 1992. The Emerging Right to Democratic Governance. *American Journal of International Law* 86:46-91.

GEERTZ, Clifford. 1980. *Negara: The Theater-State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

GELPI, Christopher. 1997. Crime and Punishment: The Role of Norms in Crisis Bargaining. *American Political Science Review* 91:339-60

GILOVICH, Thomas. 1991. *How We Know What Isn't So: The Fallibility of Reason in Everyday Life*. New York: Free Press

GOLDSTEIN, Judith, and Robert O. Keohane, eds. 1993. *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

GUROWITZ, Amy. 1997. *International Society and State Inclusion of Non-Citizens: The Changing Debate in Japan and Germany*. Paper prepared for the Annual Convention of the International Studies Association, 18-22 March, Toronto.

HAAS, Ernest B. 1961. International Integration: The European and the Universal Process. *International Organization*. 15:366-92.

\_\_\_\_\_. 1964. *Beyond the Nation State: Functionalism and International Organization*. Stanford, Calif. Stanford University Press

\_\_\_\_\_. 1993. Nationalism: An Instrumental Social Construction. *Millennium: Journal of International Studies* 22:1001-35.

HAAS, Peter M. 1989. Do Regimes Matter? Epistemic Communities and Mediterranean Pollution Control. *International Organization* 43:377-405.

HALL, Peter A. 1989. Conclusion: The Politics of Keynesian Ideas. In *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*, edited by Peter A. Hall, 361-391. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

HENKIN, Louis. 1965. The United Nations and Human Rights. *International Organization* 19:504-1

HIRSCHMAN, Albert O. 1982. *Shifting Involvements*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

IKENBERRY, G. John, and Charles KUPCHAN. 1990. Socialization and Hegemonic Power. *International Organization*. 44:283-315.

JACOBSON, Harold. 1962. The United Nations and Colonialism: A Tentative Appraisal. *International Organization*. 16:37-56.

JEPPERSON, Ronald L. 1991. Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, edited by POWEL, Walter W. and Paul J. DIMAGGIO, 143-63. Chicago: University of Chicago Press.

JOHNSTON, Alastair I. 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

JONES, Stephen R. G. 1984. *The Economics of Conformism*. Oxford: Blackwell.

KAHLER, Miles. 1998. Rationality in International Relations. *International Organization*, 52:919-941.

KATZENSTEIN, Peter J. 1993. *Japan's National Security: Structures, Norms, and Policy Responses in a Changing World*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

KATZENSTEIN, Peter J. 1996a. *Cultural Norms and National Security: Police and Military in Postwar Japan*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

KATZENSTEIN, Peter J. 1996b. Introduction: Alternative Perspectives on National Security. In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 1-32. New York : Columbia University Press.

KATZENSTEIN, Peter J. KEOHANE, Robert O, KRASNER, Stephen D. 1998. International organization and the study of world politics. *International Organization*, 52, pp 645-685.

KAY, David. 1967. The Politics of Decolonization: The New Nations and the United Nations Political Process. *International Organization* 21:786-811.

KECK, Margaret, and Kathryn SIKKINK. 1998. *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

KEOHANE, Robert O., and Joseph S. NYE, Jr. 1971. . *Transnational Relations and World Politics: An Introduction*. *International Organization* 25:329-52

KEOHANE, R. 1984. *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

\_\_\_\_\_. 1990. Empathy and International Regimes. In *Beyond Self-Interest*, edited by Jane Mailsbridge, 227-36. Chicago: University of Chicago Press.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

KIER, Elizabeth. 1997. *Imagining War: French and British Military Doctrine Between the Wars*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

KLOTZ, Audie. 1995a. Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and U.S. Sanction Against South Africa. *International Organization* 49:451-78.

\_\_\_\_\_. 1995b. *Norms in International Relations: The Struggle Against Apartheid*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

KOWERT, Paul, and Jeffrey LEGRO. 1996. Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise. In *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, edited by Peter J. Katzenstein, 451-97. New York: Columbia University Press.

KRASNER, Stephen. Ed. 1983. *International Regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

\_\_\_\_\_. 1984. Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16:223-46

\_\_\_\_\_. 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies* 21:66-94.

