Volume 07 | Número 14 | Julho - Dezembro 2018

MONÇÕES

Revista de Relações Internacionais da UFGD

70 ANOS DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS

#ApoieOsDireitosHumanos



Direitos Humanos & Relações Internacionais

UFGD editora

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

EXPEDIENTE V. 7, N. 14 – ago./dez., 2018

Editores:
Professor Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Professor Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Co-editoras do número:
Ângela Pires Terto (Equipe ONU Brasil)
Maria Eduarda Borba Dantas (Equipe ONU Brasil)

Equipe Monções:
Gracia Sang A Yang Lee
Mateus Brunetto Cari

Capa: Mariana Monzillo de Almeida
Diagramação e Edição da 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)
Dr. Bruno Boti Bernardi (UFGD)
Dr. Cesar Augusto Silva da Silva (UFGD)
Me. Douglas Policarpo (UFGD)
Dr. Henrique Sartori de Almeida Prado (UFGD)
Dr. Hermes Moreira Junior (UFGD)
Dr. João Nackle Urt (UFGD)
Dra. Lisandra Pereira Lamoso (UFGD)
Dr. Márcio Augusto Scherma (UFGD)
Dr. Mario Teixeira de Sá Junior (UFGD)
Dr. Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)
Dra. Simone Becker (UFGD)
Me. Tchella Fernandes Maso (UFGD)
Dr. Tomaz Espósito Neto (UFGD)

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)
Dra. Katiuscia Moreno Galhera (UEL)

Diagramação: Mateus Brunetto Cari

Editoração: Mateus Brunetto Cari

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

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

APRESENTAÇÃO

No dia 10 de dezembro de 1948, nações de todo o mundo, reunidas em assembleia, deram um passo de incomensurável importância na história: a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Pela primeira vez, países de todo o mundo acordaram uma proteção mínima que deveria ser garantida a todas as pessoas, independentemente do seu gênero, raça, religião, nacionalidade ou grupo social. Essa é uma conquista admirável, que parecia extremamente improvável, em um contexto em que o mundo dividia-se em dois blocos antagônicos, cujas visões de mundo e projetos para a sociedade e para o ser humano disputavam entre si pela hegemonia – e apesar de todos as suas discordâncias, entraram em consenso em relação a uma coisa: a ideia de que, como diz o artigo 1º, todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.

Essa foi a pedra fundamental sobre a qual se ergueu um sistema internacional de direitos humanos progressivamente especializado e institucionalizado, que, hoje, conta com 9 tratados internacionais de direitos humanos e dezenas de procedimentos especiais, um órgão político de alto nível em que países membros das Nações Unidas fomentam o debate público global sobre os direitos humanos e uma entidade das Nações Unidas especialmente devotada à proteção dos direitos humanos de todos e todas, ao empoderamento das pessoas para que gozem de seus direitos e à assistência àqueles responsáveis pela garantia desses direitos para que sejam implementados e observados integralmente, em todas as partes do mundo.

Muito mudou setenta anos após a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A própria Declaração é parte dessa história, indissociável do modo como, hoje, pensamos e compreendemos nosso estar-no-mundo globalmente. Às vezes pode até parecer que a Declaração Universal dos Direitos Humanos é algo dado – obliterando o extraordinário trabalho das mulheres e dos homens que se dedicaram à negociação

de uma agenda mínima de dignidade e direitos e os grandes esforços mundiais feitos desde então para garantir as suas promessas.

Todos os anos e em todas as partes do mundo, milhares de defensoras e defensores de direitos humanos sofrem ameaças, agressões ou tornam-se vítimas fatais da violência simplesmente pelo fato de acreditarem na igualdade de direitos de todas e todos e recusarem-se a calar sua voz quando outrem – seja outra pessoa, uma organização qualquer ou até mesmo o próprio Estado – pretendem dizer o contrário. As defensoras e os defensores de direitos humanos nos lembram que nada está garantido. Seu compromisso merece nosso respeito e reconhecimento. Salvaguardar os direitos humanos para a nossa e as futuras gerações depende do engajamento ativo de todas e todos.

Esperamos que a ocasião do septuagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos seja uma oportunidade para que todas e todos familiarizem-se com o seu conteúdo, engajem-se na proteção e promoção dos direitos humanos e, ao lado das Nações Unidas, possam sopesar os desafios e as oportunidades que cercam o direito internacional dos direitos humanos nos próximos setenta anos.

Niky Fabiancic
Coordenador Residente da ONU Brasil

Birgit Gerstenberg
Representante Regional do ACNUDH

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

Direitos Humanos & Relações Internacionais: os 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos

Matheus de Carvalho Hernandez (UFGD)

Bruno Boti Bernardi (UFGD)

Ângela Pires Terto (ONU Brasil)

Maria Eduarda Borba Dantas (ONU Brasil)

A **Declaração Universal dos Direitos Humanos** (DUDH) foi adotada pela Assembleia Geral da então recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948. Em 2018, o documento mais traduzido do mundo completa 70 anos, propiciando-nos oportunidade de reflexão sobre as principais transformações e novos desafios que cercam a realidade internacional dos direitos humanos. Por isso, a Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, ao lado da ONU Brasil, apresenta o Dossiê "*Direitos Humanos & Relações Internacionais: Os 70 Anos Da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)*".

Há 70 anos, quando foi adotada, a DUDH trazia o propósito declarado de ser uma carta de direitos internacional, ou o que mais próximo haveria de uma constituição internacional, nos moldes do que haveria sido proposto na *Pax Perpetua* de Kant. Apesar de não ser vinculante e de ter sido concebida antes da independência de vários países asiáticos e africanos, a DUDH logrou o feito, sem precedentes, de traçar um horizonte comum, e necessariamente compartilhado, para a sociedade mundial. Sua importância para a globalização do direito e da política e para a estruturação do direito internacional dos direitos humanos é inegável. O trajeto percorrido desde a adoção da DUDH revela que muito do que atualmente goza de relativo reconhecimento e aceitação normativa, como a universalidade,

indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, foi fruto de uma laboriosa – e imprescindivelmente política – construção.

Desde então, o sistema internacional de direitos humanos, não obstante os constantes e não lineares avanços e retrocessos, tem-se consolidado como um mecanismo cada vez mais institucionalizado, especializado e positivado. Além da DUDH, há nove tratados internacionais de direitos humanos, cada um deles com pelo menos um comitê responsável por sua interpretação e pelo monitoramento de sua implementação (os chamados Órgãos de Tratado ou *Treaty Bodies*, como são conhecidos em inglês). Ao lado dos mecanismos convencionais, atualmente existem 44 procedimentos especiais (usualmente chamados de Relatores Especiais ou Especialistas Independentes) com mandatos temáticos e outros 12 com mandatos de países.

Desde 1993, a Organização das Nações Unidas conta com uma entidade responsável por promover, coordenar, fortalecer e disseminar os direitos humanos no sistema da ONU. O Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) conta com escritórios e centros regionais, escritórios de país e diversas assessoras e assessores, lotados em escritórios da ONU no mundo inteiro, que trabalham ao lado de organizações da sociedade civil para apoiar governos no cumprimento de suas obrigações internacionais de direitos humanos e no fortalecimento no trabalho das equipes de país da ONU em temas de direitos humanos.

Em 2006, com a reforma que extinguiu a Comissão de Direitos Humanos para convertê-la no atual Conselho de Direitos Humanos, foi criada também a Revisão Periódica Universal, ambicioso projeto das Nações Unidas com vistas a tornar os mecanismos de *checks and balances* internacionais em temas de direitos humanos mais transparentes e eficazes, inclusive com maior participação de organizações da sociedade civil.

Apesar de todo esse adensamento institucional internacional, do qual a DUDH é um nascedouro político e jurídico, os direitos humanos ainda são um tema relativamente periférico na área de Relações Internacionais no Brasil. Nesse sentido, a temática ainda está um pouco ausente das publicações brasileiras na área, de

seus principais congressos e das grades curriculares tanto em nível de graduação quanto em nível de pós-graduação no país.

Por outro lado, notadamente em nível de pós-graduação e entre recém-doutores e doutoras, percebe-se um interesse crescente pelos atores e processos internacionais envoltos nas questões de direitos humanos. Um dos principais objetivos da *Monções* e da ONU Brasil com este dossiê sobre os 70 anos da DUDH é impulsionar e aglutinar tais pesquisas e, assim, contribuir para a promoção de um debate mais sistemático sobre esse assunto, em especial nos campos das Relações Internacionais e do Direito Internacional.

Mas o robustecimento do debate a respeito da importância da DUDH, de forma mais específica, e dos processos internacionais em matéria de direitos humanos, de forma mais alargada, depende de que se compreenda como os direitos humanos, enquanto *issue-area*, desestabiliza o edifício tradicional da política internacional e do direito. Além do atrito entre direitos humanos e soberania estatal, a área de direitos humanos, diferente de áreas tradicionais como a economia ou segurança, não tem como preocupação central a regulamentação das relações interestatais. Sua preocupação peculiar se coloca muito mais sobre o modo com o tratamento dispensado pelos Estados a seus próprios cidadãos e cidadãs. Essa pretensão não é trivial, pois é ela que faz com que as temáticas, os processos e as instituições de direitos humanos coloquem sob holofotes internacionais a relação governante-governado, binômio essencial da soberania estatal.

Diferindo, assim, de outras organizações e regimes, o propósito de organizações e regimes internacionais de direitos humanos, em última instância, é o empoderamento de indivíduos e grupos. É justamente por esse tipo de perturbação ao desenho tradicional da realidade internacional que a temática de direitos humanos veda, por exemplo, que a noção de reciprocidade seja publicamente evocada por negociadores internacionais. Nesse sentido, diferentemente, por exemplo, de uma negociação tarifária, o representante de um Estado não pode condicionar o tratamento digno aos seus próprios cidadãos e cidadãs ao tratamento que outros Estados venham por ventura dispensar às suas respectivas populações.

Finalmente, a arquitetura tradicionalmente estatocêntrica do campo de Relações Internacionais é questionada pelo potencial de aglutinação de entes não-estatais em volta dos debates e processos internacionais de direitos humanos. Muito se discute, também, a eficácia horizontal dos direitos humanos e a possibilidade de essas normas internacionais aplicarem-se não somente à relação entre Estados e pessoas, mas também às atividades de empresas e outros entes privados transnacionais. Exemplo desse alargamento de foco foi a aprovação, em 2011, dos Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos pelo Conselho de Direitos Humanos da ONU, seguida da criação do grupo de trabalho no tema, que funciona no âmbito dos procedimentos especiais com mandato temático. Com a proliferação de cortes, órgãos de especialistas, mecanismos e sistemas de direitos humanos, nacional, transnacional e globalmente, aumenta também a chance de colisões entre as diversas ordens normativas, atraídas por problemas comuns e cada vez mais compartilhados pela sociedade mundial.

Essas são todas questões prementes que a academia, profissionais, ativistas e demais *stakeholders* precisam enfrentar cotidianamente, as quais, ademais, têm grande chance de tornarem-se cada vez mais frequentes na sociedade globalizada. Por tudo isso, os sistemas, mecanismos e normativas de direitos humanos são uma área de trabalho e de pesquisa com gigantesco potencial contemporaneamente. Um passo essencial, portanto, para a proliferação dos debates sobre direitos humanos nas Relações Internacionais no Brasil é visibilizar essas peculiaridades. Mais do que isso, é reconhecer que parte importante da singularidade do campo internacional dos direitos humanos decorre, na sua origem, da estatura moral e do alcance normativo obtidos pela DUDH.

O reconhecimento dessas inescapáveis complexidades é indispensável para que a agenda de pesquisa sobre as questões de direitos humanos na realidade internacional consiga fugir, de um lado, da teleologia progressista, e, de outro, do fatalismo inexorável, a fim de avançar e entender, de fato, sob quais condições o uso das normas e construção dos mecanismos podem gerar impactos reais no gozo de direitos pelas pessoas e grupos. Em vez de alimentar debates entre leituras otimistas e pessimistas sobre o cumprimento ou não das promessas inscritas na linguagem dos direitos humanos, urge entender, no emaranhado de distintas

dinâmicas sociais, políticas e econômicas, quais os contextos e usos capazes de conectar esses artefatos jurídicos e morais às realidades do sofrimento humano e aos reclamos de vítimas e grupos marginalizados, enfrentando as barbáries do poder e práticas desumanizantes.

Setenta anos após a adoção da DUDH, ainda há muito a ser feito e muitas questões a serem amadurecidas e encaradas no processo de efetivação dos direitos humanos, em todas as partes do mundo. Nessas últimas sete décadas, debates avançaram e começaram a fazer eles próprios parte da semântica internacional em torno dos direitos humanos, como é o caso da múltipla e diversa gama de críticas pós-coloniais e terceiro-mundistas, dos feminismos e da discussão em torno da orientação sexual, identidade e expressão de gênero e características sexuais. Não obstante, os obstáculos ainda são muitos e cada vez mais complexos. Eles percorrem desde as variadas compreensões e interpretações que existem em torno dos direitos humanos, sua hermenêutica e normatização, ao questionamento, da parte de atores estatais ou não-estatais, quanto a sua pertinência, relevância ou parcialidade. Esses debates ainda passam também pela crescente tendência à exploração da semântica dos direitos humanos pela economia ou pela política em uma sociedade mundial ao mesmo tempo globalizada, mas não necessariamente equânime.

Nesse sentido, a promoção dos direitos humanos tem sido crescentemente contestada e resistida por atores que mobilizam recursos materiais, sociais, culturais e ideológicos dentro da política doméstica dos seus países, mas também em redes e articulações transnacionais, produzindo importantes impactos sobre instâncias e fóruns internacionais. Em algumas situações, esses grupos exploram ideias e enquadramentos normativos que apelam a sentimentos e valores nativistas, argumentos mais tradicionais de soberania ou, até mesmo, reinterpretam demandas por direitos em outras chaves explicativas. Na América Latina, por exemplo, tem ganhado maior proeminência o discurso que questiona a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, conferindo também maior proeminência ao direito à segurança em relação a garantias e liberdades individuais. Em muitas áreas e temas, a presença e força desses atores são parte de tendências ou situações observadas como retrocessos ou paralisias, o que nos afasta da imagem tradicional

da já clássica literatura sobre o "modelo espiral", segundo a qual haveria um aprofundamento progressivo da cascata de normas de direitos humanos como resultado do avanço da persuasão e socialização dos Estados.

Independentemente desses desafios, resta a convicção, nestes 70 anos da DUDH, de que os direitos humanos, além de estarem em permanente transformação, são eles próprios um importante mecanismo – com alto poder de adaptação – para que as diversas instâncias globais possam dar respostas à altura da complexidade exigida atualmente pelas sociedades. As questões trazidas pelo nosso século não permitem mais que se faça ou se fale sobre política, economia, cultura, moralidade ou religião como dimensões ensimesmadas e herméticas – e os direitos humanos são parte fundamental da abertura dessas frentes de diálogo, mesmo e especialmente em tempos difíceis, promovendo entrelaçamentos, acoplamentos e estruturas para o aprendizado recíproco.

Nesse contexto, os artigos do Dossiê "*Direitos Humanos & Relações Internacionais: Os 70 Anos Da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018)*", em seu conjunto, contribuem para promover maior conhecimento sobre o significado e o impacto da DUDH para a vida de pessoas em todo o mundo, para engajar diversos atores no debate em torno da proteção e da promoção dos direitos humanos, e para refletir sobre o estado atual dos direitos humanos, sopesando desafios e oportunidades.

Para tanto, o dossiê conta com oito artigos que tratam dos direitos humanos na política internacional por diversos ângulos. O primeiro deles, de autoria de *Alex Lara Martins, Alfredo Costa* e *Leonardo Machado Palhares*, discute em que medida estudantes do ensino médio de uma instituição do Vale do Jequitinhonha compreenderam e se engajaram em temas de direitos humanos a partir de suas experiências em simulações de comitês da ONU.

Ainda na seara de educação em direitos humanos, o artigo de *Virgínia Santiago dos Santos Góes* examina, a partir de um olhar teórico e crítico, as possibilidades de que os direitos humanos sejam reelaborados mediante um diálogo intercultural, sendo a educação uma das principais dimensões desse projeto emancipatório, tanto do ponto de vista conceitual quanto empírico.

Julia Bertino Moreira e *Janine Hadassa Oliveira Marques de Borba* discutem as relações entre o regime internacional de direitos humanos, ancorado na DUDH de 1948, e o regime internacional relativo aos refugiados, cujo documento de origem é a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. As autoras argumentam que a Convenção, ao listar os motivos de perseguição individualizada, privilegiam os direitos civis e políticos, em ressonância à DUDH, e, em virtude disso, negligencia relativamente os direitos econômicos, sociais e culturais como fundamentos para caracterizar a situação de perseguição.

Também tratando, de certa forma, dos alcances do sistema internacional de direitos humanos, *Iara Rocha Guimarães, Thaís Maria Delarisse* e *Cristina Yumie Aoki Inoue* colocam em discussão a trajetória política e institucional no contexto da ONU que permitiu que o meio ambiente saudável fosse crescentemente considerado um direito humano. Nesse sentido, as autoras apontam a justaposição das agendas de meio ambiente e direitos humanos e discutem as estratégias elaboradas pela ONU para tentar promover essa sinergia entre os dois campos, notadamente a partir do conceito de desenvolvimento sustentável.

A população LGBTI e suas lutas internacionais estão atualmente em destaque quando se pensa a respeito da plasticidade da linguagem dos direitos humanos e do caráter dinâmico e disputado que envolve seus significados. Nesse sentido, *Fernanda Luíza Silva de Medeiros* e *Pedro Henrique Dias Alves Bernardes* evidenciam, de maneira analítica, como movimentos sociais, dotados de perspectiva estratégica, vêm (apenas parcialmente) conseguindo instituir internacionalmente os direitos da população LGBTI como direitos humanos.

Sendo o olhar sobre o chamado Sul Global e sobre as suas interações internas cada vez mais indispensável para pensar as possibilidades e os desafios do regime internacional de direitos humanos, *Gilberto Rodrigues* e *Tadeu Morato Maciel* analisam o tratamento dispensado pelo Brasil, ator central do Sul Global, à Cooperação Sul-Sul em direitos humanos desde 2003. A análise recai especialmente sobre o período Lula-Dilma (2003-2016), mas também chega ao período do governo Temer.

Conforme dito mais acima, a DUDH, em seu 70º aniversário, é o documento central do regime internacional de direitos humanos. E apesar de ser uma declaração e não um tratado, há fortes argumentos entre os estudiosos do campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos no sentido de que, sim, a DUDH tem força vinculante. *Luciano Meneguetti Pereira* e *Renato Alexandre da Silva Freitas* recuperam desde o processo preparatório até a estatura moral atual da DUDH a fim de evidenciar os argumentos que permitem captar sua natureza e força vinculante.

Parte importante da força das normas internacionais de direitos humanos deve-se à capacidade dos atores de mobilizá-las transnacionalmente. Nesse sentido, *Gabriel Roberto Dauer* apresenta as estratégias de denúncia das Mães da Praça de Maio, durante a ditadura militar argentina, em sua interação com a Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires, concluindo que o governo Carter era mais suscetível à incidência do grupo quando comparado ao seu sucessor Ronald Reagan.

Por fim, o dossiê se encerra com um artigo de *Michael Doyle* e *Gustavo Carlos Macedo* a respeito de como a ONU vem lidando com a – cada vez mais importante – questão da mobilidade internacional. Analisando, de forma detida, como o Brasil vem se comportando na agenda de migração e refúgio no seio da ONU, os autores culminam em uma reflexão atual acerca do potencial do *Model International Mobility Convention* para as aspirações brasileiras em matéria de mobilidade internacional.

Por último, mas não menos importante, agradecemos Marina Monzillo de Almeida Costa, autora da linda obra que ilustra a capa desta edição. A artista e estudante foi a vencedora do concurso de ilustrações em comemoração aos 70 anos da DUDH promovido pela ONU Brasil em escolas de Ensino Médio e Fundamental de diferentes regiões do país.

Esperamos que este número da *Monções*, lançado em parceria com a ONU Brasil no ano no qual a DUDH completa seu 70º aniversário, contribua para adensar os debates sobre direitos humanos na área de Relações Internacionais no Brasil e promover tais direitos em nossas realidades.

Boa leitura!

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

CIDADANIA GLOBAL E DIREITOS HUMANOS: EFEITOS EDUCACIONAIS DO DESENVOLVIMENTO DE SIMULAÇÃO DA ONU NO VALE DO JEQUITINHONHA

ALEX LARA MARTINS
Professor Doutor do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Campus Almenara.

ALFREDO COSTA
Professor Doutor do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Campus Almenara.

LEONARDO MACHADO PALHARES
Diretor de Ensino do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, Campus Almenara, e doutorando em História pela Universidade de Évora.

RESUMO: O objetivo do artigo é identificar o nível de compreensão e engajamento dos estudantes de nível médio sobre temas relacionados aos Direitos Humanos, resultantes da experiência político-pedagógica de simulação de comitês da Organização das Nações Unidas (ONU). Este projeto está em consonância com os programas da ONU de disseminação de pautas relacionadas aos Direitos Humanos. O estudo ambientou-se durante o projeto de ensino IFMUNDO, realizado em uma instituição de ensino do Vale do Jequitinhonha. Buscou-se evidenciar de forma descritiva o conhecimento dos estudantes acerca dos temas propostos, desenvolvendo uma abordagem quantitativa, por meio da análise de uma amostra da população total dos estudantes dos cursos de Ensino Médio. O instrumento de pesquisa utilizado foi o questionário estruturado, com a escolha do método de coleta de dados. A aplicação do questionário deu-se em duas campanhas, antes e após a culminância do evento. Conclui-se que este instrumento pedagógico é capaz de disseminar a consciência de cidadania global e de potencializar competências e habilidades que respondam aos desafios para a efetivação dos Direitos Humanos.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos. Pedagogia de Simulação. IFMUNDO.

GLOBAL CITIZENSHIP AND HUMAN RIGHTS: EDUCATIONAL EFFECTS OF A UNITED NATIONS SIMULATION IN THE JEQUITINHONHA VALLEY (MINAS GERAIS, BRAZIL)

ABSTRACT: The aim of the paper is to identify the level of understanding and engagement of middle school students on human rights issues, based in its experience at a political-pedagogical practice of simulation of the United Nation committees. This project stands by the UN guidelines for Human Rights worldwide diffusion. The study took place during the IFMUNDO project, held at an education

institution in the Jequitinhonha Valley, Brazil. Its main purpose is to provide descriptive evidences of the middle school student's knowledge level variation about the UN themes, through a quantitative approach using a structured questionnaire, which was applied in two campaigns, before and after the conclusion of the experience. It is concluded that the UN Simulation practice as a pedagogical tool is capable to disseminate the awareness of global citizenship and to increase skills and abilities that responds to the challenges for the diffusion of Human Rights.

KEYWORDS: Human Rights. Simulation Pedagogy. IFMUNDO.

1. Introdução

Em cumprimento ao plano de ação desenvolvido durante a Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (2004), a Organização das Nações Unidas (ONU) estabeleceu o Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos (World Programme for Human Rights Education), dividido em três fases de implantação. Durante a primeira fase (2005-2009), criaram-se estratégias pedagógicas relacionadas aos Direitos Humanos que pudessem ser adotadas pelos sistemas de ensino dos níveis fundamental e médio - no Brasil denominado Educação Básica. Na segunda fase (2010-2014), instituíram-se programas de treinamento para professores e estudantes de cursos de graduação (licenciaturas, bacharelados e tecnólogos), para membros da sociedade civil e oficiais do governo. A terceira fase do programa (2015-2019) está criando recursos de treinamento para os profissionais da mídia e fomentando editoriais de revistas científicas, de modo a potencializar a divulgação dos resultados obtidos nas fases anteriores (UNGA, 2004, 2005). Além de formar profissionais preparados para disseminar o conhecimento sobre as temáticas relacionadas aos Direitos Humanos e de produzir material bibliográfico de apoio, o Programa induziu as instituições de ensino a criarem mecanismos capazes de efetivar a sua agenda, seja por meio da atualização dos currículos, seja através da criação de ferramentas pedagógicas específicas.

Um dos instrumentos político-pedagógicos utilizado para disseminar valores e conceitos consoantes aos Direitos Humanos é a pedagogia de simulação de organizações, que consiste em simular o funcionamento de agências, organismos e instituições nacionais e internacionais, com os objetivos de promover e vivenciar práticas parlamentares, de discutir e debater ideias em ambiente público, de promover o desenvolvimento acadêmico, a percepção geopolítica e o engajamento

dos participantes em problemáticas globais. As simulações podem ocorrer em ambiente competitivo, em que os times concorrentes testam as suas habilidades para resolver questões de ordem jurídica, como a competição Jean Pictet (LANORD; DEYRA, 1995), ou em ambiente colaborativo, em que o grupo busca uma solução comum, que beneficie ao máximo os membros envolvidos pela situação.

As atividades dos modelos de simulação pautam-se pelas orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que promove a cultura da paz, da democracia e da cooperação mundial através do fortalecimento da educação escolar (SHULTZ; GUIMARÃES-IOSIF, 2009; MARUM, 2016). Esses aspectos foram reforçados pela conferência Rio-92 e pela Agenda 21, sob a perspectiva da sustentabilidade econômica e ambiental (FREIRE, 2007). Baseiam-se, também, nos princípios elencados pela Agenda Educação 2030, especialmente o Objetivo 4, que prevê a garantia fundamental da educação enquanto um direito humano e um bem público instituidor da paz, da diversidade cultural, do desenvolvimento sustentável e das igualdades sociais e de gênero (ONU, 2015, p. 6).

Reiteradas vezes a ONU apontou e reforçou a necessidade do desenvolvimento de ações de aprimoramento do fazer educacional capazes de contribuir para ampliar a capacidade de transformação das realidades locais, regionais e nacionais por meio de iniciativas da própria comunidade escolar. Nesta perspectiva, Dowbor (2009) evidencia que a promoção de uma educação voltada ao desenvolvimento local pressupõe educadores que não forneçam apenas o conjunto básico de conhecimentos do ementário escolar, mas educadores que transcendam e articulem as necessidades do próprio local e os conhecimentos correspondentes para supri-las. Por consequência, eles atuariam para transformar a condição do educando, de mero espectador passivo que adquire informações, para alguém que desenvolva a capacidade de agente da transformação social no meio em que vive. Para torná-lo possível, a UNESCO propõe a implementação nas escolas da Educação para a Cidadania Global (ECG). Esta metodologia busca desenvolver nos estudantes - a partir de suas habilidades cognitivas, socioemocionais e comportamentais - sentimentos e percepções vinculados à noção de pertencimento a uma comunidade que supera as fronteiras nacionais e que traz a noção humanidade como fundamento comum a todos os indivíduos (UNESCO, 2016a).

Os cidadãos globais são definidos pela UNESCO como aqueles indivíduos capazes de pensar e agir visando a promoção de um mundo mais justo, pacífico e sustentável, com respeito aos direitos humanos, à justiça social, à diversidade, à igualdade de gênero e à sustentabilidade ambiental (UNESCO, 2016b). A sua formação é facilitada pela existência de um ambiente aberto aos valores universais e pela prática de pedagogias transformadoras (UNESCO, 2015).

Freire (2007) esclarece que a preparação dos estudantes para uma sociedade global exige a mudança do paradigma escolar de maneira que se possa associar as pesquisas às práticas letivas. Também chama a atenção para a necessidade de se formar e aperfeiçoar professores tornando-os capazes de compreender as próprias práticas educacionais, o que os habilitaria a atuar para que os educandos reconheçam as diferentes maneiras pelas quais o desenvolvimento local pode ter efeitos globais e, ao mesmo tempo, para que resistam aos efeitos da globalização massificada em suas vidas. O filósofo Edgar Morin (2015, p. 201) defende que uma reforma do sistema educacional que responda às complexas questões contemporâneas depende de uma reforma preliminar do pensamento, em que os sujeitos deixem de ser reprodutores de informação. Neste contexto, aceita-se o desafio de superação definido por Marum (2016) como aquele de maior relevância atual, qual seja, o de ressignificar o espaço escolar e as relações de aprendizagem.

Os modelos de simulação da ONU apresentam-se como metodologias de vanguarda para alcançar esse objetivo, pois abrangem tanto a reflexão sobre temas que preocupam a população global, quanto sobre o modo pelo qual políticas globais interferem em questões regionais. Estimula-se, ainda, a solidariedade, o respeito e a empatia em relação a outros povos, com foco na dicotomia sociológica entre minorias e maiorias, e nos conceitos de alteridade e educação para a diversidade. O contato com essas temáticas pode ser facilitado pela promoção de atividades e vivências pedagógicas inter e transdisciplinares que contribuam para o aprimoramento da capacidade cognitiva dos estudantes, incluindo habilidades para organização e exposição das suas ideias.

Com a intenção de implementar as práticas pedagógicas convergentes com o Programa da ONU, capazes de promover os quatro pilares definidos pela UNESCO para uma educação de qualidade (aprender a ser, aprender a aprender, aprender a fazer e aprender a conviver juntos), promoveu-se no Instituto Federal do

Norte de Minas Gerais (IFNMG) - Almenara, Vale do Jequitinhonha - um projeto de ensino de simulação de comitês da ONU denominado IFMUNDO, que abrange a formação da cidadania global, a inclusão e a justiça social, o reconhecimento das riquezas e identidades culturais. As temáticas deste projeto de ensino incorporam o papel da ONU na resolução dos problemas mundiais, bem como a importância dos direitos humanos, a democracia e tolerância, a aprendizagem intercultural, e o meio ambiente e desenvolvimento sustentável, que são eixos norteadores do projeto.

Assim, este artigo apresenta o resultado da investigação sobre os impactos positivos e negativos na percepção de conhecimento dos estudantes do ensino médio a respeito dos cinco temas-alvo do modelo de simulação: questões gerais sobre o modelo, conhecimentos específicos sobre os comitês da ONU, percepção sobre conflitos internacionais e papel da ONU, engajamento do estudante em relação ao evento e percepção sobre o envolvimento da comunidade escolar.

Essa pesquisa aponta um dos caminhos para suprir a lacuna1 nos estudos acerca das metodologias de ensino e processos de conhecimento científico no campo da pedagogia das simulações organizacionais, especialmente no que diz respeito ao público concluinte do Ensino Básico. Em conformidade com a metodologia de McAvoy & Hess (2013), far-se-á o exame, por meio do modelo de pesquisa descritivo-explicativa, de quanto a simulação de organização da ONU pode criar um ambiente em que os jovens possam se engajar em atividades que envolvam reflexão e modificação social e política, especialmente na microrregião do Baixo Jequitinhonha - área de abrangência do IFNMG Campus Almenara.

2. Referencial Teórico

O pressuposto da ECG é que a construção dos saberes escolares deve romper com os modelos bancários e fragmentados. Os saberes têm que ser trabalhados dentro de um contexto significativo e integrados por meio de

[1] O levantamento bibliográfico realizado revelou uma série de publicações de relatos de experiência e de avaliações qualitativas do desempenho da metodologia de simulação de comitês da ONU, sem, contudo, imersão sistemática quantitativa capaz de traduzir em números a eficácia da metodologia. Exceção para Valadares Vasconcelos (2015), que descreve os impactos dos procedimentos metodológicos do Concurso Nacional Sistemas Interamericano e Internacional de Direitos Humanos (CNSIDH). É esta a lacuna que se busca preencher aqui.

projetos/temas interdisciplinares. A escola, por exemplo, lida com indivíduos cujas histórias são heterogêneas, podendo sofrer interferências do contexto socioeconômico e das condições fisiológicas e psicológicas. Nesse caso, o que podemos fazer é buscar por pedagogias transformadoras e alternativas metodológicas que permitam aos estudantes a apropriação da realidade e a solução de problemas. Isso significa a concessão de procedimentos capazes de desenvolver a capacidade do estudante de usar os seus recursos cognitivos e os seus conhecimentos para dar respostas a situações variadas.

Por meio da ECG, o educando tem a oportunidade de se envolver em atividades cujo objetivo é a resolução de problemas e a superação de obstáculos. Essa estratégia didática parte do princípio de que um problema é "uma situação que um indivíduo ou grupo quer ou precisa resolver e para a qual não dispõe de um caminho rápido e direto que o leve à solução" (LESTER, 1983 apud POZO, 1998, p. 15). Para ser competente quanto à capacidade de superar os obstáculos, ele deve ser capaz de manipular as seguintes habilidades:

- Escolher o tipo de procedimento mais adequado, considerando as características da situação;
- Aplicar seus conhecimentos na busca de soluções para problemas concretos;
- Progredir, sucessivamente, em suas aprendizagens;
- Elaborar estratégias ou se apropriar de procedimentos necessários à construção de respostas;
- Elaborar novas ideias e desenvolver habilidades diversificadas de acordo com o tipo de problema;
- Construir estratégias de resolução para uso em novas situações-problema.

Em uma situação-problema, o objetivo pedagógico principal encontra-se no obstáculo a ser vencido e não na tarefa propriamente dita. Por essa razão, o problema deve ser elaborado a partir das possibilidades cognitivas dos estudantes e dos objetivos que se quer alcançar.

Nos modelos de simulação da ONU são apresentadas situações-problema mundiais contemporâneos, o que exige que cada estudante pense sua resolução sob a perspectiva socioeconômica e cultural do país que representa. Em seguida, espera-se que eles construam, a partir do diálogo, soluções que atendam às partes e aos interesses múltiplos do debate. Vislumbra-se, assim, a construção de educação pelo e para o diálogo. Mas, o que é o diálogo? O físico David Bohm (2011) o definiu como um movimento em que o indivíduo discorre, sem medo, sobre uma ideia, um conceito ou um interesse. O diálogo é movido, portanto, pela crença que o "eu" só existe na relação aberta com o "outro". Esta definição pressupõe que o diálogo é o princípio máximo da convivência entre os povos, por isso ele também é o princípio orientador das simulações.

A resolução das situações-problema deve levar em consideração os conhecimentos prévios que os estudantes trazem. As concepções prévias, mesmo que não tenham âncora em hipóteses cientificamente testadas, devem ser vistas como momentos particulares no processo de reconstrução do conhecimento. É por meio delas que o educando entra em contato com o problema proposto e questiona tanto os seus conhecimentos prévios quanto o conteúdo formal ao qual fora exposto. No caso das simulações da ONU, observa-se a ampliação do conjunto de tais questionamentos, pois, ao representar determinadas culturas ou perspectivas sociais, exige-se o reconhecimento das diferenças e o desenvolvimento da capacidade de observar o mundo como "o outro". Não é incomum que, ao longo desse exercício, as novas perspectivas absorvidas entrem em conflito com as suas construções sociais anteriores.

Concebida dessa forma, as situações-problema parecem responder a alguns desafios que constituem o ensino na atualidade, compondo diferentes funções:

- A função motivadora, que gera a vontade de aprender diante do enigma apresentado; mobiliza o pensamento do estudante na busca de soluções;
- A função didática, que tem como objetivo a apropriação de diversos saberes; possibilita a integração dos conteúdos;

- A função emancipadora, que constitui um espaço de elaboração e reelaboração de procedimentos eficazes à resolução dos problemas propostos.

Essa forma de desenvolver os conteúdos pode acontecer em várias situações de aprendizagem. Em alguns momentos, os estudantes são convidados a buscar soluções para um problema usando de seus próprios recursos cognitivos. Em outros momentos, a situação-problema é proposta para um grupo de estudantes, de forma que a solução seja uma busca coletiva que possibilite a troca de conhecimentos e experiências. Nesta perspectiva, entende-se que

> (...) o caminho do conhecimento implica busca e aprofundamento das relações que seja possível estabelecer em torno de um tema, relações tanto procedimentais como disciplinares; mas também do desenvolvimento da capacidade de propor-se problemas, de aprender a utilizar fontes de informações contrapostas ou complementares, e saber que todo ponto de chegada constitui em si um novo ponto de partida (Hernández, 1998, p. 48).

Uma das hipóteses deste trabalho é que as atividades de simulação de comitês da ONU respondem satisfatoriamente aos desafios da ECG. Os modelos de organização são instrumentos político-pedagógicos que tratam de questões locais, regionais, nacionais ou globais através da simulação do funcionamento de organismos, agências, instituições e governos. Trata-se de um grande jogo de interpretação de papéis (Role-playing game) organizado a partir de comitês, cujos participantes representam uma posição política específica, debatendo e negociando, dentro de uma arena controlada, questões globalmente relevantes. Estudos de caso mostram que essas experiências de simulação majoram o interesse político e o sentimento de cidadania entre os participantes, isto é, a noção de que o indivíduo deve participar ativamente das mudanças sociais (MCAVOY; HESS, 2013).

Os modelos de simulação da ONU são os mais disseminados no mundo. A pedagogia da simulação gerencial surgiu no final da década de 1950, como uma maneira de compreender e praticar a realidade das organizações gerenciais. De início, essa proposta pedagógica foi implementada nos cursos de administração de empresas. Desde então as próprias associações internacionais desenvolvem pesquisas e simulações sobre o seu próprio funcionamento. No Brasil, o estímulo do Ministério da Educação a novas metodologias de ensino e aprendizagem nos cursos

de ensino superior, durante a década de 1990, incitou o crescimento do número de simulações organizacionais (DE PAULA et al., 2011). Além disso, o próprio Programa Mundial para a Educação em Direitos Humanos da ONU fomentou projetos deste tipo, com o Programa de Escolas Associadas vinculadas à UNESCO.

Embora sejam predominantes em escolas onde os estudantes possuem maior poder aquisitivo, estes programas têm conquistado a adesão de escolas em locais periféricos (LEVY, 2016). De acordo com Teixeira & Teixeira (1998), esses programas possibilitam aos participantes exercitar habilidades relacionadas à solução de problemas e competências relacionadas ao autodesenvolvimento. Como instrumento pedagógico, pode servir como forma de inclusão sócio-política, de modo a frutificar entre os estudantes a mentalidade cooperativa, que vise a paz, promova os direitos humanos e auxilie no desenvolvimento social, através de práticas sustentáveis (ONU, 2015). Os comitês simulados durante o IFMUNDO foram os seguintes:

1. Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), cujas questões fundamentais foram a erradicação da fome e a insegurança alimentar. Essa agência trabalhou de maneira coordenada com a Organização Mundial da Saúde (OMS). O tema gerador deste comitê conjunto foi *Impactos do uso de Transgênicos e Agrotóxicos*.
2. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Tendo em vista a disparidade entre as políticas socioeducacionais entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, simulou-se o tema proposto por essa agência em 2016: *Inovação e internacionalização da Educação*.
3. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), órgão vinculado à ONU Meio Ambiente, responsável por promover a conservação do meio ambiente e o uso eficiente de recursos no contexto do desenvolvimento sustentável. Considerando o sexto Objetivo da Agenda 2030, que versa sobre a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todas e todos, este comitê discutiu as formas de uso sustentável e eficiente da água, a partir do tema *Água potável e saneamento.*

4. Organização Mundial do Turismo (OMT), que é responsável por liderar e promover o Ano Internacional de *Turismo Sustentável para o Desenvolvimento*, a partir dos três pilares da sustentabilidade – econômico, social e ambiental. O comitê da OMT liderou a iniciativa no Sistema ONU, promovendo maior conscientização sobre os patrimônios cultural e ambiental das diversas civilizações.

5. Organização Mundial do Comércio (OMC), que define regras globais de comércio, com os princípios da concorrência leal e do tratamento diferenciado a países em desenvolvimento. Este comitê trabalhou conjuntamente com a Organização Internacional do Trabalho (OIT) para discutir, desenvolver e implementar políticas coerentes dentro do tema *Igualdade de gênero no trabalho*.

6. Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que zela pela manutenção da paz e segurança dos países, cujas resoluções podem ser impositivas ou recomendativas. A Anistia Internacional vem pressionando, desde 2014, os governos de todo o mundo a pactuarem com o Tratado Internacional Sobre o Comércio de Armas. Por isso, o tema do comitê foi *Controle de Armas.*

O quadro 1 traz uma relação dos dez mais relevantes modelos de simulação da ONU no Brasil[2], segundo critérios de antiguidade, abrangência, número de comitês e tamanho do público atendido. Verifica-se que a maior parte deles acontece na região sudeste (06), e que duram entre quatro e cinco dias. Possuem média de 390 participantes, sendo a MiniONU a simulação de maior vulto, com média de mil participantes, seguida pela PoliONU, com 600. De modo geral, as simulações atendem aos níveis médio e superior, e possuem média de nove comitês, com destaque para MiniONU (20) e PoliONU (12) a mais antiga das simulações é a Americas Model United Nations (AMUN), com primeira edição em 1998, e a mais nova é a São Paulo Model United Nations (SPMUN), em atividade desde 2009.

[2] A consulta ao verbete "Modelo de Organizações Internacionais" na Wikipédia exibe a relação e descrição de 32 simulações abertas e de 20 internas registradas no Brasil, ainda que se estime que este número seja muito maior.

Quadro 01: Dez modelos de simulação da ONU mais relevantes no Brasil em ordem de antiguidade.

Nome do projeto	Instituição organizadora	Local	Público	Simulação	Duração	Implantação	Nº Participantes (Média)	Nº Comitês (Média)
Americas Model United Nations (AMUN)	Universidade de Brasília	Brasília (DF)	Ensinos Fundamental, Médio e Superior	Organização da Nações Unidas	05 dias	1998	250	9
MINIONU	Pontifícia Universidade Católica - Minas Gerais	Belo Horizonte (MG)	Ensino Médio	Organização das Nações Unidas	4 dias	2000	1000	20
Modelos Simulações de Organizações Internacionais (SOI)	Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Natal (RN)	Ensino Médio e Superior	Tribunais Internacionais	5 dias	2001	400	9
Model United Nations (MUN-UFRGS)	Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Porto Alegre	Porto Alegre (RS)	Ensino Superior	Organização da Nações Unidas	5 dias	2003	200	7
ONU Jr	Universidade Federal Fluminense	Niterói (RJ)	Ensino Médio	Organização da Nações Unidas	5 dias	2003	350	9
Simulação da Organização das Nações Unidas (SONU)	Universidade Federal do Ceará e Universidade Federal de Fortaleza	Fortaleza (CE)	Ensino Superior	Organização da Nações Unidas	4 dias	2004	350	8
Modelo Intercolegial de Relações Internacionais (MIRIN)	Potifícia Universidade Católica-Rio de Janeiro	Rio de Janeiro (RJ)	Ensino Médio e Superior	Organismos Internacionais	5 dias	2004	400	8
United Nations Model of São Paulo (UNSP)	Universidade do Estado de São Paulo - Franca (SP)	Franca (SP)	Ensino Superior	Organização da Nações Unidas	4 dias	2005	150	4
PoliONU	Colégio Poliedro-São Paulo	São Paulo (SP)	Ensino Médio	Organização das Nações Unidas	4 dias	2005	600	12
São Paulo Model United Nations (SPMUN)	Universidade de São Paulo	São Paulo (SP)	Ensino Médio e Superior	Organização das Nações Unidas	5 dias	2009	200	8

Fonte: elaboração dos autores

A construção do material didático para apoio à simulação é feita por educadores e estudantes. Os guias de estudo são orientados para abarcar a perspectiva de interação com os saberes escolares, o que acarreta na reflexão ativa sobre os lugares do docente e do discente no processo educacional. Assim, cabe ao docente abandonar o papel de transmissor de conteúdos para se transformar num pesquisador-colaborador. O estudante, por sua vez, vê-se obrigado a transgredir a passividade e interagir no processo, construindo sentidos para o conhecimento. Em suma, acredita-se que a proposta por modelos de simulação da ONU incorpora as seguintes máximas:

- A relação de ensino e aprendizagem encaminha-se para a significação. Novos significados reconfiguram a rede de crenças do indivíduo, enriquecendo a sua visão de mundo.

- Os estágios do conhecimento são um critério de referência, isto é, o movimento de construção dos conhecimentos é, via de regra, resultante da inserção do educando na sociedade e nas relações culturais que vive.
- As “bagagens” teóricas e de vida dos estudantes devem ser integradas no processo educacional. Uma vez que os estudantes não aprendem da mesma maneira, o sentido de diversidade da educação deve ser buscado em oposição aos modelos que criam generalizações para a aprendizagem.

Saliente-se, contudo, que o conhecimento só se torna significativo se não for concebido de forma linear. Como ratifica Hernández (1998), a estratégia de se trabalhar em projetos é uma das formas para promover o processo de aprendizagem não linear, pois o significante para o processo de ensino é a possibilidade de estabelecer critérios tangíveis de acompanhamento de objetivos de aprendizagem. Além de Hernández, com a organização metodológica nos projetos de trabalho, destaca-se, também, o conjunto de metodologias ativas nas quais, além do protagonismo dos estudantes nas escolhas e percursos de ensino, tem vulto o uso de novas tecnologias e estratégias de trabalhos individuais e em grupo, de forma a desenvolver habilidades múltiplas na educação (MORÁN, 2015).

3. Metodologia

Tendo em vista que o trabalho consiste em averiguar os impactos positivos e negativos da simulação da ONU pelo projeto IFMUNDO, a descrição dos aspectos metodológicos se restringirá às estratégias para o levantamento e a análise das percepções dos estudantes. Entretanto, para que melhor se compreendam as circunstâncias em que os questionários foram aplicados, apresenta-se abaixo, de maneira sequencial, as etapas de construção e realização da simulação:

1. Participação de dez estudantes do IFNMG Campus Almenara na Mini-ONU, em Belo Horizonte (MG), em outubro de 2016. A experiência adquirida por esses estudantes os habilitou a atuarem no IFMUNDO como diretores de comitês.

2. Elaboração do projeto IFMUNDO - ensino, pesquisa e extensão, e protocolo na instituição de ensino em março de 2017.
3. Divisão das turmas do ensino médio em delegações de 10 a 15 estudantes, e, em embaixadas, com atribuição de países por meio de sorteio, em abril de 2017.
4. **Aplicação da primeira rodada de questionários,** em abril de 2017**.**
5. Realização de seminários e simulações curtas em sala de aula para familiarizar os estudantes com as regras da simulação, entre abril e maio de 2017.
6. Realização do evento com realização de rodadas dos comitês e exposição das embaixadas, em junho de 2017.
7. **Aplicação da segunda rodada questionários, em junho de 2017.**
8. Organização, tabulação, processamento dos resultados do questionário, análise e discussão dos resultados, entre agosto e dezembro de 2017.

Esclareça-se que a escolha pela divisão das delegações em comitês e embaixadas foi uma estratégia utilizada para garantir a participação total dos estudantes do ensino médio em ações voltadas ao estímulo e ao desenvolvimento de pesquisas sobre aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais dos países envolvidos nos comitês. Nos comitês os estudantes participaram da simulação efetiva, enquanto as embaixadas funcionaram como uma feira de cultura em que cada delegação é representada em um estande (Fotos 01 e 02).



Foto 1: Simulação do comitê da Organização Mundial do Turismo (OMT).



Foto 2: Estande da delegação do Egito.

Conforme Gil (2010), a pesquisa descritiva tem como finalidade descrever as diversas características apresentadas em uma realidade, enquanto a pesquisa explicativa procura evidenciar os fatores que contribuem para a ocorrência de determinado fenômeno. De modo geral, a abordagem qualitativa procura descrever significados que são socialmente construídos e que assumem uma dimensão subjetiva. Enfatiza-se, portanto, os processos, os discursos e conteúdos nas interações sociais. Já a abordagem quantitativa busca descrever os significados da realidade estudada de forma objetiva, permitindo uma análise focalizada, pontual e estruturada dos dados. Triola (1999) e Rogerson (2012) demonstram, neste contexto, que os modelos estatísticos são componentes essenciais do método científico, pois permitem a realização de generalizações a partir de um grande conjunto de evidências, que por sua vez servem de suporte à elaboração de modelos teóricos.

Optou-se por mensurar a percepção dos estudantes sobre a qualidade do evento por meio da aplicação de um survey, de caráter quantitativo, interseccional, com amostragem não-probabilística e baseada na confiança nos sujeitos disponíveis. Segundo Babbie (1999), o survey representa um tipo especial de pesquisa social empírica que objetiva descrever uma população por meio de seus atributos, além de, quando possível, propor explicações para o que se observou.

Gil (2008) ressalta que, em sua maioria, os surveys não se dedicam a toda a população estudada, mas a uma amostra significativa dela. Visam o conhecimento

direto da realidade, a economia de recursos, a celeridade e a quantificação das informações sobre o universo analisado. Como limitadores, o autor enumera a subjetividade da percepção das pessoas, a baixa capacidade de aprofundamento sobre os fenômenos sociais e uma visão estática da realidade que restringe a percepção de mudanças. Assim, seriam mais adequados para estudos descritivos do que para explicativos.

No mesmo sentido, Vaus (2002) esclarece que os surveys não se restringem ao uso de questionários, mas podem recorrer a outras estratégias de coleta de dados, como pesquisas estruturadas e em profundidade, além de observações, desde que a coleta seja estruturada, sistemática e composta por um conjunto de variáveis passíveis de serem organizadas por tabulação, o que viabiliza a comparação entre casos levantados, a proposição de sínteses e a explicação de fenômenos porventura observados. Em termos éticos, um survey deve considerar os seguintes princípios: participação voluntária, consentimento informado, respeito à confidencialidade, ao anonimato e à privacidade, além de não causar qualquer tipo de dano aos entrevistados.

A escolha pelo survey se justificou pela dificuldade de entrevistar todos os estudantes no curto espaço de tempo de realização das campanhas, circunstância que impossibilitou tanto a realização de censo, quanto de pesquisa amostral probabilística. Do total de 294 estudantes matriculados no ensino médio integrado, a pesquisa foi capaz de alcançar em cada uma das campanhas uma média de 70% deles (208 e 209, respectivamente), excetuando-se as recusas. Para efeitos comparativos, utilizou-se nos resultados apenas os questionários que foram respondidos pelos mesmos estudantes nas duas campanhas, totalizando 190, o que corresponde a 64,6% do total.

Para a avaliação da simulação como instrumento didático, elaborou-se um questionário que envolveu cinco temas de abordagem (Quadro 02). Esse questionário foi aplicado antes e depois da simulação. Nos temas um a três buscou-se avaliar em que medida os estudantes conheciam a ONU, os temas ali discutidos, e o papel desta instituição na mediação de conflitos mundiais. Nos temas quatro e cinco, procurou-se captar a percepção dos estudantes sobre o seu nível de

engajamento em relação ao evento e ao envolvimento da comunidade escolar. No questionário, cada estudante indicou a sua percepção sobre os temas propostos em uma escala de concordância do tipo Likert, geralmente utilizada para expressar um posicionamento, atitude ou opinião relacionada a um único item (VAUS, 2002). A escala variou de zero a dez nas vinte questões propostas, sendo zero equivalente a "nenhum conhecimento", cinco a "médio conhecimento", e 10 a "total conhecimento" sobre o item arrolado. Realizou-se o pré-teste bem-sucedido em um pequeno grupo de estudantes com o objetivo de experimentar o entendimento dos enunciados e comandos do questionário.

Embora algumas questões apresentem escopo genérico que poderia induzir os entrevistados a erros de autopercepção, as médias das respostas obtidas revelaram-se muito inferiores às esperadas pelos autores, o que permite conjecturar que os entrevistados buscaram expor suas percepções de maneira fidedigna. Contudo, estudos posteriores poderão conter questões de maior concretude e objetividade, que permitam a proposição de inferências cognitivas, e que abordem, além de temas específicos de interesse universal, características particulares sobre o funcionamento da ONU.

Os dados obtidos foram tabulados, sistematizados e processados em ambiente Microsoft Excel 2013. A análise dos resultados levou em conta a comparação das médias das percepções em cada questão e em cada grupo de questões. Além disso, os dados dos entrevistados que participaram dos comitês foram separados daqueles que participaram das embaixadas. Tal separação demonstrou diferenças significativas tanto entre os perfis de estudantes que escolheram uma ou outra modalidade, quanto dos ganhos referentes a cada uma das modalidades da simulação.

Quadro 2: Estrutura do questionário aplicado nas campanhas 01 e 02.

Tema*	Questão
Tema 01 - Questões Gerais sobre a ONU	1) O quanto você sabe sobre os princípios gerais da Organização das Nações Unidas (ONU)?
	2) O quanto você sabe sobre os objetivos da agenda 2030 da ONU?
	3) O quanto você acha que as propostas e as ações da ONU são capazes de modificar o mundo?
	4) Na sua opinião, qual é a relevância da ONU na promoção dos Direitos Humanos no mundo?
Tema 02 - Conhecimentos específicos sobre os comitês	5) Qual é o seu nível de conhecimento sobre o tema: produção de alimentos do mundo?
	6) Qual é o seu nível de conhecimento sobre o tema ciência e inovação no mundo?
	7) Qual é o seu nível de conhecimento sobre a gestão das águas no mundo?
	8) Qual é o seu nível de conhecimento sobre o turismo sustentável no mundo?
	9) Qual é o seu nível de conhecimento sobre as questões relacionadas à inserção da mulher no mercado de trabalho?
Tema 03 - Percepção sobre conflitos internacionais e papel da ONU	10) Qual é o seu nível de conhecimento sobre os conflitos mundiais atuais e as guerras entre países?
	11) Qual é o nível de confiança nos relatos de conflitos reportados pela imprensa internacional?
	12) O quanto você acha que as decisões tomadas por organismos internacionais afetam o seu dia-a-dia?
Tema 04 - Engajamento do estudante em relação ao evento	13) O quanto você está familiarizado com o país que você representa no IFMUNDO?
	14) O quanto você conhece sobre os demais países participantes do IFMUNDO?
	15) O quanto você conhece sobre as funções dos Conselhos e Comitês da ONU?
	16) O quanto você sabe sobre as funções dos delegados e embaixadores na ONU?
Tema 05 - Percepção sobre o envolvimento da comunidade escolar	17) na sua opinião, em que nível o IFNMG-Almenara promove ações que levam os estudantes a refletir politicamente e modificar a sua realidade?
	18) Na sua opinião, qual é o nível de envolvimento do IFNMG-Almenara em relação aos problemas globais?
	19) Na sua opinião, qual é o nível de envolvimento dos professores do IFNMG-Almenara em relação aos problemas globais?
	20) Na sua opinião, qual é o nível de envolvimento dos alunos IFNMG-Almenara em relação aos problemas globais?

Fonte: elaborado pelos autores. *As cores selecionadas para cada tema visam facilitar a leitura dos gráficos apresentados nos resultados.

4. Análise e discussão dos resultados

A Tabela 01 mostra o desempenho médio das respostas nas campanhas inicial e final por comitês e embaixadas. Já as Figuras 01 e 02, baseadas nos dados da Tabela 01, apresentam dois gráficos referentes ao desempenho dos entrevistados participantes, respectivamente, de comitês e embaixadas. O primeiro

gráfico mostra as respostas médias para cada questão nas campanhas inicial e final, e ressalta, por meio de cores, a diferença entre o desempenho inicial e final. O segundo gráfico, complementar, apresenta o resultado do somatório das diferenças entre as médias apresentadas pelos temas, em que cada cor representa a contribuição de um tema. Sua função principal é revelar em quais aspectos a simulação foi mais ou menos eficiente em sua função pedagógica. A Figura 03, por sua vez, revela a diferença percentual entre as respostas médias iniciais e finais por comitê e embaixada.

Cerca de metade do ganho potencial da percepção dos participantes - 53,8% nos comitês (Fig. 01) e 47,7% nas embaixadas (Fig. 02) - deriva do tema 04, que está relacionado ao engajamento dos estudantes no evento e ao seu conhecimento sobre as funções dos conselhos da ONU. Isso pode significar, de um lado, que as práticas parlamentares fincadas no decoro e mobilizadas para a resolução conjunta de problemas globais foram bem assimiladas pelos estudantes (questões 15 e 16). Por outro lado, o exercício de se colocar no lugar de um "outro", cujos valores contradizem a visão de mundo comum, foi bem compreendido pelos participantes (questões 13 e 14). A efetiva compreensão de aspectos formais das regras da simulação equilibrou os baixos ganhos perceptuais relacionados aos conhecimentos específicos exigidos pelas temáticas discutidas em cada comitê. Ainda mais quando se analisa estes resultados conjuntamente com os ganhos perceptuais do tema 01 - "questões gerais sobre a ONU" - com 26,5% e 21,9%. Este resultado chama atenção porque representa o êxito da metodologia em sensibilizar os estudantes sobre o funcionamento da ONU e seus temas atuais.

O tema 05, "percepção sobre o envolvimento da comunidade escolar", apresentou algumas tendências que merecem um olhar precavido. Os resultados deste estrato foram de apenas 3,1% nos comitês, e -0,1% nas embaixadas. Isso pode significar tanto que os docentes e a escola não promovem ações efetivas relacionadas a temas de relevância global, quanto pode significar que o IFMUNDO foi apenas uma das diversas ações promovidas pelos docentes e pela escola. Para se estabelecer a hipótese mais consistente, neste caso é necessário cruzar os dados com os resultados de outros estratos temáticos. Os temas 02 e 03 -

"conhecimentos específicos sobre os comitês" e "percepção sobre conflitos internacionais" - tiveram ganho perceptual abaixo da média, especialmente dentro da modalidade comitê. Ora, tendo em vista que a própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996) se inspira nos ideais da solidariedade humana, da pluralidade de ideias e da consideração do ensino para a diversidade, não se pode rejeitar a hipótese de que as habilidades dos temas 02 e 03 são adquiridas, no mais das vezes, em sala de aula, por meio de relações tradicionais de ensino e aprendizagem, especialmente nas aulas de história e geografia. A percepção variou pouco porque a média inicial das notas era mais alta do a média de notas dos temas 01 e 05, em que houve grande variação. Ressalte-se que a metodologia de projetos, baseada na criação de situações-problema, não prescinde totalmente de práticas pedagógicas tradicionais. Olhando por este prisma, os baixos resultados dos temas 02 e 05 podem ter alguma relação com o modo pelo qual os professores e a escola estabelecem cotidianamente os conteúdos de relevância global em sala de aula. Pode-se conjecturar que o aumento da média tenha a ver com a vivência de outra metodologia pedagógica, em que os alunos têm contato com os conteúdos de maneira mais imersiva do que no modelo de sala de aula, o que pode ter acarretado em aumento da percepção sobre a complexidade das temáticas.

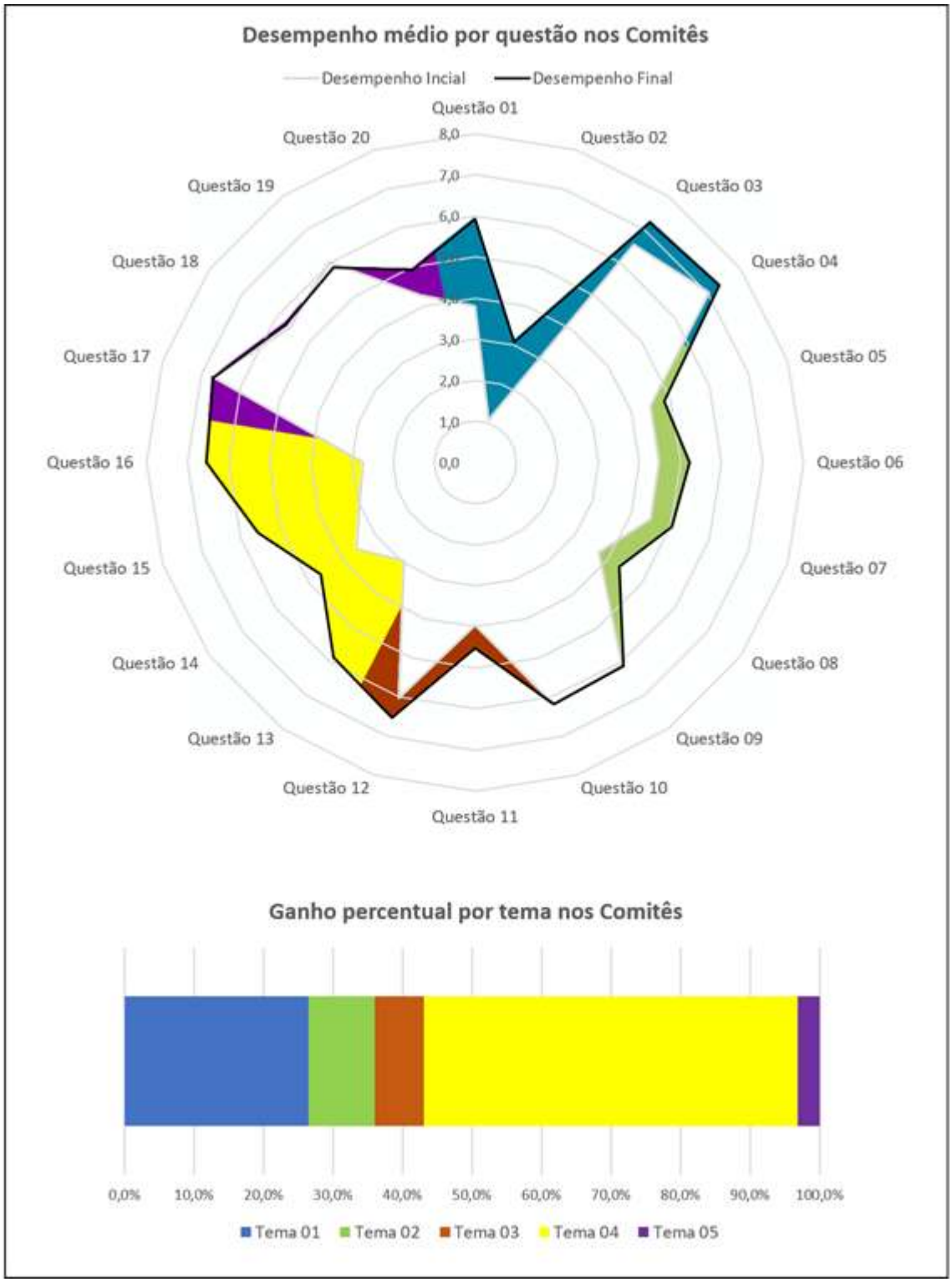
A questão 04 merece atenção especial deste trabalho, já que incide na percepção dos estudantes sobre o papel da ONU na promoção dos Direitos Humanos. Considerando os dados das figuras 04 e 05, embora as linhas de tendência indiquem mais ganhos significativos na modalidade da embaixada do que na outra modalidade (8,9% contra 4,3%), a percepção inicial do comitê parte do patamar mais alto registrado em qualquer resposta da campanha inicial (Tab. 01). Além disso, este patamar inicial está bem acima das respostas às questões específicas trabalhadas dentro de cada comitê. Esses dados corroboram o que se disse acerca da abrangência dos eixos formativos relacionados aos Direitos Humanos, que servem como um grande guarda-chuva abaixo do qual as temáticas específicas são consideradas. Neste caso, o significado do que sejam Direitos Humanos corresponde à bagagem teórica mobilizada pelos estudantes diante das situações-problema, o que fortalece o caráter holístico de sua formação.

Tabela 1: Desempenho médio das respostas nas campanhas inicial e final por comitês e embaixadas.

Temas	Questões	Desempenho			
		Comitê		Embaixada	
		Incial	Final	Incial	Final
Tema 01 - Questões Gerais sobre a ONU	Questão 01	3,8	5,9	3,3	5,3
	Questão 02	1,1	3,1	0,9	1,9
	Questão 03	6,5	7,2	5,9	6,6
	Questão 04	7,0	7,3	5,8	6,3
Tema 02 - Conhecimentos específicos sobre os comitês	Questão 05	4,5	4,8	3,9	4,6
	Questão 06	4,5	5,2	4,0	4,9
	Questão 07	4,5	5,0	3,8	4,4
	Questão 08	3,7	4,3	3,5	4,4
	Questão 09	6,1	6,1	4,9	5,5
Tema 03 - Percepção sobre conflitos internacionais e papel da ONU	Questão 10	6,2	6,2	5,0	5,6
	Questão 11	4,0	4,5	3,3	4,1
	Questão 12	6,0	6,5	5,1	5,9
Tema 04 - Engajamento do estudante em relação ao evento	Questão 13	3,0	5,9	2,7	5,7
	Questão 14	3,6	4,6	3,4	4,8
	Questão 15	3,0	5,6	2,4	4,5
	Questão 16	2,7	6,5	2,8	5,6
Tema 05 - Percepção sobre o envolvimento da comunidade escolar	Questão 17	6,7	6,7	6,2	6,2
	Questão 18	5,6	5,7	5,5	5,2
	Questão 19	6,0	5,9	5,5	5,3
	Questão 20	4,3	4,9	4,3	4,8
Média		4,6	5,6	4,1	5,1
Ganho		20,9%		23,9%	

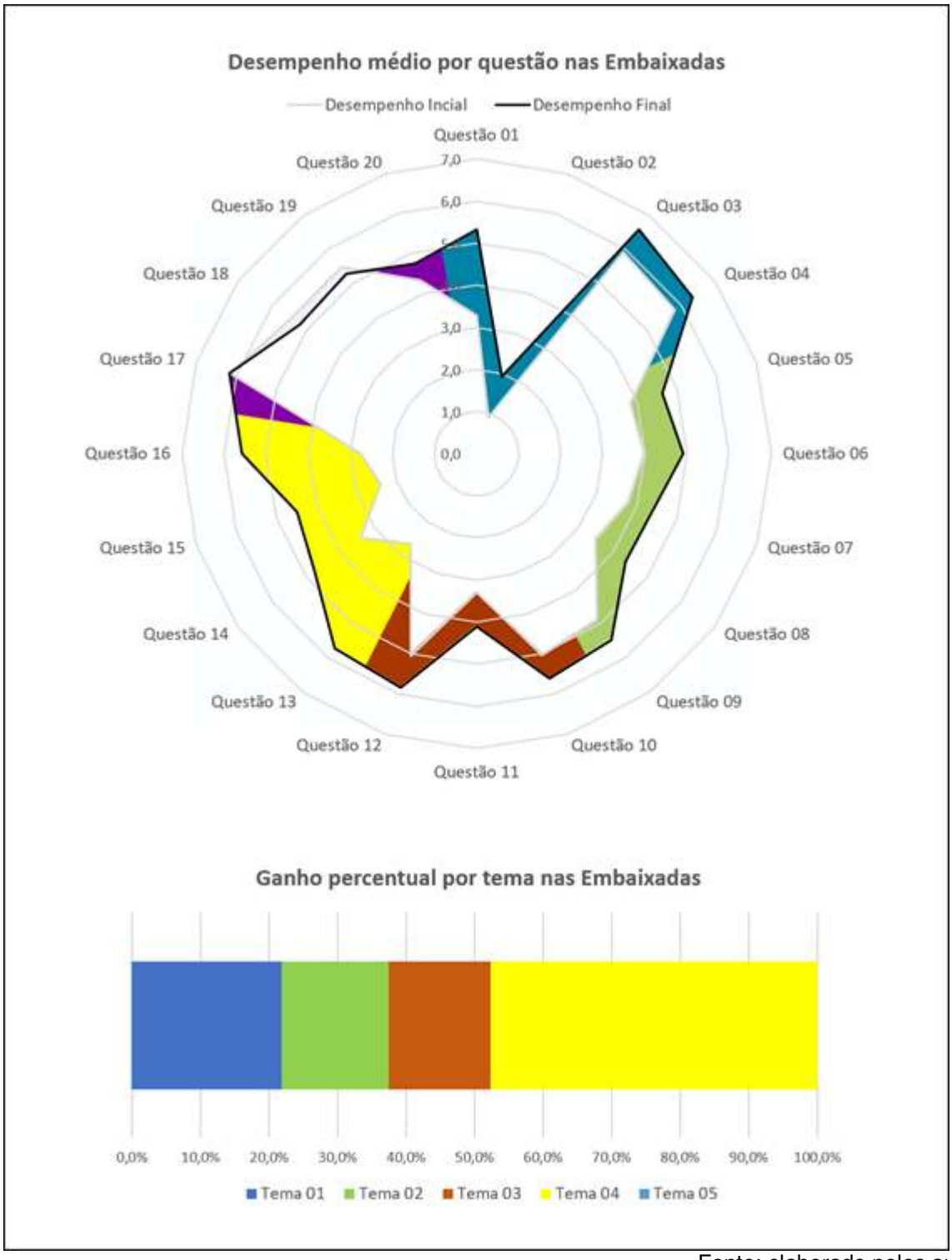
Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 1: Percepção dos estudantes participantes de comitês nas duas campanhas.



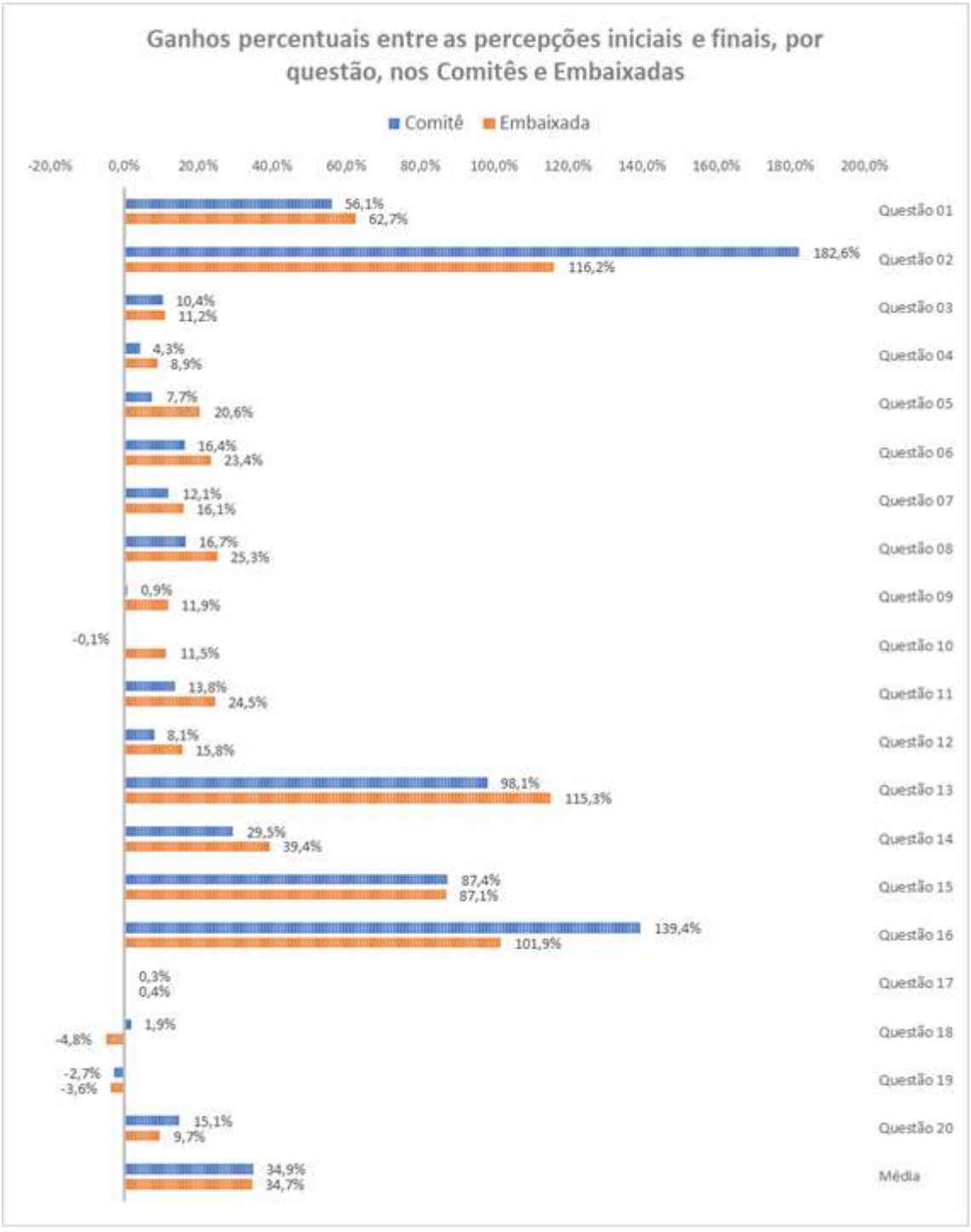
Fonte: Elaborado pelos autores.

Figura 2: Percepção dos estudantes participantes de Embaixadas nas duas campanhas.



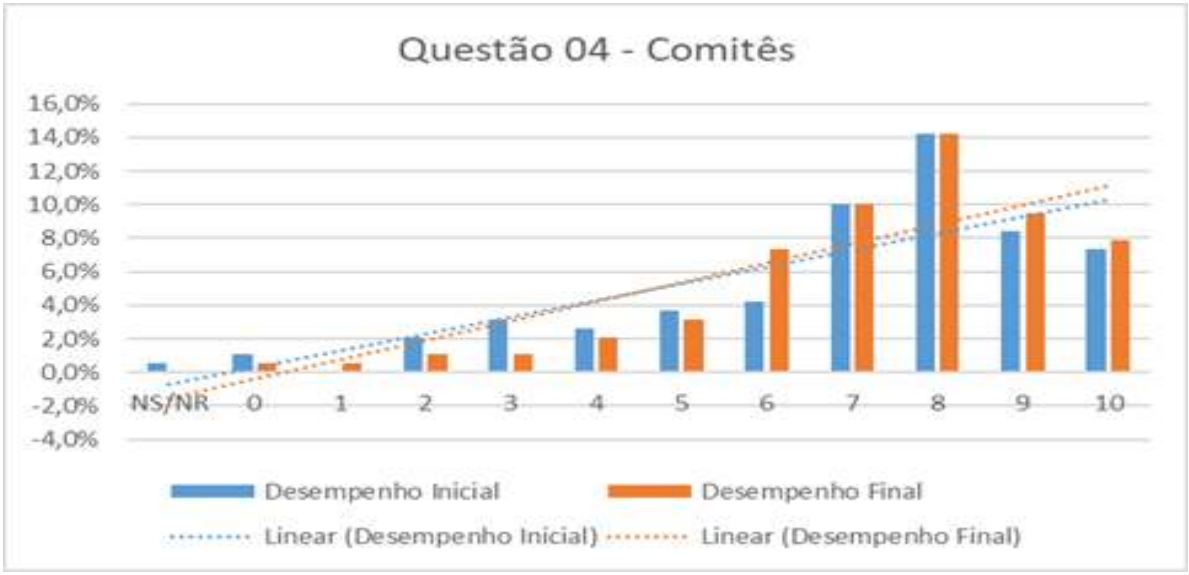
Fonte: elaborado pelos autores.

Figura 3: Ganhos percentuais entre as percepções iniciais e finais, por questão, nos comitês e embaixadas.



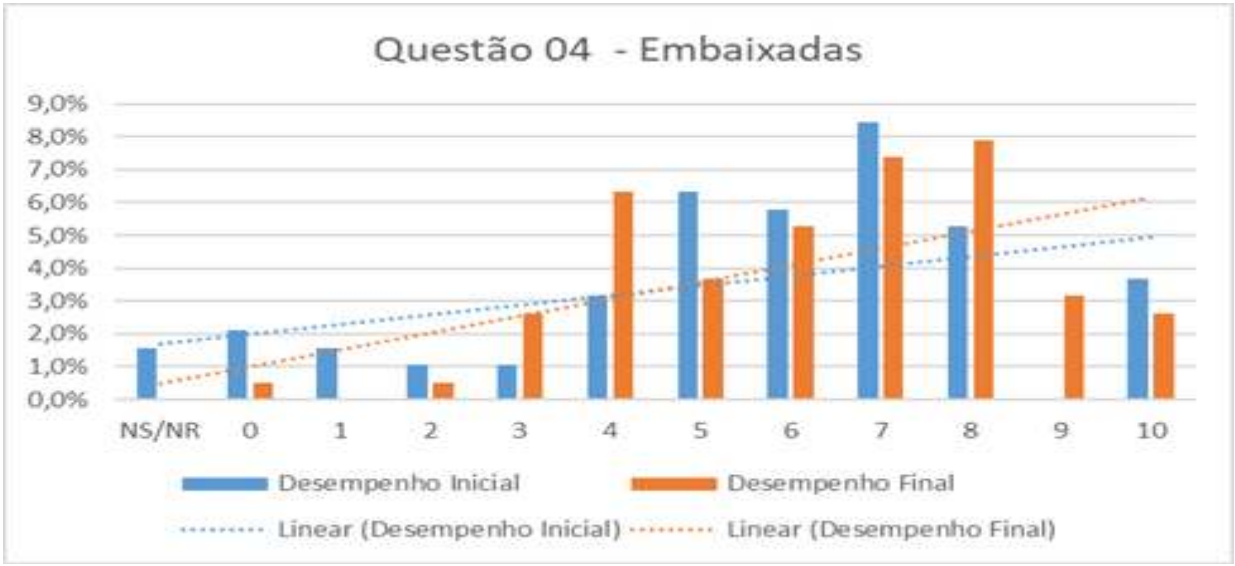
Fonte: elaboração dos autores

Figura 4: Desempenho dos comitês em relação à questão 04 - "Na sua opinião, qual é a relevância da ONU na promoção dos Direitos Humanos no mundo?", por frequência de respostas nas duas campanhas.



Fonte: elaboração dos autores

Figura 5: Desempenho das embaixadas em relação à questão 04 - "Na sua opinião, qual é a relevância da ONU na promoção dos Direitos Humanos no mundo?", por frequência de respostas nas duas campanhas.



Fonte: elaboração dos autores

5. Considerações Finais

Paulo Freire demonstra, desde a década de 1960, que os processos de ensino incidem sobre a inclusão de todos os sujeitos no contexto educacional. Sabendo-se que os processos educacionais ocorrem em diferentes contextos

sociais, e que a sociedade contemporânea é marcada pela intensa integração econômica, política e cultural, deve-se pensar em novas configurações escolares que sejam dinâmicas e comprometidas com a resolução de problemas globais. Nesse sentido, a organização de modelos de simulação revela-se como uma importante ferramenta pedagógica de construção de saberes entre educadores e educandos em que os processos de estudos respeitam as particularidades dos educandos em suas etapas de integração nas simulações.

Durante as simulações, o “eu” assume o papel de um “outro” distante, com valores e visão de mundo diferentes. A reflexão sobre o modo de vida e os valores de outros povos encadeia um processo de questionamento sobre alguns aspectos morais da própria sociedade em que se vive. Por outro lado, colocar-se no lugar deste “outro” fortalece a noção de uma identidade plural, respeitosa e compreensiva. Nesse cenário complexo, a compreensão do “outro” é a chave para a entrada dos estudantes no cenário das simulações. Ao ser desafiado a apresentar as ideias e soluções de outros povos para os problemas mundiais, o educando se torna capaz de entender o mundo no plural e não no singular, o que lhe permite superar as contradições entre a identidade e a heterogeneidade e buscar um princípio comum de humanidade, tal como aponta a ECG e se efetiva com a pedagogia de simulação.

No caso da simulação IFMUNDO, os ganhos vão além dos aprimoramentos educacionais apresentados e do engajamento de toda a instituição de ensino ao colocar na ordem do dia os debates que pautam as principais questões mundiais. É possível que os ganhos mais significativos digam respeito àquilo que é subjetivo e intangível, isto é, a própria formação humana dos estudantes, a descoberta de novas perspectivas e o reconhecimento da diferença como princípio básico da noção de Direitos Humanos. Essa é, provavelmente, a maior contribuição da simulação para a formação dos estudantes como cidadãos globais.

Percebeu-se, também, que esta estratégia possibilita reflexões importantes quanto aos rumos da Educação para o século XXI. Para além das grandes críticas ao modelo tradicional de ensino, marcado predominantemente pela relação pouco ativa do estudante sobre os processos de escolhas de estudo, o processo de organização do modelo de simulação, por mais que tenha surgido como proposição

de docentes aos estudantes no IFNMG Campus Almenara, é, na prática, uma ação de exercício da autonomia, já que estudantes e professores interagem com relativa igualdade de ação. Cabe aos estudantes o protagonismo da construção e prática da simulação.

Os resultados apontados indicam a importância da horizontalização das relações entre docentes e discentes como estratégia para o desenvolvimento de competências cognitivas pessoais e sociais que – como ensina José Morán – exigem, para além das formas tradicionais, atitudes proativas, colaborativas empreendedoras e focadas no indivíduo.

Os resultados também indicam possíveis imersões acerca das capacidades pedagógicas da metodologia da simulação. A análise em tela, conforme evidenciado, referiu-se à primeira edição do evento e, por isso, teve caráter generalista e exploratório. Espera-se que, nas próximas edições do evento, possam ser feitas imersões que incorporem especificidades acerca dos temas trabalhados, por exemplo, a percepção sobre objetivos específicos da Agenda 2030, questões relacionadas às liberdades individuais, questões contemporâneas de interesse mundial, entre outras, relacionadas ao compromisso com a cidadania global.

Esse projeto e seus desdobramentos educacionais permitem acreditar na importância da inovação educacional calcada no fortalecimento da crença e nas escolhas (certas e erradas) construídas pelo coletivo de pessoas envolvidos nos processos educacionais.

6. Agradecimentos

Agradecemos ao estudante do curso de Tecnólogo em Processos Gerenciais Eduardo Batista Braga Santos, bolsista do projeto de extensão ““IFMUNDO - Modelo de Simulação da ONU no IFNMG-Almenara” ao longo do segundo semestre de 2017, via Edital N° 15/2017 de Extensão do IFNMG Campus Almenara, registrado na Pró-Reitoria de Extensão sob o número 114/2017.

Estendemos os agradecimentos aos estudantes e professores que, através de árduo trabalho, viabilizaram a realização do evento IFMUNDO 2017.

7. Referências Bibliográficas

BABBIE, Earl. *Métodos de pesquisa de Survey*; tradução de Guilherme Cezarin - Belo Horizonte: Ed. UFMG. 519p, 1999

BOHM, David. *Sobre a Criatividade*. Tradução de Rita de Cássia Gomes. São Paulo: Unesp, 2011.

DE PAULA, Ana Paula Lattaro; BERGAMASCHI FILHO, Edson; DOS SANTOS, Gisele Guerra. Análise da Eficiência de Ferramentas de Simulação Organizacional Enquanto Facilitadoras da Aplicação de Teorias para o curso de Graduação em Administração. *Revista Libertas*. v. 1, n. 1, 2011.

DOWBOR, Ladislau. Educação e desenvolvimento local. In: MAFRA, Jason [et al.] (org.). *Globalização, educação e movimentos sociais*: 40 anos da Pedagogia do Oprimido. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire: Editora Esfera, 2009.

FREIRE, Ana Maria. Educação para a Sustentabilidade: implicações para o currículo escolar e para a formação de professores. *Pesquisa em Educação Ambiental*, vol. 2, n. 1, p. 141-154, 2007.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática de liberdade*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1967.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. - São Paulo: Atlas, 2008. 200 p.

HERNÁNDEZ, Fernando. *Transgressão e mudança na educação*: os projetos de trabalho. Tradução de Jussara H. Rodrigues. Porto Alegre: Artmed, 1998.

LANORD, C. & DEYRA, M. *The Jean Pictet Competition*, In: International Review of the Red Cross, Vol.35, Issue 306, Jun. 1995, pp.341-346.

LEVY, Brett. Advising a Model United Nations club: A scaffoldedyouth-adultpartnershiptofosteractiveparticipationandpoliticalengagement. *Teaching and Teacher Education*, vol. 59, nº 1, p. 13-27, 2016.

MARUM, Carla Szazi. Influência da rede PEA-UNESCO na implantação de programas de educação para sustentabilidade em escolas parceiras. *Revbea*, vol. 11, n. 2, p. 54-73, 2016.

MCAVOY, Paula; HESS, Diana. Classroom deliberation in an era of political polarization. *Curriculum Inquiry*, vol. 43, n. 1, p. 14-47, 2013.

MODELO DE ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS. In: WIKIPÉDIA, a enciclopédia livre. Flórida: Wikimedia Foundation, 2018. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Modelo_de_organiza%C3%A7%C3%B5es_internacionais&oldid=51235764> Acessado em 9 de fevereiro de 2018.

MORÁN, José. Mudando a educação com metodologias ativas. IN: SOUZA, Carlos Alberto; MORALES, Ofélia (orgs.). *Convergências Midiáticas, Educação e Cidadania*: aproximações jovens. Vol. II. Ponta Grossa: Foca Foto-PROEX/UEPG, 2015. Disponível em: <https://goo.gl/XbMRvb> Acessado em 8 de abril 2018.

MORIN, Edgar. *A via para o futuro da humanidade*. Tradução de Edgard de Assis Carvalho e Mariza Perassi Bosco. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Educação para a cidadania global*: preparando os alunos para os desafios do século XXI. Brasília: UNESCO, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Educação para a cidadania global*: tópicos e objetivos de aprendizagem. Brasília: UNESCO, 2016a.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Educação para a cidadania global* (ECG) – A abordagem da UNESCO. Cartilha. Brasília: UNESCO, 2016b.

POZO, Juan Ignácio. *A solução de Problemas: aprender a resolver, resolver para aprender*. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

ROGERSON, Peter. *Métodos estatísticos para a geografia*: um guia para o estudante. 7. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

SHULTZ, Lynette; GUIMARÃES-IOSIF, Ranilce. *O impacto de se tornar uma escola associada da UNESCO (PEA) no Brasil*. Relatório de Pesquisa. University of Alberta, Edmonton, Canada. Novembro, 2009.

TEIXEIRA, Regina Cleide Figueiredo; TEIXEIRA, Ivani Silva. Jogos de Empresa um Instrumento para o Desenvolvimento Gerencial. ENEGEP, 1998. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1998_ART328.pdf. Acesso em: 26 mar. 2017.

TRIOLA, Mário. *Introdução à estatística*. Rio de Janeiro: LTC, 1999.

UNITED NATION GENERAL ASSEMBLY [UNGA]. Resolutions 58/113 - A and B. 59th Session, *Supplement 49*. Adopted by the General Assembly on 10 Dec. 2004 and 14 jul. 2005. Disponível em: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/113 e http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/59/113B. Acesso em 8 de abril de 2018.

VALADARES VASCONCELOS Neto, Diego. *Aspectos Pedagógicos e Boas Práticas do Concurso Nacional Sistemas Interamericano e Internacional de Direitos Humanos (CNSIDH) da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.* In: 5o Encontro Nacional da ABRI (Associação Brasileira de Relações Internacionais), 2015, Belo Horizonte. Anais do 5o Encontro Nacional da ABRI, 2015.

VAUS, David A de. *Survey in social research.* 5. ed. Londres: Routledge, 2002. 379p.

Recebido em: 28/04/2018

Aprovado em: 21/09/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DIREITOS HUMANOS EM CHAVE DIALÓGICA: UM ENCONTRO COM A EDUCAÇÃO E O DIÁLOGO INTERCULTURAL

VIRGINIA SANTIAGO DOS SANTOS GÓES

Mestra em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL) pela Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA).
Bacharela em Relações Internacionais pela FCHS - UNESP - Franca.
E-mail: virginiassgoes@gmail.com

RESUMO: O presente trabalho tem como tema central a educação em direitos humanos, objetivando debater a partir de uma perspectiva crítica, compreendendo que o mundo, em sua complexidade, é permeado por relações de poder interconectadas às microlocalidades. Visa-se, com isso, identificar possibilidades de construção dos direitos humanos no diálogo intercultural. Justifica-se a proposta apresentada pela necessidade de debate coletivo sobre os direitos humanos, tanto em seu aspecto teórico-conceitual como sua concretização na vida social. Neste sentido, a educação é identificada como locus importante para análise dos direitos humanos.

PALAVRAS-CHAVE: educação em direitos humanos; diálogo intercultural; geopolítica do conhecimento.

HUMAN RIGHTS IN DIALOGIC KEY: A MEETING WITH EDUCATION AND INTERCULTURAL DIALOGUE

ABSTRACT: This paper focuses on human rights education, aiming to debate from a critical perspective, understanding that the world, in its complexity, is permeated by interconnected power relations with the microlocalities. It aims at identifying possibilities for the construction of human rights in intercultural dialogue. The proposal presented is justified by the need for a collective debate on human rights, both in its theoretical-conceptual aspect and its concretization in social life. In this sense, education is identified as an important locus for the analysis of human rights.

KEY WORDS: human rights education; intercultural dialogue; geopolitics of knowledge.

DERECHOS HUMANOS EN CLAVE DIALÓGICA: UN ENCUENTRO CON LA EDUCACIÓN Y EL DIÁLOGO INTERCULTURAL

RESUMEN: El presente trabajo tiene como tema central la educación en derechos humanos,

objetivando debatir desde una perspectiva crítica, comprendiendo que el mundo, en su complejidad, está impregnado por relaciones de poder interconectadas a las microlocalidades. Se pretende, con ello, identificar posibilidades de construcción de los derechos humanos en el diálogo intercultural. Se justifica la propuesta presentada por la necesidad de debate colectivo sobre los derechos humanos, tanto en su aspecto teórico-conceptual como su concreción en la vida social. En este sentido, la educación es señalada como locus importante para el análisis de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE: educación em derechos humanos; diálogo intercultural; geopolítica del conocimiento.

1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo central a compreensão dos direitos humanos a partir de debates críticos às concepções clássicas ainda predominantes, tendo como conceitos norteadores o diálogo intercultural e a geopolítica do conhecimento e, como recorte analítico, a educação em direitos humanos (EDH).

A proposta surge de algumas inquietações proporcionadas por espaços acadêmicos de debate sobre direitos humanos. Pretende-se responder ao problema central presente no questionamento sobre quais perspectivas conceituais norteiam a educação em direitos humanos difundida pelas Nações Unidas e como a EDH está posicionada nos diferentes usos que se faz dos direitos humanos na esfera internacional.

Para a análise, utilizaremos uma metodologia teórico-bibliográfica, complementada pelos três primeiros itens do documento oficial do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos (PMEDH), elaborado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Para o melhor desenvolvimento da proposta, foram elaboradas algumas seções. Na primeira, debater-se-á o âmbito conceitual dos direitos humanos, especialmente para compreender criticamente o posicionamento de perspectivas em seus respectivos contextos. Na segunda seção, analisaremos a complexidade do uso dos direitos humanos no contexto da geopolítica do conhecimento em contraste com seu potencial emancipador, e abordaremos o conceito de diálogo intercultural como chave para a construção desse potencial. Na terceira e última seção, faremos uma análise discursiva dos três primeiros itens do PMEDH de modo a identificar, em

seus objetivos e finalidades, as potencialidades e limites desse modelo de educação em direitos humanos, tendo como panorama basilar o debate abordado anteriormente.

Uma vez apresentados os objetivos, desenvolver-se-á o tema aqui proposto com base em alguns conceitos transversais, aportadores de compreensões mais profundas da realidade social, em especial quando inseridas no debate sobre direitos humanos.

Um primeiro aspecto, necessário e anterior ao debate conceitual, se refere ao destaque do lugar de enunciação desde o qual se formula uma proposta analítica, uma vez considerada a impossibilidade de retirar as vivências práticas e simbólicas que participam da formação de um sujeito e, consequentemente, de uma coletividade. Nesse sentido, ressalta-se uma enunciação identificada com o horizonte de busca por transformação das realidades desiguais ainda presentes no globo, especialmente em nosso entorno latino-americano e caribenho. As lentes através das quais se pode visualizar, analisar e (pretender) uma compreensão do complexo orbe onde estamos inseridos será, então, diferente a depender da localidade, dos conceitos utilizados, das premissas centrais e dos privilégios acessados pelos sujeitos.

2. Debate crítico sobre a edificação dos direitos humanos em termos conceituais

Primeiramente, faz-se prudente a identificação do Direito como discurso e linguagem, construído nas relações de poder e reflexo, então, dos mecanismos discursivos que os contextos materiais implicam. Nesse sentido, abordaremos os direitos humanos para além desse campo.

Quando pretendemos compreender um tema social, muitos caminhos analíticos se fazem possíveis, a proceder dos objetivos e intencionalidades dos sujeitos interlocutores, mas também do contexto a partir do qual se concebe uma fundamentação. Com os direitos humanos não é diferente. Além de relativos a um processo histórico-social complexo, os direitos humanos têm como elemento constituinte uma complexidade derivada tanto de suas diversas e, muitas vezes,

antagônicas perspectivas, quanto dos usos discursivos que se faz dos mesmos nas dinâmicas sociais.

O primeiro aspecto a ser debatido quanto à complexa construção dos direitos humanos consiste na sua naturalização. Para tanto, faz-se necessário o entendimento dos direitos humanos no tempo e no espaço. Eles perpassam a construção do próprio Estado-nação, cuja perspectiva homogeneizadora o sintetiza como entidade supraindividual, supostamente diferenciado por possuir a tríade de "um território, um povo, uma língua". Como a experiência coletiva nos demonstra, esse discurso não responde à realidade plural de nossas sociedades e foi responsável por processos de violações do que hoje entendemos como direitos, seja devido às pluralidades existentes com antecedência à formação artificial dos Estados nacionais, seja pela dinâmica de oposição à diferença que as categorias modernas fundadas no binarismo fornecem.

