



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO**

**NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS**

**A UNIÃO EUROPÉIA DOS DIREITOS HUMANOS E A SUA  
DIPLOMACIA COOPERANTE PARA A AMÉRICA LATINA**

Salvador  
2012

**ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS**

**A UNIÃO EUROPÉIA DOS DIREITOS HUMANOS E A SUA  
DIPLOMACIA COOPERANTE PARA A AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA), Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Salvador  
2012

Escola de Administração - UFBA

S237 Santos, André Luis Nascimento dos.

A União Europeia dos Direitos Humanos e a sua diplomacia  
cooperante para a América Latina / André Luis Nascimento dos Santos. –  
2012.

240 f. : il.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani.

Tese (doutorado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de  
Administração, Salvador, 2012.

1. União Europeia – Direitos humanos – América latina. 2. União  
Europeia – Relações exteriores. 3. Direitos humanos – Cooperação  
internacional – América Latina. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de  
Administração. II. Título.

CDD – 341.2422

## TERMO DE APROVAÇÃO

**ANDRÉ LUIS NASCIMENTO DOS SANTOS**

### **A UNIÃO EUROPÉIA DOS DIREITOS HUMANOS E A SUA DIPLOMACIA COOPERANTE PARA A AMÉRICA LATINA**

Tese aprovada para obtenção do grau de Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Salvador, 26 de novembro de 2012.

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr. Carlos R. S. Milani** - Orientador  
Doutor em Estudos do Desenvolvimento – EHES, França  
Prof. Adjunto – Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP  
Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ

---

**Por. Dr. Rui Portanova** (Convidado)  
Doutor em Direito UFPR  
Desembargador no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul

---

**Prof. Dra. Enara Echart Muñoz**  
Doutora em Direito Internacional Público e Relações Internacionais – Universidade Complutense de Madrid – Espanha  
Professora da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO

---

**Prof. Dr. Daniel Maurício Cavalcanti de Aragão**  
Doutor em Relações Internacionais – PUC- Rio  
Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia - UFBA

Aos homens da minha vida

José Antonio (meu pai),

Sivanilton Encarnação (meu Baba Pece),

José Ignácio Ferreira e Dagoberto Souza (meus padrinhos),

Carlos Roberto Sanchez Milani (meu orientador querido),

Prof. Nelson Oliveria (amigo das longas e doces conversas),

Jerônimo Plácido Mesquita, Cid Carlos, Sideni Lima, Fernando Rodrigues, Tiago Portugal, Luis Augusto, Marcos Rezende, Oscar de Menezes Caldas, Mateus Santos, Frederico Lacerda, Mauricio

Azevedo, Danilo Schindler e João Tude (todos, amigos mais que queridos)

Mas sem esquecer as mulheres de sempre...

(Martina, Aydil, e Waldomira (*in memoria*)) e as tantas estrelas que me acompanham ou me acompanharam um dia nessa aventura chamada vida... (as vivas... Antônia, Terezinha Carolina,

Neide, Clarice, Elga Lessa, Mãe Tânia, Mãe Nilza de Ogum, Lúcia Sá Menezes, Mariana d'Ayra, Iraildes, Elsa Kraychete, Tacila, Vera Leonelli, Nita e Belinha... as idas... Vó Luiza, Vó Preta, Noêmia,

Lélé, Bezinha, Avany, Solange, Vó Sofia, Mãe Ana Laura de Ogum...)

## AGRADECIMENTOS

E eis que é chegada a hora dos agradecimentos...

Quatro dos trinta e cinco anos que compõe a minha existência na terra foram dedicados a esse trabalho. Diante de tantos altos e baixos, de algumas horas de dúvidas, de certezas, e de relutâncias, de fato, para quem teve notícias, impossível negar que foram anos movimentados. Foi como se uma película de cinco milímetros tivesse passado nessa breve sala de cinema chamada vida, anos dourados de uma existência que certamente não retornarão mais, serão, tão somente memórias... Memórias do que foi lido, debatido, pensado, suado, sonhado, sofrido, amado, desalmado, salgado, curtido e divinizado, satanizado, enfim, existido. Muitos risos, uma porção de lágrimas, milhões de angustias e inquietações ajudaram a pintar esse quadro inacabado que sou eu e que por tabela é esse trabalho. Muito ainda por se trilhar para, possivelmente, concluir ao final de tudo que ainda teria muito ainda a ser feito para a perfeição, graças à Deus, somos imperfeitamente humanos.

Diante dessa constatação, resta-me, tão somente, agradecer humildemente as pessoas e divindades que de algum modo fizeram parte dessa trajetória, reconhecer a sua importância nesse breve momento da existência e, na medida do possível, convidá-los a celebrar um pouco desse ponto de continuação... Oxalá que muitos outros ainda sejam possíveis no âmbito da academia e, sobretudo, no âmbito da vida. Queira Deus que eu não esqueça de muitas pessoas, seria uma temeridade e um ato de injustiça.

As minhas eternas mães Martina (minha dona Martya), Aydil (minha Didi), Waldomira (minha Vadusinha *in memoria*), Antonia Ubaldina (minha Tonha e para os muito chegados, Tuica), sem me esquecer jamais de Terezinha Carolina, Ya Maie Tania de Oxossi, Nilza de Ogum, Ana Laura de Ogum (*in memoria*) e Mariana de Ayra, bem como, os meus tantos pais José Antônio (seu Nino, ou Nininho), José Ignácio Ferreira (meu padrinho Zeca), Dagoberto Souza (meu padrinho Dago) e Sivanilton da Encarnação da Mata (meu querido Baba Pece de Oxumarê).

O sorriso dos amigos de sempre, sem os quais a vida seria uma lacuna perdida no nada... Jerônimo Mesquita, Iraildes Andrade, Cid Carlos, Mariana de Ayra, Sideni Lima, Elza Kraychete, Marcos Rezende, Frederico Lacerda, Mateus Santos, Tacila Sá Siqueira, João Tude, Luis Augusto, Marcos Rezende, Tiago Portugal, Danilo Schindler, Ana Rita, Aline Santiago, Fabiano Lutigards, Consuelo, Gabreila Nacif, Iala, Cristina Almeida, Edgilson, Desirée Tozi, os primos queridos (Frede, Flávio, Fabio e Manoela)...sorrisos guardados no vento da minha memória...

A Elga Lessa, pelo amor havido que não acabou, apenas mudou de lugar, tomara que a amizade não se perca pelo castelo de magoas. Deu certo, a cota destinada a esse amor, dele, ficou, sim, a certeza que nos construímos enquanto humanos sólidos que chuva alguma ira fazer desabar.

A minha família do Axé, as Pedras, os Ferros e os Santos da minha casa, Ilé Òsùmàrè Aràkà Àse Ògòdó local que me re-significa e me atualiza a cada dia, sem o qual careço de identidade, documento e direção. Xango, meu pai e meu filho, quanto do peso do teu oxé não grava esse trabalho? Quanto das suas lágrimas, Yemanjá que habita em mim, não aguará algumas tantas dessas letras que compõem essa tese? Melhor ficar calado, apenas olhar, contemplar e agradecer... Agradecer pelo contato com os mais velhos tais como Mãe Cotinha

de Oxala, Mãe Nilza de Ogum, Mae Bete de Oxalá, Mae Valquiria de Oxum, Pai Erenilton, Mãe Nice de Oya, Chico de Oxalá, Nica de Ogum, Odília de Yemanjá, Cida de Nanã, Rita de Omolu, Licia de Oxumare, Diná de Oya, Marquinhos de Ayra, dentre tantos outros egbomis que aqui não foram citados, mas que dia após dia nos ensinam a arte do sensível, do ser no mundo e no tempo... A todos os meus irmãos e irmãs contemporâneos, tais como Luciane Reis de Oxumarê, Maira Azevedo de Oxum, Tamaraci de Oxossi, Diego Adaes, Diogo de Oxalá, bem como os mais novos à exemplo de Edelamare Melo, Adriana Vieira, Camíla Flávia e demais irmãos e irmãs de Santo que formam esse Egbé.

Ao LABMUNDO, espaço ora real, ora virtual, que acolheu esse pesquisador ao longo dos seis anos que habito a Escola de Administração da UFBA, espaço em que tenho exercitado a liberdade do pensamento, do sentimento e da indignação com as iniquidades do sistema mundo. Não há como falar de LABMUNDO sem pensar em algumas pessoas que para mim, compõe a memória afetiva desse Grupo de Pesquisa... Cristina Freitas, Milena Mendonça, Paulo Everton, Fabio Pablo, Indira Fagundes e tantos outros que já foram citados que é melhor parar por aqui, sob pena de escrever uma lista sem fim... O LABMUNDO tem a grandeza do Mundo...

Meus sinceros agradecimentos a quatro organizações não governamentais, as quais residem afetivamente na nossa trajetória. A Juspopuli, em especial, ao sempre carinhoso contato com a Dra. Vera Leonelli, de quem sou um eterno aprendiz na arena dos Direitos Humanos. Aos amigos queridos do ID (em especial, Camila Godinho, Juca Cunha, Larissa Costa e Tiago), nosso consórcio ongueiro atualmente em descanso. A AATR, casa na qual aprendi e aprendo, dia após dia, que o debate é a *conditio sine qua non* do fazer democrático. E, por fim, não poderia deixar de lembrar da CDM – Cooperação para o Desenvolvimento da morada Humana, casa que tão bem me acolheu entre 2011 e 2012 logo do meu retorno ao país. Lá tive a honra e o prazer de trabalhar com algumas pessoas humanamente admiráveis que marcaram definitivamente a minha vida profissional e humana... Heli Mansur, Jeni Costa, Silvana Santos, Alice Hora, bem como, Fred, Aline e Milena. Ademais, não poderia me esquecer de algumas lideranças comunitárias tais como Elzinha, Lurdinha, Jamira, e toda REDE CAMPI e membros de Associações do Subúrbio Ferroviário, um manancial de mulheres e homens exemplares que dão a certeza de que um mundo mais solidário é possível.

A Carlos Milani, pela mão amiga e generosa que me apoiou ao longo de toda a formação acadêmica no âmbito da pós-graduação. Muitos dos nossos saltos, que fique registrado, só foram possíveis a partir da sua confiança em mim, por vezes, o receio em desapontá-lo nos lançou ao desafio da superação. Não há mais o que dizer desse senhor, só tenho a agradecer a vossa existência na nossa vida.

A Nelson Oliveira, pelo arquétipo do professor e intelectual que desejo ser quando crescer. Essa tese também é tributária de uma das suas tantas bruxarias acadêmicas. No seu curso de Integração Internacional em que Filosofia, Economia, Política e História se entrelaçaram como magia, à luz da tradução brilhante desse mestre, serviram de mosto base para essa pesquisa que finalmente chega a termo. Um dia, professor Nelson, quem sabe o mundo volta a ser menos fragmentado e resgatemos assim a totalidade? É para isso que lutamos, não é mesmo?

A minha querida jovem professora e amiga Delphine Placidi, pessoa que foi orientadora, amiga e mãe na minha breve estadia na França. Dos nossos memoráveis almoços todas as quartas feiras em algum café da acolhedora Vila de Toulouse, trago na memória ainda alguns dos diálogos havidos, o constante incentivo às problematizações, os paradoxos, as

ambiguidades... a partir dos seus olhos franceses, minha senhora, me descobri um projeto de intelectual brasileiro.

Aos professores que participarão dessa banca, pela generosidade em ler e criticar o trabalho desse jovem pesquisador que inicia a sua vida profissional. O meu profundo respeito e admiração pelas professoras Enara Echart e Denise Vitale, bem como pelos professores Rui Portanova, Nelson Oliveira e Daniel Aragão.

É de bom alvitre não se esquecer de agradecer as agências mantenedoras de pesquisa que apoiaram a minha formação acadêmica desde o Mestrado. A FABESB, ao CNPQ de que outrora fora bolsista e, sobretudo, a CAPES, de quem, ao longo do Doutorado, fui portador de duas bolsas, a primeira, no âmbito do programa PRO- ADM, incentivando a pesquisa no plano nacional e a segunda, no âmbito do Pós Graduação da Escola de Administração, apoiando a nossa estada na França no Instituto de Estudos Políticos de Toulouse.

Quanto à Escola de Administração da UFBA, minha casa intelectual, uma pena que não posso ser tão entusiasta dos rumos que toma a sua pós graduação, todavia, esse servo que lhes fala, torce pelo seu sucesso e, sobretudo, pela sua emancipação das amarras da normatização crescente de que tanto sofrem os núcleos da pós graduação no Brasil. Aqui, não há como esquecer de Dacy Andrade, de Anaelia Almeida, Ernane Dórea, Ana Cristina Araujo, bem como, de todo o quadro de professores e funcionários que dão alma a essa casa do saber.

SANTOS, André Luis Nascimento. A União Europeia dos Direitos Humanos e a sua diplomacia cooperante para a América Latina. 2012. Tese (Doutorado) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

## RESUMO

O presente trabalho busca compreender como a diplomacia dos direitos humanos da União Europeia ao longo dos anos 2000, têm sido concebida e implementada no que concerne à sua agenda de cooperação pública para a América Latina. Diante desta pergunta, o trabalho busca realizar uma ampla reflexão teórica acerca da construção da ideia de uma gramática de Direitos Humanos pelo mundo ocidental e a sua conseqüente instrumentalização nos tempos atuais por parte das potências. Essa reflexão tenta compreender como a Europa, a partir dos seus processos de integração, internalizou a ideia de ser o berço dos Direitos Humanos, tanto na sua política doméstica, como na sua política externa. Uma ideia que movimenta uma agenda diplomática que se expressa tanto a partir de práticas meritórias de cooperação, como, também, de usos e abusos da retórica de poder em prol da manutenção da potestade europeia no âmbito das Relações Internacionais. Cinco foram os andaimes metodológicos utilizados para a consecução da presente pesquisa, quais sejam: o exercício de um olhar cético sob a temática dos Direitos Humanos; a busca por uma construção histórica em perspectiva de *path dependence* sobre a tradição desses direitos; um esforço por realizar uma sociologia dos atores; a busca por compreender o fenômeno dos Direitos Humanos sob o prisma multiescalar; e, por fim, a preocupação de não perder de vista a dimensão meritória dos Direitos Humanos enquanto elemento portador de energia avatar capaz de plasmar, a partir de si, os ideários para um mundo menos anárquico, em que pese os cinismos, as instrumentalizações e as políticas de ganho.

**Palavras-chave:** União Europeia - América Latina - Direitos Humanos – Cooperação - Diplomacia

SANTOS, André Luis Nascimento. The Human Rights of the European Union and its cooperative diplomacy for Latin America. 2012. Thesis (Ph.D.) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

## ABSTRACT

This study seeks to understand how human rights diplomacy of the European Union throughout the 2000s has been managed in relation to the European Union's public cooperation agenda for Latin America. Before this question, the study attempts to make a broad theoretical reflection about the construction of the idea of a Human Rights Grammar by the western world and its consequent instrumentalisation by the current established powers. This reflection tries to understand how Europe, through its integration processes, has internalized the idea of being the cradle of human rights, both in its domestic policy as in foreign policy. An idea that moves a diplomatic agenda expressed both from meritorious practices of cooperation, as from uses and misuses of rhetorical power for the maintenance of the European status within the international relations. Five methodological scaffolding have been used for the achievement of this research, which are: the exercise of a skeptical look on the theme of Human Rights; the search for a historical building in perspective of path dependence on the tradition of these rights; an effort to accomplish a sociology of the actors; the quest for understanding the phenomenon of human rights through the multiscale prism; and, finally, the desire not to lose sight of the meritorious dimension of human rights as the carrier of avatar energy capable of shaping from itself the ideals for a less anarchic world, despite the cynicisms, instrumentalizations and the gain policies.

**Key-words:** European Union – Latin America – Human Rights – Cooperation - Diplomacy

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	O Universalismo de Wallerstein e de Habermas	48
Gravura 1	Composição original do Conselho da Europa (1949)	121
Gravura 2	Composição total do Conselho da Europa	121
Gravura 3	Composição do Conselho Europeu	123
Gravura 4	Evolução e Desenvolvimento da União Europeia	123
Quadro 2	Quadro Comparativo dos temas contidos nos Informes anuais de Direitos Humanos da União Europeia entre os anos de 2000 e 2008	152
Gráfico 1	Número de projetos de IEDDH separados por temática entre os anos de 2007 e 2010	161
Gráfico 2	Número de projetos de IEDDH por região entre os anos de 2007 e 2010	162
Gravura 5	Ser Ator Regional	176
Gravura 6	Organograma da Assembleia Euro-Latino-americana	190

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	Subvenções do IEDDH entre os anos de 2007 e 2010	160
----------	--	-----

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP - África, Caribe e Pacífico

ALC - América Latina e Caribe

ALCUEM - Acordo Global de Associação Econômica, Concerto Político e Cooperação México - União Europeia

ALOP - Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento

CAN - Comunidade Andina

CDH - Comissão dos Direitos Humanos

CED - Comunidade Europeia de Defesa

CEDF - Carta Europeia de Direitos Fundamentais

CEDH - Convenção Europeia de Direitos Humanos

CONARE - Conselho Nacional de Refugiados

CPC - Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL

CPE - Cooperação Política Europeia

CSCE – Cooperação para a Segurança Europeia

DCECI - Instrumento de Cooperação Econômica e Cooperação para o Desenvolvimento

DDHH - Programa Plurianual de Democracia e Direitos Humanos

DH – Direitos Humanos

ECOSOC - Conselho Econômico e Social das Nações Unidas

ENPI - Instrumento de Parcerias e Vizinhança

EUA – Estados Unidos

EULAAM - Mecanismo Europa- América Latina de Auditoria

EULAHRC - Comissão Parlamentar Europa – América Latina de Direitos Humanos

EULAJCEC - Comitê Europa- América Latina de Cooperação Judicial

EULAPSC - Centro Europa- América Latina de Estatística

EUROLAT - Assembleia Parlamentar Euro - Latino-americana

FRR – Força de Reação Rápida

GSP – Sistema Geral de Preferências

IEDDH - Instrumento Europeu de Promoção de Democracia e Direitos Humanos

IPA - Instrumento de assistência pré-acessão

LGBT - Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros

MCCA - Mercado Comum Centro-Americano

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MRE - Ministério das Relações Exteriores do Brasil

NAFTA - Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OEA - Organização dos Estados Americanos

ONG – Organizações não governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPI - Opinião Pública Internacional

OPSI - Opinião Pública Sobre o Internacional

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PARLACEN - Parlamento Centro-Americano

PARLANDINO - Parlamento Andino

PARLATINO - Parlamento Latino Americano

PESC - Política Externa de Segurança Comum

PESD - Política de Segurança e Defesa

PEV - Plano de Ação para a Vizinhança Europeia

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPDDHCA - Programa Plurianual de Democracia e Direitos Humanos na América Central

TEU – Tratado da União Europeia

UE – União Europeia

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

URSS – União Soviética

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO: A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPÉIA PARA A AMÉRICA LATINA</b>	17
1.1	UM OLHAR CÉTICO SOBRE A TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS	22
1.2	UM OLHAR HISTÓRICO EM PERSPECTIVA <i>PATH DEPENDENCE</i> SOBRE AS ORIGENS DOS DIREITOS HUMANOS E AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DESSE <i>ÉLAN</i>	24
1.3	A BUSCA POR UMA SOCIOLOGIA DOS ATORES QUE HABITAM A CONSTELAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	25
1.4	A BUSCA PELA COMPREENSÃO DO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS NA SUA DIMENSÃO MULTIESCALAR	27
1.5	DIREITOS HUMANOS NA SUA DIMENSÃO AVATAR DA PROMESSA: MULTILATERAL, MULTICULTURAL E COSMOPOLITA	29
<b>2</b>	<b>DIREITOS HUMANOS, A GRAMÁTICA DE MÚLTIPLAS VERSÕES</b>	33
2.1	O OCIDENTE E ALGUMAS DAS FUNDAÇÕES QUE NOS CONDUZIRAM À MORFOLOGIA GRAMATICAL DOS DIREITOS HUMANOS DO SÉCULO XX, UM DIÁLOGO ENTRE A GRANDEZA E A MISÉRIA OCIDENTAL	36
2.1.1	<b>O humanismo ocidental (ou os múltiplos humanismos do Ocidente)</b>	38
2.1.2	<b>O universalismo</b>	42
2.1.3	<b>Cosmopolitismo (o espólio do direito das gentes)</b>	50
2.1.4	<b>Os Constitucionalismos</b>	58
2.2	MAS TAMBÉM SÃO FUNDAÇÕES OCIDENTAIS QUE ENGENDRAM OS DIREITOS HUMANOS, OS COLONIALISMOS E OS TOTALITARISMOS...	64
2.2.1	<b>Os Colonialismos</b>	65
2.2.2	<b>Os Totalitarismos</b>	69
2.3	MULTILATERALISMO E MULTICULTURALISMO... OS NOVOS BRASÕES DOS DIREITOS HUMANOS	73
2.4	ENTRE HUMANOS E INUMANOS DIREITOS, PONTOS E CONTRAPONTO: AS QUESTÕES QUE PERSISTEM	77
<b>3</b>	<b>A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ENTRE O APELO DA ÉTICA E AS CONTIGÊNCIAS DA POLÍTICA, COMO SE CONSTRÓI A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS?</b>	80
3.1	UM PROJETO LIBERAL EM UMA ARENA REALISTA, OS PRIMEIROS PASSOS RUMO A UMA DIPLOMACIA <i>BRICOLADA</i>	82
3.2	DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS: COMPONENTE ÉTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS OU MERO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS?	87
3.3	O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: ENTRE PRINCÍPIOS, NORMAS E COSTUMES, UM ESPAÇO PARA A POLITIZAÇÃO	90

3.4	ENTRE UMA OPINIÃO PÚBLICA INTERNACIONAL E DO 97 INTERNACIONAL, AS RECONFIGURAÇÕES DA ESFERA PÚBLICA	
3.5	A DIPLOMACIA COOPERANTE DOS DIREITOS HUMANOS: ENTRE O 102 DOCE E O AMARGO, A AGENDA <i>SOFT</i> EM UM MUNDO AINDA <i>HARD</i>	
3.6	A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DE MATRIZ NÃO 108 GOVERNAMENTAL: ENTRE O EMPREENDEDORISMO MORAL E A LÓGICA MERCANTIL, OS GRUPOS DE INTERESSE	
3.7	A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS E OS DESAFIOS QUE 113 ACOMPANHAM A PESQUISA	
<b>4</b>	<b>UNIÃO EUROPEIA: A EUROPA DOS DIREITOS HUMANOS OU MAIS 116</b> <b>UMA RETÓRICA DE PODER EMANADA DO OCIDENTE?</b>	
4.1	A EUROPA DOS DIREITOS HUMANOS, UMA DAS TANTAS PEÇAS DO 118 MOAICO DO PÓS-GUERRA	
4.2	ENTRE A CONVENÇÃO EUROPEIA, AS POLÍTICAS DE ESTADO E OS 124 PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA, A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME DE DIREITOS HUMANOS PARA A EUROPA, PELA EUROPA E A PARTIR DA EUROPA	
4.3	A EUROPA DA UNIÃO EUROPEIA E AS SUAS EXPRESSÕES DE 134 POTÊNCIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA, A DEMANDA PELO DISCURSO DOS DIREITOS HUMANOS	
4.4	A UNIÃO EUROPEIA E A SUA DIPLOMACIA DOS DIREITOS 142 HUMANOS, UMA GRAMÁTICA DE OPORTUNIDADES E INTERESSES	
4.5	A DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA, UM 147 MODO DE EXPRESSÃO DOTADO DE PECULIARIDADES	
4.6	INSTRUMENTO EUROPEU DE DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS, 157 UMA BANDEIRA DE VISIBILIDADE E EXPANSÃO DE VALORES EUROPEUS... COMO NÃO DESPERDIÇAR A EXPERIÊNCIA ACUMULADA?	
4.7	A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA, 162 UMA ASSOCIAÇÃO ENTRE O GOVERNAMENTAL E O NÃO GOVERNAMENTAL ... A ARENA DOS GRUPOS DE INTERESSES	
4.8	A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA: 168 ENTRE SUAS INCONSISTÊNCIAS E AÇÕES DE GEOMETRIA VARIÁVEL, AS QUESTÕES QUE FICAM	
<b>5</b>	<b>A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA 170</b> <b>PARA A AMÉRICA LATINA: PONTOS E CONTRAPONTO DE UM</b> <b>DIÁLOGO INACABADO</b>	
5.1	A UNIÃO EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO DOS DIÁLOGOS REGIONAIS, 172 O OCASO DA DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS PARA A AMÉRICA LATINA, UM DIÁLOGO EM ANDAMENTO	
5.2	O DIAGNÓSTICO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE O ESTADO DOS 182 DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA	
5.3	ATORES E AGENDAS DA POLÍTICA EUROPEIA DE DIREITOS 194 HUMANOS PARA A AMÉRICA LATINA, NOTÍCIAS DE UM DIÁRIO DE BORDO, ESTARÍAMOS RUMO A UMA POLÍTICA PÚBLICA	

## TRANSNACIONAL?

5.4	A UNIÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS EM DIREÇÃO À AMÉRICA LATINA: NOTÍCIAS DE QUATRO ENSAIOS FOTOGRÁFICOS	201
5.4.1	A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo birregional com a América Central	202
5.4.2	A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo como o México	205
5.4.3	A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo com a Comunidade Andina	208
5.4.4	A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo como o Brasil	211
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	216
	REFERÊNCIAS	225

Senhoras e Senhores, não se zanguem, por favor!  
Sabemos muito bem que o espetáculo ainda deve ser corrigido.  
Eram histórias lindas trazidas pela brisa,  
mas a brisa parou e ficamos com um fim muito ruim.  
Como dependemos da vossa aprovação  
desejamos, ai que nosso trabalho seja apreciável.  
Estamos, como vós, desapontados, e é com consternação  
que vemos a cortina fechar sobre tal fim.  
Na vossa opinião que devemos fazer?  
Mudar o mundo ou a natureza humana?  
Acreditar em causas maiores e melhores - ou em nada?  
Teremos que encontrar cada um sozinho  
Ou procurarmos juntos?  
Não há, irmãos, um fim melhor para nossa história?  
Senhores e senhoras, ajudem-nos a encontrá-lo!  
Tem que haver! Tem que haver! Tem que haver!

“Alma Boa de Setzuan” (Epílogo): In: **Bertold Brecht, 1941**

## **1 INTRODUÇÃO: A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A AMÉRICA LATINA**

No mundo do pós-guerra fria, a experiência comunitária vivenciada pela União Europeia (UE) sugere um novo modelo de participação política dos Estados nacionais na ordem internacional. Se outrora, a predominância das estratégias de uma soberania una e indivisível marcava o modo da ação pública dos Estados em favor de sua própria sobrevivência, a prática europeia, apesar da crise por que passa, aparece nos nossos dias como um modelo distinto que provoca a curiosidade da ciência política do internacional, animando uma rica agenda de pesquisas no campo das relações internacionais (PETITEVILLE, 2006; BELOT, 2008; SAURUGGER, 2009; COURTY e DEVIN, 2010).

A partir da construção de uma organização internacional *sui generis* capaz de gerir os interesses comuns dos seus Estados membros, seu modelo organizacional parece diferir do que se apresenta como o modelo padrão das organizações internacionais tradicionais. A disposição das suas normatividades, dos seus modelos de gestão, da sua organização de poderes e responsabilidades sugere uma feição ora eminentemente interestatal (modo que a aproxima das Organizações Internacionais tradicionais), ora pelo viés supranacional (sobretudo quando dialoga com elementos próximos do federalismo e da confederação).

Nesse sentido, a experiência europeia, para além da integração regional pela via comunitária, tem sido bastante habilidosa em se firmar como verdadeiro novo ator do sistema internacional contemporâneo. Não à toa, as suas orientações institucionais regidas pelo direito dos tratados têm paulatinamente forjado a construção de uma política externa própria em nome da coletividade como é o caso dos tratados de Maastricht (1993), de Amsterdam (1997), de Nice (2001) e de Lisboa (2009) (PETITEVILLE, 2006; KOEHLIN, 2009). Portanto, assim como os tradicionais Estados nacionais, esse novo ator do sistema internacional é capaz de manejar a sua própria diplomacia, cunhar a sua moeda, estabelecer um espaço de segurança coletiva, construir modelos práticos e teóricos para se relacionar com os Estados e, na medida do possível, criar uma ficção (ou ficções) acerca de uma identidade territorial (o ser europeu). Obviamente, esses tantos

atributos só são possíveis pelo consentimento dos seus membros em ceder parcelas significativas de suas soberanias em favor deste ator capaz de falar em nome de todos.

É justamente diante desses tantos atributos que a União Europeia se apresenta para o mundo como uma potência mundial, capaz de se impor seja pela economia, seja pela norma e, por vezes, pela força (militar), esta exercida a partir da moderação e do diálogo dos seus membros. Nesse contexto, uma série de correntes de análise tenta dar conta da dimensão discursiva da União Europeia, sugerindo adjetivos tais como: a potência civil (DUCHENE, 1993), a potência normativa (MANNERS, 2002; LAIDI, 2008), o *soft power* (NYE, 2004), a potência tranquila (TODOROV, 2003), dentre outras. Essas noções exprimem o fato de que a UE se transformou em um ator relevante para a condução da política mundial, condução esta centrada na ideia de uma governança que não se centraria em primeiro lugar na força como elemento principal.

Nessa miríade de ideias e de realidades que se entrecruzam, a UE parece ser a promotora de algumas agendas globais contemporâneas, tais como o ambiente, o desenvolvimento, o humanitarismo, a democracia e, sobretudo, os direitos humanos. Esta última temática, fruto do desenvolvimento político proporcionado pela projeção internacional dos princípios da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), encontra no projeto europeu um espaço privilegiado, uma vez que inspira os objetivos dessa organização, seja internamente, dentro dos seus processos de integração, seja no plano externo, a partir da formulação paulatina de uma verdadeira política externa da Europa [Convenção Europeia dos Direitos Humanos (1950), Ato Único (1986), Maastricht (1992), Amsterdã (1997), Nice (2001), Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2001)]. Assim, podemos afirmar que na política externa da União Europeia há uma verdadeira diplomacia dos Direitos Humanos (DH), por meio da qual valores e práticas transformaram a UE em um ator relevante na cena internacional (PETITEVILLE, 2006).

Se, por um lado, este exercício diferenciado da potência pela UE encontra nos Estados em desenvolvimento uma porta aberta para o exercício de sua diplomacia dos Direitos Humanos, por outro, encontra, também, verdadeiros laboratórios sociais que são portadores de iniquidades históricas, violências e extremo desrespeito pela pessoa humana e pelas instituições democráticas. Os Estados da América Latina, por exemplo, durante o século XX viveram uma série de regimes ditatoriais seguidos de violência às pessoas e grupos sociais e políticos e, hoje, esta região ainda

vive déficits democráticos e significativas clivagens sociais e econômicas. Nesse panorama, uma dupla relação de diálogo e dependência moral se entrecruza: do lado da União Europeia, a vontade de “ajudar” e estabelecer sua zona de influência (quicá estabilizar suas periferias), da América Latina, por sua vez, dentre outras questões pertinentes, a necessidade de realizar uma interlocução com este ator estratégico para equilibrar as divisões geopolíticas causadas pela *pax* americana. Contudo, essas relações de troca e diálogos não são relações entre iguais.

As bandeiras da UE em relação às iniquidades do mundo, sobretudo nos países em desenvolvimento, não parecem ser desprovidas de senso e de interesses. No jogo das relações internacionais, discursos, interesses e valores parecem marchar juntos. Assim, a partir das questões “como, por quê, quando e a partir de que atores (governamentais, institucionais, sociais, etc.) a política externa da União Europeia mantém uma diplomacia dos Direitos Humanos?”, o presente trabalho que ora se apresenta buscará responder uma questão um tanto quanto mais específica, qual seja: *Como a diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia, ao longo dos anos 2000, tem sido concebida e implementada no que concerne à sua agenda de cooperação pública para a América Latina?*

Esta questão é pertinente na medida em que Europa e América Latina são antigas conhecidas. No curso dos séculos, elas alimentaram e ainda alimentam uma longa história de relações internacionais que compreendem desde os processos de colonização, as configurações de relações de dependência econômica, os fluxos migratórios, as trocas comerciais, as solidariedades culturais e, sobretudo, as clivagens entre o Norte e o Sul (Prado Junior, 1972). Esta relação é ainda hoje alimentada por uma conjuntura geopolítica construída pela cena mundo do pós-guerra na qual a Europa foi constrangida a se ambientar a um novo cenário mundial onde as práticas coloniais foram postas em desuso, ao menos do ponto de vista formal. Nesse cenário no qual a América Latina há muito não mais vivia sob o pacto colonial, continuou sendo destinatária privilegiada dos olhares europeus quanto à viabilidade de parcerias na seara econômica, na construção e composição de consensos nos espaços multilaterais, bem como na transferência de ideários ocidentais de matriz eminentemente europeia. Não à toa que, desde o pós 1945, a Europa dos Direitos Humanos, seja a partir dos seus Estados, seja a partir dos seus atores não governamentais, faz ressoar sobre o mundo latino-americano os ecos de sua visão política e ideológica quanto aos abusos aos Direitos Humanos aqui perpetrados.

Nesse sentido, figuraram como objetivos específicos dessa pesquisa:

- Compreender a evolução da problemática e do lugar dos Direitos Humanos no processo de formulação da política externa praticada pela União Europeia, sobretudo em relação a sua origem, a maneira como funciona, os atores que são implicados no processo, bem como suas interações;
- Analisar a natureza dos esforços da UE para os Direitos Humanos na América Latina (intervenções, programas de cooperação, ajuda humanitária, etc.);
- Analisar as práticas discursivas e, através delas, o posicionamento institucional e sociológico dos atores enunciadores do discurso.

Para tal, partimos do pressuposto de que a diplomacia dos Direitos Humanos praticada pela UE se apoia sobre os registros teóricos e políticos que compreendem: a) a dimensão ética dos Direitos Humanos, uma vez que o passado europeu vivenciou duas grandes guerras, o nazismo e o holocausto; b) a necessidade deste bloco em se estabelecer como potência pela via da normatividade mundial; e c) a presença de uma lógica de interesses em um jogo no qual Bertrand Badie (2002) qualifica por “Diplomacia dos Direitos Humanos”, diplomacia mais preocupada com os ganhos reais (políticos, econômicos, midiáticos, etc.) que necessariamente o fortalecimento de uma regulação mundial.

Dadas as suas múltiplas facetas, esta diplomacia se exprime de diversas maneiras em função das regiões ou países como os quais a União Europeia nutre relações. Nesse sentido, esta diplomacia pode apresentar de maneira dialógica (quando se engaja por propor e animar diálogos com outros Estados e conjuntos regionais sobre o tema dos Direitos Humanos), prescritiva (quando ela prescreve normas e modelos para ajudar na melhoria das condições da democracia e dos direitos humanos em outros Estados e regiões) e, até mesmo, intervencionista (quando por conta dos Direitos Humanos e causas humanitárias promove intervenções militares e civis em outros Estados para restituir a paz, a democracia e os Direitos Humanos. Nesse sentido, este poder da União Europeia em exportar normas de Direitos Humanos repousa sobre alguns pilares, quais sejam: a) As relações de necessidade dos Estados que aceitam e demandam por ajuda ou

assistência; b) As redes de solidariedade que são criadas entre doador e receptor da ajuda<sup>1</sup>; c) As lealdades que resultam das solidariedades jogadas; d) As relações de dependência que são mediadas entre os Estados periféricos em relação a este ator bem sucedido no processo de integração.

No caso latino americano, esta diplomacia dos Direitos Humanos da UE parece ser uma mistura de diálogo e prescrições, no qual os motes respondem aos interesses diretos do ator que exporta as normas. Assim, consideramos como hipótese de pesquisa que, em relação à América Latina, o discurso da potência normativa é predominante em relação a práticas mais intervencionistas. Este comportamento está sujeito a variações em função de uma lógica de interesses presentes nos componentes da ajuda. Nessas condições, as condicionalidades da cooperação dão o tom das contradições e paradoxos. De um lado, o discurso universalista dos Direitos Humanos, discurso na qual a Europa se apresenta como tutora, de outro, os usos políticos e os abusos deste vocabulário, notadamente em termos de uma potência que se exprime por via de uma retórica de poder.

O estudo que ora se apresenta é resultado de uma série de inquietações intelectuais que foram paulatinamente problematizadas entre os anos de 2006 e 2011. A partir dos debates vivenciados, das leituras realizadas de algumas entrevistas com responsáveis da UE<sup>2</sup>, bem como da nossa intuição ética acerca dos meandros da política internacional, as escolhas intelectuais foram sendo gradativamente realizadas, escolhas essas que moldam a estrutura desse trabalho, tanto do ponto de vista ideológico, como no plano da metodologia. Nesse momento inicial vale à pena tecer algumas considerações acerca dos principais andaimes metodológicos que norteiam este trabalho, eles, por se só, dão conta das escolhas intelectuais realizadas, se constituindo assim o marco lógico desse trabalho.

---

<sup>1</sup> Sobre a solidariedade, recomenda-se a leitura da obra de Marcel Mauss (1974): “Essai sur le don”, bem como os novos aportes da Escola Francesa contemporânea.

<sup>2</sup> O roteiro das referidas entrevistas foram concebidas durante o nosso estágio doutoral sanduiche realizado na IEP Toulouse no primeiro semestre de 2010. As entrevistas foram realizadas durante a nossa estadia em Bruxelas entre 20 a 28 de junho de 2010, ocasião na qual fomos recebidos pela divisão externa da União Europeia, momento em que entrevistamos um membro do Departamento Regional de Relações com as Américas e Oficial de Relações Internacionais na área dos Direitos Humanos. Ademais, nesse mesmo período, entrevistamos oficiais de organizações não governamentais tais como a ALOP (Associação Latino-Americana de Organização da Promoção ao Desenvolvimento) e outras que não nos foi autorizado divulgar o nome da instituição.

## 1.1 UM OLHAR CÉTICO SOBRE A TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS

O primeiro dos andaimes metodológicos utilizado reside na necessidade de se olhar a temática dos Direitos Humanos à luz de um olhar cético. Ainda que esse tema seja meritório por natureza, sobretudo por guardar a dimensão do humano na sociedade contemporânea, a sua reificação não ajuda a comunidade humana a construir um mundo mais justo. O olhar complacente, isento de críticas, ao contrário, nos lança a perpetuação de hábitos nacionais e internacionais em que a politização e instrumentalização em favor de velhos interesses geopolíticos já balizados mitigam o caráter ético que margeia o tema.

É justamente o olhar cético que nos ajudará a compreender, por exemplo, como se deu a construção filosófica desse campo a partir do pós-guerra, sobretudo, no que concerne as suas principais tensões. Essa construção filosófica que foi fruto de uma ruptura nos paradigmas jurídicos filosóficos militados até a segunda guerra mundial, tem percorrido até os nossos dias um longo caminho de construção e aperfeiçoamento hermenêutico de direitos pela via da positivação de normas (ARENDRT, 1948; BOBBIO, 1995; LAFER, 1988).

Não à toa, seguindo essa mesma tese, Mendez (2004) observará que grande parte do empobrecimento do debate dos Direitos Humanos se deve à concentração do discurso em torno do seu caráter filosófico metafísico<sup>3</sup>, esquecendo-se, assim, da sua natureza histórica e contingente. Nesse sentido, a defesa dessa legitimidade metafísica é uma armadilha teórica capaz de conferir solidez aparente ao debate. Essa transcendência reificada dos Direitos Humanos não comporta as vicissitudes, os jogos de interesses e as múltiplas possibilidades de instrumentalização que são cotidianamente jogadas. Não por outra razão, o autor desta tese acompanha a tradição inaugurada por Arendt (1949, 1979, 1981) e Bobbio (1995), qual seja, a natureza positiva<sup>4</sup> e construtivista<sup>5</sup> dos Direitos Humanos.

---

<sup>3</sup> Essa natureza metafísica está intimamente ligada à tradição do direito natural, que tende a acreditar que o direito é algo dado aos homens por algo que lhes é superior. Nessa tradição, ao longo da história do direito, se identificam três donatários do direito de um modo geral: a) visão panteísta – o direito é um dado da natureza; b) visão teológica – o direito é dado por Deus, ou pelos Deuses; c) visão racionalista – o direito é dado pela razão humana.

<sup>4</sup> Esses autores seguirão a tradição do positivismo jurídico, ou seja, os direitos são construídos a partir da expertise humana de confeccionar leis, a partir dos seus processos sociopolíticos. Ele, o direito, ao contrário do paradigma

Foi justamente diante deste misto de transcendência e positivação que a sociedade internacional do pós-guerra, a partir de uma lógica eminentemente westfaliana, iniciou a construção desse modelo regulatório de Direitos Humanos, do modo como nos chega hoje. Todavia, essa empresa não fora realizada sem conflitos. A guerra fria deu o tom da politização e polarização desse campo. Nesse sentido, Mendez (2004) aponta para o paradoxo de que com o final da guerra fria e, conseqüentemente, o desmantelamento do bloco soviético, pode-se observar a vitória do ideário soviético no que tange a prevalência dos direitos econômicos, sociais e culturais em relação aos direitos civis e políticos. Daí, para o autor, a superficialidade do conceito de indivisibilidade construído ao longo desse breve histórico dos DH na ordem mundial, terminou por relativizar a importância dos direitos políticos em um mundo não mais bipartido por modelos distintos de Estados.

Ademais, acrescenta o autor (2004), que as agendas de direitos humanos pautadas pelo rol de direitos econômicos e sociais são mais propícias para se costurar agendas de cooperação, haja vista a sua pouca conflitualidade, em relação às questões de ordem política e civil. Sendo assim, agendas muito mais palatáveis para condução de modelos programáticos, que facilitam o fazer das diplomacias e, sobretudo, das organizações internacionais na condução da governança mundial.

Essas considerações nos parecem ser a deixa para reafirmar a necessidade metodológica de um olhar cético para o campo dos direitos humanos. Julgamos que pautar o tema protegendo-o com a redoma da isenção de críticas contribui muito pouco para amainar a anarquia do sistema internacional e para desvelar os interesses que regularmente se escondem detrás da defesa dos Direitos Humanos.

---

natural, não é dado, é construído paulatinamente. Assim, as leis surgem para normar comportamentos da vida coletiva.

<sup>5</sup> Construtiva aqui no sentido de que os direitos são construídos dia a dia.

## 1.2 UM OLHAR HISTÓRICO EM PERSPECTIVA *PATH DEPENDENCE* SOBRE AS ORIGENS DOS DIREITOS HUMANOS E AS CONSEQUÊNCIAS PRÁTICAS DESSE ÉLAN

Pensar a formação histórica dos direitos humanos à luz das tradições que o forjam se constitui no segundo degrau desse andaime metodológico o qual tentamos seguir. A compreensão histórica, mais do que mera contextualização, é uma ferramenta útil no que concerne à identificação dos paradoxos, ambiguidades e cumplicidades em torno da temática dos Direitos Humanos nos dias atuais.

Nesse sentido, o amparo da compreensão histórica nos fornece a possibilidade de analisar o campo dos direitos humanos na esfera internacional sob a dimensão do *path dependence*. Essa dimensão, nos termos prescritos por Pierson (2000), está intimamente ligada à compreensão dos processos políticos e sociais sob a égide de dinâmicas de retornos crescentes. Isso significa dizer que, para além da análise do curso da história, dadas escolhas nas esferas sociais e políticas são capazes de gerar contingências que delimitam os resultados a serem esperados, de modos que a probabilidade de eventuais mudanças restará enormemente mitigada.

Essa literatura do *path dependence*, em que pese ter nascido na economia, tem tido muita aceitação nas ciências sociais, sobretudo nos campos da análise histórica comparada e na sociologia da história (PIERSON, 2000; MAHONEY, 2000; MAHONEY et RUESCHEMEYER, 2003, PAGE, 2006). Não sem razão, entendemos que o campo dos Direitos Humanos na esfera internacional é um fenômeno sociopolítico cuja compreensão adequada reivindica análises em termos de *path dependence*.

Em termos práticos, se tomarmos como ponto de referência a evolução das agendas internacionais que engendraram as normas supranacionais de Direitos Humanos que temos até os dias de hoje, adentraremos em uma verdadeira miríade de condicionantes históricas que determinam esse atual estado da arte. Não há como se pensar, por exemplo, na Declaração de Direitos Humanos de 1948 sem levarmos em conta que a mesma fora escrita tendo como pano de fundo a tradição jus filosófica de matriz ocidental, de modo que a concepção de humano lá estatuída responde, sim, aos reclames dessa racionalidade.

Desse modo, não é de se espantar que a demanda por universalismo trazida pela Carta de 1948, algo que também está intrinsecamente ligada à ambição ocidental de se fazer estatuto *erga omnes*, ao longo da segunda metade do século XX e alvorecer do século XXI, foi e tem sido a razão de muitos conflitos na seara dos Direitos Humanos, sobretudo, nos foros intergovernamentais. A tradição ocidental, esse atributo que condiciona a construção histórica da gramática dos Direitos Humanos, é um elemento relevante para nortear o pesquisador no que concerne aos limites e as possibilidades de mudanças normativas que vêm sendo reivindicados por outros atores não ocidentais, algo que, certamente, reflete na maturação de novas correntes teóricas. Esse também é um elemento relevante para se mensurar o quanto os discursos institucionais guardam a sua dimensão meritória no sentido de verdadeiramente zelar pela promoção e garantia dos direitos humanos e o quanto esses mesmos discursos podem ser aproveitados para ganhos políticos de toda ordem, constituindo-se assim em verdadeiros aparatos retóricos de manutenção de *status quo*.

### 1.3 A BUSCA POR UMA SOCIOLOGIA DOS ATORES QUE HABITAM A CONSTELAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

O terceiro andaime metodológico que norteia esse trabalho é a busca por se realizar uma sociologia dos atores envolvidos em torno do campo dos Direitos Humanos na esfera internacional. Hodiernamente, essa é quase uma obrigação que se impõe ao pesquisador que dialoga com temas caros às relações internacionais, sobretudo quando a matriz das suas inquietações de pesquisa estiver expressa em uma perspectiva de *problem building* (COX e SINCLAIR, 1996).

Para esse fito, prestimosas contribuições metodológicas têm sido oferecidas pela escola francesa das relações internacionais, um campo bastante profícuo em suas ambições acadêmicas. Dentre as suas principais contribuições podemos destacar a originalidade das problematizações propostas, o modo de estruturação do pensamento à luz das novas dinâmicas que passam a compor a política contemporânea, bem como o engajamento aos ideários de solidarismo e respeito às alteridades (MILANI, 2010).

Se outrora coube a Aron (2002) inaugurar o campo das preocupações sociológicas nas Relações Internacionais, algo que o fez estando vinculado à escola da *Real Politics*, ao longo dos últimos trinta anos, novos expoentes oriundos de distintas áreas das ciências sociais passaram a compor um rico quadro de autores preocupados com as novas configurações do cenário mundo. Nesse sentido, a interdisciplinaridade tem dado o tom dessa nova Escola que se funda, donde os Direitos Humanos tem sido um objeto recorrente.

Não à toa, a obra “A diplomacia dos Direitos do Homem” da cepa de Bertrand Badie (2002) nos oferece um rico quadro da evolução da gramática dos Direitos Humanos desde os processos de formação do Estado, até os dias de hoje, nesses tempos em que muito se fala de fragmentação dessas estruturas políticas outrora únicas protagonistas do jogo do internacional. Badie (2002) problematiza o poder secular das diplomacias quando em face das grandes questões trazidas pelas questões concernentes ao humano ao longo da história. Como se comportaram no passado (e, sobretudo, como se comportam hoje) as diplomacias dos Estados quando diante dos constrangimentos impostos por uma regulação transnacional que busca disciplinar o humano? Essa simples problemática é capaz de lançar múltiplas outras inquietações e, conseqüentemente, novas agendas de pesquisa para animar este campo ainda em construção.

Marie-Claude Smouts (1998), por sua vez, ao tratar das práticas e teorias da “Nova Escola das Relações Internacionais”, de um modo geral, apresenta as múltiplas inquietações acerca desse novo momento de estudos sobre o internacional, no qual os Direitos Humanos são parte central dessa agenda. Esse é o mote que nos remete a pensar os Direitos Humanos à luz das agências e agendas de cooperação internacional, a fim de refletir que tipos de entrecruzamentos são possíveis entre esse enclave, os atores que a subjazem e a pretensa agenda de governança mundial.

Já Couty e Devin (2001) e Petiteville (2006), ambos muito preocupados com os processos de integração europeia e, principalmente, com a formulação da política externa desse ator *sui generis*, lançam saídas metodológicas muito curiosas para o desenvolvimento dos seus estudos. Os primeiros, ao identificarem a dinâmica do processo de construção da União Europeia a partir dos ânimos que motivaram os atores envolvidos nessa demanda, terminam por realizar uma verdadeira sociologia dos atores. O segundo, por seu turno, perscrutando os passos percorridos em prol de uma política externa, também realiza uma sociologia de atores, sobretudo, quando os

identifica no jogo de formulação e execução das múltiplas diplomacias, dentre elas, a diplomacia cooperante para os direitos humanos.

Por fim, ainda no âmbito da sociologia dos atores, seminal é a obra “Sociologia das Relações Internacionais” também da cepa de Giullaume Devin (2002, 2009). Nela, o autor estabelece quais seriam as variáveis relevantes para um fazer sociológico desse campo tão profícuo e inquietante. Assim, identificar as variáveis e os desafios (os atores, a noção de potência, a determinação dos objetivos internacionais), bem como, os instrumentos e as técnicas (a diplomacia, o recurso da força, os recursos do direito) compõe o quadro lógico de uma arena ainda a ser percorrida. Desse modo, percebe-se que a sociologia dos atores é um dos itens de uma agenda de pesquisas ambiciosa nos seus objetos, donde os direitos humanos muito têm a acrescentar.

#### 1.4 A BUSCA PELA COMPREENSÃO DO CAMPO DOS DIREITOS HUMANOS NA SUA DIMENSÃO MULTIESCALAR

Esse outro andaime muito propenso a enriquecer as perspectivas metodológicas do campo dos Direitos Humanos é uma derivação da sociologia dos atores, algo que fizemos um esforço por trazer a este trabalho, ao que pese nem sempre conseguir. Na verdade, trata-se de um exercício intelectual de busca da consubstanciação da sociologia dos atores por meio de uma radicalização desse fazer sociológico até as suas últimas consequências. Isso parece ser exequível quando tomamos emprestada a noção de escalas oriunda da geografia, mas que na prática da pesquisa, em si, esbarramos com percalços.

Esse é na verdade um aperfeiçoamento metodológico no que se refere à busca de níveis de análise para a explicação de determinadas temáticas nas ciências sociais. No campo das Relações Internacionais, por exemplo, antigo é o debate acerca de qual é o local em que as relações internacionais acontecem e o porquê. Esses debates estão intimamente ligados aos estudos acerca dos seus níveis de análise e a tensão entre perspectivas focadas na estrutura (o Estado, a Guerra, as Organizações Internacionais) e as perspectivas focadas nos atores sociais<sup>6</sup> (SJOBORG, 2008).

---

<sup>6</sup> O clássico embate ator versus estrutura.