\_\_\_\_\_. 1993. Westphalia and All That. In *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, edited by Judith Goldstein and Robert O. Keohane, 235-64. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press

KRATOCHWIL, F. 1989. *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.

KRATOCHWIL, Friedrich V., and John Gerard RUGGIE. 1986. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization* 40:753-75.

LAITIN, David D. 1995. Identity in Formation: The Russian-Speaking Nationality in the Post-Soviet Diaspora. *Archives Européennes de Sociologie* 36:281-316

LEGRO, Jeffrey W. 1997. Which Norms Matter? Revisiting the Failure of Internationalism. *International Organization*. 51:31-61.

LESSIG, Lawrence. 1995. The Regulation of Social Meaning, *University of Chicago Law Review* 62: 968-73.

LINZ, Juan. 1978. *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

LOWI, Theodore J. 1992. The State in Political Science: How We Become What We Study. *American Political Science Review*. 86:1-7.





\_\_\_\_\_. 1993a. A Review of Herbert Simon's Review of My View of the Discipline. *PS: Political Science and Politics* 26:51-52.

LUMSDAINE, David Halloran. 1993. *Moral Vision: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

MANSBRIDGE, Jane J. 1990. The Rise and Fall of Self-Interest in the Explanation of Political Life. In *Beyond Self Interest*, edited by Jane J. Mansbridge, 3-22. Chicago: University of Chicago Press.

MARCH, James G., and Johan P. OLSEN. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.

\_\_\_\_\_. 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52:943-969.

McNEELY, Connie. 1995. *Constructing the Nation State: International Organization and Prescriptive Action*. Westport, Conn.: Greenwood Press.

MEYER, John W., John BOLI, and George M. THOMAS. 1987. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In *Institutional Structure: Constituting State, Society, and Individual*, edited by George M. Thomas, John W. Meyer, Francisco Ramirez, and John Boli, 12-37. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.

MEYER, John, and Michael T. HANNAN, eds. 1979. *National Development and the World-System: Educational, Economic, and Political Change, 1950-1970*. Chicago: University of Chicago Press.

MEYER, John W., BOLI, John, THOMAS, George M., RAMIREZ, Francisco O.. 1997. World Society and the Nation-State. *American Journal of Sociology* 103:144-8 1.

MILLER-ADAMS, Michelle. 1997. *The World Bank in the 1990s: Understanding Institutional Change*. Ph.D. diss., Columbia University, New York.

MONROE, Kristen Renwick. 1996. *The Heart of Altruism: Perceptions of a Common Humanity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

MORGENTHAU, Hans J. [1948] 1985. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. 6th ed., revised by Kenneth Thompson. New York: McGraw-Hill.

MORROW, James D. 1994. Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution Versus Information. *International Organization* 48:387-423.

MURPHY, Craig. 1996. Seeing Women, Recognizing Gender, Recasting International Relations. *International Organization* 50:513-38.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

NADELMANN, Ethan. 1990. Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society. *International Organization* 44:479-526

NISBETT, R. E., and L. ROSS. 1980. *Human Inference: Strategies and Shortcomings of Human Judgment*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

ODELL, John S. 1982. *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Changes*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

OLINER, Samuel P., and Pearl M. OLINER. 1988. *The Altruistic Personality: Rescuers of Jews in Nazi Europe*. New York: Free Press.

PRICE, Richard. 1995. A Genealogy of the Chemical Weapons Taboo. *International Organization* 49:73-103.

\_\_\_\_\_. 1997. *The Chemical Weapons Taboo*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

\_\_\_\_\_. 1998. Reversing the Gun Sights: Transnational Civil Society Targets Land Mines. *International Organization* 52:613-44.

PUTNAM, Robert D. 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42:427-60.

RAMIREZ, Francisco, Yasemin SOYSAL, and Suzanne SHANAHAN. 1997. The Changing Logic of Political Citizenship: Cross-National Acquisition of Women's Suffrage Rights, 1890-1990. *American Sociological Review* 62:733-45.

RAY, James Lee. 1989. The Abolition of Slavery and the End of International War. *International Organization*. 43:405-39.

RISSE-KAPPEN, Thomas. 1994. Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. *International Organization* 48:185-214.