Paralelamente, há que se ressaltar um contexto social e econômico de anseio por parte dos homens brancos e proprietários de terras por menor intervenção estatal na economia e na vida social. Contexto este de oposição ao Estado absolutista e de busca por uma estrutura social alinhada ao liberalismo em seus diversos eixos. Nesse contexto sintetizado nas bandeiras das revoluções burguesas, os direitos humanos são construídos como direitos individuais a serem protegidos das ações do Estado, como relações verticais entre este e a sociedade (CAVALCANTI, 2005). Essa perspectiva nos parece complexa, pois reflete a lógica do próprio Estado liberal, uma vez advindo de uma centralização ontológica no indivíduo para a compreensão do todo social e que serve para justificar a desigualdade (MURILLO, 2007).

Por isso, podemos falar em uma naturalização dos direitos humanos, devido a que essa visão parte de uma concepção do indivíduo como ente hermético e apartado do movimento construtivo da realidade material e simbólica. Os direitos são, assim, posicionados como inerentes à condição humana, imutáveis, universais, independentes e preexistentes à organização social. Parece-nos que a naturalização é restritiva de direitos, pois pretende um enquadramento de determinadas condições sociais e culturais como universais, ou seja, naturais a todo indivíduo. Em outras palavras, descontextualizam-se comportamentos e realidades. Nesse eterno retorno

ao jusnaturalismo (TOSI, 2005a), há, por outro lado, o estabelecimento de um "dever ser" como já existente na realidade atual.

O segundo aspecto de nossa discussão consiste na necessidade de questionarmos o positivismo nos direitos humanos. Há, anteriormente, que se destacar a formulação do positivismo em contexto histórico, marcado por um forte cientificismo que possui seu auge entre os séculos XVIII e XIX. Fundamentado em premissas tais como *neutralidade, objetividade* e *racionalidade*, a perspectiva moderna de ciência em sua fase positivista cria categorias hermeticamente sobrepostas e "inquestionáveis" em muitos debates. A ciência, como um dos pilares do projeto moderno de sociedade, acaba, em muitas situações, por justificar e legitimar subjugações materiais e simbólicas, o que escancara intencionalidades múltiplas de seu uso.

O positivismo nos direitos humanos parte de uma concepção evolutiva linear destes últimos (FLORES, 2008). Essa linearidade concebida para o tema não está apartada dos demais ramos do conhecimento, pelo contrário, é uma das características basilares da ciência positivista, especialmente por classificar em níveis hierárquicos as coletividades, os saberes, as etnias, as sexualidades, para citar alguns aspectos.

Consequentemente, a noção de linearidade vai permear a classificação positivista dos direitos humanos em gerações, construindo um plano de fundo ordenador dos direitos desde uma perspectiva de mundo moderna, ocidental e liberal do contexto do século XVIII. Em síntese, podemos posicionar essa classificação geracional positivista da seguinte forma: 1ª geração: direitos individuais (civis), tais como liberdade, propriedade, direitos políticos, direitos relativos ao processo penal; 2ª geração: direitos sociais, econômicos e culturais, tais como trabalho, seguridade social, educação. Existem também direitos considerados de 3ª e 4ª gerações, mas não nos enfocaremos em seu debate, mesmo considerando-os de extrema importância (FLORES, 2008; TOSI, 2005b)▪ .

Os primeiros são comumente considerados como direitos de liberdades negativas, pois preveem um Estado mais separado do indivíduo, da vida privada, portanto, não interventor nas relações sociais. Já os segundos surgem de demandas

de grupos sociais reivindicatórios, primeiramente por direitos relacionados ao trabalho no século XIX. Há que se destacar, como argumentam Víctor Abramovich e Christian Curtis (2001), o atrelamento, no mencionado período histórico, dos direitos sociais a uma concepção de "Direito Social" que passa a destacar o papel da desigualdade material nas relações sociais e demonstrar a hierarquia que posiciona em condições diferenciadas os sujeitos. Os direitos sociais, em síntese, exigem uma estrutura estatal que seja mais ampla, pela maior ação do Estado como promotor de direitos, o que se pode considerar como liberdades positivas (ABRAMOVICH; CURTIS, 2001; BOBBIO, 2004). Para o positivismo, as gerações são hierarquizadas, priorizando os direitos individuais. Por sua vez, os direitos sociais, econômicos e culturais, ao dependerem de recursos do Estado para sua aplicação, acabam por não ter eficácia imediata. Concebidos os direitos como interdependentes, indissociáveis para uma vida digna e autônoma dos sujeitos, percebe-se a incapacidade do positivismo em explicar e acionar sobre a vida concreta.

Por essas e outras questões, nos parece importante posicionar os direitos humanos para além do campo do Direito, uma vez que este não contempla a complexidade social. Nesse sentido, há diferentes aportes que nos auxiliam na compreensão dos direitos humanos para além do debate tradicional.

Joaquín Herrera Flores (2008) contribui ao debate ao propor uma nova definição de direitos, transgredindo o formalismo jurídico. Para o autor, "[...] más que derechos 'propiamente dichos' son procesos; es decir, el resultado, siempre provisional, de las luchas que los seres humanos ponen en práctica para poder acceder a los bienes necesarios para la vida." (2008, p. 22). Então, podemos conceber os direitos não como herméticos, fixos, e sim como movimentos, e como tais, incessantes, mais profundos do que o alcance da formalização jurídica.

Com esse debate conceitual em vista, avançaremos na análise de algumas contradições dos direitos humanos, uma vez percebidos como embrenhados de construtos discursivos.

2.1. Direitos humanos em dubiedade: entre a opressão e a emancipação

A descontextualização de realidades e seus comportamentos com consequente exportação ao resto do mundo é uma característica importante da formação dos direitos humanos, e como veremos mais adiante, representa um alinhamento à lógica globalizadora da configuração do mundo moderno. Este mundo moderno é aqui percebido como um modelo sistemático de aspiração centralizadora de um modo de vida e de pensamento e gestado no final do século XV, início do século XVI, com a invasão e posterior colonização de territórios do que hoje se concebe como América Latina. Assim, o período comumente conceituado como modernidade do século XVIII, devido especialmente ao Iluminismo e às revoluções burguesas é, segundo a perspectiva aqui apontada, uma fase interna da modernidade, uma segunda modernidade (DUSSEL, 2005).

A modernidade, como projeto local de pretensão universal, que se exporta ao resto do mundo com diferentes violências, das quais podemos citar a estrutural, a direta e a cultural (GALTUNG, 1985), se edifica em uma estrutura binária de oposição pela diferença, cujas categorias hierarquizam sujeitos, suas respectivas coletividades, suas formas de organização social, e, não menos importante, seus conhecimentos.

Com esse panorama, o conceito de geopolítica do conhecimento contribui na compreensão do mundo. Para Catherine Walsh (2004, p. 2), este conceito transcende a compreensão do espaço enquanto elemento físico, posicionando outras características formadoras das subjetividades. Ao entendermos o conhecimento como construto de uma realidade própria, passa-se a identificá-lo em um contexto, e, portanto, permeado de intencionalidades e de poder. (LOOMBA, 1998).

> Hablar de las geopolíticas del conocimiento, entonces, es reconocer la naturaleza hegemónica de la (re)producción, la difusión y el uso del conocimiento, no simplemente como ejercicio académico, sino como parte fundamental del sistema-mundo capitalista y moderno, que a la vez y todavía, es colonial. (WALSH, 2004, p. 3)

Este quadro perspectivo se faz importante em nossa análise, pois localizamos a edificação do eurocentrismo em tempo e espaço, contextualizando segundo as relações de poder existentes. Os direitos humanos, então, passam a ser identificados como construto de uma realidade social muito específica e do contexto da segunda modernidade. Por isso, como vimos na seção anterior, os direitos

humanos são construídos discursivamente no bojo do liberalismo, com defesa da menor intervenção do Estado na vida privada.

Boaventura de Sousa Santos, ao construir uma análise dos direitos humanos desde um olhar multicultural, fornece dois conceitos que consideramos pertinentes para a construção analítica aqui pretendida: localismo globalizado e globalismo localizado. O primeiro "consiste no processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso [...]" (SANTOS, 1997, p. 16). Já o segundo, "consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais nas condições locais, as quais são, por essa via, desestruturadas e reestruturadas de modo a responder a esses imperativos transnacionais" (SANTOS, 1997, p. 16).

Os direitos humanos se enquadram na proposta analítica de Boaventura, pois são formulados em uma localidade e exportados ao globo como universais. Podem, então, ser consideramos como um localismo globalizado, pois se constroem desde o mundo ocidental mas são discursivamente propagados a outras localidades. Esse processo de exportação dos direitos humanos possui, nesse sentido, um caráter de imposição epistemológica e cultural quanto às concepções do que são direitos humanos, suas categorias, o sentido de humanidade que carregam, entre outros aspectos. Muitas vezes utilizados como justificativa discursiva para alcance de objetivos políticos e econômicos no cenário internacional, com violações dos mesmos direitos existentes no âmbito simbólico. Enfim, os direitos humanos se manifestam como um "imperialismo moral" (SEGATO, 2007) quando utilizados como instrumento de apelo discursivo nas relações de poder.

Por outro lado, há que se ressaltar a potencialidade emancipadora que os direitos humanos possuem para exposição de violações, não meramente em aspecto jurídico, mas como instrumento de luta de sujeitos e coletividades ao redor do globo. Sua construção mais plural vai sendo realizada desde localidades diversas, especialmente em contextos de intensa desigualdade de oportunidades.

A potencialidade emancipadora dos direitos humanos existe precisamente quando diferentes concepções e culturas passam a ser consideradas na formulação de pautas e estratégias. Para tanto, formas outras de definir os direitos humanos devem ser valorizadas. Por esse ângulo, Boaventura de Sousa Santos defende

diálogos interculturais como caminho "[...] para a definição de valores ou exigências máximos e não por critérios mínimos da definição da dignidade humana e dos direitos [...]" (SANTOS, 2003, p. 55). Isso questiona a ideia de mínimo aceitável para a vida digna e aponta a reivindicação por direitos como um movimento com horizonte a ser alcançado coletivamente.

> É a partir destas condições que se abre o espaço para uma concepção dos direitos humanos que, em vez de postular um (falso) universalismo, assenta numa constelação de ideias distintas de dignidade humana, tornadas mutuamente inteligíveis e mutuamente capacitantes através de um diálogo intercultural. (SANTOS, 2003, p. 55-56).

Esse diálogo intercultural, há que se ressaltar, não idealiza as relações sociais em um discurso raso, mas identifica o posicionamento desigual das culturas na dinâmica de poder internacional devido à concentração da narrativa histórica por certas coletividades.

Como também afirma Santos, "[...] é preciso criar inteligibilidade sem destruir a diversidade" (2007, p. 39–40). O campo dos direitos humanos se apresenta com condições próprias e necessárias para essa inteligibilidade diversa. Em um contexto de disputa discursiva entre perspectivas diferentes sobre direitos humanos, nos parece relevante para a luta por transformação de nossas realidades a ferramenta de *tradução,* sendo esta "[...] um processo intercultural, intersocial. [...] é traduzir saberes de outros saberes, traduzir práticas e sujeitos de uns aos outros, é buscar inteligibilidade sem 'canibalização', sem homogeneização." (SANTOS, 2007, p. 39–40).

A construção do diálogo intercultural e tradutor de direitos humanos se faz essencial para a modificação das estruturas de poder e pode, inclusive, servir, como se tem observado em certos posicionamentos institucionais, para fortalecer a proteção dos direitos humanos. Mesmo quando se analisa a formação de instituições de proteção dos direitos humanos, com todas as críticas pertinentes e necessárias, especialmente quando verificamos as debilidades para o cumprimento de sentenças no sistema internacional, há que se admitir que essas instâncias representam uma possibilidade de recurso, muitas vezes em situações de extrema vulnerabilidade, quando de uma violação sofrida. Quando aliadas a uma visão intercultural, essas instâncias representam espaços de pressão internacional e espelho para lutas travadas em outros meios cotidianos. Há que se transcender

esses mecanismos e pensar a potencialidade emancipadora que os direitos humanos possuem quando construídos desde a pluralidade das vivências e epistemologias.

Em síntese, o posicionamento crítico e intercultural na luta por direitos humanos é aqui defendido como possibilitador de resistência às diferentes manifestações e faces que a violência possui. Partir dessa perspectiva aponta a passos desafiadores, mas, sem dúvida, transformadores para nossas lutas e resistências desde localidades do "Sul" global. Quando os direitos humanos são pensados mais como um processo do que como algo fechado, hermético e imutável, tem-se a possibilidade de construção desde diversas realidades e visões de mundo.

2.2. Educação em direitos humanos (EDH) desde uma *mirada* dialógica

Entende-se que a construção dos organismos internacionais é fruto de contextos mundiais específicos e cujos objetivos respondem a uma dinâmica de correlação de forças muito desigual em âmbito internacional. Há organismos, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) que, em seus delineamentos e manuais implementados nos países, fomentam o acirramento das condições de dependência, especialmente quando analisados os discursos e políticas direcionados aos chamados países do "Terceiro Mundo", ou "subdesenvolvidos" – nomenclaturas questionáveis, tendo em vista seu caráter categorial e etapista. Tais organismos, então, representam uma pauta econômica neoliberal de forte ingerência nos processos internos, moldando áreas da educação, por exemplo. (YATIM; MASO, 2014).

Nesse sentido, a Organização das Nações Unidas também é compreendida, neste trabalho, em sua complexidade, por sua construção ocidental e sua instrumentalização em certas conjunturas globais, a depender dos interesses dos atores, suas forças, das disputas e, não menos importante, do poder simbólico na comunidade internacional. Como analisamos, a geopolítica também possui sua face epistêmica, a qual permeia a configuração do sistema internacional e, muito fortemente, dos valores construídos e defendidos no mesmo. Os organismos internacionais não escapam a essa lógica, pelo contrário, são influenciados pela

mesma. No entanto, como anteriormente debatido, os direitos humanos, com sua dupla face (de opressão e de emancipação), devem ser concebidos com cautela, mas sem perder de vista as potencialidades que carregam, quando (e isso é essencial em nossa análise), construídos de diálogos interculturais.

Feita essa ressalva chave, há, então, a importância da elaboração, pela comunidade internacional, de instrumentos como o Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos (PMEDH), formulado posteriormente à Década das Nações Unidas para a Educação em Matéria de Direitos Humanos (1995-2004). O PMEDH é proclamado pela Assembleia Geral da ONU em 10 de dezembro de 2004, "[...] com o objetivo de promover a implementação de programas de educação em direitos humanos em todos os setores" (ONU, 2004).

O Programa entra em vigor em 2005, quando aprovado o Plano de Ação da primeira fase, referente ao período de 2005-2007, pela supracitada Assembleia Geral (ONU, 2005), e é publicado em 2006 pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH).

A seguir, pretendemos analisar especialmente os três primeiros itens do programa: A) *Contexto e definição da educação em direitos humanos*; B) *Objetivos do Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos*; e C) *Princípios condutores das atividades de educação em direitos humanos*. O objetivo é compreender os elementos discursivos presentes no PMEDH que demonstrem a existência ou não de tentativas de diálogos interculturais em sua elaboração conceitual.

O programa parte de uma definição específica de educação em direitos humanos (EDH), considerando-a como

> [...] um conjunto de atividades de educação, de capacitação e de difusão de informação, orientado para a criação de uma cultura universal de direitos humanos, mediante a transmissão de conhecimentos, o ensino de técnicas e a formação de atitudes. (UNESCO; ACNUDH, 2012, p. 14).

Neste espaço, percebe-se a continuidade da ideia de universalidade dos direitos humanos, mas já modificada em certa medida, uma vez percebida não como um dado natural, mas como um horizonte.

As finalidades do PMEDH seriam:

> (a) fortalecer o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais;
> (b) desenvolver plenamente a personalidade humana e o sentido da dignidade do ser humano;
> (c) promover a compreensão, a tolerância, a igualdade entre os sexos e a amizade entre todas as nações, os povos indígenas e os grupos raciais, nacionais, étnicos, religiosos e linguísticos;
> (d) facilitar a participação efetiva de todas as pessoas em uma sociedade livre e democrática na qual impere o Estado de Direito;
> (e) fomentar e manter a paz;
> (f) promover um desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas e na justiça social. (UNESCO; ACNUDH, 2012, p. 14).

Analisemos com mais detalhe algumas das mencionadas finalidades. Os pontos *a* e *b* remetem ao debate mais clássico de direitos humanos, cujos conceitos de liberdades fundamentais e de dignidade humana utilizados pelas organizações internacionais ainda têm incorporado poucas perspectivas mais plurais sobre a construção cultural e epistêmica das ideias que permeiam os direitos humanos.

A promoção do respeito e da tolerância à diferença presente no ponto *c* é chave no debate aqui proposto, pois revela a importância dada ao tema na EDH. No entanto, há que se ressaltar que não está colocada transversalmente no programa mundial, ou seja, é uma finalidade central, mas não um plano de fundo que influencie as próprias concepções dos direitos humanos utilizadas.

O item *d,* por sua vez, revela a face mais política das finalidades, cujos valores verificam-se como fortemente relacionados às concepções ocidentais de direitos civis e políticos e do Direito como orientador da institucionalidade democrática do Estado.

A paz encontra-se posicionada no item *e* de forma pouco aprofundada, deixando questionamentos possíveis quanto à concepção de paz utilizada como premissa. Não nos adentraremos nesse debate, mas pontuamos a complexidade do tema, uma vez a paz considerada como polissêmica, com sentidos diversos em cada realidade.

Por fim, o item *f* posiciona o desenvolvimento sustentável, tema polêmico na contemporaneidade, e cujas nuances formam um emaranhado de possibilidades de compreensão. Ao centrar as pessoas e a justiça social, a ideia de desenvolvimento é, dessa forma, menos ortodoxa e mais relacionada a uma distribuição equitativa entre os sujeitos. No entanto, há que se ressaltar a existência de perspectivas

questionadoras da ideia de desenvolvimento, mesmo que sustentável, quando não posiciona a convivência plena entre humanidade e natureza, esta considerada como sujeito de direitos (ACOSTA, 2015; SIMBAÑA, 2011).

Os principais objetivos do PMEDH podem ser sintetizados em:

> […] promover o entendimento comum dos princípios e das metodologias básicos da educação em direitos humanos, proporcionar um marco concreto para a ação, e reforçar as oportunidades de cooperação e de associação, desde o nível internacional até o nível das comunidades. (UNESCO; ACNUDH, 2012, p. 4)

Destacamos a consideração do nível comunitário como importante na implementação da EDH. Esse aspecto é majoritariamente inferiorizado nas práticas internacionais, uma vez predominante o posicionamento estadocêntrico quanto aos atores.

Quanto às atividades educativas em matéria de direitos humanos, o programa declara nove objetivos específicos (UNESCO; ACNUDH, 2012, p. 16). Destacamos alguns conceitos e ideias atribuidores de sentido em nossa análise.

Verificam-se, em primeiro lugar, os conceitos de interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos, rompendo, de certa forma, com a concepção geracional e desvelando a impossibilidade de conceber-se qualquer direito quando há profunda desigualdade de condições materiais e simbólicas entre os sujeitos. A pobreza, os conflitos e a discriminação são posicionados conjuntamente, e necessitários de análises pela EDH.

O fomento e a valorização das diferenças e o combate à discriminação novamente são apontados como essenciais na construção da pauta educativa, e, mais do que isso, é mencionada a centralidade de conceder meios para que as comunidades e seus sujeitos determinem “[...] suas necessidades em matéria de direitos humanos” (UNESCO; ACNUDH, 2012, p. 16). Paralelamente, aponta também o objetivo das atividades educativas inspirarem-se “[...] nos princípios de direitos humanos consagrados nos diferentes contextos culturais e levar em conta os acontecimentos históricos e sociais de cada país”. Esse nos parece um posicionamento destacável, pois manifesta certa intencionalidade na construção autônoma das pautas em direitos humanos desde as particularidades. Sabe-se da ainda prevalecente concepção ocidental, especialmente liberal, dos direitos humanos no sistema internacional, reflexo de sua construção desde um contexto

histórico e cultural específico e a recorrente apropriação discursiva por atores internacionais. No entanto, em termos simbólicos, a menção às particularidades representa ao menos um passo no caminho do diálogo intercultural nos direitos humanos.

Quanto a esforços nacionais de formulação específica sobre EDH, alguns países desenvolveram, com especificidade, planos de ação ou estratégias. Dentre eles, Brasil, Burundi, Colômbia, Costa Rica, Croácia, Eslováquia, Fiji, Filipinas, França, Grécia, Honduras, Japão, Jordânia, Níger, Peru, Portugal, República Dominicana, Senegal, Turquia e Uruguai. Outros também mencionam a EDH em programas mais gerais sobre direitos humanos. (UNESCO, online). Contudo, esses esforços parecem ainda não representar um aprofundamento dos objetivos traçados, especialmente pela dificuldade de superar as barreiras institucionais e de alcançar as múltiplas realidades internas. Quando pensamos na realidade latino-americana, por exemplo, segundo análises de dados contidas no Informe Interamericano sobre Educação em Direitos Humanos, "[...] la mayoría de las políticas existentes son todavía muy generales, dispersas y, en algunos casos, ambiguas" (INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS, 2011, p. 10).

Por sua vez, o diálogo intercultural passou a ter mais relevância nos espaços da UNESCO ao longo dos últimos anos. E pode-se perceber uma tentativa crescente de busca por escuta e compilação de conceitos dinâmicos e próprios aos países membros. Apesar de ainda incipiente em âmbito institucional, esse não é um debate novo, especialmente entre intelectuais e ativistas comunitários de regiões como a América Latina e o Caribe. Os esforços da UNESCO para aprofundamento do tema pode ser visualizado em dados como os publicados na pesquisa sobre diálogo intercultural de 2017. A pesquisa foi respondida por 43 Estados membros, e os resultados apontam a importância do diálogo intercultural para objetivos relevantes. Os direitos humanos se destacam na pesquisa: 98% das respostas destacam a contribuição do diálogo intercultural para reforçar o respeito aos direitos humanos (UNESCO, 2018, p. 19) e 73% reconhecem o seu potencial transformador para alcance dos direitos humanos (UNESCO, 2018, p. 20).

Por fim, ao considerarmos a educação como locus de potencialidades para modificação de posturas individuais e coletivas, percebe-se um escopo importante de relação entre esta, os direitos humanos e o diálogo intercultural. Há, no entanto,

uma defasagem na construção de políticas efetivas em âmbito estatal, das quais se demanda aprofundamento estratégico de médio e longo prazos, que transcendam a característica meramente discursiva e diagnóstica. A transposição da fase atual dos três eixos aqui expostos, ainda pouco debatidos conjuntamente em termos de planificação, para uma etapa de ação em nível micro, compatível com as múltiplas realidades culturais internas aos Estados, pode representar um caminho para consolidação das proposições internacionais sobre o tema em diálogo com as concepções comunitárias próprias.

3. Considerações finais

"[...] as pessoas e os grupos sociais têm o direito a ser iguais quando a diferença os inferioriza, e o direito a ser diferentes quando a igualdade os descaracteriza" (SANTOS, 2003, p. 56).

Podemos conceber, com base na análise realizada, algumas potencialidades do Programa Mundial de Educação em Direitos Humanos, tais como: i) a representação de um caminho mais interlocutor entre diversas realidades para construção de mecanismos mundiais; ii) a concepção de indissociabilidade entre os diversos direitos, o que pode favorecer interrogações positivas nos debates sobre garantia de direitos em âmbito interno; iii) o fomento a práticas e métodos pedagógicos participativos e formulados com criticidade; iv) a importância para modificação do imaginário social; v) o posicionamento do nível comunitário como importante no cenário internacional, e não como mero receptor de políticas.

Em contrapartida, alguns limites, não apenas do PMEDH, mas da educação em direitos humanos em geral, merecem menção, tais quais: i) a dificuldade de implementação, mesmo quando da existência de planos nacionais elaborados com base nos objetivos do PMEDH, devido às modificações de perspectivas políticas internas nos poderes institucionais; ii) a impossibilidade de implementar a educação em direitos humanos se desconsideradas as desigualdades de oportunidades dos sujeitos no ambiente escolar, onde as condições mínimas para aprendizagem inexistem; iii) a educação em direitos humanos não pode ser restrita a debates específicos e generalistas, precisa ser transversal e estar alinhada à luta pela

transformação profunda do sistema educativo como um todo.

É necessário, então, pensarmos na educação *em* direitos humanos aliada a uma educação *com* direitos humanos e interconectada às lutas por transformação social de nossas localidades.

Como afirma Paulo Freire, "na medida em que a condição básica para a conscientização é que seu agente seja um sujeito, isto é, um ser consciente, a conscientização, como a educação, é um processo específica e exclusivamente humano." (1981, p. 53). ▪

É nesse sentido que a educação em direitos humanos tem a potencialidade, quando elaborada em diálogos interculturais, de ser um processo de conscientização do educador e do educando como sujeitos. Porque "enquanto o ser que simplesmente vive não é capaz de refletir sobre si mesmo e saber-se vivendo no mundo, o sujeito existente reflete sobre sua vida, no domínio mesmo da existência e se pergunta em torno de suas relações com o mundo." (FREIRE, 1981, p. 53).

A educação não reside apenas em um bem pelo qual se deve lutar, ou, por outro lado, em apenas um meio para exercício de valores como direitos humanos. Esses dois eixos devem ser compreendidos como intrínsecos e indissociáveis no exercício de direitos. Ela representa, então, ponto chave para fortalecimento das lutas por transformação social. Assim sendo, a educação em direitos humanos deve estar alinhada à luta por combate às desigualdades de oportunidades intrínsecas ao sistema, para construir-se efetivamente como prática da liberdade (FREIRE, 1967) não apenas como elemento do indivíduo, mas em sua concepção coletiva e comunitária.

4. Referências

ABRAMOVICH, Víctor; CURTIS, Christian. Los derechos sociales en el debate democrático. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, n. 4, p. 37–72, 2001.

ACOSTA, Alberto. El Buen Vivir como alternativa al desarrollo: algunas reflexiones económicas y no tan económicas. *Política y Sociedad*, v. 52, n. 2, p. 299–330, 2015.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

CAVALCANTI, Carlos André. História moderna dos direitos humanos: uma noção em construção. In: TOSI, Giuseppe. (org.). *Direitos humanos*: história, teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005. p. 57–95.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. (org.). *A colonialidade do saber:* eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 24–32.

FLORES, Joaquín Herrera. *La reinvención de los derechos humanos.* Andalucia: Atrapasuenos, 2008.

FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. *Ação cultural para a liberdade*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GALTUNG, Johan. *Sobre la paz*. Barcelona: Fontamara, 1985.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Informe interamericano de la educación en derechos humanos*. San José: IIDH, 2011.

LOOMBA, Ania. *Colonialism/postcolonialism*. London; New York: Routledge, 1998.

MURILLO, Susana. Produção de pobreza e construção de subjetividade. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Anronio David (org.). *Produção de pobreza e desigualdade na América Latina*. Porto Alegre: Tomo Editorial/ CLACSO, 2007. p. 39–78.

ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas. *Resolução nº 59/113-A. Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853por.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2017.

ONU, Assembleia Geral das Nações Unidas. *Resolução nº 59/113-B. Programa Mundial para Educação em Direitos Humanos*. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001478/147853por.pdf>. Acesso em: 10 maio. 2017.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural dos direitos humanos. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 48, p. 11–32, 1997.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: *Reconhecer para libertar*: os

caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 25–68.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Renovar a teoria crítica e reinventar a emancipação social*. São Paulo: Boitempo, 2007.

SEGATO, Rita Laura. Intoducción: políticas de la identidad, diferencia y formaciones nacionales de alteridad. In: _____. *La Nación y sus otros:* raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de políticas de la identidad. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007. p. 15–36.

SIMBAÑA, Floresmillo. El Sumak Kawsay como proyecto político. In: LANG, Miriam; MOKRANI, Dunia (orgs.). *Más allá del desarrollo*. Quito: Abya Ayala, 2011. p. 219–226.

TOSI, Giuseppe. História conceitual dos direitos humanos. In: TOSI, Giuseppe (org.). *Direitos humanos*: história, teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005a. p. 128–163.

TOSI, Giuseppe. Direitos humanos: reflexões iniciais. In: TOSI, Giuseppe (org.). *Direitos humanos*: história, teoria e prática. João Pessoa: Editora Universitária/UFPB, 2005b. p. 21–55.

UNESCO; ACNUDH. *Plano de ação. Programa mundial para educação em direitos humanos: primeira fase*. Brasília: UNESCO/ Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, 2012.

UNESCO. *National action plans for human rights education*. Acesso em: 30 set 2018. Disponível em:

<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Education/Training/Pages/NationalActionPlansHumanRightsEducation.aspx>.

UNESCO. *UNESCO survey on intercultural dialogue 2017: analysis of findings*. Paris: UNESCO, 2018. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/unesco-survey-intercultural-dialogue-2017-analysis-findings-2018-en.pdf>.

WALSH, Catherine. *Geopolíticas del conocimiento, interculturalidad y descolonialización*. Disponível em: <http://icci.nativeweb.org/boletin/60/walsh.html>. Acesso em: 22 maio 2017.

YATIM, Leila; MASO, Tchella. Banco Mundial e geopolítica do conhecimento: a privatização do ensino superior. *Revista Educação, Cultura e Sociedade*, Sinop, v. 4, n. 1 (Ed. Esp.), p. 80–94, 2014.

Recebido em: 04/04/2018

Aprovado em: 02/10/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

DIREITOS HUMANOS E REFUGIADOS: RELAÇÕES ENTRE REGIMES INTERNACIONAIS CONSTRUÍDOS NO SISTEMA ONU

JULIA BERTINO MOREIRA
Professora do Bacharelado de Relações Internacionais,
do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais
e membro da Cátedra Sérgio Vieira de Mello da UFABC;
Doutora em Ciência Política pela UNICAMP

JANINE HADASSA OLIVEIRA MARQUES DE BORBA
Mestranda em Diplomacia e Relações Internacionais
pela Universidade da Bretanha Ocidental (França) e
Graduada em Relações Internacionais pela UFABC

RESUMO: O presente artigo busca analisar as relações tecidas entre o regime internacional de direitos humanos e o regime internacional relativo aos refugiados – ambos estruturados no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial –, lançando luz, sobretudo, para a influência ocidental na construção da definição de refugiado cunhada pela Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. A proposta é ressaltar os termos notadamente marcados por uma perspectiva individualista e liberal dos direitos civis e políticos, a qual já estava presente na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, reverberando na elaboração da Convenção de 1951. Sustenta-se, nesse sentido, que a categorização da perseguição individualizada por motivos de nacionalidade, religião, raça, filiação a determinado grupo social ou opinião política privilegia direitos civis e políticos, tornando-os elementos centrais no regime internacional relativo aos refugiados – em detrimento a outros direitos reconhecidos como econômicos, sociais e culturais. A argumentação desenvolvida no texto se ampara em revisão bibliográfica da literatura especializada na área de estudos sobre refugiados, pesquisa documental sobre a Declaração Universal, a Convenção de 1951 e outros instrumentos jurídicos correlatos, além de artigos de relevância acadêmica e dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos, refugiados, regimes internacionais.

HUMAN RIGHTS AND REFUGEES: RELATIONS CONSTRUCTED BETWEEN BOTH INTERNATIONAL REGIMES WHITHIN THE UN SYSTEM

ABSTRACT: This article aims to analyze the relationship between the international human rights regime and the international refugee regime – both structured during the post-Second World War context –, particularly shedding light on the Western influence on the construction of the refugee definition designed by the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. The proposal is to emphasize the aspects regarding an individualistic and liberal perspective of civil and political rights.

Those were already presented in the 1948 Universal Declaration of Human Rights and echoed in the 1951 Convention. The categorization of individualized persecution on grounds of nationality, religion, race, affiliation to a particular social group or political opinion privileged civil and political rights which emerged as central elements within the international refugee regime. Therefore, the economic, social and cultural rights were treated as secondary rights. The main argument is based on literature review of the specialized literature in refugee studies, documental research on the Declaration, Convention and subsequent treaties, as well as academic articles and available data of the United Nations.

KEYWORDS: human rights, refugees, international regimes.

1. Introdução

Os refugiados constituem uma categoria específica das migrações internacionais. Diante de conflitos intra ou interestatais, por motivos étnicos, religiosos, políticos, de regimes repressivos e de outras situações de violência e violações de direitos humanos em seus países de origem, esses indivíduos sofrem ameaças ou efetivas perseguições, sendo forçados a cruzar as fronteiras em busca da proteção de outro Estado, com o objetivo primordial de resguardar suas vidas, liberdade e segurança. Atores internos e internacionais, estatais e não-estatais – sobretudo os países de origem e receptores, organizações internacionais e Organizações Não-Governamentais – estão envolvidos na gestão dessa questão de alcance global.

Nota-se uma relação intrínseca entre os temas dos refugiados e dos direitos humanos. Vale dizer: o Estado de origem violou ou ameaçou violar direitos fundamentais como a vida, a segurança, as liberdades civis (locomoção, expressão, opinião política e religião) de seus cidadãos ou de estrangeiros que se encontravam no território nacional. Ou, então, foi omisso, permitindo que grupos não-estatais o fizessem. Ambas as temáticas foram tratadas historicamente a partir da constituição de regimes internacionais no bojo do sistema ONU – como se verá a seguir.

Seguindo Ruggie e Kratochwil[1], em suas visões construtivistas, regimes internacionais são concebidos como entendimentos intersubjetivos constituídos entre atores diversos, que passam a ser compartilhados e difundidos

[1] RUGGIE, John Gerard; KRATOCHWIL, Fridrich von. Epistemologia, ontologia y el estudio de los regimes internacionales. *Relaciones Internacionales,* Madrid, v. 12, p. 171-191, oct. 2009.

internacionalmente. Nesse sentido, os autores destacam a importância de se olhar para significados atribuídos no processo histórico de constituição dos regimes. Propomo-nos a compreender mais a fundo aspectos cruciais tanto da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) de 1948, quanto da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 – ambas centrais na estruturação dos respectivos regimes internacionais de direitos humanos e refugiados – , tecendo relações entre eles.

O artigo objetiva, portanto, resgatar o processo histórico que antecedeu a adoção da DUDH de 1948 e da Convenção de 1951, pautando a discussão pelo contexto do pós-Segunda Guerra Mundial e da incipiente Guerra Fria. Pretendeu-se explorar como a definição clássica da Convenção de 1951 reverberou a disputa entre potências no âmbito da ONU, resultando na prevalência da perspectiva ocidental nos dispositivos trazidos pela Convenção. Buscou-se, a partir daí, apontar os sentidos pelos quais o regime de direitos humanos impactou o regime de refugiados, reforçando significados hierarquizantes entre direitos reconhecidos como fundamentais à pessoa humana. A metodologia de pesquisa se pautou por revisar a bibliografia especializada e por documentos jurídicos essenciais referentes às temáticas estudadas. Igualmente foram levantados dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados para embasar a análise.

2. Regime Internacional de Direitos Humanos

Sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, diante das atrocidades cometidas por regimes totalitários, em especial o nazista, passou-se a reconhecer o Estado – representado por seus agentes burocráticos – , embora com atribuições de resguardar e efetivar os direitos mais basilares de seus cidadãos, como potencial violador desses direitos fundamentais. Houve, assim, uma intensa mobilização internacional que ensejou a criação de um regime internacional de direitos humanos em 1948, preconizado com a celebração da Declaração Universal dos Direitos do Homem pela Organização das Nações Unidas (ONU), esta instituída formalmente

em 1945[2]. Aportavam-se o direito internacional e a democracia liberal como pilares fundantes de uma nova era voltada a reduzir perdas humanas e mobilizar todas as nações rumo à proteção da dignidade humana e ao respeito aos direitos individuais[3].

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) iniciou, assim, um processo conhecido como "justicialização" dos direitos humanos, porque logrou definir de maneira mais clara o que se entendia por direitos essenciais inerentes a toda pessoa humana. Apontou diretrizes que, apesar da soberania estatal, deveriam pairar sobre todas as jurisdições, atribuindo como responsabilidade dos Estados acompanhar o tratamento dado aos indivíduos inclusive em outras jurisdições. Estabelecia, com isso, um novo paradigma para o qual todas as sociedades deveriam caminhar[4]. Duas concepções foram determinantes, então, para a configuração deste novo regime: o reconhecimento de limites postos à soberania estatal e do indivíduo como sujeito de Direito Internacional, alçando-se a titular de direitos e deveres não somente na esfera nacional, como na internacional[5].

Cabia à Comissão de Direitos Humanos da ONU, criada em 1946, conduzir a elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos, a qual seria aprovada dois anos depois. Os direitos previstos neste documento jurídico foram delineados da seguinte forma: do artigo 3º ao 21 encontravam-se os direitos civis e políticos; ao passo que, do artigo 22 ao 28, os direitos econômicos, sociais e culturais[6]. De um lado, resguardavam-se a vida, a nacionalidade, o asilo, o não recebimento de tratamentos ou punições cruéis, desumanos e degradantes, a não discriminação racial, étnica, religiosa, além de garantias legais vinculadas à ampla defesa e ao devido processo legal e as liberdades de pensamento, opinião, religião, movimento, reunião e associação pacífica, bem como o sufrágio. De outro, asseguravam-se o trabalho, a remuneração justa, a alimentação, o bem-estar, a seguridade social, a

[2] ALVES, José Augusto Lindgren. *Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1995.
[3] COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. São Paulo: Saraiva, 2013.
[4] PIOVESAN, Flavia. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2013.
[5] ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
REIS, Rossana Rocha. *Construindo Fronteiras:* políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1988). Tese de doutorado FFLCH/ USP, São Paulo, 2002.
[6] ALVES, op. cit., 1995.

educação e a participação na vida cultural da comunidade[7].

Apesar do aparente caráter conciliatório, o processo de elaboração da Declaração foi permeado por acirradas divergências quanto à definição do que entraria no rol de direitos humanos, devido à forte influência das potências vitoriosas da Segunda Guerra Mundial[8]. Duas posições evidenciaram a disputa de ideias no centro da Comissão de Direitos Humanos da ONU, já no limiar da Guerra Fria. O bloco ocidental manifestava maior interesse na propagação dos direitos individuais civis e políticos, o que de fato motivou sua categorização como direitos "ocidentais". De sua parte, o bloco soviético realizou esforços em prol da defesa de direitos econômicos e sociais, considerados igualmente relevantes para a proteção da dignidade humana e da realização do ser humano em um contexto de coletividade. Assim, as concepções defendidas foram duramente marcadas pelas disputas de poder, além da percepção de ameaça (ou caráter de imposição de limites) às soberanias nacionais dos Estados-nação. Não obstante este embate, a Declaração logrou ser aprovada com 48 votos a favor e 8 abstenções (dentre as quais, a União Soviética)[9].

Vale lembrar que a Declaração não possui caráter vinculante, ou seja, nasceu desprovida de força jurídica em relação aos Estados signatários. Contudo, a sua importância é reconhecida por ter firmado as bases para posteriores pactos e convenções com caráter vinculante. A literatura especializada se divide, assim, entre aqueles que atribuem o peso de tratado internacional à Declaração e outros que expressam a premência de sua natureza consuetudinária[10].

Adotada a DUDH, a Comissão de Direitos Humanos concentrou esforços para elaboração de um pacto único de direitos humanos, haja vista a necessidade de melhor se especificar os direitos previstos pela declaração e vincular juridicamente os Estados-parte à sua observância. Porém, esta pretensão não foi possível de se alcançar, dada a já citada polarização ideológica em torno de quais direitos deveriam ser primordialmente protegidos. O bloco ocidental destacava o caráter "primário" da noção individualista de direitos, argumentando que direitos

[7] DECLARAÇÃO UNIVERSAL DE DIREITOS HUMANOS, 1948.
ALVES, op. cit, 1995.
[8] ALVES, op. cit, 1995.
[9] ALVES, op. cit, 1995.
[10] COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.* São Paulo: Saraiva, 2013.

civis e políticos poderiam ser monitorados por serem de aplicação imediata. Daí serem necessários dois instrumentos: um referente aos direitos civis e políticos e outro, aos direitos econômicos e sociais. Por sua vez, o bloco soviético, percebendo que a hierarquização de direitos culminaria na prioridade conferida aos direitos civis e políticos, defendia um único instrumento capaz de abranger todos os direitos sem distinção (posição esta originalmente sustentada pela CDH).

A proposta ocidental despontou como vitoriosa em 1951, quando a Assembleia Geral determinou a elaboração de dois pactos distintos. Tanto prevaleceu a perspectiva ocidental que ficou cunhada expressamente a interpretação de que os direitos econômicos e sociais se caracterizariam pela *realização progressiva*. Isto equivalia a dizer que: enquanto os direitos civis e políticos seriam plenamente concretizáveis, os direitos econômicos, sociais, culturais demandariam mais ações por parte dos Estados, em um caráter contínuo, para que fossem implementados.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foram aprovados por unanimidade em 10 de dezembro de 1966 e somente entraram em vigor na década posterior, após atingirem o número de ratificações exigidas – portanto, com grande lapso temporal em relação à DUDH.

Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966	***Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966***
Direito ao trabalho e à remuneração justa	Não submissão à tortura ou métodos degradantes
De formar e de associar-se a sindicatos	Proibição da escravidão
Direito a um nível de vida adequado	Direito de não ser sujeito a prisão arbitrária
Direito à educação	Direito a julgamento justo
Direito à participação na vida cultural da comunidade	Direito à reunião pacífica e ao voto e de tomar ,associação parte no governo

Fonte: ALVES, 2003, p. 51-52 (elaboração a partir do autor).

A implementação dos direitos reconhecidos pelo Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais foi estabelecida mediante monitoramento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC) sobre os relatórios submetidos pelos Estados-parte. O ECOSOC é formado por dezoito peritos que têm a função de avaliar estes relatórios em sessão pública. Este processo é formalizado dentro do Comitê para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, criado em 1987. Por outro lado, a implementação do Pacto de Direitos Civis e Políticos é de responsabilidade do Comitê de Direitos Humanos[11], também composto por dezoito membros eleitos. O processo se inicia com o recebimento dos relatórios pelo Secretário Geral das Nações Unidas que posteriormente os transmite para o Comitê. Os relatórios, todavia, devem indicar as medidas adotadas para dar efeito aos direitos reconhecidos e apontar os progressos realizados nesse sentido. Assim, os relatórios são analisados pelo Comitê, o qual os transmite novamente aos Estados-parte com recomendações. Por fim, o Comitê reporta os relatórios ao ECOSOC.

Outros mecanismos podem ser destacados como estruturantes para o processo de acompanhamento do cumprimento de direitos humanos em âmbito local. Os regimes regionais europeu, interamericano e africano visaram dar autonomia às sociedades sobre a fiscalização sobre eventuais violações, além de operaram como garantia adicional quando o Estado se mostra omisso na proteção de tais direitos.

O primeiro regime regional implementado foi o europeu, tendo como base a Convenção de Direitos Humanos elaborada pelo Conselho Europeu em 1949, adotada no ano seguinte e com entrada em vigor em 1953, prevendo essencialmente direitos civis e políticos. A Carta Social Europeia, que tratou dos direitos econômicos, sociais e culturais, entrou em vigor apenas em 1965 e passou por um processo de revisão em 1996. A partir de 1998, houve uma mudança profunda neste regime, permitindo a indivíduos, grupos e ONGs peticionar

[11] Não à toa o órgão que monitora o cumprimento de direitos civis e políticos foi nomeado Comitê de *Direitos Humanos*. Assim vingava o entendimento de que direitos humanos seriam basilarmente direitos civis e políticos. Os direitos econômicos, sociais, culturais, considerados secundários ou decorrentes dos primeiros, caberiam a outro órgão – este sim referido pelos direitos de sua atribuição: Comitê dos *Direitos Econômicos, Sociais e Culturais* (grifos nossos).

diretamente à Corte Europeia de Direitos Humanos, que igualmente recebe comunicações interestatais. O regime interamericano foi o segundo a ser criado e faz parte da Organização dos Estados Americanos. A Convenção Americana de Direitos Humanos – também conhecida como Pacto de San José de Costa Rica – foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978. Tal qual como ocorreu com o regime europeu, a Convenção Americana estabeleceu apenas direitos civis e políticos, ficando a cargo do Protocolo de San Salvador de 1999 versar sobre os direitos econômicos, sociais e culturais. A Comissão Interamericana recebe petições individuais ou feitas por grupos e ONGs, além de comunicações interestatais. Diferentemente do atual regime europeu, o indivíduo e coletividades não possuem acesso direito à Corte Interamericana (somente a Comissão e os Estados-parte podem acioná-la). Por fim, o regime africano foi constituído mais tardiamente, com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adotada em 1981 no bojo da então Organização de Unidade Africana (atualmente União Africana) e em vigor desde 1986. A Carta, com caráter mais coletivista de direitos e contemplando tanto os civis e políticos como os econômicos, sociais e culturais, criou tão-somente a Comissão Africana de Direitos Humanos, com o objetivo de analisar petições de indivíduos e ONGs, além de comunicações interestatais. Apenas em 1998 adotou-se um Protocolo à Carta com a finalidade de estabelecer uma Corte Africana de Direitos Humanos. Por ser mais recente, até 2014, a Corte havia decidido sobre 22 casos de violações de direitos[12].

O regime europeu, não apenas por ter sido pioneiro, constituído no contexto do pós-guerra, é visto de modo geral pela literatura da área como o mais consolidado, destacando-se pela possibilidade de instituir sanções aos Estados e indivíduos violadores, além de ter sido o primeiro a permitir que as vítimas pudessem encaminhar petições individuais denunciando violações a seus direitos, como já pontuado[13].

Retomando o sistema ONU, importa citar que, em 2006, houve uma reforma significativa, objetivando uma pujante modificação na estrutura do regime

[12] Para maiores informações, ver: PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.
[13] PIOVESAN, op. cit., 2012.

internacional de direitos humanos. A Comissão de Direitos Humanos foi substituída pelo Conselho de Direitos Humanos, após um longo período de estagnação atribuída a acusações de ineficiência, politização e ausência de transparência por parte da instituição. A mudança institucional, incluindo a nova nomenclatura, culminou na invenção de um novo procedimento de avaliação global dos Estados perante suas situações domésticas em matéria de direitos humanos: a Revisão Periódica Universal[14]. Além disso, ao longo das décadas de sua existência, um conjunto de agências especializadas foram criadas dentro do sistema ONU para monitorar os direitos previstos pela DUDH, melhor especificados nos dois Pactos Internacionais e progressivamente expandidos mediante a adoção de diversas convenções. A Convenção Relativa ao Estatuto de Refugiados de 1951 é um dos documentos que apontam nesse sentido ao demarcar a estruturação de um novo regime internacional, específico em matéria de refúgio, adotado na mesma periodização em que se deu a Declaração Universal.

3. Regime internacional relativo aos refugiados

O tema dos refugiados ganhou destaque internacional sobretudo a partir do pós-guerra, devido à intensa movimentação provocada pela Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com milhões de pessoas deslocadas de seus países de origem no interior da Europa[15]. Esse cenário de deslocamentos no continente europeu causou preocupação aos então países aliados (EUA, URSS, França e Reino Unido), especialmente no tocante à estabilidade e segurança regionais[16]. O tema dos refugiados se alçou, assim, a uma questão internacional de relevo particularmente no mesmo contexto histórico em que o tema dos direitos humanos teve destaque.

[14] SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n.9, 2008.
[15] HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
[16] ACNUR, op. cit., 2000.

Interessa notar, portanto, a estreita relação tecida entre ambas as temáticas. A DUDH previu, em seu artigo 14 (1), o direito de procurar e gozar asilo[17] a toda pessoa vítima de perseguição. No entanto, o direito de o indivíduo perseguido em seu país de origem *buscar asilo* – ao transpor fronteiras, deslocar-se para outro país e solicitar-lhe proteção – não se confundia com o direito *ao asilo*, ou seja, à concessão desta proteção pelo país de acolhida[18]. Dessa forma, a Declaração resguardava o direito de o indivíduo procurar asilo, mas não a obrigação dos Estados de concedê-lo – da mesma forma como ocorreu com a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. A concessão do asilo constituía um ato fundamentalmente soberano do Estado, intrinsecamente relacionado com outra atribuição estatal: o controle territorial e de suas fronteiras.

A constituição do regime internacional aos refugiados surgia com base em auto-interesses mútuos perseguidos pelos Estados ocidentais, que buscaram a cooperação internacional, fundada na reciprocidade, para administrar esses movimentos migratórios. Mas, tal qual o regime de direitos humanos, também foi fortemente permeada por diferentes visões acerca dessa questão e, principalmente, pelos interesses e pelas ideias que orientavam o embate altamente politizado entre as duas superpotências (URSS e EUA) no marco da Guerra Fria[19].

A criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) ensejou um forte debate em torno do mandato dessa organização, no bojo

[17] Importante destacar que o termo asilo carrega o significado de "não-violência". Na literatura internacional, asilo e refúgio são empregados de forma intercambiante (em Inglês, respectivamente: *asylum* e *refuge*). Contudo, na região da América Latina, referem-se a institutos jurídicos e políticos diferenciados, previstos em instrumentos específicos. Asilo é utilizado de forma mais ampla, contemplando o asilo político em modalidades distintas (territorial e diplomático), ao passo que refúgio se traduz na definição contida pela Convenção de 1951 e, posteriormente, em outros instrumentos regionais, em especial a Declaração de Cartagena de 1984, como explicado adiante. Para maiores detalhes, consultar, entre outros: MOREIRA, Julia Bertino; SALA, José Blanes. Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes Forçad@s:* conceitos e contextos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. P. 15-42.

[18] ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados:* uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar. 2001. P 99-125.

[19] MILLER, Mark J. *International migration in post-cold war international relations.* GHOSH, Bimal. *Managing migration:* time for a new international regime? Oxford: Oxford university press, 2000. P. 27-47. BETTS, Alexander. *Protection by persuasion*: international cooperation in the refugee regime. Ithaca: Cornell University Press, 2009b. SALOMON, Kim. *Refugees in the cold war:* toward a new international refugee regime in the early postwar era. Lund: Lund University Press; Bromley: Chartwell-Bratt, 1991.

da ONU. A maioria dos países da Europa Ocidental defendia uma agência forte e independente, capaz de angariar fundos, visto que os deslocamentos de refugiados atingiam em grande medida o continente europeu. Os EUA, preocupados com a questão orçamentária, propunham um organismo temporário que exigisse pouco financiamento e não pudesse receber contribuições. A URSS, por sua vez, empenhou-se em boicotar as negociações, pois não tinha interesse em apoiar a constituição de uma agência especializada dedicada a refugiados que, naquele contexto, eram majoritariamente dissidentes políticos do Leste Europeu[20].

Apesar das divergências entre esses Estados, o ACNUR foi estabelecido em dezembro de 1950, passando a funcionar no início do ano seguinte, com a missão de prover proteção internacional aos refugiados e voltando-se, naquele momento, para a atuação em prol dos refugiados europeus, o que refletia o seu caráter essencialmente eurocêntrico[21]. O Estatuto da agência da ONU para os refugiados definia seu trabalho como apolítico, social e humanitário. Porém, como vários estudiosos colocam, essa caracterização é, sem dúvida, questionável[22].

Além da criação de uma agência especializada para refugiados, era preciso definir juridicamente o que se entenderia pelo termo refugiado, delimitando o seu significado por meio de um instrumento internacional: a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. A categoria dos refugiados foi, então, construída a partir de um processo de debate entre os atores envolvidos na temática, em que pesaram visões e motivações diferenciadas.

O debate em torno do significado e dos contornos que se dariam ao termo refugiado cindiu, de forma geral, os representantes dos países que estiveram presentes no evento em duas posições distintas. A primeira, denominada universalista, sustentava que o termo refugiado deveria abarcar pessoas de todas e

[20] MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil* (1947-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: UNICAMP, 2012.
[21] ACNUR, op. cit., 2000; LOESCHER, Gil. *Beyond Charity:* international cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1996.
[22] Para essa discussão, ver, entre outros: Loescher, 1996; Hathaway, 1991; Hyndman, 2000.

quaisquer origens. A segunda, chamada de corrente europeísta (ou eurocêntrica), advogava que apenas os europeus deveriam ser reconhecidos como refugiados[23].

O primeiro grupo, liderado pelo representante do Reino Unido, com apoio dos países do BENELUX, da Escandinávia e do Alto Comissário para os Refugiados, argumentava que o problema dos refugiados no mundo não significaria um grave encargo para os países europeus e que uma Convenção elaborada no seio da ONU deveria garantir direitos aos refugiados de onde quer que fossem. A delegação do Reino Unido foi quem mais defendeu a concepção universalista, pretendendo uma definição de refugiado o mais ampla possível, sem qualquer tipo de limitação. Inclinava-se no sentido de "apoiar e compreender as aspirações idealistas do Alto Comissário"[24]. Há que se destacar, todavia, que o Reino Unido, por questões geográficas, não estava exposto a um grande fluxo de refugiados, como outros países europeus ocidentais[25].

O segundo grupo, sob a liderança dos representantes da França e dos EUA, com o apoio também da Itália, entre outros países, apresentava como justificativa para sua posição o fato de já acolherem um grande número de refugiados e, caso a definição fosse muito abrangente, não teriam condições financeiras de abrigar um contingente ainda maior. Diante disso, somente poderiam se comprometer com as obrigações contidas na Convenção se fosse adotada uma definição limitada de

[23] ARQUIVO DO ITAMARATY, CONSULADO GERAL DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL Relatório sobre a Conferência de plenipotenciários para o Estatuto dos Refugiados e Apátridas. Genebra, 18 ago. 1951. ACNUR, *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons:* summary record of the twenty-first meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-second meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-third meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>. Acesso em: 5 abr. 2005.

[24] ARQUIVO DO ITAMARATY, op. cit., 1951.

[25] SALOMON, op. cit., 1991; ACNUR, *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons:* summary record of the twenty-first meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-second meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-third meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>. Acesso em: 5 abr. 2005.

refugiado. Outro argumento levantado se fundava no fato de que os refugiados existentes no mundo àquela época tinham origem europeia e que, assim, tratava-se de um problema europeu. Posicionavam-se, com isso, a favor de uma definição restrita à data dos eventos que ocorreram na Europa, a partir do início do funcionamento do ACNUR[26].

O consenso a que se chegou nesse processo de debate se resumiu a atrelar a interpretação do termo a uma decisão estatal dada no momento de adesão ao instrumento – o que reforçava a perspectiva soberana estadocêntrica. Seguindo Salomon, a Convenção favoreceu um caminho médio, criando dois tipos de Estados contratantes: os que cobriam refugiados do mundo todo e os que cobriam somente a Europa[27].

A partir da definição construída pela Convenção, cunhada como "clássica", considerava-se como refugiado qualquer pessoa

> que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, e receando com razão ser perseguida em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar[28].

Esta definição tratava o refúgio como um estatuto sobretudo de caráter individual, embora pudesse ser concedido também a grupos, especialmente em função da perseguição decorrente de filiação em certo grupo social. Também estendia a categoria de refugiado aos apátridas, pessoas não detentoras de nacionalidade, que tiveram de se deslocar em função dos eventos políticos que atingiram o país de residência. Após o reconhecimento como refugiado, contudo, a

[26] ACNUR, *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons:* summary record of the twenty-first meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-second meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>. Acesso em: 5 abr. 2005._____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-third meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>. Acesso em: 5 abr. 2005.

[27] SALOMON, op. cit., 1991.

[28] ACNUR, Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996. p. 61.

pessoa poderia deixar de ter o estatuto, seja por vontade e iniciativa própria, ou em decorrência de uma mudança na situação do país de origem, cessando as circunstâncias que a levaram a fugir (chamadas de cláusulas de cessação previstas artigo 1º C da Convenção)[29].

Além da possibilidade de cessação, havia previsão de exclusão, daqueles que não poderiam ser incluídos, portanto, na categoria de refugiado (denominadas de cláusulas de exclusão previstas no artigo 1º D, E, F da Convenção)[30], isso porque já gozavam de proteção internacional de outro organismo da ONU, cometeram crime contra a paz, de guerra ou contra a humanidade, grave crime de direito comum fora do país receptor antes do pedido de refúgio ou, por fim, praticaram atos contrários aos objetivos e princípios da ONU. Assim, nem todos eram considerados necessitados ou merecedores de refúgio.

A definição ainda trazia, em seu bojo, uma limitação temporal, que restringia sua aplicação aos "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951". Estes acontecimentos poderiam ser interpretados de duas formas: como aqueles que ocorreram na Europa ou como aqueles que ocorreram na Europa ou fora desta. Com base na primeira interpretação, somente seriam reconhecidos como refugiados pessoas de origem europeia (o que foi denominado de reserva geográfica); ao passo que, pela segunda, pessoas de todos os cantos do mundo. Caberia ao Estado-parte delimitar o alcance que daria ao termo, mas poderia alterá-lo posteriormente por meio de uma notificação dirigida ao Secretário Geral da ONU[31].

Ancorada em duas limitações, uma de caráter temporal e outra geográfica, a definição de refugiado nascia fadada à inaplicabilidade aos eventos posteriores de novos deslocamentos de refugiados. Como destaca Conley, estas duas restrições contidas na Convenção refletiam a concepção de que os refugiados constituíam um problema temporário do continente europeu, que havia sido gerado pela guerra, e que seria resolvido logo após esta[32]. Porém, para Salomon, as potências ocidentais

[29] Ibidem, p. 62.
[30] Ibidem, p. 63.
[31] ACNUR, op. cit., 1996.
[32] CONLEY, Marshall. The institutional framework of refugee law and political forces. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.) *Human Rights in twenty-first century:* a global challenge. Dordrecht: Kluwer Academic Publications, 1993. p. 629-643.

tinham conhecimento de que se tratava de uma questão de caráter permanente e que certamente haveria novos movimentos migratórios no futuro, mas não pretendiam comprometer-se com maiores responsabilidades, sobretudo em relação a recursos financeiros a serem aportados para lidar com essa população[33]. Hathaway salienta que essas limitações eram estratégicas e motivadas por interesses políticos dos países ocidentais[34].

O próprio emprego do termo perseguição no cerne da definição de refugiado é apontado por Loescher como parte da estratégia ocidental, ao incluir refugiados políticos basicamente da Europa de Leste e estigmatizar os países comunistas como perseguidores. Também era uma forma apropriada de lidar com as chamadas minorias étnicas e religiosas no continente[35]. Nesse sentido, Matas enfatiza que a Convenção de 1951 foi originalmente designada pelos países ocidentais para prover refúgio aos anticomunistas que fugiam do Leste Europeu após a Segunda Guerra Mundial[36]. Portanto, desde sua gênese, possuía forte caráter liberal, ocidental e eurocentrado, embora pretendesse lançar a categoria jurídica "refugiado" como sendo universal. Seguia, assim, como exposto aqui, a mesma perspectiva que a Declaração, visto que esta carregava a universalidade apenas em seu nome, ao enfatizar uma visão particular sobre a natureza dos direitos humanos, a qual se julgava de alcance global.

É importante ressaltar que o acolhimento de refugiados no contexto do pós-guerra atendia a interesses de diversas ordens dos países ocidentais, incluindo o líder do bloco. Havia interesses de cunho político-ideológico e geoestratégico, uma vez que se denunciava a fuga de pessoas de países governados por regimes socialistas, com o intuito de descreditar o bloco soviético e os ideais que o sustentavam. Ainda, se faziam presentes interesses de caráter econômico, apesar do receio com encargos financeiros e descontentamento da população local, já que a Europa atravessava um período de reconstrução e necessitava de mão de obra

[33] SALOMON, op. cit., 1991.
[34] HATHAWAY, op. cit., 1991.
[35] LOESCHER, Gil. *Beyond Charity:* international cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1996.
[36] MATAS, David. A history of the politics of refugee protection. In: MAHONEY, Kathleen; Mahoney, Paul. (Ed.). *Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 619-628.

barata e abundante para suprir seu mercado de trabalho. E, por fim, não havia um acirrado problema cultural, devido à proximidade em termos identitários entre refugiados europeus (do Leste) e as comunidades receptoras (seja de países também europeus, porém do Ocidente, seja de ex-colônias, como EUA, Canadá e Austrália). Essas motivações combinadas fizeram com que grande parte dos países ocidentais se comprometesse com o regime internacional de refugiados da ONU. [37]

A base desse regime estava calcada no princípio de não devolução (*non-refoulement*), estabelecido pela Convenção em seu artigo 33 (1), que proibia os Estados-parte de devolver os refugiados para as fronteiras dos territórios onde suas vidas ou liberdades estivessem ameaçadas, em virtude de sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas[38]. Esse princípio constituía simultaneamente um direito individual e um dever estatal. Tratava-se de uma garantia aos indivíduos que não eram nacionais nem cidadãos, portanto, não portadores de direitos em relação ao Estado-nação de acolhimento, já que este deveria autorizar a permanência dos refugiados em seu território até que pudessem ingressar com segurança em outro Estado. Com isso, o regime de refugiados, assim como os dos direitos humanos, reconheceu a existência do indivíduo no cenário internacional, ao torná-lo titular de direitos. Ao mesmo tempo, impunha certos limites à soberania estatal, ao constranger, de alguma forma, a autonomia decisória do Estado em relação ao controle de suas fronteiras. Por outro lado, o regime recém-formado não estabeleceu o dever dos Estados de acolher refugiados em seus territórios, o que reforçava a lógica da soberania estatal e dos interesses subjacentes a ela. Da mesma maneira, não proveu ao indivíduo o direito de ter o estatuto de refugiado reconhecido[39].

Além do princípio de não devolução, a Convenção estabeleceu, no artigo 31 (1), o princípio da não aplicação de sanção no caso de entrada irregular, segundo o

[37] REIS, Rossana Rocha; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia Política*, v. 18, n. 37, 2010.

[38] ACNUR, op. cit., 1996, p. 74.

[39] REIS, op. cit., 2002. ALEINIKOFF, Alexander. State-centered refugee Law: from resettlement to containment. In: DANIEL, E. Valentine; KNUDSEN, John Chr (Ed.). *Mistrusting refugees.* Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1995. p. 257-278. DAUVERGNE, Catherine. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century. *New issues in refugee research* n. 92. Geneva: UNHCR, 2003.

qual os indivíduos que fugiram de países onde suas vidas e liberdades estavam ameaçadas e que entraram ou permaneceram de maneira irregular em outros Estados não deveriam ser punidos[40]. Outro princípio previsto foi o da possibilidade de apresentação de recurso após decisão desfavorável ao refúgio, conforme disposto no artigo 32 (2)[41]. Por fim, o princípio da reunião familiar, embora não previsto no texto da Convenção, mas consignado na Ata Final da Conferência[42] que a adotou, enfatiza a importância dos membros da família do refugiado estarem juntos, reunidos no mesmo país de recepção.

A Convenção igualmente conferiu aos refugiados, preconizando especialmente tratamento igualitário aos nacionais em termos de direitos referentes a: propriedade, não discriminação, liberdade religiosa, associação (sem fins políticos), acesso à justiça e assistência judiciária, trabalho assalariado, educação pública, alojamento, assistência social, liberdade de movimento e documentos (papeis) no país de acolhida (conforme previstos nos artigos 3º a 28).

Segundo Jaeger, a Convenção, contudo, apresentava lacunas para além das limitações geográfica e temporal, que se referiam à recepção dos solicitantes de refúgio e ao procedimento que seria adotado para concessão de refúgio. A primeira pode ser atribuída ao fato de que muitos países participantes da conferência[43] já possuíam experiência com a recepção de solicitantes de refúgio, inclusive administrando grande número deles no período entre-guerras. A segunda também se baseava em uma justificativa histórica, já que, durante a atuação da Liga das Nações, as soluções dadas pelos Estados europeus para o reconhecimento do estatuto de refugiado foram tidas como satisfatórias, por meio da cooperação entre os governos e as comunidades locais, muitas vezes com apoio da organização internacional encarregada[44]. Todavia, a ausência de provisões referentes aos dois

[40] ACNUR, op. cit., 1996, p. 73.
[41] Ibidem, p. 73.
[42] Ibidem, p. 45.
[43] Representantes de vinte e seis países estiveram presentes na conferência: Austrália, Áustria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colômbia, Dinamarca, Egito, EUA, França, Grécia, Holanda, Iraque, Israel, Itália, Iugoslávia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Reino Unido e Irlanda do Norte, República Federal da Alemanha, Suécia, Suíça (cuja delegação também representou Liechtenstein), Turquia e Venezuela. Além destes, Cuba e Irã foram representados por observadores. ACNUR, op. cit., 1996.
[44] JAEGER, Gilbert. Opening keynote address: the refugee Convention at fifty. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN

aspectos mencionados ensejou discrepâncias entre os Estados signatários em relação à determinação do estatuto de refugiado e ao tratamento conferido aos refugiados pelos países receptores[45].

Como bem coloca Loescher, os Estados interpretam as normas do Direito Internacional dos Refugiados conforme seus próprios interesses, principalmente por inexistir uma autoridade supranacional para compeli-los a cumpri-las[46]. Ao relegar inteiramente aos Estados soberanos a decisão sobre quem deve ser reconhecido como refugiado, para Aleinikoff, a Convenção falhou em resolver a gestão da questão dos refugiados na esfera global[47]. Não foram poucos os casos[48] em que Estados-parte desrespeitaram o princípio básico do regime, o da não devolução de refugiados para territórios em que suas vidas, liberdade e segurança pudessem estar em risco. O regime de refugiados apresentava, portanto, falhas e problemas institucionais desde sua formação.

Este regime, inicialmente constituído pela Convenção de 1951, veio a sofrer modificações na década seguinte. Durante os anos 1960, novos fluxos de refugiados emergiram na África e na Ásia, decorrentes dos movimentos de descolonização nesses continentes, atestando que essa questão não se restringia ao contexto da Segunda Guerra Mundial e tampouco à Europa. No cenário da confrontação bipolar, tanto os países do bloco ocidental quanto os do bloco soviético buscaram exercer influência sobre os novos Estados que se formavam. Ao mesmo tempo, o ACNUR passou a se voltar para o mundo em desenvolvimento, onde despontavam grandes fluxos de deslocados. Além do confronto Leste-Oeste, as relações no eixo Norte-Sul

WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty:* a view from forced migration studies. Lanham; Oxford: Lexington books, 2003. p. 9-21.

[45] GOODWIN-GILL, Guy. Migration: international law and human rights. In: GHOSH, Bimal (Ed.). *Managing Migration:* time for a new international regime? Oxford: Oxford University Press, 2000.
[46] LOESCHER, Gil. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 28-30, 2001c.
[47] ALEINIKOFF, op. cit., 1995.
[48] Exemplos nesse sentido proliferam, com a proibição de navios transportando potenciais solicitantes de refúgio, provenientes de países da África, atingirem o continente europeu (especialmente, territórios italianos, como a ilha de Lampedusa, gregos e espanhóis), sendo interceptados em alto-mar. Ver: UNCHR. *Desperate journeys:* refugees and migrants arriving in Europe and Europe´s borders. January – August 2018. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/65373#_ga=2.203606288.1263638033.1537281666-347437977.1517503764>. Acesso em: 15 set. 2018.

passavam a impactar o tratamento dado à questão dos refugiados no cenário internacional[49].

Como a Convenção de 1951 havia sido limitada temporalmente e apresentava a possibilidade de ser restringida também geograficamente, não podia ser aplicada aos novos deslocamentos, deixando africanos e asiáticos descobertos por esse sistema de proteção internacional. A necessidade de se alterar o texto da Convenção decorreu, novamente, dos interesses defendidos pelos atores envolvidos, seja pelos países ocidentais, que se interessavam pelos refugiados provenientes das ex-colônias, seja pelo Alto Comissário, que advogava a ampliação da definição de refugiado[50]. Optou-se, então, por elaborar um instrumento internacional independente, embora relacionado com a Convenção. Isso porque o processo de emenda, que exigia a convocação de uma conferência internacional com todos os Estados-parte da Convenção, seria mais demorado[51].

O Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados, aprovado em 1967, procurou resolver os problemas gerados pelas duas limitações da Convenção, modificando a definição de refugiado. Colocava-se fim à reserva temporal, ao mesmo tempo em que os Estados que se comprometessem com as obrigações da Convenção ao aderir ao Protocolo ficavam impossibilitados de adotar a reserva geográfica. Era uma forma de sanar essa restrição, fazendo com que os novos Estados que passassem a se comprometer com a questão dos refugiados pudessem receber pessoas oriundas de qualquer parte do mundo[52]. De outro lado, outras lacunas presentes na Convenção não foram supridas pelo novo instrumento, dentre elas, como se processaria a recepção dos refugiados e o processo de elegibilidade referente à concessão do estatuto de refugiado pelos países-membros.

Além disso, diferentemente do regime de direitos humanos (seja o internacional, sejam os regionais[53]), o regime internacional de refugiados não previu

[49] Ibidem. Idem. *Beyond Charity:* international cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1996.
[50] HARRELL-BOND, op. cit., 1996.
[51] ACNUR, op. cit., 2000.
[52] Ver artigo 1º do Protocolo de 1967. ACNUR, op.cit., 1996, p. 85-86.

mecanismos para receber petições individuais ou comunicações interestatais[54]. Seguindo novamente o regime de direitos humanos, a temática dos refugiados foi abordada por três perspectivas de regiões distintas: a africana (pautando-se pela Convenção da Organização de Unidade Africana de 1969), a latino-americana (tendo com eixo central a Declaração de Cartagena de 1984) e a europeia (estruturada em torno da Convenção de Dublin, Acordo de Schengen, além de diretivas e regulações da atual União Europeia). Ao contrário dos regimes regionais de direitos humanos, o regime regional de refugiados pioneiro foi o africano e a versão europeia é considerada não tão avançada em relação aos outros dois, que buscaram expandir a definição de refugiado contida na Convenção de 1951[55].

Outro ponto problemático identificado por Loescher é a ausência de uma efetiva articulação entre os dois regimes dentro do sistema ONU. Não existe, por exemplo, um órgão de monitoramento – como um comitê[56] específico para analisar questões relativas a refugiados – que poderia ter sido instituído pela Convenção de 1951 ou pelo Protocolo de 1967[57]. Como este grupo de deslocados forçados especificamente não teve um lugar de destaque pelos organismos encarregados dos

[54] GORLICK, Brian. Human Rights and Refugees: enhancing protection through international human rights law. *New Issues in Refugee Research,* n. 30, Geneva UNHCR, 2000.
[55] JAEGER, op. cit., 2003; ALEINIKOFF, op. cit., 1995; LOESCHER, The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 33-56, 2001b.
[56] Vale lembrar que a Convenção sobre a proteção de todos os trabalhadores migrantes e dos membros de suas famílias adotada em 1990, entrando em vigor apenas em 2003, instituiu um comitê específico para monitorar direitos dos migrantes (não tendo sido por este abarcados os refugiados). Contudo, esta convenção se destaca pela baixa adesão de Estados-membros (Ver: PIOVESAN, op. cit., 2012; para consultar o quadro atual de ratificações: http://indicators.ohchr.org/).
[57] Atualmente, é possível que solicitantes de refúgio ou refugiados que tiverem seus direitos violados acessem órgãos do sistema ONU, como comitês criados por diversas convenções e protocolos, ou dos regimes regionais (Comissão Interamericana, Comissão Africana e Corte Europeia) cf. GORLICK, 2000. No sistema ONU, em 1999, foi criado um relator especial sobre direitos humanos dos migrantes (ver: https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/SRMigrantsIndex.aspx). Poucos anos depois, em 2004, estabeleceu-se um relator especial sobre pessoas deslocadas internamente (ver: https://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/idpersonsindex.aspx). Não obstante algumas questões relativas a solicitantes de refúgio e refugiados possam ser cobertas pelo mandato do relator especial sobre direitos humanos dos migrantes, poderia ter sido criada uma relatoria própria sobre refúgio – ou asilo em sentido mais amplo –, direcionada a este grupo em particular, tal qual ocorreu com os deslocados internos. Há vários relatores temáticos atualmente operando no sistema ONU: https://spinternet.ohchr.org/_Layouts/SpecialProceduresInternet/ViewAllCountryMandates.aspx?Type=TM. Argumentamos, assim, seguindo Loescher (2001a), que estes regimes poderiam ter sido mais integrados desde sua gênese e poderiam ter sido criados mecanismos especificamente voltados a refugiados para conferir maior eficácia à proteção e garantia de seus direitos.

direitos humanos, segundo o autor, os mecanismos de fiscalização existentes não são considerados eficazes para protegê-los[58].

4. Relações entre os regimes de direitos humanos e de refugiados

De um espectro mais amplo, a ideia de resguardar direitos frente a Estados violadores ou omissos e cunhar garantias mínimas atinentes à dignidade humana despontavam como fundamentais no mesmo processo histórico que marca a institucionalização destes regimes. Vimos também que, tal qual a Declaração, a Convenção seguiu o entendimento de que direitos humanos devem ser interpretados primordialmente como direitos civis e políticos individualizados a partir de uma concepção universalista.

É inegável que a Convenção organizou uma categoria até então definida segundo critérios pouco claros e balizada por instrumentos jurídicos pontuais, estabelecidos de forma *ah doc*. Importa mencionar que, antes da estruturação deste regime, a determinação da condição de refugiado estava atrelada ao pertencimento a uma coletividade. A título de ilustração, eram reconhecidos como refugiados os palestinos deslocados de sua terra natal, os judeus deslocados do norte da África e do Oriente Médio, os russos e armênios deslocados após a Revolução de 1917[59] ou outros grupos de indivíduos[60]. Uma mudança fundamental emergiu com a Convenção: a ênfase passou a ser dada à perseguição sofrida de forma individual.

Interessa analisar também os cinco componentes atribuídos como os principais motivos que marcam o "fundado temor" da perseguição, a saber, a nacionalidade, a raça, a religião, a filiação a grupo social ou a opinião política. Cada um deles está previsto na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e

[58] LOESCHER, op. cit., 2001a.
[59] Acordo sobre Refugiados Russos e Armênios de 1928, não vinculante, relativa ao direito dos refugiados ao trabalho para acessar os tribunais e proteção contra expulsão.
GLYNN. Irial. The genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. *Journal of Refugees Studies*. v. 25, n. 1, p. 134-148, 2011.
[60] Os norte-coreanos e outros deslocados em função da Guerra de 1950 também estavam envolvidos nesse debate. A posteriori, foram criadas a *UN Relief and Works Agency for Palestinian Refugees* (UNRWA) e a *UN Korean Reconstruction Agency* (UNKRA).

categorizados pela literatura especializada[61] como direitos civis ou políticos. Atribui-se a esse fato a imagem da Convenção como um tratado "humanitário" que formalizou uma categoria de refugiado "político". Isso porque privilegiou-se o deslocamento de pessoas motivado por guerras – tanto assim que situações como desastres naturais não foram contempladas pela definição "clássica"[62]. Não obstante novas definições regionais[63] tenham sido criadas com o intuito de ampliar esta concepção sobre a categoria de refugiado, a Convenção de 1951 ainda é o instrumento internacional vigente para lidar com esta temática em nível global[64].

Resgatando as discussões sobre os contornos que assumiriam a definição de refugiado, vale ressaltar o posicionamento dos EUA, que conseguiram estreitar a proposta do projeto inicial, fazendo-o valer frente a outras visões essencialmente diferentes (a definição francesa se assentava na tradição republicana do direito ao asilo e a inglesa enfatizava necessidade de salvaguardar todas as pessoas desprotegidas). Ao contrário do que desejavam os outros países aliados, os EUA optaram por restringir esta categoria jurídica como uma forma de evitar um alto comprometimento financeiro em relação ao ACNUR. A interpretação estadunidense vingou no Comitê *ad hoc* estabelecido para elaborar a definição da Convenção de 1951, incluindo apenas as vítimas de eventos anteriores à Segunda Guerra Mundial, as vítimas do nazismo e do regime falangista na Espanha, assim como as vítimas de eventos ocorridos na Europa desde o início da Segunda Guerra até de 1 de julho de 1950[65].

O entendimento compartilhado fundante da Convenção de 1951 resulta, portanto, sobretudo da liderança estadunidense, articulando uma frente ocidental para desenhar os limites da nova categoria jurídica. Sua dimensão humanitária não se amparava somente na concepção de que os seres humanos foram dotados de valor e dignidade e sobre os quais se devia vigilância internacional contínua, mas

[61] Vide autores já citados neste texto: Alves, 1995; Comparato, 2013; Piovesan, 2012.
[62] GLYNN, op. cit, 2011.
[63] Já citamos que ambos documentos chave dos regimes regionais africano e latino-americano (Convenção da OUA de 1969 e Declaração de Cartagena de 1984, respectivamente) se notabilizaram por avançar os significados conferidos à categoria "refugiado", cunhando as chamadas "definições ampliadas" em relação à "definição clássica".
[64] REIS; MOREIRA, op. cit., 2010.
[65] GLYNN. Irial. The genesis and Development of Article 1 of the 1951 Refugee Convention. *Jounal of Refugees Studies*. v. 25, n. 1, p. 134-148, 2011.

também pelo fato de que estes aspectos estão anunciados, *a priori*, no reconhecimento da singularidade humana constante da Declaração Universal. Contudo, ao categorizar o refugiado apenas como político, outras tantas graves situações de violações de direitos humanos ficaram descobertas por este regime[66].

O refugiado foi compreendido, assim, como um indivíduo que busca proteção diante da omissão ou repressão do Estado de origem ou pelo receio fundado de a este retornar. A dimensão política se encontra fundamentalmente calcada na existência histórica de Estados violadores de direitos, forçando o deslocamento de seus próprios nacionais ou residentes (no caso de apátridas). A edificação desse regime internacional esteve, assim, fulcralmente associada aos contornos delimitados pelos direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos sociais, econômicos e culturais[67].

O teor individualista no núcleo central da definição clássica igualmente secundariza a importância de outros direitos, tidos como coletivos, para a realização plena da dignidade humana. Pode-se citar a saúde, como também o direito à habitação com o devido saneamento básico, além do usufruto de uma alimentação saudável, permanente e em quantidade suficiente. São direitos também tidos como inalienáveis à pessoa humana, mas não garantidos pela Convenção de 1951 ou pelo Protocolo de 1967.

Em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais por esta especificados, o trabalho digno e remunerado constitui um direito econômico essencial, comumente cerceado sobretudo aos solicitantes de refúgio por legislações nacionais, que exigem a posse de documentação para o seu exercício. O mesmo pode se afirmar em relação ao acesso à educação pública, sem contar as enormes dificuldades frente à moradia digna e em segurança. Direitos culturais são, ainda, fundamentais em termos da realização humana, contudo muitos Estados receptores obstaculizam o exercício da liberdade comunitária e religiosa dentro de suas jurisdições, colocando em xeque o princípio de não-discriminação.[68]

[66] GLYNN, op. cit., 2011.
[67] GLYNN, op. cit, 2011.
[68] REIS, op.cit, 2002.

Ainda que se considere o status predominante dos direitos civis e políticos sobre o estatuto do refúgio, permanecem igualmente grandes desafios para concretizá-los em âmbito nacional. Concebendo o sufrágio como direito político por excelência, esbarra-se em sua concretização pelo entendimento de que a nacionalidade é condição indispensável para o pleno exercício da cidadania. Com efeito, há Estados que consentem apenas a nacionais (ou aqueles que passaram pelo processo de naturalização) votar e, especialmente, ser votados. Quando este direito é permitido, há limites impostos pelo status migratório (é preciso ser residente permanente e-ou viver no país por um período considerável) e frequentemente pode ser exercido apenas em nível local (ou seja, por meio de eleições municipais)[69], a despeito das decisões mais relevantes tomadas em relação aos migrantes se darem na esfera nacional.[70] Ademais, embora a Declaração Universal de 1948 explicite que todo ser humano tem direito à liberdade de reunião e associação pacífica (Art. 20 §1), o exercício desse direito associativo não raro é negado aos refugiados. A Convenção de 1951, por outro lado, prevê o tratamento igualitário quanto ao direito de associação circunscrito tão-somente às associações *sem fins políticos* e lucrativos e aos sindicatos profissionais. O direito ao voto, portanto, sequer é enunciado na Convenção – possivelmente em razão da perspectiva voltada à soberania nacional e ao entendimento de que somente os nacionais poderiam exercê-lo.

Uma disposição expressamente inscrita tanto na Declaração Universal quanto na Convenção diz respeito ao impedimento de detenção arbitrária, extensível ao refugiado que se encontre na fronteira ou no território estrangeiro. A proteção a este tipo de sanção deve se dar ainda que o indivíduo se encontre sem documentos (Art. 9 da DUDH e Art. 31 da Convenção). É comum, todavia, a infração desta norma nos espaços fronteiriços dos países do Norte Global, particularmente nos EUA e na Europa Ocidental, que compartilham de uma política

[69] Apenas para citar um exemplo, no Brasil, atualmente, tramita a Proposta de Emenda Constitucional n. 25/2012 a fim de conceder direito ao voto nas eleições municipais a estrangeiros residentes no país. Consultar: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/14/estrangeiros-residentes-no-pais-poderao-participar-em-eleicoes-municipais

[70] CHELIUS, Leticia Calderón. O que há por trás do direito ao voto dos emigrantes internacionais? Teoria, História e Cidadania demandante. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 231-250, 2011.

migratória altamente restritiva seguindo uma agenda de securitização da imigração internaciona[71]. Em países desta região, solicitantes de refúgio são sistematicamente presos em centros de detenção, tendo cerceados, assim, o direito de livre circulação, e, não raro, são deportados sem acesso adequado à assistência jurídica[72]. A Convenção ainda dispõe sobre a concessão de documento de identidade ao refugiado que se encontre sem documento de viagem válido, contudo, os mecanismos de que se valem controles migratórios incluem a retenção do passaporte (Art. 27 da Convenção). A partir disso, abrem-se precedentes para a aplicação de métodos degradantes àqueles que não portam documentação em território estrangeiro. Levando a cabo a segurança sobre suas próprias fronteiras, países recorrem a arbitrariedades que se desdobram no não cumprimento de inúmeros outros direitos[73].

Destes, pode-se ressaltar o direito a uma audiência justa e pública e ao fácil acesso aos tribunais nacionais, previstos no artigo 10 da DUDH e no artigo 16 da Convenção. A DUDH, para além do disposto inicial, preconiza que se deve conceder a condição de plena igualdade sob uma audiência justa e pública por um tribunal independente e imparcial para decidir sobre o fundamento de qualquer acusação criminal. É ainda mais problemático que, pela inobservância desses direitos dentro dos limites previstos, ocorra a afronta da presunção de inocência de forma incisiva. O artigo 11 §1º da Declaração Universal estabelece que todo ser humano é inocente até que a culpabilidade seja comprovada, nos limites da lei, em julgamento público e no qual tenha sido garantida sua ampla defesa.

Diante dos pontos acima levantados, das conexões e das inflexões que os regimes internacionais de direitos humanos e de refugiados mantêm, depreende-se

[71] REIS, op.cit, 2002. REIS; MOREIRA, op. cit., 2010.
[72] Para compreender a atual política estadunidense, ver: PIERCE, Sarah; BOLTER, Jessica; SELEE, Andrew. *US Immigration Policy under Trump:* deep changes and lasting impacts. Migration Policy Institute, July 2018. Disponível em: <https://www.migrationpolicy.org/research/us-immigration-policy-trump-deep-changes-impacts>. Acesso em: 15 set. 2018.
Para entender sobre violações de direitos no âmbito da União Europeia, ver: BREEN, Abuses at Europe´s borders. *Forced Migration Review,* Oxford, n. 51, p. 21-23, 2016. Disponível em: <http://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/destination-europe/breen.pdf>.Acesso em: 15 set. 2018.
Para maiores informações sobre centros de detenção – destacando que a Austrália se marca por adotar tal prática a partir de acordos bilaterais com ilhas do pacífico – consultar o Global Detention Project em: <https://www.globaldetentionproject.org/about-the-gdp>. Acesso em: 15 set. 2018.
[73] Vide referências citadas acima, nas duas notas anteriores.

que a concepção individualista e liberal marcante na ordem internacional no pós-guerra corroborou também para a manutenção da tendência hierarquizante dentre os direitos humanos. Com efeito, a centralidade dos direitos civis e políticos, identificada na Declaração Universal transbordou para a Convenção de 1951. Este aspecto constrange a potencialidade de efetivação do regime internacional de refugiados, uma vez que os Estados são levados a privilegiar a proteção destes direitos – relegando os demais a segundo plano – , estabelecendo uma responsabilidade "primeira" concebida desde a Declaração Universal de 1948 frente aos direitos dos refugiados.

5. Reflexões finais

O presente estudo buscou demonstrar que a construção da Convenção de 1951 se ancorou em uma definição nuclear de direitos civis e políticos, os quais já estavam previstos na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e foram, em larga medida, por esta priorizados frente aos direitos econômicos, sociais, culturais. Dada a relevância estratégica dos EUA e países ocidentais no momento de institucionalização de um regime internacional referente aos refugiados, a Convenção buscou delinear em termos restritos que refugiados e apátridas seriam aqueles perseguidos (ou ameaçados de perseguição) em função de nacionalidade, religião, raça, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social. Assim se marcou, sobretudo, a primordialidade de direitos tidos como civis e políticos no bojo da Convenção de 1951, o que, ao fim e ao cabo, limitou a responsabilidade estatal frente à garantia dos demais direitos que compõem o que se entende por fundamentais[74].

Vale ressaltar que mesmo com a definição da condição jurídica de refugiado, diante da qual todos os Estados estariam compromissados, a Convenção de 1951 buscou favorecer a perspectiva tradicional de soberania estatal sobre o refúgio. Tanto se fez presente essa perspectiva que o direito ao asilo não se tornou imperativo. Com efeito, a proteção aos refugiados fica a cargo de mecanismos

[74] ALVES, op.cit, 1995. GLYNN, op.cit. 2011.

burocráticos criados pelo Estado – muito mais do que pela Organização das Nações Unidas. Assim se cunhou uma visão ocidental sobre os direitos humanos dos refugiados, e, ao mesmo tempo, a implementação destes permanece em grande medida atrelada à vontade soberana dos Estados receptores e de trânsito[75].

Em relação ao regime internacional de direitos humanos, é notória a contribuição da DUDH como instrumento ideal que originou todo o sistema de proteção conhecido atualmente. Entende-se como desdobramento fundamental não apenas a elaboração dos pactos internacionais e outras convenções sobre temáticas diversas relacionadas a direitos humanos, como também os comitês criados decorrentes de tais instrumentos. Igualmente se revela de extrema importância a consolidação da Convenção de 1951 como instrumento diretivo em matéria de proteção aos refugiados em âmbito global.

Sustentou-se, ao longo do texto, que a conformação do regime internacional dos refugiados passou por disputas politicas e de ideias entre Estados, particularmente os ocidentais, que conseguiram de fato fincar as bases do regime sobre valores liberais, seguindo a orientação trilhada pelo regime de direitos humanos. Sendo assim, ambos os regimes incorporaram um forte caráter liberal, ocidental, especialmente eurocentrado, e individualizado, muito embora pretendesse lançar ênfase à universalidade, tida como inerente à discussão sobre direitos humanos e, consequentemente, sobre pessoas em situação de refúgio.

Loescher estressa que a ineficácia do regime internacional de refugiados ocorre, sobretudo, pela inexistência de uma autoridade supranacional capaz de compeli-los a cumprir as regras estabelecidas. Ao reforçar a lógica soberana estatal, reafirmando terem os Estados a competência primária para lidar com a questão dos refugiados, este regime acaba por falhar em seu propósito de conduzir a gestão internacional desta problemática[76]. Embora a Convenção de 1951 tenha estabelecido o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados como órgão com responsabilidade para proteger este grupo de migrantes internacionalmente forçados, a inflexão identificada no regime de refugiados se refere à escassez de

[75] REIS; MOREIRA, op. cit, 2010.
[76] LOESCHER, op. cit, 1996.

mecanismos institucionais para monitorar a atuação dos Estados e pressioná-los a adotar determinadas condutas frente aos refugiados.

Vale aqui lembrar que o regime internacional referente aos refugiados tampouco o de direitos humanos previram, em sua gênese, a criação de órgãos específicos para analisar violações de direitos assegurados aos refugiados[77]. Inexiste, assim, um mecanismo próprio de monitoramento dentro do sistema ONU para fiscalizar a equalização entre a Convenção de 1951 (modificada pelo Protocolo de 1967) e as respostas adotadas internamente em relação aos refugiados pelos Estados-membros. Nesse sentido, os desafios que colocam em xeque a eficácia do regime internacional dos refugiados também estão muito relacionados à não articulação devida dessa questão pelas instituições de direitos humanos no âmbito da ONU. Todo o exposto revela uma fragilidade da própria organização internacional, que não envidou esforços suficientes para uma maior integração entre os dois arcabouços criados para lidar com a temática dos direitos humanos dos refugiados. Logo, desde os primórdios, eis o paradoxo constitutivo de ambos os regimes no bojo do sistema ONU.

6. Referências

ACNUR. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugees and stateless persons:* summary record of the twenty-first meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cdec>. Acesso em: 5 abr. 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-second meeting. 1970. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cde10>. Acesso em: 5 abr. 2005.

_____. *Conference of plenipotentiaries on the status of refugee and stateless persons:* summary record of the twenty-third meeting. 1970. Disponível em:

[77] LOESCHER, op. cit, 2001a.

<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/print?tbl=PROTECTION&id=3ae68cda10>. Acesso em: 5 abr. 2005.

_____. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR.

_____. Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados. In: _____. *Manual de procedimentos e critérios a aplicar para determinar o estatuto de refugiado*. Lisboa: ACNUR, 1996.

ALEINIKOFF, Alexander. State-centered refugee Law: from resettlement to containment. In: DANIEL, E. Valentine; KNUDSEN, John Chr (Ed.). *Mistrusting refugees.* Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1995. p. 257-278.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 1995.

ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: ARAUJO, N.; ALMEIDA, G. A. de (Coord.). *O Direito Internacional dos Refugiados:* uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Renovar. p. 99-125. 2001.

ARENDT, Hannah. *As origens do totalitarismo.* São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BETTS, Alexander. *Protection by persuasion*: international cooperation in the refugee regime. Ithaca: Cornell University Press, 2009.

CHELIUS, Leticia Calderón. O que há por trás do direito ao voto dos emigrantes internacionais? Teoria, História e Cidadania demandante. *Contexto Internacional,* Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 231-250, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.* São Paulo: Saraiva, 2013.

CONLEY, Marshall. The institutional framework of refugee law and political forces. In: MAHONEY, Kathleen; MAHONEY, Paul (Ed.) *Human Rights in twenty-first century:* a global challenge. Dordrecht: Kluwer Academic Publications, 1993. p. 629-643.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001394/139423por.pdf> Acessado em 7 de abril de 2018.

DAUVERGNE, Catherine. Challenges to sovereignty: migration laws for the 21st century. *New issues in refugee research* n. 92. Geneva: UNHCR, 2003.

HATHAWAY. James. Reconceiving refugee law as human rights protection. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 4, n. 2, p. 113-131, 1991.

FELLER, Erica. The Convention at 50: the way ahead for refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 6-9, 2001.

GLYNN. Irial. The genesis and development of article 1 of the 1951 Refugee Convention. *Journal of Refugees Studies,* v. 25, n. 1, p. 134-148, 2011.

GOODWIN-GILL, Guy. Migration: international law and human rights. In: GHOSH, Bimal (Ed.). *Managing Migration:* time for a new international regime? Oxford: Oxford University Press, 2000.

GORLICK, Brian. Human Rights and Refugees: enhancing protection through international human rights law. *New Issues in Refugee Research,* n. 30, Geneva UNHCR, 2000.

HADDAD, Emma. *The refugee in international society*: between sovereigns. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

HAMMAR, Tomas. European Immigration policy: a comparative study. In: MESSINA, Anthony; LAHAV, Gallya. *The migration reader*: exploring politics and policies. Boulder, Colo.: Lynne Rienner Publishers, 2005. P. 235-245.

HARRELL-BOND, Barbara. *Refugees and the international system*: the evolution of solutions after the second World War. Siirtolaisuus, n. 3, p. 3-18, 1996.

HATHAWAY. James. Reconceiving refugee law as human rights protection. *Journal of Refugee Studies*, Oxford, v. 4, n. 2, p. 113-131, 1991.

HOBSBAWN, Eric. *Era dos extremos:* o breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HYNDMAN, Jennifer. *Managing displacement:* refugees and the politics of humanitarianism. London; Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

JAEGER, Gilbert. Opening keynote address: the refugee Convention at fifty. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty:* a view from forced migration studies. Lanham; Oxford: Lexington books, 2003. p. 9-21.

LOESCHER, Gil. *Beyond Charity:* international cooperation and the global refugee crisis. New York: Oxford University Press, 1996.

_____. Protection and humanitarian action in the post-cold war era. In: ZOLBERG, Aristide R.; BENDA, Peter M. (Ed.). *Global migrants, global refugees:* problems and solutions. New York; Oxford: Berghalm books, 2001a. P. 172-205.

_____. UNHCR and the erosion of refugee protection. *Forced Migration Review*, Oxford, v.10, p. 28-30, 2001b.

_____. The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. *International Migration Review*, New York, v. 35, n. 1, p. 33-56, 2001c.