Todavia, ao que pese a relevância dos estudos focados em níveis de análise, há de se notar que na política internacional contemporânea, os entrecruzamentos dessas perspectivas, por certo, criam espaços extremamente complexificados. Neles, abordagens dessa natureza, individualmente, já não mais respondem a totalidade das questões que se colocam.

É justamente, a partir dessa perspectiva de incompletude que alguns autores tais como Sjoberg (2008), Ribeiro e Milani (2009), Milani (2012) vêm, paulatinamente, adotando o conceito de escalas oriundo da geografia, com o fito de criar ambientes analíticos mais capazes de responder a demandas da política internacional contemporânea. Assim, as escalas da geografia integram, ao mesmo tempo, propriedades físicas e sociais de interação política, devendo ser consideradas como andaimes territoriais complexos e socialmente contestados para os quais convergem formas múltiplas de organização territorial (BRENNER, 1998).

Ora, a partir desse entendimento, podemos considerar que o campo do direito internacional dos Direitos Humanos invoca para si, dia após dia, a natureza escalar para o entendimento das suas dimensões de análise. Por essa razão, somos levados a acreditar que estudos que ambicionem a compreensão desse campo na inteireza do que nos é colocado na contemporaneidade não devem perder de vista a sua dimensão multiescalar. Este é um terreno onde congloba a interação de atores, as perspectivas institucionais (de Estado, de ONGs, de empresas, de movimentos, etc.), passando pelo crivo de uma governança global que se constrói no cotidiano do internacional.

Assim, não nos é mais possível pensar na ordem estatal e, quiçá, na ordem interestatal como portadoras do monopólio da emissão de normas para a regulação do internacional. Nos tempos atuais, sobretudo no âmbito dos Direitos Humanos, há uma polifonia de vozes que, dentro dos seus limites de legitimidade e cogência, impõe ao ambiente internacional as suas regulações. Não sem razão, as cláusulas de condicionalidade nas agendas da cooperação, ao que pesem serem criticadas pelos países do Sul, são sequeentemente acatadas por esses, sobretudo os mais frágeis, no afã de não perderem os recursos doados pelas agências de cooperação. A emergência da chamada cooperação Sul-Sul, que não carrega em seus projetos tais tipos de condicionalidades, tende a perturbar esse jogo entre modelos de cooperação para desenvolvimento que são distintos.

## 1.5 DIREITOS HUMANOS NA SUA DIMENSÃO AVATAR DA DUPLA PROMESSA: MULTILATERAL, MULTICULTURAL E COSMOPOLITA

O último andaime metodológico que nos esforçamos por materializar, mais do que método em si, concerne a uma preocupação de como direcionar a pesquisa no campo dos Direitos Humanos tendo em vista a consecução de ideários meritórios capazes de perseguir a paz e a tolerância entre todos os povos do planeta. Nesse sentido, no campo do internacional, a promessa idealista contemporânea aposta nos Direitos Humanos como elemento portador de uma energia avatar capaz de plasmar, a partir de si, três, ou mais, ideários mestres para um mundo menos anárquico.

Desse modo, as demandas por um mundo multilateral, multicultural e cosmopolita são transversais ao respeito, à proteção e à garantia dos Direitos Humanos. No mundo da contemporaneidade não há como se pensar essas três categorias sem levarmos em conta os avanços alcançados a partir da evolução dessa gramática no pós-1945. Essas são categorias que se confundem com a noção de respeito aos Direitos Humanos em escala transnacional.

O multilateralismo é o termo utilizado para expressar as características de uma ordem mundial pautada no concerto coletivo entre Estados, fugindo-se assim da antiga diplomacia do sigilo e do equilíbrio de forças (SMOUTS, 2006; BADIE, 2009). Desse modo, ao que pese para alguns autores ser essa uma construção eivada de ambiguidades e de adaptações muito propensas a beneficiar os Estados mais poderosos, nele é quase impossível se refutar a tese de que os Direitos Humanos que temos hoje é fruto da construção multilateral que se erigiu no pós-1945 (BADIE, 2009). Com todos os seus acertos e enganos, esse padrão de comportamento dos Estados na esfera pública internacional foi pródigo no que concerne ao fortalecimento da ideia de um direito internacional público dos Direitos Humanos, principalmente em termos de legislação internacional, construção de regimes de proteção e, sobretudo, articulações de atores para um determinado fim.

A ideia de multiculturalismo muito presente nas confabulações teóricas de Taylor (1994) nos remete a constatação de que as políticas multiculturais guardam em si a demanda por reconhecimento dos sujeitos, donde os grupos vulnerabilizados, via de regra, agredidos nos seus humanos direitos carecem de reconhecimento para gozar da identidade. Identidade aqui é

compreendida em termos de como as pessoas entendem quem elas são e os respectivos fundamentos que definem suas características como seres humanos diante de outros humanos. Nesse sentido, a nossa identidade é parcialmente formada pelo reconhecimento (*recognition*) ou pela falta dele (*non recognition* ou *misrecognition*), de modo que o não reconhecimento pode causar danos à autoimagem do indivíduo, constituindo-se em fator de opressão, de exclusão e de desigualdade.

Por fim, a noção de cosmopolitismo que nos chega aos dias de hoje, ao mesmo tempo em que decorre da fleuma universalista ocidental, é, também, um passo meritório da humanidade no sentido de preservação e proteção da dignidade da pessoa humana. Oriundo do direito das gentes<sup>7</sup>, essa ideia nos chega, sobretudo, através dos escritos de Kant (2005, 2006) e, conseqüentemente, a sua crítica. É a partir dos ideários e das estratégias prescritas por este autor, sobretudo no que se refere à hipótese de paz democrática, que o projeto de paz política fundado ao longo do século XX será construído. Não à toa que o projeto Wilsoniano de institucionalização da Liga das Nações, bem como o próprio modelo de Nações Unidas em voga até os dias de hoje (mormente no que tange à Assembleia Geral) lhe sejam reconhecidamente tributários.

Diante desse quadro esboçado, acreditamos que pesquisas no campo do direito internacional dos Direitos Humanos pautadas nessas três noções muito têm a contribuir para a evolução e fortalecimento do campo, tanto do ponto de vista teórico, como da sua construção prática cotidiana. As pesquisas nas ciências sociais podem e devem, sim, influenciar e fortalecer a prática.

---

<sup>7</sup> A origem do direito das gentes descende do *jus gentium* romano, qual seja, o direito comum a todas as gentes, todos os homens. Bem mais à frente, já na era moderna, a célebre obra de Vattel (2004) definirá o direito das gentes como “a ciência do direito que tem lugar ente Nações ou Estados, assim como as obrigações correspondentes a esse direito”, assim, o sentido que o termo ganha em Vattel, para além de um direito comum a todas as gentes, é, também, o modo como deve ser dada as relações entre Estados. Tempos depois, Bentham alcunhará essa noção estatuída por Vattel não mais como direito das gentes e sim como direito internacional. Acreditamos que nos dias de hoje, o cosmopolitismo guarde essa dupla carga genética, de um lado, a noção de direito comum a todos, de outro, um direito que deve ser guardado pelo aparato regulatório internacional, quiçá, transnacional.

#

Feitas essas considerações iniciais, cumpre agora informar a disposição dos capítulos e os seus respectivos temas propostos. Nesse primeiro capítulo, a introdução ao objeto e às problemáticas que fundamentaram a pesquisa, apresentamos os andaimes metodológicos que foram perseguidos para a contemplação do objeto.

No segundo capítulo, por sua vez, trataremos da evolução histórica dos Direitos Humanos a partir de motes fundadores que paulatinamente foram construindo opiniões e regulações em favor do humano, conjunto de trajetórias que terminaram por engendrar um estatuto universal para os povos do planeta nos meados do século XX. Aqui aderimos ao argumento de Bobbio (1992) no que se refere a considerar a dimensão histórica dos Direitos Humanos. Assim, para esse autor, muito mais que direitos fundamentais, os Direitos Humanos são direitos históricos, sendo vinculados a circunstâncias específicas, se constituindo desse modo em construções graduais e paulatinas.

No terceiro capítulo, por sua vez, trataremos da diplomacia dos Direitos Humanos, propriamente dita, desde o processo de criação desse campo, chegando, finalmente, ao atual estado da arte. Aqui, interessa-nos pensar os paradoxos, as ambiguidades e, sobretudo, os usos instrumentais da gramática dos Direitos Humanos em favor da política de Estados e comunidades políticas.

No quarto capítulo, centrar-nos-emos na agenda dos Direitos Humanos da União Europeia para dentro e fora de si. Ao realizar esse exercício, buscaremos revisar o processo de integração europeia à luz dos Direitos Humanos e de como os discursos e as práticas em torno desse campo foram capazes de forjar uma ação externa que por vezes se aproxima e se distancia da ação doméstica.

O quinto capítulo centra-se finalmente no diálogo birregional proposto pela União Europeia para a América Latina em matéria de Direitos Humanos, ou seja, analisamos o lugar da diplomacia de Direitos da UE para essa região. Aqui, realizamos a nossa pesquisa empírica, algo que o faremos a partir de quatro investidas fotográficas, quais sejam: o diálogo da UE dos Direitos Humanos junto a América Central, ao México, à América Andina e, por fim, ao Brasil.

Por fim, no sexto capítulo, as nossas considerações finais, momento em que elencaremos algumas reflexões que a pesquisa nos suscitou, mas dada a abrangência do tema não puderam ser contempladas. Nesse sentido, apontaremos agendas de pesquisa futuras, a fim de continuarmos os debates nessa temática.

## 2 DIREITOS HUMANOS, A GRAMÁTICA DE MÚLTIPLAS VERSÕES

Os Direitos Humanos, tal como nos chegam aos dias de hoje, inegavelmente, são uma construção retórica do Ocidente e, deste modo, uma construção europeia em sua origem e natureza. Em que pese ter cabido aos Estados Unidos (EUA) da América o papel de porta-estandarte dessa bandeira, moram na construção da aventura europeia os fundamentos desse castelo prático-discursivo e político de pretensões gramaticais.

Fruto de bricolagens<sup>8</sup> paulatinamente construídas ao longo da história ocidental, essa gramática encontrou na metade do século XX a oportunidade de se erigir em estatuto geral para todos os povos do planeta. Foi justamente nesse momento, com a descolonização e a universalização do modelo de Estado nacional, que ela encontrou as condições de se materializar em um conjunto de regras mais ou menos sistematizadas que deveriam ser perseguidas pelos velhos e novos Estados nacionais, não mais atores exclusivos da sociedade internacional<sup>9</sup>.

Esse derradeiro suspiro europeu, editado em um momento cuja ordem deixara de ser exclusivamente europeia, tem sido o mote de boa parte da redenção e da desgraça da vida na sociedade internacional contemporânea. Essa gramática que foi e tem sido capaz de oportunizar uma verdadeira virada epistemológica daquelas que, ao longo dos séculos XVIII, XIX e início do século XX, ocupavam a condição de potências militares e que, hoje, se automeiam potências

---

<sup>8</sup> Bricolagens aqui entendidas no sentido de “arranjos”, construções intelectuais e políticas que se adéquam às necessidades dos fatos. Esse é um termo oriundo do verbo francês “bricoler” que significa fazer uso criativo e inventivo de todos os materiais que estão à mão. Esse termo foi utilizado com frequência pelo filósofo francês Jean Braudillard, sobretudo, em sua obra “Simulacro e Simulação” (1991) se referindo aos processos contemporâneos de construção ou criação em que tudo ocorre a partir de uma gama diversificada de coisas que estão disponíveis no mundo, ou seja, um movimento em que na realidade nada se cria.

<sup>9</sup> Segundo o dicionário de relações internacionais da cepa de Smouts (2006) o verbete Sociedade, também denominado por sociedade anárquica ou sociedade de Estados tem sua origem atrelada a escola inglesa das relações internacionais, um conceito oriundo da tradição inaugurada por Hugo Grocius que, em plena guerra dos trinta anos, advogava a tese de um direito das gentes arbitrado pelos Estados. Nesse sentido, segundo a lexicográfica, tanto Adam Watson como Hedley Bull defendem a noção de que por serem os Estados portadores de soberania, mais do que um sistema, formam uma verdadeira sociedade internacional, algo que é gerido a partir do diálogo, de regras comuns, bem como, instituições.

normativas<sup>10</sup> é a matriz de todas as esperanças, conflitos, inadequações, ambiguidades e contradições no plano das relações internacionais.

Parte integrante da retórica ocidental com ambições universalistas, o construto dos Direitos Humanos guarda em si a dupla face de Janus. De um lado, a fleuma civilizatória do Ocidente desejoso por homogeneização de comportamentos e valores (último réquiem para a esperança de um mundo Wilsoniano), de outro, o tiro pela culatra, em um mundo composto por particularismos indóceis, em que Sul e Oriente, cada vez mais emancipados, parecem não conseguir conjugar os mesmos tempos verbais desse novo livro de regras contemporâneas. Ora pelo estranhamento cultural, ora pelas condicionalidades contraditoriamente impostas pelos principais redatores dessa gramática, Sul e Oriente são, ao mesmo tempo e de modo aleatório ou arbitrário, os algozes e as vítimas, dignos de todos os rigores e de todas as ajudas, peças do tabuleiro do sistema internacional que, por natureza, é composto por distintos atores, identidades, interesses, discursos e comportamentos. A arbitrariedade diz respeito, como veremos, ao uso seletivo da gramática dos Direitos Humanos na condenação de práticas de violação cometidas sempre por alguns Estados do Sul e do Oriente, mas não de todos, e nunca de potências ocidentais ou aliados estratégicos do Ocidente.

Em um cenário internacional eivado de conflitos e guerras, o mundo contemporâneo parece sofrer, como diria Raymond Aron (2002) em “Paz e Guerra entre as Nações”, de uma patologia social, donde o construto dos Direitos Humanos, ao mesmo tempo em que figura como bálsamo desse estado patológico, é, também, matriz de novas conflitualidades lançadas pelo jogo de interesses disputado pelos atores do sistema. Essa gramática pela qual se expressa o clamor ocidental pela titularidade do estatuto civilizatório (ou civilizador), ao mesmo tempo em que criou bases normativas e comportamentais de como deve ser o trato em relação ao humano (seu ser, seu comportamento, sua ética), tomando por base os padrões mínimos do que compõe a noção de dignidade da pessoa humana, tem sido capaz, também, de justificar condutas menos meritórias, tais como intervenções, invasões, condicionalidades e, até mesmo, guerras justificadas com base na defesa da democracia e dos direitos. Paradoxalmente, essa promessa civilizatória,

---

<sup>10</sup> Potência normativa é justamente uma construção discursiva que tem sido utilizada por intelectuais da União Europeia com o fito de justificar outro modo de exercício da sua potestade, outrora pela força (algo que atualmente cabe aos EUA), hodiernamente, pela norma internacional, norma, esta, que deve ser exercida à luz da ética.

ainda que meritória do ponto de vista filosófico e abstrato, é portadora de contradições próprias do mundo social e econômico, comportando usos e abusos, boas práticas e consequências desastrosas, enfim, um campo de análise profundamente rico e antitético, em que pese a natureza aparentemente consensual de sua evolução conceitual.

O que quer, o que pode, o que fez e o que fará essa gramática de capa dura está estreitamente ligado aos atores que a constroem e a conjugam, mas também a instrumentalizam segundo os seus interesses estratégicos. Os discursos e as práticas estão, todos, imbricados em interesses, valores e representações sociais desses múltiplos atores que compõem a cena internacional. Se outrora coube aos Estados forjá-la dentro dos seus limites (e a bem da verdade, o fizeram com certa lentidão), nos pós-guerra, foram constrangidos também por acordos internacionais, pactos globais e regionais, redes de ativistas e organizações não governamentais a comporem uma versão internacionalizada desse construto. Aos outros atores do sistema, por sua vez, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, coube, tão somente, a apropriação, a difusão, a ampliação e a defesa dessa gramática agora internacionalizada. As defesas dos direitos humanos foram, muitas das vezes, conflitantes com os interesses dos próprios Estados, todavia, não se pode negar, foram estes os seus gramáticos fundadores.

No presente capítulo, à luz de uma sociologia das relações internacionais, de uma filosofia da história e de uma tentativa de olhar escalar sobre a influência dos atores do campo internacional dos direitos humanos, buscaremos refletir acerca dos principais fundamentos filosóficos que forjaram esse construto. Vale ressaltar que essa é uma versão... e como toda versão, comporta ausências, imperfeições, defeitos, escolhas do intérprete, quiçá, licenças poéticas do hermeneuta face as complexidades da gramática que ao seus olhos se apresenta. E como no princípio, tudo era o verbo, iniciemos a conjugação...

## 2.1 O OCIDENTE E ALGUMAS DAS FUNDAÇÕES QUE NOS CONDUZIRAM A MORFOLOGIA GRAMATICAL DOS DIREITOS HUMANOS DO SÉCULO XX, UM DIÁLOGO ENTRE A GRANDEZA E A MISÉRIA OCIDENTAL

A noção de direitos humanos, tal como nos chega hodiernamente, é fruto de um verdadeiro complexo cultural e político forjado a partir de distintos elementos históricos, filosóficos, sociológicos e estratégicos. Essa construção, à qual atribuímos a categoria de gramática<sup>11</sup>, ganhou tal moldura, justamente, pela sua amplitude e complexidade cultural e filosófica, muita das vezes contraditórias e ambíguas, mas que, todavia, foi capaz de engendrar uma construção regulatória mínima em prol da manutenção da dignidade humana, ainda que alguns dos seus mitos fundadores, em si, não tivessem esse fito.

Não sem razão, Bobbio (2004) na sua na “Era dos Direitos” pensa os Direitos Humanos, tal como nos chega aos dias de hoje, como sendo o resultado de uma grande construção histórica, na qual, os avanços e retrocessos são tributários das circunstâncias históricas vivenciadas que terminaram por reverberar em lutas, reflexões e conquistas. Para esse autor, a tese que explica a gênese desses direitos parte de uma noção construtivista pela qual o nascimento de novos direitos se dá a partir de movimentos graduais, sendo que não nasceram de uma vez e, tão pouco, de uma vez por todas.

É justamente a partir dessa noção bobbiana que nos filiamos à tese de que o ocidente com alguns dos seus “ismos”, ao reivindicar para os homens (e nem sempre para os humanos...) a centralidade existencial da vida terrena, ajudou a compor os elementos dessa gramática, ora pela afirmação das igualdades, forjando assim a teia das solidariedades, ora pela demarcação das diferenças entre os próprios humanos, criando demandas de reconhecimento e rupturas sociais que foram traduzidas, muitas vezes, em perversidades e um completo desconhecimento do outro.

---

<sup>11</sup> Segundo o Aurélio (1988), o verbete “gramática” comporta três sentidos, quais sejam: 1. Estudo dos fatos da linguagem, falada e escrita, e das leis naturais que a regulam. 2. Livro onde se expõe as regras da linguagem. 3. Exemplar de um desses livros; Neste trabalho, utilizamos bastante o termo gramática (a bem da verdade, por vezes de modo insistente) justamente para dar ao leitor a justa dimensão do objeto, seja no que concerne a sua extensão histórico cultural, seja pela condição normativa e principiológica que a terminologia confere aos Direitos Humanos, condição essa que vem sendo construída, sobretudo a partir do pós-guerra.

A fim de produzir uma reflexão acerca da construção histórica da gramática dos Direitos Humanos, buscaremos refletir como a evolução de algumas fundações relevantes para a formação do ocidente foi de fundamental importância para a noção de Direitos Humanos que hoje conhecemos. Se algumas dessas fundações tais como o humanismo, o universalismo, o cosmopolitismo e o constitucionalismo guardam em si o garbo da grandeza ocidental, outras, como o colonialismo e o totalitarismo, por sua vez, carregam o ônus de representar a miséria do Ocidente na sua mais alta dimensão, sobretudo, quando se projetou e se impôs a partir da força.

Nesses termos, o ocidente europeu e pan-americano produziu para si e, sobretudo para os demais, uma série de padrões “civilizatórios”, em que os direitos humanos são parte integrante e construto contemporâneo fundamental. É justamente a partir desses mitos fundadores que essa gramática será maturada desde o pensamento grego (muitas vezes recuperado e, por que não dizer, instrumentalizado...) até os nossos dias.

Obviamente que não é no espaço dessa tese que conseguiremos reaver toda essa genealogia morfológica; todavia, para fins de contextualização, buscaremos, brevemente, tecer algumas considerações acerca dessas fundações e, a partir delas, pensar os avatares que passam a nortear essa gramática a partir do século XX e alvorecer do século XXI. Tais considerações se devem ao fato de que nessas fundações reside grande parte das ambiguidades, contradições, tensões e cumplicidades que acompanham a construção política, prática e retórica dessa gramática na contemporaneidade.

No presente item, buscaremos refletir os alcances dos humanismos, dos universalismos, dos cosmopolitismos e dos constitucionalismos de matriz ocidental, a fim de pensarmos na fundação da Europa enquanto uma ideia que se exporta para o mundo. Em que pese os traços meritórios desse ocidente que buscou se legitimar pela ideia em torno do humano, no íntimo, tal construção em nenhum momento renunciou o seu caráter autocrático, a sua necessidade de se impor para os outros.

### 2.1.1 O humanismo ocidental (ou os múltiplos humanismos do Ocidente)

O humanismo, enquanto proposta prático-investigativa voltada para a consolidação da centralidade humana no âmbito da vida terrena tem sido peça fundamental na construção do sentido de dignidade da pessoa humana. Desse modo, os vários humanismos que tomaram corpo ao longo da história do ocidente contribuíram para a formação deste conceito tal como nos chega aos dias de hoje, razão pela qual, talvez, esse venha a ser a mais antiga das fundações anunciadas e, ao mesmo tempo, a mais extensa em termos de construção intelectual<sup>12</sup>.

Dentre os tantos significados da palavra humanismo, aponta Nogare (2006) que três acepções são as mais corriqueiras, contemplando, assim, a diversidade de sentidos que o termo abarca, sobretudo nas ciências sociais e humanas, quais sejam:

- a) o humanismo histórico literário, que remonta aos clássicos greco-romanos localizados entre os séculos XIII e XVIII;
- b) o humanismo especulativo-filosófico, preocupado com a origem, a natureza e o destino do homem. É justamente nesse terreno do conhecimento que se encontram diversas correntes e autores da filosofia ocidental, todos muito preocupados em estabelecer uma doutrina que atribui ao homem algo de característico, de particular em relação aos outros seres do universo;
- c) o humanismo de caráter ético-sociológico, no qual a noção de humanismo busca consubstanciar-se em realidade, costume e convivência social. Por essa noção, o humanismo teórico reivindica a *práxis*, exigindo para a condição humana o protagonismo social, ou seja, o homem enquanto fim, nunca enquanto meio.

---

<sup>12</sup> O que seria do ocidente sem as suas versões do humanismo? A experiência da Península Ibérica é, talvez, a maior expressão do entrecruzamento de modelos humanistas que forjaram o ocidente. A convivência entre muçulmanos, judeus e cristãos muito contribuiu para o desenrolar desse humanismo. Todos os três, ao seu modo, são etnocêntricos, monoteísmos e negam o Outro (o Outro pagão, animista, ligado ao pluralismo divino, relacionado com as forças da natureza, etc). Embora reconheçamos essa origem mais abrangente do humanismo, para efeito desse trabalho, centrar-nos-emos no humanismo cristão.

Nesse sentido, tanto o humanismo especulativo-filosófico como o humanismo de caráter ético-sociológico guardam, em si, distintas e consideráveis contribuições para a formação e formulação dessa gramática dos Direitos Humanos. Se no primeiro podemos observar o manancial de construções teóricas e retóricas erguidas pelo ocidente em torno de conceitos-chave, tais como pessoa humana, dignidade, direitos fundamentais, dentre tantos outros, no segundo, por sua vez, essas construções teóricas e retóricas (na sua maioria, ocidentais) foram capazes de ganhar feição real a partir da ação política dos atores que compõem a cena, algo que o fizeram a partir de mediações, reivindicações, contestações e lutas.

Um olhar retrospectivo da formulação do humanismo especulativo-filosófico, por certo, nos lança ao mundo grego, sobretudo entre os sofistas<sup>13</sup> e os socráticos, em que pesem suas distinções ideológicas. É justamente a partir das preocupações exaradas por esses dois grupos de filósofos do pensamento grego que se inaugura o humanismo grego e, conseqüentemente, o humanismo ocidental. É nesse momento histórico do pensamento ocidental que os gregos anunciam a sua primeira virada epistemológica, qual seja, a interseção entre o universo e o homem, momento em que o homem é elevado à condição de elemento central, a “medida de todas as coisas”<sup>14</sup>, (HELFERICH, 2006; NOGARE, 2008; CHEVALLIER, 1979).

Nos sofistas, podemos perceber um nítido investimento no homem do ponto de vista prático, sobretudo quanto aos seus problemas mais emergenciais em um contexto de liberdade democrática, em que as questões de ordem política, moral, ética e estética terminaram por orientar o papel dos pensadores no sentido de educar as elites pagantes para o uso da retórica (OLIVEIRA, 2006; NOGARE, 2008; HELFERICH, 2006). Sócrates e os socráticos<sup>15</sup>, por sua

---

<sup>13</sup> Muito embora ao longo da história da filosofia os sofistas sejam acusados de falsos senhores do conhecimento, inegável é a contribuição desses pensadores quanto à centralidade dos problemas humanos nas suas considerações. Jaeger, na sua *Paidéia*, por exemplo, os anuncia como os fundadores do primeiro humanismo da história ocidental, na medida em que são eles os fundadores da ciência da “*Paidéia*”, ou seja, da ciência da educação (Jaeger, 2010).

<sup>14</sup> Referência à “Sentença do homem-medida” da cepta do sofista Protógoras de Abdera: “O homem é a medida de todas as coisas, daquelas que são, por que/ como são; daqueles que não são, por que/como não são” (Helferich, 2006, p.15). Essa sentença, para além de conter a centralidade do homem enquanto medida de todas as coisas, o reconhece, também, como ser plural que comporta o contraditório, as diferenças culturais, a alteridade. Encontram-se nessa sentença as bases para o relativismo filosófico, tanto do ponto de vista do conhecimento humano, como em relação à ação humana.

<sup>15</sup> Dentre os Socráticos podemos citar Platão, Aristóteles, bem como os ditos socráticos menores, tais como Euclides de Megara que fundará a Escola Megárica, Fédon que fundará a Escola Eliaca e Aristipe de Cirene que fundará a Escola Heedonista.

vez, foram capazes de pensar e praticar um humanismo mais amplo na medida em que transcenderam a barreira do utilitário e propuseram um profundo conhecimento do homem a partir da racionalidade humana. Nesse sentido, a racionalidade seria o veículo para o exercício do autoconhecimento e, por conseguinte, para a verdadeira sabedoria.

Os romanos, em que pese a extrema assimilação da cultura grega nas suas produções intelectuais, também prestaram singular contribuição na formação do humanismo ocidental, sobretudo no que se referia a sua habilidade na arte de legislar, bem como na arte de criar justificativas jurídicas e retóricas. O direito romano e seus institutos são um legado do qual o ocidente, até os dias de hoje, é e continuará sendo, fatalmente, tributário. Oriundo da escola estoica, por exemplo, a especulação acerca da existência de uma “lei natural” foi capaz de temperar o debate jurídico até tempos recentes da nossa cultura ocidental. Assim, a partir da afirmação da existência de uma lei natural capaz de transcender e justificar a lei humana, Cícero, grande jurista romano, justifica como inadequada a escravidão em Roma, dada a “igualdade” dos homens entre si diante da lei natural. Em que pese esse conceito de “igualdade” nunca ter sido operacionalizado, de fato, na lei romana, esse é, sem dúvida, um olhar humanista exarado por essa sociedade.

Ainda entre a Antiguidade, perpassando pela Idade Média, a Cristandade, por seu turno, foi peça chave na formação histórica do humanismo ocidental. É na figura histórica do Cristo que o ocidente, para além de demarcar o seu calendário, internalizará e construirá em torno dessa figura uma série de valores humanistas (ou não)<sup>16</sup> tomados como padrão ético a ser seguido senão pela humanidade, pelos católicos. O Cristo histórico, aquele que anuncia o cumprimento de uma missão pessoal, qual seja, salvar os homens, propõe a liberdade a partir da emancipação dos sujeitos, tanto pela via subjetiva, como, também, pelo fim das amarras exaradas pelas estruturas sociais. Nesse sentido, o Cristo histórico<sup>17</sup> e religioso, aquele que trata a todos como pessoa, tem no amor o seu preceito fundamental, nisso se funda o seu humanismo, “amar ao próximo como a si mesmo”.

---

<sup>16</sup> O “(ou não)” é colocado no texto a título de ressalva quanto às diferenças entre o Cristo histórico e o Cristo construído pelo pensamento religioso de matriz católica cuja Inquisição, com a mercantilização de indulgências e o dogmatismo inconsequente, construiu algumas de suas grandes máculas anti-humanistas.

<sup>17</sup> Nesse sentido, esse ser nos parece anti-heideggeriano, na medida em que perpassa o seu tempo, sem, contudo, perder a perenidade. Obviamente que, para tal, precisou ele de aparatos ideológicos que o re-contextualizou e ainda busca re-contextualizá-lo ao longo dos tempos. Será ele o mesmo ser histórico?

É justamente esse Cristo que, ao longo da Idade Média, com o auxílio de seus padres e missionários, dialogará com os socráticos (sobretudo com Platão e Aristóteles), ajudando, assim, o Ocidente a erigir mais alguns degraus na formação da sua tradição humanista. Dentre os seus principais hermeneutas, destacam-se Santo Agostinho e Tomás de Aquino. O primeiro, a partir da sua patrística<sup>18</sup>, partindo da premissa de que formular o problema dos homens equivaleria a formular o problema de Deus, erigiu um humanismo pautado no conhecimento do homem pelo homem e para o homem, uma tese teológica amplamente calçada na metafísica platônica. Tomás de Aquino, por seu turno, dialogando mais de perto com Aristóteles, e de certo modo o relendo, funda o seu humanismo a partir da especulação de que o homem é composto de matéria e espírito, ambas formando uma unidade substancial. É, justamente, a partir dessa díade capaz de forjar a unidade do homem (corpo/espírito), que Tomás de Aquino buscará definir o conceito de pessoa como toda substância individual de natureza racional. Segundo Nogare (2008), é justamente, essa conceituação de Tomás de Aquino, tomada emprestada de Boécio, que passou intacta por todos os teólogos e filósofos escolásticos e nos chega até os dias de hoje. Será o mesmo Tomás de Aquino quem recuperará a noção aristotélica de bem comum, tão estreitamente relacionada com a legitimação e a difusão da gramática dos Direitos Humanos.

Indo um pouco mais além na evolução do pensamento humanista, o humanismo renascentista, fenômeno eminentemente italiano que se propaga por toda a Europa da época, marca a grande transição rumo aos humanismos modernos e contemporâneos (NOGARE, 2008; SKINNER, 1996). É nesse alvorecer renascentista que a civilização moderna será constituída a partir da junção de alguns elementos, tais como: a) o olhar marcadamente retrospectivo para os feitos e obras da antiguidade, ou seja, o retorno ao manancial greco-romano e, em alguma medida, criar o novo a partir dessas referências; b) a noção de homem enquanto valor e liberdade, algo que nos remete a uma ruptura em relação ao homem medievo, aquele que estava renegado à condição de coadjuvante em relação aos desígnios de Deus, rumo a um homem terreno, mundano, capaz de mediar aspectos religiosos e não religiosos em prol da concretude da vida e, por fim; c) a acentuada mudança da relação homem-natureza, algo que nos remete aos primórdios da técnica, da busca do homem pelo controle da natureza.

---

<sup>18</sup> Patrísticas são as teorias filosóficas desenvolvidas pelos padres na idade média com o fito de defender pela via racional a fé católica. Nesse sentido, é a busca de argumentos filosóficos cristãos contra as heresias pagãs.

É justamente a partir dessa matriz humanista<sup>19</sup> que ao longo de toda a Idade Moderna<sup>20</sup> será desenvolvido e aperfeiçoado o apuro dos argumentos e das formulações retóricas em torno das limitações do Estado face ao indivíduo, ainda que em tempos de absolutismos baseado na teoria do direito divino. É justamente esse humanismo moderno que cumprirá a missão de ungir os novos direitos que serão conquistados pela burguesia, direitos estes dos quais os movimentos constitucionalistas serão a bandeira de luta. Será ele, também, o elo entre a tradição humanista percorrida até então e os diversos humanismos da contemporaneidade ocidental, tais como o kantismo, o hegelianismo, o marxismo, o existencialismo, o humanismo cristão, dentre tantos outros.

Enfim, serão estes múltiplos e distintos humanismos ocidentais que, face ao ponto de inflexão provocado pela experiência acumulada de duas grandes guerras acompanhadas de um holocausto, alimentarão todo o debate em torno da criação de um estatuto regulatório capaz de coibir abusos na esfera humana, transcendendo as fronteiras nacionais. Esses humanismos, ainda que prevaletentes na condução e redação do marco regulatório, serão, dia após dia, estrangidos a reconhecer ou, pelo menos, a dialogar com outros humanismos oriundos de outros locais. O humanismo ocidental, no alvorecer do século XXI, vê mitigadas as suas pretensões universais. Mas ainda lhe restam os arroubos da certeza...

### **2.1.2 O universalismo**

O universalismo, enquanto modelo de projeção do ocidente, foi capaz de construir discursos que justificaram e justificam, motivaram e motivam a padronização (e a globalização) de usos e

---

<sup>19</sup> Outros humanismos oriundos de outras religiões também formularam as suas versões próprias quanto a esse entrecruzamento entre o indivíduo, Deus e o Estado. O judaísmo e o islã são exemplos clássicos desse formular de versões.

<sup>20</sup> Para maior aprofundamento do tema, recomenda-se a obra de Quentin Skinner (1996) “As fundações do pensamento político moderno”. Nessa obra, o autor, à luz dos escritos havidos desde a renascença até a reforma protestante, desvela as origens do pensamento moderno contextualizando do ponto de vista histórico o poder de mobilização dos debates na vida política da época.

costumes ocidentais ao longo dos últimos cinco séculos. Tais construções retóricas (mas também econômicas, sociais e políticas) modelaram e modelam a ação política dos atores que se autoneameiam matrizes da tradição ocidental. Nesse ponto, o universalismo ocidental, mais do que a expressão de um sentido único, é, isto sim, o resultado de uma construção polissêmica, dotada de distintos sentidos e valores, obedecendo aos interesses e oportunidades dos atores que a manejam.

À primeira vista, o que torna o universalismo ocidental uma das fundações da gramática dos Direitos Humanos seria justamente a pretensão universalista da Declaração Universal dos Direitos Humanos estatuída pelas Nações Unidas em 1948. Ainda que aquela declaração tivesse sido concebida com pretensões de sintetizar os valores do humano em escala planetária (é bem verdade que em um momento cujo multilateralismo ainda se encontrava incipiente), não há como se negar que ela é, mais que nunca, a expressão dos anseios, expectativas e valores eminentemente ocidentais. Ela é o fruto das construções e inflexões humanistas gestadas no seio da história política do ocidente, nos seus temores coletivos, no seu lugar no mundo.

Todavia, mais do que uma expressão normativa cunhada no seio do Direito Internacional, o universalismo (ou os universalismos), é ou são a expressão de uma gramática de poder que vem se construindo desde os processos de colonização do novo mundo, perpassando as tecnologias de dominação imperialistas do século XIX e início do século XX, se remodelando no “breve século XX” e nos chegando até os dias de hoje, donde os Direitos Humanos são parte dessas formulações de poder.

À luz desse argumento, por exemplo, Bourdieu (2003) defende que as relações entre França e Estados Unidos se dão a partir de algo que o autor alcunha por “imperialismo do universal”. Por serem ambos portadores de uma rica tradição política em torno da singularidade das suas democracias e respectivas constituições, desembocando nos valores que engendram a gramática dos Direitos Humanos, ambos, ao menos do ponto de vista retórico e relacional, dia após dia, disputam o monopólio do universal. Essa “disputa” para além de ser dada no âmbito da política, também se expressa nos estilos de vida, nos hábitos cotidianos, tudo em prol da legitimidade do universal, da definição de um melhor parâmetro civilizatório para o mundo.

Aos olhos do autor, ao mesmo tempo em que a França reivindica a sua revolução francesa, enquanto arquétipo universalista que se difundiu pelo mundo (legitimada inclusive por Marx em suas análises), os Estados Unidos, por seu turno, defendem o argumento de que é a matriz da democracia contemporânea, sobretudo, por conta da sua constituição que, embora pluralista, é capaz de defender a unidade do Estado e a integridade dos seus concidadãos e do mundo. Ao considerar a existência dessa disputa, Bourdieu lança luzes acerca da construção e do embate do monopólio sobre o universalismo ocidental forjado pelo mundo europeu e pan-americano<sup>21</sup>, ambos calçados no discurso da defesa dos Direitos Humanos e da democracia.

Lançando uma crítica sob o universalismo europeu e pan-americano, Wallerstein (2007) busca construir um argumento que dê conta do potencial retórico dos discursos e das práticas utilizadas pelos países do Norte, sobretudo de matriz europeia e pan-americana, no que se refere às intervenções perpetradas para além das suas fronteiras nacionais e regionais. Em sendo assim, o autor defende a ideia de que as pretensões universalistas europeia e pan-americana, ao longo dos últimos cinco séculos, desde os processos de descobrimentos ultramarinhos até os dias atuais, são evitados de uma retórica “pseudo” civilizatória, muito mais empenhada em justificar moralmente as intervenções, do que, necessariamente, a busca pela emancipação civilizatória dos territórios objetos de intervenção. Nesse sentido, o mesmo lança uma nítida crítica ao pensamento político contemporâneo, sobretudo de matriz pan-europeia (mais necessariamente, EUA e Grã-Bretanha), no que se refere à fetichização da política a partir da dicotomia entre os arquétipos de “o bem” versus “o mal”. Essa fetichização se expressa em palavras instantâneas tais como “Al Qaeda”, “Iraque”, “globalização”, “terrorismo”, expressões essas que, por serem construções *standard*, geralmente, fruto da mídia, dos analistas políticos e governantes dos Estados hegemônicos, guardam certa miopia para fenômenos um tanto quanto mais complexos do cenário político contemporâneo. Essas construções míopes, por sua vez, são a expressão de como o modo

---

<sup>21</sup> Hodiernamente, essa disputa, sobretudo no plano da filosofia política, é muito bem expressada nas obras de Cusset (2008) e Badie (2009). O primeiro, ao discutir a influência de autores franceses no pensamento norte-americano, lança luzes sobre certo ressentimento francês quanto à descontextualização dos seus clássicos contemporâneos no ambiente acadêmico norte-americano. O segundo, por sua vez, ao propor uma leitura da política internacional, reivindica um modo sociológico de matriz francesa em detrimento de um modelo pragmático de matriz norte-americana.

pretensamente “universal” dos países pan-europeus enxergam a política relativa aos outros (os países do mundo não europeu, ou seja, a população dos países mais pobres).

Indo mais além na sua tese, Wallerstein (2007) defende que na contemporaneidade, três são os principais apelos do universalismo professados pelos representantes desse mundo pan-europeu, quais sejam: a) a promoção da democracia enquanto mote da defesa dos Direitos Humanos; b) o choque de civilizações, no seio do qual vige a crença da superioridade “ocidental” em relação às outras civilizações; c) a verdade científica da inevitabilidade das leis de mercado (algo que nos remete ao fundamentalismo neoliberal).

Aqui, particularmente, nos interessa a problematização dos dois primeiros argumentos, em função do paradoxo de uma defesa da democracia, dos Direitos Humanos e das ambições universalistas dos valores e das conquistas civilizatórias do Ocidente. Quem em sã consciência seria capaz de criticar a necessidade de democracia, de Direitos Humanos e das tantas conquistas civilizatórias do Ocidente?

Essa questão que se coloca para a civilização ocidental transcende a mera digressão filosófica, na medida em que no cenário internacional, esse ambiente socialmente construído pela humanidade, mas sob o protagonismo decisivo dos Estados ocidentais, impera interrogante acerca da legitimidade das intervenções sob o manto das boas intenções. É justamente a partir dessa constatação histórica que tanto Wallerstein (2007) como, em alguma medida Todorov (2003) lançarão um alerta para a sociedade contemporânea quanto aos “mantras” que alimentam as retóricas do poder e as questões de alteridade que forjam as nossas relações sociais.

Ambos, a fim de justificar os seus olhares moralistas para a realidade contemporânea, buscarão, nos debates havidos nos processos de colonização da América, o élan entre os antigos discursos e as reiteradas práticas intervencionistas. Ambos, à luz da crítica ao universalismo europeu, proporão nos seus sistemas humanistas a possibilidade de outro entendimento do universal.

Nesse sentido, Wallerstein (2007), à luz de um olhar retrospectivo para as expansões ultramarinas, recupera o debate havido à época entre dois religiosos católicos espanhóis, ambos com algum poder de influência na coroa espanhola no que se referia ao novo mundo recém-descoberto. Las Casas *versus* Sepúlveda, entre os princípios da não intervenção *versus* a

intervenção civilizatória, respectivamente. Nesse debate, em que Wallerstein nos informa não teria havido um veredito final, o autor nos informa, também, que a história de algum modo tratou de responder a grande questão de fundo, qual seja, “quem tem o direito de intervir, quando e como?”.

Se para Sepúlveda, a sanha espanhola era justificável e louvável na medida em que a colonização se daria para civilizar a barbárie alheia, levando aos silvícolas os valores católicos e, conseqüentemente, dando termo às práticas que violariam os valores universais do cristianismo e protegendo, assim, os inocentes silvícolas do temeroso pecado; Las Casas, por sua vez, ainda que de modo ambíguo e questionável, descaracterizou esses argumentos pelo seu elevado poder de generalização e abstração dos comportamentos tidos como “universais”, bem como pelos danos colaterais maiores dessa sanha civilizatória em face de um mal menor, caso a coroa espanhola optasse pela não intervenção.

Wallerstein (2007) nos informa que, muito embora as teses de Las Casas tivessem contido por algum momento a sanha civilizatória a qualquer custo, sobretudo, ao longo do império de Carlos I da Espanha, as teses de Sepúlveda, por sua vez, foram adotadas pelo seu filho sucessor Felipe, teses essas que compõem os motes retóricos não só daquele período, mas sim de todas as intervenções coloniais e neocoloniais, até a segunda metade do século XX, quando dos processos de descolonização da África e Ásia.

Diante dessa constatação, Wallerstein (2007) lança uma interrogante que costura o seu argumento, qual seja: em tendo a tese de Sepúlveda, finalmente, sucumbido face aos processos de descolonização na segunda metade do século XX, teoricamente, as intervenções estariam banidas do sistema internacional?

O autor argumenta que não, pois seria justamente nesse quesito que reside uma contradição iminente. Sendo esse período de descolonizações marcado pela reafirmação de doutrinas de não intervenção dos Estados soberanos (a exemplo dos princípios de autodeterminação dos povos), em tese, as práticas intervencionistas estariam, finalmente, abolidas do repertório político internacional; todavia, outro construto retórico fora capaz de lançar uma virada linguística na gramática da legitimidade das intervenções, qual seja, a noção universalizada de Direitos

Humanos e de democracia. Portanto, não mais a verve civilizatória seria o mote para as intervenções, mas sim a noção voluntariosa e meritória dos Direitos Humanos, da defesa da democracia, noções essas ora jogadas por aparatos não governamentais (sobretudo as ONGs internacionais), ora como pautas públicas de governos soberanos sequiosos por levar a democracia e os Direitos Humanos para além de suas fronteiras (matéria de política externa dos Estados, sobretudo, os mais influentes no cenário internacional). Esse uso instrumentalizado dos Direitos Humanos e da democracia seria, aos olhos de Wallerstein (2007), justamente, o mote para a releitura e a readequação das teses de Sepúlveda no que se refere ao dever de ingerência<sup>22</sup> dos civilizados diante dos imersos na barbárie.

Contradizendo em alguma medida essa tese, Habermas (2003) defende a legitimidade de práticas intervencionistas, sobretudo quando estas estão apoiadas em discursos normativos focados em uma ordem cosmopolita, em que os Direitos Humanos deveriam ser um estatuto mais relevante que a própria soberania dos Estados. Esse aspecto, segundo o autor, justificaria, por exemplo, o posicionamento dos países europeus e dos Estados Unidos quando da invasão à Iugoslávia com o propósito de cessar a limpeza étnica na Sérvia.

Esse posicionamento habermasiano, ao contrapor o Estado constitucional democrático, fruto da evolução de Westfália, face ao estado de “cidadania mundial” que seria a expressão da supranacionalidade dos Direitos Humanos, faz realçar o embate entre os clássicos da *real politik* quanto à inalienabilidade do Direito de não intervenção em relação ao caráter universal dos Direitos Humanos na ordem internacional. Diante desse embate, não lhe parece, todavia, que o argumento não intervencionista realista (que, diga-se de passagem, é a expressão do Direito internacional clássico) se sustentaria, na medida em que, em nome desse princípio, a história da humanidade já testemunhou um “rastro de sangue”.

Todavia, nesse debate que aqui empreendemos entre Wallerstein (2007) e Habermas (2003), deve ser observado que o primeiro, ao criticar as possibilidades de justificação intervencionista da retórica dos Direitos Humanos e da democracia, não fala sob a defesa dos princípios realistas de

---

<sup>22</sup> Não à toa, a luz das pressões da opinião pública francesa, um grupo de intelectuais fundou a revista *Le droit d'ingérence*, revista esta que, nos informa Wallenstein, mesmo não fazendo referência a Sepúlveda, utilizou-se dos mesmos argumentos seculares de reivindicação de universalismo.

não intervenção das soberanias. Fala, sim, à luz de uma crítica do universalismo europeu e pan-americano, universalismos estes com pretensões colonialistas e imperiais.

Desse modo, o debate que parece estar posto entre esses dois pensadores é justamente entre o “dever de ingerência” (aqui entendido como dever de responsabilidade solidária pelos dramas vivenciados pelo Outro<sup>23</sup>) *versus* as condicionalidades que se constroem em decorrência desse “dever de ingerência”. Há no ato de ingerência um duplo exercício, de um lado, o ato de se responsabilizar, de outro, a expressão de um poder, algo que contumazmente representa o beneficiamento capitalista dos países mais ricos em relação aos mais pobres. Em certa medida, o que está colocado nas ponderações de Wallerstein (2007), muito mais do que a mera crítica aos Direitos Humanos e, por tabela, às democracias, é o modo como se repartem os proveitos em torno do desenvolvimento dessas noções. Não se trata de negar a existência de dramas diários vivenciados por massas de indivíduos que se encontram sob a égide de governos autocráticos e leis anti-humanistas, mas sim de refletir como os atores do sistema internacional, quando diante desses contextos abjetos, desenham suas intervenções (ou ajudas), sobretudo no que se refere aos seus ganhos políticos e econômicos, ganhos estes, como bem sabemos, consubstanciados no teor das condicionalidades impostas.

Nesse sentido, acreditamos que, em alguma medida, exista uma convergência entre as noções de universalismo reivindicadas por esses pensadores. Enquanto o primeiro sugere um universalismo universal, o outro, por sua vez, reivindica uma melhor compreensão do universalismo, à luz dos motes cosmopolitas.

Wallerstein	Habermas
Os Direitos Humanos e a democracia enquanto novas matrizes universalistas, intervencionistas do sistema-mundo;	Os Direitos Humanos e a democracia cosmopolita enquanto matrizes plenamente justificáveis do intervencionismo;
Se Wallerstein reivindica um “universalismo verdadeiramente universal” não abrindo mão dessa modernidade, todavia a crítica; Habermas, por sua vez, reivindica uma melhor compreensão do universalismo e um <i>aggiornamento</i> da modernidade.	

Quadro 1: O Universalismo de Wallerstein e de Habermas  
Fonte: Elaboração própria

<sup>23</sup> O Outro visto como um dos nossos e não como um estranho.

Acreditamos que a síntese da congruência dessas duas noções de um universalismo mais ampliado e, assim, mais universal, seja expressa, justamente, em Todorov (2003), na sua versão acerca da conquista da América. Essa versão, talvez, seja o elo entre um Habermas cosmopolita e um Wallerstein preocupado com os movimentos de construção do sistema-mundo contemporâneo.

Na tentativa de enfrentar o tema da alteridade (a relação do “eu” com o “outro”), Todorov (2003) empreenderá uma releitura do fato histórico da descoberta e conquista da América, por ser este um fato exemplar de como as relações de alteridade se deram na formação da matriz ocidental contemporânea. Nesse sentido, o autor, desde já, admite que o que lhe move, muito mais que o interesse de historiador, é o interesse de um moralista, razão pela qual a sua exegese não poderia perder o sentido tropológico (moral).

Segundo o mesmo, a conquista da América seria caso exemplar para tratar do tema: primeiro, a descoberta da América seria, talvez, o encontro mais inusitado da história contemporânea (mais, inclusive do que a ida do homem à Lua); segundo, neste encontro havido no século XVI se testemunharia o maior genocídio da história da humanidade; e terceiro, a leitura desse evento guarda uma causalidade direta com a nossa identidade presente, uma vez que, aos olhos de Todorov (2003, p.7), “somos todos descendentes diretos de Colombo, é nele que começa a nossa genealogia”.

Dessa empresa colonizadora que resultou na conquista da América, Todorov (2003) parece, a todo tempo, nos causar a reflexão quanto ao nosso modo ocidental de ignorar o outro face às nossas ideologias, demandas e crenças. Tal como os espanhóis que no século XVI se esmeraram em descobrir, conquistar, amar, compreender, tomar e destruir, as pretensões universais do mundo ocidental<sup>24</sup>, de um modo geral, a partir de então até os dias de hoje, se especializaram e se aperfeiçoaram no mesmo sentido, razão que torna O Ocidente tributário de um espólio moral face aos outros (os povos colonizados).

Nesse sentido, o universalismo proposto por Todorov (2003) sugere que tomemos o exemplo da descoberta da América e nos recordemos, dia após dia, das eventuais consequências que a

---

<sup>24</sup> De quem a Europa ocidental e os Estados Unidos são os principais representantes.

humanidade, mais uma vez, poderá amargar caso não se esmere em conseguir descobrir o outro. Esse universalismo, na verdade, reivindica um humanismo pautado na alteridade, em pretensões civilizatórias não mais norteadas em termos de relações entre colonizador - colonizado, seja pelo discurso de que o outro é um igual e, como tal, possui os mesmos direitos, sendo, portanto, passível de assimilar os valores do colonizador (postura assimilacionista), seja pelo discurso da diferença, logo expressos em termos de superioridade/inferioridade, donde o colonizado ocupa, na maioria das vezes, o segundo arquétipo. Esse humanismo universal é, pois, a expressão de um desejo multicultural e multilateral, donde a gramática dos Direitos Humanos, dia após dia, reivindica essa condição.

### **2.1.3 Cosmopolitismo (o espólio do direito das gentes)**

Pretensão de se fazer lei comum a toda população humana, a ideia de cosmopolitismo nos dias de hoje, ao mesmo tempo em que decorre da fleuma universalista ocidental, é, também, um passo meritório da humanidade no sentido de preservação e proteção da dignidade da pessoa humana. Nela reside a empáfia e, por vezes, a ingenuidade do mundo ocidental em prescrever para os distintos povos do planeta um conceito regulatório matriz a ser anuído por todos os povos e culturas. Nela reside, também, a experiência dolorosa do rastro de sangue provocado pelos nacionalismos levados às últimas consequências em um momento da história mundial quando ainda era habitado pela completa ausência de limites regulatórios subsidiários à potestade dos Estados nacionais.