\_\_\_\_\_. Ed. 1995b. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*. New York: Cambridge University Press.

\_\_\_\_\_. 1997. Let's Talk! Insights from the German Debate on Communicative Behavior and International Relations. Paper presented at the 93d Annual Convention of the American Political Science Association, 27-31 August, Washington D.C.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen; SIKKINK, Kathryn. 1999. *The power of human rights: international norms and domestic change*. New York: Cambridge University Press.

RON, James. 1997. Varying Methods of State Violence. *International Organization* 51:275-300



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

ROSEN, Jeffrey. 1997. The Social Police: Following the Law Because You'd Be Too Embarrassed Not To. *The New Yorker*, 20 October, 170-81.

ROSENAU, James N. 1986. Before Cooperation: Hegemons, Regimes, and Habit-Driven Actors in World Politics. *International Organization* 40:849-94.

RUGGIE, John Gerard. 1983. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In *International Regimes*, edited by Stephen D. Krasner, 195-231. Ithaca, N.Y: Cornell University Press

RUGGIE, John Gerard. 1993. Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations. *International Organization*. 47:139-74.

\_\_\_\_\_. 1998. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *International Organization*, 52, pp 855-885.

SCOTT, W. Richard, and MEYER, John W., eds. 1994. *Institutional Environment and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

SEARLE, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.

SIKKINK, Kathryn. 1993. Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America. *International Organization* 47:411-41.

SIMON, Herbert A. 1993a. The State of American Political Science: Professor Lowi's View of Our Discipline. *PS: Political Science and Politics* 26:49-5 1.

\_\_\_\_\_. 1993b. Reply to the Letter Professor Lowi Kindly Wrote Me. *PS: Political Science and Politics* 26:539.

SNOW, David A., E. Burke Rochford, Steven K. Worden, and Robert D. Benford. 1986. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review* 51: 464-81

SPRUYT, Hendrik. 1994. *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of System Change* Princeton, N.J. : Princeton University Press.

STRANG, David, and Patricia Mei Yin Chang. 1993. The International Labor Organization and the Welfare State: Institutional Effects on National Welfare Spending, 1960-1980. *International Organization* 47: 235-62.

STRANG, David. 1991. Anomaly and Commonplace in European Political Expansion: Realist and Institutionalist Accounts. *International Organization* 45:143-62.

SUGDEN, Robert. 1989. Spontaneous Order. *Journal of Economic Perspectives* 3:85-97.

SUNSTEIN, Cass. 1997. *Free Markets and Social Justice*. New York: Oxford University Press.



**TRADUÇÃO: DINÂMICAS DE NORMA ... (SIKKINK & FINNEMORE)**

THOMAS, George M., MEYER, John W., RAMIREZ, Francisco O., BOLI, John eds. 1987. Institutional Structure: Constituting State, Society, and Individual. Newbury Park, Calif.: Sage Publication

THOMAS, Daniel C. 1997. Norms and Change in World Politics: Human Rights, the Helsinki Accords, and the Demise of Communism, 1975-1990. Ph.D. diss., Cornell University, Ithaca, N.Y.

THOMSON, Janice E. 1994. Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

WADE, Robert. 1996. Japan, The World Bank, and the Art of Paradigm Maintenance. *New Left Review* 217: 3-36.

WAPNER, Paul. 1996. Environmental Activism and World Civic Politics. Albany, N.Y.: SUNY Press

WALTZ, Kenneth. 1979. Theory of International Politics. Reading, Mass: Addison-Wesley.

WEISS, Thomas G., and Amir Pasic. 1997. Reinventing UNHCR: Enterprising Humanitarians in the Former Yugoslavia, 1991-1995. *Global Governance* 3:41-57.

WENDT, A. 1992. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. *International Organization*. 46:391-425.

WENDT, Alexander. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. *International Organization*. 41:335-70.

WHITEHEAD, Laurence. 1996. Three International Dimensions of Democratization. In *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*, edited by Laurence Whitehead, 3-25. Oxford: Oxford University Press.

WILCOX, Clyde, and Leonard Williams. 1990. Taking Stock of Schema Theory. *Social Science Journal* 27:373-93.