MATAS, David. A history of the politics of refugee protection. In: MAHONEY, Kathleen; Mahoney, Paul. (Ed.). *Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge.* Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. p. 619-628.

MILLER, Mark J. *International migration in post-cold war international relations.* In: GHOSH, Bimal. *Managing migration:* time for a new international regime? Oxford: Oxford University Press, 2000. P. 27-47.

MOREIRA, Julia Bertino. *Política em relação aos refugiados no Brasil* (1947-2010). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: UNICAMP, 2012.

_____; SALA, José Blanes. Migrações forçadas: categorização em torno de sujeitos migrantes. In: JUBILUT, Liliana Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias; LOPES, Rachel de Oliveira (Org.). *Migrantes Forçad@s:* conceitos e contextos. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. P. 15-42.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Universal Periodic Review. [s.n]. Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/BasicFacts.aspx> Acessado em 7 de abril de 2018.

OKOTH-OBBO, George; O´CONNOR, Courtney Mireille; KJAERUM, Morten; CHANTAVANICH, Spupang. Regional approaches to forced migration. In: VAN SELM, Joanne; KAMANGA, Khoti; MORRISON, John; NADI, Aninia; SPOLJAR-VRZINA, Sanja; VAN WILLIGEN, Loes (Ed.) *The refugee convention at fifty:* a view form forced migration studies. Lanham; Oxford: Lexington books, 2003. p. 31-45.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos Humanos e Justiça Internacional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.* São Paulo: Saraiva, 2013.

REIS, Rossana Rocha. *Construindo Fronteiras:* políticas de imigração na França e nos Estados Unidos (1980-1988). Tese de doutorado FFLCH/ USP, São Paulo, 2002.

_____; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. *Revista Sociologia Política*, v. 18, n. 37, 2010.

RUGGIE, John Gerard; KRATOCHWIL, Fridrich von. Epistemologia, ontologia y el estudio de los regimes internacionales. *Relaciones Internacionales,* Madrid, v. 12, p. 171-191, oct. 2009.

SALOMON, Kim. *Refugees in the cold war:* toward a new international refugee regime in the early postwar era. Lund: Lund University Press; Bromley: Chartwell-Bratt, 1991.

SHORT, Katherine. Da Comissão ao Conselho: a Organização das Nações Unidas conseguiu ou não criar um organismo de direitos humanos confiável? *SUR Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 5, n.9, 2008.

Recebido em: 30/04/2018.

Aprovado em: 11/08/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A ATUAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO PROCESSO DE SIGNIFICAÇÃO DO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL COMO UM DIREITO HUMANO

IARA ROCHA GUIMARÃES
Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos (IERI-UFU).

THAÍS MARIA DELARISSE
Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa e Estudos em Direitos Humanos (IERI-UFU).

CRISTINA YUMIE AOKI INOUE
Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

RESUMO: A significação do meio ambiente saudável como um direito humano foi construída ao longo da segunda metade do século XX e contou, ao longo desse processo, com a participação ativa da Organização das Nações Unidas. Este artigo traça a evolução do entendimento da interdependência entre os direitos humanos e o meio ambiente, ressaltando a atuação das Nações Unidas tanto como lócus de debate, que ecoou demandas de vários *stakeholders*, quanto a colocando como mais um ator a influenciar o processo político de definição e solução de desafios contemporâneos. Para tanto, pretende-se, a partir de uma revisão da literatura, demonstrar a construção e posterior sobreposição das agendas de meio ambiente e direitos humanos e analisar as estratégias criadas pela instituição para promover essa agenda conjunta que, sobretudo, desde 1992 foi implementada em torno do conceito de desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: direitos humanos; meio ambiente; Organização das Nações Unidas.

THE UNITED NATIONS PERFORMANCE IN THE PROCESS OF MEANING THE HEALTHY ENVIRONMENT AS A HUMAN RIGHT

ABSTRACT: The meaning of the healthy environment as a human right was built in during the second half of the twentieth century and has, throughout this process, involved the active participation of the United Nations. This article traces the evolution of the understanding of the interdependence between human rights and the environment, emphasizing the United Nations as a locus of debate that echoed the demands of several stakeholders, as well as placing it as one more actor to influence the political process of definition and solution of contemporary challenges. In order to do so, it is intended, based on a review of the literature, to demonstrate the construction and subsequent overlapping of

environmental and human rights agendas and to analyze the strategies created by the institution to promote this joint agenda, which, since 1992, has been implemented around the concept of sustainable development.

KEYWORDS human rights; environment; United Nations.

1. Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) emerge ao final da Segunda Guerra Mundial demarcando a construção de uma nova era na política internacional. Com o intuito de promover a paz e a estabilidade globalmente, bem como de evitar a repetição de grandes tragédias que pudessem afetar a humanidade, a ONU foi incumbida de conceber novos padrões de comportamento, muitos dos quais compuseram e deram origem à Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), um dos documentos mais simbólico desse novo período, em vista de sua pretensão em criar diretrizes capazes de guiar as ações dos Estados, a fim de garantir o respeito à vida humana.

Observamos que a ONU atuou como lócus de discussão, promovendo espaços para que múltiplos atores pudessem interagir e tratar os desafios que afetam a humanidade. Contudo, conforme as organizações internacionais conquistaram maior espaço no sistema, em paralelo à organização de espaços de debate, a ONU adquiriu poder de agência, apresentando-se como ator-chave para lidar com os problemas contemporâneos, criando novas estratégias de atuação que se aproximam da sociedade civil, fomentando a ação local para conquistar objetivos globais.

Sendo assim, para a consecução deste artigo partimos da perspectiva construtivista, demonstrando não só que as organizações internacionais importam, mas principalmente, que desempenham um papel fundamental na construção e difusão de significados, bem como atuam na concepção de medidas capazes de superar os desafios que afetam o mundo. De modo específico, o artigo analisa o papel desempenhado pela Organização das Nações Unidas no processo de significação do meio ambiente saudável como um direito humano.

Para fortalecer nosso argumento, fizemos uma revisão das principais conferências e normativas internacionais de direitos humanos e meio ambiente. Além disso, analisamos os documentos oficiais das Nações Unidas, como

normativas e relatórios apresentados durante as reuniões promovidas pela organização. Como não temos a pretensão de realizar uma revisão exaustiva da literatura, selecionamos artigos e livros de importantes autores que versam sobre ambas as agendas e teóricos das Relações Internacionais para embasar nossa análise.

Este artigo está organizado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira parte inicia-se com uma descrição das organizações intergovernamentais nas teorias de Relações Internacionais, com ênfase na ótica construtivista, para então apresentar um panorama da construção das agendas de direitos humanos e de meio ambiente. Já a segunda seção possui um caráter mais analítico, apresentando como a ONU agiu ao longo destes setenta anos – desde a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos – para promover a agenda de direitos humanos, adaptando-a para as necessidades atuais, como o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, apresentamos como a organização tem promovido a interseção das agendas de direitos humanos e meio ambiente até seus esforços mais recentes, com a criação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

2. A construção do meio ambiente saudável como direito humano na agenda internacional

O papel desempenhado por atores não estatais na política internacional tem se tornado mais relevante conforme aumenta a notoriedade, nas discussões globais, de temas que transcendem as fronteiras nacionais. A década de 1970 é vista como um marco neste processo, na medida em que as correntes teóricas que visavam conectar as esferas transnacional e nacional se estruturam, agregando ao debate sobre a política internacional ao sublinhar o impacto da atuação desses novos atores nas decisões dos Estados (ROCHESTER, 1986; MARTIN; SIMMONS, 1998).

Em contraposição às teorias *mainstream* que dominaram os debates internacionais até meados do século XX, as abordagens que emergem no final do século apresentam uma interpretação mais subjetiva do cenário internacional.

Dentre elas está o construtivismo, cuja percepção parte da premissa de que os interesses são exógenos aos atores e, portanto, socialmente construídos.

Sendo assim, os teóricos desta corrente concentram seus esforços na compreensão do papel que as normas, as ideias, os valores e a cultura desempenham na política internacional. No processo de disseminação de normas, esta abordagem reconhece o poder de agência das organizações internacionais e, por conseguinte, sua capacidade de ensinar aos Estados novas formas de comportamento (FINNERMORE; SIKKINK, 2001). Sob esta ótica, estas instituições são vistas como atores capazes de moldar entendimentos e atuar no mundo social, onde são consideradas sujeitos legítimos e com reconhecido poder de fala, em decorrência da expertise e "neutralidade" que possuem em seus ambientes (HERNANDEZ, 2015).

As instituições, na condição de fóruns, também são utilizadas por outros sujeitos para expor suas demandas. Esses espaços são aproveitados para a discussão de ideias, que de acordo com Béland e Cox (2010) moldam interpretações sobre problemas políticos, através das quais são delimitados objetivos e estratégias com o propósito de alcançar determinados resultados políticos.

A criação de declarações, resoluções, conferências e convenções auxiliam as instituições no processo de estabelecimento de uma agenda a ser seguida, circunscrevendo os problemas a serem tratados e as ações que devem ser adotadas para resolvê-los. Nesse quesito, o fortalecimento da ONU foi visto como um ponto de inflexão nos estudos a respeito das organizações internacionais, na medida em que ao se apresentar como novo âmbito de discussões, de alcance global e função geral, forneceu material para revigorar as pesquisas da área, que passaram a enfatizar a instituição em seus trabalhos.

A agenda da ONU, em especial após o fim da Guerra Fria, torna-se mais permeável a atuação de outros sujeitos que, ao observarem a reorientação do foco da instituição de questões de segurança para temas relacionados ao bem-estar dos indivíduos, aproveitaram a oportunidade para influenciar as pautas de discussão ao expor as demandas sociais que afligem os indivíduos nos âmbitos domésticos (JUTTA, 2007).

Ainda de acordo com Jutta (2007), durante a década de 1990 várias conferências especializadas foram realizadas pela ONU, as quais contribuíram para

moldar a agenda da organização. Destacam-se, nesse contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre o Clima, Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, de 1993, e a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social ocorrida em 1995. Consoante a autora:

> Estas conferências proveram oportunidades às ONGs para introduzir e circular ideias. Primeiro, elas foram organizadas com o intuito de identificar novos itens para as agendas ou de desenvolver planos de ação para as agendas já existentes. Segundo, estas conferências contaram com a presença de maioria dos membros da ONU e receberam uma cobertura midiática considerável[1] [...] (JUTTA, 2007, p. 24, tradução nossa).

Reconhece-se neste artigo a importância desempenhada pela Organização das Nações Unidas, tanto como ator autônomo que molda significados e dissemina normas, como um fórum legítimo a partir do qual outros atores aproveitam para apresentar e discutir suas demandas no processo político de significação do meio ambiente saudável como um direito humano. Portanto, o intuito desta e da próxima seção é o de apresentar e analisar o desenvolvimento desse entendimento desde as primeiras normativas sobre os temas até os esforços mais recentes.

2.1. A construção da agenda de direitos humanos

Há um debate constante na comunidade científica acerca da origem e significação dos direitos humanos. Cmiel (2004), ao reconstruir os passos trilhados pelo ideário que sustenta o que hoje entendemos por direitos humanos, cita vários momentos importantes da história moderna e deles estabelece como marco a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, elaborada no seio da Revolução Francesa[2].

Outro ponto alvo de divergência alude à forma como os direitos humanos são estruturados. De um lado, os teóricos que defendem a doutrina de gerações (BONAVIDES, 1993) argumentam que os direitos humanos podem ser separados

[1] "These conferences provided opportunities for NGOs to introduce and circulate their ideas. First, they had been organized with the intention to identify new agenda items or to develop action plans for existing ones. Second, these conferences were attended by the majority of UN member states and received quite a bit of media coverage."

[2] A Declaração originou de discussões a respeito dos direitos naturais, a qual apresentou a ideia de que os cidadãos tinham direitos que deveriam ser respeitados, mesmo que à época o conceito de cidadão excluísse grande parcela da sociedade.

em diferentes dimensões conforme novos grupos de direitos surgem[3]. De outro, os críticos a essa abordagem (ROMITA, 2007; PIOVESAN, 2010; WEIS, 2010; MAZZUOLI, 2013; CANÇADO TRIDANDE, 2003) defendem que tal entendimento deixa subentendido que existem alguns direitos que são mais importantes que outros, quando na verdade todos os direitos humanos são indivisíveis e interdependentes.

Independente da origem dos significados atribuídos aos direitos humanos e da forma como estão estruturados, o que se percebe é que este não é um assunto contemporâneo e suas raízes encontram-se na arena doméstica, diante do reconhecimento, pelos grupos sociais, de novas necessidades. Corrobora com esta ótica a definição de direitos humanos apresentada por Perez Luño (2005), os quais são entendidos como

> [...] um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, materializam as exigências da dignidade, liberdade e igualdade humana, as quais devem ser reconhecidas e positivadas pelos ordenamentos jurídicos a nível nacional e internacional[4] (LUÑO, 2005, p. 50, tradução nossa).

Partindo da concepção de Luño (2005), pode-se dizer que as práticas desumanas perpetradas durante a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) concretizaram a necessidade de se criar uma estrutura de entendimentos e normativas que coibissem a repetição das atrocidades cometidas naquele período. Para Flávia Piovesan (2004)

> É nesse cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a Segunda Guerra significou uma ruptura com os direitos humanos, o pós-guerra deveria significar sua reconstrução

[3] De acordo com essa abordagem, até o ano de 2008 foram estabelecidas 6 gerações de direitos. A primeira remonta à Revolução Francesa, sendo caracterizada pelo direito à liberdade; a segunda geração alinhada ao direito à igualdade teria surgido no âmbito do Estado de bem-estar social; a terceira, a seu turno, está associada à fraternidade e se origina a partir das disputas sociais que caracterizaram os séculos XIX e XX. Por sua vez, a quarta geração relaciona-se ao biodireito, haja vista os experimentos genéticos realizados durante a Segunda Guerra Mundial; a quinta geração alude ao direito à paz; e, por fim, a sexta geração está associada ao direito à democracia, à informação e ao pluralismo (FURTADO; MENDES, 2008).

[4] "[…] un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional."

(PIOVESAN, 2004, p. 22).

A criação da Organização das Nações Unidas, em 1945, marca o início desse esforço da humanidade de reconstruir os direitos humanos. Prova disso é a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, a partir da qual se estrutura e consolida a gramática contemporânea dos direitos humanos[5] no plano internacional.

Ao dispor que "são aqueles inerentes a todos os seres humanos, independente de raça, sexo, nacionalidade, etnia, idioma, religião ou qualquer outra condição" (ONU, 1948, art. 2º), a DUDH apresenta-se como o primeiro documento global que define o campo semântico dos direitos humanos. Além disso, o conjunto de artigos da DUDH deixa expresso a natureza universal, indivisível, inalienável, inter-relacionada e interdependente destes direitos.

A partir do documento de 1948 emerge um sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, bem como o Direito Internacional dos Direitos Humanos, que alicerça a criação de importantes tratativas no plano internacional para assegurá-los. Dentre elas destacam-se o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ambos de 1966, que em conjunto com a DUDH compõem a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Em paralelo ao trabalho desempenhado pelo sistema global de proteção, liderado pela atuação da ONU, outros importantes documentos foram estabelecidos nos continentes Europeu, Americano e Africano[6] para contribuir com a construção da agenda dos direitos humanos. Esses três sistemas atuam em conjunto com o regime

[5] Os estudiosos dos direitos humanos não possuem um consenso a respeito do marco específico a partir do qual inicia-se a construção da noção contemporânea dos direitos humanos. Nesse sentido, Moyn (2014) é um dos autores que contestam como ponto de partida o pós-Segunda Guerra Mundial como momento em que os direitos humanos começam a ser concebidos. Segundo o autor, a percepção desses direitos é algo que remete aos anos 1970, uma vez que é nesse momento em que a descolonização se concretiza, além de ser o instante em que os cidadãos ocidentais entram em contatos com os direitos humanos após suas fracassadas tentativas de adesão de outros modelos políticos, tal qual o socialismo.

[6] A saber: a Convenção Europeia dos Direitos Humanos criada em 1950, a qual deu embasamento para a criação do Sistema Europeu de Direitos Humanos; a Declaração dos Direitos e Deveres do Homem de 1948 e a Convenção Americana dos Direitos Humanos (1969), os quais deram substrato ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos; e a Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos de 1981 e o Protocolo à Carta Africana sobre os Direitos Humanos e dos Povos (1998), os quais fundamentam o Sistema Africano (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006).

global, contribuindo para a efetivação dos princípios estabelecidos pela DUDH, ao mesmo tempo em que abarcam as particularidades de suas regiões, buscando medidas para mitigar os desafios persistentes em seus contextos (HEYNS; PADILLA; ZWAAK, 2006).

Os regimes regionais de proteção estão ancorados em normativas e estruturas que salvaguardam os direitos humanos ao estabelecerem mecanismos que constrangem os Estados a cumprirem com o seu dever de promover e proteger os direitos inerentes aos seus cidadãos (BUERGENTHAL, 2006). Não obstante, ao longo da história, avanços e retrocessos marcaram a pauta de direitos humanos, tanto na arena global, como a nível regional.

Já na década de 1990, o fim da polaridade Leste/Oeste somou à outras variáveis que contribuíram para o desenvolvimento da agenda dos direitos humanos. Nesse contexto, a ONU organizou, em 1993, a Conferência Mundial de Direitos Humanos, que apesar dos intensos debates e divergências que marcaram o evento em Viena, apresentou como importantes resultados a recomendação de criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) e a Declaração de Direitos Humanos de Viena.

Na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas daquele ano estava em pauta as recomendações estipuladas na Conferência e, atendendo ao consenso formado em Viena, foi autorizada a criação do ACNUDH (BOYLE, 1995). Sendo reconhecido globalmente como o principal órgão da ONU para tratar das questões relativas à promoção e proteção dos direitos humanos, a institucionalização do Alto Comissariado representa o avanço dos direitos humanos na agenda internacional (HERNANDEZ, 2015).

Já a respeito da Declaração de Viena, é importante destacar que o documento de 1993 não só reitera a validade dos princípios e valores da DUDH e a necessidade dos Estados de garantirem a proteção desses direitos universalmente, como também incorporou novas preocupações, fundindo-se a outras agendas como a de meio ambiente. Além disso, representou um passo relevante no Direito Internacional dos Direitos Humanos na medida em que ampliou a representatividade das normativas sobre o tema no plano global, ao ter sido endossada por 171 Estados em contraposição aos 48 que consentiram com a DUDH (PIOVESAN, 2006).

Neste sentido, o que se observa é que ao longo destes setenta anos de história, a comunidade internacional deparou-se com desafios globais nos quais a salvaguarda dos direitos humanos torna-se imprescindível e central na agenda contemporânea, ao lado de questões vinculadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. Nesse contexto, os princípios presentes na DUDH transformam-se em guias que reverberam em outras agendas e normativas internacionais.

Com um conteúdo que define parâmetros elementares para a proteção do ser humano, a DUDH tornou-se ponto de partida para que outros documentos de amplitude global surgissem como apoio aos direitos fundamentais, inclusive em outras searas. A propagação do texto da Declaração em discursos de ativistas, políticos e grupos sociais consolidou a linguagem dos direitos humanos e disseminou seus princípios, fazendo com que a população mundial reconhecesse esses direitos também em outras áreas.

2.2. A construção da agenda de meio ambiente

Com o início das transformações socioeconômicas promovidas pela Revolução Industrial, a partir do século XVIII, emergiram novos padrões de produção e consumo baseados na intensa exploração da natureza. Visto como um meio para alavancar a economia das nações, o uso desmedido dos recursos naturais foi amplamente defendido como uma necessidade a ser perseguida tanto pelos países desenvolvidos, como por aqueles em desenvolvimento (LEITE; AYALA, 2004).

Não obstante, a modernização apresentou como efeito colateral a intensificação dos desastres ecológicos, uma forma da natureza de demonstrar sua incapacidade de manter-se equilibrada frente ao novo estilo de vida proposto pelos países ocidentais. Diante deste contexto, a partir da segunda metade do século XX, a comunidade científica reúne os primeiros esforços para colocar o meio ambiente na agenda dos tomadores de decisão.

Na década de 1960, ambientalistas começaram a expor a degradação ambiental como ameaça à vida humana, reiterando a importância do uso saudável do meio ambiente como garantia para a manutenção do bem-estar da humanidade (CARSON, 1962). A consciência sobre os danos ao meio ambiente gerados pela

ação antrópica e seus sistemas de produção e consumo despertou as organizações não governamentais e científicas, que chamaram à ação Estados, organizações internacionais e, em certa medida, as empresas para priorizar as agendas ambiental e de direitos humanos nos debates.

Como reflexo desse processo houve, em 1968, a criação do Clube de Roma – uma iniciativa que reuniu empresários, economistas e cientistas para discutir os problemas globais a partir da análise dos padrões de crescimento econômico (BRÜSEKE, 1998). Da mesma forma, ocorre também naquele ano, durante a 23° sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, a primeira manifestação significativa sobre a necessidade de um meio ambiente saudável para o aproveitamento integral dos direitos humanos.

Segundo Perrez (2004), o documento resultante foi o primeiro da ONU a identificar a ligação entre essas duas temáticas. Na resolução, que tinha a intenção de considerar os problemas existentes entre o relacionamento do homem com a natureza, é ressaltada a preocupação com o bem-estar da humanidade e o gozo dos direitos humanos[7] (UNGA, 1968).

A consciência de que o desgaste ambiental transpunha as fronteiras nacionais dos Estados firmou a percepção de que a solução deveria ser arquitetada a partir da ação coordenada de múltiplos atores em diferentes níveis de atuação (CHASEK; DONWIE; BROWN, 2017). Sobre isso, o documento de 1968 acatou a indicação das Nações Unidas de realizar uma conferência internacional para tratar do assunto.

Quatro anos mais tarde, o Clube de Roma expôs suas preocupações com a preservação do meio ambiente através da publicação do relatório “Os Limites do Crescimento” (BRÜSEKE, 1998). Dentre outras questões, o estudo apresentava como problemas a serem enfrentados pela humanidade o avanço da industrialização, o crescimento populacional, a escassez de alimentos e o esgotamento dos recursos naturais.

A obra repercutiu mundialmente, despertando novas pesquisas no ambiente acadêmico sobre a relação entre desenvolvimento econômico e meio ambiente diante das necessidades e interesses dos novos tempos. Talvez pelo tom

[7] A Resolução 2398 (XXIII) foi adotada pela Assembleia Geral em dezembro de 1968 sob o título “*Problems of the human environment*”.

"apocalíptico" do relatório, o estudo se popularizou e foi capaz de sensibilizar as pessoas para os desafios que a humanidade enfrentaria caso permanecessem ignorando os sinais da natureza (BRAUN, 2005). O intuito do Clube de Roma era questionar a viabilidade de continuar com os padrões de crescimento econômico vigentes na época e repensar novas atitudes que garantissem a saúde do meio ambiente.

Ainda em 1972, a ONU realizou na cidade de Estocolmo, a Conferência sobre o Meio Ambiente Humano. A reunião foi a primeira da organização em que o debate acerca do meio ambiente era a pauta central. Mais do que isso, o evento em Estocolmo simboliza o início da construção da agenda internacional de meio ambiente e do Direito Internacional do Meio Ambiente, com a promulgação da Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

O documento, ao estipular um conjunto de normas e de boas práticas para enfrentar os impactos ambientais, derivados dos avanços tecnológicos para o desenvolvimento, chancela a preocupação internacional de que é necessária a proteção do meio ambiente para que a humanidade possa usufruir uma vida saudável. Assim, a Declaração constata que

> O homem é tanto criatura quanto moldador do seu ambiente, o que lhe concede sustento físico e lhe oferece a oportunidade de crescimento intelectual, moral, social e espiritual. Na longa e tortuosa evolução da raça humana neste planeta um estágio foi atingido quando, através da rápida velocidade da ciência e tecnologia, o homem alcançou o poder de transformar seu ambiente em inúmeras formas e em uma escala sem precedente. Ambos os aspectos do ambiente do homem, o natural e o construído, são essenciais para o seu bem-estar e para o aproveitamento dos direitos humanos básicos – até mesmo o direito à própria vida[8] (UN, 1972, p. 03, tradução nossa).

As discussões realizadas em Estocolmo foram embasadas nas ideias disseminadas pelo relatório "Limites do Crescimento" (BRAUN, 2005). Os pareceres categóricos a respeito do crescimento econômico estipulados pelo documento do Clube de Roma fomentaram divergências ao longo do encontro entre os Estados

[8] "Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuos evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of Science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights – even the rights to life itself."

presentes. Com suas economias em processo de desenvolvimento, os países do Sul global estavam direcionados para avançá-las e, por isso, assumiram posturas reticentes em relação às propostas que limitassem o crescimento econômico.

Apesar dos importantes avanços conquistados na ocasião, a Conferência de 1972 foi incapaz de promover o consenso entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento em relação às expectativas de crescimento. Contudo, tal discussão não foi abandonada, ao contrário, os impactos do crescimento econômico para o meio ambiente tornaram-se objeto de estudo da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Humano, criada pela Assembleia Geral da ONU, em 1983.

Compostas por estudiosos da área e liderada pela ex-primeira ministra norueguesa, Gro Harlem Brundtland, a Comissão ficou conhecida pela publicação, em 1987, do relatório "Nosso Futuro Comum" ou Brundtland. O intuito do texto era apresentar medidas para balizar os interesses econômicos e o equilíbrio ambiental, oferecendo como ponto de partida o desenvolvimento sustentável, definido naquele momento como

> [...] um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas[9] (UN, 1987, tradução nossa).

O relatório Brundtland institucionaliza um conceito de desenvolvimento sustentável que, em razão de sua amplitude, incentivou a criação de múltiplas significações e derivações no âmbito acadêmico/científico (REDCLIFT, 1987; PEARCE ET AL, 1989; RICHARDSON, 1997; WACKERMANN, 2008). Todavia, independente dos termos e acepções criados, é possível argumentar que o estudo instituiu as bases para que a comunidade internacional repensasse a ideia de desenvolvimento, permitindo à todas as nações buscar o desenvolvimento econômico, mas por meio de estratégias que preservassem o meio ambiente.

Diferente do "Limites do Crescimento", que coloca em polos opostos as economias desenvolvidas e aquelas em desenvolvimento, o "Nosso Futuro Comum"

[9] "[...] a process of change in which the exploitation of resources, the direction of investments, the orientation of technological development; and institutional change are all in harmony and enhance both current and future potential to meet human needs and aspirations."

fomenta o consenso entre as nações através da ideia de desenvolvimento sustentável. A abertura para o diálogo foi percebida em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a ECO-92, Cúpula da Terra ou Rio-92 – em que os presentes levaram para o centro do debate o interesse em promover de forma conjunta soluções para garantir o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente.

A Conferência do Rio de Janeiro foi o ponto de partida para a comunidade internacional conceber a sustentabilidade e o direito ao desenvolvimento socioeconômico como indissociáveis, algo que ficou explícito no quarto princípio da Declaração do Rio (1992). Seguindo o caminho trilhado pelos manuscritos anteriores, o documento concede ao ser humano o espaço central nas preocupações sobre o desenvolvimento sustentável e reproduz traços do Direito Internacional dos Direitos Humanos ao determinar, no princípio 10, a imprescindibilidade de se assegurar os direitos à informação, à participação e às soluções e reparações jurídicas e administrativas (BOYLE, 2007).

Além deste documento, a reunião promoveu outros importantes avanços para a agenda de meio ambiente ao proporcionar a elaboração da Agenda 21 e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas[10], sendo a última o início dos diálogos para a criação do Protocolo de Kyoto, em 1997. O evento promovido no Rio de Janeiro em 1992 deixou como legado para as discussões seguintes o foco no conceito de desenvolvimento sustentável que, por sua vez ressignificou o direito ao meio ambiente saudável ao incluí-lo em sua definição.

Em consonância com esses novos propósitos, a resolução 'O Futuro que Queremos' construída, em 2012, na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável – adiante também referenciada como Rio+20 – determinou a responsabilidade de todos os Estados em atingir as metas concebidas. Seus princípios tinham como intenção assegurar simultaneamente o bem-estar da

[10] A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas alude à um tratado internacional criado durante a Rio-92 para tratar especificamente dos efeitos dos gases de efeito estufa no meio ambiente e as medidas para reduzir as concentrações para impedir alterações climáticas. O tratado começou a vigorar em 1994 e utiliza as Conferências das Partes (COP) como meio de aferir se os objetivos estão sendo cumpridos (MMA, 2018).

humanidade e do Planeta, delineando como prioridades a redução da pobreza, a promoção de equidade social e a proteção do meio ambiente (HORN, 2013).

Na Rio+20 a noção de desenvolvimento sustentável foi enfatizada, ao estabelecer grande parte da linguagem e das metas, que sustentam as práticas para a preservação do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos. Essas diretrizes compõem a Agenda 2030 e, em especial, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, também criados em 2012.

Apesar de haver muitos outros pontos que somam à construção das agendas de direitos humanos e de meio ambiente, nesta primeira seção buscamos apontar os principais momentos de cada agenda como substrato para, na sequência, discutir o papel desempenhado pela ONU em significar o meio ambiente saudável como um direito humano.

Parte significativa dos documentos emergidos de 1948 adiante, tanto na área dos direitos humanos quanto na ambiental não possuem caráter vinculante nem dispõem de mecanismos de implementação e de responsabilização. A despeito disso, demonstramos que sua pertinência está no fato de serem declarações que pautam discussões, além de determinarem e moldarem significados que norteiam as estratégias de atuação das organizações intergovernamentais e outros atores no cenário internacional, como veremos a seguir.

3. O papel das Nações Unidas no processo de significação do meio ambiente como um direito humano

As Nações Unidas exerceram um papel ativo no processo de pautar a agenda conjunta dos direitos humanos e meio ambiente, bem como em significar o meio ambiente saudável como um direito humano. Foi visto que o marco da interconectividade das duas agendas no cenário internacional está na Declaração de Estocolmo, a partir da relação entre o direito do ser humano ao bem-estar e ao ambiente digno. Neste sentido, esta seção tem como intuito demonstrar as estratégias adotadas pela organização a fim de promover este tópico na comunidade internacional.

Os primeiros passos em direção à consolidação dessa agenda foram propiciados pela abertura, já no final dos anos 1960, de espaços de debates que apresentaram as ameaças existentes ao meio ambiente e discutiram possíveis ações para coibir os efeitos negativos da mudança climática e do uso inadequado dos recursos ambientais sobre o Planeta Terra e a vida humana. Como consequência, o bem-estar da humanidade e sua sobrevivência foram convertidos em temas prioritários da agenda, em especial durante a década de 1990, quando as demandas até então ofuscadas pelos assuntos de "alta política" ganharam mais espaço para serem ecoadas através dos organismos intergovernamentais.

Os fóruns internacionais e as conferências de cúpula convocados pelas Nações Unidas, com o intuito de avançar essa agenda, utilizaram-se da ideia de desenvolvimento (sustentável) e a direcionou aos países mais pobres do globo. A promoção desse termo estava ancorada à concepção de que a promoção do bem-estar econômico está atrelada à tutela dos direitos consagrados nas declarações internacionais sobre meio ambiente e direitos humanos.

Os entendimentos a respeito do termo "sustentabilidade" e a necessidade de se associar crescimento econômico com a preservação do meio ambiente foram temas constantemente abordados em vários momentos na história mundial (PISANI, 2006). Não obstante, a acepção contemporânea do conceito "desenvolvimento sustentável" remonta à segunda metade do século XX.

Durante a década de 1970 a comunidade acadêmica e demais atores pautaram debates sobre a existência de limites naturais para o crescimento econômico. Todavia, foi com a publicação nomeada "Estratégia Mundial para a Conservação", de 1980[11], que a noção de desenvolvimento sustentável foi de fato introduzida no cenário internacional, cuja definição se ancorava na ideia de conquista do desenvolvimento através da conservação dos recursos naturais. Ademais, o documento também apresentava uma preocupação com as futuras gerações e sublinhava que a conservação dos recursos naturais seria impossível caso não houvesse a proteção dos direitos fundamentais, como a garantia à todas as populações de condições mínimas de sobrevivência (HARDING, 2006).

[11] O documento foi elaborado em conjunto pela União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (IUCN, sigla em inglês), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e pelo *World Wide Fund for Nature* (WWF).

Apesar dessa discussão ter sido pautada quando da publicação do documento, o termo "desenvolvimento sustentável" somente foi promovido na agenda internacional a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, ocorrida em 1992, instante em que o Relatório Brundtland recebe maior evidência e oferece de acordo com Harding "[...] um slogan por trás do qual os políticos do primeiro mundo, com eleitorados verdes para apaziguar, e os políticos do terceiro mundo, com privação econômica para enfrentar, poderiam se unir"[12] (HARDING, 2006, p. 232, tradução nossa).

O grande foco concedido às discussões em torno do conceito de desenvolvimento sustentável nos fóruns da ONU foi o resultado de uma estratégia que tinha como intenção conceber uma solução viável ao problema do crescimento econômico. A pretensão ao disseminar este conceito globalmente era demonstrar aos Estados que seu direito ao desenvolvimento seria assegurado e que o crescimento econômico poderia ser substituído por um outro plano de crescimento que levasse em consideração não só os aspectos econômicos, mas também os sociais e os ambientais.

No documento resultante da ECO-92, além de demarcar a inclusão do "desenvolvimento sustentável" na agenda global, colocou no centro das atenções as necessidades e interesses dos seres humanos, outro resultado da promoção dessa agenda. Assim, enfatizou a imprescindibilidade da garantia do crescimento econômico de países mais pobres, ao mesmo tempo em que sublinhou a essencialidade de se assegurar condições básicas de sobrevivência à todas as populações, bem como às gerações futuras (PISANI, 2006; BOYLE, 2007).

Contudo, é importante ressaltar que a noção de desenvolvimento sustentável não foi aceita sem críticas pela comunidade internacional[13]. Apesar das

[12] "[...] a slogan behind which first world politicians with green electorates to appease, and third world politicians with economic deprivation to tackle, could unite."

[13] Diversos atores direcionaram críticas à abordagem amparada pela definição de desenvolvimento sustentável. Entre eles, os Estados em desenvolvimento argumentaram que a criação dessa nova abordagem tinha como intuito lhes impor uma nova forma de desenvolvimento que criasse limitações para seu crescimento econômico. Além disso, alguns ambientalistas alegaram que a noção de desenvolvimento sustentável não questionava a ideia de crescimento econômico além de não contestar a cultura do consumo, de modo que na prática a nova ideologia não agregava muito para a proteção do meio ambiente. Outros críticos ressaltaram a ausência de critérios específicos para auferir o progresso em relação ao desenvolvimento sustentável, sem os quais o conceito poderia ser manipulado para servir os interesses de quem tivesse a pretensão de utilizá-lo para sua própria promoção (PISANI, 2006).

duras opiniões sobre a aplicabilidade do desenvolvimento sustentável e de poucos resultados práticos oriundos dessa nova abordagem, as Nações Unidas se mantiveram atuante. A partir de 1992, contudo, a ONU modifica sua estratégia e passa a atuar não só como lócus de discussão, abrindo espaço para a atuação de *stakeholders*, mas também se coloca como um ator no processo político. Assim, durante a ECO-92, propõe estratégias de atuação para promover o desenvolvimento econômico e garantir os direitos humanos das populações mais vulneráveis, sem deixar de lado as preocupações com o meio ambiente.

Em vista disso, também durante o evento a ONU lançou o primeiro programa de ações que ofereceu objetivos, atividades e meios de implementação para a superação dos desafios do novo século. Ao delimitar os eixos centrais que os *stakeholders* deveriam se concentrar ao estipular ações em busca do desenvolvimento sustentável, a estratégia lançada na ocasião inaugura uma nova abordagem da organização para atingir seus objetivos. Esse método de atuação foi replicado também na criação dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM) e depois nos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Desse modo, o documento apresentado na conferência no Rio de Janeiro, conhecido como Agenda 21, tinha como objetivo – diante dos desafios do novo século como o aumento da desigualdade e pobreza, o aumento da fome, o espraiamento de doenças e a cada vez mais intensa deterioração do meio ambiente – elencar variadas metas, que além de abarcar as três áreas do desenvolvimento sustentável, a social, a econômica e a ambiental, tivessem como finalidade desenvolver ações para lidar com as problemáticas observadas até então (UN, 1994).

Uma das grandes novidades do documento foi a recomendação para que os atores desenvolvessem as Agendas 21 locais, ou seja, programas que pudessem conceber métodos mais aplicáveis e urgentes aos desafios de cada região. Não obstante, o documento lançado na ECO-92 foi duramente criticado, sob o argumento de que as metas enunciadas eram muito ambiciosas e amplas para saírem do papel (NRCNA, 2002; OLIVEIRA, 2015).

Em resposta, a ONU estruturou um plano estratégico mais específico para a virada do século, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Criados a partir da

Declaração do Milênio, em 2000 – aprovada na maior cúpula de todos os tempos[14] – os ODM são um conjunto de oito objetivos[15] com o propósito de viabilizar, até o ano de 2015, o desenvolvimento humano, enfocando o combate à pobreza e à fome em concomitância com o estabelecimento de uma relação recíproca entre direitos humanos e desenvolvimento.

A percepção do desenvolvimento como um direito humano mantém-se como fio condutor dos ODM, na medida em que o texto da Declaração (2000) reconhece a sustentabilidade ambiental e a salvaguarda dos direitos humanos como objetivos-chaves para guiarem as ações no novo milênio. Como os ODM fazem uma releitura dos artigos dispostos na DUDH, o cumprimento das metas já se enquadraria como medida protetiva dos direitos humanos em termos práticos.

Todos os objetivos do milênio foram pensados a partir dos documentos anteriores alicerçados na proteção dos direitos humanos, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Mediante a isso, verifica-se que os oito ODM têm referência a algum direito elencado na DUDH, porém é o artigo 25º que embasa a maioria dos objetivos (1; 2; 4; 5; 6 e 7) ao firmar que

> 1. Toda a pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para lhe assegurar e à sua família a saúde e o bem-estar, principalmente quanto à alimentação, ao vestuário, ao alojamento, à assistência médica e ainda quanto aos serviços sociais necessários, e tem direito à segurança no desemprego, na doença, na invalidez, na viuvez, na velhice ou noutros casos de perda de meios de subsistência por circunstâncias independentes da sua vontade. 2. A maternidade e a infância têm direito a ajuda e a assistência especiais. Todas as crianças, nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozam da mesma proteção social (ONU, 1948).

A ideia da ONU de fomentar no plano local iniciativas que contribuam com o alcance de metas globais permaneceu em sua nova empreitada. Porém, ao contrário da Agenda 21, que estruturalmente muito reflete as normativas criadas nas grandes conferências internacionais, em formatos de extensos manuais, os ODM foram apresentados em uma plataforma mais didática e acessível à sociedade civil. Essa transformação no formato contribuiu para que os ODM adquirissem maior

[14] Realizada no escritório da ONU nos Estados Unidos, teve a participação de representantes de 189 Estados, sendo reconhecida como a maior reunião de chefes de Estado e de governo da história (UNICEF, 2018).

[15] Distribuídos em 21 metas e 60 indicadores, os oito objetivos do milênio eram: 1. Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2. Universalizar a educação primária; 3. Promover a igualdade entre os sexos e o empoderamento feminino; 4. Reduzir a mortalidade infantil; 5. Melhorar a saúde das gestantes; 6. Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. Garantir a sustentabilidade ambiental; 8. Estabelecer parcerias mundiais para o desenvolvimento.

capacidade de disseminação e de mobilização, não ficando restritos ao público especializado.

Durante os 14 anos em que esteve em vigor, os ODM alcançaram algum progresso no que diz respeito a saúde e ao bem-estar. Entretanto, seus avanços foram limitados sobretudo em comparação com as dificuldade enfrentadas, dentre elas o não envolvimento dos países desenvolvidos; a ausência de dados confiáveis para medir o progresso das metas; e a não consideração das particularidades de cada região para a implementação dos objetivos (FEHLING; NELSON; VENKATAPURAM, 2013).

Mais do que isso, ainda que os ODM tenham referenciado em seus objetivos os direitos humanos, uma das críticas mais enfáticas direcionadas a eles versa sobre a menção tímida e a ausência de uma abordagem mais ampla no que diz respeito aos direitos humanos, ao compará-los com a Declaração do Milênio, cujo texto mostra-se mais abrangente (KNOX, 2015).

Apesar do esforço de incluir a ampla noção de desenvolvimento adotada pela ONU desde os anos 1980, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio não foram eficazes em refletir a interrelação existente entre as agendas de meio ambiente e a de direitos humanos. Tendo, inclusive, referenciado a questão ambiental de forma muito restrita, isolando-a de temas endereçados nas discussões anteriores. Ademais, ainda que os ODM tenham criado um novo método para se aproximar dos grupos locais, a estratégia foi voltada para os Estados em desenvolvimento, excluindo uma considerável parcela global que, por sua vez, limitou a real possibilidade de se atingir o desenvolvimento sustentável.

Ao se aproximar do limite do prazo para a implementação dos ODM, em 2012 as Nações Unidas construíram outro plano de ação e lançaram a Agenda 2030, que incorpora as preocupações do desenvolvimento sustentável e deixa claro as referências aos princípios basilares dos direitos humanos. Um dos resultados da nova agenda foi a concepção dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, os quais foram construídos para suplantar as metas propostas no começo do século.

As limitações teóricas e práticas dos ODM para atingir as metas estipuladas foram internacionalmente reconhecidas. O Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos as ressaltou, ao mesmo tempo em que evidenciou a potencialidade da nova agenda enfocada nos ODS, ao pronunciar que

> É altamente reconhecido que os direitos humanos são essenciais para conquistar o desenvolvimento sustentável. Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio serviram como um proxy para certos direitos econômicos e sociais, mas ignorou outras importantes relações entre os direitos humanos. Diferentemente, os princípios e normas dos direitos humanos são agora fortemente refletidos em um ambicioso e novo quadro de desenvolvimento global, a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável 2030. [...] Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são o resultado do processo mais consultivo e inclusivo da história das Nações Unidas. Enraizada no Direito Internacional dos Direitos Humanos, a agenda oferece oportunidades críticas para avançar ainda mais a realização dos direitos humanos para todas as pessoas, em todos os lugares, sem discriminação[16] (OHCHR, 2017, s/p., tradução nossa).

O que se observa é que na teoria os ODS conseguem corrigir muitas das limitações visualizadas na criação dos ODM ao conceder mais ênfase à ideia de desenvolvimento sustentável, cuja essência se associou a uma abordagem baseada em direitos que ressalta que para se atingir a sustentabilidade é necessário o foco em três questões essenciais: o direito ao meio ambiente limpo e seguro, o acesso à informação e à participação pública nos processos de tomada de decisão e o direito de promover e defender a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos (UNAC, 2013).

Tal qual os ODM, os ODS buscam promover os princípios elencados nos documentos internacionais que sustentam os direitos humanos. Portanto, cada um deles possui alguma conexão com as normativas sobre o tema, sendo recorrente as menções à Declaração Universal dos Direitos Humanos nos 17 objetivos[17] e nas 169 metas. Estipulada no artigo 25º da DUDH, a interdependência entre bem-estar e uma vida digna embasa os ODS 2, 6, 8 e 11, que também sustentam a sobreposição entre as agendas ambiental e de direitos humanos.

[16] "It is increasingly recognized that human rights are essential to achieve sustainable development. The Millennium Development Goals (MDGs) served as a proxy for certain economic and social rights but ignored other important human rights linkages. By contrast, human rights principles and standards are now strongly reflected in an ambitious new global development framework, the 2030 Agenda for Sustainable Development. [...]The SDGs are the result of the most consultative and inclusive process in the history of the United Nations. Grounded in international human rights law, the agenda offers critical opportunities to further advance the realization of human rights for all people everywhere, without discrimination."

[17] Os ODS são: 1. Erradicar a pobreza; 2. Erradicar a fome; 3. Saúde de qualidade; 4. Educação de qualidade; 5. Igualdade de gênero; 6. Água potável e saneamento; 7. Energias renováveis e acessíveis; 8. Trabalho digno e crescimento econômico; 9. Indústria, inovação e infraestrutura; 10. Reduzir as desigualdades; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Produção e consumo sustentáveis; 13. Ação climática; 14. Proteger a vida marinha; 15. Proteger a vida terrestre; 16. Paz, justiça e instituições eficazes; 17. Parcerias para a implementação dos objetivos.

Todavia, os ODS deixam mais nítido a sobreposição entre direitos humanos e meio ambiente evidenciada a partir da ligação entre sustentabilidade e direitos humanos. Os direitos humanos são incluídos de forma mais ampla e são colocados como um conceito chave, ao implicar a garantia dos direitos básicos na significação de como se atingir esse tipo de desenvolvimento (HAWKINS, 2010).

Outro ponto relevante a ser mencionado, é o fato de os ODS reconhecerem de forma muito mais enfática do que as agendas anteriores a ligação entre o global e o local. Assim, a superação dos desafios contemporâneos e o alcance do desenvolvimento sustentável[18] dependem da articulação entre diversos setores da sociedade, carecendo não apenas do compromisso e a prática dos Estados, mas também do envolvimento de *stakeholders* e da sociedade civil (UN, 2015). Desse modo, nota-se que os ODS mantêm a estratégia de se aproximar dos indivíduos, contudo superam os ODM ao realizarem uma "convocação global" para que sejam adotadas medidas com vistas a garantir o desenvolvimento sustentável.

Não obstante, o que percebemos é que a despeito dos avanços conquistados pela Agenda 2030 e pelos ODS, limitações ainda permanecem na tentativa das Nações Unidas de conectar as agendas ambiental e dos direitos humanos. Como aponta Conca (2016) os objetivos relacionados ao meio ambiente[19] não foram muito eficientes em explicitar a codificação dos direitos humanos que os sustentam, como por exemplo ausência de alusões ao direito à informação, à participação e à justiça nos ODS, um avanço conquistado na Declaração do Rio (1992).

A despeito disso, observa-se na estratégia de implementação dos ODS que os resultados de seu cumprimento concretizam a proteção dos direitos fundamentais ao ter como meta final a garantia do bem-estar dos seres humanos. Portanto, mesmo nos ODS relacionados às questões ambientais que não evidenciam os direitos humanos em sua descrição, espera-se como resultado de sua efetivação a

[18] A concepção de desenvolvimento sustentável afirmada pelos ODS envolve a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, o combate as desigualdades nos Estados e entre os Estados, a preservação do Planeta, a criação de um crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e o fomento da inclusão social (UN, 2015).

[19] Dentre os ODS, aqueles que fazem alusão ao meio ambiente são: 2. Erradicar a fome; 6. Água potável e saneamento; 7. Energias renováveis e acessíveis; 11. Cidades e comunidades sustentáveis; 12. Produção e consumo sustentáveis; 13. Ação climática; 14. Proteger a vida marinha; 15. Proteger a vida terrestre.

garantia de um ambiente mais íntegro para a humanidade, que por sua vez qualifica-se como medida protetiva dos direitos humanos.

Independentemente dos avanços a serem conquistados pela última agenda proposta pela ONU, o que se buscou ressaltar nesta seção foram as diferentes estratégias elaboradas pelas Nações Unidas ao longo dos últimos 70 anos em sua trajetória de proteção dos direitos humanos. Ao englobar as preocupações ambientais ao ideários dos direitos humanos, a significação de um meio ambiente saudável para o usufruto integral dos direitos fundamentais foi uma consequência e, recentemente, se materializa a partir da concepção, disseminada pela organização, de desenvolvimento sustentável.

4. Conclusão

Tendo como objetivo apresentar a constituição das agendas de meio ambiente e de direitos humanos, assim como de analisar as estratégias adotadas pela ONU na significação do meio ambiente saudável como um direito humano, visualizou-se que quando constituídos, os principais marcos promotores dessas discussões conferiram avanços tanto de forma isolada, no seio de cada agenda, como na sobreposição das temáticas.

Como forma de enfrentar as adversidades ocasionadas pela desmedida ação antrópica no meio ambiente, a ONU contribuiu para o reconhecimento por parte da comunidade internacional da importância do meio ambiente para o usufruto dos direitos humanos e, como resultado, propôs espaços para que diversos atores pudessem debater ambas as temáticas, sobrepondo as agenda ao conceituar o meio ambiente saudável como um direito humano.

A nova pauta de discussão que emergiu no cenário internacional também contou com a atuação ativa da ONU como mais um agente a participar do processo político de proposição de medidas capazes de solucionar as questões enfrentadas pela humanidade atualmente. Diante disso, o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado pela organização e disseminado como o caminho a partir do qual seria possível a conciliação entre o direito dos Estados ao desenvolvimento,

e a preservação ambiental, refletidas nas agendas adotadas pelas Nações Unidas desde 1992.

Com isso, buscamos evidenciar o importante papel desempenhado pela ONU no processo de criar significados, pautar agendas, influenciar discursos e implementar normativas e políticas passíveis de serem internalizadas por outros agentes em diferentes níveis de atuação. Apesar das limitações das propostas adotadas e dos resultados práticos, conclui-se que desde o início da trajetória de interrelação entre as agendas de meio ambiente e de direitos humanos, os fóruns de discussão das Nações Unidas, bem como seus documentos foram bem-sucedidos em significar o meio ambiente saudável como um direito humano e ressaltar a relação intrínseca entre essas duas áreas.

5. Referências

BÉLAND, Daniel; COX, Robert H. *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1993.

BOYLE, Alan. Human Rights or Environmental Rights? A Reassessment. *Fordham Environmental Law Review*, v. 18, n. 3, p. 471-511, 2007.

BOYLE, Kevin. Stock-taking on Human Rights: The World Conference on Human Rights, Vienna 1993. *Political Studies Association*, v. XLIII, p. 79-95, 1995.

BRAUN, Ricardo. *Novos Paradigmas Ambientais*: desenvolvimento ao ponto sustentável. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

BRÜSEKE, Franz Josef. *O problema do Desenvolvimento Sustentável*.
In: CAVALCANTI, Clovis (org). Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável. São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

BUERGENTHAL, Thomas. The evolving International Human Rights System. The *American Journal of International Law*, v. 100, n. 4, p. 783-807, 2006.

CANÇADO TRINDADE, Augusto. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARSON, Rachel. *Silent Spring*. New York: Houghton Mifflin, 1962.

CHASEK, Pamela S.; DOWNIE, David L.; BROWN, Janet Welsh. *Global Environmental Politics*. Boulder: Westview Press, 2017.

CMIEL, Kenneth. The recent history of Human Rights. *The American Historical Review*, v. 109, n. 1, p. 117-135, 2004.

CONCA, Ken. *Rights and Environmental Protection Following Paris and the SDGs*. Toward a Stronger Role for the United Nations. New York: The Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016.

FEHLING, Maya; NELSON, Brett D.; VENKATAPURAM, Sridhar. Limitations of the Millennium Development Goals: a literature review. *Global Public Health*, v. 8, n. 10, p. 1109-1122, 2013.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. Taking Stock: The Constructivist Research Program in International Relations and Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, v. 4, p. 391-416, 2001.

FURTADO, Emmanuel T.; MENDES, Ana Stela V. Os Direitos Humanos de 5° geração enquanto direito à paz e seus reflexos no mundo do trabalho – inércias, avanços e retrocessos na Constituição Federal e na legislação. *Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI*. Brasília, 2008.

HARDING, Ronnie. Ecologically sustainable development: origins, implementation and challenges. *Desalination*, v. 187, p. 229-239, 2006.

HAWKINS, Catherine A. Sustainability, human rights, and environmental justice: Critical connections for contemporary social work. *Critical Social Work*, v. 11, n. 3, 2010.

HERNANDEZ, Matheus. *O Alto Comissário das Nacões Unidas para os Direitos Humanos e seu escritório*: criação e desenvolvimento institucional (1994-2014). 483f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

HEYNS; Christof; PADILLA, David; ZWAAK, Leo. Comparação esquemática dos Sistemas Regional de Direitos Humanos: uma atualização. *SUR – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 4, p. 161-169, 2006.

HORN, Laura. Rio+20 United Nations Conference on Sustainable Development: is this the future we want? *MqJICEL*, v. 9, n.1, p. 1-27, 2013.

JUTTA, Joachim M. *Agenda Setting, the UN, and NGOs. Gender Violence and Reproductive Rights*. Washington: Georgewown University Press, 2007.

KNOX, John H. Human Rights, Environmental protection, and the Sustainable Development Goals. *Washington International Law Journal Association*, v. 24, n. 3, p. 517-536, 2015.

LEITE José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na Sociedade de Risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Tecnos, 2005.

MARTIN, Lisa L.; SIMMONS, Beth A. Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, v. 52, n. 4, p. 729-757, 1998.

MAZZUOLLI, Valério de Oliveira. *Curso de direito internacional público*. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2013.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). *Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC)*. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas>. Acessado em 01 de outubro de 2018.

MOYN, Samuel. O futuro dos Direitos Humanos. *Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 1, n.1, p. 61-70, 2004.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL OF THE NATIONAL ACADEMIES (NRCNA). *Down to Earth*: Geographic information for Sustainable Development in Africa. Washington: The National Academies Press, 2002.

OFFICE OF THE HIGH COMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS (OHCHR). *Human Rights and the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Disponível em: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/MDG/Pages/The2030Agenda.aspx>. Acessado em 17 de novembro de 2017.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. *A geopolítica do desenvolvimento sustentável:* um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92). 267 f. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: < http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/por.pdf>. Acessado em 18 de novembro de 2017.

PEARCE, David. et al. *Blueprint for a green economy*. London: Earthscan, 1989

PERREZ, Franz. Key questions concerning the human rights and environment debate: An introduction. In: United Nations Environment Programme for the Geneva Environment Network. *Human Rights and the Environment*. Proceedings of a Geneva Environment Network Roundtable, 2004.

PIOVESAN, Flavia. Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e Direitos Civis e Políticos. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, n. 1, p. 21-47, 2004.

_____. Direitos Humanos: desafios na ordem internacional contemporânea. In

PIOVESAN, Flávia (coord.). *Direitos Humanos*. vol.I, Curitiba: Juruá, 2006.

_____. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

PISANI, Jacobus. Sustainable development – historical roots of the concept. *Environment Sciences*, v. 3, n. 2, p. 83-96, 2006.

REDCLIFT, Michael. *Sustainable development*: exploring the contradictions. London: Routledge; New York: Methuen, 1987.

RICHARDSON, Dick. The politics of sustainable development. In: BAKER, Susan. et al. (Org.). *The politics of sustainable development*: theory, policy and practice within the european union. London: Makron Books, 1997.

ROCHESTER, J. Martin. The Rise and the Fall of International Organization as a Field of Study. *International Organization*, v. 40, n. 4, p. 77-813, 1986.

ROMITA, Arion Sayão. *Direitos fundamentais nas relações de trabalho*. São Paulo: LTr, 2007

UNITED NATIONS (UN). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm, 1972. Disponível em: < http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>. Acessado em 10 de novembro de 2017.

_____. *Common Future*: Report of the World Commission on Environment and Development. A/42/427, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I>. Acessado em 30 de setembro de 2018.

_____. *Final Report prepared by Mrs. Fatma Zohra Ksentini, Special Rapporteur*. 1994. Disponível em: < https://digitallibrary.un.org/record/226681/files/E_CN.4_Sub.2_1994_9-EN.pdf>. Acessado em 10 de novembro de 2017.

_____. *Transforming our world*: the 2030 agenda for sustainable development. A/RES/70/1, 2015. Disponível em: < http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf>. Acessado em 20 de novembro de 2017.

UNITED NATIONS ASSOCIATION IN CANADA (UNAC). *The Human Rights approach to Sustainable Development*: Environmental Rights, public participation and Human Security. 2013. Disponível em: http://unac.org/wp-content/uploads/2013/07/HRandSD-EN-PDF.pdf. Acessado em 26 de novembro de 2017.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY (UNGA). *Problems of the Human Environment*. UNGA Resolution 2398 (XXIII), 1968. Disponível em: < https://documents-dds-

ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/243/58/IMG/NR024358.pdf?OpenElement>. Acessado em 28 de novembro de 2017.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND (UNICEF). *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio*. Disponível em: < https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_9540.htm>. Acessado em 02 de janeiro de 2018.

WACKERMANN, Gabriel. *Le développment durable*. Paris: Ellipses, 2008.

WEIS, Carlos. *Direitos humanos contemporâneo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

Recebido em: 03/04/2018

Aprovado em: 03/11/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

O ENQUADRAMENTO DOS DIREITOS LGBTI COMO DIREITOS HUMANOS: UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO FRAME MOTIVACIONAL

FERNANDA LUÍZA SILVA DE MEDEIROS
Professora Adjunta do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB)
Mestra em Política Comparada (IREL - Universidade de Brasília)

PEDRO HENRIQUE DIAS ALVES BERNARDES
Mestrando em Direitos Humanos (FD - Universidade de São Paulo)

RESUMO: O presente trabalho visa demonstrar a tentativa por parte de movimentos sociais, aqui denominados atores estratégicos, em estabelecer os direitos da população LGBTI como direitos humanos, à semelhança do que ocorreu com os direitos específicos de outras populações (como as mulheres). O objetivo seria transformar em *mainstream* o entendimento acerca da necessidade de proteção desse grupo contra discriminação, preconceito e violência, bem como o reconhecimento de seus direitos referentes à liberdade de orientação sexual e identidade de gênero. Para analisar este processo, é aplicado o conceito de *frame*, um esquema interpretativo cuja construção ocorre por meio de um processo discursivo que envolve o levantamento de uma situação-problema (diagnóstico), o oferecimento de soluções (prognóstico) e os critérios para que a mobilização em torno do objetivo dos atores estratégicos seja cumprida. Identificou-se, ao final, que o *framing* (processo de construção do *frame*) aqui analisado foi apenas parcialmente atingido.

PALAVRAS-CHAVE: Direitos Humanos, Direitos LGBTI, Framing.

THE FRAMING OF LGBTI RIGHTS AS HUMAN RIGHTS: AN ANALYSIS OF THE CONSTRUCTION OF THE MOTIVATIONAL FRAME

ABSTRACT: This paper aims at demonstrating an attempt by social movements, hereby called 'strategic actors' of establishing LGBTI rights as human rights, in a similar process undergone by other specific populations (such as women). Their goal was to mainstream the protection of this group against discrimination, prejudice, and violence, as well as the recognition of the right to freedom of sexual orientation and gender identification. In order to analyse this process, we apply the concept of *frame*, an interpretative scheme whose construction happens through a discursive process involving the identification of a problem (diagnosis), the offering of solutions (prognosis), and the criteria for a successful mobilization around the strategic actors' main goal. It was empirically observed that the *framing* (the construction process of a *frame*) here analysed was only partially successful.

KEYWORDS: Human Rights, LGBTI Rights, Framing.

1. Introdução

Em 2018, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) completa 70 anos. A data representa um marco civilizacional e comunitário, uma vez que aponta pelo menos sete décadas de existência de um entendimento comum e internacional sobre direitos fundamentais inerentes a todas as pessoas (DONNELLY, 2013). Entretanto, ainda que tenha importância indiscutível, o entendimento sobre direitos humanos presente na Declaração foi, por muito tempo, excludente em relação às minorias populacionais, como reflexo da negação de suas subjetividades. A discussão sobre a especificação de direitos não visa impor novos direitos ou privilégios para grupos específicos, mas garantir ou reforçar direitos daqueles e daquelas que sofrem com preconceito, discriminação e violência.

Um dos grupos que este processo de exclusão foi a população LGBTI (lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersex), ainda hoje perseguida em muitos países[1]. Os números de assassinatos e atos de violência motivados por homofobia e transfobia justificam um olhar mais atento sobre a tentativa de incluir os direitos LGBTI no panorama mais amplo de direitos humanos (O'FLAHERTY; FISCHER, 2008). Essa tentativa ocorre há algumas décadas e foi identificada por parte do ativismo LGBTI como necessária para diminuir as situações de violência e discriminação sofridas por essa população. Entretanto, mesmo no sistema das Nações Unidas houve dificuldade de inserir a discussão nos termos pretendidos, dificultando a chegada aos objetivos de *mainstreaming* dos direitos LGBTI (KOLLMAN; WAITES, 2009).

O processo no qual se identifica uma situação-problema e uma solução para a mesma e em que se cria um enquadramento narrativo para aplicar esta solução chama-se *framing*. Este passa pela construção de *frame*, um enquadramento interpretativo, que visa convencer uma audiência do mesmo problema para que aceitem também a solução sugerida (BENFORD; SNOW, 1988; DERICHS, 1999). O

[1] Atualmente, o relacionamento entre pessoas de mesmo sexo ainda é crime em 72 países e punido com pena de morte em oito deles. Ao mesmo tempo, 25 países possuem leis para restringir a manifestação pública de relacionamentos homoafetivos ou de identidades trans, limitando a capacidade da sociedade civil em chamar a atenção pública para questões LGBTI (INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISSEXUAL, TRANS AND INTERESEX ASSOCIATION [ILGA], 2017). Deve-se ressaltar também que, mesmo sem legislações hostis, a exclusão social, a violação de direitos fundamentais e outras formas de violência contra minorias sexuais são globalmente pervasivas.

framing vem sendo estudado há pelo menos quatro décadas na tentativa de se compreender como se dá a mobilização da audiência e compreender, nas palavras dos autores, "o que faz com que as pessoas saiam de suas varandas para irem às ruas" (BENFORD; SNOW, 2000, p. 165). O *framing* oferece uma perspectiva interessante sobre os elementos que criam a mobilização, permitindo uma análise do sucesso ou fracasso da construção do *frame*, e oferecendo vestígios que podem ser úteis para a construção do ativismo LGBTI nos próximos anos.

Dessa forma, a pergunta de pesquisa que guia este artigo é: como se deu o processo de enquadramento dos direitos LGBTI como direitos humanos? A hipótese aqui discutida é de que esse processo foi feito por meio de um diagnóstico de que tal enquadramento seria a melhor forma de mobilizar a audiência em torno da proteção da população LGBTI, uma vez que a reiteração dos parâmetros de universalidade dos direitos humanos poderia desencadear a proteção estatal desse grupo vulnerável.

Esse artigo se divide em seis seções para além desta introdução. A seguir, apresentaremos um breve histórico dos direitos LGBTI e sua definição, bem como os passos e critérios do *framing*. A partir disso, as seções três e quatro apresentarão o diagnóstico e prognóstico da situação dos direitos LGBTI, respectivamente. O sucesso do *framing* será analisado na seção cinco, que será seguida por uma breve conclusão das ideias aqui apresentadas.

2. Marco teórico: o *framing* dos direitos LGBTI como direitos humanos

2.1. Contextualizando Direitos Humanos e direitos LGBTI

No sentido mais básico, direitos humanos são os direitos inerentes à própria condição humana, independente de particularidades de indivíduos ou grupos (COMPARATO, 2015). Conforme Dalmo de Abreu Dallari (1998, p. 7), direitos humanos representam os direitos básicos de qualquer pessoa, fundamentais porque "sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida". Dessa forma, compõem um conjunto mínimo de

direitos necessários para assegurar uma vida digna a toda pessoa humana, assegurando-lhe as condições necessárias para a sua existência (CARVALHO RAMOS, 2005).

O problema do reconhecimento dos direitos de toda pessoa data pelo menos desde o início da Era Moderna, por meio de doutrinas jusnaturalistas e das Declarações dos Direitos do Homem, acompanhando o desenvolvimento e afirmação do Estado de Direito moderno. Contudo, foi apenas após a Segunda Guerra Mundial que essa questão passou da esfera nacional para a internacional (BOBBIO, 2004). Essa mudança ocorreu precisamente com a criação da Organização das Nações Unidas em 1945, que se deu às margens de dois conflitos globais e das atrocidades do holocausto (DONELLY, 2013).

Já no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, é listado como objetivo da organização "reafirmar a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Esse compromisso foi reafirmado com a Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948, e com os subsequentes Pacto Internacionais de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), de 1966, que consolidaram um sistema de princípios e normas para promoção do respeito aos direitos humanos, assim como obrigações dos Estados e mecanismos de garantia e proteção de tais direitos (CARVALHO RAMOS, 2005).

As décadas seguintes foram marcadas por um rápido avanço de um arsenal de tratados adicionais de direitos humanos, inclusive para temas específicos e determinados grupos de pessoas (CARVALHO RAMOS, 2005). Mesmo que sejam todos seres humanos, alguns grupos e seus membros podem estar sujeitos a ofensas e marginalização social. Por tal motivo, as especificações de tratados de direitos humanos partem do pressuposto de que o pertencimento a um determinado grupo deve ser irrelevante para a disponibilidade de direitos e oportunidades aos seus membros, plausível com o princípio de não-discriminação. Dessa forma, busca-se garantir que tais pessoas gozem dos direitos que elas formalmente possuem, assegurando que as mesmas não sejam excluídas de bens, serviços e

oportunidades pelo simples pertencimento a um determinado grupo desfavorecido (DONELLY, 2013). Tais especificações são, portanto, um recorte dentro do quadro maior de direitos fundamentais e representam um reconhecimento de que determinadas populações encontram restrições específicas aos seus direitos devido a aspectos imutáveis de seu ser, como raça, gênero ou, no caso do presente trabalho, orientação sexual e identidade de gênero.

Pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersex (LGBTIs) fazem parte de um grupo específico sujeito a variadas formas de violações de direitos humanos por causa de sua orientação sexual ou identidade de gênero. Tais transgressões podem ocorrer através da negação dos direitos à vida, à liberdade e segurança da pessoa, discriminação no acesso a direitos econômicos, sociais e culturais, além de legislações hostis à sua existência e expressão (O'FLAHERTY; FISCHER, 2008). Essas formas de violência são inconscientemente reproduzidas em variados domínios sociais, tais como a educação, a mídia, a saúde, o judiciário e o trabalho e desrespeitam direitos essenciais de indivíduos que são julgados inferiores apenas por sua identidade sexual e/ou de gênero[2] ser contrária às normas sociais (FEITOSA, 2016; SOUZA; SILVA; SANTOS, 2017).

Durante décadas, as discussões nas Nações Unidas sobre orientação sexual e identidade de gênero foram repetidamente frustradas (KOLLMAN; WAITES, 2009). A própria necessidade de desenvolvimento de mecanismos específicos para a proteção dos direitos humanos LGBTI sugere a ausência de pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersex nas concepções prévias de "humano" (BUTLER, 2004). A primeira resolução da ONU sobre direitos humanos, orientação sexual e identidade de gênero foi aprovada – com uma pequena margem – somente em 2011 no Conselho de Direitos Humanos (ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [EACDH], 2012). Os principais obstáculos para inclusão de direitos LGBTI na agenda da ONU eram geralmente religiosos, sócio-culturais e institucionais (IBHAWOH, 2014).

[2] Deve-se ressaltar que orientação sexual encontra-se relacionada à identidade de gênero, ligadas em aspectos de identidade, comportamento e motivos de abuso ou discriminação, porém as duas compõem duas áreas analíticas distintas e apresentam formas diferentes de opressão (SAIZ, 2005; RUBIN, 2007).

Com vistas ao disposto, nas seções seguintes será apresentado como a criação de instrumentos específicos de garantia da não-discriminação por motivos de orientação sexual e identidade de gênero se tornou possível, principalmente através do enquadramento dos direitos LGBTI dentro da linguagem de direitos humanos.

2.2. A construção de um *frame*: passos e conceitos

Sendo o objetivo deste trabalho compreender a tentativa de mobilização política para o estabelecimento dos direitos LGBTI como direitos humanos, deve-se esclarecer o processo político de enquadramento por meio do qual essa tentativa ocorreu. A este processo de enquadramento chama-se *framing*, a partir do qual se constrói um *frame* de ação com vias de mobilizar e engajar um determinado grupo (BENFORD; SNOW, 1988; DERICHS, 1999).

É a partir dos anos 1980 que o estudo dos movimentos sociais passou a interessar-se mais especificamente pelos elementos constitutivos da mobilização ideológica – mais diretamente, *o que*, *quem* e *como* fazem com que grupos se mobilizem em torno de uma determinada pauta. O conceito de *frame* foi inicialmente aplicado na psicologia, sendo definido por Erving Goffman (1974) como um esquema interpretativo usados pelos indivíduos para enquadrar elementos da realidade, avaliando-os e considerando-os como motivadores de ação. Posteriormente, o interesse no âmbito das Ciências Políticas e sociais pelos estudos da mobilização popular cresceu, levando ao emprego do mesmo conceito para o estudo de movimentos sociais (DERICHS, 1999). Vânia Carvalho Pinto (2014, p. 164) destaca que o conceito de *frame* e o estudo do *framing* é muito útil ao estudo também das relações internacionais.

Assim, um *frame* construído de maneira propositiva pode levar um indivíduo ou um grupo a agirem de determinada maneira, conforme investigado por David Snow e Robert Benford (1988; 2000) (CARVALHO PINTO, 2014, p. 164). Este *frame* deve conter elementos que conquistem o apoio da audiência, levando-os a se mobilizar. Dessa forma, busca-se construí-lo de maneira que seja gramaticalmente, semanticamente, culturalmente, politicamente e socialmente compreensível pela

audiência desejada. Conforme supracitado, o processo de construção de *frame* é chamado *framing.* O processo de elaboração de um *frame* está intrinsecamente ligado a práticas discursivas, aproximando-o dessa vertente de análise das ciências sociais (SNOW; BENFORD, 2000, p. 624). A análise de discurso é um elemento que reflete construções sociais, tais como esquemas interpretativos conforme os aqui descritos.

Essencialmente, entende-se que a mobilização, quando analisada pela perspectiva do *framing*, deve cumprir três tarefas para que seja alcançando o objetivo do ator estratégico, isto é, aquele cujo interesse se alinha com a necessidade de mobilização e que se propõe a articulá-la (SNOW; BENFORD, 2000, p. 615). Essas três tarefas correspondem, basicamente, à avaliação feita pelo mobilizador de como atingir seu objetivo. Assim, tem-se em primeiro lugar o *diagnóstico*, em que se faz um levantamento das condições referentes à situação, determinando-se elementos causais que possam estar diretamente ligados a questões de responsabilidade. Em seguida, a avaliação de *prognóstico*, em que as soluções são apresentadas para os problemas identificados na etapa anterior. Por fim, o estabelecimento de um *frame motivacional*, que justifica a mobilização da ação coletiva (SNOW; BENFORD, 1988, p. 199-202).

Destaca-se o *frame* motivacional como um processo separado dos outros dois porque este é transversal aos demais: a aceitação das soluções propostas pelo ator estratégico depende, necessariamente, da aceitação da avaliação feita por ele por parte da audiência. O *framing* consiste em, basicamente, construir um esquema interpretativo que se alinhe às expectativas, visão de mundo e crenças da audiência, de maneira que o diagnóstico e prognóstico feito pelo motivador sejam aceitos e façam com que haja mobilização em torno das soluções propostas. Dessa maneira, o *frame* motivacional precisa ter *ressonância* junto à audiência – isto é, precisa ser recebido, aceito e incluído por ela em sua interpretação da realidade. Para medir se houve ressonância, dois principais critérios são empregados: *credibilidade* e *saliência* (SNOW; BENFORD, 2000, p. 619-620). Enquanto o primeiro avalia se a audiência acreditou de fato no *frame* apresentado, o segundo mostra quanta importância essa mesma audiência aferiu a ele.

Para averiguar a credibilidade, busca-se esmiuçar este conceito em três principais aspectos. Inicialmente, deve-se notar se o *frame* é consistente

(consistência) – se atende às afirmações, crenças e ações. Nesse caso, o principal efeito negativo sobre o *frame* se encontra caso haja uma incongruência entre as ações dos articuladores e suas crenças e afirmações, tornando o esquema visível para a audiência como um *frame* construído. Deve-se avaliar também se o mesmo *frame* é consistente com a realidade (credibilidade empírica), respeitando os eventos reais de maneira a não deliberadamente enganar a audiência. Finalmente, considera-se também a credibilidade dos articuladores do *frame*. Neste ponto, essa credibilidade pode aumentar diante de algum capital político, social ou econômico que os articuladores possuam, e pode diminuir ou ser nula se esses articuladores não forem valorizados nos aspectos que esta audiência em questão valoriza (SNOW; BENFORD, 2000, p. 620). Snow e Benford (1988, p. 205) chamam esses critérios de "constrangimentos infraestruturais para sistemas de crenças".

A saliência, por sua vez, é medida inicialmente pela centralidade da questão, isto é, a importância relativa dada a ela pela audiência. A seguir, comensurabilidade experimental mede a proximidade entre a questão e o quotidiano da audiência, o que pode, em termos simplificados, revelar o quão diretamente afetada pelo assunto é a audiência pretendida. Por fim, avalia-se se a saliência apresenta fidelidade narrativa, em que se notam e se respeitam mitos, valores e ideias profundamente enraizadas no repertório cultural da audiência (SNOW; BENFORD, 1988, p. 210-212). Os autores chamam a estes critérios de "constrangimentos fenomenológicos" (SNOW; BENFORD, 1988, p. 207).

A construção de um *frame* se vale, normalmente, de quatro estratégias principais, que equivalem ao "alinhamento de *frame*" e cujo interesse analítico é destacado por Claudia Derichs (1999, p. 5). Estabelece-se uma ponte – a relação entre dois *frames* congruentes, mas que não estão conectados – pode se referir, também, à conexão entre diferentes sistemas de valores e crenças (DERICHS, 1999, p. 6). A seguir, observa-se a estratégia de amplificação, em que há idealização, realce ou fortalecimento de valores e crenças que já existem no *frame*. Há, então, o estratagema referente à extensão, em que se aumentam os interesses do movimento e o *frame* deve acompanhá-lo de maneira a alcançar uma parcela maior da sociedade. Por fim, há a transformação, em que se superam entendimentos antigos, substituindo-os por novos (SNOW; BENFORD, 2000, p. 625-625).

Os critérios para análise do *framing* e construção do *frame* podem ser identificados no quadro abaixo (quadro 1):

Quadro 1: Elementos de execução do *framing*

Elemento	Definição
Ator estratégico	O grupo ou indivíduo responsáveis pela construção do *frame*.
Audiência	O grupo ou indivíduo que receberá o *frame* e irá incorporá-lo em seu esquema interpretativo ou não.
Diagnóstico	O *frame* de diagnóstico representa a identificação da situação-problema.
Prognóstico	O *frame* de prognóstico representa a tentativa dos atores estratégicos de solucionar a questão identificada no diagnóstico.
Frame motivacional	O *frame* motivacional representa as justificativas para aceitação ou rejeição do *frame* por parte da audiência.

Fonte: (2018) Snow e Benford (1988; 2000) e Derichs (1999). Elaborado pelos autores

Já, ao destacar a análise do *frame* motivacional, identificam-se os critérios necessários para que haja ressonância entre a audiência (quadro 2):

Quadro 2: critérios para análise da ressonância

Critério	Subcritério	Definição
Credibilidade	Consistência	A consistência representa a congruência do *frame* em seu aspecto narrativo.
	Credibilidade empírica	Entende-se por credibilidade empírica o lastro que o *frame* possui na realidade, refletindo eventos reais.
	Credibilidade dos atores estratégicos (elaboradores do framing)	A credibilidade dos atores (capital político, econômico ou sociocultural) também influencia na aceitação ou rejeição do *frame* por parte da audiência.
Saliência	Centralidade	A centralidade indica o grau de relevância da situação-problema diagnosticada pelos atores estratégicos.
	Comensurabilidade experimental	Este critério aponta qual a conexão da situação-problema com o cotidiano da audiência, que pode indicar a conexão em termos emocionais da mesma com o *frame*.
	Fidelidade narrativa	A fidelidade narrativa mede a inserção do *frame* em grandes narrativas conhecidas pela audiência em questão (mitos, preconceitos, etc)..

Fonte: (2018) Snow e Benford (1988; 2000) e Derichs (1999). Elaborado pelos autores

Snow e Benford (2000, p. 625-626) argumentam que o *framing* – processo de construção de *frames* – é naturalmente contestado. Há diversos desafios perante os atores estratégicos para que se alcance ressonância perante a audiência de maneira que o objetivo seja efetivamente cumprido. Dessa maneira, o sucesso do *framing* não pode ser pressuposto, mas sim avaliado perante os critérios acima elencados. Ao lidar com esquemas interpretativos de terceiros, os atores estratégicos se colocam à mercê da individualidade dos membros da audiência, ou de mudanças em panoramas socioculturais. Além disso, é possível que os atores estratégicos façam um diagnóstico da situação que não corresponda à realidade.

Os critérios e elementos acima descritos serão aplicados à tentativa por parte de movimentos sociais de estabelecerem os direitos da população LGBTI como direitos humanos. Assim, as tabelas serão compiladas de acordo com os dados levantados no caso empírico e apresentadas como resultados da pesquisa proposta. Deve-se notar que o caso aqui apresentado é diferente daqueles em que se aplica normalmente o enquadramento teórico de *framing*. Entretanto, entende-se que a teoria deve estar a serviço da realidade, e que esta não apresentará os

elementos de maneira clara, dada as idiossincrasias presentes na materialidade. Dessa maneira, identificam-se duas questões capitais no processo de construção de *frame* em relação a este caso: (i) não há apenas um ator estratégico, mas vários, e estes estão unidos pela mensagem que querem propagar - o diagnóstico feito e prognóstico sugerido - e não unidos fisicamente em torno de um plano único; (ii) a audiência é massiva e diversa, envolvendo um sem-número de entidades e organizações, o que revela a importância do tópico e sua transversalidade.

2.3. O estudo do *framing* de direitos LGBTI como direitos humanos: definindo uma estratégia

A partir da estratégia de ponte, pode-se começar a compreender a construção do *frame* de que direitos LGBTI são parte dos direitos fundamentais da pessoa humana. Esse entendimento parte da aceitação de que o direito à liberdade de seguir a própria orientação sexual e/ou identidade de gênero sem sofrer constrangimentos ou violência é um direito inalienável, e que deveria ser respeitado como tal. Dessa maneira, toma-se o *frame* da linguagem de direitos humanos, construída por articuladores desde a Era Moderna e culminada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), e estabelece-se uma ponte com o *frame* dos direitos da população LGBTI. Esses *frames*, ainda que congruentes, não estão estruturalmente ou naturalmente conectados, precisando de articuladores e da mobilização da audiência para que isso ocorra. A estratégia de amplificação também se enquadra, uma vez que há um reforço nos valores presentes na Declaração dos Direitos Humanos de que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade" (ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU], 1948, art. 1). Argumenta-se, portanto, que há uma combinação das estratégias de ponte e amplificação para convencer a audiência de que os direitos LGBTI são já parte do princípio fundamental de direitos humanos, devendo ser universalmente aceitos como tal.

Parte-se do princípio de que o ator estratégico, nesse caso, os movimentos da sociedade civil e organizações LGBTI, vale-se dessa estratégia mista para

alcançar seu objetivo. Isso ocorre por meio de campanhas publicitárias, ativismo social, organização de eventos e *advocacy*, buscando atingir diversos níveis da sociedade organizada: instituições, organizações, Estados e agrupamentos de Estados, como as Nações Unidas. Para isso, vale-se do repertório cultural e social que valoriza e dá importância aos direitos humanos e, justamente por isso, enfrenta problemas quando este repertório não encontra ressonância entre a maior parte dos indivíduos.

Dessa maneira, as seções a seguir identificarão o problema (diagnóstico) e apresentarão o prognóstico feito pelos atores estratégicos. A partir disso, o *frame* motivacional será dissecado para avaliar se o *framing* obteve sucesso ou não.

3. Diagnóstico: movimentos LGBTI até a década de 1980

Movimentos a favor de "reformas sexuais" focadas em comportamentos homossexuais e dissidência de normas de gênero existem pelo menos desde o final do século XIX (KOLLMAN; WAITES, 2009). Pode-se citar, por exemplo, o Wissenschaftlich-humanitäres Komitee, fundado em Berlim em 1897, que se tornou uma voz proeminente por igualdade para gays e lésbicas na Alemanha e outros países da Europa, até sua supressão pelo regime nazista em 1933 (ADAM, 1995). As primeiras iniciativas a favor do relacionamento entre pessoas do mesmo sexo acabaram sendo sufocadas pelos regimes totalitários e pelas formas autoritárias de regulação moral e sexual que se espalharam pelo mundo até a metade do século XX (ADAM; DUYVENDAK; KROUWEL, 1999).

Após o fim da Segunda Guerra Mundial, organizações civis homossexuais começaram a ressurgir. Neste período, emerge o chamado "Homophile Movement", que adotava estratégias políticas de assimilação à sociedade, como um "grupo minoritário buscando tolerância da maioria heterossexual" (RICHARDSON, 2005, p. 515). Dado o ainda presente clima de repressão, esse movimento adotava uma abordagem cautelosa de mudança social, buscando "primeiramente a mera sobrevivência e somente depois a redução de hostilidades gerais" (ADAM, 1995, p. 60). Os grupos homófilos seguiam a premissa de que a sexualidade deveria ser mantida no âmbito privado, "escondendo" comportamentos homossexuais em troca

da promessa de tratamento igualitário (ADAM, 1995). Esse movimento também se alterou com o tempo, com distintas fases de ativismo entre 1950-1953, quando a orientação dominante era de esquerda; entre 1953-1961, predominantemente liberal; e entre 1961-1969, quando o ativismo gay e lésbico começou a se diversificar e radicalizar (STEIN, 2012).

Cabe ressaltar que a linguagem de direitos fundamentais ainda não estava presente nos movimentos desse período. Nos Estados Unidos, gays e lésbicas de juntaram a outras minorias na década de 50 para pressionar a sociedade liberal-democrata pelos prometidos ideais de "liberdade" e "igualdade" para todos (ADAM, 1995). No Reino Unido, pode-se destacar o Wolfenden Report, de 1957, que defendia a descriminalização de "atos homossexuais privados" para homens maiores de 21 anos, e utilizava conceitos de "cidadania", "privacidade" e "liberdade individual" para homossexuais (KOLLMAN; WAITES, 2009). A prematura descriminalização das relações entre pessoas do mesmo sexo em alguns países europeus, como França, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Itália, Grécia e países nórdicos, também permitiu o florescimento de grupos moderados em prol de gays e lésbicas nesses países. Esses movimentos, contudo, ainda não utilizavam a retórica de direitos humanos, adotando em seu lugar o conceito de igualdade, que ressoava bem em sociedades social-democratas (KOLLMAN; WAITES, 2009).

O ano de 1969 marcou o início de uma segunda onda no ativismo LGBTI. Em junho daquele ano, lésbicas, gays, bissexuais, transsexuais e drag queens iniciaram uma série de manifestações violentas após ataques da polícia ao bar Stonewall Inn, em Nova York. Apesar de invasões policiais em bares gays serem comuns na época, este evento em particular provocou uma intensa resistência que catalisou variados movimentos gay e lésbicos acompanhados de mudanças sociais sem precedentes (ADAM, 1995). Na década de 1970, o movimento abandona as táticas assimilacionistas e adota um caráter mais radical e de confronto. Os grupos ativistas não mais buscam a mera tolerância, passando a exaltar publicamente a libertação e o orgulho da não-conformidade sexual e de gênero, além de demandar o reconhecimento e a legitimação social de pessoas LGBTI (MERTUS, 2007). É nesse período que ganham forças os movimentos de libertação gay e feminismo lésbico, que proliferaram através dos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Europa Ocidental (ADAM, 1995; MERTUS, 2007). O léxico de direitos, contudo, continuava

ausente nessa fase do movimento LGBTI. Em vez disso, a ênfase estava no combate às estruturas sociais de opressão (KOLLMAN; WAITES, 2009).

Os anos 1980 foram para muitos ativistas LGBTI um intervalo de sobrevivência. A emergência da epidemia da AIDS teve consequências devastadoras ao redor do mundo, com efeitos destrutivos em comunidades gays e lésbicas (STEIN, 2012). O alto número de homens gays morrendo devido a uma nova doença que se acreditava ser transmitida principalmente através de relações homossexuais instigou conservadores a culparem-nos pelas suas próprias mortes, aumentando o estigma já existente contra tal população. Grande parte do movimento neste período voltou-se para a auto-ajuda e apoio mútuo para confrontar a crise de saúde provocada pela AIDS (MERTUS, 2007). Mais do que nunca, ficou clara a importância do reconhecimento estatal de pessoas LGBTI, principalmente dadas as limitações legais às suas relações, tais como visitas hospitalares, acesso a medicamentos e heranças (ENCARNACIÓN, 2014).

Por outro lado, essas eventualidades contribuíram para o fortalecimento e profissionalização do ativismo gay e lésbico, ocasionando a mobilização e eclosão de movimentos LGBTI transnacionais (STEIN, 2012). Grupos LGBTI passam a reorientar seu ativismo de "libertação sexual" para "integração social", passando a exigir a positivação de direitos (ENCARNACIÓN, 2014). O fortalecimento das redes transnacionais impulsionou o surgimento de uma terceira onda no ativismo LGBTI, focada no "*mainstreaming*" de direitos LGBTI, passando então a enquadrá-los na linguagem de direitos humanos (ENCARNACIÓN, 2014; KOLLMAN; WAITES, 2009). Assim, entendia-se que a proteção da população LGBTI e o *mainstreaming* de sua subjetividade passaria pela inclusão de seus direitos específicos entre o escopo geral da linguagem de direitos humanos.

4. Prognóstico: o enquadramento dos direitos LGBTI como direitos humanos a partir da década de 1990

A partir dos anos 1990, diversas organizações passaram a adotar o modelo de ativismo focado no enquadramento de questões LGBTI em termos de violação e proteção de direitos, com o objetivo de alcançar a recepção de organismos de

direitos humanos existentes (GERBER; GORY, 2014). A International Lesbian and Gay Association (ILGA), por exemplo, apesar de ter sido fundada em 1978, só deixou de ser uma afiliação vaga de grupos nacionais no início da década de 90, quando aderiu à retórica de direitos humanos e passou a focar no lobby político internacional (KOLLMAN; WAITES, 2009). Segundo Julie Mertus (2007), também é neste período que a causa LGBTI passou a adentrar as agendas das principais organizações de direitos humanos, tais como Anistia Internacional e Human Rights Watch. Mesmo com grande rejeição por parte de governos de diversos países, estava claro que a causa LGBTI havia emergido como uma força política potente, com uma cada vez maior rede transnacional de ativistas de direitos humanos LGBTI (KOLLMAN; WAITES, 2009; MERTUS, 2007).

As tentativas de inserir os direitos LGBTI na agenda das Nações Unidas, contudo, encontraram fortes objeções, dificultando a aderência de questões LGBTI aos seus quadros de direitos humanos (SWIEBEL, 2009). Pode-se tomar como exemplo os obstáculos para que a ILGA adquirisse status consultivo no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC). Em 1993, após dois anos de debates combativos e esforços contrários à sua solicitação, a ILGA tornou-se a primeira organização LGBTI a adquirir status consultivo no ECOSOC. Entretanto, tal vitória foi passageira, visto que os Estados Unidos conduziram uma campanha denunciando que uma organização pedófila era associada à ILGA, o que levou à retirada do seu status consultivo no ano seguinte[3] (MERTUS, 2007). A organização recuperou o seu status consultivo apenas 17 anos depois, em 2011 (ILGA, 2012).

Considerando tais barreiras, ativistas LGBTI buscaram formas alternativas de exercer influência no âmbito das Nações Unidas. Ao longo dos anos 90, diversas reuniões da ONU – tais como a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993), a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento do Cairo (1994) e especialmente a Conferência Mundial sobre a Mulher de Pequim (1995) – serviram como plataformas para que organizações civis e defensores LGBTI avançassem as discussões sobre o tema, principalmente em termos de direito à sexualidade. Na Conferência de Pequim, ativistas feministas lésbicas enfatizaram

[3] Outro exemplo semelhante foi a candidatura ao status consultivo no ECOSOC solicitada em 2006 pela Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Travestis e Transexuais (ABGLT), que sofreu críticas associando a homossexualidade a práticas de pedofilia e exploração sexual (TERTO; SOUZA, 2015).

que sexualidade e relações de gênero deveriam ser tratadas como aspectos centrais nas discussões sobre direitos sexuais e reprodutivos, e não subordinados à reprodução heterossexual. Apesar das referências à orientação sexual terem sido retiradas da declaração final, a Conferência de Pequim representou a primeira vez em que discussões substantivas sobre o tema foram realizadas por delegações governamentais em uma conferência da ONU (GIRARD, 2007).

Organismos de direitos humanos da ONU também passaram a ser um novo foco para ativistas LGBTI a partir da década de 90 (KOLLMAN; WAITES, 2009). Apesar de alguns órgãos de monitoramento de tratados e relatores especiais terem lidado com variados casos de violações de direitos humanos por motivo de orientação sexual ou identidade de gênero[4], discussões sobre esses temas geralmente eram barradas, como na Comissão de Direitos Humanos e seu sucessor Conselho de Direitos Humanos. Em 2005, a Comissão recusou pela terceira vez discutir uma resolução geral sobre "Direitos Humanos e Orientação Sexual", primeiramente apresentada pelo Brasil em 2003 (SWIEBEL, 2009). A proposta chamava atenção para as graves violações de direitos humanos com base na orientação sexual e teve apoio inicial de outras 27 delegações. Uma forte oposição foi levantada por países da África sub-saariana, membros da Organização para Cooperação Islâmica (OCI) e pela delegação do Vaticano. Em nome da OCI, a delegação paquistã defendeu que orientação sexual não estava contida na Declaração Universal de Direitos Humanos e em nenhum instrumento subsequente, e por estar relacionada a valores sociais e normas culturais, deveria ser analisada dentro dos parâmetros individuais dos países. Já a delegação do Vaticano afirmou que a resolução poderia ameaçar a família, a instituição do casamento – heterossexual – e as crianças. Devido à pressão, a delegação brasileira decidiu por não dar prosseguimento às discussões, e como nenhum outro país decidiu assumir tal posição, a resolução acabou abandonada (GIRARD, 2007).

[4] Cabe destacar a decisão do Comitê de Direitos Humanos da ONU no caso Toonen v. Austrália, em 1994, no qual se afirmou que as leis tasmânias criminalizando o sexo consensual entre homens violavam o direito à privacidade garantido pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966. Esse veredito marcou a primeira vez em que um órgão da ONU reconheceu que direitos humanos abarcavam orientação sexual e se tornou uma valorosa referência jurídica para o combate a leis discriminatórias em todo mundo (GERBER; GORY, 2014). Crimes de ódio homofóbicos, como assassinatos extrajudiciais, tortura e detenção arbitrária, também foram abordados por procedimentos especiais na ONU (SWIEBEL, 2009).

Considerando a inércia governamental para preencher a lacuna de instrumentos internacionais relacionados à orientação sexual e identidade de gênero, movimentos LGBTI propuseram o rascunho da Declaração de Montreal na Conferência Internacional de Direitos Humanos LGBT em 2006. Esse documento foi a primeira tentativa de resumir as principais demandas do movimento internacional LGBTI nos termos mais amplos possíveis, de forma a alcançar organizações internacionais, propondo inclusive a criação de uma convenção no âmbito da ONU para eliminação de todas formas de discriminação com base em orientação sexual e identidade de gênero (KOLLMAN; WAITES, 2009; SWIEBEL, 2009). Ao enquadrar questões LGBTI como questões de direitos humanos, o documento demonstrava que estes não deveriam reforçar visões de mundo tradicionais, heterossexuais e predominante masculinas, reiterando o caráter universal e inalienável de direitos fundamentais (SWIEBEL, 2009).

Outro instrumento ainda mais influente foram os Princípios de Yogyakarta, desenvolvidos por especialistas de direitos humanos na Indonésia em 2006 e publicamente lançados em 2007. Este documento buscou aplicar legislações de direitos humanos já existentes a questões ligadas à orientação sexual e identidade de gênero (SWIEBEL, 2009; KOLLMAN; WAITES, 2009). Assim, os Princípios demonstravam de forma coerente e compreensível a obrigação dos Estados em respeitar, proteger e garantir os direitos humanos de todas as pessoas, independentemente de suas orientações sexuais e/ou identidade de gênero (O'FLAHERTY; FISHER, 2008).

A Declaração de Montreal e os Princípios de Yogyakarta alcançaram relativo sucesso na inserção de "orientação sexual" e "identidade de gênero" na agenda internacional, chamando atenção de Estados, órgãos da ONU e membros da sociedade civil (O'FLAHERTY; FISHER, 2008; WAITES, 2009). Nos anos seguintes, tais questões passaram a conquistar maior espaço nas Nações Unidas. Em 2008, durante o 60º aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos, 66 países apresentaram uma Declaração sobre Direitos Humanos, Orientação Sexual e Identidade de Gênero, que condenava todas formas de violações de direitos humanos baseadas nesses motivos e demandava que os Estados tomassem medidas necessárias para garantir que orientação sexual e identidade de gênero sob nenhuma circunstância fossem razão de penas criminais, particularmente

execuções e detenções (NOGUEIRA, 2017). Em dezembro de 2010, no Dia Internacional dos Direitos Humanos, o então Secretário-Geral das Nações Unidas, Ban Ki-Moon, realizou um importante discurso no qual declarou o compromisso da organização para o combate à violência contra a população LGBTI, marcando o início dos avanços mais significativos sobre o tema dentro da ONU (TERTO; SOUZA, 2015).