Oriundo do direito das gentes<sup>25</sup>, a ideia de cosmopolitismo é uma noção que nos chega à contemporaneidade, sobretudo, a partir dos escritos de Kant e, conseqüentemente, a sua crítica.

---

<sup>25</sup> A origem do direito das gentes descende do *jus gentium* romano, qual seja, o direito comum a todas as gentes, todos os homens. Bem mais à frente, já na era moderna, a célebre obra de Vattel (2004) definirá o direito das gentes como “a ciência do direito que tem lugar ente Nações ou Estados, assim como as obrigações correspondentes a esse direito”, assim, o sentido que o termo ganha em Vattel, para além de um direito comum a todas as gentes, é, também, o modo como deve ser dada as relações entre Estados. Tempos depois, Bentham alcunhará essa noção estatuída por Vattel não mais como direito das gentes e sim como, direto internacional. Acreditamos que nos dias de hoje, o

Em que pese outros valorosos autores tais como Marsílio de Pádua, Hugo Grotius, Thomas Morus, bem como o Abade de Saint Pierre tenham feito alusões acerca de uma ordem baseada na paz e, em alguma medida, no reinado de um direito das gentes, é, justamente em Kant que notaremos uma sistematização mais acurada com propostas pragmáticas.

A partir das obras “Ideia de uma história universal cosmopolita” (2009) e da “Paz perpétua” (2009) o projeto kantiano para a sociabilidade internacional será descrita à luz de pretensões normativas com o fito de se fundar uma ordem cosmopolita. Assim, para Kant, a ordem cosmopolita deve ser baseada numa federação de Estados livres que sejam fundados a partir de práticas republicanas sob os auspícios dos constitucionalismos, bem como, de uma opinião pública informada e atuante. Essas, segundo o autor, seriam as condições básicas para que os administrados tivessem algum poder de ingerência nos destinos do seu próprio Estado, evitando, assim, a sanha por conflitos externos nos quais a população, de um modo geral, sempre se prejudica mais. O cumprimento desses preceitos, por certo, seria capaz de garantir as condições mais adequadas para a manutenção da paz e, quiçá, a sua condição eterna<sup>26</sup> ao longo dos tempos.

É justamente a partir dos ideários e das estratégias prescritas por Kant (hipótese da paz democrática), ao que pesem as suas limitações temporais, que o projeto de paz política fundado ao longo do século XX será estatuído, seja do ponto de vista formal, seja do ponto de vista retórico. Não à toa que o projeto wilsoniano de institucionalização da Liga das Nações, bem como o próprio modelo de Nações Unidas em voga até os dias de hoje lhe sejam reconhecidamente tributários.

Habermas (2006), sensível às corrosões que o modelo kantiano tem sofrido desde a sua época, propõe uma revisão da leitura acerca da paz perpétua com o fito de atualizá-la no que se refere ao projeto de construção de uma ordem cosmopolita. Aponta o autor que o construto kantiano, em que pese o seu caráter universal, foi projetado à luz do horizonte de sua época, não contemplando, portanto, as nossas experiências históricas desde então.

---

cosmopolitismo guarde essa dupla carga genética, de um lado, a noção de direito comum a todos, de outro, um direito que deve ser guardado pelo aparato regulatório internacional, quiçá, transnacional.

<sup>26</sup> É interessante notar que a condição “perpétua” da paz propugnada por Kant é, também, uma alusão irônica à paz dos jazigos perpétuos dos cemitérios.

Aos olhos de Habermas (2006), o problema enfrentado por Kant é justamente a conceituação jurídica do que deveria ser o direito cosmopolita, algo que, a seu ver, difere, do conceito de direito internacional. Enquanto no segundo ainda não há o abandono da condição natural, qual seja, a anarquia do sistema que gera a beligerância dos atores, no segundo teríamos o supressão do estado de natureza entre os Estados belicistas, fundando, assim, um Estado fundado na paz, onde a guerra seria um ilícito. Nesse sentido, em tese, não vivemos ainda um ambiente cosmopolita, haja vista que não impera ainda o reinado de uma ordem de paz pautada nos Direitos Humanos levados às últimas consequências.

Com o fito de defender a sua tese revisionista, Habermas (2006) pontua algumas premissas kantianas que o curso da história não convalidou. Todavia, o mesmo bem observa que, mesmo que a tese kantiana não seja 100% válida do ponto de vista histórico, sendo ela atualizada, seria, sim, um bom modelo para a construção de uma ordem cosmopolita. Diante dessa constatação, o autor pontua as seguintes considerações acerca dos pressupostos kantianos não concretizados:

- a. Quanto ao imperativo de que os Estados republicanos não guerreiam entre si, segundo Habermas (2006), Kant, no seu tempo, não tinha em conta que mais à frente, um outro componente iria compor a gramática política dos Estados republicanos, qual seja, os nacionalismos. A partir desse elemento, os indivíduos passaram a ser instrumentalizados em favor dos seus Estados, passando a agir de acordo com as solidariedades territoriais, solidariedades essas que terminavam por engendrar uma era de guerras sangrentas. Desse modo, os ambientes republicanos do século XIX e início do século XX, de longe, foram menos beligerantes em relação ao modelo de Estado antecessor, os absolutismos.

Todavia, Habermas (2006) pontua que a assertiva kantiana não estava de todo equivocada, na medida em que os Estados democráticos, ao menos publicamente, emitem discursos mais pacifistas. Observa ainda o autor que, se por um lado, as repúblicas democráticas fizeram e fazem mais guerras, o relacionamento entre eles se dá de modo mais pacifista, além de que, em comparação a outrora, conta a favor o caráter diverso<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Essa constatação do autor nos parece senão condescendente com as motivações das guerras exaradas pelas democracias ocidentais, ao menos ingênua se levarmos em conta de quem a exara.

das guerras empreendidas pelas democracias liberais, essas, por seu turno, voltadas para a expansão de modelos democráticos, para defesa dos Direitos Humanos, etc. Convicções à parte, a consideração que nos parece ingênua, vindo de quem a exarou, principalmente porque não leva em conta as reais intencionalidades das democracias liberais quando guerreiam em nome da democracia e dos Direitos Humanos.

Em sendo assim, a tese habermasiana parece ser indiretamente refutada por Michael Doyle (1997), à luz da sua versão acerca das experiências de beligerância vivenciadas pelos Estados liberais ao longo do século XX. Para este autor, três seriam as tradições teóricas que forjam a concepção de Estado liberal a qual conhecemos, quais sejam, o pacifismo liberal, o imperialismo liberal e o internacionalismo liberal. Nesse sentido, o internacionalismo liberal, expressão mais presente nos tempos atuais, seria justamente a mescla de pacifismo democrático e a busca pela potência via beligerância. Essa é a deixa que Doyle (1997) encontra para reinterpretar e atualizar o pensamento kantiano de paz perpétua, a partir de outras premissas. Para este autor, o modelo de análise kantiano prescinde que os Estados que compõe o sistema adiram o ideário de democracia liberal. Essa sua tese é reforçada pelo argumento empírico de que se por um lado as democracias liberais brigam muito pouco entre si, a recíproca não é a mesma entre liberais e não liberais. Desse modo, as democracias liberais são, sim, beligerantes, sobretudo, quando diante do que não lhes é espelho.

- b. Quanto ao argumento de que a intensificação das relações comerciais seria a grande deixa para a construção de ambientes de paz perpétua, aponta Habermas (2006) que Kant não previu as relações de classes que seriam engendradas quando da aceleração da economia pela via da evolução do capitalismo. Nesse sentido, não foi capaz de prever que a evolução do capitalismo traria à tona distintas conflitualidades, tais como os imperialismos, os colonialismos, bem como o uso dos nacionalismos para a mobilização das massas em prol das guerras. Todavia, observa o autor que o final da 2ª guerra mundial trouxe uma inflexão no sentido de que, cada vez mais, acentua-se o entrelaçamento econômico mútuo, a ponto de termos um cenário de “economização” da política internacional. Em um ambiente dessa natureza, o autor sugere que, dia após dia, mitigam-se as possibilidades de guerras. De mais a mais, esses ambientes, em certa medida,

esvaziam as soberanias via integração dos mercados, algo que para Habermas confere a validade do pressuposto kantiano. Ademais, aponta, também, que hodiernamente, existe certa indefinição entre agenda interna e externa dos Estados, algo que termina por resignificar a política clássica pela via dos Direitos Humanos, das democratizações e pela difusão do poder. Essa atualização idealista kantiana via Habermas, em alguma medida, negligencia o fato de que ao capitalismo contemporâneo interessa-lhes também as guerras. Algumas das suas corporações são tão tributárias das guerras que são especializadas nelas, nos seus artefatos, nas suas propagandas, enfim, nas suas espetacularizações cinematográficas, onde Hollywood é a grande Meca. Para os que cresceram assistindo “Rambo”, “O Exterminador do Futuro” e as tantas aventuras do espião inglês “007”, tem guardado na memória o texto que legitima qualquer guerra quando o que está em jogo é o interesse nacional e a manutenção do sistema capitalista. O herói, via de regra, antes de nos salvar da sanha de algum louco ou tirano, no curso do seu desiderato, desfila com suas armas ultra sofisticadas sempre tirando a vida do inimigo, daquele outro inominado, etiquetado com o estigma de ser do lado de lá, portanto, presumidamente, do lado do mau.

- c. Por fim, quanto ao argumento de uma opinião pública kantiana, observa o autor que só hoje essa noção pode ser plenamente contemplada pelas “comunidades dos povos da Terra”. Desse modo, defende que é justamente pautada nessa noção, hoje real, que podemos conceber a ideia de um direito cosmopolita, ideia necessária e complementar ao direito público internacional em favor dos Direitos Humanos.

Diante dessas constatações históricas, propõe Habermas (2006) três aspectos a ser revisados conceitualmente na ideia cosmopolita kantiana, tal como ela se apresenta nos dias de hoje. Tais revisões a esse estatuto que não se estacionou no tempo, de certo, ajudaria na continuação da busca pela concretização do destino historicamente almejado por Kant, qual seja, a paz constituída em uma ordem cosmopolita. São eles: a) quanto à soberania externa e ao caráter modificado das relações interestatais; b) quanto à soberania interna e as restrições normativas da política clássica de poder; c) quanto à estratificação da sociedade mundial e a globalização dos riscos.

Quanto ao primeiro aspecto, Habermas (2006) aponta quanto à ambiguidade presente no conceito kantiano quando este prescreve a necessidade de alianças dos povos no mesmo tempo em que defende irrestritamente as soberanias. Segundo o autor, em alguma medida, no direito cosmopolita os sistemas de Estados devem ser condicionados, de modo que a institucionalização se dê não em moldes voluntaristas (pela via dos tratados), mas, sim, a partir de marcos regulatórios efetivos, tais como regulamentos ou constituições. Nesse sentido, salienta o autor que o sistema ONU, tal como está posto a partir dessa construção ambígua do sistema que ora limita, ora defende as soberanias, serve enquanto um estágio transitório das relações internacionais contemporâneas. Para uma ordem verdadeiramente cosmopolita é necessária uma institucionalização mais eficaz no sentido de fazer valer a regulação internacional para além das voluntariedades dos atores que dela faz parte. Nesse sentido, fica claro que Habermas sugere a reformulação do sistema com o fito de minorar a anarquia das relações e aumentar o espectro de garantia e defesa dos Direitos Humanos para além das fronteiras nacionais.

No que concerne à soberania interna e às restrições normativas da política clássica de poder, aponta Habermas que, ao mesmo tempo em que Kant limitou a noção de cosmopolitismo à federação de estados, resguardando assim as soberanias destes, ele remeteu à condição jurídica dos indivíduos à noção de dignidade humana comum a todos. Desse modo, a visão kantiana de cosmopolitismo comporta a superação dos interesses internos estatais face à defesa dos Direitos Humanos. Nesses termos, a revisão kantiana vai ao sentido de se conceber uma ordem cosmopolita que reconheça o indivíduo enquanto portador de direitos e, também, capaz de arcar com as responsabilidades no caso de desrespeito dos direitos de outrem quando no exercício de cargos hierárquicos. Muito embora o curso da história das instituições internacionais, em alguma medida, transcendeu o esquema Kantiano, Habermas (2006) pondera que, todavia, falta-lhes ainda um poder executivo capaz de fornecer eficácia à declaração de Direitos Humanos, algo que prescindiria a separação da inviolabilidade das soberanias pela via das intervenções motivadas.

Por fim, quanto à estratificação da sociedade mundial e a globalização dos riscos, a terceira proposta de revisão do esquema kantiano, aos olhos de Habermas (2006), caminha no sentido de se perceber a atual cena contemporânea como cenário formado por Estados em diferentes condições sociais, localizados em um ambiente globalizado e interdependente, donde é evidente a

divisão de classes explicitada. Essa condição contemporânea, por certo, alterou significativamente as condições para a concepção e manutenção da paz mundial.

Rawls (2001), também seguindo a tradição cosmopolita de matriz kantiana, prescreve uma série de condições a ser perseguida com o fito de se alcançar uma ordem cosmopolita fundada no “direito dos povos”. Esse direito dos povos, segundo ele, seria a junção de utopia e realidade<sup>28</sup>, junção esta baseada na “crença de que o mundo social permite a uma democracia constitucional razoavelmente justa existir enquanto membro de uma Sociedade de Povos razoavelmente justa” (RAWLS, 2001).

Ainda que, a *conditio sine qua non* para tal, segundo Rawls (2001), seria o pluralismo razoável e a diversidade entre povos razoáveis, essa nos parece ser uma premissa extremamente condicionada a uma ordem liberal e, portanto, centrada em uma tradição eminentemente ocidental com pretensões universalistas. Essa condição, muito embora não invalide o ideário do autor, sobretudo no que se refere à construção de uma sociedade mais feliz, por certo, não parece ganhar eco na sociedade contemporânea ainda tão fragmentada e dispare, donde a adjetivação “razoável” ainda se apresenta como noção extremamente subjetivada.

Dentro do esquema programático prescrito por Rawls (2001), sete condições devem ser perseguidas a fim de se reconciliar com as condições políticas e sociais da contemporaneidade para que, assim, possamos vivenciar a utopia realista de uma sociedade liberal, quais sejam: a) leis efetivas e estáveis de acordo com as razões certas; b) que seus primeiros princípios e preceitos sejam aplicáveis aos arranjos políticos e sociais em andamento; c) o uso de ideias, princípios e conceitos para especificar uma sociedade razoavelmente justa; d) satisfação dos princípios de reciprocidade; e) que a categoria do elemento político contenha todos os elementos essenciais para uma concepção política de justiça; f) instituições políticas e sociais capazes de conduzir os cidadãos ao sentido adequado de justiça; g) a concepção política pautada em uma ideia de tolerância.

---

<sup>28</sup> Interessante notar que esse binômio utopia/realidade é também presente na teoria realista de Edwar Carr na sua obra clássica “20 anos de crise” (1991).

Rawls (2001), a partir da interrogante “por que povos e não Estados?”, reforça a condição de protagonismo dos povos, estes, tidos como atores fundamentais da Sociedade de Povos. Nesse sentido, a institucionalidade dos Estados seria, tão somente, o veículo de representação dos cidadãos no plano da macro sociedade. Nesse sentido, três são as características básicas dos povos liberais: a) governo constitucional razoavelmente justo; b) cidadãos unidos por “afinidades comuns”; c) natureza moral pautada na justiça.

Seguindo esse itinerário, Held (1997), também partindo da tradição cosmopolita kantiana, partirá do princípio de que a autonomia é o elemento cristalizador da consolidação do direito público democrático. Em sendo assim, a democracia, vista como instituto capaz de prometer proteção e seguridade para as pessoas que aceitam sua regulação, deve ser a mediação entre uma ordem legal posta e a soberania popular, qual seja, a vontade dos povos.

Diante disso, em uma ordem democrática levada às últimas consequências, tanto do ponto de vista nacional como internacional, a constelação de direitos deve ser entendida de modo amplificado, devendo-se fugir dos reducionismos, tais como “direitos humanos”, “direitos universais”, “direitos cidadãos”, etc. Para Held (1997), todas essas constelações de direitos e garantias, na verdade, estão asseguradas na noção mais ampla de direitos democráticos, daí a defesa de uma noção de democracia que transcenda a noção liberal mais habitual rumo a um ideário de democracia cosmopolita.

É justamente nesse direito público democrático cosmopolita que reside a releitura kantiana realizada por Held (1997). Aos olhos do autor, mais do que uma federação ou confederação de Estados, é necessária a união de povos e nações, de modo voluntário, a fim de que, via o exercício da autonomia, se possa transcender o direito dos Estados e o próprio Direito Internacional. Essa transcendência, para além de um sonho “utópico”, deve ser compreendida como um complemento necessário para a transformação dos antigos institutos em um direito público da humanidade, respeitando, assim, a gama de redes de solidariedades que compõe a cena do internacional.

Percebe-se que o olhar cosmopolita ocidental tem como ponto de partida o humanismo kantiano na sua dimensão prática no âmbito da política internacional e os desdobramentos de sua releitura.

Esses olhares revisionistas do pensamento kantiano, ainda que propondo uma união cosmopolita mais a partir dos povos do que necessariamente dos Estados, de certo, ainda estão contaminados pela prevalência de valores ocidentais. As implicações dessa prevalência, assim como no caso dos universalismos, reivindicam um humanismo cosmopolita multicultural e multilateral.

#### **2.1.4 Os Constitucionalismos**

Ainda que um termo recente no vocabulário político e jurídico do mundo ocidental, o constitucionalismo, enquanto estatuto geral e ideal de limitação de poder, já esteve presente em diversos momentos da evolução histórica do mundo ocidental. Na Polis grega do século V a.c., sobretudo em Atenas, por exemplo, as instituições políticas ali desenvolvidas, bem como o pensamento filosófico de Sócrates, Platão e Aristóteles já davam conta de um ideário de domínio da lei face ao reinado dos homens, bem como a noção de participação dos cidadãos nos destinos da coletividade (BARROSO, 2008), muito embora reinasse então uma noção bastante restritiva de cidadania (não extensiva a mulheres, crianças e metecas). Em Roma<sup>29</sup>, por sua vez, sobretudo na fase da República, a lei das XII tábuas significou a conquista de um estatuto geral constitucional pelos plebeus face ao poder indiscriminado dos patrícios.

Tal como nos chega aos dias de hoje, os constitucionalismos são uma construção política e retórica da idade moderna que perpassam os séculos XIX e XX, adentrando ao século XXI ainda como referência da gramática política. Essa construção política e retórica da idade moderna se constitui fundamento da gramática dos Direitos Humanos, na medida em que são, justamente, a

---

<sup>29</sup> Os historiadores subdividem a história política de Roma em três fases: A) Realeza (da fundação de Roma à deposição do rei etrusco Tarquínio... Lei das XII tábuas) B) República (a partir de 529... com a eleição dos cônsules) C) Império (Sagração de Otávio Augusto como imperador).

partir dos movimentos constitucionalistas<sup>30</sup>, que os direitos e garantias dos indivíduos passaram a ser levados em conta na configuração dos Estados nacionais ainda em formação.

Skinner (1996), ao tratar das origens do constitucionalismo na idade moderna, nos informa catedraticamente que já no século XVI, para além das teorias absolutistas em torno do direito secular dos reis, presenciou também outras ideias, que de igual modo oriundas da idade média, se contrapunham a noção de absoluto. Dentre essas ideias, a mais radical, no sentido de que toda a autoridade política é inerente ao povo e a outra, a defesa de uma limitação desse poder a partir de um aparato legal, qual seja, o constitucionalismo.

Aos olhos do autor, mora prioritariamente na tradição conciliarista<sup>31</sup> os ideários constitucionalistas que contaminarão a Europa desde os fins da idade média, no século XII, sendo revivida mais à frente com mais vigor a partir do século XVI. Essa tradição conciliarista, primeiramente articulada por Huguccio (século XII), será desenvolvida com mais vigor teórico por Gerson quando da Grande Cisma do Ocidente<sup>32</sup>.

Aos olhos de Skinner, a tese de Gerson<sup>33</sup> estatua alguns pontos fundamentais para a evolução da tese constitucionalista, tais como: a) a noção de sociedades políticas “perfeitas”, onde, segundo Gerson as sociedades políticas, seguindo o esquema aristotélico, devem ser “perfeitas”, ou seja, independentes e autônomas, capazes de regulamentar os seus assuntos sem a interferência externa; b) a separação virtual de poder eclesiástico e poder secular, donde não cabe a igreja o exercício do poder jurisdicional acerca de temas seculares e vice versa; c) a localização do poder político legítimo, donde, segundo Gerson, deveria sempre emanar da coletividade, no caso

---

<sup>30</sup> Esses movimentos que na Europa pós-Idade Média passam a ocorrer com mais intensidade a partir do século XVI ganham força no século XVIII na medida em que questionavam a ordem absolutista, propondo um novo modelo de ordenação do poder político, ganham o mundo político de matriz ocidental.

<sup>31</sup> Tradição católica de resolução de questões teológicas e administrativas da igreja a partir de assembleias colegiadas do clero, limitando, assim, o poder dos papas.

<sup>32</sup> O cisma papal ou “o Grande Cisma” foi justamente uma crise religiosa ocorrida entre 1378 a 1417 dentro do seio da igreja católica, quando, por questões políticas, a igreja passou a ter dois representantes temporais do poder papal, um papa que residia em Roma e um anti-papa que residia em Avinhão na França. Tal Cisma se encerra a partir do Concílio de Constança em 1414.

<sup>33</sup> Jean Charlier de Gerson (1363/1429) acadêmico francês que chegou a ser Chanceler da Universidade de Paris, na sua trajetória foi um dos grandes defensores da tese conciliarista de tal modo que se tornou em um dos mais proeminentes teólogos do Concílio de Constança.

eclesiástico, da comunidade de fiéis e padres (ou seja, dos concílios), no caso secular, da comunidade, donde, “nenhum governante pode ser maior, em poder, que a comunidade que governa”, sendo ele um reitor e não um soberano que governa, devendo assim, estar adstrito a uma lei (SKINNER, 1996, p. 397).

Esses ideários conciliaristas de Gerson que, mais à frente, serão revividos pelos sorbonistas a partir do século XVI, criando assim, um mosto onde serão fermentadas e aperfeiçoadas as ideias de limitação de poder dos soberanos em face de uma “lei maior” emanada do povo. Será justamente este mosto que terminará por engendrar revoluções silenciosas ou escandalosas no seio de alguns Estados-Nação da Europa, movimentos estes que estatuirão os modelos de regimes constitucionalistas que nos chegam até os dias de hoje.

Não à toa, aos olhos do português Canotillho (2000, p. 51), atualmente um dos grandes constitucionalistas vivos, “em termos rigorosos, não há um constitucionalismo, mas vários constitucionalismos (o constitucionalismo inglês, o constitucionalismo americano, o constitucionalismo francês)”. Nesse sentido, o constitucionalismo tal como nos chega aos dias de hoje é a junção de duas dimensões, quais sejam: a limitação de poder dos governantes face aos governados e a supremacia da lei<sup>34</sup>. O modo como cada um desses movimentos incorporara essa dupla dimensão, ao longo dos séculos XVIII, XIX e XX, forjaram uma série de garantias individuais e coletivas que ajudaram a compor a noção de Direitos Humanos estatuídas na declaração de 1948. Ao que pese a gramática dos Direitos Humanos ter se enriquecido com o processo de internacionalização normativa ocasionado a partir do pós-guerra, ainda são dentro das constituições dos Estados nacionais que os novos direitos buscam conquistar espaço, ao que pese a força que paulatinamente vem ganhando a jurisdição supranacional.

Assim, não há como se compreender a parcela da gramática dos Direitos Humanos construída no seio dos Estados nacionais sem um passeio por alguns desses movimentos constitucionais que esculpiram o dicionário da política contemporânea, quais sejam: o constitucionalismo costumeiro inglês, o constitucionalismo revolucionário francês, o constitucionalismo democrático americano

---

<sup>34</sup> Supremacia da lei aqui também pode ser lida a partir de alguns dos seus sinônimos mais correntes, tais como: *rule of Law*, Estado de Direito.

e o constitucionalismo social de Weimar. Quatro matrizes constitucionais localizadas em distintos espaços temporais, históricos, geográficos e culturais.

A primeira delas, o constitucionalismo inglês, se caracteriza por fundar uma tradição constitucional confeccionada a partir de uma continuidade histórica que se perdura até os dias de hoje. Ela, enquanto estatuto regulatório do Reino Unido, longe de ter sido fruto de uma ruptura política, foi, sim, resultado de uma constante construção normativa pautada em consensos, fundada em mediações políticas que, paulatinamente, mitigaram o conteúdo absolutista em prol da limitação de poder e da ordenação das instituições públicas.

Nesse sentido, os documentos normativos produzidos ao longo da história inglesa tiveram o condão de confirmar, consagrar e reforçar os direitos, as garantias e os privilégios dessa sociedade ao longo dos tempos (Miranda, 2002). Não à toa, essa ordem político-jurídica fora forjada a partir da sobreposição institucional donde a coexistência de institutos e instituições públicas respondeu muito mais ao equilíbrio de forças do que, necessariamente, às grandes rupturas, substituições e inflexões temáticas.

Essa que talvez seja a matriz constitucional mais antiga do Estado moderno, tal como a conhecemos hoje, traz no seu bojo, uma série de documentos normativos que fundam os direitos e garantias civis no âmbito dos Estados nacionais. Apesar de se configurar como uma constituição histórica costumeira, sem, portanto haver a existência de um texto escrito onde todos os pontos estejam codificados, essa é uma tradição que se funda a partir de princípios aceitos pela coletividade política nacional. Foram justamente essas garantias consubstanciadas em princípios que, ao longo da evolução dos Estados modernos, dentro e, mais à frente, fora do Reino Unido, passaram a ser vistas como direitos inalienáveis da condição humana nos moldes ocidentais, tais como, o direito à propriedade (Magna Carta de 1215), o direito de demanda por eventuais injustos (*Bill of Rights* de 1679) e o direito à liberdade (*Habeas Corpus Act* de 1679), dentre outros.

A matriz constitucional francesa, por sua vez, remonta a um histórico marcado pela ruptura brusca da ordem absolutista pela via revolucionária. Logo em seu nascedouro em 1789, a partir da “Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão”, as noções de direitos dos homens e dos

cidadãos são trazidas à tona para órbita normativa, vindo a compor, assim, a histórica lacuna quanto às limitações de poder do absoluto face aos seus governados. Nesse sentido, o movimento constitucionalista francês é notadamente o que melhor parece expressar a ruptura do Estado absolutista rumo ao um Estado constitucional, de um Estado de supressões públicas rumo a um Estado de direitos.

Todavia, a fleuma revolucionária francesa não deve nos causar ilusões. Ainda que ela reconhecidamente seja a matriz que mais se difundiu no âmbito internacional, influenciando e antecipando rupturas revolucionárias em diversas regiões do planeta, não podemos nos esquecer do engano ideológico haitiano quando acreditaram na ajuda da França revolucionária para concretizarem os seus processos de independência<sup>35</sup>. Não podemos nos esquecer de que no âmbito do internacional a sua gramática conjugada com mais veemência não fora o grotianismo ou o kantismo, fora, sim, o hobbesianismo levado às últimas consequências por Bonaparte e pelos seus colonialismos que se seguiram a partir de então.

No caso da tradição constitucional americana observa-se, também, um processo de ruptura com a ordem estabelecida, gerando para a cena internacional alguns desdobramentos relevantes. Nela o mundo ocidental é chamado a observar o nascimento do primeiro grande Estado de tipo europeu fora da Europa. Ela, ao que pesem as suas contradições raciais, é a primeira revolução anticolonial vitoriosa que, qual peça de dominó, dá partida rumo ao fim dos sistemas coloniais na América. Ademais, é justamente nela que se funda a primeira república moderna alicerçada em princípios democráticos, bem como a inauguração de um modelo político *sui generis*<sup>36</sup> que, a partir da divisão, tem sido capaz de garantir a unidade nacional.

Breve, porém marcante, o caso de Weimar deixou seu legado para a tradição constitucionalista ocidental. Nascida em 1919, em um momento conturbado da Alemanha do pós-primeira guerra, onde uma série de ideologias e partidos políticos empenhavam suas bandeiras progressistas e conservadoras, a constituição de Weimar guarda dentro de si uma inovação nunca dantes

---

<sup>35</sup> Sobre o tema, vide a leitura apaixonante dos “Jacobinos Negros: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos.” da cepta de Cyril Lionel Robert James.

<sup>36</sup> Trata-se do sistema federalista norte-americano.

vivenciada pelos regimes congêneres<sup>37</sup>. Nesse sentido, nesse corpo constitucional, para além dos direitos individuais de matriz liberal que usualmente continham nas constituições da sua época, havia nela, também, espaço para garantias sociais, bem como, garantia de educação para todos. Esse duplo elemento que aos nossos olhos de hoje podem parecer banais, para sua época, fatalmente, não eram. Ademais, não podemos nos esquecer que, dadas as condições da Paz de Versailles, não eram exequíveis as garantias estatuídas nesse documento.

Weimar, por certo, anima o debate<sup>38</sup> entre Lassale (1863) e Hesse (1959) acerca do que venha ser uma constituição. Se para o primeiro, as constituições não passam de um pedaço de papel, cuja força e cogência jurídica se dão pelos entrecruzamentos históricos e políticos que se firmam em torno delas, o segundo, por sua vez, crê, verdadeiramente, que a existência desse pedaço de papel, de algum modo, guarda em si, uma vontade, uma áurea regulatória capaz de transcender as vontades históricas e políticas por ser ela um documento de força normativa.

O constitucionalismo, aqui trabalhado a partir dessas quatro tradições peculiares, ao longo dos últimos 200 anos, ao mesmo tempo em que alicerçou a noção de garantias em prol da dignidade da pessoa humana, por certo, também, aprisionou os direitos dentro das suas fronteiras nacionais. Essa vinculação histórica lança para a gramática de Direitos Humanos um duplo desafio, qual seja: de um lado, convencer todos os Estados nacionais (ocidentais ou não) a fortalecerem as suas estruturas constitucionais de garantias individuais e coletivas, a fim de que se coíbam de uma vez por todas os abusos à dignidade humana; de outro, através de um sistema ainda regulado por uma sociedade de Estados, criar e fortalecer um sistema de garantias supranacionais capaz de transcender o poder desses mesmos Estados quando diante de desrespeitos e inobservância à condição humana. Esse, talvez, seja o desafio que se lance para a construção de aparatos constitucionais de matriz multicultural e multilateral.

---

<sup>37</sup> É bem verdade que a Constituição Mexicana de 1917 também traz uma ampliação da noção de garantias constitucionalizadas, todavia, a influência mais marcante, de fato, se remonta a Weimar.

<sup>38</sup> Esse debate, na verdade, não ocorreu fisicamente. Lassale defendeu sua tese em uma conferência para intelectuais e operários da antiga Prússia em 1863, Konrad Hesse, por sua vez, em uma aula inaugural realizada em 1959 em Freiburg, buscou enfrentar os pontos levantados por Lassale outrora.

## 2.2 MAS TAMBÉM SÃO FUNDAÇÕES OCIDENTAIS QUE ENGENDRAM OS DIREITOS HUMANOS, OS COLONIALISMOS E OS TOTALITARISMOS...

Não restam dúvidas que o ocidente, tal como nos chega, é o resultado do acúmulo de fundações que se inter cruzaram, se sobrepuseram e, finalmente, engendraram o grande edifício cultural que se projeta para o mundo. Nesse sentido, refletir sobre as fundações históricas que tiveram o mérito de pensar o fator humano e as relações sociais da Europa e, sobretudo, da Europa que se exportou para o mundo é um exercício que, dentro dos seus limites, nos concede algumas pistas quanto à gênese dos Direitos Humanos na contemporaneidade.

Todavia, essa assertiva também se coloca para o contrário, ou seja, as fundações históricas que negaram o fator humano. A construção da Gramática dos Direitos Humanos é, também, consequência, dos tristes episódios da formação do ocidente de matriz europeia, sobretudo, no que concerne aos tantos eventos em que a negação do fator humano foi determinante para a conformação da política e da economia.

No presente item, esboçaremos algumas reflexões acerca de duas dessas fundações de matriz eminentemente europeia que foram determinantes para a construção da gramática dos Direitos Humanos quais sejam: os colonialismos e os totalitarismos. Dois elementos cuja perversidade e miséria da formação ocidental foram capazes de perpetrar injustiças, mas que, também, dentro de si, produziram as mudanças que o mundo contemporâneo necessitava vivenciar.

Se por um lado, coube aos colonialismos perpetrar as diferenças intercontinentais entre Norte e Sul e, quando do seu final, arbitrar as limitadas condições de um sistema internacional cujo espírito de renovação contrastava com a antiguidade hierárquica dos velhos Estados e os seus respectivos interesses. Por outro, coube aos totalitarismos o germe da necessidade de se estabelecer limites mínimos para a noção de dignidade da pessoa humana, algo cuja memória da dor bem soube construir a partir do pós-guerra, em que pese a tensão estabelecida entre EUA e a antiga União Soviética (URSS).

### 2.2.1 Os Colonialismos

Fundamento conceitualmente disperso, mas não menos importante, os distintos colonialismos que se iniciam desde o início da era moderna e que perduraram até a segunda metade do século XX se constituem em relevantes construções históricas e culturais em torno da formulação e reivindicação de marcos regulatórios concernentes aos Direitos Humanos. Se, por um lado, foi justamente no âmbito dos colonialismos que as potências ocidentais exerceram plenamente seus imperialismos (erigindo, assim, uma sociedade internacional extremamente hobbesiana em detrimento de uma formulação cosmopolita e, quiçá, calçada em laços de solidariedade transfronteiriça), por outro, foi a partir das consequências humanas nos ambientes forjados pelos colonialismos que brotaram as insurgências, as reivindicações por um estatuto comunitário e, sobretudo, a demanda por uma adequação ética do sistema que pudesse contemplar a vontade dos povos e a igualdade de direitos no poder decisório das questões de interesse comum.

Ao bem da verdade, do ponto de vista conceitual, o termo colonialismo aqui colocado nesse capítulo se confunde e se entrecruza com as práticas do imperialismo. Em que pese na maioria das vezes, ambas as expressões serem utilizadas como congêneres, do ponto de vista conceitual, guardam, sim, as suas distinções, ainda que marcadas por uma fronteira muito tênue.

Aponta Young (2001) que se por um lado ambos envolvem formas de subjugação de um povo em relação ao outro, por outro, os colonialismos estavam focados em práticas de mercados pragmaticamente centradas em estratégias de ganhos econômicos, ao passo que os imperialismos seriam tipicamente dirigidos por ideologias de metrópoles centrais preocupadas com a expansão do seu poder do Estado. Colocado nesses termos, os colonialismos funcionavam como uma atividade economicamente dirigida na periferia, ao passo que os imperialismos, por sua vez, funcionavam como práticas de governos dirigidas para grandes projetos de poder. Por isso, para o autor, enquanto o imperialismo é passível de análise como conceito, no caso dos colonialismos seria necessário uma análise primária da sua prática, daí a sua dificuldade de responder às generalizações.

Nesse sentido, observa Young (2001) que, uma vez que os colonialismos envolvem um extraordinário leque de diferentes formas e práticas que se perfazem em diferenças históricas e geográficas, essa característica dificulta a formulação de uma teoria geral do colonialismo. Não à toa, essa ressalva quanto à generalidade do colonialismo esbarra, por sua vez, na constatação de que foi o imperialismo, na verdade, que se constituiu em um sistema político global. Todavia, alerta o mesmo autor que a crítica pós-colonial, sobretudo no plano discursivo e ideológico, considera, sim, o colonialismo como um sistema e, como tal, deve ser discutido, avaliado, criticado e resistido em conformidade com uma teoria geral ou princípios discursivos.

Daí acreditarmos que, nessa pesquisa, para apreendermos os eventuais efeitos desse ou daquele sistema colonial devemos ter em mente algo que Caio Prado Júnior (2006), na sua “Formação do Brasil Contemporâneo” recomendou por a busca do “sentido da colonização”. É, justamente, através dos sentidos das distintas colonizações, em voga até o século passado, que poderemos firmar os parâmetros discursivos para a análise das consequências humanas.

Limitações conceituais à parte, os colonialismos enquanto modelos de dominação e gestão de territórios souberam exercer muito bem a função de instrumentalizar as práticas imperiais ao mesmo tempo em que, paulatinamente, consolidavam o aparato de transição capitalista entre o século XV e o século XX. Exercendo essa dupla roupagem, os colonialismos, grosso modo, constituíram-se verdadeiros laboratórios, ora para o esfacelamento das condições de dignidade humana, ora para a criação de cenários propícios para o nascimento de uma série de lócus reivindicatórios sedentos pelas revisões pós-coloniais.

Não à toa, foi no seio da subjugação colonial que o genocídio ameríndio fora realizado em nome da propagação da cristandade. Que o escravagismo mercantil se locupletou da condição camponesa de milhões e milhões de pessoas negras coletadas como coisas em África. Mora, também, nesse amplo espólio imperialista desenhado pelos regimes coloniais o legado de sociedades cingidas, espoliadas, mergulhadas em conflitos fratricidas, muitos até hoje não superados, donde a temática dos Direitos Humanos precisa ser pautada para o bem da dignidade de gerações de indivíduos historicamente negligenciados.

Não podemos nos esquecer de que boa parte das formulações teóricas e regulatórias em torno dos Direitos Humanos que passam a ser tratadas como pauta internacional, sobretudo, nos anos subsequentes ao fim da 2ª guerra, são remédios que buscavam banir da humanidade as práticas afeitas ao colonialismo. Assim, a gramática dos Direitos Humanos que passa a ser forjada ao longo da segunda metade do século XX parece almejar a desconstrução de paradigmas coloniais arraigados, seja no âmbito doméstico da vida social das periferias, seja no trato das relações internacionais entre os países do Norte e demais periferias.

O darwinismo social que se no plano externo conduziu a luta pela sobrevivência imperial a qualquer custo, na vida cotidiana das colônias motivou lutas fratricidas forjando sociedades polarizadas pelo medo. A missão civilizatória europeia, ao mesmo tempo em que incorporou as periferias ao “sistema-mundo”, estabeleceu os limites dessa periferia na divisão internacional do trabalho. A superioridade racial branca que no plano externo justificou a empresa civilizatória, no âmbito da vida colonial engendrou sociedades cingidas, divididas, segregadas pela gota de sangue, pela mestiçagem, pela impureza étnica. O genocídio em nome da empresa cristã, o escravismo em prol do mercado, esse mundo colonizado pelos homens dava conta da pretensa superioridade masculina na condução da vida social terrena. Nesses termos, a “Edipização<sup>39</sup>” de sociedades até então calçadas em outros modelos de sociabilidade significará verdadeira eutanásia no etnocídio, uma vez que outra matriz de organização individual se imporá a modelos grupais, coletivizados (DELEUZE e GUATARRI, 2010).

O fim dos colonialismos no século XX, algo que se dará principalmente a partir do enfraquecimento das potências europeias na condução da política internacional, é um processo que só será exequível do ponto de vista político por conta da ocidentalização do mundo cujo próprio colonialismo deu causa. Assim, dentre os tantos mitos fundadores que ajudou a difundir, esse colonialismo universalizou as solidariedades territoriais pelo advento dos nacionalismos e pela fé na ficção westfaliana em torno das soberanias. Em outras palavras, o princípio da

---

<sup>39</sup> Edipização no sentido de projetar psicanaliticamente na figura masculina do pai a matriz de todos os dramas humanos. Se isso bem se aplica à sociedade ocidental, para Deleuze e Guatarri (2010), no caso da África, a “Edipização” seria uma violência, um golpe de misericórdia no etnocídio já realizado pelos processos de colonização, última fronteira da colonização, a colonização cultural. Isso também se aplica perfeitamente a outros modelos de colonialismo.

autodeterminação dos povos trazidos à baila por Wilson nos seus “14 pontos” será a semente ideológica mais fecunda em solos desde há muito já fertilizados pelos ideários já internalizados<sup>40</sup>.

A esse respeito, Badie (2002), ao analisar o sonho wilsoniano de humanização da política pela via única da autodeterminação dos povos em detrimento ou ao esquecimento de elementos mais vinculados à solidariedade entre povos e indivíduos, aponta a matriz de algumas contradições e tensões de um sistema internacional um tanto quanto patológico. Observa o autor que essa “livre escolha” revela não mais os indivíduos, mas sim os povos constituídos como seres coletivizados, onde o elemento humano é completamente sacrificado em prol dos Estados nacionais, donde advêm alguns perigos desse “belo ideal”, quais sejam: a) a ideia de que a noção de “povo” não implica debate, partindo-se do princípio de que tudo é consenso; b) os utilitarismos da vida política, algo que remonta à instrumentalização dos nacionalismos em prol da maximização dos ganhos na esfera internacional; c) a ideia do nacional que também deve contemplar as minorias e, conseqüentemente, ao seu também legítimo direito de autodeterminação.

Esses perigos observados por Badie (2002), por certo, foram e são matrizes de diversos conflitos e cisões políticas ao longo dos processos de descolonização e dos seus desdobramentos no seio dos neófitos Estados nacionais, algo que ainda nos chega até os dias de hoje. Desses perigos, as conseqüências foram e são graves lesões à dignidade humana de indivíduos, de grupos políticos, de minorias étnicas, de setores vulneráveis da sociedade, de cidadãos sem cidadania, enfim, de toda égide de pessoas humanas “standartizadas” na categoria povo, vinculadas à proteção soberana dos seus Estados nacionais, mas ainda negligenciadas por uma jurisdição internacional plena.

Os colonialismos já vividos e os seus desdobramentos são parte da história, não nos mais é permitida a intervenção no passado, apenas a crítica e a sua compreensão para a transformação do futuro. Nesse sentido, pensar os colonialismos enquanto fundação dessa gramática dos Direitos Humanos construída nessa segunda metade do século XX é resultado de alguns esforços, quais sejam: a) a compreensão do elemento ideológico acerca do humano e das relações de alteridade

---

<sup>40</sup> Observa-se que nos 14 pontos de Wilson, a autodeterminação dos povos não faz menção ao sistema colonial europeu em África e Ásia, propriamente dito. Todavia, esse princípio passará a compor os ideários nacionalistas dessas colônias. Vale ressaltar que essa bandeira passará a ser defendida mais formalmente por Roosevelt nas negociações de paz entre Stalin e Churchill, sendo esse, talvez, o grande ponto de tensão entre EUA e o Reino Unido, algo que Stalin soube bem se aproveitar (Kissinger, 2007).

no binômio colonialismo – imperialismo; b) a compreensão dos desdobramentos ideológicos que passam a compor o entendimento dessas mesmas relações humanas, sobretudo a partir da segunda metade do século passado, quando do nascimento de aparatos internacionais de regulação e defesa dos Direitos Humanos; c) a compreensão dos entrecruzamentos políticos, geográficos e econômicos que passaram a compor o mapa cronológico dos Direitos Humanos ontem, hoje e amanhã. A compreensão desses desafios é *conditio sine qua non* para uma revisão dos Direitos Humanos à luz de outros olhares moralmente menos colonizados e eticamente mais justos. Estaria esta revisão vinculada a um multilateralismo multicultural?

### 2.2.2 Os Totalitarismos

Fundação também às avessas, o totalitarismo é o ponto de inflexão que decisivamente internacionalizou os Direitos Humanos. Talvez tudo pudesse continuar como antes se o regime totalitário não ousasse transpor as fronteiras do nacional, se os limites de razoabilidade quanto às perversidades do sistema não fossem excedidos ao extremo e, quiçá, se o aviltamento da condição humana não tomasse proporções tão desastrosas. Todavia, os regimes totalitários ocorreram e o sonho hitleriano<sup>41</sup>, para além de flagelar e dizimar vidas humanas, provocou a inflexão, o assombro, a síntese do quão cruel pode ser o hobbesianismo patológico quando desprovido de limites. Depois desse advento, os Direitos Humanos deixam de ser da alçada exclusiva dos Estados nacionais, de modo que essa responsabilidade passa a ser compartilhada com a esfera internacional.

Das tantas pretensões totalitárias que tomaram curso no século XX, o fenômeno nazista, ao menos do ponto de vista retórico, dada as proporções grotescas das suas consequências humanas provocadas no curso da 2ª Guerra, foi a grande matriz dos esforços normativos subsequentes na

---

<sup>41</sup> Ao que pese Hannah Arendt não diferir o nazismo do stalinismo enquanto projetos de matriz totalitária, algo que de fato são, nos parece que, para efeitos de ruptura na ordem internacional no que concerne a atenção aos direitos humanos, o projeto nazista foi decisivo, seja pela profissionalização da mortandade, seja pela visibilidade desse projeto no plano da opinião pública internacional.

seara dos Direitos Humanos. Entre a busca sincera por saídas coletivas aptas por coibir eventuais ressurgimentos de experiências similares e a diplomacia dos vencedores, acompanhada dos seus respectivos interesses geopolíticos, uma gramática meritória, mas não desprovida de múltiplos interesses ganha corpo nos desdobramentos políticos da segunda metade do século XX.

Hannah Arendt (1989), perscrutando acerca das “origens do totalitarismo”, lança para sua geração algumas inquietações que lhes foram peculiares na sua contemporaneidade: “o que havia acontecido?”, “por que havia acontecido?” e “como pode ter acontecido?”. Ora, questionamentos tão inquietantes, não se contentam com respostas simplórias. Mora nas origens do totalitarismo um amplo leque de questões que como bem analisou a autora, perpassa a evolução das teorias e práticas antissemitas, o funcionamento da máquina imperialista e os seus desdobramentos na Europa, sobretudo, na condução do mundo para as duas grandes guerras e, finalmente, o estabelecimento de um modelo renovado de política calçada no terror, o totalitarismo.

Para efeitos desse trabalho, nos interessa sobremaneira o modo como esse novo aparato político, dada as singularidades das suas práticas, conseguiu relegar os fundamentos da tradição westfaliana de matriz liberal, erigindo, assim, um verdadeiro projeto megalomaniaco de aspiração global. Foi justamente esse *crash* na tradição jurídica interna e externa que, de algum modo, realizou aquilo que Bertrand Badie (2002, p. 17 e 18) intitula por “difícil reencontro entre a diplomacia e os direitos humanos”.

O totalitarismo do século XX de matriz hitleriana apresentou para o mundo uma nova faceta de organização estatal até então desconhecida pelo ocidente westfaliano. Se no plano interno tinha-se um projeto de Estado calçado na negação da tradição constitucionalista de matriz liberal, bem como a negação de demais tradições que forjam os múltiplos aspectos da identidade de um povo. No plano externo, por sua vez, forjava-se um verdadeiro projeto imperial, com pretensões transnacionais, desprovido de quaisquer limitações éticas no que concerne a uma normatividade internacional, donde o terror produziu o movimento.

Para Hannah Arendt (1989), o terror enquanto elemento da história que é usado como meio para submeter as pessoas pelo medo, pode aparecer de variadas formas e está ligada a um grande

número de sistemas políticos. Todavia, o terror totalitário guarda significativas singularidades em relação a essas outras categorias de terror.

A autora aponta três características peculiares que se seguem em ordem cronológica, quais sejam: a) O terror genuinamente autoritário aparece quando o sistema consegue eliminar todos os seus opositores; b) Quando a partir de então, começa a se voltar para categorias de pessoas inocentes, culpabilizadas por critérios infundados, sem vinculação em uma norma positiva; c) Nunca é concedida a paz, a estabilidade. O terror totalitário necessita de um movimento constante de retroalimentação do medo, de modos que o terror é incansavelmente fabricado<sup>42</sup>. No caso alemão, primeiro os opositores de esquerda, em seguida, os judeus e depois, indiscriminadamente, membros de grupos étnicos da Europa Oriental.

Na sua análise filosófica acerca do totalitarismo, Hannah Arendt (1989) observa que este modelo político subverte a noção de direito positivo, de modo que a busca da sua legitimidade não se dá na lei escrita, formal, mas sim, numa pretensa lei da natureza (ou lei da história). Todavia, essa lei da natureza não está convertida em critérios de certo ou errado, ela é, na verdade, isenta de critérios, subjetiva na sua essência, mas aplicada diretamente na humanidade, sem atender a conduta dos homens.

Nesse sentido, para a autora, o modelo totalitário calça-se na ojeriza ao reinado da estabilidade da lei positiva, donde a sanha pela constante busca de movimento lança os regimes totalitários contra qualquer expressão de estabilidade. Observa Arendt (1989) que a monstruosidade dos crimes cometidos pelos totalitarismos de sua época<sup>43</sup>, algo que afastou os regimes totalitários do mundo civilizado, não foram cometidos somente por crueldade, guerra ou traição, eles foram fruto, sim, de uma quebra consciente do *consensus iuris* da normatividade internacional<sup>44</sup>. Quebras essas também observadas na estrutura jurídica interna, como a exemplo da constituição de Weimar que, embora não tivesse sido destituída, fora ignorada durante toda vigência do

---

<sup>42</sup> Comenta Arendt que se no regime Stalinista mora na expressão “revolução permanente” de Trótski o termo mais adequado para se conotar esse fluxo incessante, no caso nazista, a expressão é “a seleção (racial) não pode parar” de Hitler.

<sup>43</sup> Vale observar que Hannah Arendt se refere tanto ao totalitarismo hitleriano como o totalitarismo Stalinista.

<sup>44</sup> Clara referência aos pactos não respeitados por Hitler (Monique) e Stalin (Yalta) no curso da 2ª Guerra mundial, bem como o tratamento dado aos civis em tempos de Guerra.

nazismo ou do tratamento discriminatório dado aos judeus alemães e, mais à frente, no curso da guerra, o tratamento dado aos prisioneiros militares e civis.

Assim, observa Hannah Arendt (1989), no totalitarismo, a lei natural é, dia após dia, alimentada para o movimento, para a constante inconstância, no qual a ideologia, o terror e as políticas de medo servem como um aparato para a manutenção da instabilidade e, conseqüentemente, a fabricação artificial da humanidade. Nesse sentido, advoga a autora a tese de que o terror no totalitarismo, ao contrário do terror em outros regimes autoritários, não se destina a calar os seus opositores e instaurar outra ordem, o terror é a peça que permite o movimento do sistema, de modo que o terror não para, ele ganha novas categorias.

Lafer (2003), propondo-se a realizar um diálogo com a obra de Hannah Arendt, toma como ponto de partida uma questão recorrente na obra da mesma, qual seja: a ruptura axiológica da tradição ocidental por parte do totalitarismo. Diante da percepção dessa ruptura, Lafer (2003) reivindica da filosofia do direito a construção de novas categorias jurídicas aptas a tipificar, classificar e coibir ações que lesionem a dignidade humana, a fim de banirmos definitivamente a barbárie promovida pelo totalitarismo.

A tradição rompida seria justamente em relação ao valor da vida humana no estatuto ocidental, algo que nos regimes totalitários perde a razão de ser, dada a grande mortandade sem causa, bem como o uso reiterado do terror moldando as relações sociais. Nesse sentido, a filosofia do Direito de matriz ocidental ao mesmo tempo em que foi mitigada pela supressão de direitos patrocinada pelos regimes totalitários, foi, também, esvaziada, na medida em que não contava com referências e precedentes históricos para lidar com problemas que extrapolavam a lógica do razoável.