A Resolução 17/19 de 2011 sobre orientação sexual e identidade de gênero no âmbito do Conselho de Direitos Humanos representa em parte o resultado desse enquadramento dos direitos LGBTI como parte do Direito Internacional dos Direitos Humanos (CHASE, 2016). Além de expressar preocupação com as graves violações de direitos sofridas pela população LGBTI, a resolução requisitou ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) um estudo documentando práticas violentas e discriminatórias em todas as regiões do mundo e demonstrando como o Direito Internacional dos Direitos Humanos pode auxiliar na superação desse contexto. A partir de 2013, com o lançamento da campanha global "Livres & Iguais", as Nações Unidas vêm se comprometendo com o combate à discriminação homofóbica e transfóbica, transmitindo a mensagem de que direitos humanos são direitos de todos, incluindo lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersex (EACDH, 2012; MULÉ; MCKENZIE; KHAN, 2016; TERTO; SOUZA, 2015).

5. A avaliação do *frame* motivacional: o *framing* teve sucesso?

Para avaliar a ressonância do *frame* construído em torno do enquadramento dos direitos LGBTI como direitos humanos, deve-se considerar que o *framing* não precisa ter, necessariamente, sucesso ou fracasso. Este pode ocorrer de maneira imperfeita, alcançando alguma ressonância junto à audiência ou parte dela, principalmente quando esta não foi bem definida ou compreendia vários setores, como é o caso aqui analisado. Dessa forma, uma audiência não-homogênea indica resultados diversos. Aqui diremos que o *framing* teve sucesso parcial justamente por ter sido aceito por parte da audiência, mas rejeitado por outra parte. É importante também apontar que a audiência, neste caso, é massiva: envolve Estados, órgãos do sistema ONU, a sociedade civil e organizações não-governamentais. Dessa

maneira, o processo de construção do *frame* se torna prejudicado, uma vez que não há clareza sobre as preferências da audiência, graças às dificuldades intrínsecas a um processo como o aqui retratado, que envolve múltiplos atores estratégicos unidos em torno de uma mensagem – um ato de discurso – e não necessariamente unidos fisicamente ou que planejam suas ações conjuntamente.

Pode-se notar essa diversidade na audiência por meio de dois pontos principais: (i) a elaboração e impacto de instrumentos como a Declaração de Montreal e os Princípios de Yogyakarta, bem como os esforços supracitados por parte de alguns países em lançar mecanismos específicos de proteção a direitos LGBTI; (ii) a existência de leis criminalizando orientações sexuais e identidades de gênero dissidentes em mais de 70 países, inclusive com incidência de punição capital e encarceramento (ILGA, 2017), além do ponto mencionado acerca da dificuldade em torno do reconhecimento de organizações LGBTI dentro do próprio sistema ONU. Enquanto o primeiro caso poderia mostrar sucesso do *framing*, o segundo poderia mostrar o fracasso do mesmo processo.

O principal motivo para a ressonância parcial do *frame* está na baixa adesão de parte da audiência à mensagem propagada – de acordo com *experts* independentes das Nações Unidas, a maioria dos países que possui leis de criminalização da população LGBTI justifica essa prática por meio de elementos culturais e religiosos, alegando que “a população jamais aceitaria” (UN NEWS, 2017). Nesse caso, o problema principal se encontra na saliência do *frame* - as reações da audiência à questão LGBTI não produzem os resultados necessários para que os objetivos dos atores estratégicos sejam atingidos.

No quesito referente à centralidade, não é possível afirmar que esta seja pequena, uma vez que a orientação sexual e identidade de gênero são tópicos importantes o suficiente para que alguns países adotem leis que proíbam as vivências da população LGBTI. O mesmo ocorre com a comensurabilidade experimental: a relação da audiência com a questão gera conexão emocional, mas não da maneira pretendida pelos ativistas. O enquadramento dos direitos LGBTI como direitos humanos resvala em preconceito e discriminação profundamente inscritos em*frames* culturais e religiosos que desvirtuam a ideia original. Há uma sobreposição de enquadramentos interpretativos que impedem que o *frame* aqui analisado tenha sucesso ao apelar para noções de humanidade.

Por fim, identifica-se um problema maior no quesito de fidelidade narrativa, que é chave para a compreensão das dificuldades em torno do sucesso do *framing* junto a uma parte da audiência. Há uma série de mitos culturais e morais a respeito da população LGBTI que impedem que o *frame* de que os direitos dessas pessoas precisam de proteção seja absorvido pela audiência, entrando em conflito com o pensamento tradicional desta a respeito do tema.

A credibilidade dos atores encontra o mesmo bloqueio: as concepções enraizadas por uma parcela da audiência a respeito da população LGBTI. O preconceito é chave para compreender os receios desta parcela contra a proteção de direitos a respeito de orientação sexual e identidade de gênero. Curiosamente, em termos de credibilidade empírica, o *frame* tende a ser rejeitado indo contra fatos: os números de violência contra a população LGBTI são alarmantes – ainda que não estejam disponíveis em muitos países –, o que justificaria a adoção de políticas públicas específicas para a proteção de seus direitos. Entretanto, preconceito e discriminação impedem que os fatos nos quais o *frame* se baseia atinjam as percepções da audiência. Narrativamente, pode-se afirmar que o *frame* é consistente, principalmente porque segue processos semelhantes que tiveram resultados parecidos, como o *framing* dos direitos das mulheres como direitos humanos.

Dessa maneira, pode-se resumir a avaliação do *frame* motivacional da seguinte maneira:

Quadro 3: Avaliação do *frame* motivacional

Critério	Subcritério	Definição
Credibilidade	Consistência	O frame é narrativamente consistente.
	Credibilidade empírica	Ainda que baseado em fatos concretos, o preconceito impede que o *frame* possua credibilidade empírica junto à audiência.
	Credibilidade dos atores estratégicos (elaboradores do framing)	Preconceito também diminui a credibilidade dos atores junto a parte da audiência.
Saliência	Centralidade	Nota-se que o *frame* é central à audiência - porém, não da maneira pretendida pelos atores estratégicos, já que compete com outros esquemas interpretativos estruturados em torno de

		noções discriminatórias em torno da população LGBTI.
	Comensurabilidade experimental	Este critério é o que apresenta maiores dificuldades no *frame* aqui construído. Preconceito e discriminação sofridos pela população LGBTI impedem que parte da audiência incorpore a narrativa apresentada ao seu cotidiano, ou que tenha emoções diferentes daquelas pretendidas pelos atores estratégicos.
	Fidelidade narrativa	A fidelidade narrativa é a questão chave do problema no *frame* aqui tratado: o preconceito junto à questão LGBTI impede que a ressonância ocorra, ou desvirtua outros critérios da ressonância, impedindo o sucesso total do *framing*.

Fonte: elaboração dos autores

Assim, entende-se que a estratégia de ponte foi combinada com a estratégia de amplificação, de maneira a não apenas ligar a noção de direitos LGBTI com a noção de direitos humanos, mas de reforçar as ideias presentes na Declaração Universal de Direitos Humanos. Dessa forma, a proteção dos direitos LGBTI (e por conseguinte das pessoas LGBTI) estaria garantida. Combinar a estratégia de ponte e de amplificação é uma saída para fortalecer *frames* ainda não totalmente consolidados no imaginário coletivo – a noção de direitos humanos universais e inalienáveis ainda não é completamente abraçada por muitos países, por mais que seja considerada um paradigma moral (cf DONNELLY, 2013).

6. Conclusões e apontamentos futuros

Este trabalho se propôs a analisar o *framing* dos direitos LGBTI como direitos humanos, tomando o ativismo e organizações LGBTI como atores estratégicos e os diversos países que fazem parte do sistema ONU – e que são responsáveis pela implementação da Declaração Universal dos Direitos Humanos –, as organizações e a população *at large* como audiência. Analisou-se, em seguida, o diagnóstico feito pelos atores, o prognóstico oferecido por eles e a ressonância

obtida pelo *frame* motivacional (o enquadramento interpretativo criado para mobilizar a audiência).

Apreendeu-se que a audiência não recebeu o *frame* de maneira homogênea, tendo o *framing* sucesso parcial. Isso ocorre principalmente graças ao critério de fidelidade narrativa, em que preconceitos da audiência deturpam ou impedem a aceitação do *frame* construído pelos atores estratégicos. Noções morais, culturais e religiosas contra a população LGBTI impedem que seus direitos sejam vistos como parte integrante dos direitos humanos.

O cenário internacional de promoção de direitos LGBTI é inusitadamente adverso quando comparado com outras questões de direitos humanos, principalmente considerando a forte oposição política de alguns Estados e seu silêncio frente à violência contra pessoas LGBTI (NOGUEIRA, 2017). De fato, o Estado tem sido o ator primário no ataque a minorias sexuais e de gênero, geralmente utilizando justificativas de "defesa de valores tradicionais" (CHASE, 2016). Mesmo com a aprovação na ONU de ações para promoção dos direitos de todas as pessoas, é o Estado que determina os parâmetros de prática de tais decisões. Se determinado Estado discorda com a decisão da ONU, é improvável que ele irá implementar políticas que garantam os direitos de comunidades LGBTI (MULÉ; MCKENZIE; KHAN, 2016).

Assim, encerra-se este trabalho com alguns apontamentos principais. Inicialmente, é tarefa hercúlea realizar um *framing* de sucesso com uma audiência massiva tal qual a audiência internacional, que compreende desde Estados até todo o sistema ONU, além de organizações não-governamentais e da sociedade civil. Isso torna a ressonância particularmente sujeita à diversidade de pensamento e cultura desta audiência. Em segundo lugar, é importante notar que, ainda que o *framing* tenha tido sucesso apenas parcial, esse sucesso deve ser celebrado, uma vez que garante o respeito dos direitos da população LGBTI pelo menos em algumas instâncias e em algumas localidades. Por fim, considera-se que a tentativa de construção do *frame* não foi encerrada, sendo um processo contínuo e constitutivo de construção da realidade. Ainda que em processos políticos o *framing* possa acabar diante de um fracasso total ou parcial, no caso aqui apresentado discute-se a própria sobrevivência de um grupo – pessoas lésbicas, gays, bissexuais, transgêneros e intersex. Dessa forma, o *framing* deve prosseguir, uma

vez que é um processo cujo fim está ligado diretamente à consolidação do paradigma moral universal arquitetado a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948.

7. Referências Bibliográficas

ADAM, Barry. D. *The Rise of a Gay and Lesbian Movement*. Nova York: Twayne Publishers. 1995.

ADAM, Barry D.; DUYVENDAK, Jan Willem; KROUWEL, André. (eds.) *The Global Emergence of Gay and Lesbian Politics: National Imprints of a Worldwide Movement*. Estados Unidos: Temple University Press. 1999.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS [AGNU]. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, 217 A (III). 1948.

BENFORD, David; SNOW, Robert. Ideology, frame resonance and participant mobilization. *International social movement research*, v.1, n. 1, 1988, p.197-217.

BENFORD, David; SNOW, Robert.Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment. *Annual Review of Sociology*, vol. 26, [s.n.], 2000, p. 611-639.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BUTLER, Judith. *Undoing gender*. Londres: Routledge. 2004.

CARVALHO PINTO, Vânia. Exploring the interplay between Framing and Securitization theory: the case of the Arab Spring protests in Bahrain. *Revista Brasileira de Política Internacional* [online], v. 57, n.1, 2014, pp.162-176.

CARVALHO PINTO, Vânia.*Nation-Building, State and the Genderframing of Women's Rights in the United Arab Emirates (1971-2009***).** Londres: Ithaca Press, 2012.

CARVALHO RAMOS, André de. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

CHASE, Anthony Tirado. Human rights contestations: sexual orientation and gender identity. *The International Journal of Human Rights*, v. 20, n. 6, p. 703-723. 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.* 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Direitos Humanos e Cidadania*. São Paulo: Moderna, 1998.

DONELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Londres: Cornell University Press. 2013.

DERICHS, Claudia. *Nationbuilding in Malaysia under conditions of globalization.*Trabalho apresentado na Segunda Conferência de Estudos Malaios e Internacionais, Universidade da Malásia, 1999.

ENCARNACIÓN, Osmar. G. Gay Rights: Why Democracy Matters. *Journal of Democracy*, v. 25, n. 3, p. 90-104. 2013.

ESCRITÓRIO DO ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS [EACDH]. *Born Free and Equal: Sexual Orientation and Gender identity in International Human Rights Law.*HR/PUB/12/06. 2012.

FEITOSA, Cleyton. As diversas faces da homofobia: diagnóstico dos desafios da promoção de direitos humanos LGBT. *Periódicus*, v. 1, n. 5, p. 300-320. 2016.

GERBER, Paula; GORY, Joel. The UN Human Rights Committee and LGBT Rights: What is it Doing? What Could it be Doing? *Human Rights Law Review*, v. 14, p. 403-439. 2014.

GIRARD, Françoise. Negotiation Sexual Rights and Sexual Orientation at the UN. In Richard Parker, Rosalind Petchesky & Robert Sember (Eds.). *Sex Politics: From the Frontlines*, p. 311-358. 2007.

GOFFMAN, Erving. *Frame analysis:*an essay on the organization of experience. Cambridge: Harvard University Press, 1974.

IBHAWOH, Bonny. Human Rights for Some: Universal Human Rights, Sexual Minorities, and the exclusionary impulse. *International Journal*, v. 69, n. 4, p. 612-622. 2014.

INTERNATIONAL LESBIAN AND GAY ASSOCIATION [ILGA]. *ECOSOC: LGBT Voices at the United Nations / ECOSOC Council Vote Grants Consultative Status to ILGA*. 2012. Disponível em: <http://ilga.org/ecosoc-lgbt-voices-at-the-united-nations-ecosoc-council-vote-grants-consultative-status-to-ilga>. Acesso em: 10 mar. 2018.

INTERNATIONAL LESBIAN, GAY, BISSEXUAL, TRANS AND INTERESEX ASSOCIATION [ILGA]. *State-Sponsored Homophobia Report*. 2017. Disponível em: <https://ilga.org/downloads/2017/ILGA_State_Sponsored_Homophobia_2017_WEB.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2018.

KOLLMAN, Kelly; WAITES, Matthew. The global politics of lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: an introduction. *Contemporary Politics*, v. 15, n. 1, p. 1-17. 2009.

LAU, Holning. Sexual Orientation: Testing the Universality of International Human Rights Law. *University of Chicago Law Review*, v. 71, n. 4, p. 1689-1720, 2004.

MERTUS, Julie. The Rejection of Human Rights Framings: The Case of LGBT Advocacy in the US. *Human Rights Quarterly*, v. 29, n. 4, p. 1036-1064, nov. 2007.

MULÉ, Nick J.; MCKENZIE, Cameron; KHAN, Maryam. Recognition and Legitimisation of Sexual Orientation and Gender Identity (SOGI) at the UN: A Critical Systematic Analisys. *British Journal of Social Work*, vol. 46, p. 2245-2262. 2016.

NOGUEIRA, Maria Beatriz Bonna. The Promotion of LGBT Rights as International Human Rights Norms: Explaining Brazil's Diplomatic Leadership. *Global Governance*, n. 23, p. 545-563, 2017.

O'FLAHERTY, M.; FISCHER, J. Sexual Orientation, Gender Identity and International Human Rights Law: Contextualising the Yogyakarta Principles. *Human Rights Law Review*, v. 8, n. 2, p. 207-248, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS [ONU]. *Carta das Nações Unidas e Estatuto da Corte Internacional de Justiça*.São Francisco. 1945.

RICHARDSON, Diane. Desiring Sameness? The Rise of a Neoliberal Politics of Normalisation.*Antipode*, v. 37, p. 515-535. 2005.

RUBIN, Gayle S. (1999). Thinking Sex: Notes for a Radical Theory of the Politics of Sexuality. In: PARKER, R; AGGLETON, P. (eds.). Culture, Society and Sexuality: A Reader. 2a ed. Nova York, EUA: Routledge, 2007, p. 150-187.

SAIZ, Ignacio. Bracketing Sexuality: Human Rights and Sexual Orientation - A Decade of Development and Denial at the UN. *SPW Working Papers*, n. 2, nov. 2005.

SOUZA, Elaine de Jesus; SILVA, Joilson Pereira da; SANTOS, Claudiene. Representações de docentes acerca da diversidade sexual e homofobia. *Estudos Feministas*, v. 25, n. 2, p. 519-544. 2017.

STEIN, Marc. *Rethinking the Gay and Lesbian Movement*. Nova York: Routledge. 2012.

SWIEBEL, Joke. Lesbian, gay, bisexual and transgender human rights: the search for an international strategy. *Contemporary Politics*, v. 15, n. 1, p. 19-35. 2009.

TERTO, Angela Pires; SOUZA, Pedro Henrique Nascimento. De Stonewall à Assembleia Geral da ONU: Reconhecendo os Direitos LGBT. *Revista Monções*, v. 5, n. 7, p. 120-148. 2015.

UN RIGHTS CHIEF urges all States to outlaw discrimination against LGBTI people. *UN News*. [S.l.], 20 set. 2017. Disponível em:

<https://news.un.org/en/story/2017/09/565812-un-rights-chief-urges-all-states-outlaw-discrimination-against-lgbti-people>. Acesso em: 08 abr. 2018.

WAITES, Matthew. Critique of 'sexual orientation' and 'gender identity' in human rights discourse: global queer politics beyond the Yogyakarta Principles. *Contemporary Politics*, v. 15, n. 1, p. 137-156. 2009.

Recebido em: 23/04/2018

Aprovado em: 21/09/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

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

GILBERTO M. A. RODRIGUES

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

TADEU MORATO MACIEL

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

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

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

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

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

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

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

1. Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.1. A CSS no governo Lula – curva ascendente

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

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

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

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

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

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

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

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

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

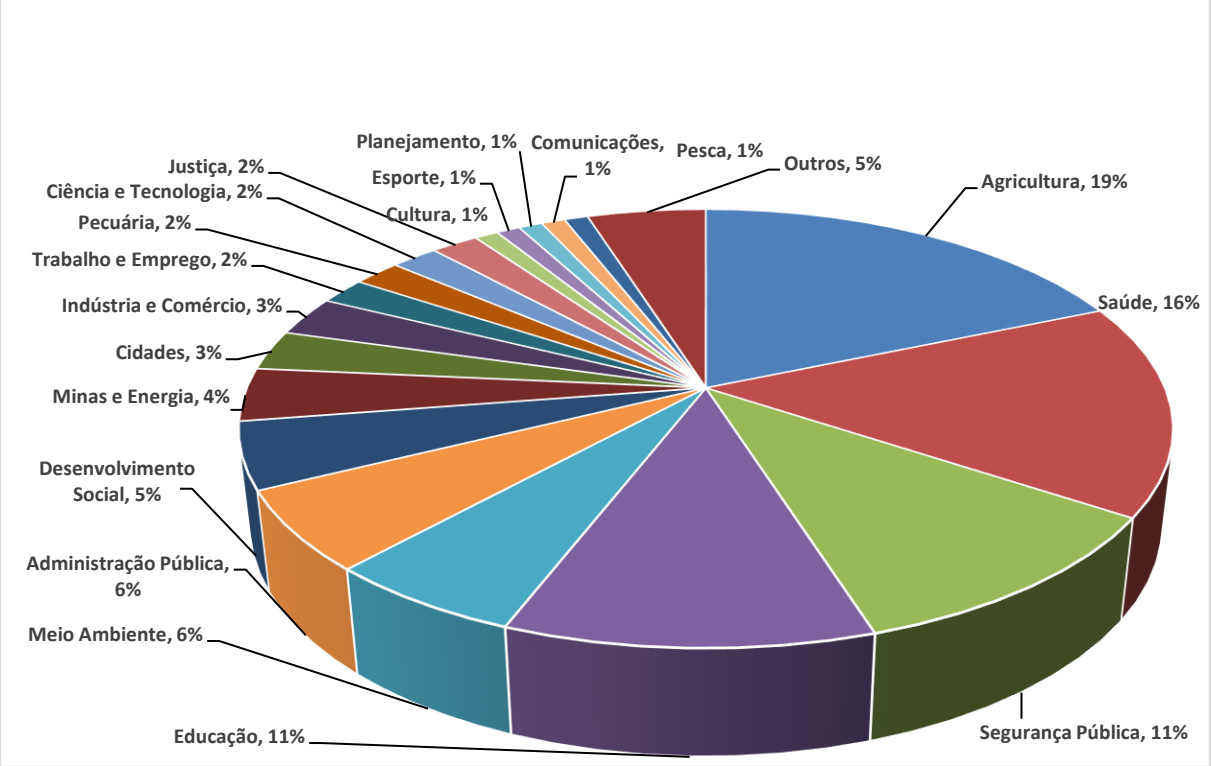
Os êxitos na aplicação do Fome Zero em âmbito nacional e o perfil "solidário" que atravessava a política externa "ativa" e "altiva" do governo Lula (AMORIM, 2015; SEITENFUS, 2006) possibilitaram a difusão da experiência brasileira em projetos Sul-Sul direcionados à luta contra a pobreza e fome na região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

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

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

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

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



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação. Elaboração dos autores

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

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

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

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

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

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

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

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

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

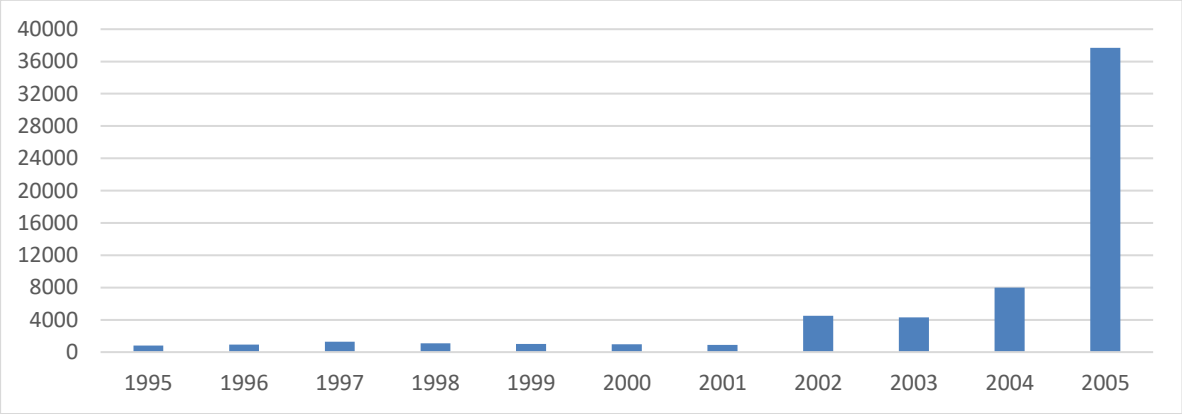
Embora não componha o recorte temporal/governamental proposto neste artigo, é importante ressaltar, mesmo que de forma pontual, o fato de que já durante a política externa implementada nos governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) foram empreendidos importantes esforços de cooperação Sul-Sul,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

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

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

Cooperação (ABC), conforme gráfico 2.[12] Em contraste com o modesto orçamento da agência no decorrer da segunda metade da década de 1990 (quase plenamente utilizado para gastos administrativos internos e financiamento dos custos de contrapartida da cooperação recebida bilateral), a progressão orçamentária da ABC, a partir de 2002, foi contínua e expressiva, o que pode ser um dos indícios da maior importância ofertada à esta área (PUENTE, 2010).

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



Fonte: Puente (2010) [13]

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

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

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

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

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

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

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

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

No caso brasileiro, também não devem ser negligenciadas as atuações dos estados e municípios, por meio da cooperação internacional descentralizada e da paradiplomacia[14] (RODRIGUES, G., 2008), para além de participações *ad hoc* para cooperar com o Itamaraty e a Advocacia Geral da União em defesas jurídicas, elaboração de relatórios, atendimento de visitas de relatores temáticos e participação em audiências judiciais internacionais relacionadas aos direitos humanos (RODRIGUES, G., 2011).[15] Todavia, a ação internacional dos entes federativos em projetos de cooperação ainda tinha um papel restringindo, por conta, dentre outros motivos, da estrutura da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

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

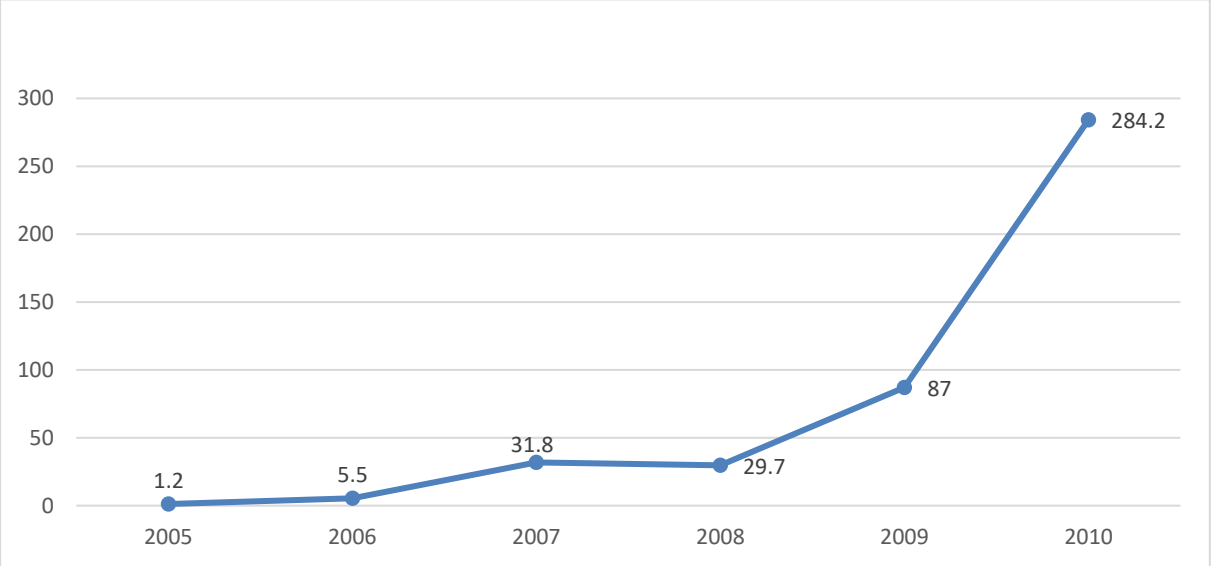
Também é preciso mencionar a cooperação humanitária oferecida pelo Brasil nos últimos anos, enquanto instrumento de proteção, promoção e garantia dos

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

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

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

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



Fonte: IPEA, ABC (2016).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

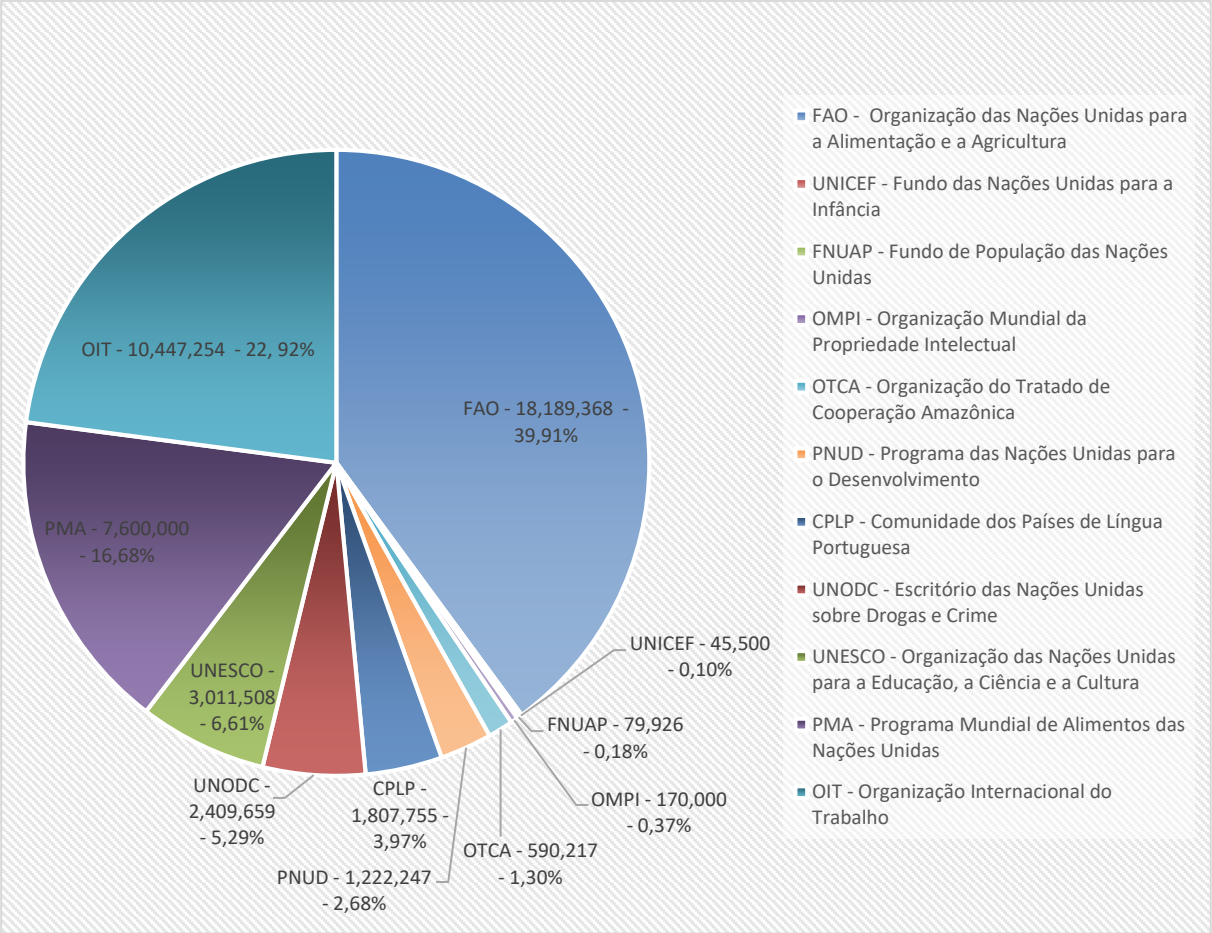
Colômbia para o fortalecimento de instituições e promoção de políticas públicas para a garantia, proteção e restituição plena dos direitos da população LGBT (lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros) (SDH, 2015; IPEA, ABC, 2013).[18]

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

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

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

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



Fonte: Agência Brasileira de Cooperação. Elaboração dos autores

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

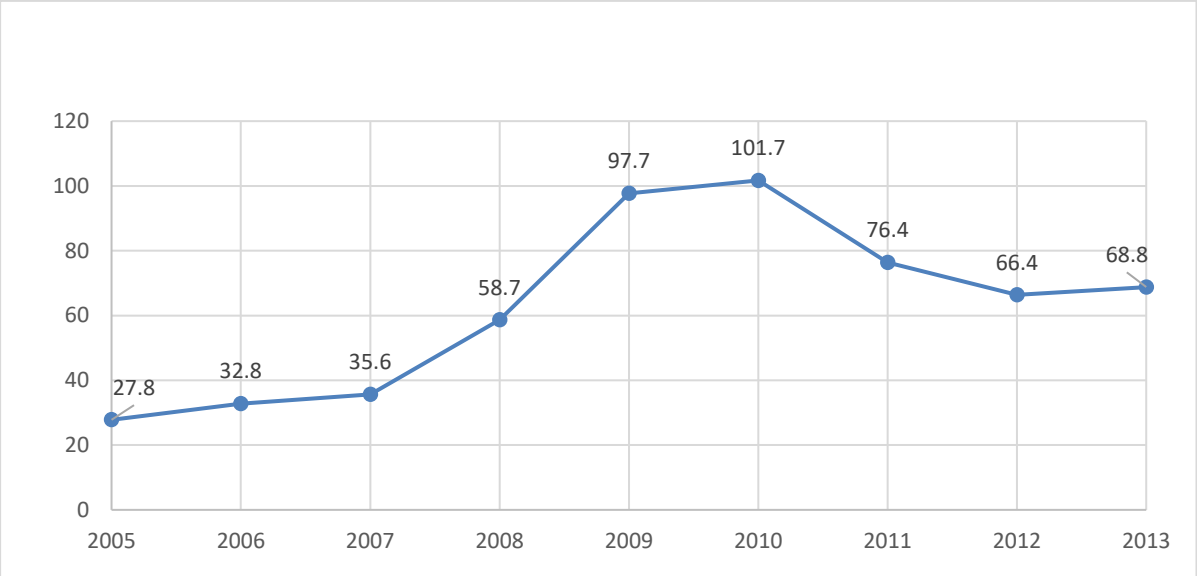
[20] Nesse sentido, o Embaixador Fernando Abreu acrescenta que "no governo Dilma houve a necessidade de fazer um reajuste forçado. E isso produziu custos políticos elevados. Recebi uma política que tinha determinados fluxos e meios, que de repente foram eliminados ou gravemente

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

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

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

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



Fonte: IPEA; ABC, 2016.

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

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

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

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

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

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

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

Em tal contexto, a legitimidade para a realização de uma CSS com enfoque em direitos humanos entrou em processo de erosão progressiva. Os parcos dados disponibilizados pela ABC durante o governo Temer[21] e a reorientação, em curso, da política externa brasileira sugerem a consolidação de um cenário caracterizado por uma acentuada curva descendente da CSS brasileira, inclusive no que tange à proteção dos direitos humanos, realizada nos mandatos do Presidente Lula e em parte do governo Dilma.

4. Considerações Finais

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

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

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

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

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

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

5. Referências Bibliográficas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recebido em: 07/04/2018

Aprovado em: 23/10/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

REFLEXÕES SOBRE A NATUREZA JURÍDICA E A FORÇA VINCULANTE DA DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS AOS 70 (1948-2018)

LUCIANO MENEGUETTI PEREIRA

Mestre em Direito Constitucional pelo Instituto Toledo de Ensino (ITE). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Constitucional pela Universidade Potiguar (UNP). Especialista em Educação no Ensino Técnico e Superior pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO). Graduado em Direito pelo UNITOLEDO. Professor de Direito Internacional e Direitos Humanos no Curso de Direito do UNITOLEDO. Líder do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional Contemporâneo do UNITOLEDO. Membro da Rede Latino-americana e Caribenha de Educação em Direitos Humanos (RedLaCEDH). Advogado.

RENATO ALEXANDRE DA SILVA FREITAS

Doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) – Jacarezinho/PR. Mestre em Direito na área de concentração de Tutela Jurisdicional no Estado Democrático de Direito, pelo Centro Universitário Toledo (UNITOLEDO) – Araçatuba/SP. Especialista em Direito Processual, Direito Tributário e Docência no Ensino Superior pelo UNITOLEDO. Graduado em Direito pelo UNITOLEDO. Coordenador da Graduação e da Pós-Graduação em Direito do UNITOLEDO. Professor de Direito Tributário e Direito Empresarial no Curso de Graduação em Direito e de Legislação Tributária no Curso de Administração da Instituição. Mediador com certificação expedida pela Escola Paulista da Magistratura. Membro do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e da Comissão Científica do Encontro de Ensino, Pesquisa e Extensão (ENPEX). Coordenador do Fórum Jurídico do UNITOLEDO. Autor e coautor de obras jurídicas. Advogado.

RESUMO: O presente texto teve como objetivo precípuo analisar a discussão pertinente à força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), apresentando os principais entendimentos que se formaram ao longo dos tempos, desde a sua proclamação, em 1948, até os dias atuais, bem como a importância dessa discussão para a proteção dos direitos humanos em todo o mundo. Para tanto, aborda-se num primeiro momento os trabalhos preparatórios da DUDH, que constituem um importante substrato para a compreensão de sua natureza e força vinculante. Em seguida são analisadas as principais correntes de pensamento que surgiram acerca do tema. Na presente pesquisa é empregado o método dedutivo, lançando-se mão de sólida fundamentação teórica, pautada em pesquisa a doutrina autorizada, tanto de índole nacional quanto internacional.

PALVRAS-CHAVE: Declaração Universal dos Direitos Humanos. Força Vinculante. Organização das Nações Unidas.

REFLECTIONS ON LEGAL NATURE AND BINDING FORCE OF THE UNIVERSAL DECLARATION OF HUMAN RIGHTS TO THE 70s (1948-2018)

ABSTRACT: The main purpose of this text was to analyze the pertinent discussion of the binding force of the Universal Declaration of Human Rights (UDHR), presenting the main understandings that have formed over time, from its proclamation in 1948 to the present day, and such as the importance of this discussion for the protection of human rights around the world. To this end, the preparatory work of the UDHR is initially addressed as an important substrate for understanding its nature and binding force. Then the main currents of thought that have arisen about the theme are analyzed. In the present research is used the deductive method, using a solid theoretical foundation, guided by research, the doctrine authorized, both nationally and internationally.

KEYWORDS: Universal Declaration of Human Rights. Binding Force. United Nations Organization.

RÉFLEXIONS SUR LA NATURE JURIDIQUE ET LA FORCE OBLIGATOIRE DE LA DÉCLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME AUX ANNÉES 70 (1948-2018)

RÉSUMÉ: Le but principal de ce texte était d'analyser la discussion pertinente de la force obligatoire de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), présentant les principales compréhensions qui se sont formées au fil du temps, depuis sa proclamation en 1948 jusqu'à nos jours, ainsi que l'importance de cette discussion pour la protection des droits de l'homme dans le monde. À cette fin, le travail préparatoire de la DUDH est initialement considéré comme un substrat important pour comprendre sa nature et sa force contraignante. Ensuite, les principaux courants de pensée sur le thème sont analysés. Dans la présente recherche est utilisée la méthode déductive, en utilisant une base théorique solide, guidée par la recherche, la doctrine autorisée, à la fois national et international.

MOTS-CLÉS: Déclaration universelle des droits de l'homme. Force contraignante. Organisation des Nations Unies.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos
é a porta de entrada do templo dos direitos humanos.
(René Cassin)

1. Introdução

Os direitos humanos, enquanto um conjunto de direitos considerado imprescindível para a existência de uma vida humana pautada na liberdade, igualdade e dignidade, direitos esses dos quais todas as pessoas são titulares, pelo simples fato de pertencerem à raça humana, são fruto de uma construção histórica que hoje se encontra definitivamente incorporada ao patrimônio comum da

humanidade. E isso muito tem a ver com a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (DUDH), adotada e proclamada em 1948 pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) e que no ano de 2018 comemora os seus 70 anos.

Este instrumento constitui um marco na história da proteção dos direitos humanos, sendo responsável pela gênese e pelo desenvolvimento da proteção internacional desses direitos, hoje consubstanciada em um ramo específico do Direito Internacional, denominado e conhecido globalmente como *Direito Internacional dos Direitos Humanos* (DIDH), que visa a proteger e promover a dignidade humana em todo o mundo ao consagrar uma série de direitos (universais, indivisíveis e interdependentes) dirigidos a todas as pessoas, sem distinção de qualquer natureza.

A DUDH ultrapassou as fronteiras nacionais, indo além dos espaços soberanos em que a precária proteção dos direitos humanos se encontrava confinada até então. Deu voz a uma herança cultural de toda a humanidade ao alçar a proteção desses direitos ao nível internacional. Seja no plano ideológico, filosófico ou jurídico-normativo, nenhum documento internacional tem contribuído tanto para a defesa e garantia dos direitos humanos como ela, razão pela qual é sempre importante uma reflexão sobre a sua origem, natureza e legado, dentre outros aspectos que a envolve.

Assim, nesse momento em que completa 70 anos, discutir e refletir sobre a trajetória e o significado desse instrumento de proteção global dos direitos humanos, bem como sobre as grandes dificuldades, obstáculos e desafios hodiernos na efetivação dos direitos por ele consagrados ao redor do globo torna-se imperativo, especialmente em razão do quadro de sistemáticas violações de direitos humanos que hoje se verifica nos quatro cantos do planeta, atingindo direta e indiretamente a vida e a dignidade de milhões de pessoas.

Se atualmente não se pode negar que a proteção dos direitos humanos ocupa atualmente uma posição de centralidade na agenda internacional e também doméstica de diversos países, especialmente a partir da primeira década do século XXI, do mesmo modo é inegável que esses direitos têm sido menosprezados, ultrajados e amplamente violados ao redor do globo, inclusive no Brasil, onde se verifica um quadro de violações que têm sido materializadas, sobretudo, na

marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na ampla diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, bem como na impunidade de seus perpetradores.

Esse texto, em particular e propositadamente menos focado nesse cenário de violações, propõe uma reflexão analítica acerca da DUDH, objetivando-se a demonstrar que este consenso, que acolhe a universalidade, indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, não obstante aos obstáculos enfrentados, tem gozado de uma trajetória de sucesso, especialmente por inspirar incontáveis desdobramentos na defesa e promoção local, nacional, regional e, sobretudo, internacional desses direitos, consagrando-se como um dos documentos mais influentes da história.

Contudo, conforme se verá, a trajetória da DUDH é também marcada por polêmicas e dificuldades, especialmente diante da sua natureza jurídica e das várias discussões que se seguiram desde a sua proclamação, acerca de sua força vinculante, ponto central de discussão no presente trabalho, especialmente diante da tensão que envolve a problemática.

Nesse contexto, inicialmente são realizadas algumas considerações sobre os trabalhos preparatórios da DUDH, sua histórica adoção e proclamação, assim como o seu significado. Na sequência se aborda a celeuma que envolve a natureza jurídica e a força vinculante desse documento internacional, buscando-se apresentar a importância dessa discussão ainda nos dias de hoje para o alcance de uma melhor proteção dos direitos humanos.

2. Os trabalhos preparatórios, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e seu significado

Pouco antes da meia noite de 10 de dezembro de 1948, após quase três anos de gestação, de largas e tensas jornadas de negociações e muitas deliberações, a Assembleia Geral da então recém constituída Nações Unidas, em sua 3ª sessão, reunida em Paris, França, adotou e proclamou, por meio da Resolução 217 A (III), a DUDH, com 48 votos a favor, nenhum contra e apenas 8

abstenções.[1] Iniciou-se naquele momento um novo capítulo da história humana, surgindo um novo horizonte sob o qual voltou a brilhar a esperança dos homens, que havia sido encoberta anos atrás pela espessa nuvem negra que pairou sobre os povos com a deflagração da Segunda Guerra Mundial e todas as atrocidades cometidas contra a vida humana durante esse fatídico, demencial e desolador período.

Mas o consenso internacional sobre a necessidade de se criarem documentos e mecanismos internacionais aptos a prevenir as atrocidades perpetradas contra a vida humana durante o conflito que, ao longo de quase seis anos (1939-1945), estima-se ter dizimado por volta de 50 a mais de 70 milhões de vidas humanas (SOMMERVILLE, 2008, p. 5; HANHIMÄKI, 2015, p. 13), foi obtido ainda durante o conflito, sendo possível afirmar que o início, ainda que informal, dos trabalhos preparatórios que culminaram com a adoção da DUDH, tiveram início naquele momento, mais especificamente com a criação da ONU.

Antes mesmo do final da Segunda Guerra, as potências aliadas (Estados Unidos da América, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido e China), que combatiam as potências do *Eixo* (Alemanha, Japão e Itália), levando em consideração o completo fracasso da *Liga das Nações* na tentativa de evitar o segundo grande conflito mundial, manifestaram a intenção de estabelecer, em um curto espaço de tempo, uma nova organização internacional, de caráter geral e fundada na igualdade soberana de todos os Estados pacíficos, que tivesse como propósito primordial a manutenção da paz e da segurança internacionais, intenção essa que já pairava no ar com a assinatura da *Declaração das Nações Unidas*, em 1º da janeiro de 1942 (CHESTERMAN; JOHNSTONE; MALONEP, 2016, p. 3).

Na *Conferência de Moscou*, ocorrida entre 18 de outubro e 11 de novembro de 1943, se fez a primeira menção quanto a necessidade da criação da referida organização após o término da guerra. Na *Conferência do Teerã*, ocorrida de 28 de novembro a 1º de dezembro de 1943, a ideia foi reafirmada. Na *Conferência Dumbarton Oaks*[2], realizada entre agosto e outubro de 1944, foram feitas as

[1] Os países que se abstiveram de votar foram África do Sul, Arábia Saudita, Bielo-Rússia, Iugoslávia, Polônia, Tchecoslováquia, Ucrânia e União Soviética. Ressalta-se ainda que dois Estados não estavam presentes quando da deliberação sobre a Declaração: Honduras e Iêmen.

[2] A primeira fase de conversações dessa Conferência ocorreu de 21 de agosto a 28 de setembro (União Soviética, Reino Unido e Estados Unidos) e a segunda fase entre 29 de setembro a 7 de

primeiras proposições e preparados os projetos iniciais referentes à nova organização. Em fevereiro de 1945, na *Conferência de Yalta*, Crimeia, os chefes de Estado Winston Churchill, Josef Stalin e Franklin Roosevelt dedicaram-se a resolver os últimos pontos relativos à nova organização e decidiram pela convocação de uma nova Conferência a ser realizada na cidade de São Francisco, Califórnia (MELLO, 2004, p. 643-644).

A *Conferência de São Francisco*, denominada oficialmente como "*Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional*", ocorreu entre 25 de abril e 26 de junho de 1945, com a participação das potências aliadas e de vários outros Estados convidados. Nela foi preparada a *Carta da Organização das Nações Unidas* (também conhecida como *Carta das Nações Unidas*, *Carta da ONU* ou *Carta de São Francisco*), que foi aberta a assinatura no último dia da Conferência.[3]

Trata-se do documento constitutivo da ONU, instrumento fundante da maior e mais importante organização internacional (jurídica e politicamente falando) de vocação global existente nos dias atuais, que entrou em vigor em 24 de outubro de 1945, com o depósito dos instrumentos de ratificação dos membros permanentes do *Conselho de Segurança* (órgão criado pela Carta) e da maioria dos outros Estados signatários.[4]

A partir de sua adoção, ao longo dos tempos se formou uma discussão acerca de sua natureza jurídica, evidenciando-se uma preocupação em saber se a Carta deveria ser tida como uma *constituição* ou um *tratado internacional*.[5] No entanto, conforme afirma Cançado Trindade (2017, p. 352), felizmente

outubro (China, Reino Unido e Estados Unidos). *Dumbarton Oaks* é uma residência do século XIX, que tem esse nome e está localizada em Georgetown, um dos bairros da capital americana, Washington-D.C.

[3] Foi nessa Conferência que ocorreu a efetiva e mais abrangente inserção dos direitos humanos no que veio a ser o texto final da Carta da ONU (LAFER, 2012, p. 304).

[4] "O tratado-fundação da ONU, que é a carta orgânica da instituição, foi firmado inicialmente por 51 Estados-membros. Desde então, passou a abarcar de maneira crescente e progressiva inúmeros outros Estados, contando hoje com quase todos os Estados independentes do mundo" (MAZZUOLI, 2016, p. 683).

[5] Sobre o assunto vide: Shabtai Rosenne. Is the Constitution of an International Organization an International Treaty? In: *Comunicazioni e Studi*, v. 12, 1966, p. 23 □89; Simon Chesterman, Ian Johnstone e David M. Malone. *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. xxxiii-xliii; Bardo Fassbender. *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

> há hoje um consenso generalizado de que a Carta da ONU não é um tratado como qualquer outra convenção multilateral nem tampouco uma "constituição" formal; é um tratado *sui generis*, a ser interpretado como tal, que dá origem a uma complexa entidade internacional que passa a ter "vida própria": sua carta constitutiva contém regras básicas a reger a convivência internacional assim como princípios a permear o *corpus juris* do direito internacional como um todo.

O importante a ser aqui ressaltado é que nesse singular tratado internacional de natureza *sui generis* está a gênese da DUDH e da consequente internacionalização dos direitos humanos, conforme se verá adiante. A doutrina é unânime em afirmar que, ao lado da primordial finalidade da ONU em manter a *paz* e a *segurança internacionais* (Carta da ONU, art. 1º, 1), não menos importante está o objetivo pertinente à *defesa e promoção do efetivo respeito aos direitos humanos* (MELLO, 2004, p. 644; QUADROS; PEREIRA, 2015, p. 466).

Os horrores da Segunda Guerra Mundial despertaram a consciência internacional acerca da estreita relação entre a segurança e a paz internacionais e o respeito pela dignidade humana, o que acabou por levar a Carta a dar um salto qualitativo na promoção dos direitos humanos para *todas as pessoas*, sem distinção de qualquer natureza. Celso Lafer (2012, p. 298) explica que a Carta da ONU vai muito além da paz e da segurança coletiva, tratadas apenas no relacionamento interestatal.

> Aponta para uma comunidade internacional não só de Estados igualmente soberanos, mas de indivíduos livres e iguais. Nesta linha, (...) internacionaliza os direitos humanos e insere, de maneira abrangente, a sua temática na construção da ordem mundial. Procura limitar o arbítrio discricionário das soberanias no trato dos seus jurisdicionados, que tantas atrocidades gerou no pós-Primeira Guerra Mundial e que foram subsequentemente percebidas como uma das causas das tensões que levaram à Segunda Guerra. Esta inserção adquiriu uma feição clara com a Declaração Universal de 1948 que é um desdobramento da Carta da ONU.

Para Dinah Shelton (2015, p. 7), a preocupação com a promoção e proteção desses direitos é tecida em toda a Carta, a começar pelo seu preâmbulo, que reafirma, depois de a humanidade vivenciar os horrores de duas grandes guerras, "a fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor do ser humano, na igualdade de direito dos homens e das mulheres, assim como das nações grandes e pequenas".

Na sequência, o art. 1º, 3, da Carta, menciona entre os propósitos da organização, a promoção e o estímulo ao respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

O art. 13, 1, "b", dispõe que a Assembleia Geral tem a missão de iniciar e realizar estudos, bem como fazer recomendações destinados a favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais por parte de todos os povos.

Por sua vez, o art. 55 estabelece que a ONU deverá promover o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Em complemento, o art. 56, numa significativa determinação, declara que para a realização dos propósitos elencados no art. 55, todos os Estados-Membros da organização se comprometem a agir em cooperação com ela, em conjunto ou separadamente.

A Carta também confere poderes ao *Conselho Econômico e Social* (ECOSOC)[6], órgão que foi autorizado a "fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos" (art. 62, 2), bem como a criar "comissões para os assuntos econômicos e sociais e a proteção dos direitos humanos assim como outras comissões que forem necessárias para o desempenho de suas funções" (art. 68).

Malcolm N. Shaw (2014) ressalta que na Carta foi estabelecido um *sistema internacional de tutela*[7] que, nos termos do art. 76, tem como um de seus objetivos básicos o estímulo ao respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo língua ou religião, em conformidade com os propósitos da ONU, estabelecidos no art. 1º da Carta.

Como se nota, a preocupação com a proteção dos direitos humanos restou fortemente evidenciada em diversos dispositivos da Carta, o que sem dúvida

[6] O ECOSOC foi estabelecido pela Carta da ONU em seu art. 7, 1, como um órgão intergovernamental sob a autoridade da Assembleia Geral, que também foi instituída pela Carta no mesmo dispositivo convencional.

[7] Em 1945, nos termos do Capítulo XII da Carta, a ONU estabeleceu um *Sistema Internacional de Tutela* para a supervisão dos Territórios colocados sob sua supervisão por meio de acordos individuais com os Estados que os administram. O objetivo básico do sistema era promover o avanço político, econômico e social dos Territórios e seu desenvolvimento para o autogoverno e a autodeterminação. Também incentivou o respeito pelos direitos humanos e as liberdades fundamentais e o reconhecimento da interdependência dos povos do mundo.

colocou a promoção desses direitos entre os objetivos centrais das Nações Unidas (MINGST; KARNS, 2011, p. 199).

No entanto, verifica-se que tais disposições são muito genéricas, vagas e imprecisas. Ademais, embora a Carta tenha manifestado expressamente o dever de os Estados se comprometerem com a salvaguarda desses direitos nos respectivos planos domésticos, não definiu o que poderia se entender por “direitos humanos” e “liberdades fundamentais”, não identificando ou estabelecendo tais direitos e liberdades de modo mais preciso. Pelo contrário, as menções por ela feitas são concisas e até mesmo enigmáticas, surgindo então a imediata necessidade de se aclarar o seu alcance e significado (ALSTON; GOODMAN, 2012, p. 140).

André de Carvalho Ramos (2016) explica que as referências esparsas aos direitos humanos na Carta da ONU “revelam (i) a ausência de consenso sobre o rol desses direitos e (ii) a timidez redacional, pois são utilizadas expressões como ‘favorecer’, ‘promover’ o respeito aos direitos humanos, evitando-se, então, a utilização de expressões mais incisivas”. Isso constituiu a mola propulsora para o efetivo início dos trabalhos destinados à elaboração dos primeiros rascunhos daquilo que em pouco mais de três anos se tornaria a DUDH.

Embora a Carta da ONU não tenha contemplado uma definição do que seriam os direitos humanos e as liberdades fundamentais que menciona, “nem por isso se pode entender que os mesmos não são obrigatórios, sendo obrigação dos Estados entendê-los como regras jurídicas universais e não como meras declarações de princípios” (MAZZUOLI, 2016, p. 947).

Para Philip Alston e Ryan Goodman (2012, p. 140) a Carta deu uma expressão formal e autorizada ao regime de direitos humanos que começou no final da Segunda Guerra, pois desde o seu nascimento, a ONU tem sido um impulso institucional vital para o desenvolvimento do regime de proteção internacional dos direitos humanos, além de servir como um fórum importante para debates bilaterais sobre o tema.

Apesar da falta de precisão das normas de direitos humanos nela constantes, elas foram (e têm sido) de grande importância, notadamente por terem outorgado caráter internacional a esses direitos, bem como por criar as bases jurídicas necessárias para que a ONU pudesse dar início aos trabalhos de definição

e codificação dos direitos humanos (BUERGENTHAL, GROSSMAN; NIKKEN, 1990, p. 21-22).

Conforme os poderes que lhe foram conferidos pelo art. 68 da Carta da ONU, o ECOSOC, em sua primeira sessão de trabalhos, ocorrida em Londres, de 26 de janeiro a 18 de fevereiro de 1946[8], por meio da Resolução E/RE/5 (I), de 16 de fevereiro de 1946, criou a *Comissão de Direitos Humanos* (CDH)[9] da ONU, estabelecendo-a definitivamente como um órgão intergovernamental subsidiário, por meio da Resolução E/RES/9 (II), de 21 de junho de 1946 (SCHABAS, 2013, p. 20-21; 70).[10] Nos termos do mandato[11] que lhe foi atribuído, a CDH recebeu logo no início de suas atividades, a árdua e, ao mesmo tempo, honrosa incumbência de elaborar o projeto da DUDH, visando a explicitar quais seriam os "direitos humanos" e as "liberdades fundamentais", previstos genericamente na Carta.

A história da redação oficial é importante para a historiografia da DUDH, bem como para os direitos humanos em geral, sendo também de especial relevância para a interpretação da própria Declaração (SCHABAS, 2013, xxxviii) e para a compreensão de sua ascensão enquanto norma *soft law* para um documento com força juridicamente vinculante. O estudo do procedimento de elaboração da DUDH feito a seguir está pautado, sobretudo, nos documentos oficiais da ONU, metodologia adotada no presente texto, sobretudo, em razão da escassa literatura sobre o tema na língua portuguesa.

Didaticamente, visando-se a uma melhor compreensão, a análise da redação oficial da Declaração é feita em *sete estágios* específicos, que abrangem a

[8] Todos os documentos relativos às atividades do ECOSOC entre 1946 a 1947 (1ª a 5ª Sessão), importantes por colocarem em marcha os procedimentos necessários para a elaboração da DUDH, podem ser consultados em: <https://goo.gl/Dx2BLD>. Acesso em 05 abril 2018.

[9] A Comissão exerceu suas atividades de 1946 a 2006, quando foi substituída pelo atual *Conselho de Direitos Humanos*, criado em 2006, por meio da Resolução n. 60/251 da Assembleia Geral da ONU, de 03 de abril de 2006. O texto integral do referido documento pode ser acessado em: <https://goo.gl/xDgjnL>. Acesso em 05 abril 2018.

[10] Todos os documentos relativos aos *travaux préparatoires* da DUDH podem ser encontrados na fantástica obra de William A. Schabas, intitulada *The Universal Declaration of Human Rights: The travaux préparatoires*, fonte exaustiva de consulta adotada no presente texto.

[11] De acordo com as decisões adotadas na primeira e na segunda sessão do ECOSOC, em 1946, a CDH recebeu um mandato para lhe apresentar propostas, recomendações e relatórios sobre: a) uma *carta internacional de direitos humanos*; b) declarações ou convenções internacionais sobre as liberdades cívicas, o status legal e social das mulheres, a liberdade de informação e outras questões análogas; c) a proteção das minorias; d) a prevenção da discriminação baseada na raça, sexo, língua ou religião; e, e) qualquer outra questão relacionada aos direitos humanos não prevista nas hipóteses anteriores (NAÇÕES UNIDAS, 1995, p. 15).

atuação de todos os órgãos das Nações Unidas que estiveram envolvidos em dito procedimento: o *Conselho Econômico e Social* (quatro sessões), a *Comissão de Direitos Humanos* (três sessões), o *Comitê de Redação* (duas sessões), o *Grupo de Trabalho Temporário*, o *Terceiro Comitê (Social e Humanitário) da Assembleia Geral* da ONU e sua *Assembleia Geral*.[12]

O processo formal de elaboração da DUDH teve início na primeira sessão da CDH *(Estágio 1)*, realizada no período de 27 de janeiro a 10 de fevereiro de 1947, que adotou como método de trabalho o estabelecimento de um Comitê de Redação composto por oito membros, escolhidos com base no princípio da representação geográfica[13], que foram incumbidos da tarefa de redigir um projeto da DUDH.

Nessa sessão, Eleanor Roosevelt[14] (EUA) foi eleita por unanimidade como Presidente da CDH, Peng-Chan Chang (China) Vice-Presidente e Charles Malik (Líbano) foi escolhido como Relator (E/CN.4/SR.1). John P. Humphrey (Canadá), então Diretor da Divisão de Direitos Humanos da Secretaria da ONU e Secretário da CDH, também participou das sessões da Comissão e foi de fundamental importância no processo de redação da DUDH.

Entre os membros da CDH, os pontos de vista diferiram quanto à natureza do documento que deveria ser criado, isto é, se um instrumento juridicamente vinculante que contemplasse possíveis métodos de execução, ou uma declaração universal de direitos que atuaria como um documento universal de definição padrão para os direitos humanos.

[12] O site da Biblioteca Dag Hammarskjöld, que fornece pesquisa e informação para o apoio dos trabalhos dos Estados Membros da ONU, oferece acesso à toda documentação da ONU relacionada ao processo de elaboração da DUDH. Os documentos, utilizados nesse texto, são apresentados em ordem cronológica, organizados de acordo com os vários órgãos que se reuniram para discutir, elaborar e redigir a DUDH. Há também breves notas biográficas dos membros do Comitê de Redação, formado pela CDH da ONU. Disponível em: <https://goo.gl/72X6g4>. Acesso em 05 abril 2018.

[13] Austrália, Chile, China, Estados Unidos da América, França, Líbano, Reino Unido e União Soviética.

[14] A viúva do Presidente Franklin D. Roosevelt presidiu a CDH no período de elaboração e aprovação da DUDH. Segundo Celso Lafer (2012, p. 308), citando Mary Ann Glendon, a "grande contribuição de Eleanor Roosevelt não se deu propriamente na redação do texto da Declaração, mas sim na liderança que exerceu na presidência da Comissão. Foi ela que manteve o projeto da Declaração vivo e em andamento em momentos difíceis da negociação e exerceu a sua influência política para assegurar a continuidade do apoio do Departamento de Estado e do Governo norte-americanos". Sobre a vida de Eleanor Roosevelt, bem como sobre a sua grande contribuição para com a DUDH vide: *Mary Ann Glendon. A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001.

Esta questão persistiu ao longo do processo de redação e a CDH trabalhou em ambos os lados, simultaneamente (E/CN.4/SR.7, E/CN.4/SR.9, E/CN.4/SR.10). Conforme explica Cançado Trindade (2003, p. 58), o plano geral inicial "era de uma Carta (*Bill*) Internacional de Direitos Humanos, da qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou Convenções (posteriormente denominadas Pactos) e medidas de implementação".

Durante essa primeira sessão, a CDH decidiu que (i) a Presidente, o Vice-Presidente e o Relator, com a assistência da Secretaria, assumiriam a tarefa de formular o projeto da DUDH, de acordo com as instruções e decisões da Comissão, que deveria ser a ela submetido em sua segunda sessão para uma análise mais aprofundada; (ii) a Presidente, no decorrer dos trabalhos, poderia obter a cooperação e receber, por via oral ou escrita, quaisquer observações e sugestões de qualquer membro da Comissão, bem como poderia consultar os peritos escolhidos com o consentimento dos seus Governos, membros da ONU; (iii) a Presidente, o Vice-Presidente e o Relator, na elaboração do referido projeto, poderiam consultar qualquer pessoa ou documento que julgassem relevante para o desenvolvimento do trabalho. O relatório dessa sessão da CDH (E/259) foi submetido à quarta sessão do ECOSOC.

Quando o relatório da primeira sessão da CDH foi considerado na quarta sessão do ECOSOC, alguns membros expressaram a opinião de que o Comitê de Redação deveria ser ampliado.[15] Na sequência de uma carta da Presidente da CDH ao Presidente do ECOSOC, de 27 de março de 1947 (E/383), o Comitê foi então expandido para incluir representantes da Austrália, Chile, França, União Soviética e Reino Unido, além dos representantes da China, França, Líbano e Estados Unidos.

Em fevereiro de 1947, de conformidade com o decidido na primeira sessão da CDH, o grupo composto por Roosevelt, Chang e Malik deu início à elaboração da DUDH. Com a assistência do Secretariado da ONU, a tarefa de formular o primeiro projeto foi dada a John P. Humphrey, que elaborou um texto consubstanciando "uma competente destilação de numerosos projetos elaborados por diferentes indivíduos e

[15] Nessa quarta sessão, o Conselho decidiu que o projeto da Declaração seria submetido à CDH, que o submeteria aos Estados Membros da ONU para comentários e que o Comitê de Redação consideraria esses comentários como base para um novo projeto, se necessário. O rascunho seria então novamente submetido à Comissão para consideração final e então seria enviado ao ECOSOC, que por sua vez enviaria a versão final à terceira sessão da Assembleia Geral em 1948, para sua consideração.

organizações, lastreada igualmente na documentação que o secretariado coligiu de textos extraídos das constituições de muitos países" (LAFER, 2012, p. 308), que foi posteriormente enviado ao Comitê de Redação.

O projeto elaborado por Humphrey foi submetido à primeira sessão do Comitê de Redação *(Estágio 2)*, que ocorreu entre 09 e 25 de junho de 1947, sendo apresentado na forma de uma *Declaração Internacional de Direitos Humanos* que continha 48 artigos (E/CN.4/AC.1/3) e recebeu dois adendos (E/CN.4/AC.1/3/Add.1 e E/CN.4/AC.1/3/Add.2).

Na primeira reunião, o Comitê criou um grupo de trabalho temporário composto por René Cassin (França), Charles Malik (Líbano), Geoffrey Wilson (Reino Unido) e Eleanor Roosevelt (EUA) (E/CN.4/AC.1/SR.6), cujas tarefas eram (i) realizar um rearranjo lógico dos artigos do anteprojeto preliminar, (ii) elaborar um novo rascunho de seus vários artigos, à luz das discussões havidas no âmbito do Comitê de Redação, e (iii) sugerir ao Comitê de Redação como a substância dos artigos poderia ser "dividida" entre uma declaração e uma convenção. No âmbito desse grupo de trabalho, foi dada à René Cassin a tarefa de redigir o novo projeto da DUDH, baseado no texto preliminar de Humphrey.

Cassin elaborou então um novo projeto, contemplando aquilo que entendia ser apropriado incluir em uma Declaração. Belo, harmonioso e de qualidades arquitetônicas, o projeto consistiu num "documento integrado, com sentido de aplicação universal, que partiu do elenco de direitos preparado pelo secretariado, mas teve o indiscutível mérito de iluminar o significado desses direitos e das suas interdependências" (LAFER, 2012, p. 309).

O relatório do Comitê de Redação, apresentado à CDH (E/CN.4/21), incluiu os rascunhos de uma *Declaração Internacional de Direitos Humanos* (Anexo F), de *Projetos de Artigos* a serem considerados para inclusão em uma convenção (Anexo G), bem como um *Memorando de Implementação*, elaborado pela Divisão de Direitos Humanos da ONU, a pedido do Comitê de Redação (Anexo H).

Durante a segunda sessão da CDH *(Estágio 3)*, realizada de 02 a 10 de dezembro de 1947, o conceito de uma *Carta Internacional de Direitos Humanos* aparece compreendendo três partes: uma declaração, uma convenção e medidas de

implementação.[16] As discussões revelaram que muitos Estados-Membros da ONU estavam prontos a aceitar um projeto de declaração que precedesse (mas não substituísse) uma futura convenção. Com base nos documentos já elaborados até então, nessa segunda sessão a CDH produziu uma nova minuta da Declaração ("o *Rascunho de Genebra*"), que foi submetida aos Estados para comentários.[17]

Em sua sexta sessão, ocorrida entre 02 de fevereiro e 11 de março de 1948, o ECOSOC adiou a consideração dos projetos de declaração e da convenção para sua próxima sessão, a fim de permitir que a CDH tivesse a oportunidade de rever os projetos à luz das observações recebidas dos Governos.

Em sua segunda sessão *(Estágio 4)*, realizada no período de 03 a 21 de maio de 1948, o Comitê de Redação reviu a minuta da DUDH, à luz dos comentários recebidos dos Estados, considerando também os documentos e as sugestões recebidas de outros órgãos, incluindo a *Conferência das Nações Unidas sobre Liberdade de Informação*, realizada de março a abril de 1948, em Genebra (E/Conf.6/79), a *Comissão sobre o Estatuto da Mulher* (E/615) e a *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, adotada pela Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá, na Colômbia, que ocorreu no período de 30 de março a 02 de maio de 1948.

O relatório acerca dessa segunda sessão do Comitê foi submetido à terceira sessão da CDH (E/CN.4/95). O Anexo A desse relatório continha a nova redação do projeto da *Declaração Internacional de Direitos Humanos* e no Anexo B estava um novo rascunho do projeto de uma *Convenção Internacional sobre Direitos Humanos*. O Comitê não teve tempo suficiente para estudar a questão das medidas de

[16] Em sua 29ª reunião, de 8 de dezembro de 1947 (E/CN.4/SR.29), a CDH criou três grupos de trabalho distintos para considerar, respectivamente, a Declaração, a Convenção (ou as Convenções) e as Medidas de Implementação. Estes grupos apresentaram os seus relatórios à Comissão por meio dos seguintes documentos: E/CN.4/56 (Grupo de Trabalho sobre uma Convenção Internacional sobre os Direitos Humanos); E/CN.4/57 e E/CN.4/57/Add.1 (Grupo de Trabalho sobre a Declaração sobre os Direitos Humanos); e, E/CN.4/53 (Grupo de Trabalho sobre Implementação). O relatório da segunda sessão da Comissão está constante no documento E/600.

[17] Conforme observado no § 13 do relatório da CDH sobre sua 2ª sessão (E/600), tendo em vista a necessidade de o Comitê de Redação estar plenamente informado sobre as respostas dos Governos antes da próxima reunião, que seria realizada em 3 de maio de 1948, a Comissão solicitou a Secretário geral que: (i) transmitisse o relatório aos Governos durante a primeira semana de janeiro de 1948; (ii) fixasse a data de 3 de abril de 1948 como o prazo para a recepção das respostas dos Governos sobre o projeto de Declaração; e, (iii) distribuísse estas respostas aos membros da Comissão logo que fossem recebidas.

implementação, conforme havia sido direcionado anteriormente (E/RES/116 (VI) F; E/CN.4/95).

Durante a sua terceira sessão *(Estágio 5)*, realizada no período de 24 de maio a 16 de junho de 1948, a CDH, baseando seu trabalho no relatório da segunda sessão de trabalho do Comitê de Redação, fez novas revisões da minuta antes de submetê-la ao ECOSOC. Foi feita uma análise individual dos artigos da Declaração e a Comissão então aprovou uma nova minuta da Declaração com 12 votos a favor e 4 abstenções (E/CN.4/SR.81). O relatório da terceira sessão da Comissão (E/800 e Add.1 e Add.2), foi submetido à sétima sessão do ECOSOC.

Nas reuniões que aconteceram durante a sétima sessão do ECOSOC, de 19 de julho a 29 de agosto de 1948, todos os membros do Conselho fizeram declarações sobre o relatório da terceira sessão da CDH. Os membros sublinharam a importância do projeto da declaração, mas também lamentaram a não conclusão do projeto da convenção internacional e das medidas de implementação (E/SR.215 e E/SR.218). Na sequência das discussões, o Conselho adotou a Resolução 151 (VII), de 26 de agosto de 1948, transmitindo o projeto da DUDH à Assembleia Geral da ONU.

As reuniões do Terceiro Comitê (Social, Humanitário e Cultural) da Assembleia Geral da ONU *(Estágio 6)*, realizadas de 30 de setembro a 07 de dezembro de 1948, proporcionaram uma nova oportunidade para os Estados que não tinham nenhuma representação dentre os membros da CDH, opinarem quanto à minuta da DUDH.

Mesmo diante de todo o trabalho que já havia sido realizado pela CDH e seus órgãos subsidiários (Comitê de Redação e Grupo de Trabalho Temporário), o Terceiro Comitê examinou novamente o documento ao longo de 85 reuniões, votando cada um dos seus dispositivos num processo que requereu 1400 votações (MORSINK, 1999, p. 11). Nesse momento, mais uma vez a influência de Eleanor Roosevelt foi imprescindível para que os trabalhos realizados até então não fossem naquele instante obstaculizados no âmbito do Terceiro Comitê (DARRAJ, 2009, p. 75-76).

Assim que o Comitê finalizou a revisão do projeto, um subcomitê presidido por Cassin começou a transformá-lo naquilo que seria sua forma definitiva. Nessa fase, algumas mudanças foram feitas na sequência dos artigos e, por influência da

Cassin, o título da então Declaração *Internacional* de Direitos Humanos foi oficialmente alterado para Declaração *Universal* dos Direitos Humanos.

Segundo Cassin, a expressão "universal" deixava claro o significado de que a DUDH era um documento *moralmente* vinculante para todos os Estados e não somente para os Governos que votariam pela sua adoção. Também deveria ficar claro que não se tratava de um documento "internacional" ou "intergovernamental", mas dirigido a toda a humanidade, fundado em uma concepção unificada do ser humano (GLENDON, 2001; CASSIN, 1972, p. 114). No dia 7 de dezembro de 1948, às três horas da manhã, o projeto foi aprovado pelo Terceiro Comitê para submissão à Assembleia Geral (A/777).

Era chegado então o momento que impactaria a história dos direitos humanos para sempre. No dia 09 de dezembro de 1948, Charles Malik, em vez de Eleanor Roosevelt, apresentou formalmente o projeto final da DUDH à Assembleia Geral das Nações Unidas *(Estágio 7)*.[18]

O projeto teria que obter *dois terços dos votos* (Carta da ONU, art. 18, 2) para que lograsse aprovação. O clima estava tenso e Roosevelt, Malik, Chang, Cassin e Santa Cruz, dentre outros, esperavam que seus dois anos de trabalho árduo não restassem infrutíferos. Felizmente isso não ocorreu e, na noite de 10 de dezembro de 1947, a Assembleia Geral das Nações Unidas, durante o seu terceiro período de sessões (de setembro a dezembro de 1948), adotou e proclamou a DUDH, nascendo, assim, o documento que veio a definir com precisão o elenco dos "direitos humanos" e das "liberdades fundamentais" que foram referidos pelos arts. 1° (3), 13, 55, 56, 62, 68 (este com referência somente aos direitos humanos) e 76 da Carta da ONU.

Conforme Celso Lafer (2012, p. 308-311), a DUDH, embora não tenha pais, deve sua existência a seis "padrinhos" que integraram a CDH e que foram decisivos na sua formulação e subsequente aprovação pela Assembleia Geral. São eles:

[18] Susan Muaddi Darraj (2009, p. 80-81) explica que é provável que a CDH tenha sentido que Malik deveria apresentar o projeto da DUDH à Assembleia Geral em razão do papel fundamental que desempenhou ao "pastorear" o documento através do ECOSOC, bem como durante o exaustivo Terceiro Comitê. Sua reputação na ONU em razão disso era bastante prestigiosa e muitos no mundo o consideravam com respeito e admiração. O relatório do Terceiro Comitê foi apreciado nas reuniões plenárias da Assembleia Geral nos dias 09 e 10 de dezembro de 1948 (A/PV.180, A/PV. 181, A/PV.182, A/PV.183).

Eleanor Roosevelt (EUA), John P. Humphrey (Canadá), René Cassin (França), Charles Malik (Líbano), Peng-Chan Chung (China) e Hernán Santa Cruz (Chile).

Esses "padrinhos" empenharam-se, utilizando suas influências políticas e seus generosos atributos intelectuais, para compor um texto conciliatório em plena época de início da guerra fria e que conseguiu lograr um surpreendente consenso interestatal sobre a relevância dos direitos humanos, considerando a diversidade dos regimes políticos, dos sistemas filosóficos e religiosos e das tradições culturais dos Estados-Membros da ONU.

Não cabe aos propósitos desse texto realizar uma análise pormenorizada do conteúdo da DUDH, mas importa destacar o seu importante significado para a *internacionalização dos direitos humanos* e a forte *pretensão de universalidade* desses direitos, o que certamente decorreu do caráter avançado de suas disposições (considerando-se o contexto mundial da época em que foi proclamada), bem como da virtude de ter reunido, em um só documento, os direitos civis e políticos (arts. 3º a 21) e também os direitos econômicos, sociais e culturais (arts. 22 a 28).

Conforme Flávia Piovesan (2009, p. 185), em razão de conter uma linguagem de direitos inédita até então, a DUDH insere no cenário internacional uma extraordinária inovação da *gramática dos direitos humanos* ao introduzir a concepção contemporânea desses direitos, marcada pela universalidade[19] e indivisibilidade.[20] Sobre a significação da DUDH, Cançado Trindade (2003, p. 62-63) afirma ter sido ela o ímpeto decisivo no processo de *generalização* da proteção internacional dos direitos humanos que as décadas subsequentes à sua proclamação têm testemunhado desde estão.

Atualmente é tranquilamente perceptível que ao longo dos últimos tempos, notadamente a partir do início do século XXI, houve desenvolvimentos substantivos nas perspectivas políticas, teóricas, jurídicas e legais no âmbito do Direito

[19] "Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana" (PIOVESAN, 2009, p. 186-187).

[20] Além de afirmar a universalidade dos direitos humanos, a Declaração Universal acolhe a ideia da indivisibilidade dos direitos humanos, a partir de uma visão integral de direitos. A garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são (PIOVESAN, 2009, p. 188).

Internacional relativamente aos direitos humanos, incluindo debates sobre várias questões conceituais acerca do alcance e o do conteúdo desses direitos em geral. Também houve um crescimento significativo nas decisões e na jurisprudência de diferentes órgãos e tribunais internacionais, responsáveis pela interpretação e implementação dos direitos humanos no plano internacional.

Do mesmo modo assumiu destaque e aumentou expressivamente o papel de entidades não estatais, tais como as organizações não governamentais (ONGs), na proteção dos direitos humanos ao redor do globo. Novas perspectivas surgiram e evoluíram em relação à responsabilidade internacional dos Estados por graves violações de direitos humanos, bem como aos remédios voltados para a reparação dessas violações. A responsabilidade penal individual por graves violações de direitos humanos também passou a desenvolver-se no plano internacional, notadamente mediante a atuação do Tribunal Penal Internacional (TPI).

Não há dúvida de que todo esse significativo quadro evolutivo no tocante à proteção e promoção internacional dos direitos humanos está direta e indiretamente ligado à existência da DUDH e ao significado global que ela assumiu, o que denota, a toda evidência, o legado que esse virtuoso instrumento tem deixado ao longo das últimas sete décadas ao redor do globo.

3. A natureza jurídica e a discussão sobre a força vinculante da Declaração Universal dos Direitos Humanos: de *soft Law* à *jus cogens*

Esta seção do presente texto tem como objetivo analisar criticamente a questão da natureza jurídica da DUDH, bem como as discussões sobre a sua força vinculante, buscando-se aferir se teria ela passado da condição inicial de norma *soft law* para uma norma *jus cogens*.

3.1. A natureza jurídica da DUDH

A discussão acerca da natureza jurídica da DUDH é mais antiga do que ela própria, conforme se verificou na seção anterior deste texto, por ocasião da análise dos trabalhos preparatórios que lhe antecederam.

Também conforme já se verificou, DUDH foi inicialmente adotada e proclamada pela Assembleia Geral da ONU por meio da Resolução 217 A (III), na forma do art. 10 da Carta da ONU. Portanto, um primeiro dado a ser destacado nesse tópico é que a DUDH *não é tecnicamente um tratado internacional*, mas tem *natureza jurídica de resolução*.

Esse dado é importante porque dele decorrem as discussões acerca da sua força vinculante. Seria ela um instrumento capaz de criar direitos juridicamente exigíveis no plano interno dos Estados-Membros da ONU? Teria ela o poder de impor objetivamente obrigações a esses Estados? Esse é o ponto que se pretende discutir, ainda que de modo não exaustivo, nessa seção do texto.[21]

Como se sabe, no plano internacional, o instrumento capaz de criar direitos e impor obrigações juridicamente vinculantes para as partes envolvidas em determinado acordo internacional é denominado *tratado internacional*, que compõe a categoria das normas conhecidas como *hard law* no âmbito do Direito Internacional.

A *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* (CVDT), de 1969, conceitua o tratado como sendo um "acordo internacional concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional, quer conste de um instrumento único, quer de dois ou mais instrumentos conexos, qualquer que seja sua denominação específica" (art. 1º, "a").

Por sua vez, a *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais*, de 1986, ainda não em vigor no plano internacional até o presente momento, dispõe que o tratado "significa um acordo internacional regido pelo Direito Internacional e celebrado por escrito i) entre um ou mais Estados e uma ou mais organizações internacionais; ou ii) entre organizações internacionais, quer este acordo conste de um único instrumento ou de dois ou mais instrumentos conexos e qualquer que seja sua denominação específica" (art. 1º, "a").

[21] Para um estudo aprofundado sobre as Declarações da Assembleia Geral da ONU e o seu significado normativo vide Asamoah (1966).

Em razão da evolução do Direito Internacional nos últimos tempos, os Estados deixaram de ocupar a posição de únicos sujeitos do Direito das Gentes com capacidade para celebrar tratados internacionais, tendo ocorrido uma notória ampliação do rol dos *sujeitos internacionais* que passaram a deter o *treaty making power*.

Em razão disso, adequando-se os conceitos convencionais acima mencionados à realidade internacional atual, um tratado internacional pode ser entendido como *um acordo internacional, celebrado por escrito, constante de um único instrumento ou em dois ou mais instrumentos conexos, concluído entre sujeitos do Direito Internacional com capacidade para celebrar tratados, sob a égide das normas internacionais, visando a produção de efeitos jurídicos, independentemente de sua designação específica*.

Verifica-se, portanto, que o instrumento destinado à produção de efeitos jurídicos na órbita internacional, capaz de criar direitos e impor obrigações para as partes contratantes é somente o tratado internacional, fruto de uma livre manifestação de vontades (bilaterais ou multilaterais) capaz de obrigar ao cumprimento daquilo que foi pactuado (*pacta sunt servanda*), conforme dispõe o art. 26 da CVDT.

No exercício de suas *funções* e *atribuições* (Carta da ONU, arts. 10 a 17), a Assembleia Geral da ONU, órgão deliberativo (e não legislativo) por excelência, se manifesta por meio de *resoluções*[22], que são declarações de *recomendação*, de efeito não vinculante para os Estados-Membros da ONU, como regra (HURD, 2014, p. 108).[23] Conforme Donald A. Wells (2005, p. 20), tais resoluções servem a duas funções básicas: "elas ajudam a estabelecer a liderança moral e a indicar o consenso dos Estados, como o que deve e o que não deve ser feito" *(tradução nossa)*.

[22] "A atuação dos organismos internacionais, em setores os mais diversos, se externaliza habitualmente através de resoluções, de relevância e significação variáveis: algumas servem de instrumento de exortação, outras enunciam princípios gerais, e outras requerem determinado tipo de ação visando resultados específicos". (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 106)

[23] Vale aqui ressaltar que de acordo com a Carta da ONU, algumas *resoluções* da Assembleia Geral têm força vinculante, tais como aquelas que aprovam o orçamento da organização (art. 17, 2), a admissão, suspensão e expulsão de membros (art. 18, 2), a escolha de juízes e do Secretário-Geral (CANÇADO TRINDADE, 2017, p. 111; DINH; DAILLIER; PELLET, 2003, p. 379). De acordo com a doutrina, a natureza de uma resolução determina se ela terá ou não força vinculante. As resoluções (decisões) do Conselho de Segurança da ONU, v.g., podem criar obrigações diretas para os Estados, nos termos do art. 25 c./c. art. 103, da Carta das Nações Unidas.

Diferentemente dos tratados (que pressupõem sempre um acordo bi ou multilateral de vontades), as resoluções nascem de um processo de *votação* dos Estados-Membros da ONU sobre determinado assunto, sendo sua característica comum a *unilateralidad*e.[24] Para além dessa constatação, na doutrina verifica-se também uma incerteza terminológica e ambiguidade conceitual em relação aos atos emanados de organizações internacionais como a ONU.

Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier e Alain Pellet (2003, p. 377) afirmam que, apesar dessa incerteza e ambiguidade e "à custa de uma arbitrariedade sobretudo pedagógica", é possível dar um sentido genérico a algumas expressões. Nesse sentido, citando M. Virally, os autores apontam que uma *recomendação* é a "resolução de um órgão internacional dirigida a um ou vários destinatários (e implicando) um *convite* à adopção de um determinado comportamento, ação ou abstenção"; por sua vez, o termo *decisão* é "reservado aos actos unilaterais obrigatórios"; e o termo *resolução* engloba "as duas categorias precedentes, visando, portanto, qualquer acto emanado de um órgão colectivo de uma organização internacional".

Verifica-se, portanto, que as *resoluções* da Assembleia Geral são *atos unilaterais* provindos deste órgão, constituindo instrumentos distintos dos tratados, uma vez que não passam pelo rito procedimental formal (tanto internacional como interno) de celebração dos tratados, mas tão-somente por um *processo de votação* dos membros da ONU. Ademais, tais resoluções também não possuem as características impostas pela CVDT para que um ato internacional detenha a roupagem própria de tratado, notadamente por não serem "concluídas entre Estados", mas adotadas unilateralmente pela Assembleia Geral (MAZZUOLI, 2016, p. 952).

Em razão disso, o entendimento doutrinário predominante é o de que, como regra, as resoluções da ONU, em geral, são instrumentos que não têm força jurídica vinculante para os Estados (MIRANDA, 2008, p. 17-18), consistindo, *a priori*, apenas

[24] Embora os atos unilaterais das organizações internacionais não estejam contemplados no art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça, que contempla o clássico rol das fontes do Direito Internacional, a doutrina atual é tranquila em afirmar que estes atos integram aquilo que tem sido denominado como as novas fontes do Direito das Gentes (QUADROS; PEREIRA, 2015, p. 272).

recomendações das Nações Unidas, adotadas sob a forma de resoluções (QUADROS; PEREIRA, 2015, p. 270).[25]

Nesse sentido, em razão desse *caráter recomendatório*, tais resoluções constituiriam, em sua grande maioria, parte do *soft law*[26] do Direito Internacional, isto é, "instrumentos ou regras que têm alguns indícios de Direito Internacional, mas aos quais faltam vinculação legal explícita e acordada" *(tradução nossa)* (RAUSTIALA; SLAUGTHER, 2001, p. 551), sendo exatamente esse o status com o qual nasceu a DUDH (BROWN, 2016, p. 34).

No entanto, embora a DUDH não seja tecnicamente um tratado, mas fruto de uma resolução unilateral, ela tem sido a *pedra fundamental da atividade da ONU* (dentre muitos outros organismos e tribunais internacionais e nacionais) na proteção e promoção dos direitos humanos em todo o mundo. Em decorrência dessa constatação, Malcolm N. Shaw (2014) explica que, embora inicialmente a DUDH não tenha nascido como

> um instrumento capaz de dar margem a meios judiciais de coerção; no entanto, importa saber se ela não veio depois a adquirir esse caráter vinculante, quer pelo costume, quer pelos princípios gerais de direito, quer ainda em virtude da interpretação que a prática subsequente conferiu à própria Carta das Nações Unidas. *(tradução nossa)*

Buscando-se verificar a proposição feita pelo autor, busca-se a partir desse momento analisar se a DUDH ao completar 70 anos, teria alcançado o caráter vinculante que lhe foi negado inicialmente, por ocasião da sua proclamação.

3.2. As teorias sobre a força vinculante da DUDH

Assim, uma vez apresentadas as premissas iniciais, cumpre a partir desse ponto analisar quais as *correntes de pensamento* que se formaram ao longo dos

[25] Conforme afirma Ricardo Seitenfus (2016, p. 143), a "natureza das *resoluções* oriundas da Assembleia é bastante distinta. Trata-se unicamente de *recomendações* feitas aos Estados-Membros ou ao Conselho de Segurança, ausente qualquer elemento de constrangimento".

[26] Importante considerar que não há uma definição universalmente aceita da expressão *soft law*. Em verdade, a própria noção de *soft law* ainda é bastante contestada. No entanto, nos últimos tempos o termo tem sido amplamente utilizado por advogados internacionais e aparecido na jurisprudência (nacional e internacional), sendo geralmente entendido como referindo-se a certas categorias de normas em que pelo menos algumas delas têm tido um impacto inegável na interpretação, aplicação e desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos (LAGOUTTE; GAMMELTOFT-HANSEN; JOHN CERONE, 2016, p. 15).

tempos acerca da força vinculante da DUDH e qual (ou quais) delas se revela mais apropriada e condizente com a importância e amplitude que assumiu a proteção dos direitos humanos na atualidade, tanto no plano doméstico dos Estados como no âmbito da sociedade internacional. No âmbito desta análise opta-se por lançar mão dos principais entendimentos doutrinários sobre o assunto, alguns deles chancelados pela Corte Internacional de Justiça (CIJ) em suas sentenças e opiniões consultivas.

3.2.1. A teoria da recomendação

A *teoria da recomendação*, presente em pequena parcela da doutrina[27], nega qualquer caráter vinculante às normas contidas na DUDH, exatamente por atribuir a elas tão-somente o valor de meras *recomendações*. Nesse sentido, Fábio Konder Comparato (2015, p. 238) inicialmente afirma que "tecnicamente, a Declaração Universal dos Direitos do Homem é uma *recomendação* que a Assembleia Geral das Nações Unidas faz aos seus membros (Carta das Nações Unidas, artigo 10)".

O fundamento dessa tese repousa em dois aspectos específicos: (i) na interpretação literal da Carta da ONU, que nos dispositivos em que trata das funções e atribuições da Assembleia Geral (arts. 9º a 22) é explícita ao afirmar (várias vezes) que ela poderá fazer *recomendações* aos Estados-Membros e ao Conselho de Segurança; e, (ii) na prática de celebração de diversos tratados internacionais de

[27] Hersch Lauterpacht, comentando duramente a DUDH depois de sua proclamação, afirmava que "a linguagem da Declaração Universal dos Direitos Humanos, as circunstâncias e as razões da sua adoção e, acima de tudo, a intenção clara e enfaticamente expressa dos Estados Membros das Nações Unidas que votaram a favor da Resolução da Assembleia Geral, mostram claramente que a Declaração não é pela sua natureza e pela intenção de suas partes um documento legal que impõe obrigações legais" (*apud* SCHABAS, 2013, p. cxiii e cxvi). Conforme aponta Celso D. de Albuquerque Mello (2004, p. 870), a Declaração "não possui qualquer valor de obrigatoriedade para os Estados. Ela não é um tratado, mas uma simples declaração, como indica o seu nome. O seu valor é meramente moral. Ela indica diretrizes a serem seguidas neste assunto pelos Estados". Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009) afirma que a DUDH "enuncia uma recomendação, não edita uma lei, isto, é um conjunto de normas cogentes. Deflui isto claramente do seu próprio enunciado. O seu preâmbulo conclui: 'A Assembleia Geral proclama a presente Declaração Universal dos direitos do Homem como o ideal comum – enfatizo – a atingir por todos os povos e todas as nações'. Sua finalidade não é editar normas de direito, mas antes educativa (...) não é um documento cogente, a impor-se a todos os Estados, mesmo aos membros da ONU. Ela tem, entretanto, um caráter simbólico muito importante, na medida em que pretende conduzir ao respeito da dignidade humana".

direitos humanos, estes sim, com força vinculante e que seriam até mesmo desnecessários se a DUDH contasse com tal eficácia (MIRANDA, 2008, p. 18).

Essa teoria peca pelo menos por dois motivos.

Primeiro, por levar em consideração apenas o *aspecto formal* das disposições da DUDH, isto é, pelo excesso de formalismo (COMPARATO, 2015, p. 239), sem se importar com o *aspecto material*, isto é, com o *conteúdo* das recomendações adotadas pela Assembleia Geral sob a forma de *resoluções*, que materialmente podem ostentar caráter vinculante, a depender da *natureza de suas disposições*, como é o caso da DUDH.

E segundo, porque a experiência de celebração dos tratados de direitos humanos, ulterior à Declaração, por si só não tem o condão de afastar o caráter vinculante de suas normas, mas de todo o contrário. Se tais tratados têm reiteradamente feito menção à DUDH e até mesmo repetido o *conteúdo* de certos direitos por ela veiculados, não há dúvida de que esses fatos denotam a *afirmação convencional de sua força normativa*.

Além disso, a força expansiva das disposições da Declaração tem impulsionado a adoção de muitos tratados voltados à *proteção específica* de certos direitos humanos, que encontram apenas uma proteção genérica na DUDH, sendo, portanto, de todo necessários, por razões óbvias.[28]

A DUDH tem sofrido importantes transformações desde a sua adoção, em 1948. E diante de um quadro evolutivo do Direito Internacional, notadamente em relação aos seus *sujeitos*[29] e *fontes*[30], a teoria da mera recomendação parece não mais se sustentar. Conforme Celso Lafer (2012, p. 318), "no correr dos anos, por obra da prática internacional, ela foi se transformando num instrumento normativo e num documento político de grande envergadura".

[28] Para uma crítica ao argumento da existência dos tratados internacionais de direitos humanos (normas vinculantes) para afastar o caráter obrigatório da Declaração vide Schabas (2013, p. cxvi-cxix).

[29] Uma das maiores alterações na esfera da subjetividade jurídica internacional da contemporaneidade diz respeito à inserção do indivíduo como sujeito do Direito Internacional, fato que tem início com a DUDH (LINDGREN ALVES, 1997, p. 30).

[30] Para um estudo aprofundado sobre a temática, vide: Harlan Grant Cohen. *Finding International Law: Rethinking the Doctrine of Sources*, 93 Iowa L. Rev. 65 (2007).

Atualmente a grande maioria da doutrina[31] afirma, quase que unanimemente, a força vinculante da DUDH, ressaltando ser ela um instrumento normativo que cria obrigações jurídicas para os Estados-Membros da ONU. Parece que a disputa existente atualmente acerca desse seu caráter, não se refere à existência ou não de sua força vinculante, mas se reduz em saber se todos os direitos proclamados pela Declaração têm essa força obrigatória e em que circunstâncias (BUERGENTHAL; GROSSMAN; NIKKEN, 1990, p. 26). É sob a ótica da força normativa que são expostas a seguir as demais teorias relativas à temática ora abordada.

3.2.2. As teorias integrativa e da interpretação autêntica

Para as *teorias integrativa e da interpretação autêntica*, a força vinculante da DUDH (ou pelo menos de certas disposições nela contidas) reside no fato de ser ela um documento integrativo da Carta da ONU, cujas normas constituem uma interpretação autêntica *(authoritative interpretation)* das expressões "direitos humanos" e "liberdades fundamentais", previstas genericamente na Carta (SHAW, 2014; JENNINGS, WATTS, 1992, p. 1002).

Para Celso Lafer (2012, p. 318) "sua contínua invocação, de maneira quase unânime, no âmbito dos órgãos principais da ONU, acabou conferindo à Declaração a dimensão de uma interpretação autêntica da Carta da ONU e dos seus dispositivos em matéria de Direitos Humanos", especialmente daqueles relativos às obrigações de os Estados promoverem o respeito universal desses direitos. Em complemento, Jorge Miranda (2008, p. 18) destaca que

> tudo aquilo quanto há de essencial na Declaração se encontra já na Carta das Nações Unidas; ela é um enunciado de princípios gerais que apenas desenvolve e explicita a menção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais que figura na Carta. Se é verdade que, por si só, não se impõe aos Estados membros da ONU, é insofismável que reforça as obrigações a que estes Estados, por virtude da Carta, estão sujeitos, tornando-as mais precisas.