Aos olhos de Lafer (2003), esse arejamento da filosofia do direito e, conseqüentemente, do Direito contemporâneo só é possível através da reconstrução dos Direitos Humanos na tradição ocidental interrompida. Essa restauração da tradição está condicionada a inserção das garantias à dignidade humana no rol dos quesitos amparados pelo Direito Internacional. Nesse sentido, a obra de Lafer (2003), a todo o tempo, busca justificar na ruptura da tradição e no casamento entre Direitos Humanos e Direito Internacional a matriz filosófica e empírica dos principais direitos que, pós 2ª Guerra Mundial, passam a habitar no cenário da gramática dos Direitos Humanos.

Esses direitos passam a ganhar materialidade a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos, mas, também, ora a partir dos esforços de um sistema ONU bipolarizado, ora por alguns esforços regionalizados.

Se no colonialismo temos a ruptura homeopática da tradição humanista ocidental, no totalitarismo a ruptura é drástica, expondo para a humanidade o quão cruel ela consegue ser com os iguais. Essas rupturas lançaram o apelo a padrões mínimos de razoabilidade no trato da arena internacional, todavia, esse mesmo internacional inflacionado por este dever de responsabilidade moral ainda continuou e continua sendo movido por interesses, daí, a matriz das contradições ente os discursos em torno dos Direitos Humanos e as práticas públicas dos Estados e demais atores do sistema. Do terror herdamos a esperança, mas, ao mesmo tempo, herdamos também o cinismo.

### 2.3 MULTILATERALISMO E MULTICULTURALISMO... OS NOVOS BRASÕES DOS DIREITOS HUMANOS

O pós 1945 pode ser considerado como um primeiro momento de epifania dos Direitos Humanos no que se refere a sua inclusão na política internacional como pauta relevante. Esse será o momento das construções, das confabulações e, sobretudo, das sistematizações dos discursos em torno da prevalência desses direitos na nova ordem inaugurada. Ainda que a guerra fria e as contendas políticas tenham mitigado o seu brilho na ordem do dia, não há como se negar que esse foi um momento em que se inauguraram padrões de comportamentos diferenciados nos processos de formulação e acompanhamento das regulações internacionais no que concerne o valor do humano.

Todo o construto que nos chega aos dias de hoje é tributário, em certa medida, daquele momento em que a sanidade dos governantes fora colocada à prova e constrangida a render alguma homenagem aos mortos do holocausto (BADIE, 2008). Nesse sentido, a gramática dos Direitos Humanos constitui-se enquanto gramática a partir de um novo elemento que passa a ganhar força na política internacional naquele período, qual seja, o multilateralismo.

A expressão que toma corpo no vocabulário americano no pós-guerra, o multilateralismo é justamente o termo usado para expressar naquele período as características de uma nova ordem mundial a qual os Estados Unidos desejavam ver implantada, qual seja, uma ordem internacional pautada no concerto coletivo entre Estados, fugindo-se assim da antiga diplomacia do sigilo e do equilíbrio de forças (SMOUTS, 2006; BADIE, 2009). Assim, aos olhos de Badie (2009), o multilateralismo é uma construção eivada de ambiguidades e de uma profunda capacidade de adaptações que na maioria das vezes beneficiam os mais poderosos na condução do jogo coletivo. Todavia, aos olhos do mesmo autor, esse também é um modelo que conferiu sucessos para a condução do internacional, sobretudo, porque, nele se estatuiu um sem fim de inovações diplomáticas que irriga a opinião pública internacional trazendo à tona o olhar da coletividade para os bens comuns e a suas respectivas estratégias de proteção. O multilateralismo é paradoxal, na medida em que, a partir de um sistema interestatal capitalista, procura definir regras, padrões, instituições, acordos internacionais que, em última instância, procuram aproximar a realidade das relações internacionais da vida doméstica democrática. O multilateralismo é ambivalente porque busca regular e definir normas em um espaço político sem Estado, anárquico no sentido de um espaço em que impera a ausência de uma autoridade política soberana e legítima. Aí residem muitas de suas contradições, também no campo dos Direitos Humanos, mas também aí residem muitos dos interesses para o analista do internacional.

Assim, em que pesem as críticas que se fazem ao multilateralismo, é difícil de refutar a tese de que os Direitos Humanos que temos hoje são fruto da construção multilateral que se erigiu no pós-1945. Com todos os seus acertos e enganos, esse padrão de comportamento dos Estados na esfera pública internacional foi pródigo no que concerne ao fortalecimento da ideia de um direito internacional público dos Direitos Humanos, principalmente em termos de legislação internacional, construção de regimes de proteção e, sobretudo, articulações de atores para um determinado fim. Tem sido um espaço de transparência maior das instituições, de possibilidade de exercício de controles mais ou menos democráticos sobre os Estados pelos atores não estatais, mas nunca logrou, é claro, minorar as assimetrias ou apagar as hierarquias entre o forte e o fraco, entre o mais e o menos desenvolvido.

É justamente por conta desse mérito que o multilateralismo, ou melhor, o aperfeiçoamento e a sofisticação da cultura multilateral, se nos apresenta como verdadeiro avatar que fortalece a

cultura dos Direitos Humanos nas Relações Internacionais, sobretudo, porque, é a partir e através dessa construção que temos e que teremos o aprofundamento dos Direitos Humanos e dos seus aparatos de proteção em uma escala planetária. Os Direitos Humanos só terão plena efetividade na esfera internacional se gozarmos de uma experiência radical de generalização de um multilateralismo calçado na cultura dos Direitos Humanos.

Em outra medida, os cenários do pós-guerra fria inauguram um segundo momento de epifania dos Direitos Humanos nas relações internacionais. Nele é nitidamente perceptível a demanda por revisão dos estatutos dos Direitos Humanos à luz de traços que contemplassem as várias identidades culturais que compõe o mundo. É justamente o multiculturalismo enquanto bandeira política de reconhecimento dos distintos que também se nos apresenta como um novo avatar decorrente dos Direitos Humanos, e nele teremos a possibilidade de aprofundarmos os efeitos da gramática dos Direitos Humanos não mais à luz restrita e excludente dos etnocentrismos.

Pensando o multiculturalismo à luz das confabulações teóricas, Taylor (1994) observa que as chamadas políticas multiculturais, hoje muito demandadas nas questões de Direitos Humanos, têm nas suas bandeiras a demanda por reconhecimento (reconhecimento) dos sujeitos, sobretudo, de grupos vulnerabilizados. Nesse sentido, a urgência dessa demanda está intimamente ligada à correlação entre reconhecimento e identidade, donde identidade aqui é compreendida como as pessoas entendem quem elas são e os respectivos fundamentos que definem suas características como seres humanos. A tese é de que a nossa identidade é parcialmente formada pelo reconhecimento (*recognition*) ou pela falta dele (*non recognition* ou *misrecognition*), de modo que o não reconhecimento pode causar danos à autoimagem do indivíduo, constituindo-se em fator de opressão. Nesse sentido, a reconhecimento não se trata de uma dádiva ou uma cortesia da maioria em relação aos vulneráveis, mas, sim, uma necessidade de ordem vital capaz de conferir dignidade aos sujeitos abarcados por ela.

Taylor (1994), ao lançar seu olhar sob o modelo de política liberal (que dentre tantas coisas, forjou e sustenta a gramática dos Direitos Humanos), observa que a mesma reivindica para si uma série de diferenciações e distinções. Essas seriam a pré-condição de coexistência social, algo que joga por terra a tese de que esse modelo é neutro em sua essência. Assim, o modelo de política liberal comporta em si a escolha e a predileção desta ou daquela cultura. Em um momento em que todas as sociedades estão se tornando multiculturais e cada vez mais porosas, as

demandas por reconhecimento expressos por determinados grupos em relação a núcleos culturais hegemônicos terminam por pautar o debate em torno da equidade, da sobrevivência e, sobretudo, do não conhecimento do pior de determinadas culturas.

Olhando para o plano internacional, Taylor (1994) salienta que a política do reconhecimento cultural termina sendo condição de legitimidade da condução política de determinados Estados em relação a uma opinião pública internacional. Não à toa, sugere o autor que, muitas das vezes, a crítica pautada em temas de desigualdades, injustiças e explorações, escamoteiam, tão somente, a negação dos atores quanto ao verdadeiro cerne do problema, qual seja, o não reconhecimento de dada cultura em relação ao *mainstream*. Todavia, assevera o mesmo que, nos dias de hoje, as demandas por reconhecimento são explícitas.

São tão explícitas que Huntington (1993) não se constrangeu em nenhum momento em colocar a realidade social da política mundial em termos de polarização cultural, donde o Ocidente se encontra em uma verdadeira berlinda contra o resto, quem sejam, as diversas outras culturas que compõe o planeta. Pautado nesses termos, o “*clash* das civilizações” seria a versão atualizada da metáfora das invasões bárbaras, onde os bárbaros, os outros, se expressam a partir das diversas contestações, negações, críticas, migrações e entrecruzamentos no espaço territorial e ideológico daquilo que compõe o modelo ocidental, algo observável a partir da segunda metade do século XX, sobretudo, no pós-guerra fria, quando tais expressões ganharam contornos identitários.

Aqui, não somos tributários dessa tese Huntingtoniana de polarização das civilizações, algo que sugere uma nítida aproximação de um darwinismo social ou quiçá, de um hobbesianismo nas relações internacionais. Importa-nos, sim, defender a tese de Taylor (1994) no sentido de uma demanda multicultural que construa a reconhecimento dos sujeitos e de suas respectivas culturas, não a partir de um julgamento peremptoriamente positivo e condescendente (algo que o faz a partir dos seus próprios parâmetros, portanto ontologicamente homogêneos e etnocêntricos), mas, sim, a partir do conhecimento aprofundado do outro. Nesse sentido, advoga-se um multiculturalismo pautado na alteridade, algo que conferira dignidade aos processos.

Em sendo assim, pensar o multiculturalismo como avatar dos Direitos Humanos é atualizar a gramática à luz de um novo humanismo pautado em novos critérios de contemplação, quais sejam, as diferenças, a dignidade, o reconhecimento e, sobretudo, as múltiplas identidades que

compõe os sujeitos, para assim atingir o ideário gadameriano recuperado por Taylor (1994), qual seja: a fusão dos horizontes para o melhor entendimento de entrecruzamento das culturas. Defende-se, aqui, então, um universal no particular, um universal-particular que aos nossos olhos, sim, deve ser mediado pelo ideário da dignidade da pessoa humana, este, sim, um construto do ocidente.

#### 2.4 ENTRE HUMANOS E INUMANOS DIREITOS, PONTOS E CONTRAPONTOS: AS QUESTÕES QUE PERSISTEM

Tratar das fundações da gramática dos Direitos Humanos é um desafio que mobiliza e reivindica o exercício das versões. Nessa seara não há um verdade única, mas a existência de múltiplas grandes verdades que se dispõem de acordo com o passado histórico ao qual se adere, quanto ao discurso dos atores que são apropriados, enfim, quanto à genealogia a qual se assume. Todavia, uma coisa é inegável, ela é fruto de uma construção do Ocidente, de sua história, do modo como conseguiu ultrapassar o jugo do tempo e impor a sua vontade em relação à vontade dos demais.

Assim, difícil fugir a essa constatação. Se hoje temos um estatuto internacional de proteção aos Direitos Humanos é porque herdamos um passado histórico repleto de contradições, ambiguidades e cinismos. Em alguma medida, o sistema de Direitos Humanos que se inaugura no pós 1945, para além das suas fundações meritórias, é, também, tributário dos colonialismos, dos totalitarismos, das negociações políticas pautadas na mesquinhez, na miríade de interesses econômicos, alguns deles, por vezes, escusos, enfim, na diversidade de atos e fatos políticos que se entrecruzam entre a ética e as contingências da cena política.

Daí, muito embora a pretensão dessa tese seja a busca de uma totalidade à luz de uma sociologia das relações internacionais, fatalmente essa totalidade se apresentará de modo parcial e incompleta, quase impressionista... Ela é fruto da tentativa de se fazer uma observação e contemplação escalar (mas que nem sempre é possível), donde o campo da política será visto como um ambiente que comporta tensões, contradições, ambiguidades e cumplicidades, de modo que as escalas de análise desse pesquisador poderão se configurar mais ou menos adequadas para

a percepção ou negligência de determinados fenômenos. Nesses termos, entendemos como escala as representações geográficas de ordem física e sociais de interação política que se comportando como verdadeiros andaimes territoriais complexos e socialmente contestados para os quais convergem formas múltiplas de organização territorial (BRENNER, 1998; RIBEIRO e MILANI, 2009, MILANI, 2012).

Para este observador míope, ainda persiste a grande interrogante quanto à melhor versão para a composição da totalidade verdadeiramente abrangente da gramática dos Direitos Humanos. Essa totalidade parcial que nos propomos trilhar é, tão somente, mais uma versão de uma realidade apreendida nos livros, na observação ora participante, ora distante, enfim, uma colcha de retalhos articulada em prol de um diálogo entre a análise da política internacional e as próprias percepções de mundo desse observador. Nela, tentaremos mediar os relatos dos atores engajados a partir das considerações de um observador cético, que muito embora pareça observar todos os desdobramentos à distancia, trata-se de um observador geograficamente localizado em uma periferia, algo que, portanto, compromete (ao mesmo tempo em que liberta) em algum aspecto a sua versão, nela, também, reside alguma dose de engajamentos.

Para além desse risco assumido, este observador se depara com outro desafio, qual seja, dosar na sua percepção de observador o que venha ser relevante, razoável e justificável no que concerne às contingências da política em relação aos Direitos Humanos. Nesse dilema, reside a inquietação do que venha ser a condição humana para esse sistema internacional patológico que ainda comporta tantas perversidades à dignidade humana. Em um ambiente internacional em que ainda residem de modo oficializado os totalitarismos, os racismos, as mutilações sexuais, a fome, enfim, as tantas iniquidades que compõe as diferenças sociais e culturais dos povos do planeta, resta-nos saber quais são os limites da política e da politização dos Direitos Humanos quando diante dessas iniquidades. Entre a condição humana, o desenvolvimento capitalista e a política, o que ou quem prevalece?

Essa interrogação inquietante, por certo, nos lança o desafio de ampliar e resignificar o sentido dos Direitos Humanos para além dos padrões estabelecidos pelo universalismo ocidental e pan-americano. Ampliações e resignificações que comportem os particularismos, os multiculturalismos, enfim, os ideários de um solidarismo cosmopolita exercitado de modo

multilateral. Diante desse argumento, a gramática dos Direitos humanos parece reivindicar novos avatares para a continuidade dos seus desideratos. Novos ismos a serem conjugados pelo *hard* e pelo *soft law*, enfim, novos pontos e contrapontos a serem conjugados pelos humanismos que construímos até aqui.

Enquanto essas ampliações e resignificações ainda não são possíveis, nos dediquemos, ao menos, a compreender os processos para além dos credos, dos mantras que se forjam em torno dessa gramática. Caminhar para além dos mantras parece ser o exercício de um pensamento que não se limita às explicações contidas no discurso desses atores, uma busca pela compreensão das suas ações, omissões e intenções explícitas e implícitas.

Esse exercício só parece ser exequível a partir do uso de algumas lentes de aumento, tais como a prospecção dos fatores políticos envolvidos, os eventuais ganhos auferidos pelos atores e operadores econômicos, a análise dos discursos face às ações práticas e suas respectivas ambiguidades, a percepção das tensões público-privado envolvidas nos processos, o lugar da alteridade em que se fundam as relações, as lacunas, os não ditos, enfim, o esforço em se apreenderem as reticências entre os terrenos do fantasioso, do simbólico e do real. Nesse sentido, os modos como se percebe essa gramática dos direitos humanos, como se compreendem os seus discursos, e como se enxerga o outro, o humano, o portador de direitos, serão aspectos fundamentais para a dignidade dos processos.

### **3 A INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ENTRE O APELO DA ÉTICA E AS CONTIGÊNCIAS DA POLÍTICA, COMO SE CONSTRÓI A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS?**

O fim da 2ª guerra é o marco de um novo cenário mundial profundamente mais sofisticado e, ao mesmo tempo, mais dramático. É nele que se engendrará uma nova atmosfera de atores atuantes na política mundial. A arquitetura que temos hoje é tributária desse período histórico onde a política continuou sendo feita nas mesas intergovernamentais; todavia, no plano das articulações, outros ambientes e enclaves também se fizeram audíveis e, quiçá, influentes. Dando continuidade à política dos Estados, a velha sociedade interestatal Westfaliana, aquele pequeno clube de notáveis que, para além das suas soberanias, eram, também, portadores da velha tradição cambaleante da diplomacia do equilíbrio de forças (*balance of power*), encontrava-se nesse momento sob o signo da reinvenção e do redesenho, agora, à luz de novos moldes estratégicos, ideológicos e geográficos.

Parte da comunidade internacional, uma massa de indivíduos acompanhados de suas agremiações não governamentais vinculadas aos contextos políticos de seus Estados de origem, vivenciou mais ou menos que atônita aos acontecimentos do entre guerras e, especialmente, o pós-segunda guerra, mãe de todos os horrores. Ela, essa comunidade de diversos, foi constrangida a compor para si um discurso coerente no qual contemplasse um aspecto comum a todos, qual seja, o respeito à condição humana.

Por serem tributários de uma história profundamente dolorosa e, ao mesmo tempo, midiaticizada, esses indivíduos e suas expressões institucionais forjaram seus discursos pautados, sim, nessa solidariedade comum, ao mesmo tempo em que, temperada pelas trajetórias particulares de cada ator no que se refere à percepção da dor e da luta. Se, para alguns, foi dada a graça de conseguir sobreviver aos campos de concentração, muitos outros tiveram de algum modo as suas vidas alteradas ao longo do conflito. Em outras regiões do planeta, milhares tiveram notícias dos ocorridos pelas ondas do rádio, pelos jornais, pelas revistas, pelas imagens do cinema e, até mesmo, pelas primeiras imagens da televisão... Ademais, no bojo desse complexo mosaico de atores, não podemos nos esquecer de que nesse nosso vasto mundo, em algum instante, ínfimo

que houvera sido, muitos aquiesceram, ao menos no plano ideológico, aos ideários de extermínio, de controle fascista e de totalitarismo...

Diante desse quadro, dois argumentos se entrecruzavam: de um lado, a vontade dos países vencedores de finalizar o conflito e defender os seus interesses territoriais, econômicos e políticos; de outro, uma demanda ética dessa opinião pública pretensamente mundial por um sistema internacional menos exclusivamente fundado na lógica da força e mais respeitoso para com a vida humana. O casamento tenso entre essas duas demandas, ao mesmo tempo em que foi capaz de engendrar um aparato normativo internacional ao qual chamamos de gramática dos Direitos Humanos, construiu, também, uma arena de debates teóricos e ações práticas extremamente propícias para o exercício da alta e da baixa política, do mérito e do cinismo, do substantivo e do instrumental, da convicção e da responsabilidade política (no sentido weberiano).

O presente capítulo, à luz de uma sociologia dos atores e de aportes fornecidos pela teoria dos regimes, buscará refletir sobre as condições e condicionalidades que se fizeram e se fazem presentes no processo de formação e construção do sistema internacional (global e regional) de proteção aos Direitos Humanos e dos seus respectivos marcos normativos. É esse, pois, um campo profundamente habitado pela política na sua expressão mais *soft*, mas ao mesmo tempo não menos eivada de cinismos e retóricas de poder, qual seja, a diplomacia dos Direitos Humanos. Tal reflexão nos convida a perceber esse campo da diplomacia enquanto braço da ação política internacional, rico de intencionalidades e interesses, todavia, travestido de boas, dignas e necessárias intenções. Em sentido weberiano<sup>45</sup>, nesse campo conglobam distintos modos da ação política dos atores, algo que se expressa desde o dever de responsabilidade emitido pelos governos, passando pela lógica da convicção emanada pelos atores não governamentais. Um interessante movimento que no cenário das relações internacionais termina sendo mediado pelas Organizações Internacionais, essa modalidade institucional que, a partir da segunda metade do século XX, aprendeu a dar o tom da arena multilateral.

---

<sup>45</sup> Aqui estamos nos referindo à dicotomia entre os princípios da responsabilidade e da convicção, noção que é trazida por Weber na sua “Política como vocação” WEBER, Max: Ensaio da Sociologia. In: Gerth. H. H e C. Wright Mills, orgs. (1967). Rio de Janeiro,; Livros Técnicos e Científicos.

### 3.1 UM PROJETO LIBERAL EM UMA ARENA REALISTA, OS PRIMEIROS PASSOS RUMO A UMA DIPLOMACIA *BRICOLADA*

O nascedouro da diplomacia dos Direitos Humanos, por certo, não ocorre nos processos de formação e fortalecimento dos Estados nacionais; ela é, notadamente, um atributo do século XX, tendo no século XIX as suas origens. Quando do surgimento da ficção dos Estados modernos, podemos, sim, afirmar que esse é um momento em que os Direitos Humanos passam a ser gestados dentro das estruturas internas desse Estado em formação, todavia, o mesmo não se é possível afirmar quanto à conquista e garantia desses direitos na arena internacional (BADIE, 2002). Não era de se admirar que o modelo Westfaliano estivesse muito mais preocupado em fortalecer as suas soberanias em detrimento de normatividades supraestatais, algo que paulatinamente foi se aperfeiçoando pela sofisticação e especialização das práticas diplomáticas.

Daí a razão pela qual a preocupação com o humano não ter figurado como objeto de interesse nos primórdios da construção do internacional, esse espaço notadamente ocupado pela interação interestatal. Ademais, nesse cenário em que se estabeleceu um padrão de comportamento mais próximo do hobbesianismo do que do grocianismo, terminou-se por forjar um sistema pautado mais pela força do que pela norma, tal como uma arena de gladiadores (BADIE, 2002).

Não é de se estranhar que até o século XIX, as questões relativas ao humano terem ganho tão pouco eco na condução das questões internacionais. Para além de não figurarem as pautas das diplomacias de Estado, o fator humano esteve muito mais atrelado à irradiação de discursos, à execução de práticas efetivas e, sobretudo, ao utilitarismo das boas intenções. A título de exemplo, a questão do escravagista é muito ilustrativa desse argumento. Se levarmos em conta que em 1815, o Congresso de Viena proibira a escravatura no Sistema Internacional e que, somente em 1841, mais precisamente vinte e seis (26) anos depois, a Convenção de Londres organizara as primeiras repressões efetivas contra o tráfico escravagista por meio marítimo, podemos depreender o quanto o tráfico negreiro foi simbolicamente proibido, mas, todavia, livremente permitido no cenário da época, algo que segundo a Convenção antiescravagista de 1889 ainda persistia até aquele ano (DINH, 2003).

Em que pese à distinção teórica e técnica entre Direitos Humanos e práticas humanitárias, é inegável que os primórdios da diplomacia dos Direitos Humanos, tal como nos chega aos dias de hoje, é tributária do direito humanitário que nasce a partir de 1860. É a partir da assistência médica e alimentar aos feridos de guerra que a questão humana passa a compor a agenda de negociações diplomáticas. E isso o faz, muito mais por conta da pressão de uma opinião pública do internacional e de uma sociedade civil internacional ainda em formação do que, necessariamente, pelos interesses genuínos dos Estados (RYFMAN, 2008). Não resta dúvida que os Estados também realizaram projetos pontuais de ajuda humanitária independente das pressões exercidas pelas suas respectivas sociedades civis, todavia, os realizavam muito mais motivados por seus interesses estratégicos do que necessariamente por alimentar ideários de responsabilização com o fator humano, propriamente dito.

Esse humanitarismo que fez surgir uma série de organizações humanitárias, antiescravidão e movimentos pacifistas, por certo, ao atravessar a primeira grande guerra, forjará uma opinião pública do internacional que, mesmo circunscrita aos limites dos seus respectivos Estados nacionais, influenciarão, seguramente, na condução das práticas diplomáticas, algo que Badie (2009) reputa como um dos poucos encontros da diplomacia de Estado com os intrusos, estes entendidos como atores sociais que esboçam algum interesse pela condução do internacional, mais especificamente, a opinião pública.

Nesse sentido, ao analisar o nascimento complexo da opinião pública nas questões internacionais, argumenta Badie (2009) que, desde o princípio, a política de Estados destinou a ela a condição de intrusa, afastando-a do *mainstream* e, a todo o custo, desqualificando-a, sobretudo quando a associa à conduta idealista nas relações internacionais. Nesse sentido, ao longo da sua trajetória, a opinião pública fora condicionada a trilhar o seu caminho do lado contrário da *real politics*, uma vez que, enquanto o primeiro reivindicava a autonomia de comportamentos e ideias face às políticas emanadas pelos Estados, o segundo, por sua vez, propugnava a fusão entre governantes e governados.

Não sem razão, parte considerável da crítica formulada por Carr (2001) ao modelo wilsoniano sobre a política internacional do pós-primeira guerra residia na acusação de que este houvera optado por decisões políticas que respondiam muito mais aos reclames dessa opinião pública (a

qual, diga-se de passagem, Carr alcunhava por utópica e pretensamente universal) do que necessariamente aos critérios e às necessidades da política real.

A verdade é que o modelo Wilsoniano, em alguma medida, lançou para o mundo do internacional alguns embriões daquilo que, futuramente, comporia a gramática dos Direitos Humanos tal como foi prescrita a partir da declaração de 1948. Assim, temas como o princípio da autodeterminação dos povos, da publicidade na condução dos tratados, o desarmamento de governos, o direito ao desenvolvimento autônomo dos Estados, bem como a criação e o fortalecimento de uma “Liga das Nações” comporão o prenúncio de um campo muito específico da diplomacia, qual seja, a diplomacia dos Direitos Humanos.

Muito embora esse campo não tenha dado tantos frutos à época de Wilson, é inegável que essa agenda infante dos Direitos Humanos na arena internacional tenha sido em alguma medida bem explorada pela propaganda internacional com vista a angariar o apoio de uma opinião pública internacional atuante à época. Essa opinião pública mobilizava-se contra o envio de seus jovens cidadãos à guerra. Aos olhos de Carr (2001, p. 44), esse uso desmedido da propaganda internacional no contexto do que alcunhava de “20 anos de crise” soava como uma mera “falácia do poder da opinião internacional” enquanto a detentora do supremo instrumento do poder, algo que, segundo o mesmo, não condizia com a realidade da política praticada à época. Comentários do autor à parte, o que nos aparece como evidência é que, desde os seus primórdios, vigora como hábito o manejo político das agendas de Direitos Humanos. Esse hábito, por certo, acompanhará esse braço da diplomacia de Estados e de entes não governamentais até os nossos dias.

Outro momento decisivo na composição do *ethos* desse campo são justamente os processos de negociação do segundo pós-guerra, quando Estados Unidos, Rússia e Inglaterra são constrangidas a debaterem o futuro do sistema internacional. Kissinger (2007), ao narrar os feitos da diplomacia norte-americana, é categórico em defender as boas intenções dos dois presidentes americanos que conduziram as estratégias e negociações do pós-guerra. Segundo ele, tanto Franklin Delano Roosevelt quanto Harry S. Truman eram, ambos, sinceros quanto ao desejo de construção de um sistema internacional pautado na diplomacia aberta, na substituição da balança de poder pelo consenso internacional, na autodeterminação dos povos, enfim, na liberdade. Esses eram, na verdade, motes de uma tradição wilsoniana que foi herdada por esses dois chefes de Estado e que pautaram as condutas diplomáticas desses dois governos, motes que Wilson não viu realizados

por conta da sanha imperial europeia, algo que justificava a frustração americana em relação ao sistema e, conseqüentemente, a sua postura isolacionista. Ademais, sugere Kissinger que esse fora o principal motivo pelo qual a diplomacia americana, ao longo dos processos de negociação do fim da guerra, havia sido menos indulgente com Churchill e mais confiante quanto às boas intenções do amoroso e sorridente “*Uncle Joe*”<sup>46</sup>, enquanto o primeiro defendia os interesses de uma Europa ainda imperial, o segundo parecia concordar com um sistema calçado em outras bases<sup>47</sup>.

Esse aspecto da condução diplomática americana, em que pese conter uma versão extremamente heroica dos presidentes norte-americanos, ilustra o quão ambígua foi a construção do sistema internacional do pós-guerra. Essas ambigüidades, em certa medida, resvalaram também, na concepção e construção da gramática dos Direitos Humanos<sup>48</sup>. Essa mesma diplomacia que manteve por algum momento Stalin como grande aliado político e fiador de um projeto de governança mundial compartilhada, mais à frente, além de categorizá-lo como o algoz inimigo que deu causa à guerra fria, reconheceu a sua truculência na condução da política doméstica soviética, algo que o colocava também na categoria de governo totalitário. Essa mesma diplomacia que nos processos de negociação da Declaração Universal dos Direitos Humanos defendia as liberdades individuais como mote da gramática dos Direitos Humanos, exortava os direitos econômicos e sociais como aspectos relevantes dessa gramática. Essa mesma diplomacia que foi uma das maiores fiadoras da ideia dos Direitos Humanos no sistema internacional, soube muito bem negligenciá-los quando o que estava em questão era as suas políticas de segurança.

---

<sup>46</sup> Apelido carinhoso pelo qual os membros da diplomacia americana da delegação de Roosevelt alcunharam Stalin (KISSINGER, 2007).

<sup>47</sup> A historiografia aponta para os sucessivos blefes de Stalin na condução das estratégias de avanço territorial do exército soviético quando das últimas batalhas da 2ª guerra, bem como os tratados e os *gentleman's agreements* que foram reiteradamente descumpridos. Nesse sentido, Kissinger afirma a tese de que a diplomacia americana fora induzida a erro pela faceta desleal do então chefe do Estado Russo.

<sup>48</sup> Essa ligação direta entre as diplomacias dos Estados e a gramática dos Direitos Humanos é perceptível na medida em que, ao contrário da Liga das Nações que não se referiam diretamente à noção de Direitos Humanos, isso é algo que está expresso na Carta de São Francisco, tratado que dá origem ao sistema ONU.

Independentemente do ator internacional que as concebe e conduz, tal será a característica geral das diplomacias dos Direitos Humanos que, a partir de 1945, se inauguravam no seio das práticas diplomáticas dos Estados e dos demais atores que passam a habitar a cena internacional: a ambiguidade e a contingência. Nas palavras de Badie (2002), uma “diplomacia bricolada”, ou seja, arranjada, improvisada, conformada sob os moldes de um sistema ainda hobbesiano, mas doravante constrangido por um kantismo ora retórico, ora efetivo.

É justamente esta faceta da ambiguidade e da contingência que pode justificar a relutância impertinente do mesmo Sr. Kissinger (que acima citamos como autor) em adotar as recomendações do Congresso norte-americano nas questões relacionadas aos Direitos Humanos quando este era, então, o chefe do Departamento de Estado norte-americano (KEYS, 2010). Ao longo dos anos 1960 e 1970, perpassando os mandatos de Nixon, Ford e Carter, é clássica a contenda velada que fora estabelecida na política norte americana entre o legislativo e o poder imperial que unge a figura dos presidentes dos EUA. Essa tensão ficou mais acirrada durante os mandatos de Ford e Carter quando o Congresso influenciado pela opinião pública nacional e pelos grupos de ativistas de Direitos Humanos descontentes pela atuação americana no caso Vietnam, pressionou o executivo a incluir práticas de respeito aos Direitos Humanos na sua política externa. Nesse episódio da história diplomática americana, informa-nos Keys (2010) que, em que pese as resistências do realista Kissinger em considerar as questões de Direitos Humanos na condução da política externa do país, o papel desempenhado pelo Escritório de Direitos Humanos instalado no Departamento de Estado por recomendação do Congresso, sobretudo durante a chefia Patricia Derian, foi de fundamental importância para constranger e educar as práticas diplomáticas norte-americanas no que concerne a vigilância em relação às questões relacionadas aos Direitos Humanos nas suas rotinas.

Nota-se que essa modalidade de diplomacia, já na época em que surge, tem de especial o fato de transcender o âmbito do estatal sendo o prenúncio de uma nova ordem a ser composta por múltiplos atores, uma ordem regulada por interesses liberais, mas ainda contida em um ambiente interestatal. Nas considerações de Forsythe (2006), a inserção dos Direitos Humanos na esfera internacional é a convivência de um projeto liberal, de matriz ocidental, em mundo ainda realista, donde um dos principais desafios é a revisão do construto social no que concernem as soberanias dos Estados em favor da gramática dos Direitos Humanos.

Essa revisão só tem sido possível pela sofisticação e pelo amadurecimento de uma esfera pública transnacional ainda em formação, donde a opinião pública é a matriarca de todos os méritos e enganos, de todos os zelos e exageros, de todas as atenções, tensões e manipulações. Os Estados, por sua vez, reorientam suas ações, reaprendem e resignificam o jogo da diplomacia, se outrora a alma do negócio fora o silêncio e o recato, nos dias de hoje, a publicidade, a indiscrição e os ganhos midiáticos.

### 3.2 DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS: COMPONENTE ÉTICO NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS OU MERO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS?

A nova faceta da política internacional que insere os Direitos Humanos na diplomacia dos Estados traz em si um duplo traço da nova e da velha política. Da primeira, o frescor de uma ação internacional que passa a levar em conta o humano como um valor ético a ser protegido pela comunidade internacional, concebida em termos mais pluralistas e liberais. Da segunda, os vícios da tradição e do “*savoir faire*” da política ocidental, este construto histórico pautado na gramática de ganhos e na geopolítica de interesses soberanos.

Entre o novo e o velho, não restam dúvidas de que a “anarquia” do sistema se tornou mais moderada com a inserção de componentes éticos na ação internacional. Todavia, o cenário desenhado sugere muito mais uma dialética desses componentes que necessariamente um sobressair-se do novo em relação à tradição da velha política. Não sem motivos, Donnelly (1982), ao analisar a complexidade da aplicação dos Direitos Humanos na ação internacional dos Estados, parte do princípio de que embora o componente moral resida na noção de Direitos Humanos, o seu uso na política externa é uma matéria interdisciplinar onde, para além da moral, se combinam outros elementos tais como a política, a economia, a cultura, etc.

Se outrora, os Estados, via de regra, evitavam criar constrangimentos políticos para outros Estados que lesionassem Direitos Humanos (ou seja, colocavam o princípio soberano da autodeterminação acima da ingerência normativa), a evolução do campo da diplomacia dos

Direitos Humanos vem mudando esse status. A análise da conjuntura internacional sugere um nítido interesse de alguns Estados em focar suas políticas externas, de maneira seletiva no que concerne aos avanços dos Direitos Humanos para além de suas fronteiras. Em assim o fazendo, cada vez mais, são convidados a pensar nos fins e nos meios desse movimento de instrumentalização dos referidos direitos.

Diante dessa constatação, buscando mapear a política externa dos Estados no campo dos Direitos Humanos, Forsythe (2006) termina por realizar uma verdadeira tipologia do campo, algo que não só nos ajuda a identificar os elementos que compõem a diplomacia dos Direitos Humanos, como, também, a percebê-la à luz da dialética acima descrita, qual seja, a junção de valores éticos em um ramo ainda habitado pela política clássica. Nesse sentido, Forsythe aponta três modos usuais de expressão da diplomacia dos Direitos Humanos, quais sejam: meios diplomáticos, meios econômicos e meios militares.

No que concerne ao uso de técnicas diplomáticas para tratar das questões de Direitos Humanos, o autor aponta estratégias que vão desde o recurso do silêncio, como bem convém à tradição da diplomacia clássica, até o uso da arena pública, muito mais apropriada à atual conjuntura do mundo globalizado em escala transnacional. Nesses termos, nas expressões alçadas por Forsythe (2006, p. 155 e 156) uma série de categorias para caracterizar esse campo do fazer diplomático, quais sejam: a *quiet diplomacy* que traz em si a continuidade do uso de negociações e pressões silenciosas, donde missões diplomáticas discutem questões relacionadas aos Direitos Humanos fora da arena pública, a *public pressure*, ou seja, o uso diplomático da publicidade ocorre quando as críticas e pressões acerca de lesões e desrespeitos aos Direitos Humanos se dão na esfera pública, constringendo o Estado agressor a rever suas posturas. Para além dessas duas modalidades, o autor aponta, ainda, outras posturas diplomáticas que, dentro dos seus limites, ajudam a compor esse rol dos usos da diplomacia em função dos Direitos Humanos, tais como, cancelamento de visitas oficiais, votações e representações nos fóruns intergovernamentais e embargos culturais. Estes seriam os arautos de um campo que comporta a instrumentalização e o uso político dos Direitos Humanos.

Quanto aos meios econômicos, Forsythe (2006) argumenta que, se por um lado os Estados costumam ser muito reticentes ao uso de sanções econômicas para questões de direito humanos ou quaisquer outras questões (até porque isso afeta diretamente o marchar do sistema capitalista),

este se coloca como um meio termo entre o uso das técnicas diplomáticas e as táticas militares, algo que o aproxima muito mais do *soft* do que do *hard power*, ou seja, o *exercício do poder por meios pacíficos, tais como, o diálogo e a cooposição de consensos do que necessariamente pela força*. Essas sanções podem incluir desde a suspensão do livre mercado, da suspensão de recursos para a cooperação, bem como, as palavras de Forsythe (2006, pg 157), os *smart sanctions*, ou seja, sanções destinadas a grupos determinados por conta de determinada conduta.

Já no uso de intervenções militares, teríamos aqui o meio mais extremo de um Estado ou da própria comunidade internacional se contrapor a casos de violações de Direitos Humanos. Quando os Estados que buscam essa modalidade de intervenção, via de regra, procuram se revestir da legitimidade da comunidade internacional, daí, a busca pelo aval do Conselho de Segurança. É justamente aqui que reside o discurso do dever de ingerência. Forsythe (2006) salienta que a crítica contumaz que se faz a essa modalidade de ação reside no fato de que os Estados que se propõe ao uso da força para a proteção dos Direitos Humanos de outrem, na maioria das vezes, guardam interesses primários mais relevantes, donde o argumento de defesa de tais direitos seria muito mais um artifício utilitário de se atingir outros fins do que necessariamente o dever de responsabilidade. Essa é, inclusive, uma acusação recorrentemente feita contra os Estados Unidos ao longo da década de 90 e as suas incursões armadas em prol da defesa dos Direitos Humanos, algo que o fizera em alguns eventos, tais como os conflitos havidos nos Balkans, bem como, a invasão do Kuwait.

Ainda tratando do uso dos direitos humanos pela política externa dos Estados, Forsythe (2006) é categórico em associá-lo a autoimagem que uma dada coletividade nacional tem dos seus próprios valores, a ponto de exportá-los, com o fito de ensinar aos outros uma postura exemplar. Isso explicaria, por exemplo, no caso americano, os esforços de Washington em pressionar os outros Estados a concederem liberdades pessoais às suas populações, haja vista ser a liberdade o valor americano mais internalizado pela sua sociedade. Não restam dúvidas que nesse comentário do autor estejam contidos dois componentes que nos parece sintomáticos no debate engendrado pela internacionalização da gramática dos direitos humanos, quais sejam: o poder da opinião pública nacional em influenciar os passos da sua diplomacia estatal (ao menos em termos de valores comuns) e os usos e os abusos da universalização de particularismos alterando, em alguma medida, o compasso da esfera pública internacional.

Essa constatação reivindica nossa atenção, na medida em que, dia após dia, os Estados de tradição liberal e não liberal, ao contrário de outrora, incluem nas suas estratégias de política externa, quase que obrigatoriamente, posicionamentos públicos na seara dos Direitos Humanos. Para tal, o ponto de partida termina sendo os seus históricos, os seus nacionalismos em voga, a sua autoimagem conformada pelos olhos da opinião pública, bem como, os interesses econômicos em jogo. Esses fatores, por certo, determinarão se a política de Estado em matéria de Direitos Humanos será mais ou menos ativa, mais ou menos confiante ou assertiva ou mais ou menos defensiva (FORSYTHE, 2006).

Ainda pensando em termos de ética e política, uma observação perspicaz de Donnelly (1986) nos convida a uma reflexão cuidadosa quanto ao poder de influência dos elementos morais em relação aos interesses políticos e econômicos em matéria de Direitos Humanos. Para este autor, os interesses morais, por serem menos “reais” que os interesses materiais, terminam sendo menos tangíveis e, portanto, levam séria desvantagem em relação à política, onde os objetivos são barganháveis. Por outro lado, levam também desvantagens, na medida em que são mais fáceis de serem perdidos no baralho dos *policymakers*, sobretudo porque são mais subjetivos e, portanto, mais facilmente manipuláveis.

Isso nos leva a crer que, em que pese o componente ético ser um dado relevante, meritório e necessário nos processos de internacionalização dos Direitos Humanos, ele está longe de ser o principal elemento desta diplomacia que ganha corpo na conjuntura política recente. Nela, a politização e a lógica de interesses parecem influenciar mais nos processos decisórios da ação pública do que necessariamente os componentes éticos em questão.

### 3.3 O REGIME INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS: ENTRE PRINCÍPIOS, NORMAS E COSTUMES, UM ESPAÇO PARA A POLITIZAÇÃO

Nessa aventura de internacionalização dos Direitos Humanos, a velha ficção das soberanias, este marco lógico da era moderna que engendrou um sistema internacional profundamente anárquico e violento, dia após dia vai restando mitigada. Por mais forte que fossem os desejos de

manutenção de um sistema anárquico habitado por suas soberanias ontologicamente impenetráveis, um estatuto ético capaz de salvaguardar o humano transpassando as fronteiras, ainda que permeado de intencionalidades políticas, não poderia estatuir-se sem que trouxesse consigo o espírito de alguma ordem em um ambiente de desordem. É bem verdade que ordenações dessa natureza não são tão simples de se colocar em prática, há muito que se caminhar em um sistema tão repleto de assimetrias, no qual a condição das soberanias é profundamente variável.

Como já dito, para fazer-se verbo, os Direitos Humanos contaram em alguma medida com a aquiescência dos Estados no que concerne à auto limitação de poder em favor de um estatuto supranacional. Muitos podem ser os exemplos a serem elencados ao longo da segunda metade do século XX. O Brasil, por exemplo, muito embora desde o ano de 1992 fosse membro da Convenção Americana de Direitos Humanos, somente no ano de 1998 é que aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, algo que terminou por criar uma esfera subsidiária de acesso à justiça na esfera regional para os cidadãos que não sintam contemplados por essa dimensão dos Direitos Humanos no âmbito doméstico. Talvez o Brasil, assim como outros países das Américas, tivesse feito essa escolha pela necessidade real de um código de ética que norteasse a comunidade latino-americana no âmbito dos Direitos Humanos, talvez pelo mero cálculo utilitário das consequências, talvez pela insistência de uma opinião pública do internacional que soube se valer da politização de agendas, pressionando os governos e condicionando suas condutas públicas com o fito, também, de conquistar espaços de interesses.

O que temos de certo é que o pós-guerra marca o momento em que esse sistema, a partir dos seus atores, foi suficientemente hábil no sentido de criar engrenagens institucionais relativamente estáveis para o cumprimento de uma missão relevante, qual seja: definir, implementar e sofisticar uma noção de Direitos Humanos a ser gerenciada em escala internacional. Em que pese as suas contradições, ambiguidades e paradoxos, não restam dúvidas que foi criado um verdadeiro conjunto de “princípios, normas, regras e procedimentos decisórios”<sup>49</sup> estabelecido ao longo desta trajetória no que concerne as expectativas dos atores em relação aos Direitos Humanos.

---

<sup>49</sup> Essa é a conceituação mais adotada para Regimes, ela é da cepa de Krasner (1982). A teoria dos regimes é um campo prático teórico que passa a ganhar fôlego nos estudos sobre as relações internacionais a partir da década de 1970. Assim, os teóricos das relações internacionais, sobretudo de matriz americana, passarão a desenvolver uma

Entende-se que o sistema internacional é formado por uma série de regimes (*issue-area*) preocupados em regular questões relevantes no plano internacional, sendo, desta maneira, de grande valia para a formação de alguma forma de regulação na anarquia do sistema internacional e, assim, criar espaços para a formulação de uma agenda de governança (DONNELLY, 1986; ROSENAU et al, 2000). Dessa forma, a ideia de existência de regimes é aceita, praticamente, por todas as teorias das relações internacionais, diferenciando-se, contudo, quanto ao seu grau de entendimento, relevância, função, existência de assimetrias, tipos de problemas regulados e abrangência para a condução da política internacional.

Desse modo, acreditamos que os aportes fornecidos por essa teoria, ao que pesem as suas dissidências epistemológicas, nos fornece a justa dimensão dos aparatos institucionais, bem como os espaços de politização e utilitarismo que circundam esse edifício dos Direitos Humanos. Edifício que não representa a totalidade das expectativas dos atores, mas que, todavia, expressa alguma dose de consensos, pactos e cumplicidades.

Tratando das dissidências epistemológicas no entendimento dos regimes, Donnelly (1986) nos alerta que a depender das correntes teóricas com as quais se observa o fenômeno dos regimes no plano internacional, as possibilidades de análise resultarão em conclusões distintas. Nesse sentido, para o autor, para as correntes realistas e neomarxistas, por exemplo, o poder seria o principal atributo das relações internacionais, restando aos regimes, tão somente, a condição de epifenômenos, donde se depreende que a gramática de Direitos Humanos estaria atrelada a uma lógica de *soft power*, sem grandes interferências na ordem Westfaliana. Escolas mais próximas do ideário grocciano<sup>50</sup>, por sua vez, tais como o construtivismo e o interdependentismo, entendem que na ordem política internacional, tudo está intimamente ligado à identificação, construção e fortalecimento de regimes, donde, os Direitos Humanos, portanto, seriam um ponto relevante na condução da política internacional. Correntes de ordem mais estruturalista, por sua vez, tais como os neorealistas, liberais, neoliberais e funcionalistas, terão predileção por posicionamentos mais intermediários, ora reconhecendo e exaltando os regimes, ora os colocando em segundo plano em

---

literatura muito preocupada, justamente, com a série de aparatos institucionais criados no pós-guerra que regularão o sistema.

<sup>50</sup> Referência a Hugo Grocitus, autor fundador do Direito Internacional no século XVII, sobretudo a partir da obra *De iure belli ac pacis (Do Direito da Paz e da Guerra)*.

relação ao poder formal dos Estados. Nesses casos, os Direitos Humanos ficariam ao sabor da análise de conjuntura do momento, ou seja, um mero acessório da política.

Diante dessa multiplicidade de olhares em torno da importância dos regimes e das instituições na formulação da política internacional, depreende-se que a agenda de Direitos Humanos também sofre das mesmas intempéries, ficando à mercê do olhar de quem as analisa e as valora. Neste sentido, o campo dos Direitos Humanos sugere ser um palco fecundo e privilegiado para análise da política internacional de Estados e blocos econômicos desenvolvidos, uma vez que, utilizando-nos dos argumentos de Arrieta (2003), neles podemos observar múltiplas “boas intenções<sup>51</sup>”.

Daí, ao pensarmos o regime de Direitos Humanos à luz dos elementos estabelecidos por Krasner (1986, p. 185), quais sejam, “princípios, normas, regras e procedimentos decisórios”, temos um verdadeiro exercício de refletir o que venha ser esse regime. Nesse exercício, comporta identificarmos as múltiplas vertentes e arenas que compõe esse quadro multi escalar formado por múltiplos ideários e concepções de mundo, a variedade de regulações que respondem a pretensões ora universalistas, ora a clamores particularistas, bem como, as tantas arenas de negociação, pressão e decisão política.

Para tal, ao menos de forma panorâmica, nada melhor que visualizar a tentativa de organização do regime de Direitos Humanos de forma centralizada em esfera mundial. Isso é possível através dos aparatos institucionais forjados pelo sistema ONU. Nele habita, com certeza, o cerne desse regime de proteção que nascera entusiasticamente no pós-guerra, se desenvolveu de forma polarizada e politizada ao longo da guerra fria e nos chega aos dias de hoje com todos os seus acertos e enganos, méritos e deméritos, grandezas e caricaturas.

É justamente no projeto de proteção arquitetado pelo sistema ONU que teremos uma macro visão dos Direitos Humanos construída nessa arena que comporta a participação dos Estados, mas também a militância profissional de uma burocracia internacional (que aprendeu seu ofício a partir da prática cotidiana das agências), a participação dos grupos de pressão (em especial, a sociedade civil, através dos seus aparatos institucionais não governamentais), enfim, a formação de uma opinião pública internacional e do internacional. Não à toa, Donnelly (1986), no mesmo

---

<sup>51</sup> “Las buenas intenciones: Intervención humanitária em África”.

artigo já citado, discorre longamente sobre o sistema ONU e o papel que as suas instituições ligadas aos Direitos Humanos jogavam no regime à época.

Se na Declaração de 1948 temos o início de um novo modo de manejo dos Direitos Humanos, não podemos olvidar que esse documento fora escrito dentro de uma lógica de *soft law*, tão somente declaratória de normas, sem a devida cogência<sup>52</sup> jurídica (LAFER, 1994). Não à toa que a contenda leste-oeste, própria do cenário de guerra fria, em que pese o caráter indivisível dado pela carta de 1948 aos DH, saberá muito bem cingir esses direitos em dois polos, encarnando assim o respeito e a disputa entre as hegemonias compartilhadas dos Estados Unidos e da antiga União Soviética. Do lado do primeiro, a garantia expressa e aguerrida dos direitos civis e políticos, expressão do sistema de liberdades próprio do capitalismo, do outro, os direitos econômicos, sociais e culturais, orgulho da ideologia socialista propugnada pelo bloco comunista. Esses dois polos dos Direitos Humanos, por sua vez, só conseguirão ser escritos dentro de uma lógica de *hard law* a partir de 1966, com a aprovação de dois grandes pactos internacionais, estes, sim, dotados de algum poder de constrangimento para os Estados pactuantes.

Esse debate ideológico em torno da hierarquia dos Direitos Humanos terão desdobramentos na evolução desses direitos e, sobretudo, no modo como eles nos chegam aos dias de hoje. Se por um lado, a indivisibilidade dos DH fora propugnada pelos meios acadêmicos, pela militância política do movimento de DH e, sobretudo, pela retórica de algumas das agências do sistema ONU, tais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), não restam dúvidas que nas agendas de cooperação dos Estados e das próprias agências interestatais, houve prevalência de uma noção em relação à outra. No caso da União Europeia, por exemplo, é nítida a sua predileção por temáticas ligadas a direitos civis e políticos em relação aos direitos econômicos sociais e culturais na composição das suas agendas de cooperação para os Direitos Humanos.

Nesse sentido, reveladora é a análise realizada por Belli (2009) quanto ao funcionamento da Comissão dos Direitos Humanos (CDH) no seio do sistema ONU, um órgão que foi de extrema

---

<sup>52</sup> Cogência no sentido de obrigatoriedade e vinculação jurídica. Desse modo, no vocabulário jurídico, cogente é a regra que é absoluta e cuja aplicação não pode depender da vontade das partes interessadas (no nosso caso acima ilustrado, os Estados). Tem que ser obedecida fielmente; as partes não podem excluí-la, nem modificá-la.

importância para a efetivação das normativas internacionais acerca dos Direitos Humanos, mas que terminou caindo em descrédito, culminando na sua extinção no ano de 2006. Esse órgão, talvez mais do que as próprias conferências que instituíram os tratados acerca dos Direitos Humanos, foi a verdadeira arena retórica e política da militância prática desses direitos, verdadeiro laboratório onde se testou desde a porosidade de algumas soberanias quando tipificadas nesse conjunto de normativas internacionais até os efeitos da excessiva politização, da seletividade e da instrumentalização dos Direitos Humanos.