[31] Vide, dentre muitos outros Shaw (2014); Schabas (2013, p. cxv-cxix); Lafer (2012, p. 318-321); Miranda (2008, p. 18); Buergenthal, Grossman, Nikken (1990, p. 25-27).

Para Marcel Sibert (1951, p. 454), a DUDH é uma extensão da Carta da ONU (especialmente dos seus arts. 55 e 56), na medida em que a integra, sendo assim obrigatória para os Estados-Membros da ONU no sentido de tornar suas leis domésticas plenamente compatíveis com as suas disposições.

A CIJ, em decisão proferida em 24 de maio de 1980, no caso do pessoal diplomático e consular dos EUA no Teerã *(United States of America v. Iran)*[32], confirmou, no plano judicial, esse entendimento doutrinário, lastreado na prática (LAFER, 2012, p. 319). Conforme se extrai do § 91 da sentença proferida pela CIJ,

> o fato de privar os seres humanos de sua liberdade e sujeitá-los a restrições físicas em condições de dificuldades é, em si mesmo, manifestamente incompatível com os princípios da Carta das Nações Unidas, bem como com os princípios fundamentais enunciados na Declaração Universal dos Direitos Humanos". (tradução nossa)

Portanto, de acordo com tais teorias, a DUDH teria força juridicamente vinculante para os Estados por *via indireta* (Carta da ONU) no tocante às suas prescrições.

3.2.3. A teoria da norma consuetudinária

Por sua vez, para a *teoria da norma consuetudinária*, que consiste num desdobramento das teorias integrativa e da interpretação autêntica, a constante utilização da DUDH pelos Estados e também por diversas organizações intergovernamentais constitui uma prática que, realizada com a convicção de estar respondendo à uma obrigação jurídica, reúne os requisitos para ser considerada como um *costume internacional* (BUERGENTHAL; GROSSMAN; NIKKEN, 1990, p. 26), nos termos do art. 38[33] do Estatuto da CIJ, que consagra o clássico rol das fontes do Direito Internacional.

A DUDH seria então um "espelho do costume internacional de proteção de direitos humanos" (RAMOS, 2016). Nesse sentido, Celso Lafer (2012, p. 319) pontua que,

[32] Disponível em: <https://goo.gl/x5h9e2>. Acesso em 05 abril 2018.
[33] "Artigo 38. 1. A Corte [Internacional de Justiça], cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: (...) b) o costume internacional, como prova de uma prática geral aceita como sendo o direito".

> um desdobramento jurídico da contínua invocação da Declaração, que se soma ao do seu alcance como uma interpretação autêntica da Carta da ONU, é o de atribuir a ela a natureza de uma norma costumeira do Direito Internacional Público. Com efeito, a criação de um costume requer a prática – o elemento material – e o reconhecimento de que esta prática é constitutiva de uma norma jurídica, ou seja, não é apenas um uso ou uma cortesia. A contínua invocação da Declaração acabou evoluindo, para uma *opinio juris* (opinião jurídica) significativa, como 'a prova de uma prática geral aceita como sendo o Direito'".[34]

A CIJ, em uma importante *Opinião Consultiva*, datada de 21 de junho de 1971 (*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia – South West Africa – Notwithstanding Security Council Resolution 276 – 1970*), considerou ilegal a presença da África do Sul na Namíbia, em razão de haver desrespeitado suas obrigações jurídicas como potência mandatária, no tocante ao dever de observância, em território sob sua administração, das normas sobre direitos humanos presentes na Carta da ONU, que proíbem quaisquer discriminações baseadas em raça, cor, ascendência, ou origem nacional ou étnica, violando assim os princípios e os propósitos da Carta (§ 131).

Em uma opinião separada, o juiz Fouad Ammoun fez referência ao caráter jurídico da DUDH, como evidência do *direito internacional costumeiro*, fonte reconhecida pelo Estatuto da CIJ (art. 38, 1, "b"), instrumento que, anexo à Carta, é igualmente obrigatório para os Estados-Membros da ONU.[35]

Nessa mesma linha, Malcolm N. Shaw (2014) também observa que o Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido, num documento publicado em janeiro de 1991, intitulado *"Human Rights in Foreign Policy"*, sustentou a opinião de que, embora a DUDH "não tenha, por si mesma, efeito juridicamente vinculante, pode-se dizer que boa parte de seu conteúdo foi agora incorporado pelo Direito Internacional consuetudinário".

Portanto, o que se verifica é que, embora a DUDH no momento da sua proclamação não tenha sido concebida como um instrumento juridicamente vinculante, ao longo do tempo evoluiu para assumir essa feição, na medida em que

[34] Para uma visão mais aprofundada das Declarações da Assembleia Geral da ONU como evidencias do costume e dos princípios gerais do Direito Internacional vide Asamoah (1966, p. 46-62).
[35] A opinião separada do juiz Fouad Ammoun pode ser consultada na íntegra em: <https://goo.gl/r3DwEf >. Acesso em 05 abril 2018. Vide, notadamente, p. 64.

algumas de suas disposições passaram a consubstanciar verdadeiros costumes internacionais (BADERIN; SSENYONJO, 2010, p. 9).[36]

No entanto, torna-se importante aqui ressaltar que uma análise mais detida e cuidadosa da prática dos Estados, inegavelmente apontará para o fato de que nem todos os direitos proclamados pela DUDH têm adquirido o status de norma consuetudinária ao longo dos tempos, mas uma adequada abordagem dessa questão não caberia no âmbito do presente estudo.[37]

3.2.4 A teoria dos princípios gerais do Direito Internacional

Por fim, outra corrente de pensamento sustenta a *tese dos princípios gerais do Direito Internacional*, segundo a qual "os princípios contidos ou reflectidos nos artigos da Declaração constituem princípios gerais da ordem jurídica internacional, no quadro dos 'princípios gerais de direito reconhecidos pelas nações civilizadas'" (MIRANDA, 2008, p. 18), conforme disposto no art. 38 do Estatuto da CIJ.[38]

Obed Y. Asamoah (1966, p. 61), ao comentar as declarações da Assembleia Geral da ONU como evidências dos princípios gerais do Direito Internacional, destaca a *Opinião Consultiva* emitida pela CIJ, em 28 de maio de 1951, no caso das *Reservas à Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio* (1948), em que a Corte faz uma referência à Resolução 96 (I), da Assembleia Geral, datada de 11 de dezembro de 1946, que mesmo sendo anterior à Convenção em

[36] Cançado Trindade (2003, p. 59) afirma que "o impacto da Declaração Universal de 1948 tornou-se ainda mais considerável pelo lapso de tempo prolongado (dezoito anos) entre a sua adoção e proclamação e a adoção dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (em 1996), o que contribuiu para florescer a tese de que alguns dos princípios da Declaração cedo se afiguravam como parte do direito internacional consuetudinário, ou como expressão dos princípios gerais do direito, invocados em processos nacionais e internacionais".

[37] Para um estudo aprofundado sobre essa questão, dentre outras que têm sido discutidas nessa seção do presente texto, vide artigo de Kenneth O. D. Okwor, intitulado *"Arguments on the Legal Significance of Resolutions of the United Nations General Assembly and the Vexed Question on Whether They Constitute a Source of International Law With Binding Effects"*. Disponível em: <https://goo.gl/Y2NJm4>. Acesso em 05 abril 2018. No mesmo sentido, vide artigo de Eugênio José Guilherme de Aragão, intitulado "*A Declaração Universal dos Direitos Humanos: mera declaração de propósitos ou norma vinculante de direito internacional?*". Disponível em: <https://goo.gl/hVGH9x>. Acesso em 05 abril 2018.

[38] "Artigo 38. 1. A Corte [Internacional de Justiça], cuja função é decidir de acordo com o direito internacional as controvérsias que lhe forem submetidas, aplicará: (...) c) os princípios gerais de direito reconhecidos pelas Nações civilizadas".

questão, já consubstanciava, dentre outros, o *princípio da proibição do genocídio*, todos vinculantes para os Estados.

André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros (2015, p. 108-109), ao tratarem do Direito Internacional na Constituição portuguesa, entendem esses *princípios gerais* como uma "*cláusula geral de recepção plena*", expressão essa que abrange todo o "acervo de normas e princípios básicos do Direito Internacional, de aceitação generalizada pela Comunidade Internacional", tais como a DUDH. Assumida essa concepção, os princípios insculpidos na Declaração teriam então projeção não apenas sobre os Estados-Membros da ONU, mas sobre quaisquer Estados integrantes da sociedade internacional.

Com exceção da teoria da recomendação, seja qual for a tese adotada (*integração, interpretação autêntica, norma costumeira* ou *princípio geral do Direito Internacional*), parece ser indubitável que a sociedade internacional avançou consideravelmente nas últimas décadas para conferir à DUDH força juridicamente vinculante, não mais tendo-a apenas como um conjunto de disposições de caráter meramente recomendatório, destituído de qualquer valor normativo.

No famoso caso *Filartiga v. Pena-Irala*, julgado pelo Tribunal de Apelações dos Estados Unidos (Segundo Circuito) em 30 de junho de 1980, envolvendo o direito norte-americano e o Direito Internacional, os juízes, depois de destacarem que uma declaração emanada da Assembleia Geral da ONU é, de acordo com uma definição autorizada, "um instrumento formal e solene, adequado para raras ocasiões em que princípios de grande e duradoura importância estão sendo enunciados" *(tradução nossa)*, asseveraram que a DUDH "não mais se encaixa na dicotomia do 'tratado vinculativo' contra o 'pronunciamento não vinculativo', mas é uma declaração autorizada da comunidade internacional" (DIXON; MCCORQUODALE; WILLIAMS, 2011, p. 201) *(tradução nossa)*.

A propósito, a *Proclamação do Teerã*, de 13 de maio de 1968, divulgada ao final da primeira *Conferência Mundial sobre Diretos Humanos*, ocorrida entre de 22 de abril a 13 de maio de 1968 e patrocinada pela ONU, afirmou categoricamente que a DUDH "afirma um entendimento comum dos povos do mundo relativamente aos direitos inalienáveis e invioláveis de todos os membros da família humana e *constitui uma obrigação para os membros da comunidade internacional*" *(grifo nosso).*

Na segunda *Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos*, realizada em Viena, capital austríaca, de 14 a 25 de junho de 1993, foram adotadas consensualmente (sem votação e sem reservas) uma *Declaração*[39] e um *Programa de Ação*. Em seu preâmbulo, a Declaração, reafirma "o compromisso com os propósitos e princípios enunciados na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos" e ressalta que

> a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que constitui um padrão comum de realização para todos os povos e todas as nações, é fonte de inspiração e tem sido a base utilizada pelas Nações Unidas no progresso feito para o estabelecimento das normas contidas nos instrumentos internacionais de direitos humanos existentes, particularmente no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no Pacto Internacional dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais.

Nota-se, neste ponto, um expressivo aumento do consenso internacional acerca da importância (e da força vinculante) da DUDH, uma vez que as Conferências acima citadas, contou com um número significativamente maior de países, comparado àquele existente no momento da proclamação da Declaração, em 1948.

3.3. A DUDH e a doutrina do *estoppel*

Indo além das teses acima abordadas, os autores do presente texto sustentam ser plenamente possível o reconhecimento da força vinculante da DUDH (mesmo enquanto fruto de uma resolução de natureza recomendatória) com fundamento em uma possível aplicação da doutrina do *estoppel*, consistente na proibição do comportamento contraditório *(non concedit venire contra factum proprium)* no plano internacional, não podendo, portanto, determinado Estado se comportar de modo contrário à sua conduta anterior.

O raciocínio na aplicação dessa teoria ao caso em questão é simples e lógico.

[39] A *Declaração de Viena* de 1993, foi subscrita por 171 Estados e "endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, revigorando o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração de 1948. Note-se que, enquanto consenso do "pós-Guerra", a Declaração de 1948 foi adotada por 48 Estados, com 8 abstenções. Assim, a Declaração de Viena de 1993 estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos" (PIOVESAN, 2009, p. 192).

Se no processo de adoção de uma resolução sobre uma questão de preocupação global (como foi o caso da DUDH), os Estados-Membros da Assembleia Geral da ONU votam esmagadoramente em seu favor (como ocorreu à época – 48 x 0) e, depois da votação, fazem discursos de apoio em favor da resolução, ampliando ainda mais o consenso já existente (como ocorreu na Conferência de Viena, de 1993 – 171 Estados) e comprometendo seus Governos ao afirmar categoricamente que observarão e cumprirão as suas disposições, logo, resta evidente que tais Governos não podem, posteriormente, escapar ao seu caráter normativo e natureza vinculante, afirmando que ter ela um caráter meramente recomendatório.

Nesse contexto, estes Estados estariam impedidos de negar a natureza vinculante do documento, em razão da proibição de um comportamento contraditório ao que foi anteriormente manifestado.

3.4. A DUDH como norma *jus cogens*

Reconhecida a sua força vinculante e superada a visão de que a DUDH seria tão-somente um repositório de disposições internacionais recomendatórias, torna-se forçoso retirá-la também dos domínios do *soft law*, devendo-se aqui destacar, em sentido diametralmente oposto e que dá um passo além, o entendimento doutrinário que confere à Declaração (ou pelo menos a alguns dos direitos nela consagrados) o caráter de *normas imperativas de Direito Internacional geral*. Nesse sentido, Eugênio José Guilherme de Aragão (2009, p. 9) afirma que

> a Declaração Universal dos Direitos Humanos contém algumas dessas normas [*jus cogens*]. Por outro lado, ainda que, como um todo, ela não chegue a ser parte do *ius cogens*, sua autoridade histórica confere-lhe o papel de sinalizador de valores elementares compartilhados pela comunidade internacional, como o da dignidade da pessoa humana. Os direitos que ainda não integram o conjunto de normas imperativas, de qualquer sorte, se impõem como diretrizes norteadoras do desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos.

No mesmo sentido, Fábio Konder Comparato (2015, p. 239) afirma que “os direitos definidos na Declaração de 1948 correspondem, integralmente, ao que o costume e os princípios jurídicos internacionais reconhecem, hoje, como normas imperativas de direito internacional geral (*jus cogens*)”.

Estas normas imperativas, conhecidas como *jus cogens* (MELLO, 2004, p. 839; MAZZUOLI, 2016, p. 953-959), são definidas como normas aceitas e reconhecidas pela sociedade internacional como um todo e em relação às quais nenhuma derrogação é permitida, senão por outra norma posterior da mesma natureza, nos termos do art. 53 da CVDT.[40]

Embora se trate de um conceito ainda um tanto controverso na doutrina internacionalista, Dominique Carreau e Jahyr-Philippe Bichara (2017, p. 56) entendem o *jus cogens* como "um corpo de regras superiores que não necessita da vontade expressa dos Estados, o qual se impõe a eles e aos demais sujeitos do direito internacional".

Manifestações do *jus cogens* no plano internacional têm sido cada vez mais frequentes, notadamente na maneira como muitos tratados de direitos humanos têm sido interpretados e aplicados.

Nesse sentido, Cláudio Finkelstein (2013, p. 230) destaca que as restrições aos direitos humanos consagrados nesses tratados, previstas por esses próprios tratados, têm sido interpretadas de forma restritiva pelas Cortes Internacionais, demonstrando que os "direitos humanos não pertencem ao domínio do *jus dispositivum* e não podem ser considerados simplesmente 'negociáveis'". Para esse autor,

> o surgimento e a afirmação do *jus cogens* evocam as noções de *ordem pública internacional* e de uma hierarquia das normas jurídicas, bem como a prevalência do *jus necessarium* sobre o *jus voluntarium*. O *jus cogens* se apresenta, portanto, como a expressão jurídica da própria comunidade internacional como um todo que, finalmente, toma consciência de si e dos princípios e valores fundamentais que a orientam (2013, p. 230-231).

Hodiernamente é possível vislumbrar uma consagração oficial formal do *jus cogens* na jurisprudência internacional, havendo manifestações nesse sentido na Corte Internacional de Justiça, no Tribunal de Justiça da União Europeia, no Tribunal de Nuremberg, no Tribunal Penal Internacional para a ex-Iugoslávia, na Corte

[40] "Artigo 53. Tratado em Conflito com uma Norma Imperativa de Direito Internacional Geral *(jus cogens)*. É nulo um tratado que, no momento de sua conclusão, conflite com uma norma imperativa de Direito Internacional geral. Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza". Para um estudo aprofundado sobre o *jus cogens* vide: Christian Tomuschat e Jean-Marc Thouvenin. *The Fundamental Rules of the International Legal Order: Jus Cogens and Obligations Erga Omnes*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

Europeia de Direitos Humanos e na Corte Interamericana de Direitos Humanos (CARREAU; BICHARA, 2017, p. 125-130).

Também se nota atualmente que no campo dos direitos humanos, a noção do *jus cogens* tem sido empregada com maior frequência e vigor, fato que se deve, em grande parte, à DUDH, que é tida por parcela significativa da doutrina como integrante dessa categoria de normas do Direito Internacional, seja ele oriundo de fonte convencional ou mesmo unilateral, como é o caso da Declaração (QUADROS; PEREIRA, 2015, p. 283).

4. Considerações finais

Conforme restou demonstrado ao longo do presente texto, a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* é, sem sombra de dúvida, uma verdadeira obra prima, a *Magna Charta* dos direitos humanos, fruto da genialidade de todos aqueles que participaram do seu processo de elaboração (1947-1948) e se esforçaram para que ela fosse proclamada naquele memorável 10 de dezembro de 1948.

Diante de tudo o que foi exposto anteriormente, a conclusão a que se chega é que, em contraste com o momento da sua proclamação, poucas pessoas hoje ousariam contestar a enorme importância que assumiu a DUDH nos tempos atuais. E, seja qual for a concepção que se tinha desse instrumento à época de sua vinda ao mundo e mesmo que inicialmente tenha ele sido envolto numa roupagem de normas *soft law*, os quase setenta anos que se seguiram à sua adoção certamente estabeleceram e confirmaram sua natureza juridicamente vinculante e, portanto, de verdadeira fonte de obrigações legais para a grande esmagadora maioria dos países do globo, sendo ainda percebido por muitos como uma norma *jus cogens*.

Ao longo do texto essa força vinculante foi fundamentada na exposição das várias teorias apresentadas sobre o tema, pelas quais se demonstrou que, seja como parte integrante da Carta da ONU, como sua interpretação autêntica, como espelho do costume internacional ou como princípios gerais da ordem jurídica internacional, atualmente não há como negar à DUDH o caráter de instrumento que impõe obrigações de defesa intransigente e promoção do respeito aos direitos

humanos e às liberdades fundamentais para todos os 193 Estados-Membros das Nações Unidas.

Trata-se de um documento marco na história humana, uma porta de entrada, que dá início e promove o desenvolvimento e a consolidação da proteção internacional dos direitos humanos, demarcando de forma indelével a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência desses direitos para todos os povos do globo, dando origem ao hoje globalmente conhecido *Direito Internacional dos Direitos Humanos*.

E se a sociedade internacional evoluiu para alcançar esse nível de consciência jurídica universal, indubitavelmente isso se deve à DUDH, documento ao qual agora desejamos longa vida para que possa continuar impactando positivamente as consciências de indivíduos e Governos que, recalcitrantes, ainda insistem em menosprezar a vida e a dignidade humana ao redor do mundo.

Desde o pórtico até o seu interior, o templo dos direitos humanos vem sendo edificado ao longo das últimas décadas. Mas como toda a qualquer construção, esse templo precisa ser constantemente reparado, expandido e aperfeiçoado para que possa continuar em pé e protegendo todos aqueles (direitos e seres humanos) que o habitam. O legado daqueles que elaboraram a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* é um documento que hoje fala com uma eloquência que não é e nunca será diminuída pela idade e pelas consciências menos evoluídas. Nisso está a nossa fé!

5. Referências

ALSTON, Philip; GOODMAN, Ryan. *International Human Rights: The Successor to International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

ARAGÃO, Eugênio José Guilherme de. A Declaração Universal dos Direitos Humanos: mera declaração de propósitos ou norma vinculante de direito internacional? In: *Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*, Ano I, n. I, 2009, p. 1-10. Disponível em: <https://goo.gl/hVGH9x>. Acesso em 15 abril 2018.

ASAMOAH, Obed Y. *The Legal Significance of the Declarations of the General Assembly of the United Nations*. The Hague: Martinus Nijhoff, 1966.

BADERIN, Mashood A.; SSENYONJO, Manisuli. Development of International Human Rights Law Before and After the UDHR. In: BADERIN, Mashood A.; SSENYONJO, Manisuli (Edit.). *International Human Rights Law: Six decades after the UDHR and Beyond*. Farnham/Surrey: Ashgate, 2010.

BRASIL. Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 dez. 2009.

BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. Disponível em: <https://goo.gl/sbtWvy>. Acesso em 05 abril 2018.

BROWN, Gordon (Edit.). *The Universal Declaration of Human Rights in the 21st Century: A Living Document in a Changing World*. *A report by the Global Citizenship Commission*. Cambridge: Open Book Publishers, 2016.

BUERGENTHAL, Thomas; GROSSMAN, Claudio; NIKKEN, Pedro. *Manual Internacional de Derechos Humanos*. Caracas; São José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos; Editorial Jurídica Venezolana, 1990.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2017.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Vol. 1. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2003.

CARREAU, Dominique; BICHARA, Jahyr-Philippe. *Direito Internacional*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

CASSIN, René. *La Pensée et l'action*. Boulogne-sur-Seine: F. Lalou, 1972.

CHESTERMAN, Simon; JOHNSTONE, Ian; MALONE, David M. *Law and Practice of the United Nations: Documents and Commentary*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2016.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY. *Drafting of the Universal Declaration of Human Rights*. Disponível em: <https://goo.gl/RKY9Bf>. Acesso em 05 abril 2018.

DARRAJ, Susan Muaddi. *The Universal Declaration of Human Rights*. New York: Chelsea House Publishing, 2009.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLIER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito Internacional Público*. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

DIXON, Martin; MCCORQUODALE, Robert; WILLIAMS, Sarah. *Cases and Materials on International Law*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2011.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *A Declaração Universal, sua significação e alcance*. In: Consultor Jurídico, 25 de abril de 2009, 6h02. Disponível em: <https://goo.gl/nGRvgE>. Acesso em 05 abril 2018.

FINKELSTEIN, Cláudio. *Hierarquia das Normas no Direito Internacional: Jus Cogens e Metaconstitucionalismo*. São Paulo: Saraiva, 2013.

GABINETE DE DOCUMENTAÇÃO E DIREITO COMPARADO. *Proclamação do Teerã*. Disponível em: <https://goo.gl/d616kM>. Acesso em 05 abril 2018.

GLENDON, Mary Ann. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. New York: Random House, 2001.

HANHIMÄKI, Jussi M. *The United Nations: A Very Short Introduction*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

HURD, Ian. *International Organizations: politics, law, practice*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970*). *Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*. Disponível em: <https://goo.gl/C1BFrb>. Acesso em 18 abril 2018.

_____. *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran (United States of America v. Iran)*. Disponível em: <https://goo.gl/Q2fWtN>. Acesso em 05 abril 2018.

JENNINGS, Robert Yewdall; WATTS, Arthur (Edit.). *Oppenheim's International Law*. 9. ed. London: Pearson/Longman, 1992.

LAFER, Celso. Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). In: MAGNOLI, Demétrio (Org.). *História da Paz: os tratados que desenharam o planeta*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2012.

LAGOUTTE, Stéphanie; GAMMELTOFT-HANSEN, Thomas; CERONE, John. *Tracing the Roles of Soft Law in Human Rights*. Oxford: Oxford University Press, 2016.

LINDGREN ALVES, José Augusto. *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. *Curso de Direito Internacional Público*. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

MELLO, Celso Duvivier de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. Vol. I. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

MINGST, Karen A.; KARNS, Margaret P. *The United Nations in the 21st Century*. 4. ed. Boulder: Westview Press, 2011.

MIRANDA, Jorge. Nos 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos do Homem: Uma Perspectiva Constitucional Portuguesa. In: *Polis: Revista de Estudos Jurídico-Políticos*, nº. 17/2008.

MORSINK, Johannes. *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1999.

NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <https://goo.gl/NbdS4H>. Acesso em 05 abril 2018.

_____. *Las Naciones Unidas y los Derechos Humanos* (1945-1995). Nueva York: Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1995.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração e Programa de Ação de Viena. Conferência Mundial sobre Direitos Humanos*. Disponível em: <https://goo.gl/EBuF8U>. Acesso em 05 abril 2018.

PEREIRA, André Gonçalves Pereira; QUADROS, Fausto de. *Manual de Direito Internacional Público*. 3. ed. Lisboa: Almedina, 2015.

PIOVESAN, Flávia. Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

RAMOS, André de Carvalho. *Teoria Geral dos Direitos Humanos na Ordem Internacional*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2016, e-book.

RAUSTIALA, Kal; SLAUGTHER, Anne-Marie. International Law, International Relations and Compliance. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth A. (Edit.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2001.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 6. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2016.

SCHABAS, William A. *The Universal Declaration of Human Rights: The travaux préparatoires*. Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SHAW, Malcolm N. *International Law*. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SHELTON, Dinah. *Remedies in International Human Rights Law*. 3. ed. Oxford: Oxford University Press, 2015.

SIBERT, Marcel. *Traité de Droit International Public: Le droit de la paix*. Vol. 1. Paris: Dalloz, 1951.

SOMMERVILLE, Donald. *The Complete Illustrated History of World War Two: An Authoritative Account of the Deadliest Conflict in Human History with Analysis of Decisive Encounters and Landmark Engagements*. Londres: Anness Publishing/Lorenz Books, 2008.

WELLS, Donald A. *The United Nations: State vs international law*. New York: Algora, 2005.

Recebido em: 05/04/2018

Aprovado em: 23/11/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A ÚNICA ESPERANÇA? AS MÃES DA PRAÇA DE MAIO E A EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS EM BUENOS AIRES NA BUSCA DOS DESAPARECIDOS DA DITADURA CIVIL-MILITAR ARGENTINA (1976-1983)

GABRIEL ROBERTO DAUER

Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados sobre as Américas (PPG/ECsA), Universidade de Brasília (UnB).

RESUMO: Este artigo busca verificar quais foram as estratégias transnacionais de denúncia das Mães da Praça de Maio na busca dos desaparecidos da ditadura civil-militar argentina de 1976-1983. A pesquisa foca na relação do grupo com a Embaixada dos Estados Unidos da América em Buenos Aires para obter apoio desse país. Num primeiro momento, discute-se como foi instaurada a ditadura na Argentina para depois introduzir a formação grupo e sua atuação do local ao global. Posteriormente, retoma-se a discussão da construção na década de 1970 de um regime internacional de direitos humanos. Por fim, são examinados os telegramas que constatam as relações políticas entre as Mães da Praça de Maio e a Embaixada dos Estados Unidos. Conclui-se que as estratégias transnacionais das Mães da Praça de Maio para chamar a atenção dos Estados Unidos da América ao caso dos desaparecidos obtiveram maiores resultados durante a administração de Jimmy Carter, apesar do redirecionamento de sua política externa devido a pressões internas. Entretanto, após a eleição de Ronald Reagan, as táticas do grupo para obter auxílio do governo estadunidense foram barradas pela diplomacia silenciosa da nova administração.

PALAVRAS-CHAVE: Argentina. Estados Unidos da América. Mães da Praça de Maio.

THE ONLY HOPE? THE MOTHERS OF THE PLAZA DE MAYO AND THE U.S. EMBASSY IN THE SEARCH FOR THE DISAPPEARED OF THE ARGENTINIAN CIVIL-MILITARY DICTATORSHIP (1976-1983)

ABSTRACT: This article aims to reconstruct what were the transnational strategies complaints made from the Mothers of the Plaza de Mayo in the search for the disappeared during the Argentinian civil-military dictatorship of 1976-1983. This work focuses on the relationship between the group and the United States of America Embassy in Buenos Aires to obtain support from this country. At first, it discusses how the dictatorship was established in Argentina to later introduce the group formation and its action from the local to the global level. Subsequently, the discussion of an international human rights regime in the 1970s is recovered. Lastly, it analyzes the telegrams from the U.S., which testify the political relations between the Mothers of the Plaza de Mayo and the U.S. Embassy. It concludes that the transnational strategies of the Mothers of the Plaza de Mayo used to draw the attention of the United States of America to the case of the disappeared obtained greater results during Jimmy

Carter's administration, despite the redirection of his foreign policy caused by domestic pressure. However, after Ronald Reagan's election, the group's tactics to get aid from the government of the United States of America were barred by the new administration's silent diplomacy.

KEYWORDS: Argentina. United States of America. Mothers of the Plaza de Mayo.

1. Introdução

Durante as décadas de 1960 e 1980, as ditaduras civil-militares[1] criaram inimigos internos para serem combatidos com o uso de novas tecnologias de ameaça, tortura, controle social e desaparecimento. As justificativas da eliminação do outro pautavam-se na Doutrina de Segurança Nacional (DSN) para a qual, num contexto regional declarado como guerra total, era necessário combater a subversão ao seguir a lógica de reestruturar sociedades "doentes" pelo "mal comunista" (SZNAJDER, 2003; NOVARO; PALERMO, 2003).

Na Argentina, a ditadura civil-militar de 1976 a 1983 esteve sob o comando de uma Junta Militar que tentou reestruturar e reestabelecer a ordem social. Naquele contexto, o Estado argentino desmobilizou, repreendeu, assassinou, desapareceu e tentou desligar toda e qualquer manifestação popular desalinhada de seu projeto (QUIROGA, 2005; CALVEIRO, 2006).

Apesar da dor, da perseguição, do medo e da insegurança, existiram estratégias e alternativas de resistência dos movimentos sociais e grupos de direitos humanos para combater os governos militares. Isso posto, o presente artigo tem como objetivo descrever a trajetória nacional e internacional de um desses atores durante a ditadura: as Mães da Praça de Maio, que desde 1976, buscam pelos desaparecidos.

Atualmente, as Mães da Praça de Maio são reconhecidas internacionalmente pela sua trajetória de luta para com os desaparecidos, mas nem sempre foi assim. Mulheres e mães com pouca ou nenhuma atividade política, oriundas de difíceis situações econômicas, não mediram esforços para sair do âmbito privado de suas casas e alcançar o espaço público. Chamadas de "As loucas da Praça de Maio",

[1] Destaca-se a participação civil na construção e sustentação das ditaduras militares. Sem o apoio civil (elites políticas, empresariado e população) contesta-se a legitimidade e durabilidade das ditaduras (SZNAJDER, 2003).

elas reconfiguraram os espaços públicos e construíram novos símbolos e instrumentos de denúncia durante seus protestos em frente à Praça de Maio em Buenos Aires, em outras regiões da Argentina e do mundo (NAVARRO, 2001).

Dentre os inúmeros contatos estabelecidos pelas Mães da Praça de Maio ao longo do tempo, para análise foi escolhida a Embaixada dos Estados Unidos (EUA) em Buenos Aires. A seleção deve-se que, na década de 1970, teria surgido um regime de direitos humanos na agenda internacional, onde os EUA modificariam seu discurso anti-comunista da Guerra Fria em vistas a melhorar as suas relações com os países do Terceiro Mundo e com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A Embaixada dos EUA em Buenos Aires foi um dos principais canais para expor a questão dos desaparecidos na agenda dos direitos humanos e que as *Madres* questionassem internacionalmente a retórica do Estado argentino de que não existiam violações de direitos humanos no país (SCHMITZ; WALKER, 2004; SCHMIDLI, 2013).

Metodologicamente, para construir a relação entre as Mães da Praça de Maio e a Embaixada dos EUA em Buenos Aires, foram analisados os telegramas entre a Embaixada dos EUA em Buenos Aires e o Departamento de Estado dos EUA (DoS) durante 1976-1983, disponibilizados no website do DoS (https://goo.gl/S5MqSe). A partir dos telegramas, reconstruiu-se a relação entre as *Madres* e a Embaixada. Desses documentos, foram extraídas as denúncias das *Madres* à Embaixada em relação aos atos de repressão da Junta Militar, as suas solicitações de apoio e a demanda por respostas dos EUA às ações do governo militar, tanto como outras informações que ilustram a dissonância discursiva entre as *Madres* e a Junta Militar em relação à questão dos direitos humanos e dos desaparecidos na Argentina.

Portanto, este artigo busca compreender quais foram as estratégias utilizadas e as relações estabelecidas pelas Mães da Praça de Maio para tornar público o caso dos desaparecidos do âmbito nacional ao transnacional durante a ditadura civil-militar argentina de 1976-1983 e, em especial, foca-se na relação do grupo com a Embaixada dos EUA em Buenos Aires. A indagação parte das estratégias de denúncia de movimentos sociais e em suas relações com outros atores para obter informações a fim de alcançarem seus objetivos.

2. A Ditadura civil-militar de 1976 e o poder desaparecedor

Em 10 de março de 1976, as Forças Armadas argentinas ocuparam o Congresso Nacional e instauraram o Processo de Reorganização Nacional, um novo sistema de dominação autoritária centralizado. De acordo com Quiroga (2005, p. 43, tradução nossa), as Forças Armadas foram os principais agentes que colocariam em prática os quatro objetivos do Processo: "[...] 1) restituição dos valores essenciais do Estado; 2) erradicação da subversão; 3) promoção do desenvolvimento econômico; e 4) posterior restauração de uma democracia republicana". Durante o Processo, uma Junta Militar foi escolhida para dirigir o projeto, controlada por quatro generais: Jorge Videla (1976-1981); Roberto Viola (1981); Leopoldo Galtieri (1981-1982) e Reynaldo Bignone (1982-1983).

Na Argentina, o desaparecimento forçado e a tortura já eram utilizados antes de 1976 como instrumentos de combate à subversão. Entretanto, apenas no Processo que o desaparecimento tornou-se na principal tática repressiva para reorganizar a sociedade argentina. Calveiro (2006) afirma que o Estado argentino utilizava-se de um "poder desaparecedor", responsável por perseguir as organizações sociais e políticas de esquerda, confinando-as em centros clandestinos de detenção. A estratégia, todavia, começou antes da Junta assumir o poder. Em 1973, grupos paramilitares já estavam em diálogo com o Estado para eliminar a subversão, como é o caso da Aliança Anticomunista Argentina ou a *Triple A* (AAA), durante o governo de Isabel Perón. Em 1976, a violência atingiu todos os estratos da sociedade e o "poder desaparecedor" foi institucionalizado implicitamente pelo governo militar.

3. Do local ao global: a construção identitária das mães da Praça de Maio e a denúncia do caso dos desaparecimentos no cenário internacional

Nesse contexto de repressão política e cerceamento das liberdades civis, surgiram as Mães da Praça de Maio ou *Madres de Plaza de Mayo*. Em virtude das frustrantes visitas aos oficiais do governo, representantes eclesiásticos e organismos de direitos humanos, em 30 de abril de 1977, mães de filhas e filhos desaparecidos

encontraram-se pela primeira vez na Praça de Maio (*Plaza de Mayo*) em Buenos Aires, capital da Argentina (NAVARRO, 2001).

As *Madres*, em sua maioria, eram donas de casa de meia-idade, parte da classe média operária, das quais poucas terminaram os estudos secundários ou tiveram contato na política. Sentadas nos bancos da praça, essas mulheres preenchiam solicitações de entrevistas com o governo. Com o passar do tempo, as mães passaram a identificar-se enquanto grupo e a autointitular-se como as Mães da Praça de Maio (BOUVARD, 1994; NAVARRO, 2001).

Para entender como mulheres comuns, com pouco ou quase nenhum envolvimento na política ocuparam as ruas em plena ditadura, observa-se o processo de construção de suas identidades e ações coletivas. Por esse ângulo, as *Madres* interpretavam a sua realidade enquanto mães que, afastadas de seus filhos, descobriram em suas histórias a fonte de resistência necessária para combater a Junta Militar com o uso de táticas particulares. Assim posto, o conceito de identidade coletiva de Melucci (2001, 2004) auxilia a ver que as interações compartilhadas das *Madres* externalizavam a preocupação do grupo com suas ações nos campos de oportunidades e constrangimentos. As ações são, pois, processos de negociações construídas por relações em disputa que se repetem entre os indivíduos (ou grupos, no caso das *Madres*) (MELUCCI, 2004).

A maternidade serve para observar a construção identitária das *Madres*. Antes da institucionalização do grupo, cada mãe procurava individualmente pelos filhos desaparecidos. Todavia, com o passar do tempo, perceberam que para enfrentar a Junta Militar na descoberta da verdade, deveriam unir-se. A maternidade expressou a sua força e passou a incorporar a identidade das *Madres* não como um fato isolado, individual, mas compartilhado ao reconhecê-la como uma maternidade socializada e política, onde "[...] cada *Madre* não era mais a mãe de apenas uma pessoa desaparecida; ao contrário, cada *Madre* representava o universo de todas as mães de crianças desaparecidas, incluindo aquelas mulheres que nunca se tornaram ativistas (BOSCO, 2001, p. 311, tradução nossa).

Não obstante, a maternidade enquanto elemento identitário das *Madres* não foi estática; moldava-se conforme o contexto e as necessidades. Num primeiro estágio, a imagem maternal de compaixão, sabedoria, carinho e cuidado facilitaram a ocupação dos espaços públicos ao alinhar-se às expectativas sociais que uma

mãe deveria seguir. De parte do governo, não havia inicialmente grandes represálias. Contudo, a população em geral agia com certo descaso perante as reivindicações da *Madres*: para além do apoio civil, parte da sociedade argentina duvidava que seus filhos fossem de fato inocentes, numa clara declaração que os desaparecimentos eram consequência da "subversão". Fez-se necessário adotar uma posição mais assertiva enquanto mães na cena pública, equilibrando-se a dupla jornada de donas de casa e ativistas de direitos humanos (BOUVARD, 1994).

Localizada em frente ao palácio presidencial, a Praça de Maio tornou-se um lugar de interações, disputas, negociações e oposições políticas para as *Madres*. Nela, às 15:30 das quintas-feiras, elas reuniam-se para compartilhar informações sobre seus filhos desaparecidos. Marchar às quintas-feiras era estratégico, posto que a circulação de pessoas nos sábados era baixa e a sexta-feira era vista como um dia de azar por algumas delas (BOMBAL, 1992).

O propósito inicial das *Madres* não era realizar demonstrações públicas, mas funcionaram assim quando a polícia começou a ameaçá-las. Na Praça, sentavam-se nos bancos ou ficavam em grupos para trocar informações ou discutir os nomes de mulheres que poderiam aderir à causa. Num desses encontros, foram notificadas pelos policiais que não poderiam ficar em grupos. Contudo, não era proibida a circulação ao redor da Praça, momento no qual as *Madres* somaram-se num ato de marcha local de trinta minutos no sentido antihorário em torno da pirâmide da praça, constituindo seu novo espaço político. A ação de circular carregava a simbologia de ir de encontro às ordens policiais e, na Praça de Maio, demonstrar a persistência política das *Madres*, as quais unidas, registravam simbolicamente a dúvida do paradeiro dos desaparecidos (BOMBAL, 1992; BOUVARD, 1994; NAVARRO, 2001).

Para ilustrar como as *Madres* romperam com o silêncio dos desaparecidos na sociedade argentina e enfrentaram a Junta Militar, parte-se da teoria dos repertórios de confronto político, para a qual as pessoas reivindicam algo coletivamente a outras pessoas, cujos interesses seriam afetados se tais reivindicações fossem atendidas (McADAM et. al, 2009). As reivindicações vão desde pedidos, súplicas, ataques físicos, petições, palavras de ordem[2] e

[2] As palavras de ordem das *Madres* surgiram para chamar a atenção da população, como "Aparição com Vida" num protesto à Junta Militar, aos grupos políticos e organismos de direitos humanos que persistiam em dizer que os desaparecidos estavam mortos. Em 1983, ao final da ditadura, nas

manifestações. Logo, para que haja confronto, deve haver uma mobilização que crie meios e capacidades para a interação coletiva.

Os repertórios representam as ações dos movimentos sociais, constituídos por práticas alternativas ao longo da história visando reivindicar um propósito num embate de ideias inovadoras com seus opositores (McADAM et al., 2009). Ao ocuparem os espaços públicos, as *Madres* desenvolveram amplos repertórios de confronto político, mas nem sempre com a mesma intensidade positiva e chamativa para a população, sendo necessária a modificação de suas táticas. Os confrontos políticos, localizados culturalmente e socialmente nos indivíduos, não surgem de maneira isolada. Para Tarrow (2011, p. 16, tradução nossa), o confronto político surge "[...] em resposta às mudanças nas oportunidades políticas e ameaças, quando os participantes percebem e respondem a uma variedade de incentivos: materiais e ideológicos, partidários e baseados em grupos, de longa data ou episódicos".

4. *Las locas no cenário internacional: a denúncia para além das fronteiras nacionais*

Em 1977, a conjuntura na Argentina era de extrema repressão e perseguição política. Como demonstrado, as *Madres* não eram mais senhoras comuns que caminhavam pela Praça de Maio, e sim, obstáculos do governo militar a serem derrubados. Perseguidas, ameaçadas psicologicamente e fisicamente pela Junta Militar, decidiram procurar outro público além da sociedade argentina para expor o caso dos desaparecidos: o exterior.

A Praça de Maio impulsionou as *Madres* como um trampolim ao cenário internacional. Parecia que por todos os lados estavam encurraladas: as barreiras criadas pela burocracia estatal ao acesso de seus direitos civis e jurídicos e a indiferença da Junta Militar, aliada a determinados setores sociais, negava envolvimento com o caso dos desaparecidos, taxando-as de loucas. Outra opção para obterem respaldo às suas respostas sobre o paradeiro dos desaparecidos,

discussões sobre a responsabilidade pelos crimes cometidos, o grupo utilizou a frase “Julgamento e Castigo para Todos os Culpados” (BOUVARD, 1994).

além de criar novas oportunidades de denúncia, localizava-se nos canais internacionais.

O caso mais comum para analisar o ativismo transnacional refere-se aos atores transnacionais, guiados por princípios morais na promoção do bem comum. A atuação das *Madres* se encaixa nessa categoria ao direcionarem o horizonte de sua denúncia ao âmbito internacional e terem estabelecido laços com atores, movimentos e organismos internacionais. Em suma, os ativistas transnacionais são

> [...] indivíduos ou grupos que mobilizam domesticamente e internacionalmente recursos e oportunidades para avançar em suas reivindicações em nome de atores externos, contra oponentes externos, ou em favor de objetivos que possuem em comum com aliados transnacionais (TARROW, 2005, p. 43, tradução nossa).

Os ativistas transnacionais, enquanto grupos guiados por princípios morais, buscam "[...] mover informações estrategicamente para ajudar a criar novos problemas e categorias para persuadir, pressionar e ganhar influência perante organizações e governos muito mais poderosos" (KECK; SIKKINK, 1998, p. 2, tradução nossa). A partir disso, formam-se as redes transnacionais de advocacia que vão ao encontro das redes formadas pelas *Madres* nacionalmente e internacionalmente. Essas redes são "[...] formas de organização caracterizadas por modelos voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca [...]"(KECK; SIKKINK, 1999, p. 91, tradução nossa), que defendem a "[...] promoção de causas, ideias, princípios e normas, que regularmente envolvem indivíduos defendendo mudanças políticas que não podem ser facilmente relacionadas aos seus 'interesses' [...]" (KECK; SIKKINK, 1999, p. 91, tradução nossa).

4.1 Legitimar e consolidar a ação coletiva: o uso de *framings*

Os movimentos, em sua ação coletiva, enquadram os confrontos políticos. Uma das maneiras de mover estrategicamente informações ocorre pelo enquadramento ou *framing*. Para Keck e Sikkink (1998), o *framing* é compreendido como o uso estratégico de informações por atores, redes transnacionais de advocacia e demais grupos de pessoas para chamar a atenção do público-alvo e persuadi-lo de que a estratégia utilizada é eficaz, estimulando outras pessoas a

tomarem uma atitude. No caso dos ativistas, há a identificação de um problema que deve ser explicado de forma tal que, as causas defendidas pelos grupos sejam convincentes ao ponto de serem a causa de outros atores.

No caso das *Madres*, destaca-se o enquadramento das emoções. Por meio da maternidade e dos lenços na cabeça usados de forma político-tática, as *Madres* conseguiram realinhar seus sentimentos de raiva, tristeza, solidão e luto para chamar a atenção da sociedade argentina e de atores internacionais. Segundo Jasper (1997), as emoções constroem as ideias, os interesses e as identidades dos ativistas. Ao contrário do que alguns cientistas sociais pensam, as emoções não são opostas à racionalidade, e sim, parte da ação racional. As emoções não são apenas sensações corporais, são igualmente fruto de construções sociais e "sentidas" de determinada maneira. Berbrier (1998) aponta que os objetivos dos atores podem ser enquadrados ao lado de seus sentimentos, potencializando a sua ação coletiva ao passo que esses mesmos sentimentos estão localizados numa determinada cultura em determinado tempo e espaço.

4.2 A pressão internacional como estratégia de denúncia: o efeito bumerangue

Como as *Madres* ultrapassaram as fronteiras geográficas para denunciar transnacionalmente as violações de direitos humanos na Argentina? No trabalho de Keck e Sikkink (1998), as autoras buscam compreender de que maneira atores e grupos em situações de repressão estatal recorrem a atores e outros canais internacionais para pressionar seu Estado, como visto durante a vigência da Junta Militar na Argentina.

O modelo teórico criado pelas autoras chama-se *the boomerang effect* ou efeito bumerangue: quando não se pode recorrer ao Estado – ou seja, os canais de relação Estado-atores domésticos encontram-se bloqueados –, os atores e grupos nacionais apelam para outros Estados, atores estatais e não-estatais fora de suas fronteiras nacionais para que se pressione o Estado repressor desde fora, visando a promoção de seus objetivos políticos. O efeito bumerangue alinha-se ao caso das *Madres*. Quando elas perceberam que a Junta Militar não daria respostas sobre os desaparecidos, e sim, criaria diversos empecilhos para deslegitimar suas demandas,

decidiram lançar-se ao exterior. Nesse sentido, os movimentos ou as redes transnacionais de advocacia, para alcançarem seus objetivos, podem pressionar, persuadir e tornar públicos seus valores através de quatro estratégias:

a) política de informação – gerar informação para alcançar o maior impacto possível. As *Madres* articularam-se nacionalmente e internacionalmente, ora pela ramificação de seu movimento em outras cidades ao trocarem informações com outras *Madres*, além do contato com ex-presos/desaparecidos e seus familiares ora por testemunhos, ora em suas viagens à Europa, EUA e Organizações Internacionais (OIs) (BOUVARD, 1994; BOSCO, 2001);

b) política simbólica – convencer o público sobre a importância das questões levantadas pelo grupo com símbolos, ações ou histórias. O *framing* das emoções representa a carga simbólica utilizada pelas *Madres* para chamar atenção de maneira imagética, como o uso das fraldas na cabeça e as marchas na Praça de Maio;

c) política de influência – é a construção de laços com atores relevantes, aumentando-se a arena de atuação do grupo em locais mais difíceis de ganhar influência. Para influenciar e introduzir a temática dos desaparecidos na agenda internacional, as *Madres* contaram com o apoio de representantes diplomáticos da Europa, dos EUA e de OIs (BOUVARD, 1994);

d) política de responsabilização – demandar respostas às questões dos grupos, visando que governos e outros atores mudem suas posições ou políticas. Em 1976 e 1977, embaixadores argentinos na Europa e nos EUA foram solicitados a prestar esclarecimentos sobre a situação dos desaparecidos (BOUVARD, 1994).

O ativismo das *Madres* transnacionalizou-se desde o nacional e estabeleceu laços com redes locais, internacionais e transnacionais. Nesse aspecto, alguns eventos foram notórios para criar espaços estratégicos de suas ações à comunidade internacional. Dentre esses episódios esteve a visita da Anistia Internacional em 1976; a Copa do Mundo em 1978, onde a mídia estrangeira e os jogadores das seleções internacionais puderam acompanhar os protestos das *Madres* na Praça de Maio e serem informados da existência da Escola de Mecânica da Armada, o maior centro de detenção da Argentina (DIAS, 2015; FIGUEIREDO, 2016); a visita em 1979 da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) pela Organização dos Estados Americanos (OEA), ocasião que permitiu que grupos e movimentos de

direitos humanos (como as *Madres*) chamassem atenção nacional e internacional para a gravidade das violações de direitos humanos orquestradas pela Junta Militar (BARTOLOMEI; WEISSBRODT, 1991; NAVARRO, 2001); e a própria Guerra das Malvinas em 1982, durante a qual as *Madres* afirmavam que as ilhas eram argentinas, como também eram os desaparecidos num forte apoio às próprias *Madres* de soldados na guerra, dando continuidade na busca pela verdade e pelos responsáveis dos desaparecidos.

A partir desses exemplos, observa-se que as *Madres* desafiaram a Junta Militar não apenas nacionalmente, mas também internacionalmente. Com o passar do tempo, aprimoraram suas táticas políticas e simbólicas na denúncia do casos dos desaparecidos e receberam convites para participar em conferências de direitos humanos pelo mundo (BOUVARD, 1994). Dado esse panorama, analisa-se a seguir a relação das *Madres* com a Embaixada dos EUA em Buenos Aires.

5. A década de 1970 e o surgimento de um regime internacional de direitos humanos

A década de 1970 foi um marco para os direitos humanos na agenda internacional, na qual diversos instrumentos jurídicos internacionais foram assinados pelos Estados em busca de um maior controle e responsabilização pelas violações de direitos humanos. Entretanto, foi no pós-II GM que a trajetória à construção e consolidação de uma agenda de direitos humanos mais assertiva começou. Novos mecanismos internacionais foram criados para que os Estados cumprissem e exigissem que seus pares respeitassem os tratados internacionais por meio de um regime internacional de direitos humanos (SIMMONS, 2009; DONNELLY; 2013).

Os regimes são o produto de diversas interações entre os Estados e, para alguns autores, inclusive relações com atores estatais e não-estatais. Os regimes são construções humanas, ou seja, não existem ou não possuem significado desconectados dos comportamentos dos indivíduos. Logo, os regimes pertencem aos sistemas sociais ao invés de sistemas naturais (KRASNER, 1983; YOUNG, 1983).

Conforme Krasner (1983), regimes internacionais são definidos como “princípios, normas, regras e procedimentos de tomada decisória dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área temática" (KRASNER, 1983, p. 1, tradução nossa). Para Young (1983), os regimes representam instituições, estruturas sociais que guiam as ações dos Estados interessados em determinadas atividades. Os regimes são a expressão de diversos comportamentos de vários indivíduos ou grupos, concebidos como “uma resposta a problemas de coordenação ou situações em que a busca de interesses definidos em termos individuais limitados, caracteristicamente leva a resultados socialmente indesejáveis” (YOUNG, 1983, p. 97, tradução nossa). Por fim, Keohane (1983) afirma que os regimes surgem segundo dois processos: a imposição de restrições e a tomada decisória. As restrições referem-se não apenas aos fatores do ambiente, e sim, às restrições impostas por atores poderosos, responsáveis por influenciar na tomada decisória dos outros atores envolvidos. A tomada decisória levará em conta as relações de poder entre os mais poderosos e menos poderosos, constituindo, assim, os regimes internacionais.

Os regimes internacionais de direitos humanos garantiram um consenso mínimo comportamental acerca do que é direito humano, na espera de que os Estados cumpram com os tratados internacionais. Após a II GM, líderes mundiais e atores não-estatais uniram-se para estruturar diversos arranjos de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e não-discriminatórios com o objetivo de transformá-los em acordos juridicamente vinculantes (SIMMONS, 2009). Para Donnelly (2013), a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e demais convenções internacionais de direitos humanos são mecanismos que fornecem as normas ao regime internacional de direitos humanos, um sistema de regras e procedimentos de implementação centralizado na Organização das Nações Unidas (ONU). O regime de direitos humanos tem o objetivo de solucionar problemas de ações estatais mal reguladas ou insuficientemente coordenadas. Contudo, como outros tratados internacionais, é limitado pela dificuldade de ser respeitado pelos Estado dada a anarquia do sistema internacional (DONNELLY, 2013). Consoante Simmons (2009), a aplicação do regime internacional de direitos humanos na Guerra Fria não foi prioritária. No início do período, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas

Soviéticas (URSS) utilizaram os direitos humanos estrategicamente para, muitas vezes, manter o poder sobre suas áreas de influência.

Nas décadas de 1950 e 1960, os direitos humanos apenas eram matéria de política externa nos EUA para combater o maior dos problemas: o comunismo. A situação piorou quando Fidel Castro tomou o poder em Cuba, tornando as perspectivas de uma política externa voltada aos direitos humanos ainda mais distantes de um regime de direitos humanos. Na década de 1970, a hegemonia dos EUA decaiu, o que refletiu em sua capacidade de exercer influência em determinadas regiões do globo. Com os escândalos de violações de direitos humanos na Guerra do Vietnã (1955-1975) e os primeiros relatos de abusos dos governos militares na América Latina, o Congresso dos EUA iniciou uma política externa mais alinhada ao regime de direitos humanos (DALENOGARE NETO, 2016).

Segundo Schmidli (2013), a tentativa de institucionalizar os direitos humanos como parte integrante de sua política externa começou no início da década de 1970. Lobistas e pessoal engajado em Washington e membros do Congresso simpáticos à causa propuseram uma política contrária à antiga visão anticomunista que até então guiava as diretrizes do país na Guerra Fria. Um dos responsáveis pela institucionalização dos direitos humanos na política externa dos EUA foi Donald M. Fraser. Fraser era membro da Câmara dos Representantes (1963-1979), e em 1973, iniciou seu trabalho pró-direitos humanos ao demandar a liderança dos EUA na questão. Ele propôs a criação de um Departamento de Direitos Humanos, tanto como a elaboração de relatórios periódicos sobre cada país e que a ajuda externa dos EUA considerasse o peso dos direitos humanos em sua análise.

Em 1973, o *Foreign Assistance Act* (Ato de Ajuda Externa, tradução livre) buscava garantir aos direitos humanos maior notoriedade no Congresso. Caso os direitos humanos fossem violados em determinado país, os EUA poderiam modificar as suas relações exteriores com esse, visto que "[...] o presidente deve negar qualquer ajuda econômica ou militar para o governo de qualquer estado estrangeiro que pratica a internação ou encarceramento de seus cidadãos por causas políticas" (SCHMIDLI, 2013, p. 63, tradução nossa).

Um dos grandes opositores à guinada aos direitos humanos foi o Secretário de Estado Henry Kissinger, com o argumento de que se tratava de uma visão

particularista e ideológica, desviada dos interesses geopolíticos e estratégicos do país (SCHMIDLI, 2016). Ele descartava a possibilidade de integrar os direitos humanos na política externa; e para preservar os interesses nacionais, recusava-se a cortar a ajuda econômica por causa de violações de direitos humanos.

Apesar das atitudes beligerantes dos EUA e da URSS no início da Guerra Fria, os escândalos políticos e de direitos humanos possibilitaram que, na década de 1970, os EUA discutissem os direitos humanos em sua agenda de política externa. Ao estreitar seu vínculo com os direitos humanos, o país enquadrou governos estrangeiros a se submeterem a melhorias nas violações de direitos humanos, como uma condicionante a outros objetivos: acordos financeiros e empréstimos econômicos internacionais, por exemplo (SIMMONS, 2009).

A pressão dos EUA na década de 1970, acelerou e diversificou a agenda de direitos humanos. A ampliação da agenda deveu-se também aos movimentos sociais que questionaram as declarações estatais e denunciaram as violações de direitos humanos. A soberania como instrumento de defesa dos Estados sobre acusações foi criticada, pois se recordava a importância do compromisso e do respeito para com os tratados internacionais (SIMMONS, 2009).

6. A relação entre as mães da Praça de Maio e a embaixada dos EUA em Buenos Aires

Aqui, o objetivo é verificar como as estratégicas transnacionais das *Madres* foram articuladas para chamar a atenção dos EUA pela sua Embaixada em Buenos Aires ao caso dos desaparecidos. Nesse período, os EUA estiveram sob os governos de Jimmy Carter (1977-1981) e Ronald Reagan (1981-1983)[3], os quais servem para examinar a responsividade de suas políticas externas de direitos humanos às estratégias transnacionais das *Madres* na denúncia do caso dos desaparecidos.

[3] De fato, o governo de Reagan durou até 1989. As relações diplomáticas com a Argentina após 1983 inserem-se num novo período de democracia no país que não engloba o recorte temporal deste trabalho até final da candidatura de Reagan.

6.1 Jimmy Carter em: promessas, avanços e recuos da política externa

James Earl “Jimmy” Carter (1977-1981) propunha uma política externa voltada aos direitos humanos, cuja preocupação também visava melhorar as relações governamentais com grupos e movimentos de direitos humanos tendo em conta o passado dos EUA, pois o país tinha apoiado a instauração de governos militares na América Latina e violado direitos humanos na Guerra do Vietnã, por exemplo. Esses grupos exigiam do governo o reconhecimento desses erros para que a política de direitos humanos fosse realmente concreta, não apenas presente em discursos.

Contudo, no início de 1977, não estava claro como os direitos humanos seriam implementados na política externa dos EUA (SKIDMORE, 1994). Dentre os encarregados na institucionalização da política externa de direitos humanos estava Patricia Derian, designada Coordenadora do Departamento de Estado para Direitos Humanos e Assuntos Humanitários. Quando esteve na Embaixada dos EUA em Buenos Aires, os horríveis depoimentos que recolheu fizeram com que trabalhasse de maneira ainda mais incisiva para, pelo seu poder e influência, redefinir a relação dos EUA com a Argentina. Iniciou-se um processo de denúncia pública da violência cometida pela Junta Militar e bloqueio da assistência econômico-militar dos EUA ao país pela emenda Humphrey-Kennedy de 1978 (SCHMIDLI, 2013).

A redução da ajuda econômica dos EUA à Argentina por causa de violações de direitos humanos teria enfurecido a Junta Militar. Os cortes de Carter não eram somente por uma questão de direitos humanos, mas que também representavam uma queda na importância da Argentina na política externa dos EUA:

> Funcionários do governo estão feridos e ainda avaliam a decepção. Eles se sentem desiludidos pela repercussão de nossa ação. A sua reação é moldada pela convicção de que em luta pela sua própria sobrevivência, eles também têm defendido os valores ocidentais – e, coincidentemente, os interesses dos EUA. [...] Embora não tenham pedido ajuda material dos EUA para lidar com o problema do terrorismo, eles sentem que merecem nosso apoio moral e não este golpe cruel, visto que pensavam sermos um poder amigável (DoS, 1977b, tradução nossa).

Derian construiu vínculos com as *Madres*, sendo a principal articuladora entre a política externa dos EUA e os movimentos de direitos humanos da Argentina. A *Madre* Alicia Moreau de Justo relatou à Derian que a situação na Argentina era bárbara e necessitavam de ajuda externa, principalmente dos EUA. Diversas

pessoas recorreram à Derian para lhe contar as suas histórias e mostrar que as petições de *habeas corpus* estavam sendo arquivadas pela Junta (SCHMIDLI, 2013).

As *Madres*, ao reunirem-se na Embaixada, construíram e estabeleceram laços com os diplomatas estadunidenses. Numa dessas ocasiões, em janeiro de 1977, é evidente o uso pelo grupo de um dos objetivos das redes transnacionais de advocacia: a política de influência. Ao testemunharem sobre a situação na Argentina, elas advertiam aos EUA da necessidade de constranger a Junta Militar. A Embaixada demonstrou a pressão da administração Carter para a questão de direitos humanos e como a Junta preocupava-se com a sua imagem: a pressão externa de cortes na ajuda militar dos EUA pela emenda Humphrey-Kennedy auxiliaria a pressão interna para melhorar a situação de direitos humanos na Argentina (DoS, 1977a).

Nessa reunião, as *Madres* María Adela Gard de Antokoletz, Maria del Rosario de Cerruti e Juana de Pargament ressaltaram que não pediam que seus filhos fossem soltos, apenas saber onde estavam e se tinham recebido o devido processo legal. A Embaixada questionou se os EUA estariam ajudando na questão; elas responderam que “Sim. Mas gostaríamos de ver ainda um pouco mais de pressão, embora não necessariamente sanções contra o governo argentino. O governo americano é a única esperança que temos” (DoS, 1977a, p. 5, tradução nossa).

Embora as *Madres* não solicitassem exatamente sanções contra o governo argentino, o embaixador Fernando E. Rondon dos EUA enviou uma carta à Robert C. Hill, embaixador em Buenos Aires. Rondon disse que a administração de Carter acompanhava o desaparecimento da filha de Alicia Moreau de Justo e que esse caso e de outros desaparecidos expressavam ainda mais a necessidade de sanções econômicas à Argentina pelos EUA (DoS, 1977c). A Embaixada enviou um documento ao Grupo de Trabalho do Ministério de Relações Exteriores e Culto da Argentina, solicitando informações sobre as pessoas desaparecidas, dentre elas o filho de Antokoletz, Daniel Antokoletz, também desaparecido (DoS, 1977d).

A insatisfação da Junta Militar com os EUA ilustra a preocupação do governo argentino com o impacto do ativismo das *Madres*. A necessidade de ter que responder negativamente ou positivamente às acusações do grupo constrangia à

Argentina por infringir as regras do regime internacional de direitos humanos que se consolidava no período. Em sua defesa, contestava-se a ingerência dos EUA por ferir a sua soberania nacional, quando a Junta combatia o terrorismo em nome do "mal comunista".

A falta de consenso em como os EUA deveriam lidar com os direitos humanos impediram que houvesse uma concepção clara da política a ser exercida durante a metade de 1977 (SCHMIDLI, 2013). Segundo Skidmore (1993), os principais obstáculos de Carter não eram internacionais, e sim, nacionais: a baixa legitimidade e a baixa confiança no âmbito doméstico dificultavam a institucionalização de uma política externa para os direitos humanos. As pressões domésticas respondiam às pressões internacionais, mas reduziam a margem de manobra política de Carter, além de ter que encarar o problema de ajustar a queda da hegemonia dos EUA. As dificuldades estruturais da política internacional, somadas à pressão no Congresso, tornaram a política externa de Carter próxima da ala conservadora, afastando-o de seus objetivos iniciais de se alinhar ao regime internacional de direitos humanos da época e de institucionalizar nos EUA uma política externa para os direitos humanos.

Apesar das primeiras marchas das *Madres* terem sido relativamente calmas, o papel maternal garantiu por pouco tempo a segurança do grupo. No começo de 1979, o grupo tentou realizar novas marchas, mas logo em janeiro a polícia fechou a Praça de Maio, impedindo que elas ocupassem o local (DoS, 1979a). A situação fez com que pensassem em alternativas para seus protestos: ao invés de caminharem em silêncio, andaram duas quadras da Praça entoando o hino nacional e, em intervalos, perguntavam onde estavam seus filhos. Essas ações policiais e outras ameaças físicas preocupavam a Embaixada pela segurança das *Madres* (DoS, 1979b, 1979c).

Mesmo quando a força física dos policiais não era utilizada contra o grupo, elas eram presas. Numa das marchas, 43 *Madres* foram detidas e colocadas na mesma cela que se encontrava o corpo de uma vítima de acidente de moto. Oito delas pediram ajuda à Castro para que as soltassem. Segundo a Embaixada, além das prisões, a Junta Militar teria instaurado uma nova tática de usar "provocadores" nas marchas para causar medo ao grupo (DoS, 1978i). Após conseguirem a libertação das companheiras, foram avisadas pela polícia que se fossem presas

novamente, ficariam encarceradas por 30 dias (DoS, 1979d). As intimidações do governo continuaram nos anos seguintes. Para a Embaixada, as prisões maculavam a imagem internacional do governo, pois os militares contrários às medidas da Junta Militar – como o general Albano Harguindeguy, Ministro do Interior – queriam prejudicar as relações do país com um de seus principais parceiros, os EUA. Um dos alvos dos militares dissidentes era Viola, o qual foi advertido a frear as atividades da liberalização democrática em meados de 1981 (DoS, 1981a, 1981b).

Numa carta ao General Videla, as Madres solicitaram uma audiência com o presidente. Mesmo descrentes que o mesmo não aceitaria, apelaram ao sentimentalismo e à maternidade ao ressaltar as qualidades do General: "[...] confiamos em sua honestidade e no filho que existe em você" (DoS, 1977f). A tática revela as estratégias iniciais em relação à maternidade, ao usarem seus papéis sociais de forma política: o cuidado e a atenção para com seus filhos deveria chamar a atenção de Videla, pois, o mesmo também era filho de uma mãe que sofreria por ele. Ainda em setembro, Carter encontrou-se com Videla e informou-o que os EUA receberam um documento de sua Embaixada em Buenos Aires com 3 mil nomes de pessoas detidas ou desaparecidas recolhidos pelas *Madres* (DoS, 1977h).

Em novembro, as *Madres* pediram ao embaixador Raúl Castro uma reunião. O grupo demonstrava a sua confiança nos EUA para auxiliá-las na busca por seus filhos: "Por tudo isso, estamos confiantes de que nossa esperança não vai se decepcionar com o interesse dos Estados Unidos para apoiar os direitos humanos na Argentina" (DoS, 1977i, tradução nossa). A expectativa das *Madres* colocada sobre os EUA condiz com as relações estabelecidas com o corpo diplomático do país e com o comprometimento de Carter para com os direitos humanos. Ao pressionar a Embaixada, as *Madres* utilizavam outra estratégia das redes transnacionais de advocacia: a política de responsabilização, na qual são demandadas respostas sobre o destino dos desaparecidos não apenas para a Junta Militar, mas para os atores internacionais que se comprometeram em respeitar as normas internacionais de direitos humanos e apoiar o grupo.

No dia 8 de dezembro de 1977, o desaparecimento de 12 membros das *Madres* e duas freiras francesas (Alicia Doman e Renee Duguet) foi a faísca para o início da queda da imagem internacional da Junta Militar como isenta de responsabilidade sobre as violações de direitos humanos. O caso também

possibilitou novas estratégias de denúncia das *Madres* com a ajuda internacional. O objetivo do encontro do grupo era reunir dinheiro para publicar outro anúncio nos jornais da Argentina. Derian, preocupada, avisou à Embaixada de que o caso apareceu no *New York Times*, um dos maiores jornais dos EUA (DoS, 1977d).

Noutra ocasião, a responsabilidade dos EUA foi recordada pelas *Madres* quando solicitaram à Embaixada maior pressão sobre a Junta Militar a fim de divulgar informações sobre os prisioneiros. Elas ainda questionaram se a venda de um avião militar à Argentina significava uma mudança na política externa de Carter para direitos humanos. Castro respondeu que a venda já estava negociada há tempo e não deveria ser vista como um empecilho aos direitos humanos. As *Madres* perguntaram também se a Embaixada tinha informações sobre duas freiras desaparecidas e outras pessoas, mas Castro afirmou negativamente (DoS, 1978e). Esses eventos demonstram a reivindicação das Madres sobre o apoio que teria sido concedido ao grupo pelos EUA por funcionários como Derian e Tex Harris, demonstrando estarem cientes das decisões em Washington.

Um dia após a conversa com o membro sênior do governo, as Forças Armadas declararam que os responsáveis pelos desaparecimentos das *Madres* eram o grupo Montoneros. As *Madres* entraram em contato com as Embaixadas dos EUA e da França em dezembro, questionando a veracidade das informações e exigindo pressão diplomática contra a Junta Militar para que as pessoas fossem encontradas. A Junta, em resposta às pressões diplomáticas e midiáticas, disse que o governo não estava envolvido no caso (DoS, 1977o). A Embaixada francesa recebeu uma carta dos Montoneros com fotos das freiras e cartas assinadas por elas. Apesar dos documentos, as *Madres* pediram à Embaixada dos EUA que continuasse a pressionar a Junta. Segundo Castro, as *Madres*

> Alegaram que a pressão internacional dos EUA e da França era a única esperança para a libertação de seus parentes. Elas disseram que o documento dos Montoneros era uma invenção. Os membros das famílias discutiram que todos os eventos sustentam uma operação das Forças de Segurança. As dez pessoas levadas na Igreja da Santa Cruz, em 8 de dezembro, foram sequestradas por seis carros cheios de homens armados vestidos com roupas de civis (DoS, 1977o, p. 4-5, tradução nosso).

A negação da Junta Militar de estar envolvida nos desaparecimentos e a sua acusação sobre os Montoneros e a afirmação das *Madres* de que os responsáveis eram realmente os militares argentinos, reafirma a dificuldade que elas tinham em

legitimar sua luta. Conforme os telegramas da Embaixada, houve um constrangimento internacional dos militares ao serem contrariados pelas *Madres* e da pressão de outros países que demandavam mais informações sobre o caso. Saltou aos olhos dos EUA e da comunidade internacional o nível de deterioração dos direitos humanos no país.

As informações que chegavam em Washington propiciaram novas sanções econômicas à Argentina, o que para Derian significou redirecionar a atenção internacional sobre a Junta Militar e conseguir concessões no âmbito dos direitos humanos nesse processo. Com a medida Humphrey-Kennedy, a ajuda securitária e militar dos EUA ao país terminaria dia 30 de setembro de 1978 devido às contínuas violações de direitos humanos e restrições das liberdades civis pautadas numa política securitária, mesmo sem a suposta ameaça terrorista. Na visão da Embaixada, a Junta Militar estaria mais preocupada com a eliminação da subversão do que manter boas relações com os EUA (DoS, 1978a).

Outro embaixador dos EUA que visitou a Argentina foi David D. Newsom. Em 1978, ao se reunir com as Madres Hebe de Bonafini e Juana de Pargament, informou que existiam duas preocupações dos EUA: os desaparecidos e os detidos. Seu objetivo era recolher as impressões dos grupos de direitos humanos e saber como os EUA poderiam ser úteis. Na reunião, Pargament salientou que estavam esgotadas as possibilidades para se obter informações sobre os desaparecidos e que poucos reapareciam. Ou seja, o efeito bumerangue era aparente nesse estágio da ditadura. Dentre as instituições nacionais que dificultavam a obtenção de informações estava o Ministério do Interior que negava saber do paradeiro dos desaparecidos, incluindo-se a polícia e as Forças Militares. Bonafini, segundo um relatório não-oficial sobre a situação dos presos, disse que eles quase não usavam roupas e tomavam banho; ficaram patentes os roubos de bebês recém-nascidos pelos militares; o medo das famílias em denunciar; a auto-censura dos meios de comunicação; e a dificuldade de acesso à informação aos grupos de direitos humanos nas localidades do interior do país. Ademais, cerca de 7 mil estudantes teriam desaparecido em La Plata, capital da província de Buenos Aires (DoS, 1978f).

Em consideração às colocações das *Madres*, o embaixador Newsom frisou que a atuação individual dos EUA não seria capaz de solucionar a crise de direitos humanos na Argentina. Os EUA encorajavam governos a convidarem OIs – como a

CIDH – para realizar visitas nos países. Ao final, salientou que o Congresso dos EUA estava ciente de suas preocupações e que elas deveriam manter contato com a Embaixada (DoS, 1978g), que notou a dificuldade em obter novas informações:

> Nem a Embaixada nem o Grupo de Trabalho do Ministério Exterior, nem mesmo os serviços de segurança, com exceção dos quais mantém um prisioneiro, podem acessar os centros de detenção. [...] na realidade, não há como a Embaixada verificar esse caso pelos canais oficiais do Ministério das Relações Exteriores ou do governo da Argentina (DoS, 1978b, p. 2, tradução nossa).

Os esforços de Carter para constranger internacionalmente a imagem da Argentina não diminuíram significativamente o número de desaparecidos. Durante seu primeiro ano de mandato, cerca de 80 por cento dos desaparecimentos no país ocorreram entre 1976 e 1977, com baixa queda numérica no início de 1978. A Argentina parecia sofrer pouco com as pressões dos EUA por possuir outros parceiros econômico-militares, como a Europa Ocidental e Israel (SCHMIDLI, 2013). A suposta independência da Argentina seguia seu projeto de projeção internacional. Consta na Ata 75 de 7 de setembro de 1978 das reuniões da Junta Militar que as relações do país deveriam buscar um papel significativo no âmbito internacional regional; recuperar sua antiga presença e afirmar sua capacidade de expandir a sua cultura (ARGENTINA, 2014a).

A visita da CIDH em 1979 pôde ter renovado as relações EUA-Argentina, mas para as *Madres* o resultado não foi exatamente como o esperado. A queda no número de desaparecidos do relatório demonstrou internacionalmente, por um lado, que a Junta Militar preocupava-se com os direitos humanos, mas os números não representavam fielmente os casos não registrados, tanto como a truculência do governo (SCHMIDLI, 2013). Isso tornou ainda mais difícil para que elas conseguissem informações sobre os desaparecidos, pois a sua luta parecia não ter mais no que se sustentar e as pressões internacionais sobre a Junta para uma política de responsabilização perante as violações de direitos humanos flexibilizaram-se.

Em 12 de setembro de 1979 foi aprovada a Lei 22.068, na qual qualquer pessoa desaparecida entre novembro de 1974 e setembro de 1979 poderia ser declarada como morta. A lei permitia que os militares fossem protegidos de investigações justiciais sobre os desaparecidos (SCHMIDLI, 2013). Preocupadas, as

Madres perguntaram à Embaixada se os EUA tomariam alguma atitude à respeito da lei e relataram a existência de um grande número de prisioneiros em centros clandestinos de detenção e que seus parentes estariam entre eles. Como resposta, foram avisadas que os EUA continuariam a acompanhar a crise de direitos humanos no país (DoS, 1980a; 1980b). Dias após a visita à Embaixada, as Madres enviaram uma carta à Carter, alegando estarem em Washington para se encontrar com a OEA e que gostariam de uma reunião pessoal com o presidente para, segundo Bonafini

> [...] expressar nossos mais profundos agradecimentos por tudo o que os Estados Unidos fizeram espiritualmente e politicamente para defender a causa dos direitos humanos na Argentina e em outros lugares; ações que têm ajudado a nossa busca (sic) e que não teria sido realizada de maneira tão eficaz, fervorosa e sábia se você não tivesse sido presidente dos Estados Unidos. É algo que as mães argentinas nunca esquecerão (DoS, 1980c tradução nossa).

Ao contrário do apoio da Embaixada prometido às *Madres*, a real decisão dos EUA não prezou pelos direitos humanos. Devido às pressões internas sobre Carter, a sua política externa voltou a ser mais semelhante aos governos anteriores: defensiva e expansiva. Ao priorizar as relações econômicas com a Argentina ao invés dos direitos humanos, os EUA tornaram as atividades na Embaixada ainda mais delicadas durante 1979 (SCHMIDLI, 2013). Os direitos humanos, dadas as dificuldades domésticas nos EUA explanadas acima, retornaram à periferia da agenda de política externa do país antes mesmo de Ronald Reagan assumir a presidência.

6.2 . Ronald Reagan e a diplomacia silenciosa: a escalada do retrocesso

Durante a presidência de Ronald W. Reagan (1981-1989), o declínio da estratégia de ajuste de Carter para uma política externa pautada na diplomacia preventiva e nos direitos humanos aumentou. Os direitos humanos, temática que já deixara de ser prioridade nos primeiros anos de sua gestão, foram explicitamente afastados da agenda política de Reagan (SKIDMORE, 1993; SCHMIDLI, 2013).

Segundo Dumbrell (1997), Reagan estava mais inclinado a recuperar o apoio doméstico com políticas voltadas aos assuntos nacionais em vista a legitimar seu governo (desregulamentação do mercado, abertura comercial, aumento nos

gastos bélicos para deter os avanços econômico-militares da URSS e a expansão do comunismo, controlar o terrorismo e exaltar o nacionalismo democrático liberal). O novo Secretário de Estado, Alexander Haig, foi responsável por realinhar a diplomacia preventiva de Carter a uma diplomativa coercitiva: a interdependência não deveria ser vista como um fator limitante aos EUA, e sim, uma oportunidade de expansão mundial da política externa do país (DUMBRELL, 1997).

Os empréstimos econômicos, comerciais e militares na gestão Reagan não eram dependentes do status dos direitos humanos nos países com governos ditatoriais como Carter propôs inicialmente pelo Ato de Ajuda Externa. Ou seja, a restrição de auxílio econômico e militar aos países violadores de direitos humanos não seria um obstáculo às relações bilaterais com os EUA; era, pois, uma clara demonstração de que os direitos humanos não eram mais prioridade da agenda política do governo. Para a Junta Militar, isso significou a possível retomada da inserção da Argentina na política internacional e o reconhecimento da legitimidade do governo. Entretanto, um grande retrocesso aos olhos dos organismos de direitos humanos e às perspectivas das *Madres* em terem o apoio dos EUA.

Mesmo com a notoriedade internacional das *Madres* e o apoio de cerca de 36 membros do Congresso dos EUA, esse capital de política de influência doméstica nos EUA estava em risco devido aos novos direcionamentos da administração de Reagan. Se antes já existiam grandes dificuldades em institucionalizar uma política externa de direitos humanos vislumbrada pelas *Madres* e seus aliados nos EUA (Derian e Tex Harris, por exemplo), os congressistas pró-direitos humanos enfrentaram ainda mais a oposição conservadora (DoS, 1981c).

Em 1981, Hebe de Bonafini e María Antokoletz foram aos EUA para se encontrar com grupos de direitos humanos. Além de relatarem a existência de 40 novos casos de desaparecidos em 1980, pressionaram o governo dos EUA a confirmar se a emenda Humphrey-Kennedy cairia em desuso, mas foram informadas de que as vendas de insumos militares seriam apenas pontuais (DoS, 1981e). Apesar da promessa dos EUA em manter a emenda, a Embaixada notou que as mudanças na área de direitos humanos nos EUA afetavam seu trabalho. Após alguns meses, Reagan articulou com sucesso toda a sua influência política perante congressistas e empresários e fez com que o Congresso dos EUA retirasse os embargos econômicos sobre a Argentina. Em 1981, a política de Carter de votar

contra empréstimos institucionais financeiros internacionais por causa de direitos humanos no país foi extinguida (SCHMIDLI, 2013).

Após chegarem dos EUA, esperançosas de que haveria mudanças substanciais na crise de direitos humanos, as *Madres* foram presas pela Força Aérea argentina, que pegou seus documentos pessoais, lista de desaparecidos e cartas de apoio ao grupo (DoS, 1981f). A Embaixada, após ser informada pelas outras *Madres* sobre a detenção das líderes, encarregou-se de entrar em contato com oficiais do governo argentino para reaver seus itens pessoais, além de solicitar esclarecimentos sobre a ação ostensiva da Força Aérea (DoS, 1981g).

Na Praça de Maio, apesar das represálias dos militares, as marchas retomaram o ritmo lentamente, de forma pacífica e sem acidentes, contando com a presença da Embaixada. O objetivo era obter informações sobre os desaparecidos e libertar os presos políticos, acabar com o Estado de Sítio e julgar os perpretadores. As Malvinas, dentre outros fatores, foi um elemento legitimador da luta pelos direitos humanos dos grupos domésticos. Para as *Madres*, representou um momento de crítica ao governo por uma ação incalculada, onde diversos jovens despreparados morreram pela negligência da Junta Militar (DoS, 1981d; 1981h). Na visão da Embaixada, a derrota da Junta Militar representou uma nova oportunidade para pressionar o Congresso a apoiar os movimentos de direitos humanos argentinos e, novamente, manter o órgão ativo, apesar do cercamento da oposição de Reagan (SCHMIDLI, 2013).

Em março de 1982, as *Madres* Antokoletz e Epelbaum encontraram-se com o Secretário Assistente Enders dos EUA. Elas insistiram que a situação de direitos humanos não tinha melhorado e que os campos clandestinos de detenção ainda existiam. Entretanto, os embaixadores duvidavam que os campos clandestinos ainda existissem, pois diziam possuir outras fontes que não sustentavam o argumento das *Madres* (DoS, 1982a). A reticência da Embaixada não diminuiu a pressão das *Madres* sobre o órgão. Em outro encontro, solicitaram à Embaixada a investigação sobre o envolvimento de Alfredo Astiz na detenção e no desaparecimento de 12 membros do grupo, incluindo as duas freiras francesas em 1977. Astiz teria se infiltrado no grupo alegando ter um irmão desaparecido. Ainda na Guerra das Malvinas, ele estava detido pelas forças da Inglaterra nas Ilhas da Geórgia do Sul; a

situação causava preocupação às *Madres*, pois a guerra teria afastado o apoio dos EUA em investigar o caso dos desaparecidos (DoS, 1982b).

Em 1983, a abertura política e a queda da Junta Militar eram iminentes. Nesse período, as *Madres* realizavam suas maiores marchas. O objetivo era entregar ao governo uma petição com mais de 210 mil assinaturas que pedia informações sobre os desaparecidos. Diversas tentativas foram feitas para entregar o documento, mas eram avisadas que ninguém do governo estava presente para recebê-las (DoS, 1983c). A negligência da Junta Militar em prestar informações claras e precisas sobre os desaparecidos foi repassada pela Embaixada aos congressistas dos EUA. dentre esses Bob Snyder, o qual já havia se encontrado com as *Madres* para ouvir suas críticas sobre a atitude dos EUA. Elas criticaram a baixa divulgação dos EUA sobre a situação de direitos humanos na Argentina, por colocarem as manchetes apenas nas páginas internas dos jornais, enquanto Itália, França, Espanha criticavam as medidas da Junta Militar na capa de seus noticiários (DoS, 1983d).

Por meio da Embaixada, no dia 25 de janeiro de 1983, as *Madres* enviaram uma carta a Tip O'Neill, Presidente da Câmara dos Representantes dos EUA. Elas declararam que as violações de direitos humanos continuavam e o aparato estatal repressivo estava intacto. Pediram que os EUA usassem a legislação internacional para julgar os culpados sobre os casos de desaparecimento forçado de pessoas, pois a Junta não prestava informações e pretendia eximir-se de toda a responsabilidade, tanto como encobrir seus cúmplices. No seguinte trecho fica explícito que, com o passar do tempo, as Madres aprenderam muito com seu ativismo em reuniões com organismos internacionais: "Na realidade, e conforme às normas de direito internacional, o desaparecimento de pessoas é um delito continuado, e como tal, imprescritível e não sujeito a anistia" (DoS, 1983a, p. 2, tradução nossa).

As críticas das *Madres* à conduta dos EUA para com os direitos humanos continuaram. No final de 1983, Bonafini participou de uma reunião com James Thyden, Diretor do Escritório de Direitos Humanos dos EUA. Ela afirmou que os EUA não estavam mais auxiliando o grupo na busca de informações sobre desaparecidos e que doía ver o quão "[...] silenciosa a administração de Reagan estava perante os direitos humanos, particularmente com os desaparecidos na

Argentina" (1983a, p.1, tradução nossa). Bonafini expôs a preocupação das *Madres* de que os EUA não emitiram nenhuma posição sobre a Lei de Anistia (proclamada em 23 de setembro) e que a manutenção de boas relações com a Junta Militar parecia ser mais interessante à Reagan do que promover os direitos humanos na Argentina.

Em relação ao silêncio dos EUA, Thyden disse que a política de direitos humanos da administração de Reagan acreditava numa diplomacia silenciosa ao invés do uso de discursos públicos e que apoiava o retorno da democracia na Argentina. Informou também que, apesar de Reagan não corresponder a todas as demandas das *Madres*, suas preocupações eram consideradas pelos políticos em Washington (DoS, 1983e).

Entende-se que, embora a Embaixada prestasse ajuda às *Madres*, a diplomacia silenciosa de Reagan demonstrou o retorno aos princípios de Kissinger que consideravam os direitos humanos mais uma dentre as várias pautas da agenda dos EUA, tanto como a indiferença do país em realmente institucionalizar uma política externa preocupada com os direitos humanos. O descompasso entre o discurso pró-direitos humanos em Washington, sem tomar reais atitudes sobre as violações de direitos humanos na Argentina, contrastava com o auxílio prestado pela Embaixada em Buenos Aires às *Madres*, limitando as estratégias transnacionais do grupo para conseguir realmente o apoio dos EUA. As viagens para denunciar os novos casos de desaparecidos, a exposição do grupo em diversas notícias internacionais e as marchas de resistência na Praça de Maio – informações acompanhadas pela Embaixada e repassadas ao Congresso –, pareciam não mais causar a pressão internacional sobre a Junta Militar que antes acontecia durante a gestão Carter.

7. Considerações finais

Unidas pela dor, as Mães da Praça de Maio enfrentaram a truculência da ditadura civil-militar argentina em busca de seus filhos desaparecidos. Num contexto hostil, de extrema repressão das liberdades político-civis, mulheres e mães com pouca instrução e/ou envolvimento na política quebraram paradigmas que as

confinavam no âmbito privado de suas casas (BOUVARD, 1994). Contudo, a indiferença do governo militar e da sociedade dificultavam as tentativas dos movimentos de direitos humanos de coletar informações sobre o caso dos desaparecidos. Por isso, as *Madres* viram a necessidade de articular internacionalmente a sua luta e os seus contatos para denunciar ao mundo as atrocidades cometidas pelo governo militar.

Esta pesquisa buscou, dentre os vários contatos internacionais das *Madres*, investigar como elas utilizaram suas estratégias transnacionais para conseguir o apoio dos EUA pela sua Embaixada em Buenos Aires, a fim de obter respostas e informações sobre os desaparecidos.

Entre 1977 e 1978, o envolvimento da Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires com as Madres transpareceu o que seria uma política externa de direitos humanos pelos EUA com a presidência de Jimmy Carter. O órgão empenhou-se em realizar reuniões com grupos de direitos humanos, enviar relatórios sobre a situação dos desaparecidos ao Departamento de Estado dos EUA e, sobretudo, colocar-se à disposição das *Madres*. Contudo, a pressão dos EUA à Argentina com a emenda Humphrey-Kennedy (a qual tornava concessões econômicas, financeiras e militares dependentes do histórico de violações de direitos humanos do país), foi limitada dada a existência de outros parceiros dispostos a colaborar com a Junta Militar (DUMBRELL, 1997; SCHMIDLI, 2013).

Ao final da presidência de Carter (1980 e 1981), nota-se o retorno da gramática dos direitos humanos às margens da política externa dos EUA, dando início num processo contínuo de desestabilização das oportunidades políticas que as *Madres* buscavam no país para encontrar os desaparecidos. Novos acordos internacionais sobre armamentos foram assinados e novos empréstimos econômicos e financeiros foram concedidos à Argentina. A própria opinião pública estadunidense demandava maior envolvimento com questões securitárias e menos com a pauta de direitos humanos. Nesse contexto, as causas internas teriam sido os principais fatores que dificultaram a institucionalização de uma política externa de direitos humanos, dado o baixo capital político que Carter possuía no Congresso (SKIDMORE, 1993; SCHMIDLI, 2013).

A maior parte dos congressistas eleita sob a promoção dos direitos humanos mudou seu posicionamento por causa das novas configurações de suas relações

(retomada das relações com China e Oriente Médio), ademais da escalada hostil da URSS perante o governo Carter. Havia uma dissonância entre as decisões em Washington – aparentemente alheias aos direitos humanos na Argentina – e a Embaixada em Buenos Aires, a qual mantinha seu contato e apoio às *Madres*.

As *Madres* persistiam ao afirmar que a Junta ainda não divulgava informações precisas sobre os desaparecidos. O acolhimento recebido pela Embaixada não parecia exercer a mesma pressão de outrora. Com Reagan, as perspectivas de uma política externa de direitos humanos pioraram ainda mais. Ao contrário de Carter, Reagan afirmava que a década de 1970 tinha sido uma perda para a política internacional dos EUA, sendo necessária a auto-renovação da hegemonia do país e o redirecionamento para problemas domésticos (DUMBRELL, 1997). Em 1981, no início de seu mandato, uma de suas primeiras medidas foi retirar os embargos econômicos à Argentina, causando grande preocupação ao Departamento de Direitos Humanos (conduzido por Patricia Derian), à Embaixada e às *Madres*.

As *Madres* demonstraram-se decepcionadas com a diplomacia silenciosa de Reagan, a qual propunha negociações privadas sobre questões de violações de direitos humanos ao invés de discussões públicas e transparentes. O grupo rebateu as justificativas dos novos diplomatas por ver que se tratava de um retorno aos princípios de Henry Kissinger: os direitos humanos eram tão importantes quanto quaisquer temáticas da política externa. Para as *Madres*, o silêncio dos EUA representava o distanciamento do país com a causa de direitos humanos que tanto havia sido promovida por Carter, além da conivência de Reagan com as violações de direitos humanos na Argentina. Por conseguinte, as estratégias transnacionais das *Madres* em buscar apoio externo pela Embaixada foram paulatinamente constrangidas exatamente por uma de suas principais esperanças: a crença numa política externa de direitos humanos dos EUA.

8. Referências

ARGENTINA. Ministerio de Defensa. Actas de la Dictadura: documentos de la Junta Militar encontrados en el Edificio Cóndor. *Tomo 3: actas 66 a 123, 11 de julio de 1978 – 11 de diciembre de 1979.* Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de

Defensa, 2014a. 1a. ed. Disponível em: <https://goo.gl/3U3Csp>. Acesso em: 21 maio 2017.

BARTOLOMEI, Maria Luisa; WEISSBRODT, David. The Effectiveness of International Human Rights Pressures: The Case of Argentina, 1976-1983. *75 Minn. L. Rev.,* 1991, pp. 1009-1035. Disponível em : <https://goo.gl/dJSDws>.

BERBRIER, M. "Half the battle": cultural resonance, framing processes, and ethnic affectations in contemporary white separatists rhetoric. *Soc. Probl.*, V. 45, N. 4, pp. 431–50, 1998.

BOMBAL, Inés Gonzáles. De Vítimas a Sujeitos: as Mães da Plaza de Mayo. *Revista de Ciências Humanas*, v. 8., n. 11, pp. 49-70, 1992. Disponível em: <https://goo.gl/7k78Fr>.

BOSCO, Fernando J. Place, space, networks, and the sustainability of collective action: the *Madres de Plaza de Mayo. Global Networks*, v. 1, 2001, pp. 307–329. Disponível em: <doi:10.1111/1471-0374.00018>.

BOUVARD, Marguerite Guzman. *Revolutionizing Motherhood: The Mothers of the Plaza De Mayo.* Wilmington: Scholarly Resources Inc., 1994.

CALVEIRO, Pilar. *Poder y desaparición: los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue, 2006.

DALENOGARE NETO, Waldemar. ***"Human rights is the soul of our foreign policy":*** Jimmy Carter e a diplomacia estadunidense para o Chile. 2016. 124 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em História, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

DEPARTAMENTO DE ESTADO DOS ESTADOS UNIDOS (DoS); Embaixada dos Estados Unidos em Buenos Aires. U.S. Embassy (Hill) to secretary of state (Vance), 17 de março de 1977a, ***Argentine Reactions to Human Rights.*** Disponível em: <https://goo.gl/yMafiE>.

_____. U.S. Embassy (Hill) to secretary of state (Vance), 1977b, *Argentine Reactions to Human Rights.*

_____. Carta das Mães da Praça de Maio ao Embaixador dos EUA Raúl Castro, 1977c, *Foreign language document.*

_____. To the Embassador From Harris, 1977d, *Disappearances of persons connected to Mother's Group*.

_____. Carta das Mães da Praça de Maio ao General Videla, 1977f, *Spanish language document*.

_____. From Mark to Patt, 1977h, *Human Rights Talking Points – Argentina.*

_____. Carta das Mães da Praça de Maio ao Embaixador dos EUA Raúl Castro, 1977i, *Foreign language document*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1977k, *Disappearances reported of Mothers of Plaza de Mayo and their Supporters*.

_____. U.S. Embassy (Christopher), 1977l, *Argentina Human Rights*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1977o, *Disappearance of Mothers Group's Supporters: Latest Developments*.

_____. U.S. Embassy, 1978a, *Argentina: Human Rights and Bilateral Relations*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1978b, *Antokoletz Disappearance*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1978e, *Meeting with Mothers of the Plaza de Mayo.*

_____. U.S. Embassy, 1978f, *Argentina: Human Rights and Bilateral Relations*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1978g, *Draft Memcon of Newsom meeting with argentine human rights groups*.

_____. U.S. Embassy, 1978j, *Letter signed by Argentine mothers (The Mothers of Plaza de Mayo) addressed to Undersecretary Newsom*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1979a, *Police "Close" Plaza de Mayo to stop Mother's demonstration*.