Coube ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), mais especificamente, a seu órgão subsidiário, qual seja, a CDH a função de estabelecer os padrões internacionais de Direitos Humanos, padrões estes que deveriam ser anuídos por todos os Estados. Esse itinerário, aos olhos de Lindgren Alves (1994) seria dividido em três fases, quais sejam: a redação das normas gerais, sendo a declaração universal e a Convenção sobre a prevenção e punição do crime de Genocídio os seus principais feitos entre 1947 e 1954; a promoção de valores, pela via de cursos, seminários, publicações, etc. entre 1955 e 1966 e, por fim, as iniciativas de proteção propriamente ditas a partir de 1967. Nesse sentido, aos olhos de Alves, as duas primeiras fases estariam unidas pelo manto do “abstencionismo”, uma vez que não ocorreram supervisões quanto às eventuais acusações de lesão aos Direitos Humanos, ao passo que, a partir de 1967, com as práticas de monitoramento desse órgão, inicia-se a fase de “intervencionismo” com o fito de fazer valer as regulações internacionais de Direitos Humanos.

Esse lapso temporal entre o início do funcionamento da Comissão e a efetivação dos seus trabalhos marca justamente algo de mais sensível que o mero funcionamento de um órgão da ONU. Na verdade, o lapso pontua os múltiplos processos de negociações que se deram no seio da sociedade interestatal, negociações estas no sentido de admitirem a fiscalização de suas práticas domésticas pelo sistema multilateral que ali se inaugurava, algo que poderíamos traduzir por flexibilização das soberanias.

Essas negociações, por certo, só foram possíveis através da mediação de um ator cuja ação política na cena internacional até então tinha sido tímida e condicionada unicamente às vontades dos Estados: as Organizações Internacionais. É justamente a partir dessa qualidade de ator que se operarão as flexibilizações coletivas de soberanias em favor dos Direitos Humanos, bem como, em favor de quaisquer outros temas sensíveis a coletividade internacional, motivando assim a

cooperação em lugar da disputa, o diálogo em lugar do confronto, as negociações em lugar da beligerância, a criação de normas em vez do confronto anárquico<sup>53</sup>.

Retornando os nossos olhares para a trajetória da CDH, a narrativa de Belli (2009) nos esclarece que fora justamente nessa terceira fase mais voltada ao monitoramento das ações domésticas dos Estados na seara dos Direitos Humanos (a fase intervencionista) em que se darão todos os louros e enganos do referido órgão. Nessa fase que se deu a efetivação das normativas internacionais via monitoramento direto e condenação moral de Estados infratores, se deu, também, a instrumentalização desses aparatos normativos em favor desta ou daquela política externa, via seleção de Estados a serem monitorados de acordo com as oportunidades, interesses e níveis de articulações políticas desses Estados no cenário mundo da época.

A diplomacia dos Direitos Humanos praticada pelos sujeitos internacionais habitava a gramática dos Direitos Humanos a partir das vicissitudes do sistema. Para além daquilo que era moral, daquilo que era virtuoso ou daquilo que era ético, outras variáveis históricas e contingenciais tencionavam as negociações entre os Estados entre si ou no seio dos Organismos Internacionais, em que os Direitos Humanos eram mais um enclave da política. Nesse sentido, para além do contexto de guerra fria que limitava as negociações dos Direitos Humanos em torno dos parâmetros ideológicos estabelecidos pelas duas potências dominantes, a emancipação das antigas colônias europeias trouxe para o cenário internacional uma nova condição de ator, também, problematizador das questões relacionadas aos Direitos Humanos: o Terceiro Mundo (Belli, 2009 ; Alves, 1994).

Esse Terceiro Mundo que muitas vezes desequilibrou a balança bipolar pautou no campo dos Direitos Humanos uma série de agendas e temáticas até então negligenciadas pela política internacional. O resgate da autodeterminação dos povos para banir os colonialismos, o direito ao desenvolvimento para as periferias e diminuição das clivagens sociais entre o norte e o sul decorrentes do capitalismo planetário, o fim dos regimes racistas localizados na África, a

---

<sup>53</sup> Se no âmbito mundial essa função fora exercida prioritariamente pela ONU e as suas respectivas agências e órgãos, no âmbito das regionalidades, coube a tantas outras Organizações Internacionais que surgiram no pós 1945 o papel de, ora subsidiar as ações da ONU, ora acompanhar mais de perto as realidades regionais, oportunizando assim a integração e a cooperação.

diminuição dos terrorismos de Estado, etc. Enfim, essa confluência de agendas, de interesses e de problemas na seara dos Direitos Humanos que ajudou a forjar esse regime internacional, donde o *hard law*<sup>54</sup> só ganhava sentido, na medida em que um *soft law*<sup>55</sup> também compunha as regras do jogo. Sempre houve um jogo diplomático. Norte: direitos políticos e civis; Sul: direitos econômicos e sociais (com o Leste, durante a guerra fria).

De fato, a construção do “regime de Direitos Humanos” ao longo da guerra fria foi um verdadeiro exercício diplomático no sentido de se mediar os alcances do *hard law* no seu poder punitivo e sancionador das regras desobedecidas e o *soft law*, esse conjunto de “boas” práticas em prol dos Direitos Humanos, práticas estas não vinculadas à letra da lei, mas não menos isentas de sanção. No mundo do internacional, em todas as negociações, em todas as recomendações, em todas as “ajudas” (no sentido de “*foreign aid*”), sejam elas quais forem, há sempre espaços para sanções e condições.

Essa narrativa nos leva a refletir o quão ideologizada, politizada e utilitária foi a gramática dos Direitos Humanos nessa segunda metade do século XX, característica que, também, ilustra as bricolagens dessa diplomacia que passeia por entre a ética e as contingências da política. O sistema de proteção dos Direitos Humanos, tal como nos chega aos dias de hoje, para além da reivindicação por um sistema mais ético, é tributário, também, dos cinismos que compõem os usos e costumes do internacional.

#### 3.4 ENTRE UMA OPINIÃO PÚBLICA INTERNACIONAL E DO INTERNACIONAL, AS RECONFIGURAÇÕES DA ESFERA PÚBLICA

O condomínio do internacional que passa a ser forjado no pós-guerra e nos chega até os dias de hoje paulatinamente vai sendo habitado por múltiplos atores que passam a ter algum poder de

---

<sup>54</sup> *Hard Law* está vinculado às possibilidades punitivas do Direito Internacional. Acontecem quando a não observância de determinada regra gera a possibilidade de sanção proferida por cortes internacionais.

<sup>55</sup> *Soft Law* se refere aos pactos que são firmados entre Estados e Organizações Internacionais cuja não observância embora não gere sanções, certamente gera constrangimentos.

gerencia na condução do sistema (BADIE, 2000). Nesse movimento, a formulação da agenda pública internacional tem sofrido significativos processos de modificação dos seus costumes, procedimentos de deliberação e tomada de decisão.

Naquele tempo em que os Estados por se só se bastavam, os governantes em alguma medida, ainda que absolutos no seu poder de mando, por certo, também respondiam a alguma modalidade de constrangimento. Não à toa, as teorias representativas daquilo que fundamenta a ordem social de matriz ocidental fazem com frequência alguma alusão à ideia de um contrato, donde os indivíduos abrem mão das suas esferas de liberdade em favor de um poder coercitivo e soberano, qual seja, a soberania do Estado. Disso depreende-se que um poder, via de regra, é sempre o exercício do domínio de um sobre outros, donde a legitimação desse domínio é expressa pela aquiescência do dominado. É justamente à luz dessa lição que as teorias da esfera pública foram construídas.

Fraser (2007) argumenta que, embora o uso da expressão esfera pública seja utilizada por uma série de campos do conhecimento, algo que leva a crer ser um termo intuído pela realidade social, a expressão, na sua origem está intimamente ligada aos estudos da teoria política da democracia. Neles, a esfera pública é concebida como espaço comunicativo de geração da opinião pública como uma força política. Nesse sentido, na esfera pública estão contidas duas ideias que a completam, quais sejam, legitimidade normativa dos que fazem parte da opinião pública e a eficácia política do poder comunicativo a fim de poder se exigir a ação de algum ente soberano.

À luz do binômio, legitimidade normativa e eficácia política, Fraser (2007) traz à baila a necessidade de se discutir a noção de esfera pública não somente nos espaços nacionais (algo que a teoria da democracia já o fizera, sobretudo em Habermas<sup>56</sup>) mas, também, na arena transnacional, espaço no qual ainda são muito pouco definidos os elementos que compõe esse binômio. É justamente a partir da crítica ao modelo de democracia deliberativa habermasiana que Fraser (2007) advoga a necessidade de novas conformações teóricas para a compreensão do fenômeno da esfera pública no âmbito transnacional. Essa crítica decorre, sobretudo, porque, se em Habermas (1989, 1998) a ideia de opinião pública estava adstrita aos Estados nacionais, na

---

<sup>56</sup> Habermas (1989, 1998) prevê um modelo de democracia deliberativa em que a democracia requer um esquema de comunicação pública capaz de organizar os cidadãos em uma opinião pública nacional que seja capaz de realizar reivindicações econômicas, políticas e normativas, em prol do bem comum.

esfera pública transnacionalizada a opinião pública deve ser problematizada à luz dos elementos que compõem a constelação pós-Westfaliana.

Badie (2010), por sua vez, ao refletir sobre os comportamentos sociais que forjam a opinião pública no cenário contemporâneo, sugere que os mesmos sofrem as consequências de uma série de elementos que integram a cena do internacional. Dentre esses elementos, pontuam-se: a globalização das comunicações e as desigualdades que decorrem dela, o déficit quanto ao acesso às informações, os processos de dependência e independência das mídias (que terminam por criar impressões, versões e verdades acerca das realidades), enfim, a miríade de novos elementos contemporâneos que norteiam a constelação pós-Westfaliana.

São justamente essas questões contemporâneas que para Fraser (2007) terminam por transbordar as fronteiras e quando assim o fazem, reivindicam um alcance da esfera pública maior do que a teoria tradicional circunscreve. Assim, no rol dessas problematizações acerca dessa esfera pública transnacionalizada, tanto Fraser (2007) como Badie (2010) estarão muito mais preocupados em sugerir inquietações do que oferecer respostas.

Fraser (2007) identifica duas correntes que contrastam entre si: a primeira, que defende a ideia de que essa é uma nova questão trazida pela globalização tardia do século XX, razão pela qual, a teoria clássica focada no sistema Westfaliano foi pertinente para a compreensão do fenômeno da esfera pública; a segunda, ao contrário, que defende que o caráter transnacionalizado remonta as origens do sistema interestatal no século XVII (as campanhas abolicionistas, os movimentos sociais trabalhistas, etc.), modelo o qual sempre negligenciou o poder da opinião pública, enquanto arena da política. Nesse sentido, para a autora, ambas tem méritos, todavia, também guardam em si, lacunas.

Diante desse impasse, Fraser (2007) constata que os endereçamentos da comunicação, quais sejam o “que”, o “onde”, o “como” e o “quem”, endereçamentos que outrora a teoria democrática westfaliana respondia a opinião pública hoje se constituem em um mix de poderes transnacionais públicos e privados que não são nem identificáveis nem contabilizáveis.

Assim, a grande questão lançada pela autora é se (e de que maneira) a esfera pública conseguirá manter a performance das funções políticas da democracia com as quais historicamente ela está associada. Poderá a esfera pública transnacional gerar opiniões públicas legítimas e eficazes

diante desses mix de poderes transnacionais públicos e privados que não são nem identificáveis nem contabilizáveis? Diante dessa interrogante, Fraser lança a responsabilidade para a legitimidade normativa (inclusão e participação paritária) e a eficácia política da opinião pública (tradução em normas e poder administrativo e capacidade de cumprimento do design forjado). São justamente nos desdobramentos dessas duas categorias da literatura clássica westfaliana que a autora julga residir as respostas para o ambiente que não seja mais exclusivamente nacional.

Badie (2010), por sua vez, no plano da legitimidade, advoga que a interação dos atores sociais que compõem o internacional junto aos espaços de autonomia gerados pela complexidade decorrente do multilateralismo termina por reverberar na formação de duas modalidades de opinião pública, quais sejam: a opinião pública internacional (OPI) e a opinião pública sobre o internacional (OPSI). Em cada uma dessas esferas, tipos distintos de demandas e expectativas que se esperam dos atores. Nesse sentido, se por um lado as diplomacias oficiais passam a buscar o apoio dessa opinião pela via da publicidade dos seus atos meritórios, por outro, essa ação pública termina por facilitar a emergência de novos empreendedores da ação internacional que terminam por disputar os espaços até então restritos aos Estados.

Já no que concerne ao plano da eficácia real da opinião pública, Badie (2010) aponta três posturas que dão conta desse alcance, quais sejam: a) No plano interno, nenhum governo pode ser insensível a sua opinião pública, seja ela OPI ou OPSI, sobretudo quando essas atingem certo limiar que o autor não precisa; b) A OPSI não dialoga somente com o governo nacional, ela é capaz de criar redes de articulação, forjando assim uma convergência transnacional de ideários; c) O papel de monitoramento desempenhado pelas OPI termina por criar uma verdadeira coalizão transnacional em prol de determinada agenda de trabalho.

Contrariando a ideia de uma esfera pública transnacional, autores ligados à teoria crítica advogam a tese de que é um equívoco defender a ideia de que no mundo contemporâneo já vige uma esfera pública mundial. Nesse sentido, Costa (2003) sugere que, muito embora para os democratas cosmopolitas a existência de uma sociedade civil global ganhe plausibilidade empírica, sobretudo, por conta, das novas formas de ação pública dos atores não governamentais na cena internacional, compará-la às sociedades civis nacionais não lhe parece apropriado. Aos olhos do referido autor, muito embora do ponto de vista político, a sociedade civil global consiga atuar ofensivamente pela concretização normativa dos anseios sociais, do ponto de vista defensivo,

falta-lhe a dimensão cultural, ou seja, o lócus de formação da opinião pública, algo que o faz ancorada na vida real.

É justamente essa distância física entre a sociedade civil global e a vivência cotidiana do mundo do real que, segundo Costa (2003) reside a fragilidade dessa noção cunhada pelos partidários da democracia cosmopolita. Nesse sentido, a vivência e a mobilização transnacional dos atores não governamentais que compõem a referida sociedade civil global não se dá pela totalidade, mas, tão somente, pela vivência de redes temáticas fragmentadas, algo que termina ocorrendo a partir de espaços comunicativos transnacionais segmentados.

Seguindo esse raciocínio, Costa (2003) argumenta que a referida opinião pública internacional, na verdade, não passa de um grupo fechado de atores não governamentais privilegiados que se constituem a elite internacionalizada dos seus respectivos Estados. Os debates que são travados nos fóruns internacionais e as suas diretrizes não são representativas da opinião pública real, haja vista que o modo como essas informações chegam aos Estados e as comunidades locais representadas dependem do modo como se dá a publicização e deliberação dessas agendas, algo que, via de regra, precariza enormemente a noção de democracia participativa.

Em que pese o caráter globalizado ou não das sociedades civis que forjam o exercício cotidiano da esfera pública transnacional, sobretudo nos tempos hodiernos em que tantos atores não governamentais habitam esse espaço de emulações e confabulações políticas, a diplomacia dos Direitos Humanos praticada pelos Estados tenta, no âmbito das suas competências, praticar uma mediação entre a sua política de interesses e o olhar cada vez mais observador dessa opinião pública em todas as suas dimensões (OPI e OPSI).

Todavia, no outro prato da balança, essa mesma opinião pública, sobretudo na sua dimensão mais especializada (OPSI) e, portanto, privilegiada, também pratica uma diplomacia dos Direitos Humanos, em que pese extraoficial, não menos qualificada e, tampouco, desprovida de interesses. Esse é o cenário em que o governamental e o não governamental habitam o mesmo espaço... Ora em uma parceria quase simbiótica em que muitas vezes é quase impossível distinguir quem é quem, ora em lados opostos de um jogo de baralho ambíguo e paradoxal. Se os primeiros ainda têm o “As” da soberania, os segundos trazem sempre na manga o curinga dos valores morais.

### 3.5 A DIPLOMACIA COOPERANTE DOS DIREITOS HUMANOS: ENTRE O DOCE E O AMARGO, A AGENDA *SOFT* EM UM MUNDO AINDA *HARD*

Se por um lado a gramática dos Direitos Humanos se fez construído a partir do *hard law* e dos seus respectivos desdobramentos nas cortes internacionais e nos fóruns de monitoramento, por outro, foram nos enclaves manejados pelo *soft law* que essa gramática se fez ser percebida como oportunidade de ganhos econômicos para além dos ganhos humanos e políticos. Cooperações, ajudas, parcerias, boas práticas, responsabilidades sociais corporativas, denominações distintas para práticas virtuosas de atores que habitam e concorrem os espaços do mesmo sistema internacional. Após o consenso de Monterrey, fruto das discussões havidas em 2002 na Conferência Internacional sobre o Financiamento ao Desenvolvimento, momento em que ainda se discutia os termos dos financiamentos para os Objetivos do Milênio, a ajuda pública ao desenvolvimento realizou uma curva ascendente, chegando à cifra de 78,6 milhares de dólares em 2004, montante que movimentou o mercado da cooperação, criando novas taxações, linhas de créditos, tudo, para estimular as ajudas. (SMOUTS, 2006).

Essa profusão de práticas que longe de serem novidades no sistema internacional, se intensificaram a partir do advento da globalização e do fim da bipolaridade. A partir desses dois processos que marcam os contornos da história contemporânea recente, as estratégias de ganhos políticos e econômicos passam a ocorrer sem os mesmos constrangimentos de outrora quando da bipolaridade. Nesse novo ambiente, os atores do sistema internacional passam a concorrer livremente pela busca dos Direitos Humanos em distintas praças do planeta, principalmente, nas suas periferias.

Essas estratégias, contraditoriamente, ou não, recorrem com muita frequência aos direitos econômicos, sociais e culturais, que outrora tinham sido motivo de contenda e ideologização entre os EUA e a URSS no processo de construção das convenções acerca dos Direitos Humanos<sup>57</sup>. Nesse sentido, grande parte das agendas de Direitos Humanos, sobretudo as calçadas

---

<sup>57</sup> Vale lembrar que nesse episódio, enquanto os EUA advogavam a tese de que era necessário dois pactos, uma feita que os direitos civis e políticos teriam aplicação imediata, podendo, inclusive, ser motivo de penalização de estados que os lesionar, ao contrário dos direitos econômicos e sociais, que teriam natureza mais programática, a URSS e os seus países alinhados, por sua vez, defendiam a ideia de que apenas um pacto era necessário. Nessa contenda, os

no *soft law*, passarão a ser tópicos de uma agenda maior, a agenda do desenvolvimento. Não à toa, Direitos Humanos passarão a compor as agendas de cooperação internacional para o desenvolvimento.

Diante dessa agenda da cooperação, os novos atores do sistema internacional passam a reivindicar espaços de atuação nessa arena anteriormente habitada com relativa exclusividade pelos Estados. Se outrora as regulações vigentes eram todas emanadas pelos herdeiros históricos de Westfália, hoje, os novos “intrusos” também se arvoram a emanar regulações em prol do convívio nesse condomínio mundo.

Esses outros são as Organizações Internacionais (diga-se de passagem, desdobramentos dos Estados, mas em uma constante busca por uma identidade autônoma, todavia limitadas ontologicamente pela carga genética do seu DNA), as Organizações não governamentais (expressão institucionalizada de uma opinião pública civil organizada), os Movimentos Sociais (via de regra, a expressão de engajamentos solidários multiformes, ora organizados na desorganização, ora desorganizados na pauta do dia), as Empresas Transnacionais (fruto do engajamento utilitário de interesses materiais muito bem legitimados pelo sistema capitalista), os indivíduos internacionais (uma massa de famosos ou não famosos, relevantes ou irrelevantes, que por vezes, no mundo das mídias globalizadas, aqueles antigos quinze minutos de fama profecidos por *Warhol*, ao que pesem ainda continuarem sendo quinze minutos, podem ser catapultados por milhares, bilhares ou trilhares acessos e postagens nas redes sociais), isso sem esquecer-se de outros eventuais múltiplos atores que aos olhos da literatura internacionalista<sup>58</sup> passam a habitar a constelação do internacional.

Nessa divisão, os Estados continuam sendo os mais importantes atores do sistema. Ora atuando como doadores de ajudas, ora como receptores, eles construíram uma ampla cadeia alimentar, donde as cooperações para o desenvolvimento são retoricamente defendidas como fruto de uma solidariedade internacional capaz de construir um mundo interdependente e multilateral, desde que respeitadas as soberanias. Todavia, o doce *soft* da solidariedade dessas agendas de

---

EUA e os países da Europa tiveram mais sucesso, de modos que dois pactos foram editados. Dois anos após, a Conferência de Teerã realizada em 1968 afirmou quanto a indivisibilidade e interdependência desses direitos.

<sup>58</sup> Esse é um argumento muito corrente em autores como Badie (1995, 2000), Bedin (2001), Smouts (2006), Devin (2002, 2009).

cooperação para o desenvolvimento não impede os Estados de elegerem as suas próprias clivagens, suas contradições bem intencionadas, suas idiossincrasias. Nesse sentido, o lado amargo das cooperações bem sabe se expressar em condicionalidades, em constrangimentos, em manipulações e chantagens.

As Organizações Internacionais, por seu turno, também aprenderam muito rápido quanto aos usos e abusos do doce-amargo da cooperação para o desenvolvimento. Aprenderam muito bem a manejar os seus aparatos retóricos e institucionais para apregoar as boas práticas, o caminho da boa governança, as contenções públicas em prol da boa economia, as reformas das instituições estatais para se recepcionar o novo capitalismo que adentra o século XXI, enfim, uma miríade de diagnósticos, relatórios e receituários, donde os Direitos Humanos sempre ocupam algum tópico dessa agenda mais ampla<sup>59</sup>.

Nesse sentido, assim como os Estados, as Organizações Internacionais souberam muito bem como instrumentalizar os Direitos Humanos em prol das suas agendas programáticas. Ora retirando o seu conteúdo crítico e valorativo, ora defendendo uma concepção bastante abstrata e desmaterializada da causa, ora reificando campanhas internacionais de curto e médio alcance efetivo, as Organizações Internacionais, ao mesmo tempo em que ajudam a compor os acertos e os enganos do multilateralismo conjugado até aqui, parecem perder a oportunidade de propor mudanças efetivas na agenda do desenvolvimento, sobretudo no que concerne a condução dos Direitos Humanos. Desse modo, assim como boa parte das metas estabelecidas nas convenções sociais havidas no seio da ONU na década de 1990, vinte anos após, parecem não chegar aos seus resultados estabelecidos, as Metas do Milênio dos anos 2000, muito provavelmente também não conseguirão garantir o mínimo existencial para os excluídos do planeta. Essas são as marcas de um jogo do internacional cuja retórica, o marketing dos discursos políticos e os resultados publicizados pela “mídia oficial global” não coadunam com as práticas reais, com os resultados efetivos, com o que se tem de concreto. Nesse jogo, os usos acríticos das estatísticas, dos métodos quantitativos e dos positivismos científicos ajudam a mascarar, a ampliar, a ludibriar e a

---

<sup>59</sup> Tratamos dessa temática ao longo da pesquisa desenvolvida no mestrado acadêmico em Administração, pesquisa a qual teve como produto final a dissertação intitulada por “A influência das Organizações Internacionais na Reforma dos Judiciários de Argentina, Brasil e México: O Banco Mundial e a agenda do acesso à Justiça”. Esse trabalho foi laureado em primeiro lugar na segunda edição do Prêmio Monográfico em Administração Política João Ubaldo Ribeiro, premiação que envolve a produção científica de três relevantes núcleos em Administração do Brasil, quais sejam, UFBA/ FGV-SP/ FGV/RJ.

manipular uma opinião pública internacional muito bem noticiada de fatos internacionais, mas profundamente desinformada dos seus contextos.

As Organizações não Governamentais, esses históricos *players* das contestações, das articulações em prol da ética no sistema e da inclusão e expansão dos Direitos Humanos no âmbito do internacional, hoje institucionalizadas nas suas estruturas, foram, também, incorporadas ao jogo, chamadas a compor os consensos diplomáticos que regem a cena política deliberativa do internacional. Nesse jogo, passam a cumprir diversas funções sociais para a estabilidade do sistema, para a profusão da “boa governança”, para a gestão do desenvolvimento. Ora atuando como minoradoras de sofrimentos, ora como proponentes de novas agendas e estratégias para um capitalismo menos selvagem, esses atores cumprem o papel de dar legitimidade aos processos, uma vez que são a versão mais institucionalizada da sociedade civil internacional, ou seja, a expressão de uma opinião pública internacional e do internacional. Nesse sentido, são atores chaves de um novo fazer diplomático, qual seja, a diplomacia não governamental.

Essa nova diplomacia que reivindica práticas de negociações pautadas na ética, na transparência e na mobilização social, parece, também, encarnar os cinismos da cena política internacional. Cinismos quanto à natureza dos seus financiamentos (algo que por se só torna questionável a natureza dos posicionamentos), quanto à seletividade das agendas de acordo com as oportunidades mercadológicas, quanto à natureza pouco democrática de um ambiente ainda desorganizado e passível de hierarquização, donde as organizações maiores, embora não falem em nome de uma coletividade de ONGs e movimentos sociais, são escutadas e consideradas enquanto tais. Essa talvez seja a origem dos dilemas éticos aos quais as ONGs do desenvolvimento atualmente vivenciam entre os seus históricos princípios de solidariedade e a lógica mercantil que movimenta as suas economias, permitindo-as, assim, realizar ações de cooperação e, portanto, cumprir as suas missões existenciais (NIETO, 2002).

Diante desses dilemas éticos, algo de mais profundo e revolucionário parece emergir do comportamento político dos movimentos sociais que se transnacionalizam, comportamentos esses que se reverberam na vivência e na compreensão dos Direitos Humanos. Ao que pese essa ser uma zona cinzenta onde é quase impossível se excluir as organizações não governamentais já institucionalizadas a qual fizemos alusão acima, esse ambiente dos movimentos sociais transnacionais sugerem um apreço mais visceral às suas matrizes principiológicas, aos seus

ideários de mundo. Esses atores portam a narrativa de que outro mundo é possível, seja pela reforma das instituições vigentes, seja pela completa reinvenção desse sistema internacional historicamente excludente e corporativo. Entre o não unísono para a globalização hegemônica, esses movimentos sugerem conjugar uma diversidade de meios e modelos alternativos para uma sociedade mundo distinta dessa que nos está posta<sup>60</sup>. Nela é prometida a possibilidade de completa vivência das alteridades, da solidariedade entre todos os povos do planeta, do cosmopolitismo, do multiculturalismo.

Todavia, nesse ambiente conturbado e não menos anárquico que Westfália, as Empresas Transnacionais também inventaram para si o discurso da solidariedade, a ideia de “responsabilidade social corporativa”, lançando-se, assim, para o doce mundo amargo da cooperação para o desenvolvimento. Doce mundo que lhes permite no Norte o lucro publicitário com as clivagens sociais do Sul, mas lhes permite, também, a abertura de todas as fronteiras, de todas as barreiras desse mundo patológico cujos encaminhamentos do internacional cada vez mais orientam, intensificam e reiteram os dramas humanos vivenciados nos ambientes locais. Enquanto no Norte “*métro-boulot-dodo*”<sup>61</sup>, no Sul, fome, miséria, violência e exclusão dão a tônica de um mundo no qual as grandes corporações são fluidas e, portanto, cada vez menos comprometidas e responsabilizáveis para com os ambientes locais nos quais atuam (BAUMAN, 1999). É bem verdade que, por detrás dessas polarizações, o Norte também convive com as suas mazelas locais (embora menos graves e prementes), ao passo que o Sul também gera, em meio a tantas contradições do desenvolvimento econômico desigual, suas riquezas e fortunas...

À luz deste argumento, as “responsabilidades sociais corporativas” têm muito pouca capacidade de substituir os antigos pactos sociais até então fiados pelo Estado-providência (ao menos nos Estados que em algum momento comungaram desses pactos) e pelo modelo do Estado-desenvolvimentista. Muito embora componham significativamente os fundos da cooperação para o desenvolvimento (legitimadas pela aliança forjada, no seio da ONU, em torno do *Global*

---

<sup>60</sup> Vide a leitura de Kingsnorth (2006), “Um não, muitos sins”, um ensaio jornalístico no qual o autor narra as suas vivências e impressões sobre os movimentos da contestação transnacional. A partir desse título, o autor explicita o grande mote da contestação, ou seja o não à governança hegemônica. Todavia, as alternativas, os sins, são múltiplos, pois múltiplos são os atores e organizações que os professam.

<sup>61</sup> A expressão faz referência à tríade que conjugada de modo rotineiro torna a vida dos indivíduos do Norte um caminhar monótono: metrô, trabalho e cama...

*Compact*<sup>62</sup>), seja de matriz governamental, seja de matriz não governamental, não se pode olvidar que as Empresas são guiadas pelas possibilidades de lucros reais, donde não se é razoável fazer confiança nessa modalidade de ajuda, em que pese não ser também razoável negligenciá-la. De todo modo, melhor contar com as facetas missionárias das Empresas Transnacionais, às suas facetas mais obscuras dos ganhos a qualquer custo, como por exemplo, dos trabalhos infantis, dos baixos salários, dos trabalhos forçados, dos paraísos fiscais, das lavagens de dinheiro, enfim, das cumplicidades e práticas escusas que oportunizam a depreciação da condição humana e, conseqüentemente, dos Direitos Humanos.

Por fim, os indivíduos internacionais também participam desse doce amargo *soft* mundo da cooperação para o desenvolvimento. Alguns deles, na qualidade de celebridades, angariam fundos e dividendos em prol das grandes causas, alardeando (ou não), assim, o mérito de garantir alguma dose de dignidade para grupos vulneráveis do planeta, a exemplo das crianças aidéticas e refugiadas da África ou dos eventuais apoios às populações famintas do Haiti. Outros, por sua vez, na condição de trabalhadores da burocracia do internacional devotam, sim, parte considerável das suas vidas em prol de causas humanas que, de fato, acreditam possuir algum poder de ingerência. Nessa condição, empreendem ações, idealizam estratégias de ajuda, empoderam sujeitos, enfim, tentam utilizar-se das estruturas que lhes estão às mãos para realizar transformações, ainda que pontuais e estanques. Esses indivíduos internacionais, célebres ou anônimos, pontuam a voz do ator em relação à racionalidade das grandes agências que movimentam o sistema, o Davi ator que se impõe ao Goliás estrutura, uma luta que a ciência política ainda titubeia quanto aos seus resultados. De todo modo, eles não deveriam ser negligenciados no seu poder de proposição e ação, nas suas boas intenções, no seu papel de amortizador das impessoalidades do sistema.

---

<sup>62</sup> O *Global Compact* é um programa no âmbito das Nações Unidas lançado em 2000 por Kofi Annan no Fórum Econômico Mundial que tem como objetivo a parceria da ONU junto às Empresas com o fito de atuarem conjuntamente em determinadas áreas, tais como, direitos humanos, práticas laborais, proteção ambiental e anti-corrupção. Para aprofundamento no tema, recomenda-se a tese de doutoramento do professor Daniel Aragão que de modo diligente e brilhante analisa a evolução dos diálogos entre as agências do Sistema ONU e a legitimação do capital transnacional, movimento que tem seu apogeu nos processos de criação e gestão do *Global Compact*. ARAGÃO, Daniel. **Responsabilidade como legitimação:** capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais, 2010.

Todo esse panorama ilustrado parece ser a marca de um tempo onde vige aquilo que Oliveira (2004) caracteriza por novas configurações assumidas pelo Estado, qual seja, a junção de neocorporativismos e de políticas públicas. Na cena internacional esses elementos se reproduzem a partir da disposição desses atores em torno dos pactos em prol dos seus respectivos interesses (daí os corporativismos), interesses esses que se vêem materializados a partir das agendas da cooperação para o desenvolvimento (as políticas públicas de alcance internacional). Esse cenário, em que pese todas as suas contradições, embates e idiossincrasias, coaduna perfeitamente com esse ambiente político internacional que nos apresenta a busca pela legitimidade dos consensos, a porosidade das soberanias e a existência de aparatos práticos, retóricos e midiáticos, todos eles direcionados para aplacar e publicizar os danos colaterais do desenvolvimento selvagem, ou de sua ausência.

### 3.6 A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DE MATRIZ NÃO GOVERNAMENTAL: ENTRE O EMPREENDEDORISMO MORAL E A LÓGICA MERCANTIL, OS GRUPOS DE INTERESSE

É de longas datas que o não governamental alimenta a política internacional no que se relaciona aos valores éticos. A igreja, por exemplo, uma das primeiras organizações não governamentais da era moderna, em plena idade média, regulou os costumes que deveriam nortear a guerra e a paz, gerando o próprio conceito de guerra justa e injusta que durante muito tempo foi o critério mais comum para legitimar as guerras no modelo Westfaliano. Os movimentos pacifistas que originaram a Cruz Vermelha, por sua vez, foi, também, uma decorrência de um não governamental que passou a se manifestar quanto ao valor do humano nos campos de guerra dos séculos XIX e XX. Nestes termos, a evolução da diplomacia dos Direitos Humanos, para além da racionalidade governamental, é também uma resposta às pressões realizadas por uma opinião pública muitas das vezes organizada em institucionalidades não governamentais que no curso das suas trajetórias empreenderam esforços no que concerne a condução da política internacional a partir de valores morais.

Se muitas das vezes, ao longo da era moderna, o não governamental lançou valores morais para contrapor a ausência deles nas práticas de Estado habitualmente confusas nas suas justificativas, não restam dúvidas que por muitos e muitos anos, as práticas de governo gozaram primazia de acolher ou rechaçar tais valores. Esse foi um movimento mais habitual ao longo da evolução do internacional sob os auspícios do modelo Westfaliano.

O contexto contemporâneo, por sua vez, esse emaranhado de configurações cada vez mais complexificados pelos processos de interação de uma diversidade de atores que habitam o mundo globalizado, sugere certo acirramento das tensões entre o não governamental e o governamental. É justamente à luz dessas novas configurações havidas no ambiente internacional que Colonomos (2001) nos sugere uma tese profundamente inquietante e profícua, qual seja, a percepção de uma dupla concorrência no campo do empreendedorismo moral.

Nesse sentido, a primeira concorrência seria caracterizada entre o não governamental e o governamental, onde o primeiro passa a ocupar um papel relevante no empreendedorismo de regras morais para a condução do sistema internacional. A segunda, por sua vez, seria a concorrência entre os atores não governamentais, cada vez mais especializados nos seus respectivos campos éticos e, conseqüentemente, nas suas demandas reivindicatórias.

Nesse processo de concorrência entre atores não governamentais, a profissionalização dos mesmos é quase que inevitável, assim como, o aperfeiçoamento das estratégias de identificação de novas prioridades, algo que Colonomos (2001) sugere como o surgimento de um verdadeiro mercado de *commodities* das virtudes. Não sem razão, cada vez mais poderá ser observado à junção de questões comunitárias e interesses de mercado, algo que sugere uma dialética entre os motes da solidariedade e as práticas utilitárias.

No que diz respeito ao campo dos Direitos Humanos, embora o não governamental historicamente siga a cartilha dos regimes prescritos pelo sistema interestatal, observa-se que no plano da compreensão e da abrangência, o não governamental, dia após dia, reinventa, reinterpreta e amplia os sentidos desses direitos de acordo com as suas especificidades. Essa talvez tenha sido a grande estratégia do não governamental ao longo da segunda metade do século XX no campo dos Direitos Humanos, qual seja, ampliar hermeneuticamente o sentido, o alcance e a abrangência de marcos principiológicos constituídos na declaração de 1948 e nos

pactos e declarações seguintes, tanto do ponto de vista dos discursos, como da própria jurisprudência internacional.

Assim, pensar a evolução hermenêutica dos princípios e das normativas internacionais no campo dos Direitos Humanos é pensar, sobretudo, qual o papel que a militância não governamental irá empreender na prática do dia a dia desses direitos, ou seja, na sua *advocacy*. Esse será um mérito dos movimentos sociais transnacionais, das organizações não governamentais do norte e do sul, mas, também, de grupos profissionais específicos, como por exemplo, os juristas<sup>63</sup>.

Mas é também nesse processo de especialização do não governamental que se dará a concorrência entre as próprias entidades não governamentais. Vai ser justamente nas especializações e radicalizações que se darão as clivagens de ideários, a hermenêutica diferenciada deste e daquele direito e, sobretudo, os graus distintos de interesse por essa ou aquela causa. É justamente por essa razão que por mais universais e indivisíveis que sejam os Direitos Humanos, a sua *advocacy* por parte do não governamental e, sobretudo, por parte do governamental, terá uma arquitetura variável, respondendo às vinculações ideológicas e ao jogo de interesses que o subjaz.

É nessa atmosfera que tem ganhado corpo o emprego de lógicas mercantis no repertório da solidariedade não governamental, donde a publicidade, a econometria e o marketing têm sido as bandeiras de um novo modo de se expressar a “bondade humana” (NIETO, 2002). Assim, funda-se o mercado da solidariedade, onde ONGs e empresas passam a interagir entre si e utilizar estratégias comuns de promoção, divulgação e difusão dos lucros sociais. É como se esses atores de matriz não governamental passassem, em alguma medida, a experimentar o papel e o discurso do outro, alardeando a pretensa ideia de complementaridade subsidiária.

Não por outra razão, as práticas publicitárias oriundas de ONGS e de Empresas Transnacionais, cada uma dentro dos seus limites de comprometimento e missão, passam a doutrinar os indivíduos e comunidades que estão ao seu alcance quanto à necessidade de se anuir às “boas práticas” para salvar quem quer que seja. Essa lógica salvacionista parece tentar conglobar no

---

<sup>63</sup> Quanto ao papel dos juristas na evolução dos direitos humanos na Europa, vale a leitura de Mikael Rask Madsen (2010), uma belíssima obra na qual o autor, a partir da metodologia de *bottom up*, realiza uma análise comparada da evolução dos direitos humanos na França, Grã-Bretanha e Países Escandinavos entre 1954 e 1970.

mesmo discurso a lógica capitalista do lucro (que segundo o weberianismo é de matriz protestante) e a solidariedade caridosa (ou seja, o mote católico agostiniano de que a caridade, para além da fé, também é condição de salvação).

Se no caso das ONGs esse paradoxo assusta na medida em que propõe implicitamente uma adequação da ética às práticas de mercado, algo que cada vez mais as aproxima das práticas utilitaristas, no caso das empresas transnacionais, sugere tão somente o cinismo e o cálculo utilitário de consequências, ou seja, a racionalidade objetiva. Nesse movimento a economia parece jogar um papel fundamental na distribuição geográfica das ajudas para o desenvolvimento, bem como, para as práticas de Direitos Humanos empreendidas pelas ONGs, pelas fundações oriundas de empresas, pelas próprias empresas, bem como, outros atores que dentro dos seus limites de competência e abrangência, maximizam seus ganhos no mercado dos Direitos Humanos.

Essa geopolítica do empreendedorismo ético do não governamental nas relações internacionais termina por evidenciar algo mais profundo e instigante no campo da condução dos Direitos Humanos, qual seja, a existência de uma diversidade de grupos de interesses. São justamente eles que parecem movimentar toda uma cadeia de fluxos de informações, de pressões políticas (lobbies), agendas publicitárias, enfim, um sem número de estratégias no qual a ideia do humano alimenta e movimenta o compasso da política e da economia internacional, fazendo gerar, assim, políticas públicas de alcance transnacional, a serem aplicadas em todos os espaços possíveis, ou seja, em todos os locais.

Aos olhos de Lindblom e Woodhouse (1993), o termo grupo de interesse não é de todo preciso, haja vista que no sistema político que tem a democracia como marco, a palavra grupo não é capaz de descrever e precisar adequadamente todos os tipos de organizações que buscam influenciar na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, para o autor, grupo de interesse é mais do que a interação de interesses individuais e de grupos privados em prol de influenciar a formulação de políticas. Ele é na verdade, a interação desses atores junto a atores governamentais no sentido de se ir mais além ao uso de suas autoridades e competências, algo que ao mesmo tempo é indispensável na formulação de políticas, também, é razão de sérios problemas.

Ao imaginarmos o que seriam os grupos de interesse na seara dos Direitos Humanos adentramos em um campo difuso no qual se imiscuem ideários, valores, culturas, representações sociais do humano e, como não poderia deixar de ser, os interesses latentes. A questão que se coloca é: que tipos distintos de ideários, valores, culturas, representações sociais do humano e interesses podem ser defendidos a partir da bandeira dos Direitos Humanos e, em assim sendo, que atores estariam implicados nesse movimento?

Pensar em grupos de interesses nesse campo é o desafio de se tentar responder essa questão, tendo como premissa a dificuldade e, talvez, até mesmo a impossibilidade da sua completude. Se buscarmos essa resposta em termos de ideários, valores, culturas e representações sociais do humano, certamente, adentraremos em um domínio do simbólico e político onde há uma profusão de possibilidades e entendimentos acerca do papel da noção de Direitos Humanos para a sociedade contemporânea. Cada civilização é portadora de compreensões distintas do humano e, sobretudo, daquilo que deveria ser normatizado pela comunidade internacional. Não por outra razão, esse simbólico quando expressado em fóruns internacionais, em que pese o enriquecimento que gera aos debates públicos, é certamente, matriz de impasses e impossibilidades de consensos, restando sempre a palavra final do mais forte, via de regra, a diplomacia do Ocidente.

Quando se busca responder em termos de interesses, por sua feita, outras matrizes de imprecisões são também observáveis, uma vez que localizar a interação entre os representantes de grupos junto aos oficiais da burocracia internacional nos conduz a verdadeira miríade de possibilidades de interesses que a olho nu seriam imperceptíveis. Daí, acreditamos que o caminho mais exequível para se territorializar parcialmente a ação de grupos de interesse na seara dos Direitos Humanos seria, justamente, o estudo de determinadas atividades de pressão política, exercidas por certos atores em esferas de decisão internacional dessa temática, tais como as agências das Nações Unidas e os órgãos de deliberação de organizações internacionais que deliberam sobre os Direitos Humanos (União Europeia, OEA, Conselho Europeu, OCDE, etc.). Certamente, encontraremos nas empresas transnacionais, nas ONGs do norte e do sul, nas fundações de partidos políticos, nas representações religiosas, nas *thinks tanks*, bem como no seio dos movimentos sociais, alguma esfera hierárquica cuja competência seja a atividade de pressão política, ou seja, a prática do lobby.

A partir da formulação das políticas de acordo com o interesse de determinados grupos, o segundo passo é, justamente, a difusão dessas políticas. Nesse sentido, uma ampla literatura tem tentado dar conta do por que da importância da transnacionalização e da transferência de políticas e, sobretudo, como devem ser dados esses processos, ou seja, a partir de quais instrumentos e estratégias se oportunizam a circulação de ideias. Mora nessa verve de replicação de políticas públicas *erga omnes* o objeto de estudo da *policy transfer*<sup>64</sup>, uma literatura sofisticada no que concerne as suas ambições de difusão de ideias, mas, ao mesmo tempo, em alguns casos, despolitizada no que se refere aos marcos das ideias a serem exportadas via transferências. É justamente naquilo que se transfere que residem os ideários, as ideologias e, sobretudo, os etnocentrismos.

### 3.7 A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS E OS DESAFIOS QUE ACOMPANHAM A PESQUISA

O presente capítulo foi uma mera tentativa de se percorrer a trajetória da diplomacia dos Direitos Humanos ao longo do século XX, sobretudo, a partir do pós-guerra. Essa que é uma trajetória que se inicia a partir da ação interestatal, passo a passo, vai se reconfigurando a partir da sofisticação da opinião pública internacional e a intrusão de novos atores na seara da política internacional. São esses atores que ajudarão a engendrar um sistema cada vez mais complexo e interdependente, no qual a democracia e os Direitos Humanos serão os elementos que nortearão o discurso ocidental para o mundo.

Ao pesquisador que se lança ao campo da diplomacia dos Direitos Humanos, muitos parecem ser os desafios a serem enfrentados. Ao longo desse trabalho, buscamos identificar e enfrentar alguns deles, não todos, até porque, como já fora dito outrora, esse é um exercício de versões e de escalas, algo que está atrelado ao olhar do pesquisador, a sua trajetória, as suas lentes de aumento e, sobretudo, ao amplo conjunto de todas as suas limitações.

---

<sup>64</sup> Por ser um tema que tangencia esse trabalho, mas que não é determinante para a compreensão do nosso objeto, optamos por não exaurir a temática da *public transfer*. Para maiores aprofundamentos, recomendamos a leitura de Dolowitz e Marsh (1996, 2000), Stone (2004) e Dakowska (2009).

Dentre os tantos desses desafios, três deles nos parecem ser mais significativos gerando um sem fim de angústias e inquietações na condução dessa tese, vejamos:

a. A reificação dos Direitos Humanos, esse campo tão meritoriamente importante para a garantia da dignidade da pessoa humana em sua dimensão individual e grupal, termina por melindrar muitos dos membros da comunidade acadêmica, sobretudo, quando diante de estudos que apontam os paradoxos do campo, tais como os processos de politização por parte dos Estados, a lógica de ganhos empregada pelas esferas governamentais e não governamentais, as lógicas de interesse implícitas e, por vezes, explícitas, bem como os cinismos que compõe a prática discursiva dessa temática por parte dos atores que a operam cotidianamente. É razoável do ponto de vista acadêmico se admitir reservas a tudo que possa em alguma medida mitigar a força simbólica dessa gramática, ainda que a busca por esse tipo de verdade tenha lá seus custos nos processos de legitimação das agendas.

b. A identificação das múltiplas e distintas solidariedades que forjam os grupos de interesse que alimentam as distintas diplomacias dos Direitos Humanos não parece ser a tarefa das mais fáceis. Essa é uma questão de escala e nem sempre é perceptível a olhos nus, sobretudo quando não estamos nos bastidores dos centros de tomada de decisões. Ademais, os discursos oficiais nem sempre indicam o real interesse do ator que o emite, daí, os limites da ética de valores e da retórica de poder.

c. A importância do crivo do ator governamental no que concerne à fidelização das agendas de Direitos Humanos. Em que pese a ação dos tantos outros atores que adentraram à cena do internacional e, conseqüentemente, junto a eles, todos os debates acerca de uma esfera pública transnacional em formação, o exercício das agendas mais significativas no campo dos Direitos Humanos parece ser condicionado a aprovação política por parte dos Estados. Em que pese essa não se constituir uma novidade, intriga-nos os novos mecanismos de composição dos consensos pela via governamental em matéria de Direitos Humanos. Nesse movimento em que as Organizações Internacionais se constituem em um elemento primordial, o exercício do multilateralismo e dos regionalismos encadeiam novos arranjos institucionais em prol da composição de consensos e ordenação de agendas comuns.

E assim, continuamos esse trabalho. Construindo versões e buscando operar as escalas que nos são possíveis operar. Entre o geral e o específico, a busca por uma parcialidade total. Não por outra razão, a nossa crença de que se encontra na ideia de um multilateralismo e suas declinações, o avatar matriz para a compreensão da gramática dos Direitos Humanos e, por tabela, a diplomacia desse campo, seja, esta, a que o cotidiano do internacional constrói, seja, aquela, a qual queremos ver construída à luz de parâmetros éticos e solidários.

Acreditamos que nesse andaime territorial não apenas físico do multilateralismo contemporâneo (que também engloba os regionalismos) estejam presentes todas as dimensões da escala, todos os seus atores, seus interesses explícitos e implícitos. É nele que figuram as práticas governamentais e não governamentais, suas boas e más intenções, seus limites, suas profusões de linguagens, enfim, seus discursos.

Tudo isso, vale ressaltar, mediado pelas Organizações Internacionais, verdadeiras arenas territoriais da dialética, da emulação e, sobretudo, do exercício da prática e dos discursos. O lócus de protagonismos e de profundos fracassos, donde a condição humana por muitas das vezes ainda é um mero *in-put* de duas máquinas recorrentemente frias, calculistas e prepotentes, quais sejam, a política e a economia internacional.

Diante dessas inquietações, adentramos à União Europeia e a sua diplomacia de Direitos Humanos. Entre o consórcio de uma comunidade de Estados em prol de ganhos coletivos, os interesses desse ator institucional em si (e por si) e os Estados (que podem ter interesses absolutos (de sempre ganhar algo) ou/e relativos (de ganhos mais do que outros Estados rivais)) sobretudo, no plano das suas inserções internacionais, um verdadeiro processo de múltiplas mediações, adequações e construções dialéticas. A questão que fica anuncia o próximo capítulo: o que é a gramática dos Direitos Humanos para a União Europeia?

#### **4 UNIÃO EUROPEIA: A EUROPA DOS DIREITOS HUMANOS OU MAIS UMA RETÓRICA DE PODER EMANADA DO OCIDENTE?**

Fruto da sua histórica inclinação para além-muros, a Europa com os seus projetos universalistas se lançou para o mundo, desde há muito, projetando modelos ideais a serem perseguidos e, na medida do possível, doutrinando e educando o “outro, o estrangeiro”, seja aquele que reside em seu território, seja aquele que habita para além das suas fronteiras. Qual Deus centralizador, essa verve universalista foi e ainda tem sido pródiga em se sugerir arquétipo-matriz para a construção de um mundo à sua imagem e semelhança. O ideal universalista acompanhou a necessidade estratégica da conquista.

Se, por um lado, esse universal de matriz europeia teve que se habituar a dividir seus domínios com o modelo pan-americano a partir do século XX, por outro lado, ele ainda é fértil em sugerir, constranger e condicionar os que lhe são periféricos. Para dar continuidade a esse seu legado, precisou aperfeiçoar os seus instrumentos de abordagem e interlocução, criando para dentro e fora de si mesma, um conjunto de argumentos e instituições capazes de fundamentar e legitimar as suas convicções acerca do estatuto do universal.

Se outrora o catolicismo se constituiu como um dos primeiros motes discursivos para a difusão do modelo europeu, logo em seguida, outros motes também se tornaram pujantes e não menos eficazes no seu poder de convencer, condicionar e obrigar aos não europeus a adotarem a cartilha. Os colonialismos em suas distintas fases, linguagens e linhagens foram o estandarte dessa dialética social construída nos processos de exportação da Europa para o mundo. Em última análise, essa foi e ainda tem sido uma dialética que para além das conformações políticas e econômicas vigentes em cada um dos seus períodos, também foi e é animada pela sanha de exportação cultural de si mesma, das suas ideias, dos seus sonhos e dos seus modelos universais.

Dentre os tantos Universalismos propugnados pela Europa, reside no humano a sua faceta mais meritória e, ao mesmo tempo, mais perene e atualizada. A conjugação do humano em algumas das suas declinações tais como o humanismo, o humanitarismo, os Direitos do Homem e os Direitos Humanos são capazes de projetar os ideários europeus para os quatro cantos do planeta, esteja ele em paz ou em guerra, em abundância ou miséria, no Norte ou no Sul.

A Europa do humano é uma construção multi-escalar que transcende a ordem política estatal. Ela é fruto de uma série de saberes que foram sendo, paulatinamente, construídos e maturados pela *expertise* histórica de diversos atores que forjaram o sonho europeu ao longo da sua história. Impossível nessa tese percorrer cada uma das tradições europeias acerca da sua gramática do humano. Os pensamentos filosóficos europeus, as aventuras dos seus atores, sejam eles instituições, movimentos sociais ou indivíduos, fazem, sim, parte de um rico mosaico de informações e dilemas que deram e dão causa à gramática do humano, gramática que as ciências sociais buscam recontar. Pensar o universalismo europeu do humano é, em alguma medida, fazer escolhas e optar por versões.

No caso dos Direitos Humanos, sobretudo a partir do pós-segunda guerra, a Europa construiu para si e para os outros um verdadeiro arquétipo de formulação e difusão dos discursos e das práticas em torno dessa linguagem político jurídica de pretensões universais. Se por um lado ela caminhou *pari passu* à Declaração Universal de 1948, ela também soube ser singular, ampliando o seu potencial hermenêutico, os limites e a efetividade intra e extramuros desses direitos, enfim, a partir de uma dada gramática criou o seu próprio compendio a ser imputado aos seus e aos outros, próximos e longínquos. Nisso, *inter alia*, reside o mérito dessa empreitada.

Todavia, não devemos nos iludir, para além de todos os méritos na tutela dos Direitos Humanos, ao longo da segunda metade do século XX e primeiros anos do século XXI, a Europa também se valeu dos usos e abusos dessa gramática. E assim o fazendo, auferiu e auferirá toda sorte de ganhos nos múltiplos enclaves que compõem o jogo do internacional, ganhos que perpassam o simbólico, o econômico e o geopolítico. Esse parece ter sido o modo mais corrente utilizado pela União Europeia no que se relaciona a sua agenda dos Direitos Humanos. Essa parcela da Europa que norteia a sua integração a partir da gestão de interesses de natureza econômica e política, ao longo de seu processo de construção, bem soube manter uma relação camaleônica com a agenda dos Direitos Humanos. Entre a esquivar em se aderir plenamente ao regime Europeu de Direitos Humanos e a sua relutância em formular para si um estatuto próprio, a União Europeia tem feito um uso quase que instrumental dessa gramática quando diante da sua política externa, seja pela via do comércio, seja pela via da cooperação para o desenvolvimento.

O presente capítulo, seguindo o mesmo caminho metodológico dos capítulos anteriores, sobretudo no que concerne à sociologia dos atores e ao olhar escalar para os fenômenos das

relações internacionais, tem a pretensão de compreender o modo como se tem dado o processo de construção da diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia. Nesse sentido, interessam-nos, sobremaneira, os processos de formulação e difusão dos discursos e das práticas empreendidas pela União Europeia ao longo dos anos 2000, particularmente no que diz respeito à sua política interna (para os países comunitários) e externa (destinada aos extracomunitários) no campo dos Direitos Humanos.

#### 4.1 A EUROPA DOS DIREITOS HUMANOS, UMA DAS TANTAS PEÇAS DO MOSAICO DO PÓS-GUERRA

Olhar para a Europa do pós-guerra é deparar-se com um mosaico de informações, de símbolos, de culturas, de valores, de interesses, de perdas e de danos. Difícil sintetizar em um só texto cada um dos pergaminhos que compõem esse mosaico. Se, outrora, já era suficientemente inadequado se falar de uma única Europa, no pós-segunda guerra, certo é que várias foram as Europas surgidas com as suas respectivas feridas abertas carentes por cicatrização. Isso não poderia ser diferente no quadro do capitalismo contemporâneo e das relações entre as potências centrais e periféricas no contexto europeu.

A segunda guerra provocou transformações em diversos enclaves da vida Europeia, transformando a sua economia, a disposição dos seus poderes instituídos, o seu espaço nas relações internacionais, enfim, o exercício das suas sociabilidades. Essas transformações, de fato, passaram a ser percebidas nos primeiros anos do pós-guerra, sobretudo por conta dos rearranjos vivenciados no seu espaço geográfico, nas suas disposições geopolíticas, bem como, no realinhamento das suas solidariedades nacionais. Se levarmos em conta que o futuro daquele continente fora decidido nas negociações havidas nas Conferências de Teerã, Ialta e Potsdam, não é de se espantar que a habilidade de negociação de Stalin corroborada pela ingenuidade inicial dos americanos terminou por cingir ainda mais uma Europa que historicamente sempre fora dividida, algo que se tornou mais agudo no entre-guerras, sobretudo por conta da emergência do fascismo e do nazismo.

Nesses termos, a polarização entre a bandeira capitalista norte- americana e o mote comunista da URSS chegava para substituir a antiga disputa havida entre os ideários da democracia e o radicalismo nazista. A Europa adentrava, assim, em mais um período de tensão e de guerra ideológica no qual a configuração territorial dos primeiros anos do pós-guerra, a cortina de ferro ficou sendo o indicador mais proeminente desses processos de divisão ideológica, política e identitária.

Todavia, um traço era comum a todos os Estados europeus nessa primeira fase do pós-guerra, qual seja, a marca da destruição humana, econômica e ambiental de um continente devastado por uma guerra longa que não fora circunscrita apenas aos meios militares, mas, também, aos civis (JUDT, 2008). A fratura humana da 2ª guerra é assustadoramente vergonhosa, sobretudo quando diante das suas estatísticas nada negligenciáveis para um conflito. Entre 1939 e 1945, no universo dos cerca de 36,5 milhões de europeus sucumbidos, cerca de 19 milhões, ou seja, mais da metade, eram compostos de civis não combatentes. Ademais, a essas estatísticas se adicionam as perdas indiretas tais como déficits de natalidade, diminuição da expectativa média de vida, desproporção entre sexos e faixa etária das populações, enfim, consequências humanas que tiveram repercussões econômicas e sociais na Europa (BERSTEIN e MILZA, 1992).

Todos os Estados daquela região que se envolveram ou foram envolvidos nessa luta fratricida, seja porque empreenderam esforços em prol da guerra, seja por terem seus territórios invadidos e as suas populações subjulgadas, dentro das suas conjunturas domésticas, herdaram um triste passado e um difícil presente a ser administrado. Nas reflexões de Judt (2008), a segunda guerra para a maioria dos europeus, mais do que rotinas e manobras de guerras, significou a degradação diária de valores nos quais homens e mulheres sofreram traições, humilhações, degredos, perversões, enfim, um sem número de perdas.

Diante desses legados, os Estados e suas respectivas forças políticas tiveram que criar agendas eficazes para dar conta de suas opiniões públicas e, conseqüentemente, legitimar os novos governos. Era necessário punir os crimes de guerra, identificar os casos de traição à pátria e à coisa pública e, sobretudo, enaltecer as vítimas e os heróis. Nesses termos, reconhecer os atores e os seus papéis vivenciados na guerra se mostrou um elemento relevante para se transcender a profunda ressaca moral e ética que acometia a Europa do pós-segunda guerra.

Nesse mesmo período de inflexão, o imperativo da paz faz ressurgir o velho sonho kantiano de paz perpétua, onde a aproximação dos Estados seria a deixa para a construção de uma Europa Unida. Obviamente que esse sonho tinha limites geopolíticos reais, uma vez que o continente, desde os últimos anos da guerra, já dava sinais nítidos de uma polarização político-ideológica.

Diante de tal conjuntura, a Europa Ocidental, preocupada por assegurar a sua reconstrução e segurança, passou a dialogar sucessivamente e simultaneamente por um projeto de Europa Euro-Atlântica com a ajuda dos EUA e uma Comunidade Europeia construída pela ideia de integração alimentada por algumas das suas lideranças (BERSTEIN e MILZA, 1992). Essa será uma fase bastante profícua para o redesenho dos movimentos pan-europeus, de modos que entre 1945 e 1947 uma série de incursões não governamentais, tais como a União Europeia dos Federalistas e o Movimento Socialista pelos Estados Unidos da Europa, tentarão dar azo a essa ideia.

Não à toa, em maio de 1948, três meses após a tomada de Praga por Stalin, a Europa Ocidental liderada por Churchill empreende o primeiro Congresso de Haia pela unidade europeia, um encontro de notáveis representantes dos diversos movimentos da unidade europeia com o fito de se debater o futuro dessa parcela da Europa no que se referia à cooperação dos Estados em prol do desenvolvimento coletivo e, principalmente, a necessidade de se incluir a Alemanha nesse processo. Esse encontro resultou em um Movimento Europeu cuja missão era coordenar a ação política das demandas pan europeias vigentes e concorrentes à época junto aos representantes de Estados.

Finalmente, em maio de 1949, por conta dos desdobramentos o Congresso de Haia e do movimento dele decorrente, surge em Londres o Conselho da Europa, uma organização internacional que representou a primeira materialização institucional dos esforços em prol de uma Europa unida pela via da cooperação política no pós-guerra. Essa união inicial de dez estados (todos sob o comando de governos de matriz social democrata) se mostrará modesta nas suas pretensões de autoridade supranacional, algo que terminou por frustrar os defensores das ideias de uma Europa integrada pela via de uma federação ou, quiçá, de uma união. O Conselho da Europa não passou de um clube de nações, um laboratório de ideias sem grande vinculação legal às soberanias dos Estados (BERSTEIN e MILZA, 1992; JUDT, 2009).

Gravura 1: Composição original do Conselho da Europa (1949)



Fonte: Elaboração própria

Gravura 2: Composição total do Conselho da Europa



Fonte: Elaboração própria

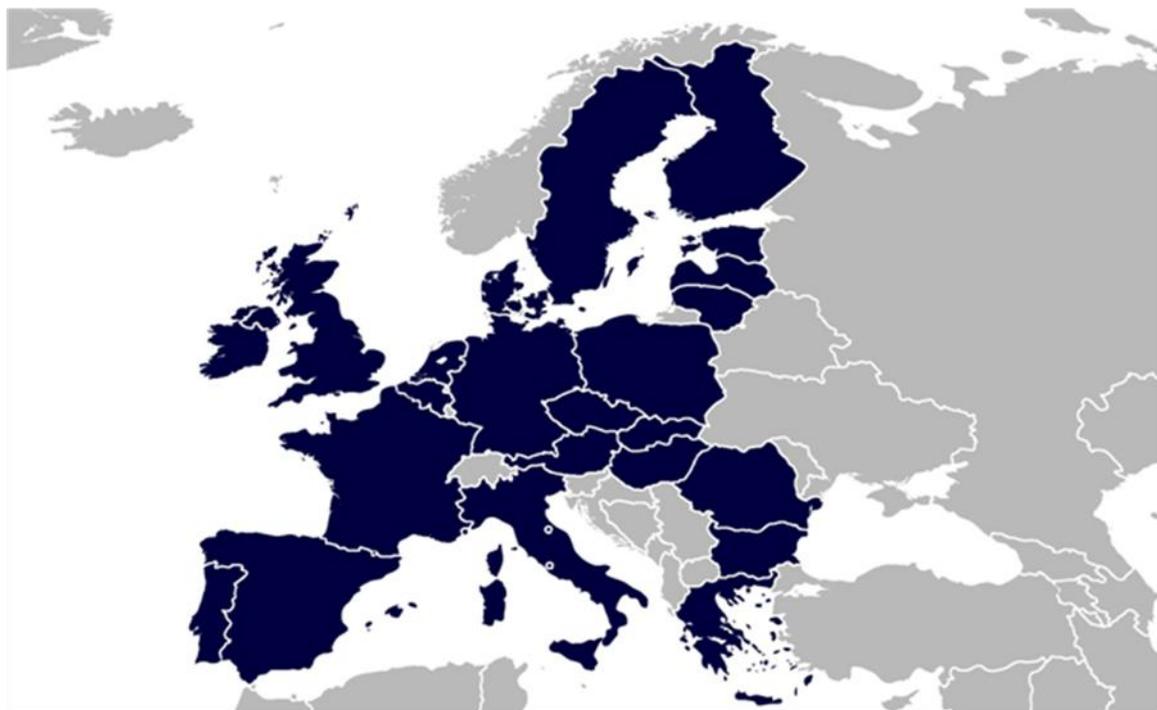
A vocação do Conselho da Europa para a defesa e proteção dos Direitos Humanos, pelo menos no que concerne aos discursos, remonta desde a sua origem ainda ao Congresso de Haia em 1948. Já naquela ocasião, os diversos movimentos pan europeus indicavam a preocupação por se construir uma nova concepção de Estado que levasse em conta a proteção dos cidadãos quando diante da potestade dos Estados. Esse era o momento de se tirar lições dos eventos e ideias que à época conduziram a práticas sistemáticas de violação de direitos em nome do interesse superior do Estado, da nação e de outras coletividades, lições essas que resultaram em uma resolução prevendo um projeto de Corte Europeia de Direitos Humanos (LEUPRECHT, 1981).

Será justamente por meio do Conselho da Europa que as bases de um regime de Direitos Humanos serão lançadas em 1950 quando da abertura da Convenção Europeia de Direitos Humanos (CEDH) para a assinatura dos estados. Ela transformará os princípios proclamados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 em obrigação jurídica no âmbito regional. Essa será a primeira centelha que os anos subsequentes se encarregarão de aperfeiçoar e sofisticar a noção de Direitos Humanos na Europa, sobretudo, nos países signatários da Carta e das suas instituições de controle.

Acontece que a integração europeia não se dera pela via política como propugnava o Conselho da Europa, mas, sim, pela via econômica a partir da criação das comunidades. Essa matriz integracionista que resultará na União Europeia reverberará em alguma medida na adesão desse regime de Direitos Humanos tendo como molde único a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Esse será um campo cuja formação histórica da Europa do pós-guerra conhecerá algum tipo de tensão, conformação, adequação e consenso.

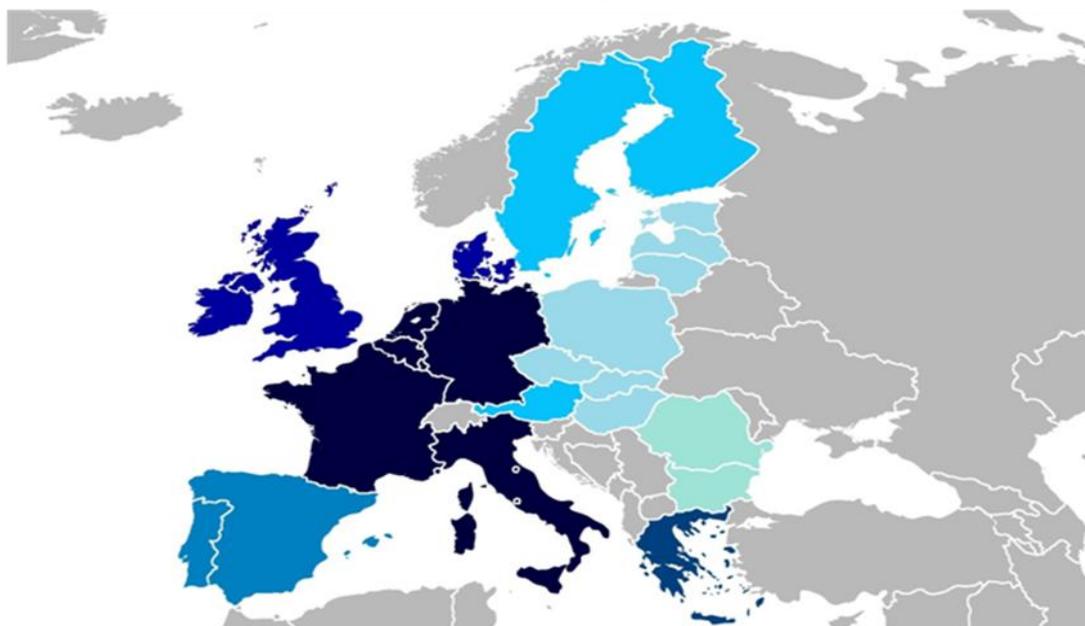
A Europa dos Direitos Humanos é uma das sínteses possíveis quando diante dos tantos pergaminhos desse mosaico que compõe a Europa do pós-guerra. A princípio, essa Europa nem chega a ser uma construção pronta e acabada, mas, todavia, a ideia de uma construção a ser erigida. Ela responderá aos clamores de uma Europa profundamente ferida na sua dimensão humana, mas não será totalmente fiel a uma ética absoluta do humano, ela conceberá negociações na qual também serão valorados as ideologias, os ideários, os credos e os interesses que forjam o cenário posto.

Gravura 3: Composição do Conselho Europeu



Fonte: Elaboração própria

Gravura 4: Evolução e desenvolvimento da União Europeia



Legenda:

- |   |                             |                             |
|---|-----------------------------|-----------------------------|
| Comunidade Econômica Europeia (CEE) – 1951. | 1ª Ampliação da CEE – 1973. | 2ª Ampliação da CEE – 1981. |
| 3ª Ampliação da CEE – 1986.                 | 1ª Ampliação da UE – 1995.  | 2ª Ampliação da UE – 2004.  |
| 3ª Ampliação da UE – 2007.                  |                             |                             |

Fonte: Elaboração própria

## 4.2 ENTRE A CONVENÇÃO EUROPEIA, AS POLÍTICAS DE ESTADO E OS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO COMUNITÁRIA, A CONSTRUÇÃO DE UM REGIME DE DIREITOS HUMANOS PARA A EUROPA, PELA EUROPA E A PARTIR DA EUROPA

A Convenção Europeia de Direitos Humanos, como já fora dito, é a grande centelha que dá início ao regime de Direitos Humanos na Europa. A sua adoção é o marco da transposição do direito natural relativo aos Direitos Humanos em direito positivo, algo que nas palavras de Madsen (2010) terão consequências não só duráveis como imprevisíveis.

É a partir desse marco normativo que a gramática de Direitos Humanos passa a ser materializada no cotidiano jurídico europeu. Se em muitos aspectos relativos à geopolítica do mundo ela pode ser considerada como um instrumento político oriundo da guerra fria, ela também foi responsável pela construção da ideia de Europa dos Direitos Humanos (MADSEN, 2010). Desse modo, por conta dos seus preceitos normativos foi possível o exercício da pressão sob os governos nacionais, obrigando-os a avançarem nas suas práticas jurídicas e políticas em relação aos Direitos Humanos.

Alguns anos mais tarde, o Conselho da Europa supre a sua lacuna em relação aos Econômicos e Sociais. Se outrora a Convenção Europeia de Direitos Humanos se limitava a proteção dos Direitos Cívicos e Políticos, em 1965, o Conselho da Europa lança a Carta Social Europeia, um documento que, nos moldes da Convenção de 1950, lança as bases normativas para a proteção de direitos de ordem coletiva (sobretudo, questões trabalhistas) e de seguridade social para uma Europa de *welfare*.

Julgando com base nos preceitos estatuídos pela Convenção de Direitos Humanos, a Corte Europeia de Direitos Humanos, sobretudo na primeira fase da guerra fria, quando dos primeiros conflitos da descolonização, jogará um papel fundamental na construção desse regime. Será justamente nesse período que a Corte, a partir dos seus julgados, lançará novas bases hermenêuticas para a interpretação dos Direitos Humanos na Europa, bem como, servirá como foro de debates e embates jurídicos nos quais o ativismo dos Direitos Humanos atuará com vigor.

Esse será o momento em que a sociedade civil europeia passará a investir esforços nas questões atinentes aos Direitos Humanos, criando tensões internas que terminaram por reverberar na própria política externa dos estados. Não à toa, esse momento ser marcado pela profunda participação internacional de ONGs europeias ativistas de Direitos Humanos, tais como, a Anistia Internacional, a Comissão Internacional de Juristas, a Associação Internacional de Juristas democratas, dentre outras.

Ademais, não é possível se negligenciar a atuação dos Estados como protetores imediatos dos Direitos Humanos, essa que será a grande marca do discurso das democracias europeias contemporâneas. Esse será o momento em que as práticas de Estado adentram a fase das perdas e ganhos no que se refere à condução das suas políticas em matéria de Direitos Humanos, tanto no plano interno como no externo. Em alguma medida, eles se verão constrangidos a ceder parte das suas soberanias, seja porque passarão a se submeter a julgados emitidos por esferas jurídicas supranacionais (a exemplo da Corte Europeia de Direitos Humanos), seja porque concorrerão com outros atores que adentram ao sistema (tais como as ONGs ativistas que se especializarão no controle social das políticas de Estado em matéria de Direitos Humanos).

Diante desse cenário, realizando uma sociologia dos atores, Madsen (2010) advogará a tese de que esse regime será em grande parte tributário da ação de um grupo específico de profissionais, quais sejam, os juristas. O protagonismo individual ou associativo de juristas ajudará a criar novos conceitos e interpretações acerca da abrangência e dos limites dos Direitos nas esferas domésticas, regionais e externas a Europa.

Assim, a partir de uma metodologia de *bottom-up*<sup>65</sup> acerca das trajetórias nacionais percorridas pelos Estados, sociedade civil e particularmente o protagonismo de juristas, o referido autor, busca realizar uma análise comparada de três tradições europeias específicas em matéria de Direitos Humanos. França, Grã Bretanha e Países Escandinavos, seriam, assim, três linhagens representativas da construção do regime de Direitos Humanos na Europa. Cada uma, dentro das suas singularidades, traz contribuições para a compreensão do mosaico dos Direitos Humanos na Europa, mas que, também, se propõe a ser adotado como modelo ideal para os não europeus.

---

<sup>65</sup> A metodologia de *bottom-up* busca colocar em diálogo a ação e o protagonismo de atores locais (micro) em relação a conjunturas mais amplas (macro), ou seja, do umbigo para o topo. Essa metodologia, via de regra, difere das análises em *top-down*, ou seja, de cima para baixo.

Ao olhar o caso francês, o autor perceberá que entre 1945 e 1970 as transformações da sociedade francesa estiveram intimamente ligadas ao cenário internacional da época, quando a França é constrangida a se repositonar no contexto internacional, abandonando a sua condição de império e se construindo como um Estado providencia europeu. Nesse sentido, os Direitos Humanos, em distintos momentos dessa trajetória, ocuparam a dupla posição ora de “princípio crítico”, ora de “suporte de exposição” das novas visões e divisões do Estado francês do pós-guerra (MADSEN, 2010).

Apona Madsen (2010) que esse será um cenário no qual grupos de juristas franceses protagonizaram ações utilizando-se do poder político que o discurso dos Direitos Humanos oferecia, seja para dar suporte a um Estado providência que se forjava, seja como instrumento de denúncia de uma França imperial em franca decadência. Nesse sentido, o autor aponta algumas contendas advogadas por esses grupos, seja participando da estrutura de estado, seja da militância política de contestação:

- a) Na institucionalização dos direitos econômicos e sociais na Constituição da Quarta República, transformando a França imperial em um Estado de bem estar;
- b) Na redação de diferentes Convenções Internacionais de proteção aos Direitos Humanos a serviço da diplomacia francesa, dentre elas a Convenção Europeia de Direitos Humanos e a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, todas, sob a influência do jurista e diplomata René Casin<sup>66</sup>;
- c) No uso desses direitos como estratégia política contra o Estado imperial, sobretudo, a partir de grupos contestatórios de juristas que se organizaram transnacionalmente, com o fito de dar apoio a movimentos anti coloniais na África. O caso da Argélia será um grande marco da ação desses grupos contestatórios tanto na crítica da política doméstica de manutenção colonial, como do apoio solidário aos movimentos rebeldes ao longo da guerra pela independência desse país.

---

<sup>66</sup> René Cassin é considerado o cosmopolita dos Direitos Humanos. Professor de Direito Internacional, ao longo da Sociedade das Nações ocupou a posição de representante francês. Já na segunda guerra, participou da resistência junto a De Gaulle, do qual foi conselheiro jurídico e redator de uma série de textos jurídicos durante o seu governo provisório. Dentre tantas participações políticas foi um dos quadros relevantes na redação da Convenção Europeia de Direitos Humanos e, sobretudo, um dos principais negociadores da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, a qual atribuem a sua verve universalista.

É justamente ao contrapor as ações de instituições da sociedade civil francesa e da sua própria diplomacia de Estado que perceberemos a movimentação em torno do internacional, no qual, a temática dos Direitos Humanos será o eixo de múltiplos processos de politização e de ganhos políticos. Esse é um elemento que explica, por exemplo, a ambiguidade francesa em defender o universalismo dos Direitos Humanos ao mesmo tempo em que relativizava as consequências jurídicas e políticas dos textos internacionais que ajudara a construir em nome da soberania de Estado. Não à toa, a sua esquivia em incluir os territórios coloniais e a própria França Metropolitana no rol de obediência dos preceitos normativos em matéria de Direitos Humanos, esquivia essa evidenciada na demora de 24 (vinte e quatro) anos em ratificar a Convenção Europeia assinada em 1950. Ou seja, marcas de um universalismo nada universal.

No que concerne à formação do regime de Direitos Humanos na Grã Bretanha, Madsen (2010) parte do mesmo pressuposto do caso francês, no qual os processos de internacionalização e europeização dos Direitos Humanos passam pelo declínio do império. Como na França, o Reino Unido não fora apenas um ator importante no processo de internacionalização dos Direitos Humanos, mas, sim, um verdadeiro protagonista na mudança do campo internacional, seja pelos processos de descolonização, seja pela guerra fria.

Também no caso da Grã Bretanha, Madsen (2010) identifica a associação de juristas como figuras decisivas no processo de construção dos Direitos Humanos. Esse será um campo habitado, tanto no âmbito governamental, como no não governamental.

Daí as contribuições do afamado “*Foreign Office*”, um departamento do governo do Reino Unido, reconhecido por seus conselheiros especialistas em Direito Internacional Público. A eles se tributa a participação qualificada nos processos de negociação e formulação dos textos internacionais em matéria de Direitos Humanos, tanto na esfera regional europeia, como na esfera internacional, no âmbito das Nações Unidas.

Todavia, mais expressivas e criativas serão as contribuições de uma geração de militância contestatória inglesa que culminara na fundação de organizações como a Anistia Internacional. Essa geração de juristas, assim como no caso francês, se preocupará com a temática dos Direitos Humanos em sua esfera internacional, sobretudo no que se refere aos processos de descolonização e guerra fria. Todavia, se diferenciam desses pelo modo mais audacioso como

construíram a sua ação política, ação essa conjugada pela tríade composta pelo direito, pela política e, sobretudo, pelo uso de recursos midiáticos (MADSEN, 2010).

Diante de tal cenário, as políticas de Estado do Reino Unido figurarão, ao mesmo tempo, como fator limite e catalisador dos processos de desenvolvimento das práticas de Direitos Humanos e de independência das colônias. Não podemos esquecer a centralidade de Londres na elaboração da ordem internacional pós-colonial, algo evidenciado pela manutenção de um sistema de educação de reputação liberal que, quando oferecida para estudantes estrangeiros, via de regra, oriundos das colônias, ajudou a difundir a doutrina britânica dos direitos civis e políticos, algo que em muito alimentou intelectualmente a difusão do sentimento anticolonial concomitante ao princípio da autodeterminação dos povos.

Não à toa, partirá de Londres o ânimo para a criação da *Commonwealth of Nations*, uma organização internacional composta, na sua maioria, por novos Estados que outrora foram colônias inglesas, algo que lhe permitirá liderar os processos de politização dos Direitos Humanos a partir de uma diplomacia de conveniência. Essas são as origens de uma diplomacia dos Direitos Humanos de matriz estatal que, dia após dia, vai sendo aprimorada pela conjugação discursiva de um idealismo cosmopolita de matriz liberal em concomitância com um pragmatismo internacional nada negligenciável. Uma diplomacia dos Direitos Humanos que, desde muito cedo, saberá se utilizar das estratégias de difusão de valores e a exportação de ideários e de modelos políticos, hoje, o que chamamos de *public transfer*.

Por fim, no que se refere aos países escandinavos, Madsen (2010) aponta que tanto do ponto de vista individual como regional, esses pequenos países serão complementares às grandes potências no que concerne à formulação de uma gramática dos Direitos Humanos, seja no plano europeu, seja no plano internacional. Esse será o traço de uma diplomacia que usará os Direitos Humanos como principal instrumento nos processos de negociação dos acordos do pós-guerra, instrumento este que também será utilizado como modelo de exportação dos próprios valores sociais e democráticos.

Aponta Madsen (2010) que se no plano interno, o ativismo escandinavo, de um modo geral, buscou instaurar o Estado providência, no plano externo, a abordagem se dera em termos de humanismo, idealismo e cooperação internacional, reforçando, a todo o momento, a tradição pela

neutralidade no entre guerras. Evidentemente que, para além das boas intenções internacionais, essa será a tônica de um cálculo realista no que se refere a segurança desse conjunto de países em um mundo bipolar.

Dadas as suas dimensões geográficas, os países escandinavos não figurarão como ameaça no cenário internacional, sendo categorizados, tão somente, como visionários de um “mundo melhor”, sendo-lhes permitida a busca pelo primado da norma pela via das políticas de persuasão. Não à toa, a partir da boa imagem escandinava no sistema ONU, sairão desses países os dois primeiros Secretários Gerais (Trygve Lie – norueguês e Dag Hammarskjöld – sueco).

Será justamente esse “bom mocismo” nas relações internacionais que alavancarão os países escandinavos como grandes promotores do direito internacional público dos Direitos Humanos. Se no primeiro momento, o grande mote será a busca da paz, no segundo, a cooperação para o desenvolvimento e as políticas ambientalistas darão o tom desse ativismo internacional de matriz estatal.

Mas como já fora dito, a integração europeia não se dera pela via política como propugnava o Conselho da Europa, mas, sim, pela via econômica a partir da criação das comunidades. Impossível compreender o regime de Direitos Humanos forjado nesse período sem contrapô-lo a um direito comunitário em formação na Europa.

Em alguma medida, a Europa dos Direitos Humanos não pode ser dissociada da ideia de Europa da União Europeia, até porque essa é a ideia de Europa que nos chega aos dias de hoje. Mora no processo de integração pela via econômica o avatar daquela Europa que outrora Churchill sonhara pela via política. Todavia, foi o sonho de matriz neofuncionalista de Monnet que prosperou como um modelo de integração exitosa, cujos frutos hoje não se limitam apenas a integração regional de um bloco econômico, mas, também, a projeção desse bloco na esfera internacional pela via de uma política externa com ambições claramente políticas.

Não seria demasiadamente inquisitório afirmar que a UE se interessou muito tardiamente pela temática dos Direitos Humanos, propriamente dita. É bem verdade que todos os países que se lançaram na aventura comunitária, a rigor, já estavam vinculados ao Conselho da Europa e, conseqüentemente, aos termos da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Todavia, não podemos esquecer que a ênfase do Tratado de Roma, tratado que formalmente dá início a

Comunidade Europeia em 1957, quanto às questões de ordem econômica, contrasta enormemente, quanto ao seu silêncio em relação aos direitos dos cidadãos europeus.

Por alguns anos, em que pese esse silêncio, as instituições comunitárias conviveram em harmonia com as instituições garantidoras do regime de Direitos Humanos Europeu, tais como os Tribunais Nacionais e a Corte Europeia de Direitos Humanos. Nessa primeira fase, foi muito comum que a Corte de Justiça Europeia, instituição judicial oriunda das comunidades, se declarasse incompetente para o julgamento de casos em que as regras internas e questões constitucionais dos Estados Membros fossem o objeto das contendas (LEUPRECHT, 1981).

Todavia, a partir de 1964, quando a Corte de Justiça Europeia passa a firmar a doutrina quanto a sua supremacia em relação às leis nacionais, fortalecendo, assim, a ode em prol de um Direito Comunitário, os conflitos em torno da gestão do regime de Direitos Humanos começam a surgir. Se por um lado os Estados membros dispunham de aparatos constitucionais que garantiam mais direitos aos cidadãos, por outro, a própria Corte Europeia de Direitos Humanos também já dispunha de uma tradição de julgados nessa área, razão pela qual o temor pela concorrência junto a outra corte de justiça.

Essa é a razão pela qual, de modo informal, a partir de 1973, as duas cortes passaram a ter reuniões conjuntas, a fim de dirimir choques de competência entre o direito comunitário e a Convenção Europeia de Direitos Humanos, algo que se não evitou os conflitos, ao menos, diminuiu a extensão desses. Ademais, a resistência das Cortes Constitucionais da Alemanha e da Itália quanto a abrir mão das suas competências constitucionais, lançou o debate público quanto à ausência de um documento formal oriundo da própria Comunidade Europeia em relação aos Direitos Fundamentais.

A Corte de Justiça da Comunidade Europeia tentou compor essa lacuna oriunda do tratado de Roma a partir de uma tradição jurisprudencial que vinculava o direito comunitário a tradição jurídica dos Estados Membros, bem como, as declarações internacionais que esses aderiram, a qual estava inclusa a Convenção Europeia de Direitos Humanos. Essa vinculação da Europa Comunitária aos Direitos Humanos, em alguma medida, explica o porquê da Espanha, Portugal e Grécia não adentrarem à comunidade enquanto viviam sob o julgo das ditaduras (Petiteville, 2006).

Muito embora seja no Ato Único<sup>67</sup> que os Direitos Humanos finalmente passam a compor a redação dos tratados comunitários, é justamente a partir do Tratado de Maastricht<sup>68</sup> (1992) que toda comunidade passa formalmente a se vincular à Convenção Europeia de Direitos Humanos. Ademais, é nesse momento que os Direitos Humanos são colocados como objetivo central da PESC<sup>69</sup> e da cooperação europeia para o desenvolvimento. Algo que será aprofundado pelos tratados de Amsterdã (1997) e de Nice (2001), tratados esses que revisaram e ampliaram o escopo das convenções acordadas no Tratado de Maastricht.

Ao tomar como referência histórica a publicação da Convenção Europeia de Direitos Humanos, Madsen (2010) advoga a tese do interesse tardio em se formular uma Carta direcionada especificamente a questão dos Direitos Humanos na União Europeia. Aos olhos desse autor, se a Convenção Europeia de 1949 é um documento bastante avançado para a sua época, a proposta de uma Carta Europeia de Direitos Fundamentais (CEDF), por sua vez, é uma construção da UE dos anos 2000 que nasce em uma atmosfera política e jurídica cujos trâmites e costumes já estão muito bem estabelecidos. Nesse sentido, essa proposta de carta da UE, para além do seu caráter tardio, não guarda novidades substanciais para o enriquecimento da temática. Ela seria, tão

---

<sup>67</sup> O Ato Único Europeu foi um tratado assinado em 1986 que alterou pela primeira vez o Tratado de Roma que instituí a Comunidade Econômica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia de Energia Atômica (Euratom) em 1957. Nele se estabeleceu junto aos Estados Membros um calendário, bem como, as estratégias para a adoção de um Mercado Comum Europeu em que se relativizaria as fronteiras com o fito de oportunizar a circulação de pessoas e mercadorias.

<sup>68</sup> O Tratado de Maastricht (1992), também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE) foi um grande marco no processo de unificação europeia, uma feita que estabelece a junção do projeto de integração econômica (um processo que já andava bem adiantado entre diversos países europeus) a um projeto de integração também na esfera política. Dentre os resultados mais evidentes, a substituição da denominação Comunidade Europeia pelo termo atual União Europeia. Nele se estabelece a chamada estrutura de três pilares da política comunitária Europeia, que nada mais são que as áreas temáticas de atuação e as respectivas divisões de competências institucionais entre o Conselho, o Parlamento e a Comissão.

<sup>69</sup> A Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia (PESC) foi um dos pilares institucionais estabelecidos pelo Tratado de Maastricht, vigeu até 2009 quando foi abolido pelo tratado de Lisboa. Sua importância está diretamente atrelada às relações internacionais da UE, influenciando sua ação externa dentro e fora do continente. Dentre os seus objetivos, figuravam: a salvaguarda dos valores comuns e os interesses básicos da UE, o reforço da segurança da UE e de seus membros, a manutenção da paz e do reforço da segurança internacional e o desenvolvimento e consolidação de democracia e do Estado de Direito, bem como o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

somente, um documento síntese do regime de Direitos Humanos em vigor na Europa a partir do pós-guerra fria.

Essa crítica formulada por Madsen (2010) quanto ao interesse tardio da UE, em que pese o relativo rigor no julgamento, é um verdadeiro convite para a observação acurada dos bastidores em torno da formulação deste documento. Essas observações são capazes de nos oferecer alguns indicativos relevantes para a compreensão da evolução e da importância desse tema para essa parcela da Europa representada pela União Europeia.

A primeira dessas observações fica por conta da influência sofrida pela Carta Europeia de Direitos Fundamentais em relação à tradição europeia já balizada na seara dos Direitos Humanos. Aos olhos de Madsen (2010), em uma perspectiva de longo termo, a tradição europeia construída pelo exercício da Corte Europeia de Direitos Humanos de 1949 e as suas respectivas jurisprudências influenciou enormemente os temas negociados no processo de formulação, bem como, a própria estrutura dessa nova Carta da UE.

Ademais, a própria conjuntura política vivenciada à época da construção do documento é um indicativo das principais preocupações e temáticas as quais a Carta buscou responder. Nesse sentido, se do ponto de vista midiático esse projeto de carta é influenciado pelas comemorações do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal de 1948, em termos reais, o projeto decorre das profundas transformações geopolíticas provocadas pela queda do bloco soviético e a paulatina reaproximação desses Estados à UE. Além do mais, questões como o conflito do Kosovo, o caso Haider<sup>70</sup> na Áustria e a comoção mundial provocada pelo onze de setembro reposicionaram os debates em torno dos Direitos Humanos, tanto no plano interno à União, como no plano externo. Essas foram demandas que reivindicaram desse ator político que almeja a

---

<sup>70</sup> O referido caso ocorreu em 2000 quando da entrada do Partido da Liberdade (FPÖ) na coalizão governamental. O referido partido é liderado pelo político de extrema direita Jörg Haider que para além de ser um dos maiores detratores da UE na Áustria, é conhecido, também, pelos comentários contrários às minorias raciais, algo que sugere vinculações neonazistas. Esse caso criou um constrangimento para UE que, logo à princípio optou por impor sanções a esse país uma feita que o discurso do referido político na condição de governo contrariava enormemente os princípios fundamentais da UE. Após determinado período, após constatar que tais sanções estavam criando um sentimento antieuropeu nesse país, Bruxelas mudou de estratégia para contornar o mal estar.

condição de potência, tanto posicionamentos públicos de matriz discursiva como ações de ordem prática.

A segunda observação, por sua vez, fica por conta da novidade que a Comissão da UE desejou imprimir aos processos de construção da referida Carta, sobretudo no que concerne a participação de atores não governamentais tais como ONGs, sindicatos, dentre outros. Aos olhos de Madsen (2010) muito embora nesse processo a UE buscasse utilizar metodologias mais transparentes e democráticas em relação à formulação de outros documentos, ao final, as práticas rotineiras já estatuídas nos costumes das negociações da UE deram o tom dos diálogos e da redação do tratado posteriormente. Nesse sentido, a formulação da Carta, mesmo com toda a sua carga midiática em função das mudanças de hábitos nos processos decisórios da UE, não resistiu aos velhos costumes já consolidados no seio dessa instituição, qual seja, a divisão do trabalho entre os técnicos e *experts* afiançados e consolidados no mercado.

Essas observações sobre a Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia lança o debate acerca da conveniência desse documento em um momento em que se discute a singularidade desse ator na construção do seu status de potência. Uma potência que quer se estabelecer pela norma, pela civilidade e pela ética em detrimento da força (LAÏDI, 2005, 2010; SMITH, 2003) precisa comungar de um regime ético portador de coerência, tanto no âmbito doméstico como no âmbito externo.

O Tratado de Lisboa (2009) conferiu efeito jurídico vinculativo aos preceitos estatuídos na Carta Europeia de Direitos Fundamentais, razão pela qual, ao que pese a Carta não figurar no rol dos tratados da UE, goza dos mesmos poderes vinculativos conferidos a estes. Ademais, no ato de perfectibilizar o regime de Direitos Humanos da UE, o Tratado de Lisboa aderiu a Carta Europeia de Direitos Humanos, ato pelo qual, formalmente, vinculou os atos da UE ao controle jurisdicional do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de Estrasburgo.

Todavia, esse sistema de Direitos Humanos da União Europeia não é isento de críticas. Em que pese essa busca pela sua completude por parte desse ator, a crítica quanto a sua incompletude é contumaz. Smith (2003) utilizando-se do modelo de análise da cepa de Kathryn Sikkink (1998), julga ser esse um regime incompleto. Levando-se em conta que o modelo de Sikkink (1998) propugna que a completude das políticas de Direitos Humanos deve contemplar os requisitos de

disposição para submeter às práticas nacionais em matéria de Direitos Humanos a alguma revisão internacional e projeção internacional dos valores desses direitos na política externa, Smith (2003) considera que somente o segundo critério é totalmente cumprido pela União Europeia. Ainda que busque a construção de um regime de Direitos Humanos, observa Smith (2003) que a UE não é signatária de nenhum tratado internacional de Direitos Humanos, ao que pese boa parte dos seus Estados Membros serem. Nesse sentido, o seu comportamento em muito se assemelha aos EUA que, em que pese, reiteradamente, se negar a ratificar documentos internacionais em matéria de Direitos Humanos, ambos insistem na universalidade dos Direitos Humanos e, sobretudo, o seu papel mundial na promoção desses direitos.

Essa lacuna na completude da política de Direitos Humanos da União Europeia, sobretudo, no que concerne a condução da sua esfera doméstica evidencia o quanto a diplomacia de Direitos Humanos desse ator não se refere as suas experiências e práticas concretas, mas, sim, a vivência internacional dos seus Estados membros. Em alguma medida, eles utilizam-se da UE para os eventuais ganhos pragmáticos a partir da promoção dos Direitos Humanos na esfera internacional, todavia, esses princípios não são desenvolvidos na sua inteireza dentro do contexto da própria União. Esse aspecto, em alguma medida, denuncia o déficit de legitimidade do discurso desse ator, sobretudo, quando pressiona os países do terceiro mundo a ratificar tratados internacionais em matéria de Direitos Humanos, algo que, em última análise, tem dificuldades de colocar em prática na sua própria política.

#### 4.3 A EUROPA DA UNIÃO EUROPEIA E AS SUAS EXPRESSÕES DE POTÊNCIA NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA, A DEMANDA PELO DISCURSO DOS DIREITOS HUMANOS

Falar do exercício de uma política externa por parte da União Europeia nem sempre foi um consenso nos meios acadêmicos e, tão pouco, na opinião dos práticos da política internacional, haja vista que as suas expressões externas não estavam centradas no componente militar, algo tão valorado pelas correntes de matriz realista. Ademais, essa condição de desconfiança da sua ação externa em muito fora agravada pelo modo como esse ator demonstrou as suas limitações quando

diante dos conflitos ocorridos na sua vizinhança ao longo dos anos 1990 (PETITEVILLE, 2006; KOECHLIN, 2009; SMITH, 2003).

Todavia, em que pese o modo como a União Europeia exerce essa sua política externa, os anos subsequentes a colocaram no *panteon* dos atores relevantes das relações internacionais. No exercício das relações internacionais, esse ator bem soube utilizar-se do rol de instrumentos que são comuns à política externa<sup>71</sup>, tais como: a cooperação, a solução pacífica de controvérsias, o uso do Direito Internacional Público, bem como, a diplomacia.

Se levarmos em conta a análise se Christopher Hill (1993), por certo, seríamos instados a considerar que o uso do termo “política externa” seria uma mera ampliação semântica do real significado dessa expressão, algo que se faz em favor da compreensão das ações externas que legitimariam a ideia de uma Europa unida. Ampliação, sobretudo, porque segundo Hill (1993), nesse fazer político há uma verdadeira apropriação de um campo de atuação historicamente limitado aos Estados nacionais e às suas soberanias, soando, por vezes, ainda impróprio o uso do termo quando relacionada à ação externa de Organizações Supranacionais.

Ainda pensando nas ampliações semânticas acerca da existência de sua ação externa pela via diplomática, a UE nos convida a refletir sobre as maneiras de expressão do seu poder no cenário mundial contemporâneo. Não deve ser negligenciado o modo como essa instituição *sui generis* exerce alguma potencialidade mundial, sendo capaz de se impor pela economia, pela norma, bem como, pela força militar, ainda que limitada a vontade governamental dos seus Estados membros.

Nesse sentido, uma verdadeira linhagem de correntes de análises tenta dar conta da dimensão discursiva da União Europeia no que concerne ao modo como esse ator exerce a sua potência, algo expresso em adjetivações sugestivas, tais como: potência civil (DUCHENE, 1993), potência normativa (MANNERS, 2002, 2008; LAÏDI, 2008, 2010), *soft power* (NYE, 2004), potência tranquila (TODOROV, 2003), *ethical power* (AGGESTAM, 2008) etc. Essas noções têm em comum o fato de que a UE se transformou em instituição relevante na conduta da política

---

<sup>71</sup> Para maior aprofundamento da noção de política externa, vide: HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy**. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

mundial, produzindo a ideia de uma governança que não responde à força como primeiro elemento da sua rotina internacional, mas, sim, à norma e aos valores.

Todavia, como bem salienta Aggestam (2008) essas não seriam noções idênticas entre si, cada uma delas guarda um momento da exposição europeia para o mundo das relações internacionais. Para essa autora, há uma nítida distinção temporal entre as noções de potência civil, potência normativa e potência ética. Enquanto a potência civil estaria intimamente relacionada com o comportamento europeu ao longo dos constrangimentos da guerra fria e o modo como exerceu sua força, a noção de potência normativa, por sua vez, estaria relacionada com o comportamento idealista e construtivista da comunidade europeia em face da conjuntura política dos primeiros anos do pós-guerra fria, sobretudo, pela aposta no multilateralismo. Finalmente, a noção de potência ética estaria vinculada ao crescimento da estratégia europeia de influenciar o mundo no qual, para além do poder civil e militar, se mesclam o poder social e material.

Aggestam (2008) defende a ideia de que se deve ultrapassar os conceitos de potência civil e normativa, uma feita que essas seriam noções limitadas no seu poder de compreensão do atual estado da arte do exercício da potência europeia. Nesses termos, a potência ética, ao contrário das outras noções, problematiza a UE para além dos seus aspectos institucionais, chegando a atingir a sua espinha dorsal comportamental, sobretudo, por que contempla a pergunta: “o que/como faz (e deve fazer) a União Europeia para influenciar positivamente o sistema global?”.

Nesse sentido, salienta a autora, a distinção entre instrumentos civis e militares, outrora tão caros aos conceitos de potência civil e normativa, não capturam a evolução da União Europeia no que concerne a sua Política de Segurança e Defesa (PESD), uma política própria dos anos 2000, uma feita que partem da premissa do declínio da utilidade militar. Aos olhos da autora, a noção de potência ética não discute necessariamente se a Europa deve ser militar ou civil, mas, tão somente, os dilemas que envolvem a escolha de instrumentos militares ou civis, algo que a caracteriza como um ator reflexivo nas suas escolhas e decisões.

Essa é a razão pela qual, a noção de potência ética está mais interessada em pensar a Europa no cenário globalizado para além das suas fronteiras e as suas respectivas responsabilidades frente ao mundo em termos de Direitos Humanos, Humanitarismos, economia internacional, justiça criminal internacional, questões ambientais, etc. Em outras palavras, essa noção sugere estar mais

preocupada com a condição da União Europeia como ator do sistema internacional e, consequentemente, o modo como maneja a sua política externa.

Fazendo o contraponto em relação à noção de potência ética, Manners (2008) reitera o seu posicionamento quanto a ideia de potência normativa. Aos olhos desse autor, a questão não se circunscreve ao caráter ético do exercício da potência, mas, sobretudo, que princípios éticos são normativamente exercidos pela União Europeia e os seus respectivos impactos na política mundial no gozo da sua condição de ator internacional. Aos olhos desse autor, é justamente através da sua veia normativa que a UE se coloca como baluarte de proteção e salvaguarda de nove princípios éticos propugnados pelo Tratado da União Europeia (TEU), quais sejam: paz sustentável, liberdade, democracia, direitos humanos, legalidade, igualdade, solidariedade social, desenvolvimento sustentável e boa governança.

Laïdi (2008, 2010), por sua vez, não parece se preocupar em pensar o poder normativo da União Europeia em termos de valores éticos, mas, tão somente, no seu poder geopolítico de impor, propor e fortalecer regulações. Nesses termos, para esse autor, a promoção normativa de tais valores não deveria ser explicada a partir de um olhar idealista, mas, sim, por ser esse “o produto de preferências sociais ancoradas em uma história particular e em vivências sociais”, ou seja, o poder regulador de suas narrativas.

Em resumo, todas essas noções, na verdade, compartilham da necessidade de buscarem justificar a ação política de um ator preocupado em manter e produzir uma ideia de si, para si (a partir da política doméstica) e para os outros (por via de uma agenda externa), algo que o faz através de normas e valores internacionais tidos como padrões pelo Direito Internacional Público contemporâneo. Isso nos remonta à trajetória histórica desse ator no que se refere a sua aposta nos aparatos do multilateralismo e a sua tradição cooperante, dentro e fora do espaço comunitário.

A busca por uma ação externa por parte da UE remonta desde os seus primórdios quando da Comunidade Europeia de Defesa (CED)<sup>72</sup> e do plano Fouchet<sup>73</sup>, duas experiências que, embora

---

<sup>72</sup> A CED (Comunidade Europeia de Defesa) (1950-1954) foi uma iniciativa francesa para barrar o rearmamento alemão no pós-guerra.

fracassadas nas suas operacionalidades, se constituíram em primeiros passos desse esforço coletivo de se construir um consenso em matéria de política externa (PETITEVILLE, 2006). Nesse momento, a experiência comunitária era por demais recente para arcar com uma aposta audaciosa dessa envergadura em um domínio até então restrito às soberanias.

A partir da década de 1970, ainda sob o cenário da guerra fria, a União Europeia inicia de modo informal uma prática intergovernamental de cooperação política no plano da política externa. Nesse sentido, a Cooperação Política Europeia (CPE) se constituiu em um verdadeiro espaço de diálogo entre as diplomacias europeias, forjando, assim, alguns hábitos em torno de um concerto diplomático entre os Estados, a harmonização de posições nacionais sobre questões internacionais e as primeiras ações comuns. Todavia, essa cooperação, ao contrário de outros enclaves da vida comunitária, a exemplo da cooperação monetária, sofreu limitações ao longo dos seus 20 anos de existência, restando um aparato extremamente isolado das instituições comunitárias, limitada aos Ministérios de Relações Exteriores e ao Conselho Europeu (PETITEVILLE, 2006). A integração pela via política, desde os seus primórdios, de fato, não fora o grande tônus da construção comunitária. Assim, isolamento e informalidade serão as características que engendrarão desde a sua gênese a rede de aparelhos diplomáticos em torno de temas comuns e transversais, algo que mais tarde será formalizado pelo Ato Único (1986) e pelo Tratado de Maastricht (1992).

No pós-guerra fria, os processos de fortalecimento institucional da União Europeia não se limitarão ao plano doméstico, razão pela qual esse ator buscará, também, alguma ação política com o fito de firmar uma imagem pública internacional dotada de alguma credibilidade em matéria de política externa. Em um mundo não mais tencionado pelos reclames da bipolaridade, nada mais oportuno para as antigas potências que a busca pela redefinição dos seus espaços no cenário internacional recém-inaugurado.