_____. U.S. Embassy (Vance), 1979b, *Representation on Behalf of Mothers of the Plaza and Jehovah's Witnesses*.

_____. U.S. Embassy (Vance), 1979c, *Mothers' of Disappeared Argentines*.

_____. U.S. Embassy (Castro), 1979d, *Police Roundup 43 Mothers near Plaza de Mayo*.

_____. U.S. Embassy (Andre), 1980a, *Human Rights in Argentina*.

_____. U.S. Embassy, 1980b, *Mothers of Plaza de Mayo and the Disappeared*.

_____. Carta das Mães da Praça de Maio ao presidente Carter, 1980c.

_____. U.S. Embassy (King), 1981a, *Arrest of Mothers of Pluwa (sic) de Mayo*.

_____. U.S. Embassy (King), 1981b, *Arrest of Mothers of Plaza de Mayo.*

_____. U.S. Embassy (Shlaudeman), 1981c, *Mothers and GOA on collison course.*

_____. U.S. Embassy, 1981d, *Mothers of the Plaza de Mayo – April 30 demonstration.*

_____. U.S. Embassy (Haig), 1 de julho de 1981e, *Paza (sic) Mothers visit department.*

_____. U.S. Embassy, 8 de julho de 1981f, *Plaza de Mayo Mothers' Papers Seized.*

_____. U.S. Embassy (Haig), 1981g, *Seizure of items from Mothers of the Plaza de Mayo.*

_____. U.S. Embassy (Shlaudeman), 1981h, *Mothers' day protest march.*

_____. U.S. Embassy (Shlaudeman), 1982a, *Visit of Assistnat Secretary Enders: Human Rights.*

_____. U.S. Embassy (Shlaudeman), 1982b, *Plaza de Mayo Mothers Request.*

_____. Memorando, 1983a, *Summary of the Visit of James Thyden, Human Rights Office Director.*

_____. U.S. Embassy (Shlaudeman), 1983c, *Human Rights Developments.*

_____. Memorando, 1983d, *Meeting with Representatives of the Mothers of the Plaza de Mayo.*

_____. Memorando, 1983e, *Summary of the Visit of James Thyden, Human Rights Office Director.*

DONNELLY, Jack. *Universal Human Rights in Theory and Practice.* Ithaca: Cornell University Press, 2013. 320p.

DUMBRELL, John. *American Foreign Policy: Carter to Clinton.* Palgrave MacMillan: United Kingdom, 1997.

FIGUEIREDO, M*. "¡Aparición con vida!": a importância da trajetória das Madres de Plaza de Mayo para os direitos humanos.* 2016. 131 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Paulo, Curso de Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, São Paulo.

JASPER, J. M. *The Art of Moral Protest.* Chicago: Univ. Chicago Press, 1997.

KECK, M. E.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1998.

_____. Transnational advocacy networks in international and regional politics**.** *International Social Science Journal*, v. 51, n. 159, p. 89-101, 1999.

KEOHANE, Robert O. The demand for international regimes. In: *International Regimes.* KRASNER, Stephen D. (Ed.). Ithaca: Cornell University Press, 1983.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. In: *International Regimes.* KRASNER, Stephen D. (Ed.). Ithaca: Cornell University Press, 1983. 372p. pp. 1-21.

McADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. Para mapear o confronto político. *Revista Lua Nova*, nº 76, São Paulo, 2009, pp. 11 – 48.

MELUCCI, Alberto. The Process of Collective Identity. In: JOHNSTON, Hank; KLANDERMANS, Bert (Editores). *Social movements and culture*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2004. pp.41-63.

_____. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.

NAVARRO, Marysa. The personal is political: Las Madres de Plaza de Mayo. In: ECKSTEIN, S. (Ed.). *Power and popular protest: Latin American social movements*. Berkeley: University of California Press, 2001. pp. 241-258.

NOVARO, Marcos; PALERMO, Vicente. *A ditadura militar argentina, 1976-1983: do golpe de Estado à restauração democrática.* São Paulo: EDUSP, 2007. 743p.

QUIROGA, Hugo. El tiempo del "Proceso". In: SURIANO, Juan (Dir.). *Dictadura y democracia: 1976-2001.* Buenos Aires: Sudamericana, 2005.

SCHMIDLI, William Michael. *The fate of freedom elsewhere: human rights and U.S. Cold War policy toward Argentina.* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2013.

SIMMONS, Beth A. *Mobilizing for Human Rights.* International Law in Domestic Politics. New York: Cambridge University Press, 2009. 451p.

SKIDMORE, David. Carter and the Failure of Foreign Policy Reform. ***Political Science Quarterly,*** [s.l.], v. 108, n. 4, p.699-729, 1993. Wiley-Blackwell. Disponível em: <https://goo.gl/rvHLG6>. Acesso em: 27 abr. 2017.

SZNADJER, M. El impacto de la aplicación de las Doctrinas de Seguridad Nacional en el Cono Sur. In: BALABAN, O. e MEGGED, A. (Comps*). Impunidad y derechos humanos en América Latina.* La Plata: Universidad de Haifa y Ediciones Al Margen, 2003. p.153-169.

TARROW, S. *The new transnational activism.* New York: Cambridge University Press, 2005.
_____. *Power in movement:* social movements and contentious politics. New York: Cambridge University Press, 2011.
YOUNG, Oran R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. In: *International Regimes*. KRASNER, Stephen D. (Ed.). Ithaca: Cornell University Press, 1983. 372p. pp. 93-113.

Recebido em: 09/04/2018

Aprovado em: 05/10/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

BRAZIL AND THE FUTURE OF THE INTERNATIONAL MOBILITY REGIME

MICHAEL W. DOYLE

University Professor of Columbia University and director of the Columbia Global Policy Initiative, 2013-2018

GUSTAVO C. MACEDO

Ph.D. Candidate in Political Science at University of São Paulo and Visiting Research Scholar at the Columbia Global Policy Initiative, 2017-2018

ABSTRACT: To celebrate the current issue on the 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights, our paper aims to briefly introduce how the United Nations (UN) is currently dealing with international mobility. We further discuss how Brazil has advanced the migrant and refugee agenda. Finally, we discuss the Model International Mobility Convention (MIMC) and how can it contribute to Brazil's aspirations on international mobility.

KEYWORDS: Brazil; Model International Mobility Convention; Migration; Refugees

BRASIL E O FUTURO DO REGIME DE MOBILIDADE INTERNACIONAL

RESUMO: Para celebrar este número a respeito dos 70 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, nosso artigo tem como objetivo introduzir brevemente como a ONU está atualmente lidando com o tema da mobilidade internacional. Ademais, o artigo discute como o Brasil têm se portado na agenda de migração e refúgio. E, finalmente, o texto também apresenta o Model International Mobility Convention (MIMC) e em que medida ele pode contribuir com as aspirações brasileiras em matéria de mobilidade internacional.

PALAVRAS-CHAVE: Brasil; Modelo de Convenção de Mobilidade Internacional; Migração; Refugiados

1. The UN and International Mobility[1]

Following Brexit, the election of Donald Trump, the expulsion of the Rohingya from Myanmar, the bilateral ethnic cleansings of South Sudan, and the continuing hazards of the Mediterranean crossing, these are not auspicious times for creative, multilateral humanitarianism. But it is better to do the analytical work now, when times are inauspicious, so that the hard work of the diplomats will be that much easier when the sun of cooperation shines again and the international community is ready to seize the moment to make a comprehensive multilateral treaty for migrants and refugees.

There are many reasons why people move across borders. From fleeing conflicts to studying abroad, visiting our families or seeking medical treatment, we are in constant movement and our numbers are growing. According to the United Nations Global Migration Database (UNGMD), in 2017, there were a total of 257.7 million migrants around the world, or 6.4% of its population. It was 173 million in 2000, and 220 million in 2010. In 2017, 83% of international migrants were in either Asia (80 million), Europe (78 million) or North America, while the remaining 17% were distributed across Africa (25 million), Latin America and the Caribbean (10 million), and Oceania (8 million). Latin America and the Caribbean alone was the place of birth of 38 million migrants, most of whom were heading towards North America and Europe. Therefore, fair treatment of migrants and guaranteeing their rights should be a priority for the countries in the region.

A closer look at the numbers of international mobility helps to understand how dramatic the situation is. Among the 258 million migrants in 2017, 68.5 million were forcibly displaced people (UNHCR, 2018). Around 85% of these were hosted by developing countries. The forcibly displaced people are classified into internally displaced people (40 million), refugees (25.4 million), and asylum-seekers (3.1 million). Of these, refugees and asylum-seekers are most vulnerable from a legal standpoint. Governments often show resistance to broadening the concept of refugees, who frequently do not meet the “persecution” threshold. The definition of

[1] The paragraph below and the paragraphs in the item “The Model International Mobility Convention” draw on Doyle’s *“Introduction”*, pp. 219-237, at the “The Model International Mobility Convention”, *Columbia Journal of Transnational Law,* vol 56, no. 2 (2018) for the text of MIMC and commentary on its significance.

this threshold traditionally does not consider severe economic deprivation, gang violence, natural disasters or climate change.

In order to celebrate the 70th anniversary of the Universal Declaration of Human Rights and the core international laws on migration and refugees that are derived from it, and to restate the importance of compliance and enhancement, we present the Model International Mobility Convention (MIMC) and how Brazil could draw from it. The MIMC is an initiative, led by Columbia University, which aims to address the challenges of international migration and refugees by bringing States together to reaffirm existing rights and expanding the basic ones where they already exist. Before doing so, we briefly introduce the international regimes for migration and refugees, and the Brazilian international and domestic commitments to the agenda.

2. The International Regimes for Migration and Refugees

Migrants and refugees have their respective international and regional regimes. However, the regimes lack coherence. For instance, tourists, workers and students are distinctly treated by national regimes. However, the lines that define these categories are often blurred, and this generates additional bureaucracy and unclear procedures that impose unnecessary costs on states and heavy burdens on migrants.

Although there is much to advance, signs of change can be seen in recent years. In 2016, the International Organization for Migration (IOM) finally became a related organization within the UN system, but it still lacks support for advancing specific items on the agenda. For instance, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families[2] has only been adopted by a few countries of origin. Most of the countries of destination have also failed to ratify it[3]. Considering that economic migrants account for half of all

[2] International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Dec. 18, 1990, 2220 U.N.T.S. 3.

[3] Contrary to its tradition of compliance with multilateral treaties of protection, and despite domestic pressure from civil society, Brazil has yet to sign the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, even though it demonstrates a

the world's migrants[4], it is easy to understand the urgency of advancing the agenda effectively. In addition to the direct impact on migrants' lives, it would positively affect the development of countries of origin and destination[5].

The refugee regime also faces a defining moment. The United Nations High-Commissioner for Refugees (UNHCR), created in 1950, has the responsibility of implementing the refugee regime built on the pillars of the 1951 Refugee Convention and its 1967 Additional Protocol[6]. However, as the nature of conflict has changed in recent decades, the regime needs to be updated to fit new realities.

People will migrate, and when they do not find the right conditions they will do so irregularly. Refugees, on the other hand, have no choice but to flee from conflicts where their own existence is at risk, and seeking safety where it is most likely to be. As stated before, "failing to provide legal pathways for migrants indirectly encourages irregular migration and that in turn makes migrants vulnerable to exploitation and a domestic public concerned about a loss of control over its borders. The overlaps and gaps of these existing regimes need to be addressed" (Doyle, 2018, p. 220).

The current migration emergency is the worst since the birth of the Universal Declaration of Human Rights in 1948 and thus, a critical test of the Refugee Convention of 1951 and its 1967 Protocol. National adjustments and reforms are needed to address these challenges, in addition to further global multilateral action (MIMC), to establish a foundation on which national reforms can be built. It is a collective issue but individual leaderships is also crucial. Brazil has the domestic conditions and international aspirations, and the MIMC has a lot to contribute.

migration deficit due to the high number of Brazilians seeking economic prosperity mainly in North America and Europe. Brazil and Suriname are the only countries from South America not to sign the convention. The resolution approved by the UN General Assembly in December 1990, which came into force in July 2003, emphasizes the connection between migration and human rights, and could contribute to the implementation of the new national law on migrant workers.

[4] For statistical estimates on the proportion of labor migrant workers, see INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, ILO GLOBAL ESTIMATES ON MIGRANT WORKERS xi (2015).

[5] The 1994 Conference on Population and Development connected the issue of migration with development. The 2030 Agenda for Sustainable Development has included several migration-related targets.

[6] United Nations Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, art. IA(2), July 28, 1951, U.S.T. 6259, 189 U.N.T.S. 137, http://www.unhcr.org/en-us/3b66c2aa10

3. Brazil

Brazil is a traditional player in the human rights multilateral system. Its representatives played a decisive role in the creation of the United Nations, and the country has been a strong supporter of the Human Rights Declaration since its adoption in 1948. As a multi-ethnic nation composed of waves of migrants from all parts of the world, successive Brazilian governments have kept the country committed to the developments of the international norms of mobility. However, there are still significant gaps between its international aspirations and its domestic politics when it comes to providing adequate protection and guaranteeing the rights to migrants and refugees seeking shelter in its territory.

Brazilians were active during the drafting of the Universal Declaration of Human Rights, and it was among the first 50 signatories when the document was presented to the General Assembly in 1948. By that time, the promise of prosperity and safety as a result of being far from the epicentre of the World War made South America an appealing destination for high-skilled immigrants and refugees, particularly from Europe (Stefoni, 2018, p. 54; Salles, 2004, pp. 554-574).

According to the United Nations Population Division, in 2017 Brazil had 736.6 thousand international migrants living in the country, which accounted for 0.4% of its total population. On the other hand, Brazil had a total of 1.6 million emigrants who had left the country as of 2017. Although Brazil accounts for 50% of South America's GDP, the country receives only 12% of all migrants to the region (IOM, 2017).

Nonetheless, in the formation of the nation, Brazil's history of policies and legislations towards mobility is erratic. Immigrants, international workers, visitors, and refugees were unsatisfactorily defined in previous laws – or were not defined at all. Different legal instruments, decades apart dealt separately with migration issues, representing both a diverse perspective on how *migration* was understood during the 20th century and a reactive approach to those issues. But recent federal initiatives have transformed this situation. New laws on migration and refugees have been approved recently, indicating a political will for change. The challenge now is to implement them effectively in accordance with national and international human rights laws.

3.1. Brazil's new migration law

The Statute of the Foreigner[7] had ruled Brazilian legislation on international migration since 1980. The law conceived during the military dictatorship dealt with migrants as threats to national security. It was only in 2017 when the law was finally revised and the new Brazilian Migration Law[8] was approved, that a shift towards human rights principles started (Oliveira, 2017, pp. 171-179).

The new migration law defines the "rights and duties of the migrant and the visitor, regulates their entry and stay in the country and establishes principles and guidelines for public policies for the emigrant"[9] (Art.1). It is guided by non-discriminatory principles and forbids "discrimination based on the criteria or procedures by which the person was admitted to the national territory" (Art. 3).

Among the advances of the new law are the definitions of *immigrants* and their length of stay; *emigrants,* regarding the increasing number of nationals living abroad; *visitors* and their short-term stay; and, for the first time, *stateless persons*, recognizing the urgent situation of those without nationality.

Another important change brought about by the new law is the introduction of a humanitarian visa of one year to any "stateless person or national from any country" in "a situation of serious or imminent institutional instability, armed conflict, major disaster, environmental disaster or serious violations of human rights or international humanitarian law, or in other cases" (Art. 14). The law was approved in November 2017. However, it was not without constraints. A presidential decree from President Michel Temer limited or reversed some of its advancements. In the case of the humanitarian visa, presidential decree 9199/17 created bureaucratic steps and fees that could delay or eventually make the procedure unfeasible for some applicants.

[7] Law number 6,815, 19 Ago. 1980, available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm (Last visited 11 Sep. 2018)
[8] Law number 13,445, 24 May 2017, available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm (Last visited 11 Sep. 2018)
[9] It is worthwhile mentioning the new law innovated with its definition of `migrant` by not differentiating immigrant from foreigner. We are grateful to the reviewer for calling our attention to this point.

Family was also a concern of the new law – and again, of the presidential decree. The law grants a resident visa "without any discrimination" to the companion of the immigrant, their children and relatives up to the second degree. On the other hand, the decree states that the whole family must be in the national territory for the union to occur – which is often not possible given that most political asylees arrive alone and then bring their families.

Illegal migration is also treated differently after 2017. Chapter V of the new law, "Measures for Compulsory Removal", states that illegal migrants cannot be arrested because of their legal condition. Rather, they can have legal assistance from the government to avoid deportation. Moreover, refugees or stateless persons under the age of 18, whenever separated from their families, cannot be deported. In addition, a foreigner whose life may be under threat in their country of origin cannot be deported. In contrast, the decree is vague about the implementation of the chapter, limiting the deportation only of immigrants whose requests are still pending.

Foreigners were forbidden from engaging in any political activity in Brazil before the new migration law. They now can enjoy political liberties and freedom of expression and association as long as their activities are not forbidden by the Brazilian Constitution - such as being an apologist for Nazism. However, unless foreigners have been naturalized as Brazilian citizens, the Constitution still forbids them from voting in Brazil.

3.2. Refugees and asylum seekers

In 1951, Brazil signed and ratified the UN Refugee Convention - with geographic limitations[10] - and was then invited to be a founding member of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Advisory Committee – of which Brazil is still a member, after the replacement of the Committee with the Executive Committee. However, after the military coup in 1964, Brazil significantly changed its policy towards refugees and adopted a more restrictive policy due to security

[10] Moreira stresses that Brazil adopted the Convention but with geographical limitations due to its interest in boosting migration from European countries (Moreira, 2017, p.27).

concerns.[11] As the UNHCR was banned from operating in Brazil by the military government (1964-1985), the agency was informally established inside the United Nations Development Programme (UNDP) Office in Brasilia, where it could lobby for the return of South American refugees to the region. During those years, the international regime for refugees was not a priority of the Brazilian government.

Regional initiatives, on the other hand, gave birth to a normative environment that would later reshape Brazilian engagement in the topic. In 1981, the Colloquium on Asylum and International Protection of Refugees in Latin American inspired the 1984 Cartagena Declaration on Refugees, which, based on the 1951 Convention and the 1967 Protocol, broadened the definition of refugees as "persons who have fled their country because their lives, safety or freedom have been threatened by generalized violence, foreign aggression, internal conflicts, massive violation of human rights or other circumstances which have seriously disturbed public order"[12] According to Moreira, "due to its broad refugee definition, the Latin American refugee regime was considered more comprehensive than the international United Nations refugee regime and also more suitable to the refugee flows caused by conflicts and other political situations that threaten or violate human rights." (Moreira, op. cit., pp. 29-30; See also Okoth-Obbo et al., 2013).

In 1988, redemocratization brought a new Federal Constitution, and with it the political will to embrace human rights as guiding principles of foreign and domestic policies. The 1951 Convention was fully enforced and the 1984 Cartagena Declaration refugee definition was adopted. When the first National Program on Human Rights was approved in 1996, the inclusion of the refugee issue was a priority in the national agenda. The initiative further evolved into the Brazilian Refugee Act of 1997[13], with Brazil now conforming with the regional refugee regime. The national law also established severe and generalized human rights violations as a basis for refugee recognition and created the National Committee for Refugees (CONARE).

[11] Decree-law number 941, 13 Oct. 1969, available at: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-941-13-outubro-1969-375371-publicacaooriginal-1-pe.html (last visited 10 Sep. 2018).
[12] Cartagena Declaration on Refugees, 22 Nov. 1984, available at: http://www.unhcr.org/about-us/background/45dc19084/cartagena-declaration-refugees-adopted-colloquium-international-protection.html (last visited 10 Sep. 2018).
[13] Law number 9,474, 22 Jul. 1997, available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm (Last visited 11 Sep. 2018)

Since then, the Committee has been active in coordinating the assistance of refugees and asylum seekers and overseeing the compliance of national institutions with the regime.

As a matter of fact, in Brazil refugees currently have access to the same public services as nationals, such as universal healthcare and education. In addition, the law guarantees refugees access to mental health services, public housing and university education (Moreira & Baeninger, 2010) As a result, Brazil's commitment to refugee protection was recognized by the UN and its agencies as a model for the region. According to the former High Commissioner for Refugees, Antonio Guterres, "Brazil is already a regional leader on refugee issues. It is an important international player on a number of crucial issues and can also play a seminal role in combating racism and xenophobia worldwide" (UNHCR, 2005)

At the municipal level, initiatives such as the São Paulo Committee for Refugees and the Rio de Janeiro Committee for Refugees aim to foster the local integration of refugees. These ad-hoc institutions, however, lack specific guidelines and public policies for dealing with refugees and tend to become overloaded without the proper support at state and federal levels (Jubilut, 2010, pp. 46-7). In summary, "the Brazilian refugee policy can be characterized as a regulation policy, not accompanied by a properly structured immigrant policy in the country" (Moreira, op. cit. p. 25).

Brazil is broadly recognized for its positive record of engagement with multilateralism and human rights values. Its aspirations as a global player on international mobility is in accordance with the country's regional role and vocation. Brazil is not just a common destination for those looking for opportunities and shelter in South America; it is also the origin of thousands of Brazilians who constantly leave the country to seek better opportunities, especially in North America and Europe. In fact, there are more people leaving the country than arriving. In summary, the country would significantly benefit from a more comprehensive legal instrument for dealing with the complexities of international mobility.

4. The Model International Mobility Convention

In 2016, the General Assembly adopted the New York Declaration for Refugees and Migrants. The Declaration called for the development of a Global Compact for Refugees, to be formulated by the UNHCR; and of a Global Compact for Migration to be negotiated by the General Assembly. Beginning about the same time, the Columbia Global Policy Initiative convened a commission of experts to write a "Model International Mobility Convention" (MIMC). The commission outlined a long-run agenda for comprehensive reform of the rules and regulations that govern the rights and duties of persons moving across international borders.

MIMC offers a holistic approach to human mobility at the international level in order to address gaps in protection, regulation and cooperation. It recognizes the large impact mobility has had on economic growth, development and security for all countries. At the same time, it reflects a commitment to establishing an international mobility regime that recognizes the human dignity of all while promoting the interests of countries of origin, transit and destination.

In order to address these gaps in international law, the International Mobility Commission—composed of academic and policy experts in the fields of migration, human rights, national security, labor economics, and refugee law—debated and developed a model framework on mobility. The Commission established a framework of minimum rights afforded to all people who cross state borders as visitors and the special rights afforded to tourists, students, labor and economic migrants, family members, forced migrants, refugees, migrants caught in countries in crisis and migrant victims of trafficking as a consequence of their status. It articulated the responsibilities of States to protect the rights of foreigners in their territory and the rights of their citizens in other States. This model convention was designed to be an ideal yet realizable framework for what States someday should adopt when comprehensively regulating international mobility.

The goal of the MIMC was thus both to reaffirm the existing rights afforded to mobile people (and the corresponding rights and responsibilities of States) as well as to expand those basic rights (where warranted) in order to address growing gaps in protection and responsibility that are leaving people vulnerable. It built on existing global and regional conventions, most notably the Refugee Convention of 1951 (with its 1967 Protocol) and the Migrant Workers Convention of 1990.

The aim of the Commission was to address the unrealized opportunities and the severe challenges in the regimes for migrants and refugees. Today, with 258 million persons, international migrants are the fifth most populous "nation," just below Indonesia and above Brazil. Although the total number of migrants moving across borders has grown substantially over the past 15 years, international migrants remain just three percent of the global population. Throughout history, human beings have been defined by their mobility. One hundred and twenty thousand years ago, our human ancestors moved north from southern Africa and then either went west or east; and some thus poured out of Africa to inhabit the globe. At present, more than two thirds of international migrants live in Europe, Asia or North America, in that order. Most migrants come from India, then Mexico, then Russia, China, Bangladesh and others. They make crucial contributions to productivity and innovation around the world.

The Commission thus decided to address the gaps and flaws in two major treaties: the Refugee Convention of 1951 and its 1967 Protocol and the Migrant Workers Convention of 1990. Some inconsistencies we could not address. We live in an incoherent world of sovereign States in which everyone has a right to leave any country[14] but no one has a right to enter any State except his or her country of origin, unless a special treaty regime permits it.[15]

Each treaty, however, can be improved. For refugees, the narrow definition of grounds for protection (persecution on the basis of race, religion, nationality, social group or political opinion)[16] needs to be broadened to include flight from life-threatening drought or floods—such as are increasingly caused by climate change—(Sengupta, 2017) or from civil wars and generalized violence.[17] Refugees have a

[14] G.A. Res. 217 (III) A, Universal Declaration of Human Rights, art. 13(2) (Dec. 10, 1948), http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/ [https://perma.cc/BPS8-T7ZQ].
[15] Such as the Schengen, passport-free area in Europe, part of the unfettered mobility authorized by The Treaty on the Functioning of the European Union 45. *Schengen Area*, EUR. COMMISSION, MIGRATION AND HOME AFF., http://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen_en [https://perma.cc/VB4K-ASFX]; Treaty on the Functioning of the European Union, art. 45, Dec. 13, 2007, C 326/47, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN [https://perma.cc/H562-GKYN].
[16] Refugee Convention, *supra* note 10.
[17] Already envisaged in the Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Nov. 22, 1984, and the Organization of African Unity (OAU) Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"), Sept. 10, 1969, 1001 U.N.T.S. 45.

right to *non-refoulement*—not to be expelled—once arrived to the territory of another state, but no right *to enter* a state and make a claim for international protection.[18] Once refugees gain protected status, the Refugee Convention grants rights equivalent to other aliens,[19] but this may not include rights to employment or access to higher education, unless the country of asylum chooses to do so.

Many governments, fortunately, are more protective than the existing treaty obligations require.[20] However, they are still susceptible to reactionary backsliding and potential lack of political will to implement their promises. We need to establish a common floor of protections applicable to all persons on the move no matter where they are, not just within a few rights-respecting States.

The Model International Mobility Convention addresses all of these issues and more. It expands the grounds for asylum to include "forced migrants" based on a "serious harm" standard that goes beyond state-based persecution. For refugees and forced migrants, the MIMC provides equivalent rights; and it offers rights equivalent to nationals, rather than to aliens, without a waiting period. It specifies that there is a right to enter if fleeing directly from persecution or threat to life of serious harm. The MIMC makes this realizable by establishing genuine shared responsibility among States.[21] It curtails arbitrary distribution of duties of asylum based predominantly on proximity, by adding consideration of capacity to provide assistance (borrowing from the EU asylum proposal—taking into account population, GDP, past refugee numbers protected, and rates of domestic unemployment).[22]

With respect to migrant workers, the 1990 Migrant Workers Convention importantly mandated rights to unionization, pay equal to nationals in similar jobs,

[18] Refugee Convention, *supra* note, 10 art. 33.
[19] *Id.* arts. 17 and 21.
[20] For example, African governments that implement the AU Convention and South American governments that implement the Cartagena Declaration. Moreover, many European countries have a more progressive implementation too, especially those implementing EU Directive 2011/95. We borrow many of these protections and introduce them in the Model International Mobility Convention.
[21] It thus responds to the eloquent pleas of the Elders in THE ELDERS, IN CHALLENGE LIES OPPORTUNITY: HOW THE WORLD MUST RESPOND TO REFUGEES AND MASS MIGRATION (2016), http://theelders.org/sites/default/files/the_elders_report_on_refugee_and_mass_migration_-_sept2016_-_final.pdf [https://perma.cc/6CK9-HN2W].
[22] *Proposal for a COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*, EUROPEAN COMM'N (Sept. 9, 2015), http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:7a15efe3-053d-11e5-8817-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF [https://perma.cc/7YRA-SRMX].

legal process guarantees and many other rights.[23] For temporary migrants, critics say the 1990 Convention has "too many rights," when it mandates rights equal to nationals to education access, subsidized housing, higher education, health care, etc.[24] Unfortunately, this tends to mean that destination countries with extensive social welfare sectors will not fill positions that, had they been filled, would have benefitted both migrants and the origin countries from which the migrants come. Consequently, the 1990 Convention has very few ratifications by countries of net immigration because it has not been seen as meeting their interests.[25] This is a problem because its major purpose is to provide protections for immigrant labor in destination countries.

The MIMC addresses these concerns by creating a special regime for temporary workers.[26] This regime establishes a number of clearly delineated permissible modifications of the rights or benefits of temporary migrant workers while also granting rights not now widely available to them. This includes facilitating multiple visa entries so that temporary labor can retain close ties to families and communities of their origin countries (Massey, 1995).[27] It moreover proposes portable pensions so that temporary laborers can benefit from the retirement funds they earn in countries of destination wherever they retire.[28] The regime also sets time limits for temporary labor, ensuring that temporary laborers have a path to permanent residency and do not become a permanent class of disadvantaged laborers.

Beyond reforming and improving upon existing legal instruments, the MIMC also adds a number of novel regulations and protections for areas of human mobility that until now have largely lacked coverage by any existing global regime. To do so, the MIMC creates a framework for tourists, international students and migrant residents (those who are not employed, retirees etc.) to provide further protections for the rights of all mobile persons.

[23] International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, art. 16 (judicial process), art. 25 (equal pay), art. 26 (participation in unions), Dec. 18, 1990, 30 I.L.M. 1517, 1521.
[24] *See, e.g.*, MARTIN RUHS, THE PRICE OF RIGHTS: REGULATING INTERNATIONAL LABOR MIGRATION (2013).
[25] Only Chile and Argentina are countries of net immigration (2007–2015) among the thirty-eight signatories.
[26] MIMC, *supra* note 16, arts. 98–110.
[27] *Id.* art. 104.
[28] Special Representative of the Secretary-General for Migration, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Migration,* 64–65, U.N. Doc A/71/728 (2017).

The MIMC concludes with an implementation chapter that creates committees to monitor and resolve disputes and proactively facilitate compliance. It adds two important mechanisms: one identifies demand and provides a clearing house market for labor through a Mobility Visa Clearing House[29] and the other establishes a Responsibility Sharing procedure (modelled after the Paris Climate Agreement) to help countries pledge and implement commitments to extend funding and resettlement opportunities for refugees and forced migrants.[30] The two mechanisms are connected: forced migrants and refugees are provided resettlement opportunities by gaining priority access to a quota of labor visas under the Visa Clearing House (without losing their protected status).

The overall aim of the MIMC is not to limit the generosity or openness of States, but to establish a floor; a minimum framework on which countries unilaterally, bilaterally and regionally can build.

4.1. Compliance

The MIMC strengthens the human rights claims of all those crossing borders, including undocumented labor migrants, forced migrants, refugees and those trafficked. And the MIMC applies *erga omnes*—every refugee or forced migrant or labor migrant is protected whether her or his home country ratifies or not. Good as that is, there arises a serious problem: how to ensure reasonable compliance given this significant expansion of rights?

The biggest winners are the mobile. Refugees get adequate protection to save their lives, unskilled migrants can multiply their incomes by a factor of ten, and skilled migrants find a ready market for their skills. Compliance by mobile persons is reliable.[31] Countries of origin lose skilled labor but, through remittances, gain $432B p.a. (World Bank Group, 2016), vastly more than foreign aid flows. According to most studies, migrants are either economically beneficial (or of negligible cost) to

[29] MIMC, *supra* note 16, art. 209.
[30] *Id.* art. 211. For an insightful analysis of the importance of labor mobility for refugees, see KATY LONG & SARAH ROSENGERTNER, 2016.
[31] Those same laborers, of course, and the businesses that exploit their labor are not good candidates for compliance with mobility restrictions.

destination countries (OECD, 2014).[32] But they are also in nearly inexhaustible supply. According to a recent Gallup study, up to 700 million want to move (Tsabutashvili, 2017).[33] As Professor Rey Koslowski has argued, these unequal dynamics have meant that destination countries can set unilateral terms (Koslowski ed., 2011, pp. 260-61). Motivating them to comply with a multilateral convention that expands rights is the challenge.

Potential noncompliance with treaty-established regulatory frameworks can be deterred by the threat of retaliation, as it is with the World Trade Organization (Guzman, 2002). But, clearly, the MIMC cannot rely on this for many of its provisions—States are not likely to be moved by: "if we don't take their refugees, they won't take ours." But there are reciprocal benefits exclusive to joining the club. Signatories extend benefits to other signatories, as they do in the new refugee and forced migrant obligation to allow access (not mere protection against *refoulement*) which is conditioned on effective support from the Responsibility Sharing scheme (Art. 140, MIMC).[34] Refugee hosting countries gain a Responsibility Sharing procedure (resettlement visas and funding) and priority access to labor visas for resettlement (Arts. 209-213, MIMC).[35] Countries of destination such as the U.S. and those in the EU benefit from universal machine readable and biometric passports to improve security at the border (Art. 10, MIMC).[36]

There are also features of interest-based, "diffused" reciprocity that makes the MIMC an attractive package for States (Keohane, 1986). Destination countries gain laborers and investors but, more indirectly and collectively, also gain a more regularized and orderly regime for the movement of people. The MIMC, overall, promises a more reliable and thus profitable regime, including facilitation of the travel and tourism industry and of international education. In 2016 alone, international

[32] *See also*, Jonathan Woetzel et al., *Global migration's impact and opportunity*, MCKINSEY GLOBAL INST. (Nov. 2016), https://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/global-migrations-impact-and-opportunity [https://perma.cc/QVD2-AS4L] ("Highly skilled professionals are not the sole source of this productivity effect; low- and medium-skill migrants similarly contribute. Their presence can enable destination countries to achieve growth by expanding their workforces and filling in labor force gaps. A large body of research has shown that immigrants have a negligible impact on the wages and employment of native-born workers and on the fiscal resources of destination countries.").

[33] Needless to say, not all of these potential migrants succeed in obtaining a visa or choose to migrate.

[34] MIMC, *supra* note 16, art. 150.

[35] *Id.* arts. 209–13.

[36] *Id.* art. 10.

tourism generated four trillion dollars, five percent of global GDP, adding 145 million jobs worldwide;[37] while foreign students spent thirty-two billion dollars in the US alone in 2015 and generated 400 thousand jobs.[38]

Nonetheless, compliance, as with so many human rights treaties, will also call upon reserves of ethical solidarity "enforced" by common decency and ethical responsibility (plus in the background naming and shaming).

4.2. Anticipated outcomes

The Commission's long run hope, its "moonshot", was that after discussing the MIMC in academic settings and with key NGOs associated with refugees and migrants, that well-motivated countries will take up the project and find the MIMC useful in formulating a comprehensive multilateral treaty, as Canada did in taking up a civil society generated initiative that began the successful Mine Ban Treaty process. But, well short of that outcome, we see value in the MIMC. The MIMC identifies a better future regime for migration and mobility. It addresses and fills the sad gaps in existing international law. It displays potential coherence in a comprehensive set of rules, using language that is clear, and action-, rights- and duties-oriented. By demonstrating what a better international mobility regime could look like, we hope to take away undue concerns, assure uneasy publics and inspire action.

5. Conclusion: what Brazil can draw from MIMC

[37] This is an estimate based on the data that international tourism generates a little over half of the direct revenue of tourism, international and domestic. "Global Benchmarking Report 2017," WORLD TRAVEL TOURISM COUNCIL (2017), https://www.wttc.org/research/economic-research/benchmark-reports/ [https://perma.cc/QFW4-43BT].

[38] Consider that foreign students spent thirty-two billion in U.S. in 2015 and generated 400,000 jobs (Let me as a professor declare an interest!). *New NAFSA Data: International Students Contribute $32.8 Billion to the U.S. Economy*, ASSOCIATION OF INTERNATIONAL EDUCATORS (NAFSA), (Nov. 14, 2016), http://www.nafsa.org/About_Us/About_NAFSA/Press/New_NAFSA_Data__International_Students_Contribute_$32_8_Billion_to_the_U_S__Economy/ [https://perma.cc/A8EM-WKCR].

Compatible with Brazil's position during the negotiations of the Global Compact for Migration, the MIMC highlights the responsibility of states to guarantee the rights and protections to all individuals embodied in these documents, without prejudice to the rights of each state to decide on the best way of implementing these responsibilities within their borders. During the negotiations of the Global Compact for Migration, Brazil declared that

> we would like to highlight our strong belief that, while facilitating safe, orderly, regular and responsible migration and mobility of people, it is of utmost importance to address some of the root causes of involuntary movement of migrants, including through strengthened efforts in cooperation, poverty eradication and the implementation of the Sustainable Development Goals and targets of the 2030 Agenda for Sustainable Development.[39]

The MIMC is compatible with Brazil's modern and flexible position on migration. Inspired by the need of addressing the "root causes" of the phenomenon of migration, both Brazilian legislation and MIMC are built on the understanding that external factors such as economic crisis, natural disasters and armed conflicts force people to move in search of safety, shelter or better opportunities. Brazil endorses the 360-degree vision of the Global Compact, as does the MIMC, by recognizing that no country can address the challenges of the phenomenon on its own

Moreover, a better international regime for migration, refugees and asylum seekers is a priority for Brazil. While the country currently hosts 1.2 million migrants, there are 3.2 million Brazilians living abroad. Most Brazilians migrate for the same reasons as most Haitians, Bolivians and Venezuelans migrate to Brazil. From 2016 to 2017 the number of requests for asylum in Brazil jumped from 10,308 to 33,866, of which 17,865 were Venezuelans (Secretaria Nacional de Justiça, 2018). It is of great interest to Brazil that Brazilian citizens living abroad receive treatment that is as equal and fair as the new Brazilian Law of Migration guarantees to foreigners on its own soil. Supporting the MIMC could help in this task. Chapter IV on Migrant Workers, Investors and Residents is comparable with Brazilian legislation. The chapter foresees access to health care (Arts. 57 and 86), decent living conditions (Art. 62), children's right to education (Art. 87), social security (Art. 90), and social

[39] Brazil's statement during the informal thematic session "Human rights of all migrants, social inclusion, cohesion and all forms of discrimination, including racism, xenophobia and intolerance", 8-9 May 2017, Geneva, https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/ts1_p1_brasil.pdf

rights including portable pensions (Art 106); the Chapter guarantees a comprehensive group of social rights, and these correspond with Article 4 of the Brazilian Law of Migration[40]. Likewise, the MIMC also covers the economic rights of migrant workers. Equality of Treatment, employment contracts and conditions of employment, and remuneration (Arts. 58-60), protection and rights of women (Art. 63), protection against termination of employment and the right to seek alternative employment (Arts. 77-78).

Like any other country with inclusive legislation in a time of rising waves of global migration, Brazil faces structural challenges in the implementation of the mechanisms provided in its national law. The wide range of visas corresponding to the various migratory causes as provided by the Brazilian law is a notable achievement, but its operation would benefit from better cooperation at local, national and regional levels, including data sharing and bureaucratic collaboration. In this sense, the Treaty Body proposed by Chapter VIII of the MIMC introduces a number of innovations for supporting and strengthening the provision of international protection, which include a Responsibility Sharing framework, a Comprehensive Global Planning Platform and a Global Refugee Fund. These cooperation mechanisms could help Brazil replicate the successful cases of the committees for refugees in the City and State of São Paulo and apply them to its border areas by a possible integration with the National Committee for Refugees (CONARE) to combine the initiatives at the municipal, state, and federal levels into a national project.

Brazil and the MIMC share similar expectations about the future of the Global Compact. The Treaty Body introduced by the MIMC could also contribute to the future of Brazilian leadership in the multilateral debate by creating a structure capable of reproducing successful experiences in Brazil. In the right platform, Brazil's case could help to transform the 23 points of the Global Compact into public policies worldwide. In fact, in the discussions for the Global Compact for Migration in 2018, Brazil strongly supported the creation of the International Migration Review Forum – to be negotiated at the General Assembly in 2019 - to guarantee the continuation of

[40] Art. 4 of the Brazilian Law of Migration states that the "the inviolability of the migrant is guaranteed in the national territory, on the basis of equality with nationals, of the right to life, liberty, equality, security and property"

discussions for the future implementation of the Compact. That is precisely the spirit of the Committee proposed in Chapter VIII of the MIMC.

The increasing number of Venezuelans seeking refuge in neighboring countries has also highlighted the need for better regional integration. The MIMC could help with this as its Treaty Body does not propose new regional instruments. Instead it proposes to strengthen the existing ones by promoting a structure of common governance and shared responsibility. The application of the MIMC International Cooperation Mechanisms could fortify the role of the Southern Common Market (MERCOSUL) and the Union of South American Nations (UNASUL) in regional coordination. Likewise, the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), with its capacity to produce data analysis would benefit from integrating the Comprehensive Global Planning Platform, which aims to establish a research function to report on and assess the flow of global visitors, refugees and migrants as well as their impacts on countries of origin, transit and destination.

The MIMC does not meet the needs of every signatory in the same way. In the case of Brazil, Chapter IV may be more appealing in regard to the large number of Brazilians living abroad. Chapter V, on the other hand, restates most of the rights already provided in Brazilian domestic legislation. As a matter of fact, Brazil is even more progressive on some issues than the provisions proposed by the MIMC. For instance, health care is available to all individuals, irrespective of their nationality and status, including students, tourists and visitors[41]. This inclusive approach, combined with the new national law of migration, places Brazil in a favorable condition to lead the implementation of the Model. Additionally, Brazil's regional leadership would benefit greatly from the creation of the International Cooperation Mechanism as described in Chapter VIII. Due to its diplomatic tradition and history of multiculturalism, Brazil is a natural candidate to lead the implementation of a better international regime for migrants and refugees as provided for in the MIMC.

[41] "All persons are equal before the law, without any distinction whatsoever, Brazilians and foreigners residing in the country being ensured of inviolability of the right to life, to liberty, to equality, to security and to property", Article 5, Constitution of the Federative Republic of Brazil.

6. References

BRAZIL, Secretaria Nacional de Justiça, "Refúgio em Números – 3ª Edição", (2018), http://dados.gov.br/dataset/comite-nacional-para-os-refugiados Last visited on September 03, 2018.

DOYLE, Michael W.. Model International Mobility Convention. *Columbia Journal of Transnational Law,* Vol.56m No. 2, p.220, 2018.

GUZMAN, Andrew. A Compliance Based Theory of International Law, 90 California Law Review, p. 1826-1888, 2002.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM), Migration Data Portal, 2017, https://migrationdataportal.org/?i=stock_abs_&t=2017&cm49=76&m=2&sm49=5 Last visited on September 03, 2018.

JUBILUT, L.L. Enhancing Refugees' Integration: New Initiatives in Brazil, *Forced Migration Review*, 35, 46–47, 2010.

KEOHANE, Robert. Reciprocity in International Relations, *International Organization,* v. 40, No. 1, pp. 1-27, 1986.

KOSLOWSKI, Rey. Conclusions: Prospects for Cooperation, Regime Formation, and Future Research. *Global Mobility Regimes*, (Koslowski ed.), 260–61, 2011.

LONG, Katy & ROSENGERTNER, Sarah. Migration Pol'y Inst., Protection through Mobility: Opening Labor and Study Migration Channels to Refugees, 2016, http://www.migrationpolicy.org/research/protection- through-mobility-opening-labor-and-study-migration-channels-refugees [https://perma.cc/BP3M-X5UZ] Last visited on May 03, 2018.

MASSEY, Douglas S. Theories of International Migration: A Review and Appraisal, 21 *POPULATION & DEV. REV.* 631, 1995.

MOREIRA, Julia B. & BAENINGER, Rosana. Local Integration of Refugees in Brazil, *Forced Migration Review*, 35, 48–49, 2010.

MOREIRA, Julia B. Refugee Policy in Brazil (1995-2010): Achievements and Challenges. *Refugee Survey Quarterly*, v. 36, p.25, 2017.

OKOTH-OBBO, G., O´CONNOR, C.M., KJAERUM, M. & CHANTAVANICH, S., "Regional Approaches to Forced Migration", in J. Van Selm, K. Kamanga, A. Nadi, S. Spoljar-Vrzina & L. Van Willigen (eds.), The Refugee Convention at Fifty: a View from Forced Migration Studies, Lanham/Oxford, Lexington Books, 31–45, 2003.

OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de. Nova lei brasileira de migração: avanços, desafios e ameaças. *Revista Brasileira de Estudos de Populacao*, vol.34, n.1, pp.171-179, 2017.

SALLES, M.R.R., "Panorama da Imigracão para São Paulo no pós-Segunda Guerra Mundial: os 'Deslocados de Guerra" Studi Emigrazione, XLI (155), 554–574, 2004.

SENGUPTA, Somini. *Climate Change Is Driving People From Home. So Why Don't They Count as Refugees?,* N.Y. TIMES (Dec. 21, 2017), https://www.nytimes.com/2017/12/21/climate/climate-refugees.html [https://perma.cc/8DMN-NKVM]. Last visited on March 11, 2018.

STEFONI, Carolina. Panorama de la migración internacional en América del Sur, *Serie Población y Desarrollo*, No. 123, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp.54, 2018.

TSABUTASHVILI, Dato., *Number of Potential Migrants Worldwide Tops 700 Million*, GALLUP NEWS, http://www.gallup.com/poll/211883/number-potential-migrants-worldwide-tops-700-million.esps7version-print [https://perma.cc/9CAY-MN7Z]. Last visited on June 8, 2017.

UNITED NATIONS CONVENTION AND PROTOCOL RELATIONG TO THE STATUS OF REFUGEES, art. IA(2), July 28, 1951, U.S.T. 6259, 189 U.N.T.S. 137, http://www.unhcr.org/en-us/3b66c2aa10 Last visited on September 01, 2018.

UNITED NATIONS GLOBAL MIGRATION DATABASE (UNGMD), Migration Data Portal, 2017, https://esa.un.org/unmigration/ Last visited on September 01, 2018.

UNITED NATIONS HIGH-COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), *Global Trends 2017*, available at https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html Last visited on September 03, 2018.

UNITED NATIONS HIGH-COMMISSIONER FOR REFUGEES (UNHCR), Guterres Praises Brazilian Efforts to Integrate Refugees, UNHCR News, 2005, available at: http://www.unhcr.org/news/latest/2005/11/43722e6a2/guterres-praises-brazilian-efforts-integrate-refugees.html Last visited September 11, 2018

UNITED NATIONS Special Representative of the Secretary-General for Migration, *Report of the Special Representative of the Secretary-General for Migration,* 64–65, U.N. Doc A/71/728, 2017.

WORLD BANK GROUP, Migration and Development: A Role for the World Bank Group (2016), http://pubdocs.worldbank.org/en/468881473870347506/Migration-and-Development-Report-Sept2016.pdf [https://perma.cc/9VP5-BQV8]. Last visited on September 03, 2018.

Enviado em: 02/09/2018

Aprovado em: 03/12/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA EXTERNA E DESENVOLVIMENTO: AS POLÍTICAS ECONÔMICAS EXTERNAS DO BRASIL E DA ARGENTINA NA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL[1]

FRANCISCO LUIZ CORSI
Professor de Economia Política e Economia Brasileira da Faculdade de Filosofia e Ciências (FFC) da UNESP – Universidade Estadual Paulista

RESUMO: O artigo apresenta uma análise comparativa das políticas econômicas externas do Brasil e da Argentina durante a II Guerra Mundial. Busca discutir em que medida as políticas externas contribuíram para o avanço do desenvolvimento de ambos os países. Partimos da perspectiva segundo a qual a política externa é, por um lado, condicionada pelo projeto nacional da classe hegemônica e, por outro, pela inserção do país em uma ordem internacional fortemente hierarquizada. Objetiva-se fazer uma análise articulada dessas duas dimensões. Defendemos que a resposta dada a Grande Depressão, em um contexto de relativa desarticulação da economia mundial, e a conformação de diferentes projetos nacionais, que expressavam distintas coligações hegemônicas de classes, foram de grande importância para determinar os rumos da economia, da política externa e da política de alianças durante o conflito mundial.

PALAVRAS-CHAVE: Política Externa, Desenvolvimento, Projeto Nacional, II Guerra Mundial

FOREIGN POLICY AND DEVELOPMENT: THE EXTERNAL ECONOMIC POLICIES OF BRAZIL AND ARGENTINA IN WORLD WAR II

ABSTRACT: The article presents a comparative analysis of the external policies of Brazil and Argentina during the Second World War. It seeks to discuss the extent to which external policies have contributed to the development of both. We start from the perspective according to which foreign policy is, on the one hand, conditioned by the national project of the hegemonic class and, on the other hand, by the insertion of the country into a strongly hierarchical international order. It is intended to make an articulated analysis of these two dimensions. We argue that the response to the Great Depression, in a context of disarticulation of the world economy, and the conformation of different national projects expressing distinct hegemonic coalitions of classes, were of great importance in determining the direction of the economy, foreign policy and alliances during the world conflict**.**

KEYWORDS: Foreign Policy, Development, National Project, Second World War

[1] O presente artigo representa uma síntese de temas de pesquisa que venho desenvolvendo nos últimos anos, em particular representa um substancial desenvolvimento de trabalho apresentado no XXVII Simpósio Nacional de História, em 2013.

1. Introdução

A Grande Depressão dos anos 1930 e a II Guerra Mundial acarretaram uma relativa desarticulação da economia mundial. A tendência a continua integração da economia capitalista foi estancada nestes anos de crise estrutural. O estabelecimento de zonas restritas de comércio, a inconversibilidade das moedas com o desmoronamento do padrão ouro, a drástica redução dos fluxos de capitais, a elevação das tarifas, os controles de câmbio, os controles de importações, a onda de moratórias das dívidas externas, a diminuição acentuada dos fluxos imigratórios, a introdução ou a ampliação de leis trabalhistas e a crescente ação estatal na economia passaram a ser as tendências predominantes no período como respostas a grave queda da atividade econômica, a crise no comércio internacional e as elevadíssimas taxas de desemprego. O descontentamento social era generalizado e a luta de classes se acirrou. Em um contexto marcado por crescente acirramento das disputas imperialistas, os impasses do capitalismo desembocaram na Segunda Guerra. Como em outros momentos de crise de grande envergadura, o capitalismo se reestruturou. Os EUA, vencedores da guerra ao lado da URSS, consolidaram-se como novo centro hegemônico do sistema. O mundo liberal do século XIX tinha definitivamente deixado de existir. A velha divisão do trabalho estava em frangalhos e cada vez mais parecia que a economia mundial se sustentaria em fortes economias nacionais (HOBSBAWM, 1995; CORSI, 2000; RAPOPORT, 2003).

A depressão dos anos de 1930, acompanhada de relativa desarticulação da economia mundial, por um lado, explicitou a vulnerabilidade e os limites das economias agrário-exportadoras. Por outro lado, abriu novas possibilidades de desenvolvimento para os países mais desenvolvidos da América Latina. A situação impunha a busca de novos rumos. Alguns países da região, com matizes nacionais pronunciados, procuram explorar essas possibilidades e direcionaram suas economias para o mercado interno e para a industrialização com forte presença estatal, seguindo tendência do período. Os projetos nacionais de desenvolvimento que surgiram na América Latina nesta fase, como por exemplo, o de Cárdenas no México, o de Vargas no Brasil e o de Perón na Argentina, só podem ser compreendidos se levarmos em consideração essas transformações na economia

mundial, que abriram por um relativamente curto espaço de tempo a possibilidade para a autonomia e o desenvolvimento nacional.

Entendemos que o projeto nacional de desenvolvimento não é um projeto que expressa os interesses do conjunto da nação. As diferentes classes ou frações[2] de classe podem ter um projeto para a nação, que exprime seus interesses econômicos e políticos. Os projetos nacionais não nascem acabados, consistem em processos que sofrem inflexões e ganham densidade a partir das mutantes circunstâncias políticas, sociais e econômicas internas e externas. O projeto nacional da coligação de classes vitoriosa na luta interna pela hegemonia condiciona a política externa, que, como política do Estado, é, entre outros aspectos, um instrumento para a promoção da política de desenvolvimento levada a cabo pelos governos em nome do interesse nacional em um contexto internacional fortemente hierarquizado, que impõem limites aos objetivos almejados e condiciona a ação política estatal (CORSI, 2000).

A política externa foi um elemento relevante para estes países buscarem concretizar os propósitos de seus projetos nacionais. Esta questão foi um dos pontos centrais durante a Segunda Guerra Mundial. Em que medida o alinhamento do Brasil aos EUA contribuiu para impulsionar o seu desenvolvimento e a política de enfretamento com este país levada a cabo pela Argentina teria sido um dos fatores que bloquearam o desenvolvimento do país platino?

Parte da literatura argentina vê nas políticas adotadas neste período elementos importantes que contribuiriam para explicar a relativa decadência econômica argentina. O principal representante dessa linha de análise é Escudé (1983), que defende a proposição segundo a qual o alinhamento da Argentina à Grã-Bretanha e a política externa independente em relação aos EUA[3], que se

[2] As classes não se constituem de forma monolítica, são compostas de frações, que no que se refere às classes dominantes se definem em relação às funções do capital (burguesia industrial, comercial e bancária), em relação ao capital estrangeiro ou em relação às estratégias de desenvolvimento. As frações de classe se aglutinam a partir de interesses comuns e da ação para defendê-los, em particular ante as políticas econômicas adotadas pelo Estado (POULANTZAS, 1978).

[3] Para o referido autor, a política externa independente em relação aos EUA fazia parte da cultura política argentina e datava do final do século XIX. A Argentina, que tinha pretensão de ser uma potência regional, confrontou sistematicamente a nova potência em ascensão, o que se deveu a avaliação equivocada de acordo com a qual a Argentina seria uma potência regional que teria condições de enfrentar os EUA. A Argentina se opôs a doutrina Monroe e a política de boa

caracterizou pelo enfretamento das pretensões hegemônicas norte-americanas na América do Sul e pela neutralidade durante a guerra, seriam de grande relevância para explicar o relativo atraso do desenvolvimento argentino, em virtude do bloqueio econômico[4] e das tentativas de desestabilização política da Argentina por parte dos EUA, que teriam se estendido até o final da década de 1940. Enquanto isso, o alinhamento brasileiro aos EUA teria contribuído para intensificar o desenvolvimento do Brasil.

Esta linha de análise aborda pontos de grande relevância. A política externa pode, sem dúvida, ser um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, sobretudo para países periféricos, caracterizados por uma inserção subordinada e dependente na economia mundial, como são os casos do Brasil e da Argentina. Apesar da relativa autonomia de seus formuladores, a política externa, por um lado, é condicionada pela inserção do país na economia mundial e pela situação geopolítica e geoeconômica em um mundo fortemente hierarquizado. Aqui ganha relevo as relações políticas e econômicas com a potência dominante, ou potências em luta pela hegemonia. Dessa forma, os alinhamentos políticos podem contribuir para impulsionar ou obstaculizar projetos nacionais de desenvolvimento. Entretanto, a política externa é condicionada, por outro lado, pela correlação de forças existente na sociedade e pelo projeto nacional das classes dominantes, que refletem, em parte, as características estruturais da economia e da sociedade. Neste aspecto, é fundamental entender a linha seguida pela política externa como um componente do projeto nacional da classe, ou fração de classe, que se impôs como hegemônica. Este ponto parece ser relegado a um segundo plano nas análises de autores como Escudé (1983) e Váquez-Prezedo (1992), o que denota os seus

vizinhança, buscou encaminhar em raia própria uma solução para a guerra do Chaco. Também se opôs aos EUA nas Reuniões Pan-americanas realizadas a partir de 1936. Resultou dessa postura a neutralidade na I e II Guerras Mundiais. Além de manter a neutralidade durante a guerra, atacava o imperialismo norte-americano. A pouca complementaridade entre as duas economias foi um fator central que dificultou a sua aproximação ao novo centro hegemônico. (ESCUDÉ, 1983). Posteriormente, esta postura seria considerada equivocada por setores das classes dominantes argentinas, que a ela creditariam, em parte, a perda de terreno ante o Brasil. (FAUSTO; DEVOTO, 2004; MORGENFELD, 2011).

[4] Como resposta ao não alinhamento argentino, o bloqueio durante a guerra consistiu na proibição ou na restrição por parte dos EUA de exportação de uma série de produtos para os países neutros, como a Argentina, dentre eles: máquinas, equipamentos, peças de reposição, produtos de borracha e combustíveis (ESCUDÉ, 1983).

limites. Pretende-se aqui realizar uma abordagem que articule tanto os condicionantes externos quanto internos da política externa.

Ou seja, esta abordagem implica considerar que a política externa de qualquer país é condicionada por determinações estruturais internas e externas, como a divisão internacional do trabalho, a ordem política internacional, as estruturas de classe, os sistemas de poder etc., que estabelecem o campo dentro do qual os sujeitos históricos atuam na definição das políticas e na tomada de decisões nas diferentes conjunturas políticas e econômicas, podendo essas ações e políticas alterar os condicionantes estruturais. Portanto, isto implica que a política externa mesmo de um país dependente não pode ser considerada como um mero reflexo das políticas e das ações do centro hegemônico, mas também reflete as decisões e as correlações de forças internas, apresentando dessa forma relativa autonomia, que pode ser maior ou menor de acordo com cada conjuntura (MOURA, 1980, p. 42-43).

A análise comparativa não é tarefa fácil mesmo se tratando de duas sociedades próximas no tempo e no espaço e que se influenciam mutuamente, mas que guardam considerável independência. O Brasil e a Argentina comungam uma série de elementos e processos, dos quais cabe destacar os seguintes: a origem de suas economias no processo de expansão comercial europeia; a inserção na economia mundial como exportadores de produtos primários; a acentuada concentração da propriedade da terra; a forma que assumiu o processo de industrialização voltado para o mercado interno via substituição de importações a partir de 1930 e a posição subordinada e dependente ante as potências hegemônicas. No entanto, as diferenças também são marcantes. As línguas são distintas. As metrópoles não foram as mesmas. Por estarem ligados a economia mundial como exportadores de produtos primários, os laços econômicos entre Brasil e Argentina foram relativamente débeis. As comunicações e os transportes tiveram pouca integração. Tudo isso contribuiu para os dois países trilharem trajetórias distintas. Dessa forma, a análise de sociedades próximas enfrenta dificuldades, como a de distinguir fenômenos que poderiam ser explicados autonomamente daqueles que poderiam ser explicados por processos que envolvam as duas sociedades e a de dominar com a mesma profundidade as duas experiências

históricas estudadas. Procuramos enfrentar essas dificuldades no presente artigo, buscando apreender simultaneamente as particularidades e as interações sistêmicas das duas experiências históricas a partir da análise do projeto nacional e da política externa de ambos os países (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 14-20).

A partir dessas questões procuramos no presente artigo discutir a política econômica externa do Brasil e da Argentina em um período de acirramento dos conflitos imperialistas pela hegemonia mundial, do qual os EUA saíram vitoriosos e se firmaram como potência inconteste do mundo capitalista, e de crise da velha divisão internacional do trabalho. Pretendemos mostrar que a política externa do Brasil e da Argentina, assim como seus resultados, foram condicionados pelos respectivos projetos nacionais, calcados em diferentes coligações de classe.

O artigo está estruturado da seguinte forma. Além dessa introdução o artigo está dividido em mais três partes. Na primeira, o artigo discute as respostas que o Brasil e a Argentina deram a Grande Depressão e como nesse processo foram se definindo diferentes projetos nacionais. Em seguida, discutimos a política econômica externa dos dois países durante a Segunda Guerra, buscando indicar em que medida elas contribuíram para o desenvolvimento, assim como mostrar os limites e os impasses dessas políticas. Por último, tecemos algumas considerações finais.

2. As respostas do Brasil e da Argentina a Grande Depressão

Os impactos políticos e econômicos da crise de 1929 foram abrangentes na América Latina. A crise, entre outros aspectos, colocou em xeque as economias agrário-exportadoras e estimulou uma série de golpes de Estado. Embora não seja possível estabelecer uma relação simplista entre a crise internacional e os golpes de Estado, entre 1929 e 1933, 17 governos foram derrubados na região (HOBSBAWM, 1995). A partir de situações política, social e econômica e posições geopolíticas distintas, as respostas do Brasil e da Argentina a crise das economias agrário-exportadoras e aos conflitos internos que vinham se acumulando desde, pelo menos, a I Guerra Mundial foram divergentes em aspectos essenciais, não obstante inúmeras semelhanças.

Em setembro de 1930, a fase, iniciada em 1916 com a vitória da União Cívica Radical (UCR) nas eleições presidenciais daquele ano, que representara o fim do controle do governo pelos conservadores, representantes dos interesses dos grandes proprietários de terra e do capital estrangeiro, chegou ao fim com a derrubada de Hipólito Yrigoyen, que estava em seu segundo mandato, por um golpe de Estado. O golpe significou o avanço da chamada oligarquia diversificada[5] e a reafirmação do setor agropecuário voltado para as exportações e aliado ao capital estrangeiro, em particular ao britânico. Setores que formavam o bloco hegemônico defensor do Estado Liberal e da inserção da Argentina como produtora de bens primários na economia mundial. Estes setores de classe por meio da chamada Concordância[6] retomaram a condução política da Argentina em um momento crucial, no qual estava em jogo, entre outros pontos, o rumo da economia. Estes setores consideravam que Yrigoyen ameaçava a democracia liberal e comprometia a ordem estabelecida ao ser permeável as reformas sociais, apesar das suas ambiguidades em relação ao movimento operário, que foi, muitas vezes, duramente reprimido em seu governo. Naquele contexto de forte turbulência econômica e social, era fundamental para os conservadores barrarem qualquer possibilidade de ascensão da classe trabalhadora e controlarem os destinos da economia diante das mudanças que se faziam necessárias para enfrentar a situação (ROMERO, 2006; RAPOPORT, 2003; DI TELLA, 2013). Não houve resistência ao golpe. O governo de Yrigoyen estava desgastado por uma série de fatores (DI TELLA, 2013). Apesar de algumas medidas nacionalistas, como no setor do petróleo, e políticas voltadas para área social, as classes populares e a classe média não saíram em sua defesa.

Entretanto, o golpe não se deu em virtude de substancial diferença entre os projetos para Argentina. A UCR, quando no controle do governo, não aplicou um

[5] A oligarquia diversificada era um setor da classe dominante, cuja origem encontrava-se no setor agroexportador, mas que vinha diversificando seus investimentos para os serviços, o comércio, as finanças e a indústria, o que representou a diversificação de seus interesses. (BASUALO, 2010).

[6] A Concordância era uma coligação conservadora composta pelo Partido Conservador, que reunia partidos e grupos provinciais, pelo Partido Socialista Independente, racha do Partido Socialista, pelos chamados "antipersonalistas", racha a direita da UCR, pelo Partido Democrático Nacional e por alguns setores nacionalistas, muitos dos quais eram defensores de regimes autoritários. Grosso modo, a maior parte desse conjunto de partidos representava os interesses dos proprietários de terra e da oligarquia diversificada. Vários desses setores estavam intimamente vinculados ao capital estrangeiro, sobretudo ao inglês. Porém, cabe assinalar que alguns setores nacionalistas defendiam a industrialização (ROMERO, 2006; DI TELLA, 2013).

projeto alternativo ao da oligarquia rural. Sua política, em geral, reafirmava a defesa de uma economia aberta assentada na exportação de bens primários e financiada pelo capital estrangeiro, de acordo com as vantagens comparativas do país. Mesmo depois de deslocada do poder continuou a defender essas propostas, pois parte importante de sua base de sustentação nas classes dominantes comungava a mesma visão e os mesmos interesses dos setores exportadores. As classes médias, que em grande parte a apoiava, não tinham uma posição distinta. Outras forças de oposição também não tinham propostas de transformação das estruturas e dos rumos da economia, defendiam, neste aspecto, o *status quo*. Este era, por exemplo, o caso do Partido Socialista, cujo programa defendia uma economia aberta e uma politica econômica liberal acopladas a políticas sociais e ao reconhecimento de amplos direitos dos trabalhadores. Os comunistas, por sua vez, tinham propostas de transformações mais estruturais, mas o reformista Partido Comunista Argentino estava longe de ter força para interferir no rumo dos acontecimentos (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006; DI TELLA, 2013).

Um mês depois do golpe que derrubou Yrigoyem, desencadeou-se no Brasil um movimento para derrubar o governo de Washington Luís, a chamada Revolução de 1930. Este movimento, ao contrário do que ocorria na Argentina, abriu novas possibilidades de mudanças estruturais e de desenvolvimento para o país ao deslocar a oligarquia cafeeira da posição hegemônica e ao abrir uma crise de hegemonia na qual nenhum setor dominante tinha condições de firmar sua proeminência (FAUSTO, 1988).

O início da década de 1930 foi uma fase de grande instabilidade política e econômica, diferentes projetos para o Brasil estavam em confronto. O movimento tenentista, que rapidamente se esvaziaria, ainda buscava impor seu vago programa reformista. Os integralistas sonhavam com um regime semelhante ao fascismo. A Aliança Libertadora Nacional, baseada em forças de esquerda e democráticas, defendia um conjunto de reformas estruturais, visando enfrentar o imperialismo, a miséria e a desigualdade social e modificar a estrutura agrária. A burguesia cafeeira, inconformada com o seu deslocamento do centro do poder, continuava a defender seu projeto calcado nas exportações de produtos primários e tentaria retomar sua posição em 1932. Vargas inicialmente defendia a diversificação da economia como

resposta a crise. Não tinha um projeto claramente definido. Os rumos da economia brasileira ainda eram incertos naquele momento. (CORSI, 2000; PANDOLFI, 2003).

A vitória do projeto de Vargas, consolidada com o Estado Novo, não estava determinada de antemão. (PANDOLFI, 2003). Paulatinamente, Vargas articulou um projeto voltado para a expansão do mercado interno e para a industrialização do país, cuja base social bastante diversificada congregava uma coligação instável de classes, composta por setores da burguesia agrária crescentemente voltados para o mercado interno[7], setores da burguesia comercial, setores da burguesia financeira e pela burguesia industrial. Setores que apostavam cada vez mais na expansão do mercado interno como única saída em um contexto de profunda crise internacional, que parecia interminável. Vargas também contava com difuso apoio da classe trabalhadora. Esta coligação pode ser denominada de desenvolvimentista. O projeto nacional de Vargas ganhou densidade e adquiriu contornos mais nítidos no início do Estado Novo.

Na Argentina, o controle do poder pelos grandes proprietários e pela chamada oligarquia diversificada estreitou as opções de encaminhamento da crise, embora a coligação conservadora tenha tentado responder a crise e se adaptar a nova situação interna e mundial, o que a levou a imprimir alterações em seu projeto no sentido de admitir uma industrialização limitada (JORGE, 1975).

O Brasil, como já foi amplamente apontado por diversos autores, respondeu a crise adotando uma política econômica heterodoxa, cujo eixo residia na política de defesa do café, sustentada sobretudo pela ampliação do crédito interno. Esta política, somada as políticas fiscal, monetária e creditícia expansivas, a política tarifaria protecionista e ao controle do câmbio, foi responsável pela rápida recuperação da economia e pelo desencadeamento do processo de industrialização (FURTADO, 1983; CANO, 2000). Ao lado dessas políticas, pouco a pouco, em um contexto de crescente centralização do poder na esfera federal, foram criados

[7] Diferentes setores agrários tinham vívido interesse no desenvolvimento do mercado interno. Este era o caso, por exemplo, dos produtores de charque e arroz do Rio Grande do Sul, como também dos produtores de açúcar e de algodão, que colocavam no mercado interno crescente parcela da produção desses produtos. A expansão do mercado interno também favorecia uma gama cada vez maior de capitais comerciais voltados para o comércio varejista e atacadista. Estes setores, embora interessados na expansão do mercado interno, não necessariamente estavam comprometidos com uma industrialização em bases nacionais.

diversos institutos, comissões e conselhos com o objetivo de regular e fomentar setores importantes da economia, o que acabou por capacitar a crescente ação estatal na esfera econômica. Também ganhou corpo a postura nacionalista, expressa nos Códigos de Minas e Águas de 1934. Paralelamente, foi instituída gradualmente ampla legislação trabalhista, que visava a regulamentação das relações entre o capital e o trabalho no espaço urbano, ao mesmo tempo em que foi criada uma estrutura sindical corporativa controlada pelo Estado. Políticas que foram acompanhadas pela repressão das forças de esquerda, que buscavam a organização autônoma dos trabalhadores e a construção de alternativas à sociedade capitalista. Nesse processo, as bases do Estado desenvolvimentista foram lançadas por Vargas. (FIORI, 1995; CORSI, 2000; OLIVEIRA, 2003; BASTOS; FONSECA, 2012).

Entre 1937 e 1939, uma série de outras políticas e medidas indicavam o amadurecimento do projeto nacional de Vargas. Em linhas gerais, o programa econômico do Estado Novo sustentava-se na proposta de nacionalização dos setores considerados estratégicos, na maior integração do mercado interno, no desenvolvimento dos transportes, na implantação da indústria de base, na introdução do planejamento econômico, na criação de mecanismos de financiamento da acumulação de capital com objetivo de mobilizar o capital nacional para financiar a industrialização, na introdução do salário mínimo e na adoção de uma política externa voltada para privilegiar o desenvolvimento do país[8], como ficou claro na moratória da dívida externa em 1937 e na adoção de uma política mais independente, caracterizada por um intenso intercâmbio comercial com a

[8] Mais especificamente podemos destacar: uma série de medidas voltadas para maior integração e expansão do mercado interno (o fim dos impostos interestaduais, o Plano Nacional de Viação, introdução do salário mínimo etc.), a moratória da dívida externa, o controle rígido do câmbio, a criação de diversos organismos de regulação e fomento (Conselho Nacional do Petróleo, Conselho de Águas e Energia Elétrica, Conselho Técnico de Economia e Finanças, etc.) , a criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, a introdução de um imposto sobre operações cambiais com o fito de formar um fundo de financiamento de investimentos públicos, a construção da grande siderurgia colocada como projeto estratégico e a introdução do Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), cujo objetivo era desenvolver as indústrias de base e a infraestrutura. Também é preciso destacar a postura nacionalista mais firme, evidente na moratória e na proposta de nacionalizar os setores considerados estratégicos para a economia nacional, que constava da Constituição de 1937, claro aprofundamento dos Códigos de Águas e Minas. Dado os limites do presente artigo não seria possível desenvolver este ponto. Ver a respeito Corsi (2000).

Alemanha, que representou certo afastamento dos EUA. Este foi momento em que o projeto de Vargas mais se aproximou de uma proposta de desenvolvimento autônomo (CORSI, 2000).

Um documento do Ministério da Fazenda, datado de janeiro de 1939, acerca do Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional ilustra o amadurecimento da ideia de um desenvolvimento baseado na indústria: "A ideia central do governo consiste em promover a criação das chamadas indústrias básicas, a execução de obras públicas produtivas e o aparelhamento da defesa nacional" (GV 39.01.09 – Documento 4)[9].

Enquanto isso, a Argentina, pelo menos inicialmente, respondeu a crise de 1929 por meio de políticas ortodoxas. A manutenção dos pagamentos da divida externa, a elevação da taxa de juros, o corte nos gastos públicos e a majoração de impostos, visando alcançar um superávit fiscal, agravaram as suas consequências e retardaram a retomada do crescimento, que só ocorreu em 1933, um ano depois do Brasil, que tinha adotado uma política expansiva. A política ortodoxa estava pautada pelos interesses dos credores externos e internos (RAPOPORT, 2003).

Complementando essa política ortodoxa, a Argentina assinou o acordo Roca-Runciman, em 1933, com a Grã-Bretanha[10]. Este acordo, que foi duramente criticado pela oposição, reafirmava a inserção da Argentina como exportadora de produtos primários e condicionava a política externa aos interesses do capital inglês e dos setores exportadores. Este acordo e a manutenção do pagamento da dívida externa engessaram o comércio exterior e a política de controle de câmbio e foram fontes de atritos com os EUA[11].

[9] As referências dos documentos dos Arquivos Getúlio Vargas (GV), Osvaldo Aranha (OA) e Sousa Costa (SC) do CPDOC-FGV indicam o código de localização do documento da seguinte maneira: à sigla segue o ano, o mês e o dia de cada documento.

[10] Pelo referido acordo a Argentina conseguiu assegurar sua posição no mercado carnes inglês ao nível de 1932. Enquanto a Grã-Bretanha assegurou: a continuidade do pagamento da dívida externa, a libração das libras bloqueadas, a disponibilidade de recursos para as remessas de lucro e tratamento preferencial em matéria cambial e tarifaria. A respeito desse ponto ver: Rapoport (2003), Gerchunoff e Llach (2005) e Romero (2006).

[11] O acordo de 1933 estabelecia que as divisas provenientes das exportações para a Inglaterra deveriam ser despendidas no pagamento de importações e da dívida externa e nas remessas de lucros e dividendos para esse país, o que prejudicava os interesses comerciais e financeiros dos EUA, tornando-se em importante ponto de atrito entre ambos. O comércio triangular entre EUA, Grã-Bretanha e Argentina, no qual esta cobria os déficits com o primeiro com os superávits comerciais

Depois de forte pressão norte-americana, o Brasil também assinou um tratado comercial, em 1935, com os EUA com base na clausula incondicional de nação mais favorecida[12], no qual este país concedeu o rebaixamento de tarifas para produtos primários e a não taxação do café em troca da redução ou manutenção de tarifas de 34 produtos industriais, além da promessa de o Brasil liberalizar o regime cambial. Um acordo claramente assimétrico. Contudo, o governo Vargas paralelamente negociava um acordo bilateral com a Alemanha com base em "marcos de compensação"[13]. O acordo bancário, que estabelecia a utilização de marcos de compensação no comércio entre os dois países, assinado em 1934 e renovado anualmente até 1939, permitiu ao Brasil escoar produtos primários, sobretudo algodão, que não encontravam outros mercados e obter meios de produção, importantes para o avanço da industrialização. O incremento do comércio com a Alemanha foi fundamental para uma política externa mais independente e indica uma mudança de postura do governo brasileiro no sentido de privilegiar o crescimento econômico. Não por acaso este acordo foi duramente criticado pelos EUA. Reforça esse indício o chamado Esquema Aranha de 1934, que buscou adequar o pagamento da dívida externa as reais condições do país (MOURA, 1980; HILTON, 1977; ABREU, 1999; CORSI, 2000).

A Alemanha também procurou incrementar o comércio com a Argentina por meio de um acordo similar ao brasileiro. Porém, o comércio entre ambos os países não avançou (HILTON, 1977). O governo Justo manteve a linha mestra de sua política externa de alinhamento a Grã-Bretanha. Todavia, a política argentina sofreria alterações importantes a partir de meados de 1933, quando Frederico Pinedo foi nomeado Ministro da Fazenda. O Plano de Ação Econômica de Pinedo representou uma ruptura com a ortodoxia, embora o ministro afirmasse "Hace muchos anos que defendemos [...] la política del más libre comércio" (apud

obtidos com o segundo e que tinha vigorado no período anterior a depressão, não mais se sustentava no novo contexto de moedas inconversíveis e de acordos bilaterais.

[12] Até 1933 o Brasil tinha firmado cerca de 27 tratados comercias baseados na clausula de nação mais favorecida, o que indica que o governo brasileiro ainda acreditava na volta a "normalidade". O resultado desses acordos foram pífios e foram posteriormente denunciados (SEITENFUS, 1985).

[13] O comércio entre os dois países passou a ocorrer neste período sem a utilização de moedas conversíveis. Os recursos oriundos das exportações brasileiras ficavam depositados em bancos alemães em marcos bloqueados e só poderiam ser dispendidos para financiar importações da Alemanha. Processo similar ocorria com as exportações alemãs. Dessa maneira, o comércio entre os dois países tenderia a um crescimento relativamente equilibrado.

ROUGIER; ADISIO, 2017, p. 55). Pinedo era um político pragmático. Os principais pontos do Plano eram os seguintes: redução dos juros; ampliação da ação do Estado na economia a partir da criação de inúmeros organismos de regulação e fomento setoriais, cabendo destacar a Junta Nacional de Carnes e a Junta Nacional de Grãos; alteração nos controles do câmbio; majoração do gasto público e a adoção de uma política de incrementar os acordos bilaterais de comércio, em especial com países da região, visando a ampliação e diversificação das exportações. Esta última medida também se relacionava às pretensões da Argentina de firmar-se como potência regional e de se contrapor a influência dos EUA. O regime de controle do câmbio, que ao estabelecer restrições às importações estimulava a substituição das mesmas, também consistia em fonte de receita para o Estado, à medida que estabelecia um diferencial de preços entre compra e venda de divisas pelo Estado. Estes recursos foram utilizados para financiar a compra de colheitas por um preço mínimo e obras públicas, sobretudo de infraestrutura. Também foi criado o Banco Central da Argentina em 1935 (JORGE, 1975; RAPOPORT, 2003; FERRER, 2006).

Esta política estimulou a atividade econômica, que também foi influenciada pela relativa melhora dos preços dos produtos primários no mercado internacional e pelo avanço do processo de substituição de importações. A política de Pinedo representou um redimensionamento do projeto da oligarquia diversificada e dos grandes proprietários para a Argentina no sentido de incluir um desenvolvimento controlado do setor industrial produtor de bens de consumo não duráveis, diante da forte queda da capacidade de importar e da impossibilidade de ignorar a expansão, mesmo que restrita, que o setor industrial vivia desde os anos de 1920, com base tanto no capital nacional quanto estrangeiro, em particular norte-americano. Foi significativo o fato da União Industrial Argentina (UIA), fortemente influenciada pela oligarquia diversificada, que tinha grande peso na indústria alimentícia, colocar-se favoravelmente a essa política, sobretudo no que se referia a redução dos juros, a ampliação do crédito, as obras de infraestrutura e ao controle de câmbio. Também foi significativo o apoio da Sociedade Rural Argentina, que representava os interesses dos grandes proprietários de terras. Este apoio a política de Pinedo indica uma convergência entre os setores dominantes. No entanto, este

redimensionamento do projeto desses setores das classes dominantes não significava a adesão a uma proposta de ampla industrialização, mas sim, como apontou Jorge (975), a adaptação do velho projeto liberal à situação interna e externa que se configurou em meados dos anos de 1930, na qual a perspectiva de retorno a ordem internacional liberal parecia cada vez mais remota[14]. Todavia, esta política estimulou o desenvolvimento industrial além dos limites que pretendera estabelecer.

A postura pragmática contida no Plano fica clara no seguinte discurso de Luis Duhau, Ministro da Agricultura e membro destacado da Sociedade Rural Argentina, proferido em 1933. Depois de defender uma economia aberta, afirmou:

> Si ahora apenas conseguimos adquirir en el exterior la tercera parte de lo que antes comprábamos [...] se nos plantea esta alternativa: o nos abstenemos de consumir las otras dos terceras partes a las que nos habíamos acostumbrado, o las producimos en nuestro propio país, aunque su costo sea más alto. En esta grave situación de emergencia, yo [...] opto resueltamente por el segundo (apud ROUGIER; ODISIO, 2017, p. 56)

A partir de 1930 a economia brasileira apresentaria um crescimento médio superior ao apresentado pela economia argentina, que cresceu menos que a brasileira e a de outros países latino-americanos. Entre 1929 e 1939 a Argentina cresceu 14,5% e o Brasil 36%, enquanto a Colômbia cresceu 44,6%; a Venezuela 42,6 % e o México, 25,6% (GERCHUNOFF, 2009, p. 184) [15]. A indústria brasileira, 1933 e 1939, cresceu 11,2% ao ano em média, tornando-se o setor dinâmico da economia. Enquanto a agricultura crescia, neste mesmo período, 2,0% ao ano. O PIB cresceu em média 5,1% na década de 1930. Na Argentina, a indústria cresceu 7,1% ao ano, entre 1933 e 1939, e o PIB 3,8% ao ano (FERRER, 2006, p. 176; LUNA; KLEIN, 2016, p. 270-271; VILLELA; SUZIGAN, 1973, p. 198)

A industrialização avançaria mais no Brasil, que ganharia crescente peso na economia e na política regional. Esse desfecho deveu-se, em parte, as diferentes

[14] Em suas palavras: “Pero en la medida que la adecuación a la nueva situación fue orientada por la vieja clase dirigente, las disposiciones adoptadas tuvieron sólo un carácter de ajuste del Viejo Proyecto económico” (JORGE, 1975, p. 25)

[15] Parte da literatura aponta que neste período os anos dourados da Argentina, tinham definitivamente ficado para trás (FAUSTO; DEVOTO, 2004, p. 24). A ideia de uma Argentina com enorme potencial de crescimento, semelhante ao do Canadá e ao da Austrália, a partir de sua inserção como exportadora de produtos primários em uma ordem internacional liberal e que teria se frustrado parece carregada de ideologia e superestima o potencial de crescimento do período agrário-exportador. Ver a respeito Arceo (2003) e Rapoport (2003).

políticas econômicas e políticas externas adotadas pelos governos do Brasil e da Argentina, que expressavam os distintos projetos nacionais das alianças de classe que sustentavam o Estado entre 1930-1945 em ambos os países. Estes diferentes projetos condicionariam as trajetórias dos dois países no turbulento período da II Guerra Mundial.

3. A Segunda Guerra, a política externa e os rumos da economia

A II Guerra Mundial foi um período importante para a definição dos rumos das economias argentina e brasileira. Do ponto de vista econômico, os impactos da guerra foram importantes sobretudo no que se refere ao nível da atividade econômica, ao nível de preços, que subiu mais acentuadamente no Brasil que na Argentina[16], a situação fiscal e ao desempenho do comércio exterior. Ao iniciar a guerra a expectativa dos governos e dos agentes econômicos era de um período de crise generalizada. Porém, passado o impacto negativo inicial, observou-se uma melhora da situação, embora as duas economias apresentassem desequilíbrios relevantes. O crescimento da produção industrial foi significativo. Para o Brasil, os primeiros anos foram difíceis. Entre 1939 e 1942, a economia brasileira passou por uma fase de baixo crescimento, cresceu em média cerca de 1% ao ano. A retomada do crescimento se deu a partir desse último ano, tendo a economia crescido 6,4% em média entre 1943 e 1945. A economia argentina apresentou um crescimento oscilante durante este período. Entre 1940 e 1945, o PIB argentino cresceu 2,45% em média por ano. Cabe ressaltar o bom desempenho da balança comercial que foi fortemente superavitária a partir de 1941 no caso do Brasil e de 1942 no caso argentino[17]. Esta performance comercial resultou da participação dos dois países no esforço de guerra e do forte incremento do comércio regional. O comércio entre

[16] No Brasil, a elevação acumulada dos preços, entre 1939 e 1945, foi de 67,5% (ABREU, 1992, p. 398-401). Na Argentina, o incremento acumulado dos preços foi de 56% neste mesmo intervalo de tempo (VÁSQUEZ-PRESEDO, 1992, p. 41).

[17] O saldo Comercial brasileiro, em 1940, foi de 51,4 milhões, saltando para 145, 2 milhões no ano seguinte e atingindo 332,6 milhões de dólares, em 1945. A Argentina apresentou um saldo comercial negativo em 1940. Cinco anos depois o saldo positivo atingiu 571 milhões de dólares (ABREU,1992, p. 398-401; RAPOPORT, 2003; BASUALDO, 2010, p. 39).

Brasil e Argentina apresentou particular crescimento[18]. Os persistentes superávits comerciais acarretaram o acumulo de reservas, que alcançaram a cifra de 1,7 bilhão de dólares na Argentina e de 730 milhões de dólares no Brasil. Reservas que abriam a possibilidade de enfrentar a decisiva questão do financiamento da industrialização no pós-guerra, mas isto não se concretizou por diferentes razões, que não caberiam ser aqui discutidas (ABREU, 1992, p. 398-401; VIANNA, 1992, p. 109; BELINI; KOROL, 2012, p. 113).

A questão da industrialização e de seu financiamento tornou-se mais premente neste período, pois em relação ao fornecimento de bens de capital, bens intermediários e combustíveis, insumos fundamentais para assegurar o crescimento econômico, verificou-se uma carência crônica, o que levou à época ao racionamento desses produtos e a crescente dificuldade de modernização e ampliação do parque produtivo, além desses problemas serem um foco inflacionário. Estas carências, segundo alguns autores argentinos, dentre eles Escudé (1983), teria sido mais aguda no caso da Argentina em virtude do boicote econômico norte-americano, que teria, como já foi assinalado, bloqueado uma expansão mais intensa da indústria.

Embora seja difícil mensurar o impacto do boicote econômico norte-americano, ele, sem dúvida, privou a indústria argentina de máquinas e equipamentos, justamente quando a capacidade produtiva estava sobre utilizada e a carência de peças de reposição era muito grande, dado que o chamado Departamento Produtor de Meios de Produção (DI) da economia platina, como o da brasileira, era atrofiado. Portanto, colocava-se como crucial para o avanço da industrialização ampliar o acesso aos bens de capital e articular novas formas de financiamento da acumulação, em particular o financiamento das importações de bens de capital e tecnologia. Questões que também eram centrais para o Brasil,

[18] A expectativa de interrupções nos fluxos de comércio levou tanto o governo Vargas quanto o governo Ortiz a adotarem uma série de medidas para preparar a economia para o esperado choque e aprofundarem a política de intensificar o intercâmbio comercial com países da região, política que datava de meados da década de 1930. Observa-se nesta fase inicial da guerra uma aproximação comercial entre ambos os países, o que não significou, entretanto, o fim das rivalidades entre eles. A melhora das relações comerciais e o avanço das discussões sobre as formas de incrementar o comércio culminaram com a assinatura de um tratado de comércio em novembro de 1941. Aventou-se à época a formação de uma união aduaneira entre ambos, que poderia congregar outros países da região. Contudo, essas negociações não progrediram, obstadas pelo afastamento político entre os dois governos a partir dos posicionamentos divergentes assumidos na Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro, em janeiro 1942 (BANDEIRA, 2010).

que, da mesma maneira que a Argentina, enfrentava essas dificuldades desde a década de 1930. Também é preciso levar em consideração as dificuldades decorrentes da redução do fornecimento de combustíveis, produtos químicos, produtos de borracha etc. Tudo isso, ampliou os pontos de estrangulamento da economia argentina e, por conseguinte, incrementou a inflação. A Argentina tinha crescente dificuldade de obter esses produtos da sua tradicional aliada, pois a economia britânica se encontrava totalmente voltada para o esforço de guerra. Mesmo antes da guerra ela já não conseguia cumprir esse papel. Os EUA tinham se tornado o grande fornecedor de bens de capital e insumos da Argentina. A crise de 1929, os controles de câmbio, a não conversibilidade da libra a partir de 1931 e o acordo Roca-Runcinam inviabilizaram, como já mencionado, o comércio triangular entre Argentina, Grã-Bretanha e EUA. A Argentina necessitava buscar uma saída para essa situação, o que implicava redimensionar sua estratégia de desenvolvimento e sua política externa.

O problema tornava-se mais complexo devido a política contraditória dos EUA em relação à Argentina. Desde os anos 1920, uma série de medidas restringiram à entrada de produtos argentinos no mercado norte-americano, o que não deixava alternativa a Argentina senão manter seus fortes laços com a Grã-Bretanha (RAPOPORT, 1995 e 2003). Ao mesmo tempo, os EUA criticavam o tratamento privilegiado dispensado aos ingleses no comércio, no câmbio e no pagamento das dívidas. A situação se deteriorou ainda mais depois da entrada dos EUA na guerra. Este país passou a exigir um estrito alinhamento dos países latino-americanos e a política Argentina de manter a neutralidade e a postura de disputar espaço na América do Sul eram consideradas inaceitáveis pelo governo Roosevelt em sua área de influência[19].

Enquanto isso, o Brasil, em consonância com o projeto industrializante de Vargas, adotou uma política externa que tinha entre seus objetivos centrais obter

[19] Mas é preciso observar um ponto não considerado por Escudé (1983). A política do governo Roosevelt em relação a Argentina nem sempre foi linear, estava sujeita as disputas no interior do governo norte-americano. Ao lado da linha dura, em alguns momentos houve uma tentativa de aproximação, como por exemplo, quando Nelson Rockefeller assumiu a subsecretária de Estado para assuntos latino-americanos, em 1944, e adotou uma política de aproximação em relação à Argentina (RAPOPORT, 1995).

financiamentos, tecnologia, armamentos e ocupar espaços decorrentes do acirramento dos conflitos internacionais. Estas eram questões fundamentais para o desenvolvimento naquele momento, que indicam a enorme importância da política externa para os rumos da economia. Mas o Brasil também enfrentava problemas de difícil superação, particularmente importante era o problema do financiamento do desenvolvimento em um país onde o nível de acumulação e de centralização de capitais era baixo e vivia crônico desequilíbrio das contas externas e restrita capacidade de importação. Esta questão estava, naquela conjuntura, diretamente relacionada aos alinhamentos externos.

No Brasil, como na Argentina, a definição das alianças e da política externas adquiriu no contexto de guerra mundial grande importância para o rumo do desenvolvimento. O acirramento dos conflitos internacionais e as divergências no interior do Estado e das classes dominantes quanto as potenciais alianças externas levaram o governo Vargas, no final dos anos de 1930, a adotar uma política externa que Moura (1980) denominou de "equidistância pragmática" entre os EUA e a Alemanha, caracterizada pelo não alinhamento a nenhuma das potências, mas que buscava obter ganhos materiais e políticos das disputas imperialistas.

Neste momento, um dos impasses do projeto de desenvolvimento de Vargas consistia em como viabilizar o avanço da industrialização. Isto implicava enfrentar tanto a questão do financiamento externo quanto interno da acumulação de capitais, ambos bastante problemáticos[20]. Como obter recursos para financiar a importação de um volume crescente de bens de capital e tecnologia, que não eram produzidos internamente, e eram essenciais para o desenvolvimento, em um contexto de sofrível desempenho das exportações, crônico desequilíbrio nas contas

[20]Também estava colocado para o governo Vargas o enfrentamento da crucial questão do financiamento interno do desenvolvimento, dado que tanto o sistema bancário quanto o mercado de capitais eram muito pouco desenvolvidos à época. O nível de centralização de capitais era baixo e os lucros acumulados consistiam na principal forma de financiamento das empresas. Também não estava resolvida a questão do financiamento do crescente gasto público. Fazia-se necessário articular um esquema interno de financiamento. Para enfrentar essa questão Vargas esboçou um esquema interno de financiamento, calcado na criação da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, na utilização dos recursos das caixas de aposentadorias no financiamento de investimentos com garantias hipotecárias e na introdução de um imposto sobre operações cambiais para formar um fundo de financiamento de investimentos públicos. Esquema claramente insuficiente. Não caberia aqui desenvolver este ponto. Ver a respeito, entre outros, Fiori (1995) e Corsi (2000).

externas, carência de divisas, estancamento dos empréstimos e investimentos externos, ao mesmo tempo em que se colocava também a necessidade de modernizar as forças armadas, ainda mais que a Argentina implementava um programa de modernização de seu exército e de sua marinha. Vargas buscou articular financiamento para a industrialização tanto nos EUA quanto na Alemanha.

A articulação de um fluxo substantivo de financiamento externo implicava em alinhamentos políticos e a adoção de uma política econômica que respondesse aos interesses do capital estrangeiro. Naquela conjuntura, na qual os fluxos externos de capital tinham caído drasticamente, ganhava importância os alinhamentos políticos e ideológicos. A política nacionalista, o monopólio do câmbio e a moratória da dívida externa contrariavam os interesses dos EUA, que pareciam pouco dispostos a investir no desenvolvimento industrial do Brasil, ainda mais que viam o país como uma economia complementar a sua. Por outro lado, Alemanha, que buscava ampliar sua presença na América Latina e tinha grande carência de matérias-primas, parecia disposta, por meio de acordos bilaterais de compensação, fornecer os bens de capital e as armas que tanto o Brasil necessitava em troca de bens primários, sobretudo algodão (WIRTH, 1973). Entretanto, as divisões no interior do Estado e das classes dominantes quanto às alianças externas do Brasil tornavam a questão complexa e delicada (MOURA, 1980)[21]. A aproximação à Alemanha provavelmente solaparia a base de sustentação política do Estado Novo; ademais deixaria o país vulnerável as prováveis represálias norte-americanas. O incremento do comércio com a Alemanha e o acordo de fornecimento de armas assinado, em 1938, com a empresa Krupp, que indicavam certo afastamento em relação aos EUA, foram duramente criticados pelo governo Roosevelt. As questões geopolítica e geoeconômica tinham grande importância nas opções do governo Vargas e nestes aspectos o peso dos EUA era desproporcionalmente maior que o da Alemanha, o que restringia a possibilidade de autonomia do Brasil. O espaço de ação de Vargas era limitado, mesmo assim ele adotou uma política segundo a qual o Estado Novo oscilava entre os EUA e a Alemanha, procurando barganhar vantagens

[21] Segundo Moura (1980), a direção política do Estado Novo estava rachada. Osvaldo Aranha defendia uma aproximação aos EUA, enquanto Dutra, Góes Monteiro e Campos se inclinavam para o eixo. A Marinha tendia para a Inglaterra. O setor cafeeiro era favorável aos EUA, enquanto os exportadores do Sul do país e de algodão pendiam para o eixo. O Comércio de exportação e importação também estava dividido, assim como a burguesia industrial.

econômicas e políticas das disputas entre as potências imperialista (GAMBINI, 1977; MOURA, 1980; CORSI, 2000).

A Argentina, por sua vez, sem muitas alternativas, manteve o alinhamento à Grã-Bretanha como o eixo de sua política externa. Em uma situação de dificuldade em ampliar suas exportações para os EUA, buscou intensificar o comércio com os países vizinhos com o objetivo de incrementar e diversificar suas exportações. A política de se contrapor as pretensões dos EUA na região, evidenciada nos confrontos nas numerosas reuniões diplomáticas continentais do período também não sofreu alteração[22]. A definição das alianças externas, que dividia as classes dominantes argentinas como as brasileiras, ganharia a partir do momento em que os EUA entraram na guerra crescente importância, tornando-se em um dos pontos centrais do processo que levou a crise da Concordância, cujo desfecho foi o golpe militar de 1943 (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006).