É justamente a partir do Tratado de Maastricht (1992) que a política externa europeia sofrerá ajustes institucionais ganhando assim o status de uma diplomacia unificada, uma vez que ela avança do “domínio reservado” das soberanias para uma visão comum em matéria de política

---

<sup>73</sup> O Plano Fouchet (1961 e 1962) foi uma proposta do General De Gaulle propondo uma cooperação em matéria de política externa. Essa proposta foi recusada pelos países de menor amplitude geográfica, sobretudo pelo medo de um retorno a política de concerto europeu (a Bélgica e os Países Baixos).

externa. As disposições de Maastricht quanto a uma política externa e de segurança (a Política Externa de Segurança Comum- PESC), algo que ficara sob a responsabilidade do Conselho da UE, previa a construção de estratégias comuns de alcance continental a partir de diretrizes normativas a serem seguidas pelos Estados signatários.

Não à toa que figurarão como objetivos de Maastricht a manutenção da paz e da segurança internacional, a promoção da cooperação internacional, o desenvolvimento, a democracia, bem como, os Direitos Humanos. São justamente nesses objetivos que residem os aparatos jus-filosóficos para uma prática diplomática diferenciada, uma prática que se impõe por um exercício coletivo, meritório, cujo “abandono” da força em favor da “boa governança” e da “boa norma” fortalecerá a prática de um direito internacional unguído pelas benesses do multilateralismo.

Nota-se que, embora em Maastricht a União Europeia tenha instaurado uma verdadeira transformação na maneira de se conceber a ação externa, algo que o fez a partir do aprimoramento das agendas de cooperação, não conseguiu forjar uma diplomacia completamente integrada à vida comunitária. Ainda que a cooperação tenha ganhado o status de braço institucionalizado desse modo de fazer a política externa, a PESC restou um braço ainda à parte da estratégia comum, tal como nos tempos da Comunidade Política Europeia (PETITEVILLE, 2006).

Será, justamente, a partir do Tratado de Amsterdã (1997) que novas ferramentas serão inseridas na PESC, tornando-a, assim, um instrumento da vida comunitária, para além, de uma tática intergovernamental. Dentre essas ferramentas, Koechlin (2009) aponta:

- a) As estratégias comuns, uma ferramenta normativa que lança para o Conselho a obrigação de definir por consenso quais seriam os interesses comuns dos Estados membros, a fim de que os mesmos sejam guiados por uma estratégia comum fornecida pela União Europeia. Essa estratégia se constituirá, assim, em um norte comum a todos, capaz de unificar os discursos e as ações em termos de política externa;
- b) A chancelaria da PESC, um cargo criado com poderes direcionados para a articulação da política externa da União. Assim, a política externa da UE passa a ser regida pelo triunvirato composto pelos seguintes atores: Ministro das Relações Externas do país que

preside a União Europeia, o alto comissariado responsável pela política estrangeira e o “Senhor PESC”;

- c) A abstenção construtiva, ferramenta que permite ao Conselho colocar em prática uma decisão, ainda que alguns dos Estados tenham se absterido. Essa ferramenta permite que a abstenção não seja tomada como um impasse, mas, sim, como uma oportunidade de reflexão para concordância posterior.

Todavia, a PESC não fora capaz de evitar a impotência europeia face aos conflitos de sua própria periferia. Para tal, era necessária uma parcela de força, um braço militar que prolongasse e legitimasse a PESC, dando a ela alguma efetividade para além do discurso. Não à toa, o compromisso franco-britânico de Saint Malo em 1998 de mobilizar uma Força de Reação Rápida (FRR) de soldados e meios civis para gerir crises e ajudar na reconstrução de Estados colapsados dá o pontapé inicial para formulação da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Um pouco mais à frente, essa será uma política referendada pelos tratados subsequentes, tais como o Tratado de Nice (2001) e o Tratado de Lisboa (2009). Essa política de cooperação militar tem como traço curioso a junção da força com as tecnologias sociais de manutenção da paz e reconstrução de Estados, um argumento que a torna palatável e coerente com o discurso normativo dos Direitos Humanos.

Para além de uma política externa formal, tal como a PESC e a PESD, outras ferramentas compõem a política externa comunitária. Essa é uma das fortes características de uma ação internacional que não se limita a quadros institucionais determinados e é marcada por uma pluralidade de atores (SMOUTS, 2006). Não à toa, a ação internacional da União Europeia, para além da política externa e de segurança (PESC), compreende a institucionalização de outros dois domínios, quais sejam: a política comercial e as políticas de cooperação com os Estados e regiões.

É justamente nessa segunda esfera de institucionalização da sua ação internacional, a chamada diplomacia cooperante, que a UE realiza um fazer diplomático que complementa e se imbrica com a própria PESC, cobrindo, assim, as suas lacunas e ausências (PETITEVILLE, 2006). Essa diplomacia cooperante abrange os acordos de cooperação, as parcerias institucionais, as ajudas para o desenvolvimento, a diplomacia dos Direitos Humanos, enfim, uma extensa agenda de

práticas institucionais. Vigem no discurso institucional que tais práticas devem ser pautadas no diálogo, nas pressões diplomáticas e na exportação de valores, comportamentos e normas para os outros atores da sociedade internacional, algo que bem sabe fazer quando diante dos mais suscetíveis às suas condicionalidades.

É com esse braço da ação externa que a UE busca fortalecer a sua imagem pública de potência civil, uma vez que nela está contido um fazer externo que mescla o rol dos interesses comunitários à vontade de influir para além das suas fronteiras nos principais temas da contemporaneidade. Assim, essa diplomacia cooperante está muito bem conectada com as preocupações da “boa governança”, preocupações, essas, que se colocam nas temáticas do desenvolvimento, nos processos de fortalecimento das democracias, na ação humanitária em espaços colapsados, nas questões ambientais, na solução pacífica dos conflitos e, sobretudo, na defesa dos Direitos Humanos. Nesse sentido, essa diplomacia cooperante tem um espectro mundial a partir de uma imbricada teia de relações com as suas periferias, as grandes potências, as Organizações Internacionais e, sobretudo, a ação prática dos atores não governamentais, principalmente, as ONGS e as empresas transnacionais.

Nesse cenário, a promoção dos Direitos Humanos pela União Europeia tem lugar relevante no seu discurso relativo à diplomacia cooperante para o desenvolvimento. É essa bandeira que torna a sua presença importante no rol dos múltiplos atores da cena internacional contemporânea. Todavia, a matriz econômica dessa Europa comunitária que se transforma em organização protetora dos Direitos Humanos, para além dos seus méritos, nos convida a uma série de questionamentos no que concerne às suas imparcialidades e influências. A União Europeia dos Direitos Humanos, para além dos discursos institucionais emanados, sugere um mosaico gramatical cuja geometria é variável, como bem nos alerta Petiteville (2006).

#### 4.4 A UNIÃO EUROPEIA E A SUA DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS, UMA GRAMÁTICA DE OPORTUNIDADES E INTERESSES

Muito embora no plano interno a ação da União Europeia em matéria de Direitos Humanos ainda esteja em fase de formação e aperfeiçoamento, o mesmo não se pode falar em relação à ação externa desse ator nesse mesmo domínio. Há muito, a agenda de Direitos Humanos já compõe a política externa da União Europeia, perfectibilizando, assim, uma verdadeira diplomacia temática cujos objetivos respondem a distintos interesses europeus.

Informa-nos Smith (2003) que, muito embora o termo Direitos Humanos não seja encontrado nos documentos fundadores da Cooperação Política Europeia (CPE), essa temática desde muito cedo já ocupava as pautas do diálogo e das declarações diplomáticas. Em plena guerra fria, os primeiros encontros da CPE negociaram questões atinentes ao Oriente Médio e a Cooperação para Segurança Europeia (CSCE), algo que mais tarde, mais precisamente em 1975, terminou por resultar no Ato Final de Helsínki, um acordo em que 33 países europeus, Canadá e Estados Unidos firmaram consenso sobre uma série de temas ligados a segurança coletiva da Europa, dentre os quais os Direitos Humanos tiveram destaque. É em Helsínki que a cisma Leste – Oeste, as questões de Direitos Humanos, liberdades fundamentais e, sobretudo, a separação de famílias pela guerra fria será tratada em termos de negociação internacional.

Após Helsínki, as diferenças diplomáticas entre Estados Unidos e a Comunidade Europeia tornam-se mais evidentes. Enquanto o primeiro se utiliza do espaço da Cooperação Política Europeia para acusar a União Soviética de violação de Direitos Humanos, algo muito presente na gestão Carter, a segunda, por sua vez, fez uso de uma série de instrumentos declaratórios em defesa dos Direitos Humanos com o fito de exercer uma diplomacia de persuasão e não de embate.

Não à toa, no âmbito da agenda da CPE, a Comunidade Europeia emitiu algumas declarações de apoio, tais como, os direitos dos Palestinos, o repúdio ao apartheid Sul Africano e de afirmação dos Direitos Humanos nos processos de pacificação da América Central. Nesse período, o mais enfático e efetivo posicionamento da Comunidade em matéria de Direitos Humanos ficou por

conta da emissão em 1977 de um Código de Conduta de não discriminação racial para Empresas Europeias que atuavam na África do Sul durante o regime de apartheid.

A década de 1970, de um modo geral, foi muito prodiga em relação à diplomacia dos Direitos Humanos por parte dos Estados. Já em 1973, o Congresso americano incluiu na sua legislação de políticas de ajuda a países a condição de respeito aos Direitos Humanos. Nesse mesmo sentido, tanto os países escandinavos como a Alemanha Ocidental incluíram esses elementos nas suas políticas externas.

Todavia, o mesmo não se pode falar da Comunidade Europeia. Histórica foi a sua relutância ao longo da década de 1970 em incorporar na sua agenda externa algum tipo de constrangimento nas suas relações de mercado junto a outros países, mesmo que evidentes na trajetória de lesão dos Direitos Humanos do Estado parceiro. Nesse sentido, no âmbito da Comunidade Europeia, o Parlamento Europeu, por diversas vezes, foi voto vencido quando diante dessa demanda junto a Comissão Europeia.

Desse modo, a Comunidade e os Estados Membros preferiram manter relações comerciais junto aos países da Europa do Leste a condicioná-las de modo peremptório. Ademais, a ajuda ao desenvolvimento que passava a integrar a relação da Europa junto aos países do terceiro mundo, algo muito próximo de certo resquício do colonialismo, guardava inicialmente o discurso da não politização da ajuda e, portanto, o não condicionamento da mesma (SMITH, 2003). É por essa razão que as duas primeiras Convenções de Lomé assinadas em 1975 e 1980, respectivamente, não incluíram quaisquer cláusulas de condicionalidade política, algo que evidencia o poder de persuasão e barganha econômica exercida pelos países da África, Caribe e Pacífico (ACP) nesses processos de negociação, em que pesem as atrocidades cometidas por Idi Amin em meados da década de 1970 em Uganda. Também pesou, é evidente, a necessidade de manutenção da influência europeia no continente ex-colônia em um momento histórico estratégico: guerra fria e descolonização avançada.

A mudança epistemológica ocorre em meados da década de 1980, sobretudo, por conta do protagonismo do Parlamento Europeu. Esta que é a única das instituições comunitárias cujo acesso se dá pela via do sufrágio universal, bem soube se legitimar a partir da bandeira dos Direitos Humanos. Já em 1983, o Parlamento passa a editar anualmente um *reporter* analisando a

conjuntura dessa matéria na ação interna e externa da União Europeia. Mais à frente, quando fortalecido pelo Ato Único Europeu, o Parlamento começa a pressionar pela adoção de uma política externa calçada nos Direitos Humanos através de reiterados vetos a protocolos financeiros entre a União Europeia e outros países violadores de Direitos Humanos, tais como a Turquia (1987) e Israel (1988).

Nesse período em que a guerra fria já dava nítidos sinais de término, o Parlamento atuou como o grande defensor das condicionalidades políticas nas ajudas comunitárias para o desenvolvimento junto a Comissão da União Europeia, um verdadeiro exercício de constrangimentos e embates políticos desse braço da UE que, paulatinamente, vai ampliando o escopo da sua autonomia no processo de amadurecimento institucional. Essas ações, de pouco a pouco, foram surtindo efeitos, de modos que, já em 1986, o Conselho de Ministros declarou a adesão da Comunidade à observância universal dos Direitos Humanos, bem como, a desconsideração das soberanias quando diante de graves violações a Direitos Humanos.

Todavia, declarações dessa natureza não devem causar enganos. Elas são meramente declaratórias, não informando, entretanto, como a UE, de fato, perseguiria esses objetivos. Ainda restava, à época, agregar nos seus procedimentos e, sobretudo, nos seus tratados, o modo como expressar esse animus. Não é de se estranhar que nesse período, apenas dois eventos contaram com um posicionamento enérgico por parte da Comunidade Europeia em questões relacionadas à violação de Direitos Humanos. Ambos, diga de passagem, intimamente vinculados a pressões oriundas da opinião pública. O primeiro estava relacionado com a limitação da importação e investimentos em atividades de extração de minérios tais como ouro e diamantes no Sul da África, mais precisamente, entre 1985 e 1986, quando a região foi considerada em estado de emergência. O segundo, por sua vez, foi o embargo ao comércio de armas e outras sanções comerciais com a China por conta do Massacre da Praça da Paz Celestial ocorrido em 1989.

Foi justamente com o fim da guerra fria acompanhada da vontade da Europa Ocidental em estreitar relações junto ao Centro e ao Leste Europeu, uma feita que já não mais havia a ameaça soviética, que fará emergir um verdadeiro momento de epifania na ação externa da União Europeia em matéria de Direitos Humanos. A agenda de Direitos Humanos, a partir de então, ganha um peso relevante nos processos de reformas dos referidos países rumo a sua readequação ao sistema de democracia liberal.

Nesse sentido, não é exagero afirmar que as políticas destinadas ao Centro e ao Leste Europeu se constituirão precedentes importantes para a formulação de uma agenda externa da Europa para os países do terceiro mundo. Esse é o momento em que as agendas de condicionalidades políticas em matéria de Direitos Humanos passam a compor declaradamente as ajudas para o desenvolvimento oriundas da União Europeia, bem como, dos seus Estados Membros.

Ademais, para além do Centro e do Leste Europeu, o fim da guerra fria traz para a Comunidade Europeia, também, os ecos de uma nova governança em que democracia e Direitos Humanos passam a ocupar a condição de grandes temas globais a serem defendidos pelas expertises das Organizações Internacionais. Nesse cenário, dentre as tantas organizações internacionais que emitem posicionamentos públicos quanto as melhores estratégias para o desiderato da boa governança, figura o Banco Mundial como grande fiador de novos modelos institucionais para um novo Estado sujeito aos novos marcos regulatórios do capitalismo (SANTOS e KRAYCHETE, 2010).

Essa busca pela inclusão de condicionalidades no diálogo estabelecido junto aos países em desenvolvimento reflete, para além dos interesses particulares da UE, o empenho por difundir as ideias fruto desses consensos internacionais, algo que o faz a partir de diversos instrumentos de convencimento e persuasão (SMITH, 2003). Não à toa, fruto de consensos que se forjam no seio das Organizações Internacionais, o Tratado de Maastricht implanta os Direitos Humanos como pilar relevante da política externa da União Europeia (sobretudo nas suas agendas de cooperação para o desenvolvimento).

Esse contexto é um convite para pensarmos por que a União Europeia coloca os Direitos Humanos como pilar da sua política externa, sobretudo quando destinada a países do terceiro mundo. Essa talvez seja a deixa para pensarmos os limites de um fazer diplomático que embora pautado no discurso do valor do humano na ordem internacional, também é capaz de conter um sem fim de interesses que movimentam esse bloco econômico.

Para tal pergunta, Smith (2003) lança três hipóteses com as quais dialoga ora com autores das relações internacionais ora com o próprio discurso da União. Vejamos:

- a. A primeira, seria um diálogo com David Chandler para quem tal posicionamento da União Europeia calcado nessa postura moral em relação a defesa dos Direitos Humanos

na seara externa é um veículo capaz de oportunizar a legitimidade doméstica. Diante desse argumento, a autora pondera que por conta da incompletude e inconsistência do regime de Direitos Humanos no plano interno, esse argumento, se correto, nesse mesmo plano doméstico, torna a UE vulnerável da sua própria retórica;

- b. A segunda hipótese, muito presente nos informes de Direitos Humanos editados pela UE, ao longo dos anos 2000, justifica o uso dos Direitos Humanos como pilar externo por conta de questões de segurança regional. Esse argumento parte do princípio de que os Estados que promovem a democracia e os Direitos Humanos, para além de prevenir conflitos, criam no seu entorno um rol de vizinhos não hostis. Todavia, pondera Smith (2003) que muito embora esse argumento bem se aplique aos investimentos da Europa Ocidental junto ao Centro e ao Leste Europeu, não se pode esquecer que interesses na área da segurança, via de regra, costumam mitigar a condição dos Direitos Humanos.
- c. Por fim, a terceira hipótese levantada por Smith (2003) concerne à ideia de fortalecimento da identidade europeia no plano externo. Esse seria um argumento de que a promoção dos Direitos Humanos é a própria expressão de uma identidade europeia historicamente comprometida por exportar valores para o mundo. Em fazendo a difusão de tais direitos a partir da União Europeia, a tradição que outrora estava circunscrita à política externa dos Estados Europeus, passa a ganhar um novo fôlego, algo que aperfeiçoa e fortalece o discurso da identidade comum europeia.

Todavia, esqueceu-se a autora de enumerar as tantas outras possibilidades de interesses que motivam a UE a utilizar-se das bandeiras de Direitos Humanos. As múltiplas possibilidades de ganhos comerciais, a politização dos direitos humanos ao bel prazer das conjunturas geopolíticas, o uso das condicionalidades como retórica de poder, enfim, modos pragmáticos de estabelecer a sua condição de potência.

Essas outras possibilidades de interesses parecem retroalimentar negativamente a noção de identidade europeia. Ao estabelecer os Direitos Humanos como pilar da política externa para países do terceiro mundo, para além do mérito, esse ator parece também sugerir a necessidade de manutenção do antigo *status quo* da exportação retórica de valores na qual o norte emana para o

sul os seus modelos ideais a serem seguidos, ainda que descontextualizados em relação à realidade local.

No plano do simbólico, esse movimento de transnacionalização vertical de valores abre margens para processos de ingerência nem sempre tão explícitos, mas, certamente, condicionantes. Não restam dúvidas quanto aos méritos computados à promoção de Direitos Humanos realizada pela União Europeia, todavia, resta uma questão: qual a justa medida para a promoção e imposição de modelos?

#### 4.5 A DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA, UM MODO DE EXPRESSÃO DOTADO DE PECULIARIDADES

De um modo geral, a UE acompanha a mesma racionalidade presente no campo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, seguindo, assim, as Convenções Internacionais e os dispositivos regionais que norteiam essa arena. Olhando por esse ângulo, o regime de Direitos Humanos propugnado por esse ator age de modo subsidiário e complementar ao regime estatuído pelo Sistema ONU.

Embora no plano do discurso pregue a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos Direitos Humanos, o certo é que nas suas práticas, há certa prevalência dos direitos civis e políticos (Smith, 2003). Essa característica, de algum modo, segue a tradição de Direitos Humanos na Europa. Não podemos nos olvidar que essa já era uma tendência da Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950.

A predileção por essa modalidade de Direitos no plano da política externa implica na setorização e priorização dos instrumentos de proteção patrocinados por essa agência. Não por outra razão, observa Smith (2003) que o uso de medidas negativas por parte desse ator tem sido mais aplicado aos casos de violação de princípios democráticos em detrimento aos casos de lesões aos Direitos Humanos, propriamente ditos. Essa é uma tendência também presente na condução das agendas do desenvolvimento, algo que sugere o comprometimento histórico desse ator em construir uma verdadeira plataforma de promoção dos direitos civis e políticos.

Tomando-se por base os informes de Direitos Humanos publicados por esse ator ao longo dos anos 2000, nota-se o tratamento contínuo de alguns tópicos específicos da agenda de direitos civis e políticos. Não por outra razão, a presença reiterada de alguns temas, tais como: a) luta pela abolição da pena de morte, da tortura e de outros tratamentos desumanos e cruéis; b) Cláusulas de condicionalidade para os Direitos Humanos; c) Observação e assistência aos processos eleitorais; d) Manutenção de um Programa de promoção à Democracia e aos Direitos Humanos.

Isso não significa, todavia, que os Direitos Sociais são completamente esquecidos pela ação externa da UE. No plano do Sistema Geral de Preferências (GSP), o respeito às questões trabalhistas e ao trabalho infantil é apontado como condição para a manutenção ou não de Estados na lista de parceiros preferenciais. É bem verdade que nessa seara, a UE acompanha a agenda internacional, não trazendo novidades substanciais e tão pouco, grandes rigores no exercício prático das condicionalidades previstas, até porque, trata-se de um espaço no qual vigoram interesses econômicos muito fortes.

Por outro lado, não podemos olvidar o fato de que a União Europeia, desde 2000, declara publicamente estar engajada na promoção dos Objetivos do Milênio (ODM), algo que também inclui os seus Estados membros. Ainda que essa seja uma agenda do desenvolvimento, não se pode perder de vista que o desenvolvimento, em última análise, é, também, uma agenda dos Direitos Humanos que está contida no enclave dos direitos sociais e econômicos.

Refletindo sobre o lugar dos Direitos Humanos na agenda cooperante da União Europeia, tomando por base os informes anuais e o teor dos tratados, Petiteville (2006) aponta uma extensa lista de situações em que se expressa esse fazer diplomático, tanto nas suas relações domésticas, como no trato junto a países terceiros. Seriam elas:

1. Na imposição de cláusulas contendo as condicionalidades democráticas e respeito aos Direitos Humanos, condicionalidades essas que são inseridas nos acordos comerciais na cooperação, bem como, nos programas de ajuda para o desenvolvimento;
2. Nas posições comuns da PESC, sobretudo, nos seus encaminhamentos quanto aos casos de monitoria de processos eleitorais e a observação vigilante de Estados ou regiões que apresentam indícios de violação dos Direitos Humanos;

3. No financiamento de Organizações Não Governamentais especializadas em Direitos Humanos, sobretudo, aquelas que figuram o quadro da “Iniciativa Europeia pela Democracia e a Proteção dos Direitos Humanos”<sup>74</sup>;
4. Na manutenção do diálogo político institucionalizado pela via bilateral (a exemplo da China, Estados Unidos, Canadá, Japão e Nova Zelândia) ou pela via regional (ASEAN, América Central, etc);
5. Na manutenção de esforços diplomáticos no sentido de se enviar altos representantes do comissariado da UE capazes de mediar questões que envolvam casos graves de violações de Direitos Humanos;
6. Na manutenção de uma política institucional que se autoriza a criar e aplicar sanções aos Estados que violentam de maneira manifesta os Direitos Humanos e os princípios democráticos;
7. Na construção de consensos junto às diplomacias nacionais dos Estados membros em matéria de PESC, buscando manter certa coerência nos debates havidos no seio das Nações Unidas em temas relacionados aos Direitos Humanos, em particular, no Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Ao se pensar na evolução dos debates e das práticas propugnadas pela ação externa da União Europeia em matéria de Direitos Humanos para os países terceiros, algumas observações podem lançar luzes sobre o modo peculiar como esse ator maneja tal campo da política contemporânea. Esse talvez seja o liame causal entre a sua necessidade de se firmar como potência à luz de outros paradigmas, ao mesmo tempo em que reluta por perder o gosto pelo domínio, pela liderança, em última análise, pelo poder de mando. A União Europeia dos Direitos Humanos é a lembrança repaginada de uma velha Europa Imperial que já não encontrava mais abrigo nesse mundo.

Na maioria das vezes, a União Europeia prefere medidas positivas em relação às medidas negativas, ou seja, evita-se a todo custo o uso de sanções. Parte-se da ideia de que sanções não

---

<sup>74</sup> A referida iniciativa, a qual nós trataremos mais à frente, se constitui em um Programa gestado pela UE para o financiamento de práticas externas ligadas ao fortalecimento da Democracia e dos Direitos. Essa iniciativa termina por consubstanciar a diplomacia cooperante dos Direitos Humanos por parte da União Europeia.

são capazes de criar engajamentos positivos, uma feita que medidas dessa natureza tenciona a relação entre os Estados.

Todavia, essa característica abre espaços para críticas que vão ao sentido de certa acusação pela aquiescência e cumplicidade dessa política em relação a países violadores de Direitos Humanos. Diante de tal, a política externa de Direitos Humanos da União Europeia encontra-se, a todo tempo, na berlinda, condição que lhe confere precariedade e inconsistência, mitigando, assim, muitas das vezes, a sua legitimidade.

Não por outra razão, os diálogos bilaterais muito constantemente mencionados nos informes anuais de Direitos Humanos, noticiam a preocupação da UE em estabelecer diálogos e consultas a Estados autônomos cuja prática de sanções não fariam medo ao interlocutor. China, Estados Unidos e Canadá, sobretudo, ao longo dos três primeiros anos dos anos 2000, sempre foram mencionados de modo particular no tópico concernente aos diálogos institucionais promovidos por esse ator.

Ainda refletindo sobre os diálogos bilaterais promovidos pela União Europeia, a evolução no tempo sugere mudanças nos processos de interlocução, acompanhando, assim, a conjuntura internacional. Essa é a deixa para que a partir de 2003, os diálogos passem a incluir outros Estados, também, problemáticos no que concerne ao trato dos Direitos Humanos, tais como, o Irã, a Rússia e o Uzbequistão. Se de um lado se mantém os diálogos com a China, por outro, Estados Unidos e Canadá passam a fazer parte de reiteradas consultas em matéria de Direitos Humanos, algo que também será ampliado para outros Estados, tais como Japão e Nova Zelândia.

Esse alargamento dos diálogos está intimamente ligado à inflexão ocorrida a partir de 2002 na condução dessa política externa. O onze de setembro e os seus respectivos desdobramentos na conjuntura política mundial levam a UE a redimensionar a sua agenda de Direitos Humanos à luz da agenda de Segurança regional. Daí lhe parecer muito mais estratégico e seguro a manutenção de boas relações de vizinhança junto à China e Rússia, bem como, relações amigáveis junto ao Irã e ao Uzbequistão.

Outro tema bastante recorrente nos informes e que, em certa medida, confere particularidade a agenda da União Europeia em matéria de Direitos Humanos concerne a sua agenda para as minorias. Essa que foi uma lição aprendida após os eventos ocorridos na Yugoslávia na qual a

ausência de proteção das minorias oportunizou uma série de iniquidades, aos olhos de Smith (2003), se constitui um exemplo nítido de desalinho entre os encaminhamentos políticos na esfera doméstica e a esfera externa. Segundo a autora, em que pese a União Europeia manter institucionalmente uma agenda externa profícua no campo dos direitos de minoria, sobretudo, através de condicionalidades aplicadas aos Estados do leste Europeu, bem como a todos os seus Estados membros e eventuais candidatos ao bloco, essa não tem sido uma temática das mais consensuais por entre os Estados membros.

Os direitos de minoria passaram a encontrar abrigo na normativa europeia a partir do Tratado de Amsterdã e da Carta Europeia de Direitos Fundamentais, algo que termina por vincular diretamente os seus Estados Membros, podendo estes inclusive ser alvos de ações institucionais quando diante de lesões de tais direitos. Todavia, uma questão mais instigante e, conseqüentemente, mais complexa se refere ao exercício do multiculturalismo.

Em que pese os Estados Membros serem obrigados a respeitar os direitos de minorias, a gestão do multiculturalismo perpassa por dimensões mais simbólicas e identitárias. Não sem razão, a partir dos informes de 2006 já aparece a preocupação com os diálogos interculturais como tópico específico da agenda externa para Direitos Humanos.

Do ponto de vista das estratégias de construção de um regime de Direitos Humanos, a leitura dos informes sugere que a União Europeia, de fato, tem realizado uma aposta nos instrumentos multilaterais. Tanto na esfera mundial, como nas esferas regionais.

No âmbito multilateral global, os informes apresentam um nítido alinhamento às esferas decisórias do Sistema ONU em matéria de Direitos Humanos. Nesse sentido, é recorrentemente destacada a participação nos encontros promovidos por órgãos das Nações Unidas que lidam com a temática dos Direitos Humanos, tais como a Assembleia Geral, a Comissão<sup>75</sup> de Direitos

---

<sup>75</sup> A Comissão de Direitos Humanos, como fora visto no cap. 3, deixou de existir em 2006 quando dos processos de discussão e reformulação do Sistema ONU. Como bem ressalta Benoni Belli (2009) esse órgão, durante muitos anos, serviu para politização dos Direitos Humanos, sobretudo, com as estratégias de seletividade nas condenações de determinados Estados.

Humanos e mais recentemente, o Conselho<sup>76</sup> de Direitos Humanos, bem como, a participação nos processos de negociação temática, principalmente, quando diante de Conferências Internacionais.

No plano regional, por sua vez, ao longo dos informes pesquisados, destacam-se as parcerias junto ao Conselho da Europa, sobretudo, em relação a Corte Europeia de Direitos Humanos, bem como, a Organização para a Cooperação e Segurança Europeia (OCSE). Ademais, no âmbito da sua política de vizinhança (Plano de Ação para a Vizinhança Europeia [PEV]), uma preocupação com o quadro geral de vizinhos, propriamente ditos, e, especificamente, o controle institucional dos países candidatos ao bloco.

Por fim, vale destacar outra particularidade que vem a ser a manutenção, sobretudo ao longo dos anos 2000, de um fundo orçamentário específico para a promoção da Democracia e dos Direitos Humanos. Trata-se do Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos, uma plataforma de financiamento de práticas externas que, como o nome bem indica, tem como pano de fundo o entrecruzamento de duas temáticas, quais sejam: democracia e os Direitos Humanos. Para efeitos desse trabalho, em que pese a sua pouca extensão orçamentária, nos parece um bom lócus para um olhar fotográfico do modo Europeu de conceber a gramática de Direitos Humanos, merecendo, assim, um tópico à parte.

<b>A União Europeia e a sua agenda interna de Direitos Humanos</b>		
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>
Racismo e xenofobia;	Carta Europeia de Direitos Fundamentais;	Carta Europeia de Direitos Fundamentais;
União baseada na liberdade, segurança e justiça;	Racismo e xenofobia;	Racismo e xenofobia;
Combate à exclusão social;	Asilo e Migração;	Asilo e Migração;
Direitos da Criança;	Tráfico de seres humanos;	Tráfico de seres humanos;
Direitos da Mulher;	Direitos Humanos e negócios;	Direitos Humanos e negócios;
Carta Europeia de Direitos Fundamentais;	Diagnóstico do Parlamento sobre a situação dos DHs na UE;	Diagnóstico do Parlamento sobre a situação dos DHs na UE;
Expansão do bloco		

<sup>76</sup> Esse órgão que nasceu sem o apoio institucional dos Estados Unidos, surge em 2006 com a missão de substituir as competências da Comissão de Direitos Humanos. Embora traga consigo o frescor de um novo estatuto institucional no qual se mudaram as regras do jogo, sobretudo por conta da previsão de um instrumento de monitoramento periódico dos Estados participantes o chamado “Universal Periodic Review”, traz também paradoxalmente, a participação de alguns países recorrentemente acusados de violadores de Direitos Humanos, tais como, a China, a Argélia, a Arábia Saudita, a Nigéria, o Paquistão, a Rússia, dentre outros.

<b>A União Europeia e a sua agenda externa de Direitos Humanos</b>			
<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	
<p>Instrumentos e iniciativas da União Europeia para países terceiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e compromentimentos conjuntos na seara dos DHs;</li> <li>• Guia da UE para países terceiros em matéria de Pena de morte;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto a países associados: China, Canadá e Estados Unidos;</li> <li>• Informes das missões europeias e os instrumentos chaves de avaliação da situação dos Direitos Humanos;</li> <li>• As cláusulas de Direitos Humanos em acordos comerciais junto a países terceiros;</li> <li>• Parcerias regionais</li> <li>• Observação de Eleições</li> <li>• Implemento da iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos Humanos;</li> <li>• Parceria com organizações multilaterais - Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DH, Revisão dos Processos das Conferencias de Beijing e Copenhagen, Preparação para a conferencia sobre Crianças);</li> <li>• OSCE;</li> <li>• Conselho da Europa</li> </ul>	<p>Instrumentos e iniciativas da União Europeia para países terceiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e compromentimentos conjuntos na seara dos DHs;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto a países associados, China, Canadá e Estados Unidos;</li> <li>• Comunicados da Comissão da UE para a promoção de DH;</li> <li>• Informe do Parlamento em matéria de DHs;</li> <li>• Fóruns de DHs;</li> </ul>	<p>Instrumentos e iniciativas da União Europeia em relação a países terceiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e compromentimentos conjuntos;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH: a) países associados; b) China; c) Canadá e d) Estados Unidos;</li> <li>• Informe do Parlamento em matéria de DHs;</li> <li>• Fóruns de DHs;</li> <li>• Conclusões do Conselho de Relações Exteriores em matéria de Direitos Humanos para países terceiros (25 de junho de 2001);</li> </ul>	
		<p>Atividades abraçadas pela Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR);</p>	<p>Atividades abraçadas pela Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR);</p>
		<p>Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs, Conferencia Mundial de Durban);</li> <li>• Conselho da Europa;</li> <li>• OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);</li> <li>• Pacto para a estabilidade da Europa do Leste;</li> </ul>	<p>Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs, Conferencia Mundial de Durban, Conferencia de Educação Escolar sobre liberdade religiosa, tolerância e não discriminação);</li> <li>• TPI (Tribunal Penal Internacional);</li> <li>• Conselho da Europa;</li> <li>• OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);</li> <li>• Pacto para a estabilidade da Europa do Leste;</li> </ul>
		<p>Interesse especial em temas específicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Direitos Civis e Políticos</li> <li>Abolição da pena de morte;</li> <li>Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes;</li> <li>Observação aos processos eleitorais;</li> <li>Direitos Económicos, Sociais e Culturais;</li> <li>Direito ao desenvolvimento;</li> <li>Direitos da Criança;</li> <li>Direito das Mulheres;</li> <li>Racismo, xenofobia e respeito a diversidade;</li> <li>Minorias;</li> <li>Refugiados;</li> <li>Defensores de Direitos Humanos;</li> </ol>	<p>Temáticas de particular importância para a União Europeia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos Humanos e Terrorismo;</li> <li>• Direitos Civis e Políticos (Abolição da Pena de Morte, Ações em fóruns regionais e Internacionais, Ação em países específicos, Ação nos EUA, Abolição da tortura e outros métodos cruéis de tratamento e punição, Observatório e assistência a processos eleitorais)</li> <li>• Direitos Económicos e Sociais;</li> <li>• Direitos ao Desenvolvimento;</li> <li>• Direitos da Mulher;</li> <li>• Racismo, Xenofobia, não discriminação e respeito a diversidade;</li> <li>• Minorias;</li> <li>• Refugiados;</li> <li>• Defensores de DHs;</li> </ul>

<b>A União Europeia e a sua agenda interna de Direitos Humanos</b>		
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Racismo e xenofobia;	Direitos Humanos e Terrorismo;	O Tratado Constitucional;
Asilo e Migração;	Racismo e xenofobia;	Agência de Direitos Fundamentais;
Proteção das minorias	Asilo e Migração;	Papel da Representante Pessoal do Secretariado Geral/ Alto Comissariado para os Direitos Humanos;
Tráfico de seres humanos e direitos da criança;	Tráfico de seres humanos;	Ação do Parlamento em matéria de DHs na UE;
Direitos Fundamentais das Mulheres;	Direitos da criança;	
Responsabilidade Empresarial;	Direitos Humanos e negócios ;	
Carta Europeia de Direitos Fundamentais;	Carta Europeia dos Direitos Fundamentais;	
<b>A União Europeia e a sua agenda externa de Direitos Humanos</b>		
<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Instrumentos e iniciativas da União Europeia para países terceiros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias, ações e posição comuns;</li> <li>• Declarações e comprometimentos conjuntos na seara dos DHs;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto a países associados: China, Canadá e Estados Unidos;</li> <li>• As cláusulas de Direitos Humanos em acordos comerciais junto a países terceiros;</li> <li>• Implemento da Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos Humanos (IEDDH);</li> <li>• Parceria com organizações multilaterais - Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DH);</li> <li>• Conferência Ministerial da Comunidade das Democracias;</li> <li>• OSCE;</li> <li>• Conselho da Europa;</li> <li>• Pacto para a estabilidade da Europa do Leste;</li> </ul>	Instrumentos e iniciativas da União Europeia para países terceiros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e comprometimentos conjuntos na seara dos DHs;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto à China e o Irã;</li> <li>• Consulta em matéria de Direitos Humanos com o EUA, Canadá, Japão, Nova Zelândia, Rússia e países associados;</li> <li>• Atividades Financiadas pela Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR);</li> <li>• Cláusulas de Direitos Humanos na cooperação com países terceiros;</li> </ul>	Instrumentos e iniciativas da União Europeia em relação a países terceiros: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e comprometimentos conjuntos;</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto à China, a Rússia e o Irã;</li> <li>• Consulta em matéria de Direitos Humanos (TROIKA) com o EUA, Canadá, Japão, Nova Zelândia, e países candidatos;</li> <li>• Atividades Financiadas pela Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR);</li> <li>• Cláusulas de Direitos Humanos na cooperação com países terceiros;</li> <li>• Análise da efetividade dos instrumentos e iniciativas europeias;</li> </ul>
Questões Temáticas importantes: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Luta contra o Terrorismo;</li> <li>• Direitos Cívicos e Políticos (Abolição da Pena de Morte, Luta contra a impunidade, Prevenção e Abolição da tortura e outros</li> </ul>	Atividades abraçadas - Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs, Conferencia Internacionais);</li> <li>• Conselho da Europa</li> <li>• OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);</li> <li>• Pacto para a estabilidade da Europa do Leste;</li> </ul> <p>Interesse especial em temas específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos Humanos e Terrorismo;</li> <li>a) Direitos Cívicos e Políticos:</li> </ul>	Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs, Cooperação com a ONU para a composição de informes sobre DHs);</li> <li>• Conselho da Europa;</li> <li>• OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);</li> </ul> <p>Temáticas de particular Importância para a União Europeia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos Humanos e Terrorismo;</li> <li>a) Direitos Cívicos e Políticos:</li> </ul>

<p>métodos cruéis de tratamento e punição, Observatório, assistência e apoio a processos eleitorais);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direitos Econômicos e Sociais;</li> <li>• Direitos ao Desenvolvimento;</li> <li>• Direitos da Mulher;</li> <li>• Racismo, Xenofobia, não discriminação e respeito a diversidade;</li> <li>• Minorias</li> <li>• Refugiados e pessoas deslocadas;</li> <li>• Defensores de DHs;</li> <li>• TPI (Tribunal Penal Internacional);</li> <li>• Ano Europeu das pessoas deficientes;</li> <li>• Defensores dos Direitos Humanos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolição da pena de morte;</li> <li>• Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes;</li> <li>• Observação e apoio aos processos eleitorais;</li> </ul> <p>b) Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;</p> <p>c) Direito ao desenvolvimento;</p> <p>d) Direitos da Criança;</p> <p>e) Direito das Mulheres;</p> <p>f) Racismo, xenofobia e respeito a diversidade;</p> <p>g) Minorias;</p> <p>h) Refugiados e pessoas deslocadas;</p> <p>i) Defensores de Direitos Humanos;</p> <p>j) Comunidades indígenas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Situação dos DHs no mundo (Europa, Ásia, África, Continente Americano, Norte da África e Oriente Médio);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abolição da pena de morte;</li> <li>• Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes;</li> <li>• Observação e apoio aos processos eleitorais</li> </ul> <p>b) Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;</p> <p>c) Direito ao desenvolvimento;</p> <p>d) Direitos da Criança;</p> <p>e) Direito das Mulheres;</p> <p>f) Racismo, xenofobia e respeito a diversidade;</p> <p>g) Minorias;</p> <p>h) Refugiados e pessoas deslocadas;</p> <p>i) Defensores de Direitos Humanos;</p> <p>j) Comunidades indígenas</p> <p>h) Pessoas com deficiência:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• DHs, Europa e a sua vizinhança.</li> </ul>
<b>A União Europeia e a sua agenda interna de Direitos Humanos</b>		
<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Agência dos Direitos Fundamentais;	Agência dos Direitos Fundamentais;	O documento não trata do tema.
Papel da Representante Pessoal do Secretariado Geral/ Alto Comissariado para os Direitos Humanos;	Papel da Representante Pessoal do Secretariado Geral/ Alto Comissariado para os Direitos Humanos;	
Ação do Parlamento em matéria de DHs na UE;	Ação do Parlamento em matéria de DHs na UE;	
<b>A União Europeia e a sua agenda externa de Direitos Humanos</b>		
<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Instrumentos e iniciativas da União Europeia em relação a países terceiros:	Instrumentos e iniciativas da União Europeia em relação a países terceiros:	Instrumentos e iniciativas da União Europeia em relação a países terceiros:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias comuns;</li> <li>• Declarações e compromimentos conjuntos;</li> <li>• Guia da União Europeia em matéria de DHs (Pena de Morte, Tortura e outros tratamentos cruéis e desumanos, Crianças em conflitos armados e Defensores de Direitos Humanos)</li> <li>• Diálogos políticos específicos na seara dos DH junto à China, a Rússia e o Irã;</li> <li>• Consulta em matéria de Direitos Humanos (TROIKA) com o EUA, Canadá, Japão, Nova Zelândia, e países candidatos;</li> <li>• Atividades Financiadas pela Iniciativa Europeia para a</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias, ações e posições comuns;</li> <li>• Diligências e declarações;</li> <li>• Plano de Ação no quadro da PEV;</li> <li>• Guia da União Europeia em matéria de DHs;</li> <li>• Diálogos e consultas sobre DHs:</li> </ul> <p>a) diálogos com a China, o Irã, Uzbequistão;</p> <p>b) consulta a Rússia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conversações em matéria de Direitos Humanos (TROIKA) com o EUA, Canadá, Japão, Nova Zelândia, e países candidatos;</li> <li>• Atividades Financiadas pela Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estratégias, ações e posições comuns;</li> <li>• Papel da Representante Pessoal do Secretariado Geral para os Direitos Humanos;</li> <li>• Plano de Ação no quadro da PEV;</li> <li>• Diretrizes da União Europeia sobre Direitos Humanos;</li> <li>• Gestões e Declarações e compromimentos conjuntos;</li> <li>• Diálogos e consultas sobre DHs:</li> </ul> <p>a) diálogos com a China, o Irã, Uzbequistão;</p> <p>b) consulta a Rússia;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conversações a em matéria de Direitos Humanos (TROIKA) com o EUA, Canadá, Japão, Nova Zelândia, e países candidatos;</li> <li>• Atividades Financiadas pela</li> </ul>

democracia e os Direitos humanos (EIDHR); • Análise da efetividade dos instrumentos e iniciativas europeias;	• Cláusula sobre Direitos Humanos na cooperação;	Iniciativa Europeia para a democracia e os Direitos humanos (EIDHR); • Cláusula sobre Direitos Humanos na cooperação;
Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais: • Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs); • Conselho da Europa; • OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);	Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais: • Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs); • Conselho da Europa; • OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);	Ações da União Europeia nos Fóruns Internacionais: • Sistema ONU (Assembleia Geral, Comissão de DHs, Cooperação com a ONU para a composição de informes sobre DHs); • Conselho da Europa; • OSCE (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa);
Temáticas de particular Importância para a União Europeia: • Direitos Humanos e Terrorismo; a) Direitos Cívicos e Políticos: • Abolição da pena de morte; • Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes; • Observação e apoio aos processos eleitorais b) Direitos Económicos, Sociais e Culturais; c) Direito ao desenvolvimento; d) Direitos da Criança; e) Direito das Mulheres; f) Racismo, xenofobia e respeito a diversidade; g) Minorias; h) Refugiados e pessoas deslocadas; i) Defensores de Direitos Humanos; j) Comunidades indígenas h) Pessoas com deficiência; i) Diálogos Interculturais: DHs, Europa e a sua vizinhança (países candidatos, Rússia e Ásia Central ).	Temáticas de particular Importância para a União Europeia: • Direitos Humanos e Terrorismo; a) Direitos Cívicos e Políticos: • Abolição da pena de morte; • Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes; • Direito de proteção da vida privada e proteção de dados pessoais • Observação e apoio aos processos eleitorais; b) Direitos Económicos, Sociais e Culturais; c) Direito ao desenvolvimento; d) Direitos da Criança; e) Direito das Mulheres; f) Racismo, xenofobia e respeito a diversidade; g) Minorias; h) Refugiados e pessoas deslocadas; i) Defensores de Direitos Humanos; j) Comunidades indígenas • DHs, Europa e a sua vizinhança (países candidatos, Rússia e Ásia Central... África, Américas e Ásia e Oriente Médio ). l) Análise da eficácia dos instrumentos da EU.	Temáticas de particular Importância para a União Europeia: • Direitos Humanos e Terrorismo; a) Direitos Cívicos e Políticos: • Abolição da pena de morte; • Abolição da Tortura e outros tratamentos degradantes; • Direito de proteção da vida privada e proteção de dados pessoais • Observação e apoio aos processos eleitorais; b) Direitos Económicos, Sociais e Culturais; c) Direito ao desenvolvimento; d) Direitos da Criança; e) Direito das Mulheres; -f) Racismo, xenofobia e respeito a diversidade; g) Minorias; h) Refugiados e pessoas deslocadas; i) Defensores de Direitos Humanos; j) Comunidades indígenas;

Quadro 2: Quadro Comparativo dos temas contidos nos Informes anuais de Direitos Humanos da União Europeia entre os anos de 2000 e 2008.

Fonte: Elaboração própria.

#### 4.6 INSTRUMENTO EUROPEU DE DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS, UMA BANDEIRA DE VISIBILIDADE E EXPANSÃO DE VALORES EUROPEUS... COMO NÃO DESPERDIÇAR A EXPERIÊNCIA ACUMULADA?

Desde 1986, a Comissão Europeia disponibilizava pequenos fundos para ajuda na seara dos Direitos Humanos em países que estavam em processo de democratização, tais como o Chile e os países do Centro e do Leste europeu. A partir de 1994, por conta de sucessivas pressões políticas por parte do Parlamento, agrupam-se as nove linhas orçamentárias dispersas em uma única rubrica intitulada Instrumento Europeu de Promoção de Democracia e Direitos Humanos - IEDDH.

A partir de 1999, as regras do Conselho da UE entraram em vigor, dando base jurídica para as despesas no campo dos Direitos Humanos, momento em que se definem, por exemplo, as áreas de interesse e os donatários atingidos por esse tipo de ajuda. Nesse sentido, o orçamento planejado para gastos entre 1999 e 2004 era cerca de quatrocentos milhões de euros, orçamento este destinado aos países em desenvolvimento e o rol de países monitorados pela Comissão de Relações Externas da própria UE.

Por volta de 2001, a Comissão da UE define um quadro político, indicando assim as regras e as estratégias da UE para a promoção da democracia e dos Direitos Humanos em países terceiros. Essa comunicação foi completada pela publicação de mais dois documentos contendo a programação da IEDDH para os períodos de 2002/2004 e 2004/2007.

Mais à frente, mais precisamente o ano de 2005, a política externa de Direitos Humanos da União Europeia passa por um momento de inflexão, chegando a ser anunciada nos informes de Direitos Humanos a inclusão de práticas de avaliação da efetividade das atividades financiadas pelo Instrumento Europeu de Promoção à Democracia e os Direitos Humanos (IEDDH), bem como, outras práticas em matéria de Direitos Humanos, como por exemplo, os diálogos institucionais. Essa preocupação sugere um momento de reflexão institucional quanto aos resultados reais da prática externa desse ator no âmbito da sua cooperação e da sua ajuda, algo que reverberará decisivamente no rearranjo institucional da IEDDH como um todo.

Não à toa, no mesmo ano, um estudo publicado pelo Parlamento Europeu discute especificamente o futuro do IEDDH analisando desde a nova conjuntura política da época, passando pela crítica do instrumento em si. Um documento que, em linhas gerais, propõe novos paradigmas e estratégias para a administração desses recursos acompanhado de maior atrelamento junto aos aspectos da conjuntura política que se inaugurava.

Aos olhos desse estudo, avaliações e rearranjos na IEDDH seriam pertinentes em um cenário político modificado, donde, após uma década de ajudas à Democracia e aos Direitos Humanos, a ação da União Europeia deveria, a partir de então, ser mais direta e estratégica (PARLAMENTO EUROPEU, 2005). Essa seria a deixa para que esse ator aproveitasse as oportunidades conferidas pelas novas conformações do mundo pós-onze de setembro, conformações essas caracterizadas pelo entrecruzamento dos debates sobre o desenvolvimento, a segurança, a democracia e os direitos humanos.

Avaliando os aspectos positivos da IEDDH, o estudo do parlamento indica os seguintes pontos: a) Ampliação do diálogo político junto a Estados parceiros, em que pese não carecer do apoio destes para o desenvolvimento das ajudas; b) Visibilidade da UE em matéria de Direitos Humanos, ainda que esse seja apenas um instrumento orçamentário complementar; c) Olhar estratégico focado em temáticas específicas; d) Desconcentração da responsabilidade de execução de programas de pequena envergadura; e) Por conta da busca pela neutralidade na escolha dos donatários, oportunizou a diminuição da livre associação do instrumento a herança colonial, na qual os Estados membros direcionavam a ajuda; f) Contribuição às ondas sucessivas de democratização no mundo (PARLAMENTO EUROPEU, 2005).

Já no que concerne aos pontos negativos, o estudo aponta: a) Falta de integração dos instrumentos acompanhada da difusão das agendas e de recursos escassos; b) Franco impacto da ajuda por conta da desconexão entre os projetos apoiados e a análise da conjuntura política dos países em que ocorrem os respectivos projetos; c) Rigidez e inflexibilidade dos instrumentos de financiamento, algo que beneficia muito mais as grandes ONGs, via de regra, de matriz europeia, em detrimento das ONGs locais; d) Coordenação falha entre os Estados membros doadores e a Comissão da UE no que se refere à gestão dos programas de ajuda a democracia e a governança, algo que interfere no modo de pôr em prática a IEDDH,

sobretudo, por conta das diferenças epistemológicas e metodológicas de cada Estado membro (PARLAMENTO EUROPEU, 2005).

Diante dessa análise, o estudo do Parlamento faz um grande resumo daqueles que seriam os principais debates contemporâneos no seio das agências de cooperação dos Estados membros (os doadores nacionais, de um modo geral), bem como, de outras organizações internacionais que também militam na ajuda para a Democracia e os Direitos Humanos. Assim, a partir da seguinte massa crítica oriunda desses doadores pesquisados, o Parlamento deveria esmerar seus esforços com vistas a compor o processo de reestruturação e reformulação da IEDDH, quais sejam:

1. **Ampliar a noção de Sociedade Civil, ao mesmo tempo em que, incluir nesse rol a Sociedade Política.** A partir de tal iniciativa, os doadores reconhecem o quão seletivo tem sido os processos de escolha de parceiros da sociedade civil ao longo dos anos 2000. Nesses termos, os discursos apontam para a ampliação do quadro de parceiros, democratizando assim as chances de acesso aos recursos das ajudas. Ademais, a demanda por inclusão da Sociedade Política responde, justamente, a um antigo anseio das fundações de partidos políticos do quadro europeu, tema recentemente explorado por Dakowska (2009).
2. **Definição de um número específico de prioridades gerais.** Por esse objetivo, os doadores admitem o quão difusa tem sido as agendas de cooperação nessa seara, além de que, o grande número de parceiros termina por ampliar a difusão e a pulverização das iniciativas. Nesse sentido, o debate caminha para o equilíbrio entre os aportes da ajuda em relação aos números dos casos ajudados, algo que, em certa medida, justificaria a diminuição das estatísticas em favor da qualidade da cooperação.
3. **Gerar transformações na base.** Essa é uma demanda que sugere a insatisfação dos doadores com a pouca efetividade da ajuda, sobretudo, em termos da formação de uma massa crítica de matriz popular que seja capaz de participar ativamente do ambiente político dos seus Estados e, na medida do possível, melhorem o acesso às instituições representativas. Essa é uma evidente inquietação diante de um aporte financeiro sem resultados efetivos de emancipação social.