Diante da eminência da guerra esse quadro se alteraria. Até 1938, os EUA estavam mais preocupados em assegurar seus interesses comerciais e financeiros e se contrapor as políticas nacionalistas na América do Sul. Com a deterioração da situação internacional, alteraram sua política com o objetivo de assegurar o controle do subcontinente, sobretudo da saliência do Nordeste brasileiro a partir da instalação de bases militares na região. Isto implicava, entre outros aspectos, dar respostas mais concretas as demandas dos países sul-americanos, dentre as quais as por financiamento do desenvolvimento. Seguindo a política de boa vizinhança, o governo Roosevelt buscava conquistar o apoio regional por meio da cooperação econômica e política[23]. Dessa forma, o governo norte-americano desencadeou ampla ofensiva diplomática visando consolidar sua proeminência na região, sendo

[22] Os atritos entre Argentina e os EUA, que vinham se acumulando desde a Oitava Conferência Panamericana, em Lima, em 1938, culminaram na Terceira Reunião dos Chanceleres Americanos, em janeiro de 1942 no Rio de Janeiro, quando o governo argentino se contrapôs firmemente a proposta norte-americana de ruptura coletiva das relações diplomáticas com as potências do Eixo (MORGENFELD, 2011).

[23] Apesar da política de boa vizinhança, o governo Roosevelt não descartava a possibilidade de ocupar militarmente áreas consideradas importantes para sua segurança, como o Nordeste brasileiro, devido a sua posição geográfica estratégica para o controle das rotas marítimas do Atlântico Sul e a possibilidade de tornar-se uma área de eventual ataque alemão. Ao mesmo tempo em que buscava atrair o governo Vargas, sobretudo com o objetivo de instalar bases militares no Nordeste, os EUA traçavam planos para invadir a região desde pelo menos 1940. A chamada operação Pote de Ouro visava ocupar o Nordeste com 100 mil soldados norte-americanos (BANDEIRA, 2011; LOCHRY, 2015).

um de seus resultados a chamada Missão Osvaldo Aranha do início de 1939, liderada pelo então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, que defendia o alinhamento em relação aos EUA como opção estratégica para o Brasil. A importância dessa missão reside no fato de ter aberto um caminho para o progressivo alinhamento do Brasil aos EUA, embora esse processo de forma alguma tenha sido linear. Osvaldo Aranha, não seguindo à risca as instruções de Vargas, acordou, como contrapartida de um empréstimo de cerca de 19 milhões de dólares para saldar atrasados comerciais e vagas promessas de créditos de longo prazo, a retomada do pagamento da dívida externa e a liberalização da política cambial, além de ter estabelecido tratativas para incrementar as relações entre as forças armadas dos dois países (CORSI, 2000).

Não obstante os minguados resultados e a repercussão negativa da Missão Aranha, sobretudo nos setores nacionalistas das forças armadas, Vargas manteve o ministro em seu cargo. No entanto, apenas liberalizou parcialmente o regime de câmbio, efetuou um pagamento simbólico da dívida externa e abriu negociações sobre o assunto, que só chegariam ao fim em janeiro do ano seguinte. O governo Vargas resistiu a ofensiva norte-americana, mas com o início da guerra a posição brasileira ficou fragilizada, obrigando-o a redimensionar seu projeto de desenvolvimento, pois o espaço para um desenvolvimento mais autônomo tinha diminuído. Por outro lado, a nova situação e as tratativas de Aranha com os EUA abriam a possibilidade de enfrentar os impasses da questão do financiamento do desenvolvimento (CORSI, 2000)[24].

A seguinte passagem de um discurso de João Carlos Muniz, diretor-executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE) e membro da Missão Aranha, proferido, em maio de 1939, em reunião do referido conselho diante de Vargas e de representantes dos diferentes setores do empresariado, avaliando os resultados na Missão Aranha, é esclarecedora de como a Missão buscou abrir uma saída para a questão do financiamento do desenvolvimento e como estava alinhada ao projeto nacional:

[24] A alternativa seria adotar uma reforma tributária progressiva, que dotasse o Estado de maiores recursos, e um rígido controle estatal das divisas, do comércio exterior e do consumo interno, capaz de direcionar as escassas divisas e os excedentes para os setores prioritários. Porém, Vargas não estava disposto a trilhar esse caminho e nem tinha força política para tanto.

> A economia que se baseia só na produção de matérias-primas não passa de uma economia colonial ... todos nós somos testemunhas dos esforços de V. Ex.a. para implantar no país as indústrias básicas, sem as quais não poderá o Brasil equipar-se adequadamente nem prosseguir na obra do alargamento de sua economia agrícola e industrial ... Os acordos concluídos em Washington [...] visam estabelecer a colaboração com a maior potência econômica e financeira do mundo; mediante a concessões de créditos que permitirão criar as indústrias de base [...]. Esses acordos poderão ser, como bem viu V. Ex.a., uma alavanca potente para o nosso ressurgimento econômico. Eles se enquadram admiravelmente na estrutura de nossa economia agrícola e industrial e mostram o rumo que devemos seguir: desenvolver novas fontes de produção exportável de artigos para os quais o Brasil oferece incontestáveis vantagens e encontram grande aceitação nos mercados mundiais, e ampliar cada vez mais nosso aparelhamento industrial. Só desta forma é que podemos criar uma economia estável, que fará a grandeza do Brasil (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12).

Para João Carlos Muniz o rumo mais adequado à economia brasileira estaria no desenvolvimento tanto da agricultura quanto da indústria. Desenvolver o setor exportador e as indústrias de base são objetivos complementares, que só seriam possíveis com financiamento norte-americano. Este discurso era dirigido para os representantes dos vários setores da economia presentes na reunião. A presença de Vargas reforçava a sua importância. Muniz procurou mostrar que a linha política definida pela missão Aranha consistia em uma alternativa factível para o Brasil superar a posição de país exportador de produtos primários e tornar-se uma potência. Segundo ele, Vargas teria percebido nesses acordos a possibilidade de alavancar o desenvolvimento (CORSI, 2000). O discurso de Vargas proferido na mesma seção do CFCE, logo em seguida ao de Muniz, corrobora essa interpretação:

> Senhores conselheiros: o discurso do Consul João Carlos Muniz, vosso Diretor Executivo, resumiu as bases do programa do Governo [...] O Brasil vive e precisa da exportação e deve, portanto, aumenta-la [...] Não nos podemos conformar, como bem disse vosso Diretor executivo, com sermos apenas um país exportador de matérias-primas, porquanto essa condição é própria de países semi-coloniais. Temos que tratar das nossas indústrias de transformação, da exportação de produtos manufaturados (CONSELHO FEDERAL DE COMÉRCIO EXTERIOR, 1944, p. 11-12).

Vargas, ante a dificuldade de encaminhar a questão do financiamento do desenvolvimento e premido pela dificuldade de manter o fornecimento de armas[25] e

[25] Com o bloqueio naval britânico o comércio com a Europa continental ficaria cada vez mais difícil, assim como o fornecimento de armas, como ficou claro quando a Inglaterra impediu, em 1940, que armamentos comprados da empresa alemã Krupp chegassem ao Brasil. Parte desse carregamento só seria liberada depois de intensa ação diplomática (BANDEIRA, 2010).

o comércio com a Alemanha e avaliando a possibilidade de represarias norte-americanas, optou, mesmo diante do resultado incerto da guerra, pelo caminho aberto por Aranha, dado o peso das relações comerciais e financeiras, os laços históricos e a proximidade geográfica com os EUA. Dessa forma, teve início o alinhamento do Brasil aos EUA. A Argentina a partir de outra situação geoeconômica e geopolítica seguiria o caminho da neutralidade no conflito mundial, embora sua colaboração com a Inglaterra não tenha sido nada desprezível[26]. De forma não linear, esse processo culminaria, em agosto de 1942, com a entrada do Brasil no conflito ao lado dos Aliados. Este desfecho também resultou de pressões internas, desencadeadas a partir do afundamento de vários navios brasileiros pelos alemães.

A partir desse momento a política externa brasileira em relação aos EUA voltou-se, em grande medida, para a obtenção de armamentos, de créditos e de bens de capital. Neste aspecto, o estratégico projeto de criação da grande siderurgia, que vinha se arrastando sem solução desde o início da década de 1930, tornou-se central. Outro projeto importante foi criação da Cia Vale do Rio do Doce. Estes dois projetos, que só foram concretizados graças ao financiamento e ao fornecimento de tecnologia por parte do governo norte americano, não implicaram em perda do controle nacional desses empreendimentos estratégicos. O governo Vargas também buscou, sem tanto sucesso, recursos e tecnologia para o desenvolvimento dos setores de vidro plano, de papel, de alumínio, de motores, de transporte ferroviário e de produção de energia elétrica e de combustíveis fósseis[27]. A partir de 1941 foram firmados uma série de acordos comerciais com os EUA acerca do fornecimento de matérias-primas estratégicas para o esforço de guerra, como borracha, manganês, quartzo, minério de ferro, babaçu, etc., segundo os quais os norte-americanos praticamente passaram a controlar o comércio desses produtos. Também foram assinados acordos de fornecimentos de armas em 1941 e 1942, financiadas a juros baixos por meio do chamado *Lend Lease,* que

[26] A manutenção da neutralidade argentina era bastante conveniente tanto para a Inglaterra quanto para a Argentina, pois os navios argentinos ficariam menos expostos aos ataques alemães, garantindo o fornecimento vital de alimentos para o esforço de guerra britânico (BANDEIRA, 2010).
[27] Vargas esperava obter financiamento sobretudo de instituições governamentais norte-americanas, o que possibilitaria o controle dos investimentos por empresas nacionais. Isto denota a sua perspectiva nacionalista. É bem verdade que à época não estava colocada uma expansão das grandes empresas norte-americanas em direção a periferia, como a que ocorreria a partir de meados da década de 1950.

transformaram o exército brasileiro no mais bem equipado da América do Sul, rompendo com o equilíbrio de forças regional a favor do Brasil. Observa-se, neste contexto, uma maior dependência do Brasil em relação aos EUA (CORSI, 2000).

A Argentina reagiu a alteração do equilíbrio de forças, que até então pendia para ela, buscando fornecimento de armas junto a países do eixo, o que era praticamente impossível aquela altura, e incrementando a produção interna por meio da criação da Direção Geral de Fabricação Militar. Este contexto contribuiu para os militares argentinos tomarem consciência da importância do desenvolvimento das indústrias ligadas à segurança nacional, o que implicava desenvolver as indústrias de base. (RAPOPORT, 2003).

O governo Vargas esperava que a partir do alinhamento aos EUA se configurasse um caudaloso fluxo de capitais norte-americanos no pós-guerra sobretudo sob a forma de empréstimos públicos, capaz de impulsionar a industrialização. Mas isso, segundo Vargas, não comprometeria a soberania nacional, embora essa ideia de um desenvolvimento mais integrado ao capital externo deixasse mais distante o desenvolvimento autônomo. Ou seja, Vargas buscava financiar o desenvolvimento com capitais estrangeiros, mas que ficariam sob o controle do Estado brasileiro, que controlaria os empreendimentos e os direcionaria para os setores considerados prioritários, ou de empresas privadas nacionais (CORSI, 2000).

A seguinte passagem de uma carta de Osvaldo Aranha a Dutra, datada de 1943, é ilustrativa da linha do governo: “Só temos motivos para acreditar que o programa de Vargas de industrialização do país continue a ser executado com crescente ajuda norte-americana [...] É isso essencial e não devemos medir sacrifícios para manter e desenvolver esse concurso” (OA 43.01.23; HILTON, 1994, p. 411).

Na interpretação do governo Vargas, o Brasil deveria colocar-se como “aliado especial dos EUA” (MOURA, 1980). Isto implicava, de um lado, o alinhamento brasileiro a causa aliada e, de outro, o fornecimento norte-americano de créditos, de bens de capital, de armamento e o apoio à pretensão do Brasil de

firmar-se como potência regional[28]. Mas essa perspectiva não coadunava com a posição que o governo Roosevelt e o capital norte-americano tinham a respeito do Brasil, que era considerado um pais subordinado e de economia complementar, apesar dos EUA alimentarem as ilusões de Vargas quanto a importância do Brasil no cenário internacional e aos futuros fluxos de capitais. Ademais, os EUA não tinham motivos para aceitar um amplo avanço da industrialização e o controle do desenvolvimento brasileiro pelo Estado. O financiamento de Volta Redonda se deveu a razões estratégicas e políticas e não a motivos econômicos. Vargas soube barganhar com habilidade o referido financiamento em uma conjuntura na qual o avanço alemão parecia irresistível (CORSI, 2000).

Escudé (1983) e Vázquez-Presedo (1992), como mencionado, atribuem ao alinhamento brasileiro aos EUA o avanço econômico mais rápido do Brasil em relação à Argentina e a alteração do equilíbrio regional de forças. O Brasil obteve, além de 200 milhões de dólares por meio do *Lend Lease* para reequipar suas forças armadas, financiamentos da ordem de 150 milhões de dólares para a infraestrutura e para a indústria, cabendo destacar a construção da Usina de Volta Redonda, contemplada com financiamento de 45 milhões de dólares, o que representou um salto qualitativo na indústria de base. A Argentina só conseguiria organizar a grande siderurgia em 1960. Para aqueles autores, o mais grave residiria no fato de a Argentina ter tido sua expansão retardada pelo bloqueio econômico norte-americano, que a privou de bens de capital e matérias-primas essenciais.

As considerações desses autores, sem dúvida, são relevantes. A Construção da Usina de Volta Redonda, assim como a constituição da Companhia Vale do Rio Doce e alguns outros projetos, representou um avanço para o processo de desenvolvimento. A modernização das forças armadas brasileiras fez o equilíbrio de forças pender para o Brasil. Nestes aspectos, a política externa brasileira foi um instrumento de desenvolvimento e de afirmação do projeto nacional. Porém, suas análises apresentam alguns limites, além de conterem problemas quanto a avaliação dos benefícios obtidos pelo Brasil de sua aliança com os EUA. Muitos projetos,

[28] Procurando ocupar esse espaço e ampliar o fornecimento de armamentos, o governo Vargas atuou firmemente para criar a Força Expedicionária Brasileira e para obter um acento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quando de sua criação em 1945, o que acabou não se concretizando.

como os do setor elétrico, que o governo Vargas esperava ser financiados pelos norte-americanos se frustraram. O robusto fluxo de capitais esperados para o pós-guerra não se concretizou. Depois da virada da guerra a favor dos Aliados em fins de 1942 e início do ano seguinte, mas particularmente com a invasão do Norte da África pelos Aliados, a importância estratégica do Brasil diminuiu substantivamente e com ela o poder de barganha do governo Vargas.

A carência de bens de capitais, combustíveis e outros produtos essenciais, da mesma forma que na Argentina, atingiu o Brasil, apesar de seu alinhamento aos EUA. A falta de praça marítima e as prioridades do esforço de guerra norte-americano limitavam exportações de manufaturados, combustíveis e insumos norte-americanos para o Brasil. Ao término do conflito mundial, o parque industrial e a infraestrutura do país estavam desgastados e obsoletos como os da Argentina, não obstante esta ter sofrido uma carência mais aguda desses produtos em virtude do boicote norte-americano.

Entretanto, o desenvolvimento econômico de um país depende de um conjunto de determinações e o boicote norte-americano, embora importante, não parece ter sido o obstáculo decisivo que teria retardado o desenvolvimento da economia argentina. O mesmo pode-se afirmar das tentativas de desestabilização política. A falta de complementariedade entre as economias argentina e norte-americana, como indicam os próprios autores, ao estreitar as possibilidades de diferentes estratégias de desenvolvimento foi também um elemento importante. Outro elemento central parece residir em um ponto pouco considerado por Escudé (1983) e outros autores conservadores, qual seja: o caráter do projeto nacional da coligação conservadora, que tinha como objetivo central manter a exportação de produtos primários como eixo da economia argentina e esse objetivo balizava toda a política externa dos governos da Concordância. Ao defender uma industrialização limitada e a exportação de produtos primários como a viga mestra da economia, a política conservadora restringia o desenvolvimento e implicava em uma política externa voltada para a potência decadente. O projeto conservador enfrentava obstáculos de difícil superação em um contexto mundial caracterizado pela tendência de fechamento das economias nacionais. Já num quadro de deterioração da aliança conservadora, o governo Castillo, com o Plano Pinedo de 1940, como

discutiremos adiante, propôs redirecionar a economia Argentina para os EUA, mas sem sucesso.

Em outras palavras, essa abordagem parece não dar a devida importância ao fato da vitória dos conservadores em 1930 ter sido decisiva ao reafirmar o projeto de desenvolvimento baseado em uma economia aberta, cujo eixo continuava sendo as exportações. Este projeto, mesmo com as adaptações levadas a cabo pela Concordância, parecia cada vez menos factível diante das transformações em curso na sociedade argentina e na economia mundial. Ademais, a expansão da economia agrário-exportadora nos moldes em que até então se assentava estava estruturalmente comprometida desde o esgotamento da fronteira agrícola por volta da segunda década do século passado, ao mesmo tempo em que a sociedade e a economia passavam por um intenso processo de diversificação e diferenciação. Não havia volta para o passado, sobretudo ao passado idealizado por muitos contemporâneos e por muitos cientistas sociais, que continuam acreditando até hoje que o destino da Argentina se encontra fadado a sua vocação agrícola (JORGE, 1975; ARCEO, 2003; RAPOPORT, 2003).

A crise de 1929 explicitou essa situação. Os grandes proprietários e a oligarquia diversificada perceberam os problemas que seus interesses enfrentavam no novo contexto interno e internacional e buscaram, como já foi assinalado, saídas. Embora fruto das preocupações imediatas com o impacto da guerra, o Plano Pinedo de 1940 foi a expressão mais elaborada da busca de novas estratégias de desenvolvimento por parte da coligação conservadora[29]. O Plano propunha redirecionar a economia argentina para os EUA, estabelecendo uma estratégia de desenvolvimento calcada nas exportações de alimentos e matérias primas processadas industrialmente, setores em que a Argentina deteria capacidade para competir no mercado mundial. O eixo central da economia deveria continuar sendo as exportações. Paralelamente, o plano estabelecia uma série de medidas para estimular as finanças, os serviços, a construção civil e a indústria leve. Setores que deveriam ser complementares ao setor exportador, que deveria se modernizar e agregar valor as exportações. De acordo com o Plano Pinedo:

[29] Frederico Pinedo voltou a ocupar o Ministério da Fazenda no ano de 1940, pedindo demissão após a rejeição de seu plano pelo Congresso.

> el país necesita recurrir decididamente a su industria para suplir en lo que sea posible lo que no puede importar o paga y evitar el grave mal de la desocupación [...] Ello no significa desde luego, que toda industria deba ser fomentada. Debemos precaver-nos del error de promover aquellas producciones que tienden a disminuir las importaciones de los países que sigan comprando nuestros productos en la medida suficiente para permitirnos pagar esas importaciones (PLAN DE REATIVACIÓN ECONÓMICA, 1979, p. 409)

Nos debates ocorridos no Congresso argentino, Pinedo assinalou:

> La vida económica del país gira al redor de su rueda maestra, que es el comercio exportador. Nosotros no estamos en condiciones de reemplazar esa rueda maestra por otra, pero estamos en condiciones de crear al lado de ese mecanismo algunas ruedas menores que permitan cierta circulación de la riqueza, cierta actividad económica, la suma de la cual mantenga el nivel de vida de este Pueblo a cierta altura (apud LLACH, 1984, p. 512).

A partir dessa perspectiva buscava-se estimular a indústria em especial à voltada para exportações e que elaborava matérias-primas nacionais (carne, lã, milho, leite, algodão, madeira, zinco, cal cimento etc.) e que possuíssem eficiência para competir no mercado externo. Ou seja, as indústrias consideradas naturais. O objetivo era ampliar as exportações, sobretudo para o mercado norte-americano, pois “El gran mercado de Estados Unidos ofrece posibilidades. No hay ninguna razón lógica para que nuestra industria no pueda aprovecharlas” (PLAN DE REATIVACIÓN ECONÓMICA, 1979, p. 426)

Esta proposta, que continuava apostando nas chamadas vantagens comparativas da Argentina e considerava o mercado interno argentino insuficiente para sustentar o desenvolvimento, buscou articular uma alternativa ao modelo de industrialização via substituição de importações[30]. No entanto, este projeto estava em descompasso com a fase aberta com a Grande Depressão e a II Guerra, pois pressupunha uma economia mundial aberta que não existia naquele momento e nem nas décadas seguintes (LLACH, 1984). O projeto conservador também carecia de apoio popular.

[30] Esta busca de uma alternativa a substituição de importações com base em um modelo de crescimento calcado nas exportações proposta por Pinedo não é semelhante aos projetos que ganhariam terreno na Ásia a partir do início dos anos de 1960, pois estes baseavam-se nas exportações de manufaturados, enquanto que o primeiro em exportações de matérias-primas processadas industrialmente, embora ambos implicassem em um grau elevado de substituição de importações. Além disso, o contexto histórico das duas experiências é bastante distinto.

O Plano Pinedo não foi aprovado no Congresso não apenas devido ao boicote promovido pela UCR, que do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento não tinha um programa substantivamente distinto do da Concordância, mas sobretudo porque a coligação conservadora apresentava nítidos sinais de esgotamento, evidente na sua incapacidade de articular uma maioria para defender pontos centrais de seus interesses. A diferenciação no interior das classes dominantes abriu fissuras na coligação conservadora. Os interesses do grande capital agrário, firmemente articulado ao capital estrangeiro, do médio capital agrário e da oligarquia diversificada convergiam cada vez menos. A burguesia industrial também se diversificava à medida que a industrialização ultrapassava os limites que o projeto conservador tentava enquadrá-la, ironicamente em virtude de algumas das próprias medidas adotadas pelos governos da Concordância. O peso da oligarquia diversificada neste setor diminuía e crescia a presença de setores vinculados as indústrias médias e pequenas de diferentes setores, que cresceram rapidamente durante a guerra (JORGE, 1975; RAPOPORT, 2003 ROMERO, 2006; BASUALDO, 2010).

Apesar de rejeitado, o Plano Pinedo teve desdobramentos, sendo alguns de seus projetos retomados no período que se seguiu, sobretudo os relativos ao financiamento da acumulação, uma das principais preocupações do plano. Um deles foi a criação do Sistema de Crédito Industrial em 1943, que foi transformado, em 1944, no governo militar, no Banco de Crédito Industrial, para financiar investimentos de mais longo prazo. A criação do Banco Central em 1935 dotou a Argentina de instrumentos institucionais para a centralização de capitais, que, no entanto, não foram utilizados de maneira abrangente. O Banco Central adotou como linha mestra de sua ação a suavização do ciclo econômico, implementando políticas expansivas nos momentos de declínio e vice e versa[31]. Também imprimiu uma política contracionista para fazer frente a ascensão da inflação, assim como não adotou medidas abrangentes para direcionar as divisas acumuladas durante o conflito mundial para financiar a industrialização (GIRVAL- BLSCHA, 2001).

[31] Entre 1935 e 1943 o Banco Central da Argentina adotou uma política anticíclica, buscando restringir a liquidez nos momentos de ascensão da economia e aumentar a liquidez nos momentos de retração da atividade econômica. Política que contribuiu para um crescimento mais modesto da economia. Ver a respeito, entre outros relatórios, o relatório anual do Banco Central de 1938 (MEMORIA ANNUAL. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, 1938, p.19-23)

Embora o governo Vargas não tenha avançado na constituição de um banco de investimento naquele momento, em relação aos demais aspectos sua política tendeu a ser mais expansionista que a argentina, sobretudo no que diz respeito ao combate a inflação e a formação de fundos de investimentos para financiar a industrialização a partir das reservas acumuladas com base nos crescentes superávits comerciais. A renegociação da dívida externa concluída em 1943, bastante favorável ao Brasil (ABREU, 1999), foi outra iniciativa importante para assegurar a utilização das reservas para esse fim. (CORSI, 2000).

As seguintes passagens indicam o quanto a política econômica externa estava alinhada com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. Ao discursar sobre o acordo da dívida externa recém alcançado no I Congresso Brasileiro de Economia, em novembro de 1943, Sousa Costa, Ministro da Fazenda, assinalou: *"*A regularização definitiva da dívida externa abre assim ao Brasil uma era nova de verdadeira liberdade de ação e de movimentos, permitindo-lhe as iniciativas que interessam ao seu desenvolvimento*" (*I CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA, 1944, V. 1, p. 87*)* Um mês mais tarde, Vargas, em discurso sobre o mesmo assunto na Federação das Indústria do Estado de São Paulo, depois de salientar que o acordo permitiu a preservação das reservas, afirmou: "O maior proveito da operação consiste, porém, na possibilidade de realizarmos o plano de industrialização progressiva do país, no imediato pós-guerra" (VARGAS, 1943, p. 6).

Na Argentina mudanças na política econômica mais favoráveis à industrialização podem ser observadas após a queda Concordância por um golpe militar em junho de 1943, o que abriu uma fase de instabilidade e de intensa luta política, que culminou com a eleição de Perón. Com o golpe assume o poder o general Rawson, que logo foi substituído pelo general Ramírez, que por sua vez ficaria no poder até o rompimento das relações diplomáticas com o eixo em janeiro de 1944, sendo substituído pelo general Edelmiro Farrell. As pressões do governo Roosevelt para a Argentina romper relações diplomáticas com o eixo e se enquadrar na política norte-americana aumentaram, depois de um breve período em que parecia que o governo dos EUA buscava uma acomodação, sendo um dos problemas centrais daquela conjuntura (ROMERO, 2006).

Neste contexto, estabeleceu-se um intenso debate sobre os rumos da economia. Três projetos para a Argentina estavam em discussão. O projeto dos pecuaristas, representando o médio capital agrário, de uma Argentina agrário-exportadora, que não contemplava a industrialização do país. O projeto da oligarquia diversificada, dos invernistas, do capital financeiro, do capital estrangeiro que atuava na indústria e de setores da burguesia industrial que defendia como eixo da economia argentina as exportações de produtos agropecuários industrialmente processados. Este projeto também contemplava o desenvolvimento dos serviços, das finanças, da construção civil e de alguns ramos da indústria voltados para o mercado interno, mas esses setores deveriam desempenhar um papel secundário e complementar na economia. Este projeto, que teve no Plano Pinedo sua expressão mais elaborada e no Banco Central um dos principais núcleos, buscava adaptar a economia as novas condições mundiais e as transformações internas em curso na sociedade (RAPOPORT, 2003; ROMERO, 2006).

Outro projeto se articulava em torno dos militares, visando um desenvolvimento centrado no mercado interno. Este projeto articulado por Perón sustentava-se, de um lado, em propostas de ampliação dos direitos sociais, de pleno emprego e de melhora da distribuição da renda e, de outro, em uma proposta de industrialização mais ampla, que incluía o desenvolvimento da produção de insumos, como petróleo e aço, e de bens de capital. As medidas distributivistas e o pleno emprego ampliariam o mercado interno, tornando assim possível um desenvolvimento em bases nacionais, e, ao mesmo tempo, esvaziariam a luta de classes. Neste projeto, o Estado teria papel fundamental no desenvolvimento e atuaria como arbitro das disputas entre o capital e o trabalho. A vitória desse projeto deveu-se sobretudo ao decisivo apoio da classe trabalhadora, embora também tenha tido apoio de setores da classe dominante, em particular de setores da burguesia industrial. Também foi importante a política de confronto com os EUA. Perón conseguiu capitalizar o amplo descontentamento popular com as tentativas norte-americanas de desestabilizar o regime oriundo do golpe de 1943. Perón parecia avaliar que a Argentina era um país que teria condições de simultaneamente distribuir renda e financiar seu desenvolvimento com recursos próprios, desde que redirecionasse os excedentes do setor agrário-exportador para esse objetivo, o que

se mostraria uma tarefa dificílima, levando-o, mais tarde, a rever essa posição em meio a grave crise, depois de uma fase inicial de acelerado crescimento, que parecia indicar o acerto de sua política de desenvolvimento nacional e de continuidade da política externa de não alinhamento aos EUA, consubstanciada na chamada terceira posição (LLACH, 1984; JORGE, 1971; RAPOPRT, 2003; ROMERO, 2006).

A proximidade do fim da guerra também acarretou alterações na conjuntura brasileira. O governo Roosevelt de maneira não tão acintosa como na Argentina também pressionava o Brasil pelo fim da ditadura. As pressões internas também se avolumavam. Diante da erosão da aliança desenvolvimentista e das pressões externas, Vargas adotou duas linhas de ação a partir de 1943. De um lado, buscou mobilizar os trabalhadores com o objetivo de rearticular sua base de sustentação política e dessa maneira controlar a transição do regime e permanecer no poder. Nestes anos tomou corpo o projeto trabalhista de Vargas, centrado no mito da doação da legislação social, que era acalentado desde os anos 1930 (BASTOS; FONSECA, 2012; CORSI, 2000).

De outro lado, aprofundou sua política nacionalista e seu projeto de desenvolvimento. Linha de ação expressa, por exemplo, na promulgação da Instrução Interministerial nº 7, que estabelecia rígido controle das importações e buscava direcionar as reservas acumuladas durante a guerra para financiar um salto qualitativo da industrialização[32], e na legislação antitruste (A chamada Lei Malaia)[33],

[32] O Brasil começou a enrijecer os controles de importações desde 1940. Este processo culminou com a introdução de controles seletivos quando da Instrução n. 7, que também era um importante instrumento para direcionar as reservas acumuladas para financiar a industrialização. Paralelamente, buscou criar fundos, como os Certificados de Equipamentos vinculados a introdução do imposto sobre os lucros considerados extraordinários, que, além de buscar combater a inflação pela redução da liquidez, tinham o proposito de direcionar o capital privado para a industrialização, em especial para setores mais complexos, e de destinar as reservas para importação de bens de capital. Essas questões também eram discutidas na Argentina, mas não se observa, pelo menos na mesma medida, no país platino nem a criação de fundos e nem a introdução de medidas legislativas voltadas para direcionar as reservas para financiar o avanço da industrialização no pós-guerra. Quando da melhora da situação da balança comercial, o governo Castillo relaxou os controles de importações, só permanecendo os controles impostos pelos EUA. Esta postura denota os diferentes projetos de desenvolvimento.

[33] Lei dos Atos Contrários à Economia Nacional, promulgada como uma resposta ao problema da inflação, ia muito além desse objetivo, estava intimamente vinculada a tentativa de Vargas mobilizar as classes populares, indicando que a carestia resultava sobretudo dos monopólios e não dos descontroles fiscal e monetário, como alardeava a oposição. A política de combate a inflação de Vargas baseava-se em medidas antimonopólios, no controle de preços, no incremento dos investimentos objetivando o aumento da oferta, no racionamento de uma série de produtos e em moderada política de corte no gasto público e enxugamento da liquidez. O governo argentino também

medidas que atingiam diretamente os interesses do capital estrangeiro. Concomitantemente, buscava uma maior aproximação com a Argentina, justamente no momento em que os EUA buscavam isolá-la e colocar no governo argentino forças alinhadas a seus interesses e posições[34]. Contudo, o governo Vargas não alterou a linha mestra da sua política externa, calcada na aliança estratégica com os EUA. Embora essas políticas tenham contribuído para a sobrevivência política de Vargas, não evitaram sua queda em outubro de 1945.

Enfim, a política e as alianças externas desempenham um papel importante na consecução dos projetos de desenvolvimento. Contudo, as opções e as decisões políticas são condicionadas e limitadas pela sobreposição articulada de determinações estruturais internas e externas, que estabelecem o campo de possibilidades dentro do qual se desenrola o processo histórico.

4. Considerações finais

O período inicial da II Guerra, quando o governo Roosevelt estava interessado em assegurar acesso militar ao Nordeste brasileiro, abriu a possibilidade de o Brasil imprimir uma política externa voltada para a obtenção de capitais e tecnologia, importantes para o avanço da industrialização, além de armas para modernizar as forças armadas, em contrapartida do apoio do Brasil aos Aliados. A construção de Volta Redonda foi o principal resultado dessa política. Neste sentido, a política externa brasileira foi condicionada pelo projeto nacional de desenvolvimento de Vargas e a aliança estratégica com os EUA contribuiu para o desenvolvimento, embora muitos projetos tenham se frustrado e o esperado fluxo de capitais norte-americanos no pós-guerra não tenha se concretizado.

fazia uso de todos esses instrumentos na luta contra a alta dos preços, mas enfatizava o controle fiscal e o enxugamento da liquidez, o que denota sua ortodoxia nesta matéria.

[34] Desde a Conferência do Rio de Janeiro, o governo norte-americano pressionou o Brasil para apoiá-lo mais firmemente em sua ação contra Argentina, mas Vargas, sem ferir a aliança com os EUA, se recusou a adotar posições que a afrontassem. Ao final da guerra, particularmente depois da demissão de Osvaldo Aranha do Ministérios das Relações Exteriores, os acenos de Vargas ao regime argentino deixaram os norte-americanos receosos de uma união entre os dois países (BANDEIRA, 2010).

A partir do processo de alinhamento aos Estados Unidos, Vargas redefiniu seu projeto de desenvolvimento. O programa de Vargas, apesar de voltado para o mercado interno e para o fortalecimento do capital nacional, diante da carência e da dificuldade de mobilizar capitais nacionais, não se opunha à participação do capital estrangeiro na economia, desde que esta se subordinasse aos interesses do Brasil. Nesta visão, o financiamento por meio de linhas de crédito, em especial de governo a governo, garantiria o controle nacional dos empreendimentos. Ou seja, Vargas aparentemente acreditava que o financiamento externo e a aliança estratégica com os Estados Unidos não seriam incompatíveis com a industrialização, com a autonomia nacional e com o papel do Brasil como potência média na América do Sul. Esta estratégia de desenvolvimento esboçada neste período, baseada na forte presença estatal na economia, na proteção do mercado brasileiro e na ampla participação do capital externo, seria aprofundada e ganharia novos contornos nos anos que se seguiram. Dado os condicionantes estruturais e as enormes dificuldades de enfrentar a questão do financiamento interno e externo do desenvolvimento, esta estratégia foi a opção da coligação das classes dominantes, que se aglutinaram em torno da expansão do mercado interno a partir da Revolução de 1930 e da crise de 1929, para encaminhar o desenvolvimento. Este encaminhamento não alterou substantivamente a situação de dependência e de vulnerabilidade externa estruturais do Brasil.

A vitória da coligação conservadora em 1930, a falta de complementaridade entre as economias argentinas e norte-americana e a posição geopolítica condicionaram tanto os rumos da economia quanto a política externa da Argentina, em especial a manutenção de sua aliança com a Inglaterra. Este conjunto de fatores estreitou as opções de estratégias de desenvolvimento e de alianças externas. O boicote econômico e as tentativas de desestabilização política da Argentina por parte dos EUA foram outros fatores que contribuíram para retardar o desenvolvimento argentino. Contudo, a vitória da coligação conservadora parece ter sido o fator mais importante. O projeto conservador, mesmo que alterado no sentido de contemplar limitado desenvolvimento industrial e de modernizar o setor agropecuário, ao buscar manter o setor exportador como eixo da economia parecia cada vez mais anacrônico em relação à nova configuração da economia mundial e

às transformações em curso na sociedade argentina. Soma-se a isso outros constrangimentos estruturais, em particular o esgotamento da fronteira agrícola. Nestas circunstâncias, a Argentina também não logrou articular consistente esquema interno e externo de financiamento do desenvolvimento, embora a existência do Banco Central possibilitasse a criação de mecanismo de centralização de capitais. Perón ao articular um projeto de desenvolvimento calcado no mercado interno, na distribuição da renda, no pleno emprego, na indústria e em uma política externa independente buscou romper com as amarras do desenvolvimento argentino, sobretudo por meio da criação de amplo mercado consumidor e da mobilização do excedente do setor agroexportador para financiar a industrialização, sem depender do financiamento externo.

5. Bibliografia

ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. O Brasil e a economia mundial (1930-1945). Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1999.

ARCEO, Enrique. Argentina em la periferia prospera: renta internacional, dominación oliguarquica y modo de acumulación. Buenos Aires: Universidade Nacional de Quilmes, 2003.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Brasil, Argentina e Estados Unidos. Conflito e integração na América do Sul. Da Tríplice Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

_____. O “milagre alemão” e o desenvolvimento do Brasil. São Paulo: UNESP, 2011.

BASTOS, Pedro Paulo Zalhut; FONSECA, Pedro Cezar Dutra (orgs.). A era Vargas. Desenvolvimento, economia e sociedade. São Paulo: UNESP, 2012.

BASUALDO, Eduardo. Estudios de história económica argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BELINI, Claudio; KOROL, Juan. Historia económica de la Argentina en el siglo XX. Buenos, Aires: Siglo Veinteuno, 2012.

CANO, Wilson. Soberania e política econômica na América Latina. São Paulo: UNESP, 2000.

CERVO, Armando; BUENO, Clodoaldo. História da política exterior do Brasil. São Paulo Ática, 1992.

CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA I. ANAIS. Rio de Janeiro: Mauá/Jornal do Comércio, 3 vols., 1943-1946.

CORSI, Francisco Luiz. Estado Novo: política externa e projeto nacional. São Paulo, EDUNESP, 2000.

_____. Uma análise comparativa das políticas econômicas externas do Brasil e da Argentina durante a Segunda Guerra Mundial. Anais do XXVII Congresso Nacional de História. NATAL: ANPUH, 2013.

DI TELLA, Torquato. Historia de los partidos políticos en América Latina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2013.

ESCUDÉ, Carlos. Gran Bretana, Estados Unidos y la declinación argentina (1942-1949). Buenos Aires: Belgrano, 1983.

ETULAIN, Carlos. Intervenção do Estado, economia e petróleo: um estudo sobre liberalismo e nacionalismo na Argentina. Dissertação de Mestrado em Economia, Universidade Estadual de Campinas, 1991.

FAUSTO, Boris. Estado, classe trabalhadora e burguesia industrial (1920-1945). *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 20, p. 6-37, 1988.

FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando. Brasil e Argentina. Um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo, Ed. 34, 2004.

FERRER, Aldo. A economia argentina. De suas origens ao início do século XXI. Rio de janeiro, Campus, 2006.

FIORI, José Luís. Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro, Insight, 1995.

FODOR, Jorge; O' CONNELL, Arturo. La argentina y la economia atlantica en la primeira mitad del siglo XX. Desarollo Económico. Buenos Aieres, v.13, n. 49, p. 3-65, 1973.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Vargas: o capitalismo em construção. São Paulo, Brasileiense, 1989.

FURTADO, Celso. Formação econômica do Brasil. 18 ed. São Paulo, Nacional, 1983.

GAMBINI, Roberto. O duplo jogo de Getúlio Vargas. São Paulo: Símbolo, 1977.

GERCHUNOFF, Pablo; LLACH, Lucas. El ciclo de la ilusión y el desencanto. Buenos Aires Ariel, 2005.

_____. Circulando no labirinto: a economia argentina entre a depressão e a guerra, 1929-1939. In: LIMINIC, Fávio; MARTINHO, Francisco (Orgs.). A grande depressão. Política e economia na década de 1930 – Europa, Américas, África e Ásia, Rio de Janeiro, Civilizacão Brasileira, p. 171-196, 2009.

_____. Causas y azares en más de un siglo de historia económica argentina. In: RUSSELL, Robert. (org.). Argentina, 1910-2010. Balance de siglo. Buenos Aires: Aguilar, p 103-166, 2010.

GIRBAL-BLACHA, Noemi (org.). Estado, sociedade y economia en la Argentina (1930-1997). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2001.

HILTON, Stanley. O Brasil e as grandes potências: os aspectos políticos da rivalidade comercial (1930-1939). Rio de janeiro, Civilização Brasileira, 1977.

HOBSBAWM, Eric. J. A era dos extremos. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo, Cia. das Letras, 1995.

JORGE, Eduardo. Industria y concentración económica. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

LÁZZARO, Silvia. Crisis, intevención del Estado, agro y industrialización. Condicionantes internacionales e internos: Argentina, 1930-1943. In: BALSA, Javier;

LÁZZARO, Silvia (orgs.). Agro y política en Argentina. El modelo agrario en question, 1930-1943. Buenos Aires: CICCUS, p. 13-34, 2012.

LLACH, Juan. El Plan Pinedo de 1940, su significado histórico y los orígenes de la economia política del peronismo. Desarrollo Económico. Buenos Aires, v. 23, n. 92, p. 515-557, 1984.

LOCHERY, Neill. Brasil: os frutos da guerra. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

LUNA, Francisco V.; KLEIN, Hebert S. História econômica e social do Brasil. O Brasil desde a república. São Paulo: Saraiva, 2016.

MELLO, João Manuel Cardoso. O capitalismo tardio. São Paulo, Brasiliense, *1982.*

MEMORIA ANNUAL. BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Buenos Aires: Banco Central De La Republica Argentina, 1935-1945.

MOURA, Gerson. Autonomia na dependência*:* a política externa brasileira (1935-1942). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

MORGENFELD, Leandro. Vecinos en conflito. Buenos Aires: Lillo/Continente, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista. O ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003.

PANDOLFI, Dulce. Os anos 1930: as incertezas do regime. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). O Brasil republicano*.* O tempo do nacional estatismo. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 13-37, 2003.

PLAN de REACTIVACION ECONOMICA. Desarollo Económico*.* Buenos Aires, v.19, n. 75, p. 173-184, 1979.

POULANTZAS, Nicos. Classes sociais no capitalismo de hoje. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

ROMERO, Luis Alberto. História contemporânea da Argentina*.* Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

RAPOPORT, Mario. Argentina y la Segunda Guerra Mundial: mitos y realidades. Buenos Aires: EIAL, vol.6, n. 1, p. 3-20, 1995.

_____. *Historia económica, política y social dela Argentina, 1880-2003.* Buenos Aries, Ariel, 2003.

_____. Política exteior Argentina. Poder y conflitos internos.Buenos Aires: Capital Intelectual, 2005.

_____; MADRID, Eduardo. Argentina - Brasil: de rivales a aliados. Política, economia y relaciones internacionales. Buenos Aires: capital intelectual, 2011.

ROUGIER, Marcelo; ODISIO, Juan. "Argentina será industrial o no cumplirá sus destinos". Las ideas sobre el desarrollo nacional (1914-1980). Buenos Aires: Imago Mundi, 2017.

SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos: 1939-1942. O processo de envolvimento brasileiro na Segunda Guerra Mundial. São Paulo, Nacional, 1985.

VARGAS, Getúlio Dorneles. Discursos em São Paulo. Rio de Janeiro: Imprensa Mercantil, 1943.

VÁZQUEZ-PRESEDO, Vicente. Crisis y retraso: Argentina y la economia internacional entre las dos guerras. Buenos Aires, 1978.

_____. Consecuencias económicas de la guerra para um país neutral – Argentina; 1939-1945. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Económicas, 1992.

VIANNA, Sérgio Breserman. Política econômica externa e industrialização: 1946-1951. In: ABREU, Marcelo de Paiva (org.). A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana. Rio de Janeiro: Campus, p. 105-122, 1992.

VIGEVANI, Tullo. Questão nacional e Política Exterior. Tese de Doutorado em História, Universidade de São Paulo, 1990.

VILLELA, Anibal; SUZIGAN, Wilson. *Política do governo e crescimento da economia brasileira: 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1973.

WIRTH, Jhon. *A política de desenvolvimento na era Vargas.* Rio de Janeiro: FGV, 1973.

Arquivos Consultados:

Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas (FGV)

Arquivo Getúlio Vargas (GV)

Arquivo Osvaldo Aranha (OA)

Arquivo Sousa Costa (SC)

Recebido em: 23/03/2018

Aprovado em: 17/10/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA, BNDES E A INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA SUL-AMERICANA: UMA ANÁLISE DA IIRSA/COSIPLAN (2000-2017)

BÁRBARA CARVALHO NEVES

(bolsista CAPES)
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP – UNICAMP – PUC/SP)
Pesquisadora do Laboratório de Novas Tecnologias de Pesquisa em Relações Internacionais (LANTRI/UNESP), do Observatório de Regionalismo (ODR), e da Rede de Pesquisa em Política Externa e Regionalismo (REPRI).

RESUMO: Em meados dos anos 2000 o cenário regional sul-americano apresentou maior coesão política, a qual impulsionou a aproximação comercial entre os países da região. Foi com a demanda econômica por ampliação das relações comerciais que se identificou a existência de barreiras infraestruturais e assimetrias que dificultavam ou encareciam tais relações no continente. Com a necessidade de melhorar a conexão territorial entre os países por meio da liderança brasileira e de seu projeto de desenvolvimento nacional, o tema da infraestrutura foi inserido nos debates sul-americanos, originando no ano 2000 a criação da Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul Americana (IIRSA). No entanto, apesar da existência de investimentos externos e de um discurso pró-integração defendido, principalmente, pelo governo brasileiro, a liderança do Brasil diminuiu na última década, de modo que a instabilidade na coesão nas relações regionais ainda é presente e a integração da infraestrutura regional está longe de ser consolidada. O objetivo deste artigo é demonstrar a evolução da IIRSA (2000-2010) e do COSIPLAN (2011-2017) de maneira comparativa, apontando os pontos positivos já concretizados assim como as barreiras existentes, dando destaque à participação brasileira no processo em conjunto com a atuação do BNDES como ferramenta da política externa do país na região.

PALAVRAS-CHAVE: Integração Regional; Infraestrutura.

BRAZILIAN FOREIGN POLICY, BNDES AND THE SOUTH AMERICAN INFRAESTRUCTURAL INTEGRATION: AN ANLYSIS OF THE IIRSA/COSIPLAN An Analysis of the IIRSA/COSIPLAN (2000-2017).

ABSTRACT: In the mid-2000s the South American regional scenario presented a greater political cohesion that encouraged the commercial approach among the countries of the region. The economic

demand for the expansion of trade relations revealed the existence of infrastructural barriers and asymmetries that either hindered or increased the costs of such relations. With the need to improve the territorial connection between countries, through the Brazilian leadership and its national development project, the discussion of infrastructure was inserted in the South American debates, originating in 2000 the creation of the Initiative for the Integration of the South American Regional Infrastructure (IIRSA). However, despite the existence of external investments and a pro-integration discourse, mainly defended by the Brazilian government, Brazil's leadership has been declining in the last decade. Therefore, instability in regional relations still takes place and the integration of the regional infrastructure is far from being consolidated. The objective of this article is to demonstrate the evolution of IIRSA (2000-2010) and COSIPLAN (2011-2017) in a comparative study, pointing out the positive aspects already achieved as well as the existing barriers, highlighting the Brazilian participation in the process with the BNDES as a mechanism of its foreign policy in South America.

KEY WORDS: Regional Integration; Infrastructure.

1. Introdução

Nos anos 1990 com o fim da Guerra Fria a hegemonia norte-americana afirmou-se, ao mesmo tempo em que ocorria a redemocratização dos países latino-americanos e via-se crescer a demanda comercial mundial. As mudanças estruturais no sistema internacional resultaram no fim da primeira onda regionalista do continente, o “regionalismo fechado” presente desde a década de 1950 (DESIDERÁ NETO et al, 2014) e que buscou em seu tempo diminuir a influência dos países centrais a partir da criação de uma base regional mais fortalecida (MENDONÇA JR., 2014).

Com a nova configuração internacional, deixa-se o projeto regionalista para trás para dar espaço à incorporação de ideais e diretrizes projetados pelos Estados Unidos. Dessa maneira, configura-se a segunda onda regionalista latino-americana, denominada por “regionalismo aberto” (CEPAL, 1994). O termo cunhado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) representou o modelo de cooperação regional convencionado pelo governo norte-americano e seu pacote de recomendações econômicas para os países da região que veio a ser chamado de ‘Consenso de Washington’. Sob pressão dos ajustes econômicos e reformas fiscais presentes nas políticas norte-americanas para a América Latina, a nova onda regionalista representou a aceitação das condições estabelecidas para o desenvolvimento dos países latino-americanos através da liberalização econômica, internalizando as ideias e políticas presentes “no corolário de medidas propostas

pelos países industrializados e pelas instituições financeiras internacionais" (MARIANO, 2007, p. 48).

Dessa maneira, o regionalismo aberto, ademais de representar a tentativa de construção de relações interdependentes nos blocos regionais, deixando o antigo modelo protecionista de lado para buscar uma maior inserção nas articulações econômicas mundiais (MARIANO 2007; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2011), representou a adequação dos países latino-americanos à ordem vigente, elemento necessário para que se pudesse ter um melhor desempenho dentro do sistema internacional (MARIANO K., 2013). Resultante da pressão e das influências presentes no período, diferentes acordos regionais no continente foram firmados, retomando-se a aproximação entre os países latino-americanos, tendo como marco dessa nova dinâmica a criação de diferentes mecanismos como: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) em 1991, inicialmente entre Brasil, Uruguai, Argentina e Paraguai; o Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA, *sigla em inglês*) em 1993, composto por Estados Unidos, Canadá e México (SUNKEL, 1998); e a Comunidade Andina em 1996, composto inicialmente por Bolívia, Chile (ex-membro desde 1976), Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (ex-membro desde 2006) – mantendo a conformação existente desde o Acordo de Cartagena e Pacto Andino de 1969 – (DESIDERÁ NETO et al, 2015). Os mecanismos regionais conformados representaram o período do renascimento da integração econômica que se deu nos anos 1990 (BRICEÑO RUIZ, 2011), reaproximando os países do continente em suas diferentes respostas à crescente influência hegemônica dos Estados Unidos.

Ainda que durante a década dos anos 1990 tenha-se visto construções positivas no que se refere à criação de mecanismos de cooperação regional, as iniciativas criadas tiveram suas limitações, impedindo maiores avanços na integração regional latino-americana. Com a virada do século, mesmo que certa aproximação entre os países latino-americanos tenha sido vislumbrada nos moldes do regionalismo aberto, o desgaste do modelo neoliberal presente resultou em sucessivas crises econômicas nacionais que prejudicaram os processos de cooperação na região, expondo fragilidades institucionais existentes (BARROS; RAMOS, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

As fragilidades expostas no período foram identificadas a partir das diferentes crises econômicas que implodiram no mundo durante a década de 1990, em um cenário agravado a partir da crise no México em 1994, posteriormente na Coreia do Sul em 1997, no Brasil com a crise do Real em 1998 e, consequentemente na Argentina, seu principal sócio comercial, em 2001 (BRICEÑO RUIZ, 2014). O cenário de crises, o colapso político norte-americano frente ao atentado de 11 de Setembro de 2011 e a política de "guerra ao terror" do presidente George W. Bush resultaram na busca de alternativas regionais fora do eixo latino-americano, dando voz às criticas sobre os impactos que a abertura das economias periféricas no período trouxeram aos países da região (CERVO, 2002; PECEQUILO, 2008).

Dessa maneira, o início dos anos 2000 representou um novo momento político e econômico para a região sul-americana, resultando na concretização de uma maior aproximação entre os países sul-americanos, e, consequentemente na criação de diferentes iniciativas de integração e cooperação regional, a partir do que se convencionou chamar por "virada à esquerda" (FIORI, 2006), representada nas eleições de: Hugo Chávez na Venezuela (1999), Lula da Silva no Brasil e Néstor Kirchner na Argentina (2003 ambos), Tabaré Vázquez no Uruguai (em 2004), Evo Morales na Bolívia (em 2005), Rafael Correa no Equador (2006) e de Fernando Lugo no Paraguai (2008).

No que se refere ao posicionamento Brasileiro no sistema internacional, a crítica ao modelo neoliberal e ao desenvolvimento econômico globalizado de forma assimétrica teve início nos últimos anos do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), sendo consolidada durante o primeiro governo de Lula da Silva no país. A modificação das diretrizes externas brasileiras teve como marco a convocação da Primeira Reunião de Presidentes da América do Sul[1] no ano de 2000, em Brasília, na qual foi a partir da liderança brasileira em convocar os 12 países sul-americanos para tal reunião que as questões de infraestrutura foram adicionadas no debate regional em âmbito multilateral, culminando na criação da

[1] A primeira Cúpula de Chefes dos doze Estados da América do Sul ocorreu de 31 de Agosto a 1º de Setembro na cidade de Brasília – Brasil.

Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) (MARIANO, M., 2013).

Entretanto, ainda que o novo cenário tenha resultado em uma maior convergência política, na qual o crescimento econômico tenha propiciado um espaço positivo para a expansão da integração e cooperação na região, a IIRSA, em seu plano de atuação inicial de 2000 a 2010, foi considerada ineficiente, apresentando diversas dificuldades para concretizar os projetos que ampliariam a conexão infraestrutural da América do Sul (MARIANO, 2014; PADULA, 2014, SANTOS, 2016).

Com a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, buscou-se dar continuidade às iniciativas regionais consideradas importantes, criando em 2009 o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) incluindo a questão da infraestrutura nas diretrizes da União, dando um caráter mais político aos mecanismos regionais já existentes. No ano de 2011, portanto, a IIRSA foi incorporada como Fórum Técnico do COSIPLAN, passando a atuar sobre o regime da UNASUL, destacando a importância da infraestrutura para o desenvolvimento regional e reconhecendo os avanços já obtidos pela IIRSA, esta, que se limitou a funções de planejamento, avaliação e monitoramento das obras da Carteira elaborada (COSTA; GONZÁLES, 2014).

Ao incorporar a IIRSA como seu Foro Técnico, o COSIPLAN buscou aproveitar dos avanços institucionais e técnicos presentes, abrindo espaço para a participação de novos atores no processo de integração. Entretanto, de 2011 a 2014, nos anos iniciais do COSIPLAN, observou-se que os avanços infraestruturais para a integração entre os Estados Sul-Americanos continuavam aquém dos esforços implementados (MARIANO, 2014; PADULA, 2014).

> A lentidão do processo de integração, seja no contexto exclusivo da IIRSA ou no do Cosiplan/Unasul, é certamente um problema a ser enfrentado. Para isto tem contribuído a ausência de uma visão estratégica de integração assumida de forma convergente por todos os países da América do Sul (COSTA; GONZÁLES, 2014, p.38).

Em concordância à percepção que se tem da lentidão dos avanços para a integração da infraestrutura regional, na qual apesar de se ter uma estrutura institucional que foi se desenvolvendo ao longo dos anos, se mantém a percepção

de grandes gargalos a serem superados, como apontado pelo representante do governo brasileiro, o ex-ministro das Relações Exteriores do país, Mauro Viera.

> Quero encarecer a relevância estratégica de fortalecer nossa integração física e energética. A América do Sul infelizmente ainda padece com a falta de meios de conexão física. Defrontamo-nos, especialmente no chamado Eixo Norte, com grandes dificuldades de ligação, dificultando o comércio e o trânsito de pessoas (VIEIRA, 2015).

Sendo assim, este artigo visou dar luz aos debates existentes sobre a integração da infraestrutura iniciada com a IIRSA e hoje continuada dentro do COSIPLAN, comparando os espaços regionais destacados em seus processos de evolução. O principal resultado observado foi que mesmo que se tenha incorporado a IIRSA a uma nova roupagem institucional, a integração da infraestrutura ainda apresenta gargalos para ser consolidada. Ademais, buscou-se também incorporar as diferentes análises existentes sobre a política externa brasileira em relação às ações do país para a integração da infraestrutura regional, com enfoque na atuação do Brasil através do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), uma vez que o governo brasileiro se apresentou como principal ator instigador da iniciativa, assim como da UNASUL, e cada vez mais vem distanciando-se de seu papel de líder regional, afetando diretamente nas dificuldades de avanço dos mecanismos regionais criados.

Após os estudos que embasaram este artigo, concluiu-se que a integração da infraestrutura na América do Sul não apresenta os avanços esperados frente à criação e esforços do COSIPLAN. Os principais fatores para a manutenção das dificuldades e gargalos infraestruturais na região são: a. as iniciativas regionais para a convergência infraestrutural na América do Sul mantém, após 17 anos, um caráter fortemente nacionalista no qual as instituições criadas ainda são vulneráveis frente a mudanças políticas e econômicas dos países envolvidos; b. a dinâmica do COSIPLAN continua a apresentar um direcionamento majoritariamente comercial, onde não há o comprometimento dos países na manutenção de seus esforços para a integração; c. no que se referem ao financiamento das obras, os países sul-americanos ainda apresentam uma grande limitação fiscal, sendo reduzida sua capacidade de endividamento para financiar os projetos da carteira; d. por fim, por não haver uma centralização nas decisões regionais nesses mecanismos de forma

autônoma, a barganha nacional e intergovernamental existente ainda permeia em muito os direcionamentos internos e externos de cada país frente as iniciativas, ora sendo considerada prioritária, ora não, não havendo uma constância das ações regionais para a infraestrutura.

Tais fatores representam o porquê da permanência das dificuldades para integrar a infraestrutura regional, fazendo valer as premissas centrais das teorias neo-funcionalistas e intergovernamentalistas. Na visão neo-funcionalista de Ernest B. Haas e Philippe C. Schmitter (1964), a integração se inicia a partir de um núcleo funcional formado pelas elites e pelos governos de diferentes países que tem interesses em comum, onde questões técnicas ficam a cargo de especialistas para que possam alavancar de maneira mais fluída os projetos existentes, formando uma burocracia técnica.

De acordo com os neofuncionalistas a existência de tal burocracia poderia, nesses aspectos, unir questões no interior de cada país que culminassem em objetivos comuns, alcançando alternativas para problemas que o debate político e discurso pró-integração dos países por si só não resolveria. Ademais, tal burocratização técnica regional, inserida no contexto institucional teria efeitos de *spillover* sobre outras áreas técnicas da integração.

> A conclusão lógica da teoria funcionalista sobre o *spillover* é a da necessidade de criação de uma burocracia voltada para administrar as questões referentes à integração, de preferência com caráter supranacional. Isto permitiria aparar diferenças nacionais e também entre os diversos grupos setoriais que se sentem ameaçados. Soluções de cunho regional facilitariam a aplicação de políticas compensatórias, ao diluir os custos das mesmas, para o conjunto do bloco econômico, apesar de exigirem maior capacidade de coordenação e cooperação entre os países (MARIANO, K., 2013, p. 31-32).

Entretanto, da mesma forma que tais premissas se apresentam como centrais para consolidar um processo de integração, a ausência delas, ou dificuldade em consolidá-las representa o insucesso das iniciativas criadas no continente (MALAMUD; SCHMITTER, 2007; SCHMITTER; LEFKOFRIDI, 2016).

Como metodologia utilizou-se a análise documental, discutida por Duverger (1962) e Cellard (2008), a qual “favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.2).

Foram analisados dados e documentos coletados dos sites oficiais das principais instituições atuantes para a integração da infraestrutura sul-americana, entre eles: IIRSA/COSIPLAN, UNASUL e BID INTAL.

No que se refere aos dados da IIRSA, foram analisadas as fichas de projetos completas que estão disponíveis em seu *Sistema de Información de Proyectos (SIP)*, contrastando dados aportados nos relatórios anuais da iniciativa com os dados brutos disponibilizados pelos países no acompanhamento dos projetos. Acompanharam-se também dados dos governos brasileiros sobre a atuação do país a partir dos financiamentos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para obras de infraestrutura no continente, analisando as tabelas de contratação pós-embarque para a América Latina do BNDES de 2000-2017.

Sendo assim, este artigo está dividido em três partes além desta introdução e das considerações finais. A primeira traz discussões existentes sobre a integração regional sul-americana dando foco ao posicionamento brasileiro frente à região, uma vez que na criação da IIRSA o governo brasileiro se apresentou como líder, entretanto, ao longo da evolução do mecanismo a importância do mesmo pareceu diminuir para o país. Dessa maneira, nessa primeira parte buscou-se explicitar a importância brasileira para a criação da IIRSA em 2000, demonstrando o distanciamento do país no que se refere à liderança do processo de integração ao longo do processo criado. Ademais, deu-se foco na análise do BNDES, que se apresentou como ferramenta da política externa brasileira na América do Sul.

Na segunda parte é apresentada uma análise da evolução da IIRSA em seus 10 anos de existência (2000-2010), através de uma revisão bibliográfica, apontando os ganhos e dificuldades da iniciativa. Por fim, a terceira parte apresenta a criação do COSIPLAN em 2009 e incorporação da iniciativa em 2011, demonstrando o andamento de suas atividades até o final de 2017, apontando os principais gargalos existentes à integração da infraestrutura hoje, em um cenário atual não mais convergente política e economicamente, crítico para o avanço das instituições e espaços criados no âmbito regional.

2. A Política Externa Brasileira para a América do Sul (2000-2016) através da atuação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Durante o segundo mandato do presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), o Brasil redirecionou de maneira mais concreta a ampliação de sua influência no subcontinente (PECEQUILO, 2008). Entretanto, a expansão da atuação do país na região tem marcos anteriores, ainda durante o governo de Itamar Franco. Mesmo que nesse período não se tenha encontrado um cenário coeso e propício para serem implementadas as políticas visadas, foi demonstrada a intenção do país em buscar mercados complementares às suas estratégias de desenvolvimento nacional, como é visto no lançamento da Iniciativa Amazônica, e da proposta de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993 (ANTIQUERA, 2006; DESIDERÁ NETO, et al, 2015).

Inserido no processo de redefinição do horizonte de atuação brasileira assumindo sua "sul-americanidade" (COUTO, 2010), molda-se a nova plataforma pela qual o Brasil se lançou internacionalmente. O governo brasileiro de Cardoso, a partir do ano 2000 modificou sua a estratégia nacional, priorizando cada vez mais a relação com seus vizinhos. As diretrizes assumidas já estavam presentes no próprio Plano Plurianual para o desenvolvimento econômico nacional do período de 2000-2003 (LESSA; COUTO; FARIAS, 2009).

Foi neste arcabouço estratégico político-econômico que o Brasil buscou fortalecer o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). A partir da transição de uma Área de Livre Comércio (ALC) para União Aduaneira em 1995 o MERCOSUL foi o mecanismo alternativo para atuação e interação brasileira com os países da região frente à falta de equidade nas relações com o "primeiro mundo" (LIMA, 2013; PINHEIRO, 2004; VIGEVANI; RAMANZINI Jr., 2014).

Ademais, a política nacional brasileira, assim como seu empresariado, receava a expansão da influência norte-americana na América do Sul, representada pelos esforços dos Estados Unidos na concretização da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), e que acarretaria perdas à produção brasileira. Sendo assim, o presidente Cardoso "em meio das crescentes dificuldades geradas, dentro do Mercosul, pela desvalorização, em 1999, da moeda brasileira, o real, reavivou o

conceito de América do Sul, que o projeto da ALCSA consubstanciava [...]" (BANDEIRA, 2010, p.82).

Dando continuação às mudanças iniciadas no governo de Fernando Henrique, foi durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010), que a política externa do país em relação à América do Sul foi concretamente intensificada (LIMA; DUARTE, 2013; SARAIVA, 2010).

Com o governo Lula da Silva, iniciado em 2003, buscou-se aumentar a influência regional brasileira através da consolidação de uma agenda de integração sul-americana. A partir do novo posicionamento brasileiro e das mudanças políticas e direcionamentos regionais dos países sul-americanos se tentou superar a estratégia regional presente até então. Consequentemente, extrapolou-se o que Hurrell (1995) conceituou por regionalização, no qual o Estado impõe sua presença, deixando predominar os direcionamentos dados pelas relações comerciais entre atores internos aos Estados. Construíram-se a partir desse momento, relações de maior cooperação regional entre os Estados sul-americanos, nas quais os governos assumiram papel central de liderança para a institucionalização dos processos integracionistas.

Um dos principais debates no âmbito da integração regional se refere ao conceito de *paymaster*[2]*,* o qual entende que é necessário a existência de um país que aporte, ou arque financeiramente com os maiores custos antes e durante o processo integracionista (BURGES, 2017). No caso sul-americano, em meados dos anos 2000, com o aumento do intercâmbio intrarregional e a manutenção da insuficiência infraestrutural para atender a demanda sul-americana, buscou-se colocar Bancos de Fomento regionais à frente das iniciativas criadas, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para a Bacia do Prata (FONPLATA), uma vez que para a supressão de assimetrias infraestruturais, grandes quantias de financiamento eram essenciais, principalmente no objetivo que se tinha inicialmente de desenvolver corredores de exportação transcontinentais (ARAUJO JR., 2009).

[2] Termo utilizado na designação de um país com condições a assumir encargos financeiros, políticos e institucionais nos processos de integração regional para atingir certo objetivo, designado por Walter Mattli (1999).

Com a Primeira Reunião de Presidentes Sul-Americanos em 2000, e a criação da IIRSA, o governo brasileiro colocou em prática seus interesses internos. De acordo com estudos de Acselrad (2005) e Honório (2013), a iniciativa de integrar a infraestrutura regional sul-americana foi criada com forte influência do projeto nacional brasileiro de desenvolvimento referente aos Planos Plurianuais do final da década de 1990. Ademais, para a primeira reunião de presidentes, anterior a data do encontro já havia sido encomendado pelo governo brasileiro uma análise das deficiências infraestruturais da região ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), dando origem a elaboração de uma proposta de convergência infraestrutural para a América do Sul (ACSELRAD, 2005; HONÓRIO, 2013).

Dessa maneira, no momento de aproximação entre os países sul-americanos havia interesses nacionais por parte do Brasil em convergir os esforços regionais com os projetos nacionais de aceleração do crescimento e desenvolvimento do país. Ademais, no intento de impulsionar a internacionalização das empresas brasileiras, assim como a produção nacional no sistema comercial que se globalizava, foram realizadas modificações estruturais no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) Tais modificações buscavam apoiar, através de financiamentos, as empresas nacionais na exportação de bens e serviços, que resultou também no maior envolvimento do país e de suas empreiteiras na execução de projetos de infraestrutura no continente (ALEM; CAVALCANTI, 2005).

O pressuposto inicial de se investir na infraestrutura era de que sem ela não era possível integrar outras áreas, uma vez que seria o mínimo básico para que houvesse um maior intercâmbio entre os países e de modo menos custoso. Inicialmente o governo brasileiro se colocou à frente da busca por um melhor posicionamento e autonomia da região sul-americana no sistema internacional, apontando, nos discursos governamentais brasileiros, que as modificações realizadas no estatuto do BNDES em 2002 ampliariam o financiamento do banco à região, se apresentando como mais um mecanismo de aporte de capital para realização da carteira de integração da IIRSA.

Entretanto, a partir de 2006 o discurso político brasileiro já não apresentava mais uma possível convergência do BNDES à IIRSA (HONÓRIO, 2013; OLIVEIRA,

2016), ao mesmo tempo em que os financiamentos do Banco para empresas nacionais para a exportação de bens e serviços no exterior eram ampliados. Nesse sentido, pode-se dizer que o BNDES serviu ao Brasil como uma ferramenta de política externa, não contribuindo diretamente aos projetos da Carteira da IIRSA, utilizando-se da iniciativa como plataforma de expansão das empresas brasileiras na realização de obras de infraestrutura na América do Sul (BARRANENGOA, 2017; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2017).

Desde Julho de 2015, com a nova lei de transparência de dados das empresas estatais, o BNDES tornou público os valores, e para quais empresas e obras foram direcionados seus financiamentos, disponibilizando tabelas de dados, contendo a descrição de seus investimentos. Ainda que incompletas[3], foi possível avaliar a atuação brasileira e, consequentemente verificar a atuação do BNDES na integração da infraestrutura regional, uma vez que ainda se tem o entendimento consensual de que o Banco é o maior financiador dos projetos da Carteira da IIRSA na região. Ao contrário do que defendido até então, tem-se que o banco brasileiro atua por fora da lógica de integração criada com a IIRSA, realizando projetos de infraestrutura a partir de relações bilaterais com os países sul-americanos, em uma relação direta com os governos vizinhos (COUTO, 2010; HONÓRIO, 2013; NEVES, 2018, SARAIVA, 2011).

Com tal estratégia de financiamento as empresas brasileiras atuam diretamente com os governos de outros países, como pode ser visto, por exemplo, com o empréstimo para a construção da linha 5 do metrô de Caracas, na Venezuela. De acordo com os dados de contratação pós-embarque do BNDES, no dia 11/06/2015 foi contratado o financiamento do Banco à construtora Norberto Odebrecht SA no valor de USD 200 milhões para a exportação de serviços para a construção da linha de metrô na capital venezuelana. A realização desse projeto se dá diretamente com o governo bolivariano na busca por descongestionar o trajeto da

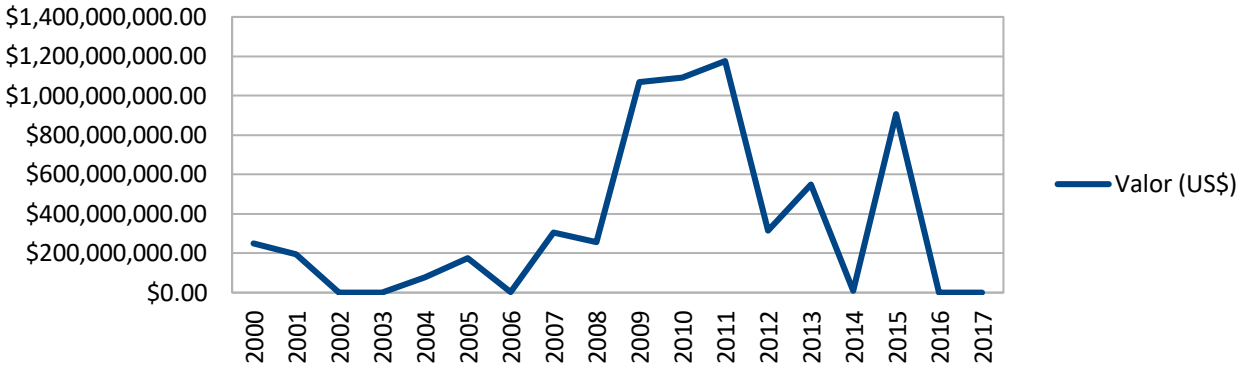
[3] A partir de 2015 foi realizado o download ano a ano das tabelas disponibilizadas pelo BNDES para comparar e atualizar informações sobre financiamento. Através desse acompanhamento, fora notado que em Julho de 2017 na nova tabela de contratações de exportações havia valores de financiamentos às empresas brasileiras para obras de infraestrutura em 2011 que não haviam sido divulgadas em 2015, fazendo com que se tivesse maior cautela em relação aos dados do banco para a realização dessa pesquisa.

Plaza Venezuela – Miranda da linha 1 do metrô de Caracas (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

A atuação brasileira tanto através dos financiamentos por parte do BNDES, como dos direcionamentos políticos para a integração sul-americana foi se aprofundando durante o segundo governo de Lula da Silva, na tentativa de manter a priorização dada à região desde a virada do século. Ademais, a alavancagem das relações intrarregionais também representou o aumento das pressões dos vizinhos para que os esforços de integração contemplassem a necessidade de diminuir as assimetrias existentes (MARIANO, 2007; 2012; SARAIVA, 2010).

Dessa maneira, o ápice de investimentos do BNDES em projetos de infraestrutura na América do Sul se deu no ano de 2011, sob o valor aproximado de US$1 bilhão havendo uma queda brusca em 2012, para aproximadamente US$315 milhões. Em 2013 o investimento voltou a aumentar e atingiu um total estimado de US$547 milhões. Entretanto, a partir do agravamento da crise político-econômica após a reeleição da ex-presidente Dilma no Brasil, tem-se novamente um corte de investimentos, resultando em 2014 em uma queda para um montante aproximado de US$7,632 milhões. Apesar da crise em andamento, em 2015, mesmo com os cortes orçamentários, os investimentos realizados pelo BNDES às empresas nacionais para realizar exportação de bens e serviços para projetos de infraestrutura se aproximou dos valores mais altos concedidos pelo banco, chegando a US$907 milhões (novescentos e sete milhões de dólares) (Gráfico I) (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2017).

Gráfico 1: Financiamento realizado pelo BNDES para realização de Projetos de Infraestrutura na América do Sul



Fonte: BNDES (2017). Elaboração da autora

Como pôde ser visto no gráfico, nos anos finais do segundo Governo de Lula e nos primeiros anos do Governo de Dilma, de 2009 a 2011 os investimentos brasileiros em infraestrutura foram altos, possivelmente resultantes do crescimento econômico durante o governo Lula e o foco em infraestrutura dado por ambas as figuras políticas. Ademais, a partir do ano de 2007, o governo brasileiro direcionou seus esforços para apresentar-se como um país investidor e financiador, buscando aliar-se ao capital produtivo nacional. A ferramenta colocada em destaque para tal ação foi o BNDES, ampliando seus aportes e se tornando a principal agência financiadora na região, não somente de importantes obras nacionais como a Hidroelétrica de Belo Monte, mas também de grandes obras de infraestrutura nos países sul-americanos, assumindo uma liderança regional política e econômica de relevância (FERNANDEZ, 2010).

Portanto, é necessário relacionar a atuação do Brasil através do BNDES no financiamento de obras de infraestrutura na região com a criação e desenvolvimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Criado em 2007, o PAC é resultado da retomada da priorização nacional no planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura no país, social, urbana, logística e energética. O governo brasileiro apresentou o programa como um mecanismo para alavancar o desenvolvimento nacional de modo acelerado e sustentável, resgatando os investimentos nos setores estruturantes do país (BRASIL, 2018).

A atuação brasileira na IIRSA, assim como a ampliação de investimentos do BNDES para realização de obras na região dialogam diretamente com a estratégia do PAC, principalmente de 2007 a 2010, não apenas nos interesses envolvidos mas em projetos e planejamentos conjuntos. De acordo com Fernandez (2010, p. 46),

> algumas das obras previstas na IIRSA, como as Hidroelétricas de Santo Antônio e Jirau, foram contempladas e financiadas pelo Estado brasileiro a través do PAC. Outras obras que não estavam previstas na Iniciativa IIRSA, mas que viriam fortalecer os processos de conexão física e energética e de inserção na economia mundial, foram assumidos pelo PAC, como o caso da Hidroelétrica de Belo Monte. Para a região amazônica, sem dúvida, IIRSA e PAC signifcaram uma mesma lógica de produção territorial e de projeção econômica da região.

Tais financiamentos superaram os valores financiados pelo BID e Banco Mundial à região, instigando ao mesmo tempo desconfiança por parte dos seus vizinhos, onde o termo neoimperialista (ZIBECHI, 2012) retorna a descrever a atuação brasileira em algumas perspectivas. De acordo com Zibechi (2012), ainda que a estratégia político-econômica brasileira tenha projetado uma integração que não estabelecesse vínculos de dominação com os países sul-americanos, a realidade se diferenciou do discurso, na qual os grupos de interesse e empresas nacionais tiveram espaço de influência na formulação da atuação brasileira. Dessa maneira, se torna descontínuo o posicionamento brasileiro frente às iniciativas de integração da infraestrutura ainda que o país tenha assumido um papel de relevância no período IIRSA. Ademais, a partir de 2016 não foram realizados mais aportes financeiros para realização de obras de infraestrutura por parte do BNDES à região, e a perspectiva futura é que a situação continue assim.

Em acréscimo, no âmbito da IIIRSA/COSIPLAN somente constam dois projetos da carteira atual que contam com financiamento do BNDES, sendo eles: Pavimentação Potosí – Tarija, na conexão entre Peru-Bolívia, no valor aproximado de US$ 89.milhões; e Pavimentação Potosí – Tupiza – Villazón, na conexão entre Chile, Bolívia, Paraguai e Brasil, no valor estimado de US$ 67 milhões (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, 2018).

Sendo assim, permanecem questionamentos sobre a relevância da IIRSA e do COSIPLAN para o Governo Brasileiro, no qual a IIRSA surge de iniciativa brasileira, porém, ao longo de seu desenvolvimento parece perder espaço na política e priorização brasileira, este, que utilizou o espaço de investimentos de infraestrutura criado no marco da Iniciativa para ampliar a atuação do BNDES, que, por sua vez não se realizou como banco de financiamento de integração regional dentro do mecanismo da IIRSA. A não convergência do Banco com a IIRSA é resultado de questões regulamentárias do próprio mecanismo, mesmo com as

mudanças em seu estatuto no ano de 2002, a regulamentação aponta que o Banco desde sempre somente pôde financiar empresas com capital brasileiro, e, ainda que para o Brasil seja cabível que obras da Carteira da IIRSA sejam realizadas por empreiteiras nacionais, para os outros países sul-americanos, assim como para seus grupos de interesse e empresas nacionais, não o é.

Os questionamentos que permanecem referem-se às diretrizes políticas iniciais do país para alavancar a criação da IIRSA, uma vez que sua liderança regional não foi concretizada. Ainda assim, autores como Spektor (2011) e Burges (2017) apontam que os governos brasileiro de Lula da Silva e Dilma Rousseff mesmo apresentando um forte discurso e projeção externa para alavancar os espaços regionais de diálogo e realização de obras de infraestrutura para a melhor interconexão sul-americana, nunca desenvolveu um projeto nacional concreto frente aos seus vizinhos, assim como o país nunca teve a intenção de liderar regionalmente e assumir o papel de *paymaster* desse processo regional.

Com a eleição de Dilma Rousseff, sucessora do ex. presidente Lula da Silva, em 2011, buscou-se dar continuidade às políticas de integração do período anterior. Entretanto, Dilma apresentou um caráter menos ativo no que se refere à condução da política externa brasileira, resultando em uma menor participação do país nos mecanismos de integração da infraestrutura (CERVO; LESSA, 2014), enquanto, através do BNDES, os aportes para obras físicas na região, aumentavam gradativamente. Ou seja, ainda que no ano de 2011 o Brasil tenha atingido o maior valor de investimentos na área de infraestrutura na América do Sul através do BNDES, sua atuação no COSIPLAN foi baixa, e o mecanismo permaneceu com suas dificuldades em concretizar obras (SANTOS, 2016).

As mudanças políticas e econômicas tanto no Brasil como nos países em seu entorno resultam no aprofundamento, ou mesmo manutenção das dificuldades de projeção dos mecanismos existentes, como a IIRSA e o COSIPLAN. A drástica queda dos financiamentos brasileiros destinados às obras de infraestrutura na América do Sul no ano de 2012, e oscilações nos anos seguintes, ademais de terem uma correlação com a descontinuação nas ações que vinham sendo feitas na política externa brasileira do período Lula da Silva, podem ser classificadas como

reflexos da crise interna do país, dando destaque à ampliação do combate à corrupção.

Em 2014 no Brasil deu-se início a Operação Lava Jato[4], no qual grandes empreiteiras foram descobertas como participantes de diferentes esquemas de corrupção, desvio e lavagem de dinheiro em conjunto com empresas estatais brasileiras, em destaque a Petrobras. A operação Lava Jato conta com delações premiadas[5], que foram, desde 2015, uma grande fonte para conexão de corrupção entre políticos, funcionários de empresas estatais com as empresas privadas envolvidas nas propinas e lavagem de dinheiro. Tais esquemas apontaram empresas como a Petrobrás, Odebrecht, JBS e outras, como participantes em esquemas de corrupção, o que fez com que a confiança existente nas empresas brasileiras fosse fragilizada (SARAIVA; VELASCO JR., 2016).

Os "escândalos de corrupção" do país impactou fortemente o andamento dos projetos de infraestrutura nacionais, e sul-americanos, no qual o BNDES cortou desde 2016 o financiamento para realização de obras na região. Acrescido a esse contexto interno de corrupção, em maio de 2016 a ex-presidente Rousseff sofreu o processo de impeachment, levando seu vice, Michel Temer a assumir sua posição. A instabilidade atual do Brasil traz muito medo e incertezas para os países sul-americanos, já que muitos contam com o êxito brasileiro para investimentos na região e maior apoio nos mecanismos de integração já existentes, como o MERCOSUL e a UNASUL (CUÉ, 2017).

Sendo assim, os investimentos brasileiros realizados por fora da lógica da IIRSA/COSIPLAN, para empresas brasileiras construírem obras diretamente encomendadas pelos governos nacionais ou municipais dos países sul-americanos, representaram avanços na infraestrutura dos países sul-americanos. Entretanto a atuação do país para com o objetivo de integrar o continente no marco da IIRSA/COSIPLAN não apresentou a mesma quantidade de resultados concretos,

[4] A operação Lava Jato, iniciada em março de 2014, é uma operação da Polícia Federal que investiga um esquema representativo de desvio e lavagem de dinheiro, que envolve principalmente a Estatal Petrobras, as Empreiteiras nacionais e Políticos brasileiros. Para saber mais veja Entenda... (2014).

[5] Delação Premiada é uma troca de favores entre réu e juiz, no qual o investigado fornece informações sobre o crime e o juiz pode reduzir a pena do réu entre 1/3 (um terço) e 2/3 (dois terços), caso as informações fornecidas sejam realmente favoráveis a investigação.

uma vez que foram mais de 300 obras financiadas pelo BNDES na região, e diretamente na IIRSA somente participou de 2 projetos. Ademais de não assumir o papel de líder financeiro para o aprofundamento das instituições regionais, participa com grandes valores em projetos individuais em cada país, atuando em favor das demandas nacionais de suas elites, já que, não há mais uma coesão política e estrutural entre os países sul-americanos, desde a mudança de governos na região e retorno de políticas e mecanismos que defendem o regionalismo aberto, no marco do fim do espaço criado com a "virada à esquerda" (LIMA, 2013).

3. A Iniciativa de Integração da Infraestrutura Sul Americana (IIRSA) – 2000 a 2010.

Como já pontuado anteriormente, foi nos anos 2000 que o tema da infraestrutura foi colocado nos debates de integração regional, com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). A iniciativa, pensada como megaprojeto de integração entre Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela, teve desde seu início a adesão destes países na tentativa de responder suas demandas internas na área de infraestrutura. Com a intenção de adequar as estruturas físicas às necessidades comerciais existentes sem exigir dos países grandes esforços financeiros, mantendo a autonomia político-econômica dos governos nacionais, a iniciativa foi estruturada com um Comité Coordenador Técnico (CCT) conformado por três bancos de fomento multilaterais, sendo eles: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA) (ARAUJO Jr., 2009; MARIANO, M. 2013; COSTA; GONZÁLES, 2014).

O objetivo comum principal entre os países que formaram a iniciativa era juntar esforços e recursos para uma maior integração física "*como una vía esencial para complementar las otras dimensiones de la integración regional y especialmente catalizar el comercio intrarregional*" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011, p.25). Tal motivação dava-se uma vez que a redução das barreiras aduaneiras não bastavam para a promoção da

integração a fim de aumentar a livre circulação de produtos e serviços entre os territórios, procurando inserir a região à lógica dos processos comerciais globais.

Fundamentada na lógica do regionalismo aberto, a IIRSA se tornou um mecanismo de resposta à demanda logística dos processos de liberalização comercial (MARIANO, 2013). Desde 2000 foram realizadas diversas reuniões técnicas para estruturar o mecanismo, definir os eixos de integração, os principais projetos e questões de financiamento, resultando no primeiro desenho institucional da iniciativa através da definição da Visão Estratégica da Integração Física Sul-Americana (VESA)[6] em 2003. Portanto, os três primeiros anos foram dedicados à gestão, sendo que, de acordo com a IIRSA,

> *La gestión estuvo concentrada em la propuesta y discusión de los diferentes Ejes de Integración y Desarrollo (EID) y de los Procesos Sectoriales de Integración (PSI), los dos pilares de IIRSA, así como em la preparación de las Visiones de Negocios de cada Eje y la identifcación preliminar de los proyectos* (2011, p. 8).

Tendo sido dedicado os primeiros anos para a estruturação do mecanismo integracionista, foi somente em 2004 que se formou a primeira Carteira de Projetos, contendo inicialmente um total de 40 Grupos Técnicos Executivos (GTEs), 335 projetos de infraestrutura física e um investimento aproximado de US$37 milhões. Ao longo de 10 anos de iniciativa esses valores foram se modificando (Imagem I), passando a um montante de 524 projetos em 2010 e quase o triplo do valor estimado de investimento (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2011).

Apesar de demonstrar constante incremento no número de projetos e investimentos na Carteira de Projetos da IIRSA de 2004 a 2010, resultante da inserção de projetos elaborados através de estudos nacionais, atendendo aos interesses internos de cada país e dos bancos multilaterais do CCT, a evolução da sua estrutura interna foi bem mais lenta. Desde o início da iniciativa foi percebido a provável dificuldade que seria entregar todos os projetos estruturados em sua

[6] A VESA foi apresentada pela primeira vez na IV Reunião do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA, no dia 2 de Julho de 2003 em Caracas, Venezuela. Tal visão estratégica buscava impulsar um desenvolvimento sustentável na América do Sul através de uma estratégia regional, que levasse em conta necessidades nacionais com "*el análisis de las dinámimcas regionales y el diseño de iniciativas de alcance multinacional" (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana, 2003).*

carteira no primeiro prazo estipulado, pois muito deles eram apresentados à iniciativa sem estudos de factibilidade para sua execução (HONÓRIO, 2013; SOUZA, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Tabela 1: Evolução da Carteira de Projetos IIRSA. Valores em milhões de US$D

CARTERA IIRSA	EJE DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO									TOTAL a/b
	AND	CAP	HPP	AMA	ESG	SUR	IOC	MCC	PBB	
2003 - 2004										
N° de Grupos	11	4		6	4	2	5	5	3	40
N° de Proyectos	74	34		44	32	21	44	68	18	335
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.011	366	1.072	3.306	12.076	11.588	37.425
2005 - 2006										
N° de Grupos	11	4		7	4	2	5	5	3	41
N° de Proyectos	73	36		54	32	21	44	71	18	349
Inversión Estimada	4.975	2.031		2.382	366	1.071	3.306	12.161	11.588	37.880
2007										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos	65	63	98	57	32	26	49	91	23	504
Inversión Estimada	6.097	6.083	2.829	3.208,4	5.847	2.530	4.651	19.465	17.561	68.271
2008 - 2009										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	65	69	88	57	25	26	54	105	23	510
Inversión Estimada a/	7.050	7.945	3.974	5.281	927	2.533	4.576	29.399	12.888	74.542
2010										
N° de Grupos	10	5	5	7	4	2	5	6	3	47
N° de Proyectos a/	64	72	95	58	25	27	55	107	23	524
Inversión Estimada a/	7.478	9.421	6.677	5.401	1.695	2.713	5.525	35.836	21.402	96.119

Fonte: IIRSA (2011, p. 102).

Ao verificar barreiras para apresentar os resultados esperados no plano de ação estipulado, foi definido uma Agenda de Implementação Consensual (AIC) que selecionava um montante de 31 projetos, dentro da carteira universal de projetos, apontados como de prioridade e de grande impacto à integração regional (*Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana*, 2011; OLIVEIRA, 2016).

Assim como a elaboração da estrutura interna da IIRSA apresentou lentidão. A conclusão de seus projetos também sofreu com as insuficiências institucionais da iniciativa e dos países que a conformam, tendo grande dificuldade para apresentar resultados concretos. Ademais de fatores técnicos, sempre existiu um debate

extenso sobre possíveis questões problemáticas que se apresentariam como fatores de atraso a consumação dos projetos de integração da infraestrutura no continente.

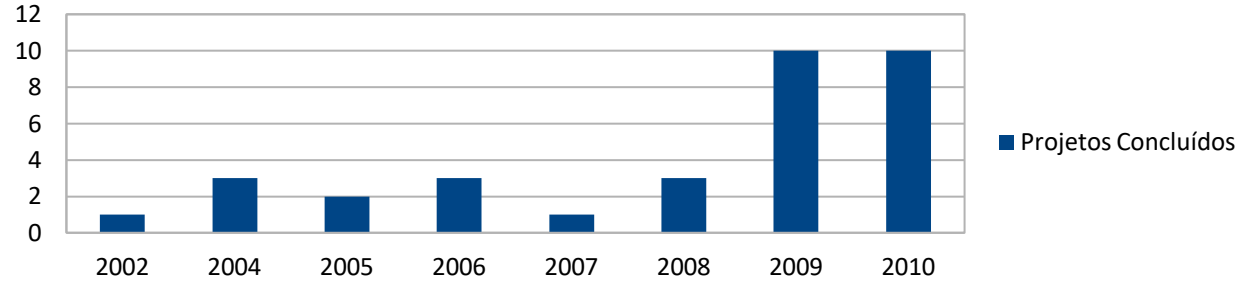
A principal barreira existente apontada desde o início da IIRSA era de que ela sofreria com a escassez de recursos, pois a integração física resulta do pressuposto central de que obras físicas exigem grandes financiamentos, estes, que não têm retorno imediato, criando certa instabilidade no empreendimento, e muitas vezes desestimulando o envolvimento de empresas privadas (GUIMARÃES, 2007).

Ainda que os problemas financeiros tenham sido fatores problematizadores do processo, a inexistência de um projeto de integração sul-americana, que seja mantido apesar das mudanças de governos na região, também contribui fortemente para a vulnerabilidade dos esforços na área. Ademais, pode-se apontar que existe uma grande assimetria entre os países, ampliando os obstáculos para a obtenção de resultados concretos mais positivos (MALLMANN, 2010). Nas palavras de Mallmann (2010, p. 19),

> A necessidade de alguma simetria ou igualdade econômica entre as unidades é uma das condições necessárias para o sucesso da integração segundo Nye. E, quanto a isso, observa-se extrema disparidade. Considera-se que as assimetrias, juntamente com a instabilidade política, são os principais condicionantes regionais negativos à integração.

O cenário de instabilidade nos esforços dedicados à integração da infraestrutura dos países reflete diretamente no travamento na realização dos projetos do mecanismo, apresentando baixa taxa de concretização de projetos no período IIRSA de 2000 a 2010. Em valores, em 10 anos foram concluídos um montante de 33 projetos, com um investimento de aproximadamente US$ 14 bilhões (Gráfico 2).

Gráfico 2: Projetos IIRSA Concluídos entre 2000-2010 (Por ano)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos[7] (SIP) da IIRSA. Elaboração da autora

Como a primeira carteira de projetos da IIRSA foi estabelecida em 2004, é normal, como demonstrado acima, uma evolução gradual da concretização das obras, uma vez que elas exigem a busca por financiamento, estudos de factibilidade para sua execução e demandam um largo prazo para serem construídas e darem retorno aos países. Muitos dos projetos concluídos em 2009 e 2010 foram iniciados em 2004, assim como, muitos iniciados no mesmo período só se concretizariam anos depois, já não mais sob o comando institucional da IIRSA.

Com a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) em 2008, e o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) em 2009, os novos governos da região buscaram dar um caráter mais político aos processos de integração existentes. Como a IIRSA havia sido conformada em um período imperado pelo regionalismo aberto, no qual os projetos infraestruturais configuravam o intento de ampliar corredores comerciais extra-regionais, havia muitas críticas internas para que o direcionamento fosse mudado, principalmente por parte do governo venezuelano (PADULA; FIORI, 2016).

Além do fator de crítica político-econômico sobre a iniciativa, havia reservas em relação à IIRSA, uma vez que ela apresentou poucos resultados concretos, onde o maior ganho da sua existência foi a própria conformação do mecanismo de integração como tal, que reuniu 12 países sul-americanos em um espaço de convergência para debater e atuar na infraestrutura regional. Dessa maneira, não pensando em deixar para trás os avanços já alcançados no tema, o COSIPLAN incorporou a IIRSA em 2011 como seu Foro Técnico, aproveitando sua carteira,

[7] Sistema de Información de Proyectos de IIRSA /COSIPLAN. Base de dados sobre os projetos da Iniciativa. Disponível em: <http://iirsa.org/proyectos/>.

avanços, conhecimentos técnicos e outros (PADULA; FIORI, 2016; MARIANO, 2013).

4. O Conselho Sul Americano de Infraestrutura e Planejamento (2011-2017).

Assim como para a criação da IIRSA o governo brasileiro teve papel fundamental para a formação da UNASUL, que enquanto ideia já estava presente na proposta de criação da Associação de Livre Comércio Sul Americana (ALCSA) na VII Cúpula do Grupo do Rio[8] em 1993. Com a virada à esquerda política e a maior aproximação político-econômica entre os países sul-americanos desde meados dos anos 2000, abriu-se espaço político para que em Dezembro de 2004 fosse criada a Comunidade Sul Americana de Nações (CASA), durante a III Reunião de Chefes de Estados da América do Sul na cidade de Cusco no Peru, dando base à criação da UNASUL posteriormente (MARIANO; RAMANZINI JR.; ALMEIDA, 2014).

Em 2007 durante a realização da I Reunião Energética da América do Sul, na Venezuela, a Comunidade Sul-Americana de Nações teve seu nome modificado para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), no qual o tratado de criação da UNASUL foi assinado em maio de 2008 durante a III Reunião de Chefe de Estados, em Brasília (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014). Assim como a CASA, a UNASUL foi criada em um novo contexto regional que buscou superar o que foi chamado de regionalismo aberto.

Nesse novo modelo, denominado de “regionalismo pós-liberal” (LIMA, 2013; VEIGA; RIOS, 2007), destacava-se a necessidade de desvincular o foco majoritariamente comercial, inserindo pautas políticas e sociais nas iniciativas da integração regional. De acordo com Veiga e Rios (2007, p. 5), o regionalismo pós-liberal estava vinculado “a uma crítica ampla ao paradigma liberal que inspirava as iniciativas de integração intra-regionais durante os anos 90, mas também grande parte da agenda doméstica de política econômica nos países da região”.

Sendo assim, a partir de 2008 a UNASUL se apresentou como “um mecanismo de concertação politica que busca superar diferenças, sem desconhecê-

[8] O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta internacional criado em 1986 constituído por Estados da América Latina.

las, mantendo um espaço de interlocução" (MARIANO; RAMANZINI Jr.; ALMEIDA, 2014, p.2-4). Juntamente às novas perspectivas trazidas pela UNASUL, seguido de inúmeras mudanças no cenário regional, em 2009 criou-se o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), que em 2011 acabou por incorporara a IIRSA como seu Foro Técnico, aproveitando dos avanços técnicos, políticos e estruturais que já haviam sido formados com a iniciativa (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013).

Em seu programa estratégico o COSIPLAN utilizou a carteira da IIRSA, modificando alguns projetos, excluindo outros e incluindo novos, resultando em um total de 531 projetos de infraestrutura na região Sul-Americana com prazo de entrega para 2022 e custos previstos de aproximadamente US$116 bilhões (PADULA, 2014).

Nos parâmetros da UNASUL, o Conselho atua com características ampliadas, no qual os Estados tem um papel de suma importância para que haja um ambiente estável que possibilite a atuação dos agentes econômicos (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2011). De acordo com Barros, Padula e Severo (2011, p. 39),

> O objetivo do COSIPLAN é ter maior controle e respaldo político sobre o tema da infraestrutura, para avançar em direção a uma visão política e estratégica, indo além de questões meramente técnicas, e alcançar maior capacidade de alavancar recursos e formas viáveis de financiamento para obras estratégicas.

A partir do acompanhamento dos relatórios anuais do COSIPLAN foi possível verificar que muitos problemas presentes no período IIRSA não haviam sidos superados na nova roupagem institucional. Até o final de 2017 haviam sido concluídos 153 projetos de uma carteira de mais de 500 projetos. Entretanto, desse total, 89,3% das obras estão alocados como de infraestrutura de transportes e, são assimetricamente distribuídos pelos países da região (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2017).

Ademais, uma das críticas sobre o trabalho da IIRSA e, que permanecem sobre a atuação do COSIPLAN é a existência majoritária de projetos nacionais na carteira, que não demonstram necessariamente uma convergência estrutural rumo à integração, mas sim, a alocação de recursos para projetos nacionais de interesse de cada governo sul-americano (HONÓRIO, 2013).

Ao contrário do que se tem defendido em larga escala sobre os avanços dos mecanismos de infraestrutura sul-americana na concretização de obras, ao comparar os períodos IIRSA/COSIPLAN em dois recortes temporais (2004/2010; 2011-2017), em 7 anos da atuação da IIRSA[9] têm-se 33 obras concretizadas, enquanto desde a incorporação do mecanismo ao COSIPLAN, em 7 anos de atuação (2011-2017) já foram concluídas 120 obras de infraestrutura (*Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento*, 2017). Ainda que algumas dessas 120 obras concretizadas com o COSIPLAN tenham sido iniciadas ainda no período IIRSA, o conselho tem apresentado continuidade no andamento das obras, mesmo que com a dificuldade de executar projetos a mais de dez anos presentes na carteira.

Autores como Polezi (2014), Vigevani e Ramanzini Jr. (2014) afirmam que a criação do COSIPLAN resultou positivamente para o andamento e concretização dos projetos na região. Para eles, com uma maior institucionalização do mecanismo avançou-se de melhor maneira nas obras a serem implementadas, tendo destaque o papel do Sistema de Informações de Projetos (SIP), sistema criado para agregar as informações das obras da Carteira, viabilizando o acesso às informações online para aqueles que desejam acompanhar o andamento do processo de integração da infraestrutura.

Ademais, na visão de Mariano (2014, p. 238) a criação do COSIPLAN representou também a mudança na percepção que o governo brasileiro tinha sobre a integração, redirecionando o mecanismo para "tornar-se um elemento propulsor de modificações estruturais nos países envolvidos". Criou-se a expectativa de que o COSIPLAN, ao proporcionar maior respaldo político aos governos sobre a temática de infraestrutura, superasse as falhas presentes na IIRSA, aprendendo dos erros e aproveitando os avanços existentes (PADULA, 2014).

No que se refere aos investimentos também houve um aumento dos mesmos de 2011 a 2017, visto também pelo incremento no número de projetos concretizados. De acordo com dados do Sistema de Informação de Projetos (SIP) da

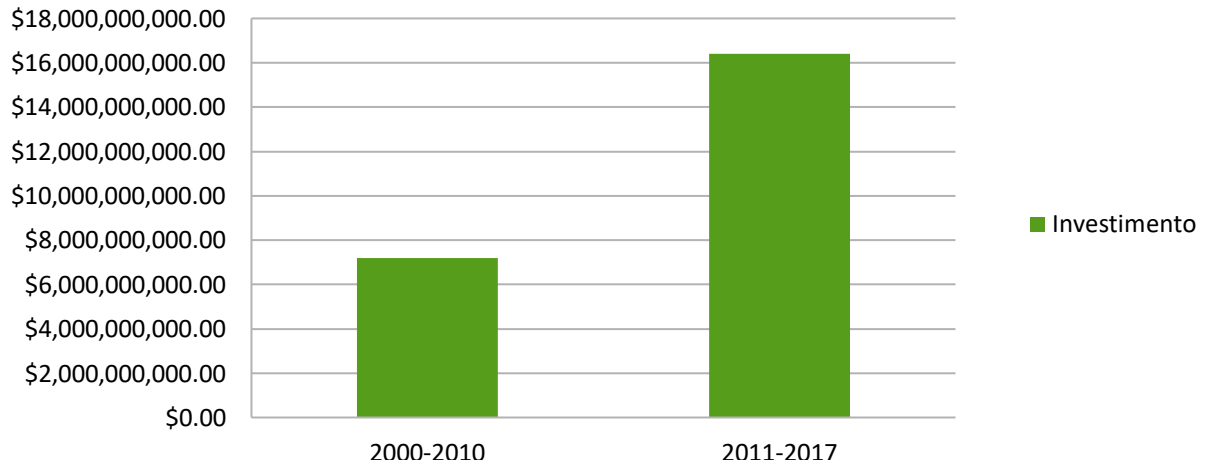
[9] Contam-se 7 anos a partir da primeira Carteira de Projetos e do Plano de Ação conformados em 2004 (2004-2010).

IIRSA, de 2004-2010 o investimento atingiu um valor aproximado de US$ 7 bilhões, frente a aproximadamente US$ 16 bilhões de 2011 a 2017.

Antes de apresentar gráficos que ilustrem a evolução dos trabalhos do COSIPLAN desde sua criação, é necessário pontuar que os valores de financiamento podem ser variantes, pois, durante a análise documental das fichas de projetos do sistema de dados da IIRSA (2018), foi detectado que muitos dos projetos apontados como concluídos não tinham data de início nem de conclusão, dificultando destacar valores exatos das variáveis que estão inseridas neste estudo. Dos 156 projetos concretizados de 2000-2018, 36 deles não possuem data de conclusão em suas fichas, dificultando trabalhar tais dados para avaliar os avanços ano a ano do Conselho. Dessa maneira, os dados apresentados a partir deste momento neste artigo, trabalham com o valor e número dos 120 projetos que possuíam o ano de suas conclusões informadas, sendo 33 projetos concluídos de 2004 a 2010, 84 projetos de 2011 a 2017, e 3 projetos até Fevereiro de 2018.

Dessa maneira, atendo-se aos números, tanto de projetos, como de investimentos aplicados à carteira existente do COSIPLAN, tem-se que os números de obras concretizadas triplicaram e o valor de investimentos direcionados à integração da infraestrutura dobraram em relação ao período IIRSA (Gráfico 3).

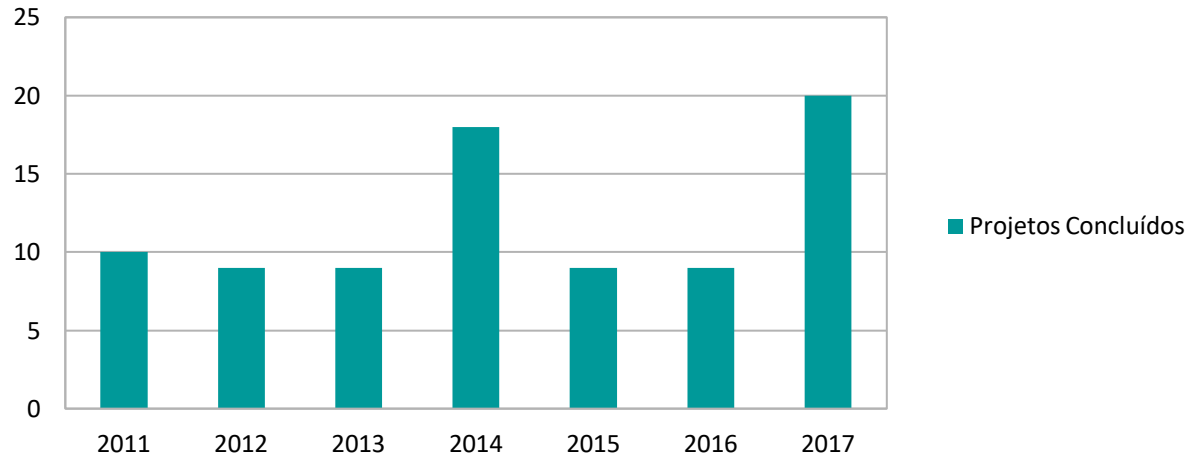
Gráfico 3: Montante de Investimentos do período IIRSA (2000-2010) e do período COSIPLAN (2011-2017)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA (2018). Elaboração da autora

Ademais de ter duplicado o valor de investimentos aplicados em obras de infraestrutura na região, durante o exercício do COSIPLAN chegou-se a conclusão de 84 projetos de 2011 a 2018. Em um gráfico da evolução anual dos projetos deste período é possível verificar que os anos de maior concretização do trabalho do conselho foi 2014 com 18 projetos concluídos e mais de 7 bilhões de dólares investidos, e 2017, com 20 projetos concluídos e aproximadamente 2 bilhões de dólares investidos (Gráfico 4).

Gráfico 4: Projetos Concluídos por ano no Período COSIPLAN (2011-2017)



Fonte: Sistema de Informação de Projetos da IIRSA (2018).Elaboração da autora

A explicação para o aumento de concretização dos projetos pode se dar tanto no que se refere à maturação do mecanismo regional como um todo, visto que são projetos de largo prazo, como também pode sinalizar a inserção de novos atores e interesses no processo. Desde 2013, em um contexto no qual crises políticas e econômicas regionais conformaram um cenário de instabilidade, onde muitos dos mecanismos de integração regional se encontram estancados, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a própria UNASUL, o COSIPLAN apresenta resultados positivos. Um dos pressupostos de tal realização é a maior inserção de atores e mecanismos de fomentos privados dos países sul-americanos, como o próprio governo chinês (JAEGER, 2015), uma vez que a situação fiscal da maioria

dos Estados sul-americanos não tem condições de se endividar para investir em obras de infraestruturas em seus territórios.

Como pôde ser observado, o COSIPLAN mantém a execução de obras de infraestrutura na região mesmo em períodos de crise e instabilidade nos direcionamentos políticos integracionistas dos países sul-americanos, enquanto muitos dos mecanismos regionais encontram-se em extremas dificuldades. Entretanto, ao apresentar tais conclusões positivas sobre o andamento do COSIPLAN na América do Sul, há um problema essencial para a região, pois, ainda que com números positivos, a integração regional como objetivado inicialmente não é concretizada.

> Em suma, não há uma visão de planejamento regional da infraestrutura. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica (PADULA, 2014, p. 340).

Nesse sentido, não há uma estratégia regional consensual entre os países sobre as diretrizes e a importância da integração da infraestrutura no continente, prevalecendo as estratégias nacionais de cada país na condução do mecanismo, assim como mantem-se também os espaços de influências de atores e interesses externos dentro da formulação da integração regional (PADULA, 2014).

Em concordância com a formulação de Padula (2014), Costa e Gonzáles (2014) entendem que a lentidão do processo de integração é um problema a ser enfrentado, no qual a principal barreira é a ausência de uma visão convergente que seja incorporada e defendida pelos países sul-americanos no que se refere à integração da infraestrutura. Ademais, a dinâmica regional carece de uma liderança regional que direcione esforços para construir um

> consenso sobre a importância e a necessidade da integração da infraestrutura física para alavancar-se a competitividade da região. Em termos dos fundamentos econômicos da IIRSA, os quais acredita-se que deveriam ser recuperados com maior ênfase, ganhos de produtividade e de eficiência obtidos com a integração física são necessários, principalmente em economias com crises recorrentes de balanço de pagamentos. A redução de assimetrias econômicas e institucionais entre os membros da Unasul, como claramente preconizado no seu estatuto e no do Cosiplan, é condição necessária, mas não suficiente, para se afetar positivamente o crescimento de forma sustentada. Deve-se ter em mente, também, a harmonização das políticas macroeconômicas e comerciais com uma visão estratégica, de longo prazo, de ser um ator global em termos de competição sistêmica (COSTA; GONZÁLES, 2014, p. 40).

Os gargalos integracionistas são visíveis não somente através da avaliação dos mecanismos regionais, como também está presente nos discursos governamentais dos países sul-americanos que apontam estar longe do ideal de integração desejado inicialmente. Ainda que o COSIPLAN tenha buscado modificar a lógica presente com a IIRSA, muitas barreiras existentes durante a IIRSA para a integração regional continuam presentes na atuação do Conselho da UNASUL. As principais barreiras são: 1.Projetos majoritariamente de caráter nacional e não diretamente relacionados à integração; 2. Dificuldade de atuar bilateral e multilateralmente; 3. Não existência de um projeto regional de integração que seja mantido e priorizado pelos Estados Sul-Americanos; 4. Dificuldades fiscais nacionais para financiar obras de infraestrutura; 5. Não priorização da integração regional da infraestrutura na agenda interna dos países. (COSTA; GONZÁLES, 2014; HONÓRIO, 2013; MALAMUD, 2010; SCHMITTER, 2010; SCHMITTER; MALAMUD, 2007; MARIANO, 2013; OLIVEIRA, 2016).

Em uma conclusão parcial, é possível apontar que os alcances do COSIPLAN reiteram o avanço dos esforços em infraestrutura na América do Sul a partir do relançamento da IIRSA, agora incorporado à estrutura institucional da UNASUL, ainda que lenta, exitosa. Porém, o novo caráter político-social que o Conselho apresenta não é efetivamente posto em prática, ainda estando presente a condução econômica em seu desenvolvimento, limitando-se a potencializar e priorizar obras incubadas no seio do regionalismo aberto.

Ou seja, o novo mecanismo regional proposto, no novo marco das mudanças políticas sul-americanas, mantém a retórica de ação do Estado para a renovação das vias de integração, porém, com um projeto que permanece o mesmo (MARIANO, 2014; SANTOS, 2016). Nesse sentido, mesmo em períodos de crises e instabilidade político-econômico na região os projetos no âmbito do COSIPLAN avançam, ainda que não dialogando diretamente com o objetivo de integração proposto pelo mecanismo, mas sim, respondendo a uma lógica mais nacional e econômica.

5. Considerações Finais

Frente às questões apresentadas, conclui-se que a integração da infraestrutura sul-americana não se concretiza, não pela inexistência de financiamento, ou pela dificuldade em se realizar obras de grande escala, mas pela inexistência de um projeto de integração regional que permaneça priorizado pelos governos da região mesmo com as mudanças governamentais advindas das eleições nacionais.

Antes de apontar outros fatores presentes para a ineficiência da integração da infraestrutura sul-americana, nos ajuda a reflexionar sobre as dificuldades existentes na IIRSA e no COSIPLAN os estudos neofuncionalistas de Schmitter e Malamud (2007, p.19-22), que, levando em consideração os aportes teóricos, apontam lições de êxito, frente à experiência europeia, para os processos de integração na América do Sul. Dentre essas lições estão: a. a evolução da integração como um processo não como produto; b. a integração regional direcionada pelos interesses convergentes, não por uma identidade regional; c. a integração regional requere a existência de uma liderança, um ator que seja capaz de tomar iniciativa e esteja disposto a pagar um montante desproporcional dos custos do processo; d. a integração regional requere um secretariado com poderes limitados, porém, potencialmente supranacionais.

De todos os pontos acima, a integração da infraestrutura regional sul-americana não se consolida completamente em nenhum. Mesmo que no início da IIRSA, assim como na constituição da UNASUL, os países tenham convergido para a criação dos mecanismos de integração da infraestrutura no continente (NOLTE; COMINI, 2016), há muitos problemas na estrutura e na condução dos mesmos para alcançar os objetivos propostos. Por exemplo, muitos projetos binacionais da carteira do COSIPLAN permanecem anos sem serem iniciados por razões de mudança no interesse de um ou ambos os países que o compõem. Por não existir uma priorização da integração regional as questões nacionais de cada um são colocadas na frente dos esforços regionais, principalmente em momentos de crise e de mudanças políticas.

Ademais, não existe um consenso sobre os benefícios que a integração da infraestrutura poderia gerar para o desenvolvimento dos países, onde cada um age de acordo com suas vontades e prioridades (PADULA, 2014). Ou seja, a integração

não é trabalhada como um processo que resultará numa maior efetividade das relações sul-americanas, mas como um mecanismo para alcançar objetivos nacionais.

Na criação da IIRSA o governo brasileiro teve grande importância para o projeto de integração da infraestrutura, arcando com parte dos custos e projetando sua liderança para guiar o processo. Ainda que a proposta tenha sido baseada a partir da visão brasileira de como a região deveria se desenvolver, em conjunto com o BID, o interesse brasileiro em custear o processo foi pouco a pouco se distanciando do necessário, ou até mesmo nunca existiu (SPEKTOR, 2014). Muitos países veem ao Brasil como o maior país da região, em território e economicamente, esperando que ele contribua para o crescimento de seus vizinhos, entretanto, os interesses nacionais governamentais e das elites políticas, industriais e comerciais do país têm cada vez mais direcionado a ação externa brasileira, não apresentando uma disposição governamental, ou sendo incapaz financeiramente de pagar os custos do processo que ele mesmo iniciou e apoiou.

Tal dinâmica é vista no grande crescimento que o BNDES teve em seus aportes para a região sul-americana, onde a partir de 2007 com a criação do PAC, foram direcionados maiores recursos do Tesouro brasileiro ao Banco, que por sua vez usou parte de seus recursos para ampliar seus aportes às empresas brasileiras na exportação de bens e serviços para a realização de obras de infraestrutura no continente. Dessa maneira, como apontado por Fernandez (2010), o PAC no Brasil e a atuação brasileira na IIRSA andaram juntas, porém a dedicação brasileira em ambas foi diferenciada, na qual a IIRSA teria servido como uma plataforma inicial na qual o BNDES pode agir e crescer posteriormente fora dela, favorecendo as empreiteiras brasileiras no que se refere à construção da infraestrutura regional.

Ao mesmo tempo em que há o distanciamento da liderança brasileira do processo de integração, os países sul-americanos expressam seus interesses nacionais na carteira do COSIPLAN, inserindo cada vez mais projetos que beneficiem seus territórios, uma vez que licitar uma obra binacional e decidir quem vai pagar é muito mais custoso e trabalhoso para os países, do que executar obras que sejam do interesse nacional. Não há consenso nos esforços e, é nesta problematização que a visão neofuncionalista contribui ao apontar os ganhos de se

ter uma burocracia técnica no processo integracionista que direcione a integração independente dos interesses individuais, mudanças de direcionamento político ou crises regionais.

Entretanto, um mecanismo mais autônomo na região está longe de ser consolidado, permanecendo as decisões de caráter nacional e as disputas para convergir esforços em projetos que não estão integrando lugar nenhum, a nada, ou consolidando rotas que são insustentáveis de serem usadas pela assimetria produtiva existente entre os países (PRADO FILHO, 2018).

O problema aqui apontado pode ser visualizado em muitos discursos governamentais dos países sul-americanos, que veem como falha a iniciativa de integração da infraestrutura. Como demonstrado, o COSIPLAN apresenta resultados positivos no que se refere a número de obras físicas consolidadas na região, entretanto, ainda que positivo, a grande maioria das obras são nacionais, não resultando no aprofundamento da integração regional como objetivado pelos mecanismos em suas propostas.

Outros problemas visualizados se referem aos impactos presentes na grande dependência nacional dos mecanismos de integração. A falta de autonomia resulta na interferência do processo pelos entraves das burocracias nacionais, estas, que não compartilham informações entre os países sul-americanos, havendo uma grande falta de transparência nos dados para a cooperação e integração regional, principalmente nas áreas de fronteira.

Longe de ser um artigo que apresente todas as conclusões sobre o debate proposto, ao comparar o mecanismo IIRSA com o COSIPLAN tem-se que há sim, mudanças positivas no que se refere a maior concretização de obras de infraestrutura na região. Entretanto, esse avanço não é visto na maior integração física dos países da América do Sul, por fatores já pontuados, como 1. A descentralização decisória do mecanismo, dependente dos entes nacionais; 2. A baixa institucionalidade do mecanismo que o torna vulnerável às mudanças políticas e crises econômicas na região; 3. A deficiência na capacidade de endividamento dos países para arcar com os custos ou fazer empréstimos para a realização das obras; 4. A não complementariedade da produção regional; 5. A atuação brasileira, que foi a instigadora do projeto IIRSA se vê cada vez mais afastada do projeto, no qual o

BNDES cresceu como financiador da região, porém não diretamente para beneficiar a integração regional, mas sim as empresas nacionais do país, estrutura essa hoje já desmantelada e em crise desde o lançamento da Operação Lava Jato.

Em concordância com o último ponto destacado a atuação brasileira foi, e é importante para o processo de integração, principalmente pelo papel econômico que o país tem na região. Dessa maneira, ao apresentar inconstância e defender a manutenção da grande influência de interesses dos atores nacionais, distancia-se do ideal de integração projetado nos discursos do país e nos estatutos dos mecanismos regionais criados.

Dessa maneira, apoiando-se sobre as afirmações de que a IIRSA resultou em esforços importantes para o continente, que, ainda que limitada, criou um espaço de diálogo e decisões políticas sobre a infraestrutura sul-americana, com estudos importantes sobre o território e obras necessárias para a integração dos países, ela é insuficiente para o objetivo final de sua criação, a integração.

Com a criação do COSIPLAN traz-se um novo fôlego nas ações regionais para a conexão física, apontando o BNDES como novo mecanismo financiador e principal apoiador das obras de infraestrutura, agregando a atuação do CCT, com a CAF, o BID e o FONPLATA. Entretanto, questões políticas brasileiras acabam por entrar em conflito com os objetivos da integração, priorizando os objetivos desenvolvimentistas nacionais, principalmente no que se refere à alavancagem internacional buscada pelas empresas brasileiras durante os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). A integração da infraestrutura regional sul-americana acaba por ficar sempre em segundo lugar, instável e vulnerável as vontades políticas dos governos sul-americanos, onde os gargalos para a melhor interconexão física na região, ao invés de diminuírem, se ampliam.

6. Referências Bibliográficas

ACSERALD, H. Eixos de Articulação Territorial e Sustentabilidade do Desenvolvimento no Brasil. Projeto Brasil Sustentável e Democrático: Fase. Rio de Janeiro: *Série Cadernos Temáticos*, n. 10, 2001.

ALEM, A. N.; CAVALCANTI, C. E. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: Algumas Reflexões. *Revista do BNDES*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p. 43-76, dez. 2005.

ANTIQUERA, D. de C. 2006. 203 f. *A Amazônia e a política externa brasileira:* análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002). Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

ARAUJO Jr., J. T. de. Infra-Estrutura e Integração Regional: O papel da IIRSA. *Revista Política Externa*. São Paulo, vol. 18, n. 3, 2009.

ARAUJO Jr., J. T. de. *Infra-Estrutura e Integração Regional*: O papel da IIRSA**.** 2009. Disponível em: <www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos%20PDF/oe_rio09_cindes_tavares.pdf> Acesso em: 10/03/2016.

Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Tabela de financiamento de exportação pós-embarque*. 2017. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/transparencia/centraldedownloads> Acesso em 21/06/2017.

BANDEIRA, L. A. M. *Geopolítica e política exterior***:** Estados Unidos, Brasil e América do Sul. Brasília: FUNAG, 2010.

BARRENENGOA, A. Las clases dominantes en la integración suramericana: Estados, actores e intereses en la integración del COSIPLAN-UNASUR. In: XXXI Congreso ALAS. 2017, Uruguai. *Acta académica – Memoria de ponencias*: XXXI Congreso Alas. Uruguai, 2018.

BARROS, P. S. e RAMOS, F. S. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). *Revista UNILA*, vol. 1, n. 2, p. 7-20, 2013.

BARROS, P. S.; PADULA, R.; SEVERO, L. W. A integração Brasil-Venezuela e o Eixo Amazônia-Orinoco. *Boletim de Economia e Política Internacional*, v. 7, p. 33-42, 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento. PAC. *Sobre o PAC*. 2018. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>. Acesso em: 20/06/2018.

BRICEÑO RUIZ, J. *La integración regional en América Latina y el Caribe*: Procesos históricos y realidades comparadas. Mérida: Centro Editorial Litorama, 2011.

BRICEÑO-RUIZ, J. O Regionalismo Latino-Americano Depois do Regionalismo Aberto: Novos Eixos, Novas Estratégias, Modelos Diversos. In: CARMO, C. A. do; et al. *Relações Internacionais***:** Olhares Cruzados. Brasília: FUNAG, 2014. p. 193-238.

BURGES, S. Thinking Through Brazil's Strategic Leadership Gap. 2017 IN: FLEMES, D.; EBERT, H. (eds.). *Regional Powers and Contested Leadership*. London: Palgrave Macmillan, 2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al**.** *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos***.** Petrópolis, Vozes, 2008.

DESIDERÁ NETO, W. A. et. al. Relações do Brasil com a América do Sul Após a Guerra Fria: Política Externa, Integração, Segurança e Energia. IN: DESIDERÁ NETO (org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração Regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014, 508 p.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago del Chile, 1994.

CERVO, A. L. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso**.** *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan./dez. 2002.

CERVO, A.; LESSA, A. O Declínio: Inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, v. 57, n. 2, p. 133-151, jan./dez. 2014.

CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. (eds.). *Una Región em Construcción***:** UNASUR y la integración en América del Sur. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010
Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento. 2017. *Resultados 2017***.** Disponível em:

COSTA, C. E. L. e GONZALES, M. J. F. Infraestrutura e Integração Regional: a experiência da IIRSA na América do Sul. *Boletim de Economia e Política Internacional***,** n. 18, set./dez. 2014.

COUTO, L. F. Política externa brasileira para a América do Sul: As diferenças entre Cardoso e Lula. *Civitas*, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 23-44, jan./abr. 2010.

CUÉ, C. E. *Argentina treme diante da crise brasileira*. EL País. Publicado em 19 de Maio de 2017. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2017/05/19/internacional/1495213488_924644.html> Acesso em: 02/06/2017.

DUVERGER, M. Análise de Documentos. *IN: Ciencia Política, Teoria e Método.* Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962.

ENTENDA a Operação Lava Jato da Polícia Federal**.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 nov. 2014. Poder. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/11/1548049-entenda-a-operacao-lava-jato-da-policia-federal.shtml> Acesso em: 21 jul, 2014.

FERNÁNDEZ, W. N. La integración física y la viabilidad de la IIRSA. IN. CIENFUEGOS, M.; SANAHUJA, J. A. Barcelona: Edicions Bellaterra, S. L. 2010.

FIORI, J. L. A virada à esquerda na América do Sul. *Valor Econômico*, São Paulo, 09 jan. 2006. Disponível em: <http://www.cnmcut.org.br/conteudo/a-virada-a-esquerda-na-america-do-sul>. Acesso em: 13 out. 2017.

GUIMARÃES, S. *O Mundo Multipolar e a Integração Sul-Americana*. Brasília, 2007, p.182. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/O-mundo-multipolar-e-a-integracao-sul-americana/6/13900>. Acesso em: 14/08/2017.

HAAS, E. B; SCHMITTER, P. C. Economics and Differential Patterns of Political Integration: Projections About Unity in Latin America. *International Organization*, Cambridge, n. 04, vol. 18, 1964.

HONÓRIO, K. dos S. 2013. 135 f. *O significado da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA) no regionalismo sul-americano (2000-2012): um estudo sobre a iniciativa e a participação do Brasil.* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa San Tiago Dantas de Pós-graduação em Relações Internacionais, São Paulo, 2013.

HURRELL, A.. *Progressive Enmeshment, Hegemonic Imposition or Coercive Socialization?* Understanding Policy Change in Brazil. 1995.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *IIRSA 10 años después. Sus Logros y Desafíos***.** Relatório Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA. 2011. Disponível em: <http://www.iirsa.org/BancoMedios/Documentos20PDF/lb_iirsa_10_anios_sus_logros_y_desafios_port.pdf>. Acesso em 01/06/2017.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Sistema de Información de Proyectos*, 2018. Disponível em:<www.iirsa.org/proyectos>. Acesso em: 19/03/2018.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA*, 2004. Disponível

em:<http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb04_01_completo.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana. *Resumen de una Herramienta de Trabajo para el Diseño de VESA*. 2003. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/cde4_caracas03_resumen_vesa.pdf>. Acesso em: 10/05/2017.

JAEGER, B. C. O Papel da República Popular da China na Construção de Infraestrutura na América do Sul e os Efeitos sobre a Integração Sul-Americana. *OIKOS.* Rio de Janeiro, vol.14, n. 2, p. 19-35, 2015.

LESSA, A. C.; COUTO, L. F.; FARIAS, R. de S. Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008*). Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, vol. 52, n. 1, p. 89-109, 2009.

LIMA, M. R. de. Relações Interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 90, p.167-201, 2013.

LIMA, M. R. S. de; DUARTE, R. de S. Diplomacia presidencial e politização da política externa: Uma comparação dos governos FHC e Lula1**.** *Observador On-Line,* Rio de Janeiro, v. 8, n. 9, p.1-24, 2013.

MALAMUD, A. Latin American Regionalism and EU Studies. *Journal of European Integration***,** London, vol. 32, n. 6, p. 637-57, 2010.

MALAMUD, A.; SCHMITTER, P. C. The Experience of European Integration and the Potential for Integration in South America. *IBEI Working Papers*, Barcelona, vol. 6, feb. 2007.

MALLMANN**,** M**.** Análise institucionalista da integração sul-americana**.** *Civitas*, v. 10 n. 1: 11-2, 2010.

MARIANO, K. L. P. *Um Modelo para Avaliação de Integração Regional e a Experiência do Mercosul***.** Livre Docência. Araraquara, 2013.

MARIANO, M. P. A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 4. 2013, Belo Horizonte. *Anais Eletrônicos.* Belo Horizonte: ABRI, 2013. p.1-17.

MARIANO, M. P. O Papel do Brasil na Integração da Infraestrutura da América do Sul: limites institucionais e possibilidades de mudança. In**:** DESIDERÁ NETO, W. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional***.** Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 229-290.

MARIANO, M. P., RAMANZINI Jr. H. e ALMEIDA, R. A. R. O Brasil e a Integração na América do Sul: Uma análise dos últimos dez anos (2003-2013). *Revista Relações Internacionais*, 2014.

MARIANO, M. P., UNESP e CEDEC. *A Recuperação do Desenvolvimentismo na Integração Sul-Americana: infraestrutura, segurança e políticas sociais*. ABRI. Belo Horizonte, 2013.

MARIANO, Marcelo P. *A Política Externa Brasileira, o Itamaraty e o Mercosul***.** Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Faculdade de Ciências e Letras – UNESP -Araraquara – SP, 2007.

MARIANO, Marcelo. Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul. Integração da Infraestrutura Sul-Americana**.** *IPEA*, São Paulo, p.4, 2012.

MATTLI, W. *The Logic of Regional Integration***:** Europe and Beyond. New York: Cambridge University Press, 1999.

MENDONÇA JR., Wilson. O regionalismo Pós Liberal na América do Sul. *Conjuntura Internacional.* Belo Horizonte, v. 11, n. 1, p. 18-24, 1º sem. 2014.

NEVES, B. C. *La Integración de la Infraestructura Regional*: la profundización de la integración sudamericana a través del COSIPLAN-UNASUR. IN: XXXI CONGRESSO ALAS, ed. 31, 2018, Montevideo. *XXXI Congreso ALAS 2017 Acta Académica*. 2018. Disponível em: <http://www.alas2017.com/isbn/>. Acesso em 20/06/2018.

NEVES, B. C. Política Externa Brasileira e a Integração da Infraestrutura Sul-Americana: perspectivas atuais no âmbito da IIRSA/COSIPLAN. IN: Simpósio de Relações Internacionais 2017. *Anais Eletrônicos do SIMPORI 2017*. São Paulo, 2017.

NOLTE, D.; COMINI, N. M. UNASUR: Regional Pluralism as a Strategic Outcome. *Contexto Internacional.* Rio de Janeiro, vol. 38, n. 2, may./aug. 2016.

OLIVEIRA, V. A. P. de. *A integração da infraestrutura física na América do Sul: o COSIPLAN no âmbito da UNASUL.* Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2016.

PADULA, R. Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: a integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança. In: DESIDERÁ NETO, W. (Org.). *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. p. 291-352.

PADULA, R.; FIORI, J. L. Brasil: geopolítica e 'abertura para o pacífico'. *Revista de Economia Política*, vol. 36, n. 3, jul./set. p. 546-556, 2016.

PECEQUILO, C. S. A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical*. Revista Brasileira de Política Internacional,* Brasília, vol. 51, n. 2, p. 136-153, 2008.

PINHEIRO, L. *Política Externa Brasileira (1889 – 2002)*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 2004.

PRADO FILHO, C. R. S. 2018. 202 f. *Do isolamento à integração desgovernada da Amazônia*: a "febre do ouro" e o "outro estado dentro do Estado" no caminho da Rodovia Interoceânica em Madre de Dios. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, 2018.

SÁ SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de.; GUINDANI, J. F. Pesquisa Documental: pistas teóricas e metodológicas. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais***,** São Leopoldo, vol. 1, n. 1, jul. 2009.

SANTOS, F. L. B. dos. Neodesenvolvimentismo ou Neoliberalismo: Integração regional sul-americana e ideologia*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política,* Niterói, n. 45, 2016

SARAIVA, M. G**.** *Integração regional na América do Sul: processos em aberto***.** Análise de Conjuntura OPSA (n.7). Rio de Janeiro, 2010.

SARAIVA, M. G. Integração Regional na América do Sul: processos em aberto. IN: 3º ENCONTRO NACIONAL DA ABRI - GOVERNANÇA GLOBAL E NOVOS ATORES, ed. 3, 2011, São Paulo. *ANAIS ELETRÔNICOS*. 2011. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000300028&script=sci_arttext>. Acesso em 20/06/2018

SARAIVA, M. G. S.; VELASCO JR., P. A. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na América do Sul: Para onde vamos? IN: SANAHUJA, J. A. América Latina**:** de la bonanza a la crisis de la globalización. *Anuário Cries Pensamiento Propio*, Buenos Aires, vol. 21, jul./dic., p. 295,324, 2016. Disponivel em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2017/02/PP44-web.pdf>. Acesso em 20/06/2018.

SCHMITTER, P. C.; LEFKOFRIDI, Z. Neo-Funcionalism as a Theory of Disintegration. *Chinese Political Science Review*, Beijin, vol. 1, n. 1, p. 1-29.

SILVA, V. A. da. Integração e diálogo constitucional na América do Sul. IN: BODGANDY, A. von.; PIOVESAN, F.; ANTONIAZZI, M. M. *Direitos Humanos, democracia e integração jurídica na América do Sul*, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010: p. 515-530.

SOUZA, A. M. Desenvolvimento, Expansionismo e Integração Regional. In: I Circuito de Debates Acadêmicos, 1. 2011, Rio Claro. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmico*. Rio Claro: Ipea, 2011. p. 1-20.

SPEKTOR, M. O Projeto Autonomista na Política Externa Brasileira. IN: MONTEIRO NETO, A (org.). *Política Externa, Espaço e Desenvolvimento.* Brasília: IPEA, 2014, p. 17-58.

SPEKTOR, M. One Foot in the Region: Eyes on the Global Prize. *Americas Quarterly.* New York, issue: The new Brasil and the changing hemisphere, spring, 2011.

SUNKEL, O. Desarrollo e integración regional: ¿otra oportunidad para una promesa incumplida? *Revista CEPAL*, Santiago de Chile, n. RCEX01, p. 229-241, oct. 1998.
VEIGA, P. da. M.; RÍOS, S. P. O Regionalismo Pós-Liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas. *CEPAL***:** Série Comércio Internacional, n.82, jul. 2007.

VIEIRA, M. *Discurso do Ministro Mauro Vieira por ocasião da abertura do XIII Curso para Diplomatas Sul-Americanos.* Brasília, Itamaraty, 2015. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistascategoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/9534-discurso-do-ministro-das-relacoesexteriores-embaixador-mauro-vieira-na-abertura-do-xiii-curso-de-diplomatas-sul-americanosbrasilia-11-de-maio-de-2015>. Acesso em: 20/12/2016.

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. *Autonomia, Integração Regional e Polític Externa Brasileira: Mercosul e Unasul.* Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, pp. 517 a 552

VIGEVANI, T. e RAMANZINI Jr., H. *The Impact of Domestic Politics an International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration.* Latin American Politics and Society, Vol. 53, no. 1, 2011.

ZIBECHI, R. *Brasil potência*: entre a integração regional e um novo imperialismo. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

Recebido em: 20/03/2018
Aceito em: 28/09/2018

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

A RETÓRICA RELIGIOSA NA GUERRA CIVIL DA REPÚBLICA CENTRO-AFRICANA[1]

PEDRO DINIZ ROCHA
Mestrando em Relações Internacionais (PUC-Minas). Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas). Membro do Grupo de Estudos das Relações Internacionais do Atlântico Sul (GAS), https://grupoatlanticosul.com/

FILIPE DE FIGUEIREDO
Bacharel em Relações Internacionais (PUC-Minas)

BRUNO PAIVA MIRANDA
Graduando em Relações Internacionais (PUC-Minas)

RESUMO: As Relações Internacionais historicamente deixaram de lado o fenômeno religioso para a compreensão da política internacional. A partir dos anos 1990, entretanto, com o surgimento das novas guerras o tema tem cada vez mais sido incorporado às s análises. Neste contexto, o artigo tem como objetivo central discutir a influência do fenômeno religioso nas dinâmicas de paz e conflito, tendo como estudo de caso a guerra civil na República Centro Africana (RCA). Parte-se do pressuposto teórico de que a religião quando central em um conflito tende a influenciar a intensidade da contenda e a escalada no nível de violência. Em termos empíricos, a análise do caso será realizada em dois termos. Em primeiro lugar, em termos qualitativos, buscar-se-á os fundamentos religiosos do conflito na RCA. Em segundo lugar, em termos quantitativos, utilizando-se de dados do Uppsala Conflict Data Program (UCDP), do Armed Conflict Location & Data Project (ACLED) e do Conflict Barometer será verificada a correlação entre a adoção da retórica religiosa e a intensificação da violência no país.

PALAVRAS-CHAVE: Guerra Civil; Religião; República Centro Africana

THE RELIGIOUS RETHORIC IN THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC CIVIL WAR

ABSTRACT: During great part of the history the discipline of International Relations, the religious phenomenon has been set aside as a key variable in understanding the agency of international actors. However, since the 1990s and the appearance of the “new wars” the topic was gradually incorporated in the analysis. In this context, this article aims to discuss the influence of the religious phenomenon in the dynamics of peace and conflict while studying the civil war in the Centro African Republic (CAR). It is believed that when religion is central in a conflict it can affect the intensity of the dispute and the escalation of the conflict. In empirical terms, the case study will be carried out in two parts.

[1] O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001

Firstly, in qualitative terms, the religious roots of the conflict will be analyzed. Secondly, in quantitative term, using data collected at the *Uppsala Conflict Data Program* (UCPD), *Armed Conflict Location & Data Project* (ACLED) and Clonflict Barometer, it will be verified the correlation between the adoption of a religious rhetoric and the increase in violence in the CAR.

KEY-WORDS: Civil War; Religion; Centro African Republic

1. Introdução

A efervescência de conflitos de tônica étnico-religiosa em meados dos anos 1990 e o atentado às torres gêmeas em 11 de setembro de 2001 abriram as portas para incorporação da religião como objeto de estudo dentro das Relações Internacionais. De fator esquecido ou negligenciado, o tema paulatinamente vem sido incorporado como fator necessário para a compreensão de fenômenos em âmbito internacional (CARLETTI; FERREIRA, 2016).

Em relação especificamente aos estudos de paz e conflito, abordagens recentes apontam o papel dual do fenômeno religioso (HAYNES, 2009). Se em um primeiro momento se destaca sua influência na escalada no nível da violência e na intratabilidade e prolongamento de conflitos sociais (REYCHLER, 1997), há que se sublinhar também o papel ativo da religião no processo de resolução de conflitos, em especial no que tange a processos de *peace-making* e *peace-building* onde líderes e instituições religiosas podem contribuir ativamente como facilitadores para a paz (SMOCK, 2006).

À vista disso, o presente artigo pretende discutir a influência do fenômeno religioso nas dinâmicas de paz e conflito, tendo como estudo de caso a guerra civil na República Centro Africana (RCA). Baseando-se em Lindberg (2008), acredita-se que a religião quando central em um conflito tende a influenciar a intensidade da contenda e a escalada no nível de violência. Em certo sentido, ao analisarmos a guerra civil na RCA podemos com certa clareza observar a hipótese acima levantada.

Até o fim de 2012 a religião era elemento periférico na relação entre o governo de François Bozizé e os grupos rebeldes dentro da RCA. No entanto, após a deposição de Bozizé em março de 2013, o elemento religioso se torna central não só para formação do grupo Anti-balaka por partidários do ex-presidente, mas

também como forma de justificar as suas ações. É então a partir da retórica religiosa que o conflito escala e ambos os lados, Sèleka e Anti-Balaka, passam a orientar seus ataques em direção às comunidades cristã e muçulmana, respectivamente

Na próxima seção será realizada a operacionalização das variáveis e apresentada a metodologia de trabalho adotada no artigo. Em seguida, será discutida a influência da religião tanto para a paz, quanto para a guerra, será definido o que se entende por guerra civil e guerra civil religiosa e apresentado o argumento de Monica Toft (2006a) acerca da religião como elemento central ou periférico em uma guerra civil. Em uma terceira seção, será realizado um pequeno background histórico do conflito na RCA. Na quarta seção a hipótese de que a centralidade da religião afeta a intensidade das guerras civis será testada tendo como estudo de caso a guerra civil na República Centro Africana. Enfim, na última seção serão apresentadas as considerações finais e alguns dos resultados retirados da análise.

2. Metodologia

2.1. Operacionalização das Variáveis

A variável independente deste artigo é “conflito social”. Um conflito será aqui definido como toda disputa violenta ou potencialmente violenta movida por “divergência percebida de interesses ou aparente impossibilidade das partes de atingirem seus objetivos de forma simultânea” (PRUITT; RUBIN, 1986, p.4). A partir de Wallensteen (2002), conflitos internos são caracterizados por incompatibilidades de interesse entre o governo e um ou mais grupos não-estatais. Além disso, se diferenciam entre aqueles que possuem claro componente territorial, denominados pelo autor de conflitos de formação de Estados, e aqueles nos quais a disputa se dá em torno do poder político de fato, identificados como guerra civil.

A variável moderadora deste artigo é “retórica religiosa”. Acredita-se que a presença ou não da retórica religiosa afeta a maneira pela qual as partes combatentes lidam com as incompatibilidades de interesse. Por retórica entende-se

os princípios a partir dos quais as partes combatentes justificam as suas ações. Destaque deve ser dado para o fato de que não necessariamente o conflito necessite ser religioso por natureza. Muitas vezes a retórica religiosa é utilizada pelos líderes para dar legitimidade às suas ações, angariar suporte civil ou apoio internacional para a sua causa.

A variável dependente deste artigo é "intensidade do conflito". A partir de Lindberg (2008), a intensidade do conflito será observada a partir do número de mortos relacionadas diretamente ao conflito, incluindo a morte de civis. Entretanto, destaca-se que mortes relacionadas de maneira indireta ao conflito, como em relação a doenças ou a destruição de infraestrutura podem ser adicionadas a análise. Porém, não serão o foco do trabalho, tendo em vista a dificuldade de se conseguir dados dessa natureza em um ambiente de conflito.

2.2. Estudo de Caso

Como já destacado, até o fim do ano de 2012, a religião era elemento periférico no conflito entre o governo e o grupo rebelde autodenominado Séleka. Mesmo se durante a marcha rumo a Bangui os partidários do Seleka se aproveitaram de um contexto regional instável e marcado pela confluência entre o Islã e o cristianismo para atrair suporte a sua marcha rumo a Bangui, somente após a deposição do presidente Bozizé e a formação do grupo *Anti-Balaka* que a retórica religiosa passa a fazer parte do conflito na RCA. A partir daí, como apontam dados do *Armed Conflict Location & Data Project* (ACLED) (2015, p.1), houve o aumento significativo da violência no país, destaque para o ano de 2014 onde registram-se mais de 800 escaramuças tendo como resultado cerca de 3000 mortos. Dito isto, tem-se que a hipótese de trabalho será considerada confirmada caso se consiga demonstrar a correlação entre a centralidade da retórica religiosa em um contexto de conflito e a escalada da violência.

3. Religião para a paz e para a guerra

A religião permaneceu como fator às avessas das Relações Internacionais por grande parte da história da disciplina. O processo moderno de secularização, intrínseco à construção da Sociedade de Estados desde Vestfália (1648)[2], em grande parte contribuiu para a sua transformação em fator negligenciado nas análises em Política Internacional (SANDAL; JAMES, 2010; CARLETTI; FERREIRA, 2016). Apontam Sandal e James (2010), entretanto, que apesar da marginalização do fenômeno religioso, este pode ser variável omissa importante para a explicação de diferentes fenômenos do internacional. A exemplo, Ferreira e Carletti (2018, p.2) sublinham a religião como fator central para a compreensão de dinâmicas em torno das "análises de paz e conflito, formação de agenda política nos organismos internacionais ou mesmo na formulação de política exterior de alguns importantes atores".

Em relação especificamente aos estudos de paz e conflito, os anos 1990 são ponto fulcral para o desenvolvimento de trabalhos que passaram a levar em conta a religião em seus desenhos de pesquisa. Isso porque a década foi marcada pelo surgimento em escala regional de diversos conflitos de tônica étnico-religiosa que Kaldor (1999), por exemplo, argumenta se diferenciarem daqueles típicos de décadas anteriores. Para a autora, essa distinção é marcada por três pontos principais: a presença de *Identity Politics* (isto é, identidades étnico-religiosas sendo fundamentais para a auto identificação das partes combatentes), os métodos de guerra empregados (isto é, o desrespeito aos direitos na guerra (*jus in bellum)* e, portanto, adoção de estratégias como assassinatos em massa, empresa de atrocidades contra não-combatentes e técnicas diversas de intimidação política e psicológica) e as conexões transnacionais (isto é, o suporte transnacional a contenda, por meio de suporte logístico, econômico e militar).

Como aponta Haynes (2009), o resultado foi o aparecimento de grande literatura que passou a retratar a contribuição do fenômeno religioso para a intratabilidade e para a escalada da violência em conflitos sociais[3]. Destacou-se, por

[2] Ver, por exemplo, Hurd (2004).
[3] Ver, dentre outros, Marty e Appleby (1994), Huntington (1996), Reychler (1997), Juergensmeyer (2000).

exemplo, que líderes políticos passaram a se utilizar da retórica religiosa para seus objetivos de dominação, construindo clivagens fundamentadas em diferenças culturais e religiosas. Ponto que se agrava quando da presença do fundamentalismo religioso, fenômeno que passa a mover as ações de diferentes grupos políticos e que contribui para o surgimento da intolerância, aos abusos de poder e justificam a violação irrestrita aos direitos humanos acompanhada do aumento exponencial da violência (HAYNES, 2009).

De outra parte, entretanto, há que se destacar que a influência do fenômeno religioso nas Relações Internacionais, em geral, e nos estudos de paz e conflito, em particular, não se dá somente no que tange a dinâmicas de crise, violência e escalada dos conflitos (HAYNES, 2009). Há evidências de que a religião pode também ter papel construtivo no que tange a processos de resolução de conflitos e *peace-building*[4]. Como assinala Bartoli (2005), o papel da religião nas dinâmicas de paz e conflito se relaciona intrinsicamente àquele de suas lideranças. Da mesma maneira em que a retórica religiosa é utilizada como mecanismo para atingir determinado fim político-militar, ao obter suporte civil e apoio internacional em determinadas frentes, líderes e instituições religiosas podem também promover a reconciliação e contribuir para a reconstrução de sociedades devastadas pela guerra (BOUTA; KADAYIFICI-ORELLANA; ABU-NIMER, 2005).

Deste ponto de vista, argumenta-se que a religião (isto é, suas instituições e seus líderes) pode tanto contribuir diretamente para a resolução de conflitos a partir de mecanismos formais como a mediação e a arbitragem, como indiretamente em meio a sociedade civil, a partir de uma dimensão mais subjetiva contribuindo para processos de reconciliação (BREWER; HIGGINS; TEENEY, 2010; SMOCK, 2006). Além disso, da mesma maneira em que a retórica religiosa pode trazer suporte transnacional a bandeira das partes em conflito, a religião também tem a capacidade de mobilizar suporte da sociedade internacional em prol dos esforços de construção da paz (SMOCK, 2006).

[4] Nota-se, por exemplo, o importante papel do *World Council of Churches* e do *All Africa Council of Churces* na mediação do conflito no Sudão em meados da década de 1970 e a conseguinte assinatura do acordo de Addis Ababa em (1972). Ver Ashworth (2017).

3.1. A influência da retórica religiosa em guerras civis

Apesar de ser termo utilizado em diferentes contextos, precisar a definição de guerra civil é um tanto quanto trabalhoso. Um lado que pode ajudar nessa tarefa é o que apresenta as causas de um conflito, porém, no caso das guerras civis, estas podem ser demasiadamente complexas, sendo compostas de inúmeras variáveis. Dessa forma, é necessário adotar uma definição objetiva e clara sobre o que configura ou não um conflito de tal forma.

A leitura da obra de Michael Brown (2001) pode nos ajudar a definir o termo. Nos termos determinados pelo autor, existem três critérios para classificar um conflito enquanto guerra civil. Primeiro, se deve ter um nível de violência alto, nível a partir de mil pessoas mortas violentamente. O segundo critério é relacionado às partes em litígio, e sua organização. Segundo Brown (2001), as partes conflitantes devem ter capacidade organizacional clara, capaz de orquestrar operações militares, e apresentar uma identidade comum, no contexto interno ao grupo, assumindo que o mesmo possui uma consciência de unidade bem demarcada.

Assim, para um conflito ser considerado uma guerra civil, o mesmo precisa ter partes que se diferenciam claramente entre si, organizadas e que se encontram em violência em nível elevado, excluindo assim pequenas rebeliões. Esse tipo de conflito deve permanecer por mais de um mês para ser classificado como guerra civil, já que o perfil dos atores indica tendência de os embates perdurarem por mais tempo (BROWN, 2001).

Uma guerra étnico-religiosa é definida por DeRouen (2015) como um conflito violento entre grupos de religiões distintas entre si. A maioria das contendas internas se apoiam em termos religiosos e étnicos como um fator construtor de identidade dos grupos conflitantes, que como explicado, precisam ser bem delimitados entre si para um conflito se configurar numa guerra civil. Um debate que se apresenta frequentemente nesse âmbito, entretanto, é se as questões étnicas e religiosas causam diretamente conflitos violentos. Com base nessa análise, se entende que as motivações desses conflitos têm o seu núcleo arraigado em fatores, diferenças e desavenças antigas. Combinado com emergentes demandas vindas de um contexto

de discriminação, se explica porque alguns conflitos são travados pelos mesmos grupos ao longo do tempo, e até em localidades distintas (DEROUEN, 2015).

Por outro lado, tem-se um modelo que considera que tais fatores são secundários nos conflitos, que na verdade, sempre surgem de desigualdades econômicas, políticas e sociais, que são catalisados pelos fatores religiosos. A questão do contexto, nesse modelo, é a única parte central do conflito, sendo que se o governo proporcionar oportunidades iguais para todos, a polarização religiosa não se desdobrará num conflito violento (DEROUEN, 2015).

Dito isso, a religião é adotada neste artigo como variável moderadora em uma guerra civil, tendo impacto na maneira pela qual os lados em contenda lidam com suas incompatibilidades de interesse. Haja visto o trabalho de Lindberg (2008), tem-se que quanto mais central é a religião em uma guerra civil, maior tende a ser a intensidade do conflito. Isto é, a contenda tende a apresentar maior número de mortos seja de combatentes ou de não combatentes. Além disso, os conflitos não só duram mais tempo que aqueles onde a religião não está presente, como maiores são as chances de seu ressurgimento após a firma de acordo de paz (TOFT, 2007).

Dessa maneira, cabe-nos questionar as condições que levam a religião a se tornar central em um conflito, assim como algumas das razões pelas quais a retórica religiosa contribui para a sua intensificação. Para Toft (2006a), a religião tende a se transformar em elemento central em uma guerra civil na medida em que as elites políticas de um país percebem e se utilizam da retórica religiosa como instrumento para angariar apoio doméstico e/ou internacional a sua bandeira. A autora destaca quatro fatores ou condições que, quando presentes, tendem a dar caráter sectário ao conflito a partir da adoção de retórica religiosa pelas partes combatentes:

> (1) o governo dos líderes políticos está ameaçado; (2) a sociedade possui clivagens religiosas pré-existentes; (3) o Estado monopoliza os meios de comunicação e a distribuição de informações; (4) recursos chave para a continuidade do governo, como armas, dinheiro, forças combatentes, suporte logístico, se localizam fora das fronteiras do Estado, tornando atrativas e necessárias apelações em nível transnacional (TOFT, 2006a, p.19).

Em relação a intensificação dos conflitos quando da presença de retórica religiosa, o primeiro recurso a ser destacado é a inclusão de um elemento intangível nos cálculos das partes. Nesse sentido, quando o conflito possui caráter sectário, as

partes combatentes tendem a estar dispostas a sacrificar aspectos tangíveis como os custos econômicos, sociais e humanos de um conflito. Mesmo se a perpetuação dos conflitos seja percebida em primeira instância como demasiado custosa, as partes movidas a partir de tônica sectária tendem a dar maior peso aos fatores intangíveis e, dessa maneira, justificar não só a recusa em iniciar as negociações como o crescente uso da violência (TOFT, 2006a).

Pode-se sublinhar outros dois fatores intimamente relacionados a inclusão de elementos intangíveis no cálculo racional das partes. Em primeiro lugar, quando a retórica religiosa se faz presente, as questões em conflito tendem a adquirir fação indivisível e, portanto, a se tornarem intratáveis por meio de negociações. Como destaca Toft (2006b), a indivisibilidade das questões é produto de uma construção humana. A maneira pela qual os grupos enxergam as questões em disputa a partir de suas identidades étnico-religiosas afeta a possibilidade de negociação. Esse é problema central destacado por Hassner (2003) quando de sua análise acerca da influência do sagrado na percepção dos fiéis acerca da indivisibilidade de certos territórios.

Em segundo lugar, e por fim, quando da presença da religião as partes combatentes tendem a apresentar sentimento de dever e de sacrifício que impacta as dinâmicas do conflito. Por um lado, na dimensão do sacrifício, os indivíduos tendem a basear suas ações a partir do que Juergensmeyer (2000, p.217) denomina de tempo divino. Isto é, os combatentes podem estar dispostos a tomar riscos e a sacrificar sua própria existência mundana de modo a alcançar o eterno e uma vida melhor após a morte. Por outro lado, em referência ao dever, o combate ao infiel pode ser vista pelo sujeito como encargo divino e, assim, a morte do não crente pode não só perder as limitações morais, como ser compreendida como necessária para a construção de uma sociedade mais próxima de Deus na terra (TOFT, 2006b).

4. A história do conflito na República Centro Africana

Em ordem a compreender as clivagens por trás do conflito na RCA, é necessário que se explique primeiramente as particularidades geográficas,

socioeconômicas e históricas do país. Tendo definido de forma clara tais pontos, será possível realizar uma análise mais completa sobre o conflito que se segue.

O território da RCA tem cerca de 623 000 km^2 e está situado na região central do continente africano, apresentando limites ao norte com a República do Chade, ao sul com a República do Congo e a República Democrática do Congo, a oeste com Camarões e a nordeste com o Sudão. O país, portanto, não possui abertura ao oceano, fazendo divisas com outros Estados apenas por terra, estando o porto mais perto da capital Bangui localizado a mais de mil quilômetros de distância. Em termos demográficos, o país não possui grande contingente populacional, são cerca de 4 milhões de habitantes que se distribuem de forma desigual pelo país. Nota-se que a maior densidade demográfica se encontra na parte oeste do país (DIALLO; TCHAINOU, 2017).

De acordo com o Cia Factbook (2017), a economia do país é composta basicamente pela extração de recursos primários, minerais e orgânicos, e da agricultura de subsistência, atividades que não se reverteram numa infraestrutura adequada para o país, que convive com a pobreza. A distribuição de renda já era considerada desigual antes do conflito civil, mas a mesma foi consideravelmente deteriorada após o uso constante da violência. O perfil populacional do país, especialmente o étnico-religioso, é dividido entre Baya (33%) e Banda (27%) como as mais representativas etnias; e as crenças cristãs (50%), animistas (35%), e muçulmana (15%) como as mais populares.

Dessa forma, a RCA é retratada como um país com uma riqueza natural robusta, mas com dificuldades econômicas e financeiras. Seu perfil geográfico, sem abertura marítima, faz com que boa parte de sua economia extrativista dependa das relações do país com os países fronteiriços e com nações desenvolvidas. A característica social do país com metade dos cidadãos declarados cristãos, face a uma minoria muçulmana adiciona um fator importante ao conflito travado no país. Para entender como a RCA chegou a portar tais características, é necessário que se verse brevemente sobre a história do país, situando as situações de tensão pertinentes ao conflito aqui estudado.

A região hoje território da República Centro-Africana foi marcada desde o fim do século XIX por colonização francesa. Se nos primeiros anos, as atividades coloniais eram majoritariamente realizadas por companhias privadas europeias, o começo do século XX marca período de atenção especial da França à colônia. A resistência dos nativos aos europeus e a influência de missões católicas à região foram então marcas que se perduraram até a conquista da independência em 1960 (MCKENNA, 2011)

Ao se tornar independente, a RCA se declarou uma república presidencial democrática, porém sua democracia já nasceu com problemas estruturais. À época da primeira eleição presidencial em 1964 existia apenas um partido e um candidato à presidente, David Dacko. Vitorioso no pleito, mas em meio à uma turbulência econômica, Dacko foi deposto em um golpe militar, por Jean-Bédel Bokassa. O novo governo era totalmente centralizado, sendo reportado variadas formas de violações aos direitos humanos (MCKENNA, 2011). Como na independência de outras de suas colônias africanas, a França permaneceu com relações próximas da RCA independente, em comércio, defesa e relações exteriores, e apoiava o novo governo ditatorial, visando manter seu acesso às reservas naturais do país. Bokassa se declarou imperador em 1976, em cerimônias financiadas pela ex-metrópole. (MCKENNA, 2011)

De qualquer maneira, em 1979 o governo francês removeu Bokassa do poder, e restituiu Dacko como presidente, num novo golpe de Estado, restaurando o sistema político que existia antes do imperador. O novo governo adotou iniciativas que davam sinais do iniciar de um processo de democratização, como o reconhecimento de novos partidos políticos, permissão de participação civil no corpo legislativo, e a adoção de nova constituição que regulamentava as eleições. No entanto, Dacko não era reconhecido como líder legítimo e foi novamente deposto em 1981 pelo General André Kolingba num golpe não-violento que instaurou novamente regime militar na RCA (MCKENNA, 2011).

Como pode ser visto durante os anos 1980, o ensaio democrático de Dacko não pôde mitigar as forças autoritárias e o militarismo no país. A partir da década de 1990, entretanto, a hostilidade internacional para com o governo de Kolingba era

evidente, e a população organizou greves e manifestações públicas pedindo eleições diretas, o que foi atendido em 1993. Então, a RCA elegeu seu primeiro presidente democraticamente eleito: Ange-Félix Patassé (MCKENNA, 2011).

Ao assumir o governo, Patassé encontrou grande instabilidade em um país caracterizado por uma economia frágil, com alta dívida pública e salários dos servidores públicos em atraso. O histórico antidemocrático causava inquietação, o que levou governo, líderes religiosos e oposição a assinarem um pacto unificador de interesses, para reerguer a economia do país. No entanto, tal esforço não foi um sucesso, o que muito se deve ao distanciamento da França em termos financeiros, fazendo com que o governo continuasse a conviver com várias tentativas de golpe. Boa parte dessas tentativas de golpe vinham de milícias formadas de militares que não estavam recebendo seus salários, e resistidos por milícias fiéis à Patassé (MCKENNA, 2011).

Em 2003, uma das milícias rebeldes tomou a capital Bangui, e declarou François Bozizé como novo chefe de Estado. Então, iniciou-se um conflito civil entre rebeldes do grupo União das Forças Democráticas (UFDR) para Reunificação, uma junção de algumas milícias leais a Patassé, e o governo. A retórica dos rebeldes era que Bozizé reprimia algumas etnias. Nas eleições em 2005, Bozizé foi eleito presidente, em uma eleição considerada justa, pacífica e democrática. O conflito contra o UFDR terminou em 2007, quando foi assinado um Acordo de Paz entre representantes do grupo e o governo, provendo reintegração dos milicianos, anistia e reconhecimento do grupo como partido político (MCKENNA, 2011).

Em 2012, parte dos grupos que compunham o UFDR entenderam que Bozizé não estava cumprindo com os termos do Acordo de Paz. Em conjunto com outros grupos, alguns do Chade, formaram o grupo Séléka, e entraram em confronto com o governo, no intuito de destituir Bozizé, e separar o norte do país como um Estado próprio, muçulmano. Para isso, tomaram o controle de várias capitais regionais e cidades de importância para a extração mineral. Em março de 2013, Bozizé acabou sendo deposto, e o líder do Séléka, Michel Djotodia assumiu o país. Djotodia, entretanto, renuncia em 2014 e dá lugar a Catherine Samba-Panza que,

interinamente, encerra o curto domínio do Seléka sobre a RCA. Em 2016, o atual presidente, Faustin Touadéra, foi eleito democraticamente. (WEINS; *et al*, 2014)

Destaque para o fato de que mediante a criação do Seléka em 2012, outra coalizão de grupos milicianos foi formada, como resposta direta ao primeiro. Nascia o grupo Anti-balaka, que se iniciava como um grupo de autodefesa contra ações violentas do Seléka, e em defesa da maioria cristã. Como destaca Weins *et al* (2014) o fato da grande maioria Seléka ser formada por grupos muçulmanos causou a adição do fator religioso no conflito entre os dois grupos. Dessa forma, além das motivações chamadas "gananciosas", como ganho de poder e financeiro mostradas nas estratégias utilizadas pelos grupos, as populações eram envolvidas na medida em que as crenças religiosas eram postas no embate.

5. A Retórica Religiosa na Guerra Civil da República Centro Africana

De modo a testar a hipótese de trabalho a partir da Guerra Civil na RCA acredita-se ser importante indagar duas sortes de questão. Em um primeiro momento, acerca da centralidade da retórica religiosa no conflito: é a religião elemento central para a explicação dos cursos de ação adotados pelas partes em conflito? Em segundo lugar, em caso de resposta afirmativa, há correlação entre a adoção da retórica religiosa e a intensificação da violência na RCA?

Desde que o grupo Séléka direcionou as suas ações em direção a Bangui no final de 2012 a República Centro Africana vive uma das piores crises de sua história. Estima-se que somente entre os anos de 2013 e 2017 esteja entre 3000 e 6000 o número de mortos. Até o fim de 2017 registrou-se ainda cerca de 518 mil refugiados e 412 mil deslocados internos, além de haver cerca de 2,4 milhões de pessoas em necessidade de ajuda humanitária (UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS, 2017, s/p). Destaca-se também o crescente caráter sectário do conflito, tendo não só os Séléka se definido como aliança muçulmana, como os Anti-balaka se apresentado como milícia cristã.

De qualquer maneira, a origem da contenda entre as partes não se define como religiosa, tendo cálculos de ganância (*greed*) pelos líderes centro-africanos,

refletidos na busca pelo poder e controle de recursos naturais, estado a frente no começo das campanhas (DEIROS, 2014). O que não significa que a religião não se tornou paulatinamente central para o conflito. Os líderes Seleka e Anti-balaka em especial a partir de 2012 se utilizam da histórica clivagem religiosa do país, assim como da crescente relevância do fenômeno religioso para o contexto regional e internacional, como forma de angariar apoio doméstico e internacional para a sua causa e justificar as atrocidades cometidas (DEIROS, 2014).

Argumenta-se, então, que apesar da religião não ser a causa primária do conflito, a retórica religiosa adotada pelas elites políticas centro-africanas acabou por dotar caráter confessional à Guerra Civil (WEINS; *et al*, 2014). Três são os fatores destacados por Barbara Toft (2006a, p.19) que, presentes em contexto da República Centro Africana, contribuíram para a paulatina sectarização do conflito durante o ano de 2013: a ameaça ao governo dos líderes políticos; a existência de clivagens religiosas pré-existentes; o fato de recursos chave para a continuidade dos combates e proteção do governo se localizarem fora das fronteiras da RCA (WEINS; *et al*, 2014).

Segundos dados da *Central Intelligence Agency* (CIA) (2017), enquanto as religiões cristãs compõem cerca de 50% da população na RCA, somente 15% dos centro-africanos são muçulmanos. A geografia étnico-religiosa do país também se faz importante para análise na medida em que se por um lado a maioria cristã se localiza ao sul e ao leste do país, a minoria muçulmana historicamente se instituiu na região de Vakaga ao nordeste da RCA (DEIROS, 2014). Segundo Brown (2001), uma geografia étnico-religiosa na qual minorias localizam-se em províncias distantes e separadas do resto do país é um dos fatores que aumentam as chances de se emergir não só guerras civis como demandas secessionistas. De fato, esse é o caso da RCA onde desde a independência do país houve marginalização da população muçulmana em Vakaga. Como esperado, com a renúncia de Djotodia em dezembro de 2013 e intensificação dos conflitos em 2014 observa-se o começo de demandas independentistas por líderes ex-Séléka (KAM KAH, 2014).

As rusgas de cunho confessional, apesar de terem se intensificado com a eclosão do conflito em 2012, tem origem histórica na RCA. Em período pré-colonial,

grupos muçulmanos de Vakaga se integraram ao tráfico negreiro internacional e excursionaram ao sul de modo a capturar em sua maioria povos de origem não-muçulmana. Em segundo lugar, durante o período colonial, a França deu prioridade no país a grupos muçulmanos pastoralistas, em especial de etnia Peul Mbororo, dando a eles acesso ao leste do país e causando reações da população local. No pós-independência, os sulistas de maioria cristã dominaram a política na RCA e a má reputação e o ressentimento com os muçulmanos de Vakaga acabou por levar a um processo de extensa marginalização do nordeste do país (KAM KAH, 2014).

Como destaca Gourdin (2014), a população de origem islâmica, estigmatizada por fatos do passado e marginalizados pelo governo central no pós-independência, se viu impedida até mesmo de alcançar cargos altos no maquinário público. Isto porque historicamente a maioria cristã tende a considerar a população muçulmana como estrangeira. Sentimento potencializado pelo estreito contato de Vakaga com o Chade e o Sudão (KAM KAH, 2014). Como sublinha Weins *et al* (2014, p.53),

> grande parte da população muçulmana é vista como estrangeira, chadiana. Não importa quantas gerações de uma família muçulmana tenham vivido na RCA, um muçulmano é constantemente considerado estrangeiro. O grupo Séléka, predominantemente muçulmano, foi também considerado estrangeiro, chadiano. Dessa maneira, ao mesmo tempo em que o movimento Anti-balaka declarou-se lutando o Séléka, tanto os líderes quando os combatentes, implicitamente e em alguns casos explicitamente, entendiam a luta como uma luta contra todos os "estrangeiros" e todos (civis) muçulmanos.

Pelo destacado caráter sectário da luta Anti-balaka se atribui, então, o elevado número de ataques a civis muçulmanos a partir de dezembro de 2013, o que piorou não só a condição humanitária da população centro-africana, como forçou milhares a buscar refúgio no estrangeiro ou a se deslocar internamente no país.

Outro fator que se pode observar nas dinâmicas do conflito na RCA, é o fato da retórica religiosa ter ganho espaço no país a partir do momento em que Bozizé percebeu seu governo ameaçado pelo início da campanha Séléka em direção a Bangui (KAM KAH, 2014). O ex-presidente centro-africano a partir de dezembro de 2012 até sua queda em março de 2013, sublinha suposta natureza confessional do

conflito, clamando para a população proteger o país do ataque de estrangeiros. Em entrevista para o jornal Jeune Afrique algumas semanas antes de sua deposição é possível ainda perceber sua influência no processo de consolidação das milícias Anti-balaka não só pelo discurso étnico-religioso e nacionalista, como também pela distribuição de machetes entre os milicianos (SOUDAN, 2013).

Bozizé, se não diretamente responsável direto por dar caráter sectário ao conflito, de fato construiu as bases para ruptura confessional após a sua deposição em março de 2013. Aos primeiros milicianos de Bangui juntou-se mais tarde aliados políticos de Bozizé e membros da guarda presidencial do ex-presidente. Dentre eles, Édouard Ngaïssona, ex-ministro de esportes, e Sebastian Wenezoui, para os quais o objetivo do movimento era a garantia da proteção do Estado centro-africano e de sua população cristã (WEINS; *et al*, 2014).

Se a autodefesa fora o motivo principal da luta Anti-balaka, como deixa implícito Bozizé em sua entrevista a Jeune Afrique, é possível se perceber como o ressentimento em relação a contraparte muçulmana acabou por instigar as terríveis ações do grupo não somente em direção a combatentes Séléka, como também a população civil muçulmana). Sobre este assunto, Weins *et al* (2014, p.53) refere que

> desde o começo, as ações dos Anti-balaka não se limitaram somente a defesa pessoal e da comunidade. Ao contrário: os crimes perpetrados foram do princípio extremamente cruéis (...). Além disso, os Anti-balakas não atacaram somente Sélékas, mas todos (as) os homens e mulheres muçulmanos (as) de todas as idades e classes sociais. O único fator que as vítimas tinham em comum era sua identidade religiosa.

Como destaca Kam Kah (2014), os primeiros ataques perpetrados pelos Anti-balaka em direção a população muçulmana acabaram por gerar um dilema de segurança de caráter sectário. Anteriormente ao início da ofensiva Seléka em direção a Bangui a questão religiosa não foi diretamente levantada pelos seus líderes, como indicado pelo silêncio acerca do assunto nas negociações de Libreville entre 8 e 11 de janeiro de 2013. O que não significa que os combatentes já não diferenciavam muçulmanos de não-muçulmanos em seus ataques (WEINS; *et al*, 2014).

De qualquer maneira, é somente a partir da intensificação dos ataques Anti-Balaka que a retórica religiosa passa a fazer parte também do discurso das

lideranças Séléka. A partir da reunião da cúpula do grupo em N'dele em 10 de maio de 2014, a aliança passa a se proclamar defensora do povo muçulmano e a demandar a liberação daqueles cercados ao sul (DEIROS, 2014). Além disso, passa de forma cada vez mais intensa a direcionar seus ataques à população cristã, como a arremetida à Igreja de Fátima em Bangui no final do mesmo mês deixando cerca de 30 mortos (REBELS KILL 30…, 2014).

Enfim, o terceiro fator presente é o fato de recursos chave para a continuidade dos combates proteção do governo localizarem-se fora das fronteiras da RCA. Bozizé e seus aliados na construção da retórica religiosa acusaram o movimento insurgente Séléka de estar completo de estrangeiros, o apoio dos governos de Chad e Sudão e a natureza confessional da insurgência, apelando ao sistema internacional (DEIROS, 2014). Chegou-se a especular apoio do Boko Haram aos Séléka, conexão a todo o momento negada pelos membros do grupo centro-africano (ADOUM, 2014). Como destaca Gourdin (2014, s/p) "ao invocar o terrorismo de essência wahabita, eles esperavam provocar intervenção ocidental em ordem a preservar o poder de Bozizé".

Tendo posto a análise baseada em pressupostos teóricos sobre a centralidade da retórica religiosa no conflito civil na República Centro Africana, é preciso seguir a análise no sentido de verificar as relações previstas para um conflito religioso. Isto é, seguir os argumentos de Lindberg (2008) de que quando a religião ganha centralidade no conflito, o mesmo é mais violento, duradouro e persistente. Realizar-se-á de maneira comparativa: analisando os conflitos civis entre UFDR e o governo de Bozizé de 2003 até 2007, e o envolvendo Seléka e Anti-balaka, de 2012 até hoje.

Em primeiro lugar, é importante destacar que, mesmo tendo sido assinado um Acordo de Paz em 2007 entre governo e UFDR, não quer dizer que o conflito tenha terminado. De acordo com Kreutz (2014, p.350), resolver um conflito politicamente não quer dizer que sua implementação seja eficaz. Na leitura de McKenna (2011), o grupo Seléka nasce justamente por uma coalizão de grupos que ou não se sentiram contemplados nas provisões do acordo, ou entendiam que o governo não estava cumprindo nos termos do mesmo. Além disso, outro ponto

abordado por Kreutz (2014) é o impacto que a memória social tem nesse contexto, o que no caso da RCA, é composto por seguidos golpes de Estado, o que ruiu com a credibilidade do cumprimento do acordo.

O que se propõe então é que se tem uma guerra civil nos termos de Kreutz (2014), iniciada em 2003, com o golpe de Estado de Bozizé, e renovado em 2012, com o surgimento do Seléka e do Anti-balaka. Esses dois momentos, como demonstrado na última seção, podem ser diferidos entre si, enquanto no primeiro estágio a religião não tomou centralidade, no segundo, a retórica passou a influenciar a relação entre as partes em contenda.

O que se pode afirmar sobre as durações dos estágios é que o estágio atual é mais duradouro. O marco para o fim da Guerra Civil de 2003 é o Acordo de Paz entre UFDR e governo em 2007, dando ao conflito sem retórica religiosa a duração de 3 anos (MCKENNA, 2011). Por outro lado, a contenda atual nasce com o grupo Seléka em 2012, e persiste até os dias atuais, com a ONU se preocupando com a possibilidade de ocorrer um genocídio (UN WANS OF…, 2017). Nesse lado, o ponto de Lindberg (2008) é confirmado, pois o estágio do conflito com retórica religiosa teve maior duração.

O segundo ponto é verificar acerca da violência usada nos dois momentos do conflito na RCA, com base em dados concretos. Em ambos os momentos são reportadas atrocidades de ambos os lados, porém, a fim de apresentar dados empíricos, a análise será pautada sobre o número reportado de fatalidades em ambos os períodos, num recorte de quatro anos.

De acordo com os dados da *Upsala Conflict Data Program* (UCDP), entre 2003 e 2007 registram 477 mortos ao total, o que resulta numa média de 119,25 mortos por ano. Já com o conflito Seléka e Anti-balaka, os dados registrados são de 7.168 mortos de 2012 até 2016. Isso resulta numa média de 1.792 fatalidades por ano, número muito expressivo e maior que o período anterior, sendo assim, mais violento com a presença da disputa religiosa. Os dados do Conflict Barometer (2017) demonstram ainda que somente durante o ano de 2017 o conflito vitimou cerca de mil pessoas, superando em mais que o dobro o número de fatalidades do conflito de 2003 a 2007.

Dessa forma, se vê que em sua maioria, os pontos dos autores são confirmados no que se refere às características dos conflitos religiosos. Em comparação empírica, no momento em que a retórica religiosa se fez presente no conflito na RCA, este se tornou mais fatal e tem sido mais duradouro. Há que se relembrar, entretanto, que apesar da centralidade da religião no conflito em especial a partir de 2012, em termos causais predominam-se os interesses econômicos e territoriais dos grupos envolvidos na contenda.

6. Considerações Finais

Este artigo teve como objetivo discutir a influência do fenômeno religioso nas dinâmicas de paz e conflito. Partiu-se da hipótese que a religião, quando central em um conflito, tende a influenciar a intensidade da contenda e a escalada do nível de violência. De modo a testar a hipótese de trabalho, foi analisada a influência da retórica religiosa na guerra civil da República Centro Africana. Como resultado da análise, a hipótese levantada para este trabalho foi confirmada. Na medida em que a retórica religiosa se tornou central para a dinâmica do conflito, a contenda se intensificou tornando-se cada vez mais violenta.

A partir de 2012, a religião paulatinamente entra em cena quando o ex-presidente François Bozizé vê seu governo ameaçado pela ofensiva Séléka e se aproveita da histórica clivagem religiosa na RCA e do contexto internacional para buscar suporte a sua bandeira. Bozizé e seus aliados, se não responsáveis diretos por dar caráter sectário ao conflito, de fato construíram as bases para ruptura confessional, tendo influência na própria formação do grupo Anti-balaka. Os ataques Anti-balakas em direção a comunidade muçulmana, então, conformaram dilema de segurança em sua relação com os Séléka. Que a partir desse momento passaram também a orientar seus ataques em direção à comunidade cristã.

Assim, apesar de em grande parte da história das Relações Internacionais e dos estudos de paz e conflito o fenômeno religioso ter sido deixado de lado como variável chave para uma série de análises, acredita-se que o artigo tenha contribuído para demonstrar o inverso. Conflitos de caráter sectário tendem a ser mais intensos, violentos e duradouros. O que não significa que o fenômeno religioso tenha somente

impacto negativo na interação entre diferentes atores. Este foi somente o enfoque adotado neste artigo. Como já anteriormente destacado, nos últimos anos a literatura tem enfatizado também o papel da religião no processo de resolução de conflitos e promoção da paz.

7. Referências

ADOUM, Abdoulaye. Central African Seleka militia denies Boko Haram links. *Anadolu Agency***.** 2014. Disponível em: <http://aa.com.tr/en/archive/central-african-seleka-militia-denies-boko-haram-links/175941>. Acesso em: 08 nov. 2017

ARMED CONFLICT LOCATION & EVENT DATA PROJECT. *Country Report:* Central African Republic. [S.1]: ACLED, 2015. Disponível em: <https://www.acleddata.com/wp-content/uploads/2015/01/ACLED-Country-Report_Central-African-Republic.pdf>. Acesso em 21 out. 2017

ASHWORTH, John. The church and peace in South Sudan. *Sudan Studies for South Sudan and Sudan*, n.56, p.11-21, 2017

BARTOLI, Andrea. Conflict prevention: the role of religion is the role of its actors. *New Routes*, v.10, n.3, p.3-7, 2005

BOUTA, Tsjeard; KADAYIFCI-ORELLANA, S. Ayse; ABU-NIMER, Mohammed. Faith-based peacebuilding: mapping and analysis of Christian, Muslim and Multi-Faith actors. The Hague: Institute of International Relations, 2005

BREWER, John D.; HIGGINS, Gareth I.; TEENEY, Francis. Religion and Peacemaking: A Conceptualization. *Sociology***,** v. 44, n. 6, p.1019-1037, 2010

BROWN, M. Ethnic and internal conflicts: causes and implications. In: CROCKER, C.; HAMPSON, F.; AALL, P. *Turbulent Peace***:** The Challenges of Managing International Conflict. USIP Press Books, 2001.

CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos. Introdução. *In:* CARLETTI, Anna; FERREIRA, Marcos (orgs.). *Religião e Relações Internacionais***:** dos debates teóricos ao papel do Cristianismo e do Islã. Curitiba: Juruá, 2016

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook***:** Central African Republic. 2017. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ct.html>. Disponível em: 07 nov. 2017

CONFLICT BAROMETER. Current Version. 2017. Disponível em <https://hiik.de/conflict-barometer/current-version/?lang=en>. Acesso em 13 jun. 2018

CHAD SENDS TROOPS to back CAR army against rebels. *Reuters*. 2012. Disponível em < http://www.reuters.com/article/us-car-rebels-idUSBRE8BH15Y20121218>. Acesso em 10 nov. 2017

DEIROS, Trinidad. Central African Republic: The Invention of a Religious Conflict. *Opinion Papers (Instituto Español de Estudos Estratégicos)*, n.67, pp.1-14, 2014. Disponível em: < http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO67-2014_RCA_InvencionConflictoReligioso_T.Deiros_ENGLISH.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2017

DEROUEN, Karl. *An Introduction to Civil Wars*. London: CQ Press. 2015

DIALLO, Kalidou; TCHUINOU, David. **Central African Republic.** 2017. Disponível em <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/country-notes/central-african-republic>. Acesso em 10 nov. 2017

GOURDIN, Patrice. Centrafrique: la frabrication d'un "choc des civilizations". *Études Géoestratégiques***.** 2014. Disponível em: <https://etudesgeostrategiques.com/2014/01/26/centrafrique-la-fabrication-dun-choc-des-civilisations/>. Acesso em: 05 nov. 2017

FERREIRA, Marcos; CARLETTI, Anna. Religião no ensino e na pesquisa em Relações Internacionais do Brasil*. Meridiano 47,* v.19, p.1-17, 2018

HASSNER, Ron. "To Halve and to Holve": Conflicts over Sacred Space and the Problem of Indivisibility. *Security Studies*, v.12, n.4, pp.1-33, 2003

HAYNES, Jeffrey. Conflict, conflict resolution and peace-building: the role of religion in Mozambique, Nigeria and Cambodia. *Commonwealth & Comparative Politics*, v.47, n.1, p.52-75, 2009

HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilizations*. New York: Simon and Schuster, 1996

HURD, Elizabeth. The political authority of secularism in International Relations. *European Journal of International Relations*, v.10, n.2, p.235-262, 2004

JUERGENSMEYER, Mark. *Terror in the mind of God*: the global rise of religious violence. California: University of California Press, 2000

KALDOR, Mary. *New and Old Wars:* Organized Violence in a Global Era. Stanford: Stanford University Press, 1999

KAM KAH, Henry. Anti-Balaka/Séléka, "Regionalisation" and Separatism in the History of the Central African Republic. *Conflict Studies Quarterly*, v.9, pp.30-38, 2014

KREUTZ, Joakim. How civil wars end (and recur)? In: NEWMAN, E; DEROUEN, K. *Routledge Handbook on Civil Wars***.** London: Routledge, 2014. pp 349-362.

LINDBERG, Jo-Eystein. *Running on Faith?:* A Quantitative Analysis of the Effect of Religious Cleavages on the Intensity and Duration of Internal Conflicts. 123 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas) - University of Oslo, Department of Political Science, Oslo, 2008. Disponível em: < https://www.prio.org/Global/upload/CSCW/Data/ArmedConflict/Running_on_Faith.pdf >. Acesso em: 20 out. 2017

MARTY, Martin; APPLEBY, Scott. *Fundamentalism Observed.* Chicago: Chicago University Press, 1994

MCKENNA, Amy. *The History of Central and Eastern Africa*. New York: Britannica Educational Publishing. 2011

POLGREEN, Lydia. Fearing Fighting, Residents Flee Capital of Central African Republic. *The New York Times***.** 2012. Disponível em < http://www.nytimes.com/2013/01/01/world/africa/residents-flee-bangui-capital-of-central-africa-republic.html>. Acesso em 10 nov. 2017

PRUITT, Dean; RUBIN, Jeffrey. *Social Conflict:* Escalation, Stalemate and Settlement. New York: Random House, 1986

REBELS KILL 30 in church raid in Central African Republic. 2014. *Los Angeles Times*. Disponível em: <http://www.latimes.com/world/africa/la-fg-rebels-kill-30-central-african-republic-20140528-story.html>, Acesso em: 07 nov. 2017

REYCHLER, Luy. Religion and Conflict. *The International Journal of Peace Studies*, v.2, n.1, 1997. Disponível em: <http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol2_1/Reyschler.htm>. Acesso em: 20 out. 2017

SANDAL, Nukhet; JAMES, Patrick. Religion and International Relations Theory. *European Journal of International Relations*, v.17, n.3, p.3-25

SMOCK, David. *Religious Contributions to Peacemaking***:** When Religion Brings Peace, not War. Washington: USIP, 2006

SOUDAN, François. Centrafrique : la dernière interview de François Bozizé avant sa chute. 2013. *Jeune Afrique***.** Disponível em: <http://www.jeuneafrique.com/137922/politique/centrafrique-la-derni-re-interview-de-fran-ois-boziz-avant-sa-chute/>. Acesso em: 07 nov. 2017

TOFT, Monica. *Religion, Civil War, and International Order*. BCSIA Discussion Paper 2006-03, Kennedy School of Government, Harvard University, July 2006a. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/2006-03.pdf>. Acesso em: 20 out. 2017

TOFT, Monica. Issue Indivisibility and Time Horizons as Rationalist Explanations for War. *Security Studies*, v.15, n.1, pp.34-69, 2006b

TOFT, Monica. Getting Religion? The Puzzling Case of Islam and Civil War. *International Security*, v.31, n.4, pp.97-131, 2007

UCDP. *Central African Republic*. 2017. Disponível em <http://ucdp.uu.se/#country/482>.Acesso em 10 nov. 2017

UN WARNS OF genocide in Central African Republic. *DW*. ago.2017. Disponível em <http://www.dw.com/en/un-warns-of-genocide-in-central-african-republic/a-40002377>. Acesso em 10 nov. 2017

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS. *Central African Republic.* 2017. Disponível em: < http://www.unocha.org/car>. Acesso em: 07 nov. 2017

WALLENSTEEN, Peter. *Understanding conflict resolution*: war, peace and the global system. Sage Publications, 2002

WEINS, Yannick; *et al*. *Mapping Conflict Motives:* The Central African Republic. Antwerp: IPIS, 2014

Recebido em: 01/03/2018.

Aprovado em: 30/08/2018.

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD
ISSN 2316-8323

RESENHA: PANORAMA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL PARAGUAY ACTUAL

BRUN, Diego Abente; FLORENTÍN, Carlos Gómez (orgs.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual.* Asunción: UNA, 2018.

MICAEL ALVINO DA SILVA
Doutor em História Social pela Universidade de São Paulo (USP)
Professor Adjunto na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA)

Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual é um livro de acadêmicos sobre as relações internacionais contemporâneas. Organizado entre dois internacionais pesquisadores paraguaios que combinam experiência e juventude, Diego Abente Brun e Carlos Gómez Florentín, respectivamente, trata-se de uma publicação que reflete um momento de "renovação acadêmica" no Paraguai.

Fruto de discussão ocorrida em seminário realizado em dezembro de 2017 em Assunção, o livro é composto de cinco artigos, além do prólogo e da conclusão. Os professores Herib Caballero e Edgar Sánchez Báez, da Universidade Nacional de Assunção, assinam o prólogo, no qual fazem um breve e importante balanço sobre a produção paraguaia sobre as relações internacionais contemporâneas, citando diversos autores nacionais e internacionais.

No capítulo 1, Francisco Urdinez, professor da Universidade do Chile, analisa as históricas relações entre o Paraguai e Taiwan e o custo da conseqüente ausência de relações oficiais com a China. O autor argumenta que, devido à singular relação com Taiwan, o Paraguai teria deixado de receber empréstimos e investimentos da China, na contramão do fenômeno emergente registrado na

maioria dos países da América do Sul. Utilizando avançados métodos econométricos, a manutenção das relações com a pequena ilha teria levado o Paraguai a deixar de receber, ao longo do período entre 2003 e 2013, valores anuais estimados em US$ 130 milhões em investimentos diretos chineses, e de US$ 224 milhões em conceito de financiamentos provenientes dos bancos estatais de desenvolvimento chineses. Estes valores contrastam com o programa de assistência de US$ 87 milhões mantido ao longo de cada período presidencial qüinqüenal paraguaio durante este intervalo. Essa diferença de montantes é o custo de oportunidade, calculado de forma inédita pelo autor, o qual é denominado de "custo-Taiwan".

O artigo de Pedro Felihú Ribeiro, professor da Universidade de São Paulo, abre a série de três artigos sobre o Paraguai no contexto regional. O autor, de forma clara e objetiva, analisa as relações entre o Congresso Nacional e o Governo de Fernando Lugo. Após explicar o funcionamento daquela casa de leis, especialmente em relação a temas internacionais, argumenta que a entrada da Venezuela no Mercosul desgastou o então presidente, ao passo que a negociação do preço da energia de Itaipu com o Brasil melhorou seus índices de popularidade. O autor conclui, ainda, que a agenda legislativa de Lugo em seu relacionamento com o Congresso terminou sendo dominado por dois temas: orçamento e política externa.

No capítulo 3, os professores Dawisson Belém Lopes, da Universidade Federal de Minas Gerais, e Camilo Burian, da Universidade de la República (Uruguai), fazem uma análise da política externa do Brasil no século XXI. Argumentam que o processo de "des-ocidentalização" pós-Guerra Fria levou os formuladores brasileiros a pensar e executar a política externa para além da histórica afinidade com os Estados Unidos e a Europa Ocidental. Internamente, o governo brasileiro pós-2002 abriu uma arena de disputa pela definição da política externa por atores até então considerados não hegemônicos, inclusive no interior do Itamaraty. Consequentemente, sugere que as relações Brasil-Paraguai sejam interpretadas considerando as transformações internas e externas apontadas.

No que se refere a estabelecer uma relação com o presente mais imediato, a tarefa coube à professora Anabella Busso, da Universidade Nacional de Rosário. A

autora contribui com reflexão sobre o futuro próximo das relações internacionais regionais. Argumenta que a "tendência de governos de direita" no Brasil e na Argentina, com Michel Temer e Maurício Macri, respectivamente, impacta em projetos regionais importantes ao Paraguai, como é o caso do Mercosul. A "nova direita", que compartilha o discurso da "luta contra a corrupção", retoma as "mesmas lógicas econômicas (liberais) dos anos 1990", que registraram um pequeno interregno no Paraguai apenas durante os quatro anos da interrompida presidência de Lugo.

O quinto artigo é assinado pelo já mencionado Diego Abente Brun. O experiente professor paraguaio se propõe a revisar criticamente os aportes da teoria tradicional das Relações Internacionais, aplicadas ao caso da América do Sul e do Paraguai. Partindo de conceitos como hegemonia global dos Estados Unidos e hegemonia regional do Brasil, propõe-se a apontar alternativas para o Paraguai e a postular premissas para os tomadores de decisões no país.

A conclusão da obra ficou por conta de Carlos Gómez Florentín, da Universidade Nacional de Assunção, e Gustavo Rojas de Cerqueira, do Centro de Análise e Difusão da Economia Paraguaia (CADEP). As palavras finais reafirmam o caráter duplo da publicação: provocativo e informativo. Para os autores, se espera que a inédita contribuição acadêmica inspire novas abordagens e, ao mesmo tempo, assegure informações corretas aos tomadores de decisão da política externa do Paraguai.

O breve resumo descritivo dos capítulos indica que o livro atende ao seu propósito básico: a análise das relações internacionais contemporâneas do Paraguai. Transitando de um tema pouco comum, como as relações com China e Taiwan, passando por inovadores estudos de caso sobre processos de formulação de política externa na região e análise das recentes transformações do contexto regional, a obra encerra-se com um brilhante ensaio teórico, levando o leitor a encontrar-se com perspectivas diversas e complementarias que permitem uma visão panorâmica sobre distintos temas da agenda de formulação de política externa.

Ademais, o livro contribui para fomentar conexões entre os estudos internacionais paraguaios e uma recente iniciativa acadêmica na região da Tríplice

Fronteira (Argentina, Brasil e Paraguai). No Paraguai, o desenvolvimento da pesquisa ocorre fundamentalmente em torno de instituições privadas de interesse público (GALEANO, GARCÍA, *et al*., 2014). Na área das ciências humanas, o trabalho do já mencionado CADEP, por exemplo, é considerado como importante espaço de difusão de um pensamento político e sociológico de viés paraguaio (ROLON, 2011). Por sua vez, no lado brasileiro da Tríplice Fronteira, em Foz do Iguaçu, funciona, desde 2010, a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). A possibilidade de acesso à pós-graduação em nível de especialização e mestrado em Relações Internacionais, pode ter um grande potencial de contribuir no preenchimento das lacunas existentes nos estudos internacionais no Paraguai, mencionadas no início do livro. Trata-se de uma obra importante, que abre novas possibilidades de debates e contatos entre diferentes perfis de pesquisadores, fomentando a abertura de novas fronteiras de possibilidades de cooperação acadêmica regional.

Referências

GALEANO, L. A. et al. Estudio país: Paraguay. In: RIED, J. J. B.; CADEÑO, O.; ALBUJA, A. *Más Saber América Latina:* potenciando el vínculo entre think tanks y universidades. Quito: Universidad Diego Portales y Grupo FARO, 2014.

ROLON, J. A. *Paraguai:* Transição Democrática e Política Externa. São Paulo: Annablume, 2011.

Recebido em 04/09/2018

Aprovado em 23/11/2018