4. **Avaliar as estruturas de poder subjacentes.** Aqui, a partir do olhar dos doadores, fica evidente a desconexão das estratégias de ajuda na seara dos Direitos Humanos em relação às estruturas de poder dos estados em que se almeja operar reformas pela via da Democracia e dos Direitos Humanos. Ao admitir esse paradoxo, em certa medida, admite-se, também, o quão arrogante e pretensioso tem sido o comportamento das agências de cooperação no modo de conceber e determinar as ajudas.

Após esse estudo, outro documento foi publicado no âmbito da Comissão da União Europeia com o duplo fito de informar em que bases estavam assentadas a nova proposta de reestruturação da IEDDH e consultar sobre detalhes acerca das estratégias prioritárias a serem definidas. Diante de tal, a Comissão apresenta a nova versão da IEDDH na sua condição de programa transversal que perpassa e dá suporte aos três enfoques geográficos que atualmente compõe a cooperação europeia, quais sejam: O Instrumento de assistência pré-acessão (IPA), O Instrumento de Parcerias e Vizinhança (ENPI) e o Instrumento de Cooperação Econômica e Cooperação para o Desenvolvimento (DCECI) (COMISSÃO DA UE, 2011).

À luz dessa nova geografia, em 2011, a Comissão publica o primeiro informe da IEDDH após a revisão, documento o qual prevê os encaminhamentos orçamentários dessa nova etapa da ajuda para os Direitos Humanos entre 2007 e 2010. Assim, diante de um orçamento geral para o período de 2007/2013 no valor de 1104 milhões de euros, algo que, segundo o próprio documento, “é uma gota no oceano quando comparado com os 862 milhões de euros do quadro orçamental geral da UE para esse período”, a União Europeia resiste no intento de prover os Direitos no mundo.

Tabela 1: Subvenções do IEDDH entre os anos de 2007 e 2010

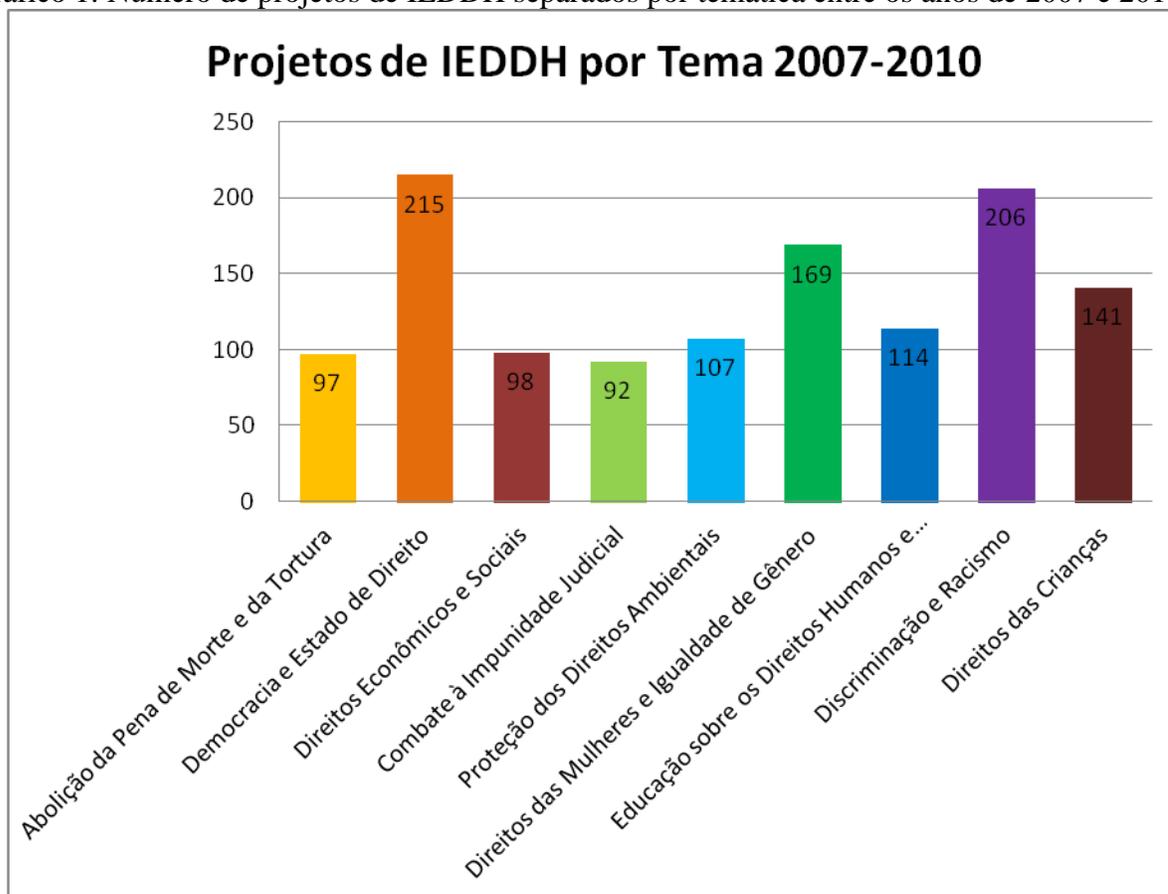
<b>Subvenções do IEDDH 2007-2010*</b>		
<b>Ano</b>	<b>Número de subvenções</b>	<b>Valor das Subvenções (€)</b>
2007/2008	366	112.601.457
2009	408	97.073.082
2010	465	122.583.196
<b>TOTAL</b>	<b>1239</b>	<b>332.257.735</b>

\* Estes dados são os valores contratados; excluem as missões de observação eleitoral organizadas pelo IEDDH e os projetos sensíveis.

Fonte: COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA, 2007

De um modo geral, esse informe da IEDDH de 2007/2010 não apresenta grandes novidades. As modificações ocorridas não parecem figurar o portfólio apresentado pela Comissão. Nesse sentido, a análise do documento sugere que foram mantidas as mesmas características historicamente consolidadas na ação externa da UE no campo dos Direitos Humanos. Isso é muito nítido, por exemplo, no que se refere às temáticas abordadas, como bem pode ser observado na figura abaixo. Nota-se que, embora a referida figura não faça menção ao monitoramento eleitoral empreendido pela IEDDH, a UE financiou e organizou 35 missões de observação eleitoral, para além das missões de avaliação e de formação para os funcionários e observadores eleitorais locais em 27 países da África, Oriente Médio, Ásia e América Latina, entre 2007 e 2010, algo que teve um custo total de 131 milhões de euros (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

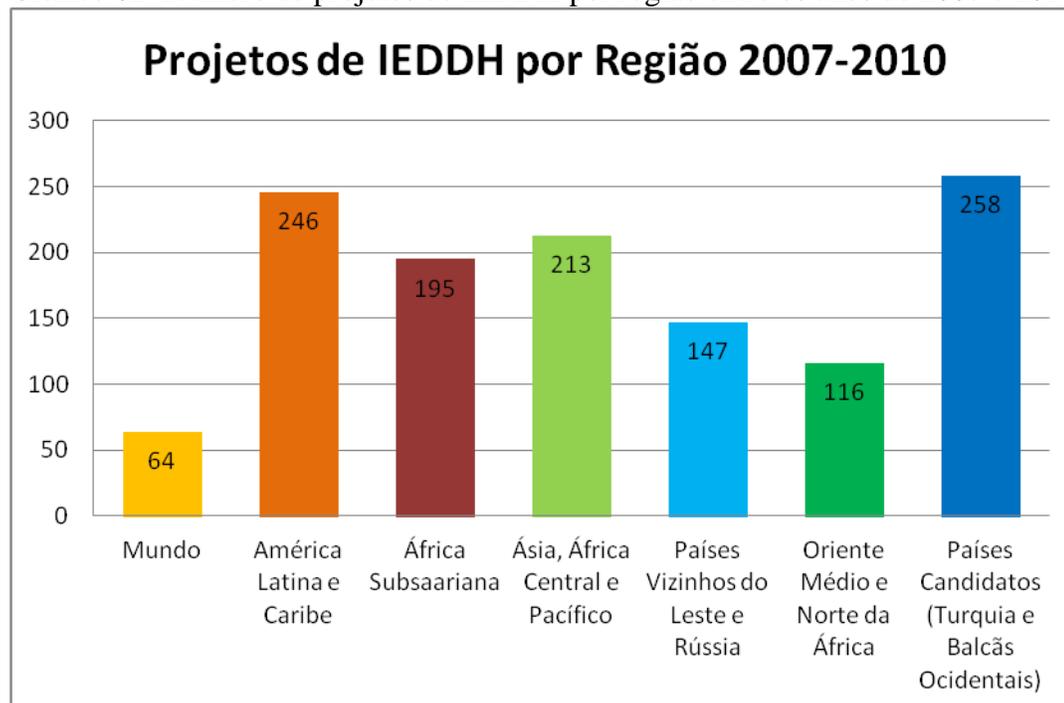
Gráfico 1: Número de projetos de IEDDH separados por temática entre os anos de 2007 e 2010



Fonte: COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011

Por fim, observa-se que, muito embora as discussões pela redefinição do orçamento gravitassem em torno de uma eventual diminuição do número de países ajudados, a União Europeia parece não cogitar a ideia de diminuição de espectro geográfico em sentido amplo. Assim, como bem podemos observar na imagem coletada no Informe 2007/2010, praticamente, todos os continentes são contemplados pela ajuda desse ator. Esse, talvez, seja o traço que confere singularidade ao DNA dessa potência, o sonho historicamente arraigado de opinar na trajetória de todo o mundo.

Gráfico 02: Número de projetos de IEDDH por região entre os anos de 2007 e 2010



Fonte: COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA, 2011

#### 4.7 A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA, UMA ASSOCIAÇÃO ENTRE O GOVERNAMENTAL E O NÃO GOVERNAMENTAL... A ARENA DOS GRUPOS DE INTERESSES

No que concerne à União Europeia, é na associação entre o governamental e o não governamental que residem as escalas. Essa é a arena na qual os atores, animados pelos seus respectivos interesses, atuam no cotidiano dessa instituição que congloba o público e o privado, o

nacional e o comunitário, o doméstico e o externo. Nesse sentido, Bruxelas, ao longo dos anos, foi se tornando um verdadeiro balcão de negócios, uma espécie de Veneza ou Florença repaginada aos moldes e às condições contemporâneas. Um espaço cosmopolita no qual tudo é passível de acordos, consensos, fluxos e refluxos de interesses... E disso não estão excluídas agendas relativas aos Direitos Humanos, pois nelas também residem as ações dos grupos de pressão com os interesses utilitários ou não, meritórios ou não, setoriais ou mais abrangentes, mas, sempre, interesses...

Vasta tem sido a literatura que analisa a ação de grupos de pressão como tipologia de ator central nos processos de integração europeia (COURTY e DEVIN, 2010; SAURUGGER e WOLL, 2008; BERKHOUT, 2009). Nesse espaço no qual residem múltiplos interesses organizados coletivamente, todos os atores são instados a participarem de um verdadeiro processo de concorrência institucional comunitária. Desse modo, a União Europeia termina por se constituir a partir de uma dupla identidade, qual seja, espaço-arena de competição entre agentes e espaço-arena de ideias em nome das quais se debate (COURTY e DEVIN, 2010).

Essa dupla identidade termina por engendrar um quadro de representação política constituída a partir de diferentes formas de grupos de interesses e de grupos políticos que atuam no cotidiano institucional da União Europeia (COURTY e DEVIN, 2010). Esses dois tipos de grupamentos, transnacionais nas suas essências, formam conjuntamente um fórum de negociações de interesses de ordem pública e privada no qual gravitam os múltiplos atores que compõe o quadro europeu.

Nesse contexto, a gestão dessas representações, aos olhos de Berkhout (2009), termina por se constituir em um território extremamente complexo no que concerne à capacidade de respostas governamentais, a qualidade democrática dos seus processos decisórios e a sua política de resultados. Tal característica, segundo o autor, é expressa pela variedade de atores políticos e o modo como se dão as suas políticas de trocas, ou seja, de um lado o *input* político das diversas organizações que representam interesses e, de outro, o controle exercido pelos governos dos Estados Membros e pela voz eleita do Parlamento Europeu.

Esse é o palco no qual se dão, sem distinções, as ações coletivas dos diversos interesses que compõe a Europa, interesses esses que são defendidos pela via reiterada de comportamentos

contínuos. Esses comportamentos, em que pesem as suas distinções terminológicas parecem almejar o mesmo objetivo, qual seja, a criação de parcerias e solidariedades institucionais.

Nesse sentido, no ambiente da UE, ainda que os tratamentos acadêmicos e terminológicos sejam diferenciados, a ação de lobistas empresariais não parece estar muito distante da ação de ONGs temáticas de Direitos Humanos ou ambientalistas no que se refere à busca de benefícios. Em que pese a distinção dos seus interesses, o modo de conduzir as reivindicações e as pressões parecem ser equivalentes, mudando, tão somente, os argumentos e as estratégias de abordagem.

Se por um lado, podemos notar a confluência das estratégias de pressão para consolidar parcerias com a esfera governamental da UE, por outro, não podemos cair na armadilha de achar que essa é uma esfera pública homogênea. Homogeneidade não parece ser um termo mais adequado para a composição do espaço público europeu. Assim, aos olhos de Ollitrault (2003), no quadro do não governamental europeu, as ONGs ajudam a construir um espaço público mosaico, o qual comporta as distintas rivalidades de interesses e de representação política desses atores. É justamente a partir da narrativa das suas diferentes trajetórias, discursos e práticas que reside a heterogeneidade dessa esfera pública extremamente setorizada, algo que coloca em relevo o comportamento dos atores, seus modos de fazer *lobby*, suas crenças, seus valores e tradições jurídicas.

Nesse amplo cenário, o Parlamento Europeu encarna as vezes de arena política onde se dão as competições e, sobretudo, a formulação de consensos e parcerias. Este que é o único ator institucional eminentemente democrático, desde 1979, quando do seu primeiro sufrágio universal, tem buscado conquistar o título de instituição mais legítima do quadro europeu, em que pesem suas limitadas competências institucionais e o caráter cada vez mais reduzido da participação dos cidadãos no processo eleitoral para a escolha dos parlamentares. Tal caráter limitado, muito embora, paulatinamente, tenha agregado mais poderes nos contornos institucionais, ainda deixa muito a desejar no que concerne aos processos decisórios da UE. Nesse sentido, Vogel (1999) salienta que a trajetória do Parlamento é constituída pelo conflito interior engendrado pela dicotomia historicamente havida entre se acomodar diante da realidade de se saber um órgão

carecedor de poderes ou a manutenção do sonho idealista de reconstruir o edifício comunitário sobre as bases da democracia<sup>77</sup>.

A luz desses entrecruzamentos entre o governamental e o não governamental que a política externa da UE em matéria de Direitos Humanos é forjada para fora dos muros desse construto comunitário. Nesse ambiente em que também está em jogo a representação política de atores na arena Europeia, habita a diplomacia dos Direitos Humanos, um domínio de ação extremamente setorizado no qual uma diversidade de atores não governamentais, ao longo dos anos, se especializou e construiu verdadeiras tradições de militâncias específicas em tópicos dessa agenda mais ampla dos DHs.

Não por outra razão, é tema recorrente dos informes de Direitos Humanos da União Europeia o papel da Sociedade Civil na função de parceiras promotoras e difusoras desses direitos. Mora nesses diálogos de parceria as oportunidades de uma associação virtuosa na qual o não governamental, sobretudo, institucionalizado pelas ONGs, dia após dia, perfila um movimento de qualificar o debate em termos mais setorizados, específicos, ao mesmo tempo em que é contaminado por uma agenda institucional pré-existente, via de regra, geograficamente localizada, a qual a Europa almeja difundir.

De acordo com o estudo do Parlamento Europeu que avalia a Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos, alguns dados nos parecem bastante ilustrativos desse movimento, quais sejam (PARLAMENTO EUROPEU, 2005):

- Entre 2001 e 2004, oitenta por cento (80%) dos fundos foram destinados às ONGs, razão pela qual a avaliação desse programa ter concluído que uma das suas principais realizações fora o fortalecimento das ONGs beneficiárias;
- Entre 2002 e 2004, setenta por cento (70%) dos principais beneficiários foram ONGs do norte que se utilizaram dos fundos desse programa para apoiar ações desenvolvidas por ONGs do Sul;

---

<sup>77</sup> É bem verdade que o déficit democrático do Parlamento Europeu deve também ser interpretado à luz do interesse público, da intensidade da participação da cidadania nas eleições, variáveis que podem nos levar a entender mais acerca da qualidade do processo parlamentar e democrático comunitário.

- Dos micro projetos destinados exclusivamente para as ONGs do Sul, representou doze por cento (12%) do total dos fundos do orçamento do biênio (2002- 2004), sendo elevados para o montante de trinta e dois por cento (32%) do orçamento de 2005-2006.
- Para além do IEDDH, existem outros aportes orçamentários destinado às ONGs em matéria de Direitos Humanos, como por exemplo: a) a linha orçamentária destinada ao co-financiamento de ONGs europeias desde 1976, sobretudo em matéria de desenvolvimento e fortalecimento de democracias; b) diferentes programas geográficos oriundos de convenções internacionais firmadas com regiões específicas tais como a Conferência de Lomé e a Conferência de Cotonu, dentre outras.

Esses dados para além de nos ilustrar o papel que joga o não governamental nas conformações da Europa, nos ilustram, também, de modo implícito, o quão geograficamente tensionados são os aportes financeiros destinados às ONGs do Norte e do Sul. Algo que Camilo Tovar, Coordenador de Representação na Europa da ONG latino-americana ALOP (Associação Latino-Americana de Organizações para a Promoção do Desenvolvimento), em entrevista que nos foi concedida em Bruxelas, salienta as profundas clivagens entre o não governamental do Norte e do Sul no que concerne aos espaços de financiamento e representação.

Para Tovar (2011), a manutenção de um escritório quase virtual da ALOP em Bruxelas é uma tentativa institucional de diminuição das clivagens entre o Norte e o Sul. Ademais, segundo o mesmo, infelizmente, as estruturas do pensamento institucional europeu, no que concerne aos Direitos Humanos e ao Desenvolvimento, ainda estão contaminadas pela racionalidade colonial, de modo que a gestão horizontalizada das instituições e das suas respectivas propostas ainda muito deixam a desejar em termos de diálogo real.

No que concerne à seleção de atores não governamentais para a recepção de ajuda para a intervenção em países terceiros, sobretudo, em matéria de Direitos Humanos e de Desenvolvimento, Tovar (2011) salienta o quão complexos parecem ser esses processos. Se de um lado há uma demanda cada vez maior de pedidos de ajuda, por outro, os critérios de seleção, avaliação e acompanhamento da União Europeia, até mesmo para oportunizar a imparcialidade, se tornaram muito técnicos fazendo com que se perca o elo junto ao contexto social e político dos locais ajudados.

A título de ilustração, em recente trabalho técnico desenvolvido por este pesquisador em um projeto ajudado pelo programa IEDDH no Subúrbio Ferroviário Soteropolitano também nos deparamos com esses aspectos elencados por Tovar (2011). Diante do grande leque de possibilidades de emancipação dos sujeitos envolvidos com aquela ajuda, a recomendação uníssona de todos os auditores dessa agência, qual seja, a atenção para o cumprimento milimétrico dos produtos acordados, tendo como eixo de avaliação não os resultados, mas, sobretudo, o respeito ao cronograma e ao marco lógico estabelecido. Essas seriam as garantias do doador para que a ajuda fosse cumprida nos termos combinados, pouco lhes importando se as demandas locais tivessem sido modificadas ou consideradas.

Entre Bruxelas e os locais recônditos dos países terceiros ajudados, uma grande distância geograficamente abissal é trilhada por existências que pouco dialogam entre si. A Europa que nos manda ajuda, também se alimenta dessa ajuda, ela sustenta uma dupla burocracia europeia, seja ela de matriz governamental propriamente dita, seja de matriz não governamental. Os recursos que conseguem atravessar o Atlântico, ainda que captados pela via de editais internacionais, não deixam de se vincular a textos contratuais profundamente rígidos em que os contextos dos retratos cotidianos descritos são meros elementos acessórios. A todos que se arvoram conhecer as nossas periferias, nos imaginam a imagem e semelhança de um retrato que não é nosso, que por muitas das vezes não nos contempla... e, assim o fazendo, em alguma medida, nos diferenciam, nos categorizam e nos discriminam.

Como se portar diante de um campo onde corriqueiramente se está diante do conflito existencial entre a lógica de interesses e o mérito da promoção dos Direitos Humanos? Como contornar o constrangimento diante da constatação de que a ação não governamental que milita nesse campo também não é isenta de interesses, em que pese o discurso das boas intenções?

#### 4.8 A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA: ENTRE SUAS INCONSISTÊNCIAS E AÇÕES DE GEOMETRIA VARIÁVEL, AS QUESTÕES QUE FICAM

Diante da agenda externa para os Direitos Humanos propugnada pela União Europeia, algumas questões se colocam acerca da sua legitimidade, consistência, coerência e equidade. Tais questionamentos se debruçam sob o caráter mitigado dos efeitos reais de um fazer diplomático cujos pesos e medidas são administrados de modo diferenciado e seletivo para os distintos atores abraçados por essa iniciativa (SMITH, 2003; PETITEVILLE, 2006). Tal movimento parece conferir a essa agenda um caráter muito mais de manutenção da retórica de poder ocidental de matriz realista/liberal do que, necessariamente, da emancipação dos sujeitos à luz de um cosmopolitismo multicultural, em que pese o discurso institucional sugerir o contrário.

Não à toa, a União Europeia, assim como outras potências, desempenha uma diplomacia de Direitos Humanos repleta de seletividades, algo que se expressa pelo binômio atenção/negligência de acordo com o que lhes é conveniente a partir da análise do contexto geopolítico que se lhe apresenta. E assim, se manejam diferentemente as medidas negativas, as condicionalidades, os aportes das ajudas, enfim, uma gramática das diferenças, ora indulgentes com uns, ora punitiva para outros.

Obviamente que essa inconsistência não é um mero ato de vilania institucional. A UE, ao mesmo tempo em que autora, é, também, vítima do jogo político travado pelos seus Estados membros que, ao longo dos anos, não se libertaram da herança colonial, exercendo aquilo que Badie (2011) alcunha por diplomacia de convivência. Essa é a razão pela qual não deve causar espanto as diversas vezes em que Estados europeus, tanto no âmbito da UE, como no âmbito de outras instâncias multilaterais, participam de coalizões no sentido de bloquear a tomada de medidas negativas contra países que, embora violadores de Direitos Humanos, são parceiros de relações comerciais e geopolíticas com as quais não se interessa antagonizar. Por que o tratamento desse ator é tão diferente em relação às violações de Direitos Humanos perpetradas por Estados como os Estados Unidos, o Canadá, a Austrália, a Rússia, a China e demais Estados da Associação do Sudeste Asiático (ASEAN), ao passo que se autoriza a ser tão pouco indulgente com a África

Subsaariana? É justamente nessa ambiguidade que reside um amplo campo de pesquisa acerca da politização dos Direitos Humanos, campo que ainda carece de maior atenção acadêmica, como sugere Belli (2009).

Diante desse quadro, resta-nos ampliar um pouco mais o foco da nossa lente de aumento, a fim de perceber que tipos de acordos e particularidades a diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia consegue estabelecer quando diante de diálogos regionais. Separados por um oceano, União Europeia e América Latina travam alianças e compromissos comuns em prol dos Direitos Humanos, um diálogo assimétrico em que os interesses geopolíticos e a retórica de poder são elementos subliminares.

## 5 A DIPLOMACIA DOS DIREITOS HUMANOS DA UNIÃO EUROPEIA PARA A AMÉRICA LATINA: PONTOS E CONTRAPONTOS DE UM DIÁLOGO INACABADO

Europa e América Latina, duas antigas e velhas conhecidas de longas datas. A riqueza de uma é prima irmã da pobreza da outra. No mítico encontro de Colombo, Cabral, Cortez e tantos outros “descobridores” com as civilizações indígenas que cá já estavam, esse casamento foi selado e deu-se continuidade a nossa genealogia, não sem conflitos e extermínios.

Eis o nosso livro do Gênesis, a dialética Norte/Sul, o idioma mais executado por esse *élan* geográfico que nos une e nos distancia. Esse é o reinado de uma geografia do poder, uma geografia temperada por uma série de outros elementos que, em conjunto, forjaram de modo singular uma relação birregional que há muito se expressa em termos de uma geopolítica, de uma geo-história e de uma geoeconomia.

Foi a partir dessas geo-simbólicas distinções havidas entre o ser colônia e o ser metrópole, o ser centro e o ser periferia que na condição de latino-americanos ou europeus fomos projetados por entre os últimos cinco séculos. Aos que foram educados a partir desse arquétipo dicotômico torna-se quase impossível, em algum momento, fugir dessa condicionalidade. Como ser do Sul e em alguma medida não portar dentro de si qualquer resquício de provincianismo, qualquer admiração recôndita pela antiga Metrópole? Como ser do Norte e em algum momento não esboçar no discurso ou na prática algum resíduo do sentimento eurocêntrico?

É bem verdade que a influência europeia na formação latino-americana ao longo do século XX perdeu espaço para outro centro de poder, qual seja, o império norte-americano. Esse movimento que teve início a partir da doutrina Monroe, longe de ter prescritas as clivagens Norte/Sul, tão somente deslocou o domínio da emissão da força. Na condição de espaço geográfico pós-colonial, os Estados da América Latina bem tiveram que pagar os seus tributos junto a essa nova metrópole continental, os que ousaram recalcitrar tal ordem implícita, a exemplo do Haiti e de Cuba, o tributo foi e ainda tem sido mais perverso e peremptório.

Como bem já asseveraram os teóricos do paradigma da dependência, a razão dessas clivagens reside na perpetuação histórica da condição de domínio econômico e político dessa dialética entre

o Norte e o Sul (OLIVEIRA, 2004). Nesse sentido, as condições para desenvolvimento latino-americano foram historicamente dependentes das necessidades do *hegemon*. Necessidades as quais não só a América Latina, mas também, a África e a Ásia sempre foram estrangidas a suprir e a manter os luxos e os vícios dos países oligárquicos do centro, processos que se deram e se são, obviamente, dentro das suas respectivas especialidades, da sua divisão internacional do trabalho.

A perda de influência direta na América Latina por parte da Europa não deve nos fazer engano. Em que pese as potências europeias tenham, de fato, perdido o monopólio do poder de mando nesse espaço geográfico, não se deve olvidar que uma vez metrópole, sempre metrópole. A Europa que, ao longo do século XX, lutou para não perder a África, até o século XIX, quando ainda mantinha o seu poderio sob a América Latina, nos legou uma série de elementos capazes de justificar algum tipo de solidariedade identitária, nossas línguas, nossos costumes, nosso modelo organizacional de Estado, enfim, parte da nossa ancestralidade.

Para além dos sangues indígenas e africanos, corre, também, nas nossas veias o sangue dos colonizadores Portugueses, Espanhóis, Holandeses, Franceses e, também, Ingleses. Isso para não falar das transumâncias europeias posteriores (italianos, alemães, poloneses) fruto dos seus processos emigratórios. Ainda que desejemos negar essa origem, impossível fugir a essa constatação histórica (mas será mesmo que de fato desejamos negar essa ancestralidade?).

O certo é que a Europa que outrora nos dominava pela força, ao longo da segunda metade do século XX, nos chega como parceira. O velho ofício europeu da mercancia soube muito bem reciclar os seus métodos de abordagem e de dominação. Nos tempos em que a força não lhes é o veículo mais adequado de aproximação, cabe agora o exercício dos discursos e das estratégias de diálogo multilateral e birregional como aparato de liderança simbólica. A tentativa de dominação se exerce, hoje, nos espaços institucionais do multilateralismo.

Se ao longo da guerra fria, a Europa comunitária se lançara rumo à descoberta dessas novas conquistas ultramarinhas, com o pós 1989, uma vez fortalecida a sua estratégia regional, ela se aperfeiçoará nessa tecnologia da dominação pelo discurso e pela norma. A Europa dos Direitos Humanos, da Democracia e da boa Governança é a nova bandeira de uma potência que precisou se coletivizar para manter o status de potência. A partir dos seus valores, essa potência coletiva

busca, dia após dia, estabelecer a sua *pax*, obviamente, uma *pax* diferenciada, mais *soft*, seja porque busca se adapta aos novos contextos, seja porque a Europa é dependente dos EUA no que se refere à garantia da sua segurança, mas, antes de tudo, uma *pax*.

No presente capítulo, buscaremos pensar os diálogos regionais da União Europeia estabelecidos com a América Latina em matéria de Direitos Humanos, a fim de pensarmos como tem se expressado essa modalidade de diplomacia para uma região que outrora fora, também, um espaço de dominação colonial europeia. Assim, à luz de uma sociologia das Relações Internacionais, de um olhar escalar dos atores, da análise de documentos e de programas institucionais, bem como, entrevistas realizadas junto a funcionários da União Europeia e dirigentes de ONGs do Sul que dialogam ou atuaram em projetos financiados pela UE, nos lançamos nesse presente capítulo com pretensões empíricas, mas não menos teóricas. Ao final, buscaremos desenvolver quatro casos fotográficos dessa expressão diplomática que figura como objeto desse trabalho, quais seja: Os diálogos da União Europeia dos Direitos Humanos junto a América Central, ao México, a Comunidade Andina e, por fim, o Brasil.

## 5.1 A UNIÃO EUROPEIA E A CONSTRUÇÃO DOS DIÁLOGOS REGIONAIS, O OCASO DA DIPLOMACIA DE DIREITOS HUMANOS PARA A AMÉRICA LATINA, UM DIÁLOGO EM ANDAMENTO

A trajetória comunitária perfilada pela Europa ao longo da segunda metade do século XX parece conter uma nítida aposta no regionalismo e no interregionalismo. Tanto do ponto de vista interno, como na sua ação externa, o fortalecimento do regionalismo é o cerne dessa construção estratégica mediada pela economia, pela interlocução dos sujeitos, enfim, pelo discurso normativo em favor de cenários menos anárquicos. Passeando pela trajetória europeia na história, Hettne et all (2008) sugerem uma periodização interessante para pensarmos a construção europeia em termos de atuação regional. Nessa periodização, cinco seriam as fases em que esse ator experimentou níveis de protagonismo e ambições regionais, quais sejam:

- a. Espaço Social Regional – essa fase seria caracterizada pela Europa feudal, pré Vestfaliana, na qual se observa a descentralização do poder nas mãos dos senhores

feudais e o domínio eclesial da Igreja católica. Aos olhos dos autores, aqui a Europa experimentou o mais baixo degrau na escala do regionalismo, uma feita que a fragmentação do poder apenas contrastava com uma forte identidade ideológica exercida pela integração religiosa de matriz católica;

b. Sistema Social Regional – nessa fase a Europa já passa a experimentar uma experiência de relações regionais em fase de construção recente. Aqui, nota-se a restauração da ideia de império a partir das unidades centralizadas na figura dos reis, um momento em que se observa o crescimento das relações econômicas e a formação das redes sociais internas. Essa fora a hora em que se experimentaram as violentas disputas por territórios, algo que teve seu ápice no sec. XVII quando do nascimento do sistema Westfaliano.

c. Sociedade Internacional Regional – esse é o momento em que o sistema regional europeu exerce a hegemonia da ordem mundial. Fase do concerto europeu, o século XIX será o ápice do exercício do poderio europeu e o prenúncio das suas desgraças. O exercício paranoico das diplomacias do equilíbrio bem causaram o desequilíbrio entre as potências, algo que na primeira metade do século XX resultará em duas grandes guerras.

d. Comunidade Regional - a segunda metade do século XX, mais precisamente no período do pós guerra, a Europa se lança no seu projeto comunitário, exercendo uma nítida aposta no regionalismo com estratégia de reconstrução dos escombros acumulados pelas guerras. A busca pela convergência dos regimes é, também, a busca pela homogeneização das principais características comuns, a busca da identidade comum, mas, sobretudo, a busca dos interesses comuns.

e. Política Institucionalizada Regional – essa seria a fase atual, na qual o regionalismo europeu, por via das suas instituições, em especial, a União Europeia, em conjugando aspectos de intergovernamentais e de governança supranacional, exerce o modelo único de uma política regional institucionalizada. Esse exercício não é sem riscos, sobretudo no que concerne à economia e à segurança, haja vista que as suas instituições, muito embora o caráter resiliente, foram projetadas para uma Europa de poucos, devendo,

agora, se moldar para uma outra realidade em que os novos Estados membros adentram com as suas respectivas assimetrias.

Aos olhos de Badie (2008), o regionalismo contemporâneo, principalmente esse exercido pela UE na segunda metade do século XX, amplia a noção de multilateralismo, de quem herda os métodos e as ambiguidades, algo que o faz pela coletivização de normas para os seus atores, sem, contudo, abrir mão da potestade dos Estados. Em assim o fazendo, cria novas, múltiplas e simultâneas solidariedades, forjando um cenário complexo e volátil do ponto de vista identitário.

Também periodizando o Regionalismo Europeu, Badie (2008) nos sugere três fases para compreender essa construção que tem início a partir da formação das comunidades e que nos chega aos dias de hoje. Se a primeira é caracterizada pelo sonho Mitraniano de se forjar uma Europa federalista, o modo funcionalista de gerir os interesses comuns a partir de uma visão supranacional, algo que reverberará em um projeto integracionista que encontrará obstáculos nas vontades e interesses de matriz governamental. A segunda fase, por sua vez, marcada pela realidade das circunstâncias, é caracterizada pela gestão do regionalismo europeu não mais por essa via integracionista e supranacional, mas, sim, pela formação de consensos intergovernamentais a partir de instrumentos de cooperação, uma feita que, ao seu modo, foram os governos que assumiram a construção europeia.

Por fim, a terceira fase seria a marca de um neorregionalismo no qual se acumulam elementos de supranacionalismo integracionista e a gramática cooperante intergovernamental. Nesse novo modelo, os Estados aquiescem à interação com outros atores, sejam eles, atores governamentais de outras regiões, ou atores simplesmente não governamentais. Essa é a fase em que, segundo Badie (2008) temos uma nítida privatização dos interesses, privatizações essas que estruturam os intercâmbios internacionais, algo que fortalece as estratégias de diálogos inter-regionais.

O que nos fica é que desse neorregionalismo, quando estendido para o plano inter-regional, projeta novas múltiplas outras solidariedades, constituindo-se, assim, em uma das expressões mais criativas da política contemporânea (BADIE, 2008). Essa é uma das inovações que a ideia de uma União Europeia aperfeiçoa, um regionalismo que se pretende extrapolar as fronteiras da própria Europa e, em assim o realizando, se lança para diálogos com todas as regiões do planeta, ou pelo menos, com aquelas que mais lhes apraz.

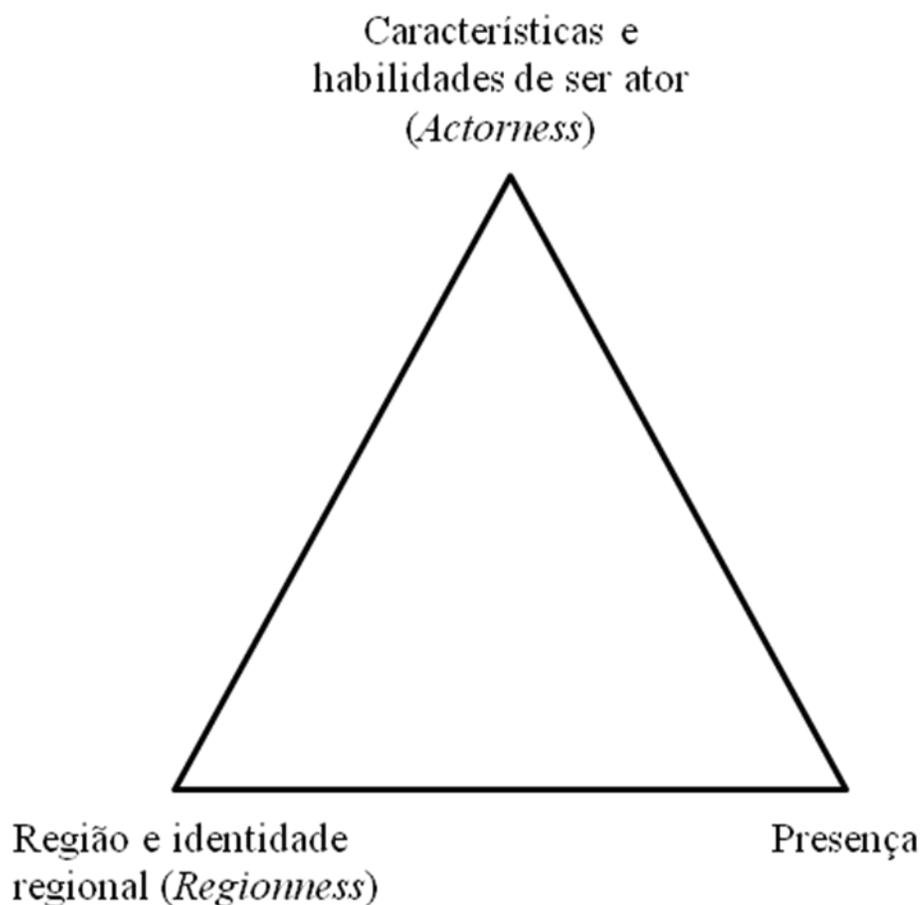
Partindo dessa premissa, Hettne et all (2008), constroem um quadro analítico para gradar os níveis de regionalismo de atores que se pretendem ser ancoras de processos inter-regionais, dentre os quais, a União Europeia e as suas ambições globais para o Sul. A partir do conceito de *regional actorship*, os autores buscam incluir dimensões subjetivas, institucionais, históricas e estruturais para apreender as distinções entre uma agencia de escopo regional em relação à mera ação estatal.

Assim, uma abordagem multidimensional para o estudo do regionalismo baseado no conceito de *actorship* (Ser Ator Regional) é construído a partir da interação de três componentes, quais sejam:

- a) Região e identidade regional (*regionness*) em termos de organização interna (critério objetivo), níveis de integração e conformação identitária (critérios subjetivos). A partir desse critério, a ação externa de uma determinada regionalidade depende fundamentalmente da sua coesão interna, na qual, o elemento identitário é um forte componente.
- b) Presença internacional em termos de tamanho, peso econômico, poderio militar, etc.
- c) Características e habilidades de ser ator (*Actorness*), em termos de capacidade organizacional para propor modelos e resultados na condução da política internacional. Esse seria, na verdade, o arquétipo da potência pensada em termos de instituição no qual se mantém o escopo de ações que dado ator sugere e, em assim o fazendo, atrai seguidores.

Hettne et all (2008), são enfáticos em explicar que esse não é um quadro analítico exclusivo para a compreensão da Europa, mas, sim, para auxiliar nos estudos acerca das transformações de qualquer região que se habilite adentrar na política externa. Ampliando as possibilidades analíticas desse quadro, quando estão em jogo os diálogos inter-regionais, esse arquétipo de modelo ideal recomenda a manutenção de certos níveis de *actorship* pelos interlocutores envolvidos. Assim, devem os atores estar aptos a manterem alguma coesão interna, adicionada a presença externa e organização institucional na qualidade de ator proponente, algo que conferirá equilíbrio nas relações, diminuindo, assim, as assimetrias.

### Gravura 5: *Ser Ator Regional*



Fonte: Hettne et all (2008, p. 19)

A grande questão que fica é em que medida a UE, a partir do inter-regionalismo que se habilita a jogar, tem conseguido manter relações mais ou menos simétricas junto às periferias, tais como a América Latina e Caribe (ALC), a África e a Ásia e as suas vizinhanças. Essa é a grande matriz dos holofotes que se lançam sob a ação externa da União Europeia no trato que estabelece junto às regiões menos poderosas e, sobretudo, mais periféricas. Aqui é o espaço onde se identificam as ambiguidades dos discursos, os paradoxos das práticas e a geometria variável no trato com os diferentes. No caso desse nosso trabalho, os holofotes são lançados sob a política de Direitos Humanos dessa UE para a América Latina, um encontro de duas regiões distintas, cujos destinos os processos históricos de globalização tratou de unir mais uma vez, como outrora o fizera nas descobertas ultramarinhas.

Seria demasiadamente ingênua a crença de que, tão somente, a difusão da agenda dos Direitos Humanos motivaria exclusivamente um ator dessa envergadura no que concerne ao ânimo de investirem tempo e recursos em uma área geográfica que, sequer, representa a sua vizinhança. Nesse sentido, pensar a diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia para a América Latina é um exercício de se transcender o campo dos Direitos Humanos e perscrutar outras eventuais motivações desse ator quando se lança ao diálogo inter-regional.

Não se trata aqui de desqualificar o trabalho desse ator no campo dos Direitos Humanos, mas atentar para a constatação de que no jogo do internacional, por melhores que sejam as boas intenções, os interesses sempre estão presentes. A União Europeia está longe de figurar como uma exceção a essa regra, ao contrário, o seu modo de atuar à luz de uma geoestratégia tão somente confirma o que este posto.

Importante notar que o estreitamento das relações de aproximação entre a Europa da União Europeia e a América Latina foram intensificadas a partir de 1989. A convergência dessas regiões nesse período responde a uma série de estímulos da conjuntura internacional da época, tais como: o fim da bipolaridade, reforçando os clamores por um mundo interdependente; o desenvolvimento dos regionalismos de modo subsidiário ao multilateralismo profícuo; o credo na ideia de uma “governança sem governos”<sup>78</sup> em que as agendas comuns e transnacionalizadas devem dar o tom da política em tempos de globalização; os planos de ajustamento econômico impostos aos Estados latino-americanos; ingresso desses países e suas economias na globalização econômica, comercial e financeira; democratização dos regimes políticos na América Latina.

Wiesebron (2008), ao analisar esses processos de recente aproximação da União Europeia junto a América Latina, aponta para dois fatores de ordem econômica que parecem justificar a estratégia. O primeiro, segundo a autora, estaria ligado à necessidade da UE em negociar acordos para recuperar os espaços perdidos em relação à influência Norte América na América Latina, mais precisamente, a América Central. Nesse espaço regional em que os Estados Unidos, paulatinamente, vão constringendo a construção de zonas de livre comércio pela via de acordos

---

<sup>78</sup> Essa governança, tal como fora advogada por Rosenau e Czempiel na década de 1990, se caracterizava por um conjunto de regulações não emanados de autoridades oficiais (Estados), fruto de um mundo cada vez mais interdependente, no qual “a governança sem governos” seria uma realidade do mundo pós-guerra fria tanto no plano das entidades supranacionais, como nos grupos subnacionais. (ROSENAU, 2000; SMOUTS, 2004).

regionais e bilaterais, não resta à União Europeia outra alternativa senão impor uma aproximação efetiva por meio de todas as suas ferramentas disponíveis, sejam elas práticas, sejam elas retóricas. Há, claramente, uma disputa econômica e política por lealdades e preferências.

A Europa que perdeu espaço junto à América Central após os tratados de livre comércio junto ao México e ao Mercado Comum Centro Americano (MCCA) necessita, a todo custo, recriar novas solidariedades junto a essa América Latina que ainda não deixou de responder aos reclames da antiga doutrina Monroe. Isso explica o porquê da importância do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), dos países Andinos e das suas respectivas potências emergentes, tais como o Brasil e o Chile nessas aproximações que muito embora sejam mediadas pelos interesses econômicos, trazem o crivo da difusão de valores meritórios e, de fato, relevantes para a construção do ideário de um “mundo melhor”.

O segundo fator apontado por Wiesebron (2008) em relação a esses processos de aproximação regional em curso entre a Europa e a América Latina, seria, justamente, o ambiente de disputas forjado nos processos de negociações multilaterais no seio da OMC, sobretudo, ao longo das rodadas de Doha. Em uma atmosfera pautada em processos de grande animo em prol das liberalizações, as negociações birregionais terminaram sendo mais atraentes do que as relações bilaterais. Não à toa, a estratégia brasileira de se lançar para o Sul, seja ele latino-americano, africano ou asiático, e que, diga-se de passagem, é um vírus que também motiva a União Europeia.

Ao olhar para esses dois fatores aduzidos por Wiesebron (2008) na condição de propulsores da política regional europeia para a América Latina, depreende-se o peso das motivações econômicas na aventura birregional contemporânea. A União Europeia que hoje almeja se firmar pelo discurso do mérito e das boas práticas se construiu a partir de interesses comerciais, não podendo ser, portanto, esse, um fator negligenciável na análise de qualquer ação política patrocinada por esse ator. Mora no fator econômico a matriz das suas preferências geográficas, das suas inclinações ideológicas e, sobretudo, suas escolhas públicas.

No que concerne aos Direitos Humanos, a União Europeia, desde que incorporou essa agenda na sua ação externa junto aos países terceiros, contempla a América Latina nos seus diálogos, condicionantes e ajudas. Do ponto de vista concreto, essa trajetória remonta aos primeiros anos

da década de 1980, quando a UE gradualmente passa a extrapolar as meras declarações de apoio a essa modalidade de direitos, lançando-se para uma *práxis* mais efetiva em termos de construção política e normativa.

Em um momento em que a experiência de integração europeia já dava claros sinais de uma política regionalista pautada no discurso da civilidade como condição de paz, harmonia e circulação de riquezas no plano internacional, a Europa se lança para as Américas com o fito de ampliar as suas redes de relacionamentos. Assim, a partir de uma série de estratégias que perpassam por diálogos diplomáticos, a cooperação técnica, a manutenção de delegações de acompanhamento e *accountability*, a criação de fundos de ajudas e o intercâmbio entre os meios políticos, a União Europeia passou a ambicionar a condição de ator indutor de valores para a América Latina.

Não à toa, em 1984, ocorre uma primeira conferência entre representantes de países da Europa e da América Central, um encontro cujo fito era debater alguns temas que, apesar de, muito caros para Europa da potência civil, eram muito espinhosos para a América Latina de um modo geral. Assim, ao propor em San José da Costa Rica um debate sobre Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos, a Comunidade Europeia inaugura os chamados “Diálogos de San José”, um processo de interlocução até hoje importante nessa relação construída entre a Europa da União Europeia, a América Latina e o Caribe. Esse fora um dos primeiros diálogos regionais que anunciam a aspiração de uma Europa sedenta em se tornar líder e gestora da paz mundial, algo que buscará a partir da construção de uma política exterior comum, construída através da cooperação internacional, sua principal ferramenta de trabalho. Diálogos institucionais animados pela cooperação técnica e pela realização de grandes encontros regionais<sup>79</sup> serão os mecanismos básicos desse inter-regionalismo que foi gradualmente sendo consolidado e ampliado entre Europa e a América Latina. Um vínculo birregional animado por valores, mas, sobretudo, mediado por interesses econômicos comuns.

---

<sup>79</sup> As reuniões de Cúpula dos chefes de estado e governo de dos países da América Latina, Caribe e União Europeia (ALC-UE) se constituem em verdadeiros fóruns de diálogo político entre essas regiões. A primeira reunião foi em 1999 no Rio de Janeiro seguida pela Cúpula de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008) e Madrid (2010).

Do ponto de vista formal, ou seja, quanto aos tratados firmados, destaca-se o Acordo Marco de Cooperação<sup>80</sup>, documento que formaliza o pacto entre a América Central e UE, no qual foram signatários: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e Panamá e a União Europeia. Nas suas bases, esse acordo estava pautado nos compromissos de cooperação econômica, social e científica, tendo como pano de fundo, a defesa dos direitos humanos, bem como, a consolidação da democracia e da integração regional. Essa era a razão pela qual o referido acordo, mais precisamente em seu artigo 27º, previa a realizações de ações a serem financiadas por um programa plurianual de Democracia e Direitos Humanos (DDHH) que houvera sido aprovado em Lisboa em 1992.

Outro processo de interlocução relevante entre a UE e a América Latina ainda na década de 80 fora mediado pelo Mecanismo Permanente de Consulta e Concerto Político, o chamado Grupo Rio<sup>81</sup>. Essa espécie de Conselho da Europa ao modo Latino-Americano, o Grupo Rio foi instituído com o fito de firmar um concerto política em torno da tão sonhada unidade latino-americana. Não sem motivos, esse ator gozará de legitimidade política no que se refere à condução de diálogos inter-regionais, razão pela qual a União Europeia será um dos seus interlocutores, participando de uma série de rodadas de diálogos e conferências internacionais, a exemplo da Conferência de Roma em 1990, quando a Comunidade Europeia, seus Estados Membros e o Grupo Rio acordam, dentre tantas questões, o apoio às democracias, ao estado de direito, a justiça social, a soberania, ao principio de não intervenção e o respeito aos Direitos Humanos. Obviamente que em acordos dessa natureza, peculiares por manter no mesmo pacote algumas questões quase que contraditas como soberania, não intervenção e respeito aos Direitos Humanos, são muito mais figurativos e retóricos do que necessariamente engajados. Essa parece

---

<sup>80</sup> Tal acordo fora firmado em fevereiro de 1993 e posto em vigor a partir de março de 1999.

<sup>81</sup> O Grupo Rio inicial, o chamado grupo dos oito, composto por Argentina, Brasil, Colômbia, México, Panamá, Peru, Uruguai e Venezuela foi criado em 1986. Já em 1990, novos integrantes passam a se incorporar nesse grupo como membros plenos, a exemplo de Chile, Equador, Bolívia e Paraguai. Mais à frente, a partir de 2000, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana passam a fazer parte como membros permanentes, além da Guiana, na qualidade de representação rotativa do Caribe, de modos que atualmente o Grupo Rio é formado por 19 países latino-americanos.

ser a gramática do cinismo tão presente na condução da política contemporânea, que os regionalismos estão muito distantes de romper.

Ademais, para além dos diálogos intergovernamentais, outra modalidade de diálogos transnacionais também anima a relação entre a UE e a ALC, quais sejam, os diálogos interparlamentares. É justamente no âmbito da ação política dos parlamentos que o diálogo interparlamentar Europa – Latino América tem se firmado, também, como um veículo de interlocução política entre regiões. A partir da manutenção de delegações na América Latina, o Parlamento Europeu estabelece diálogos com distintos grupamentos de parlamentos dessa região, à exemplos do Parlamento Latino Americano - PARLATINO (estabelecido em 1964), do Parlamento Centro-Americano – PARLACEN (estabelecido em 1987), do Parlamento Andino – PARLANDINO (estabelecido em 1979) e, finalmente, da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL – CPC (estabelecido em 1994). Nesses diálogos, as delegações cumprem o duplo papel, ora de influenciar a formulação de políticas regionais de acordo com a política externa europeia, ora de participar, na condição de observadores, das negociações de mercados e acordos comerciais.

Esses diálogos interparlamentares, sobretudo no que concerne o olhar europeu para as questões do sul, na medida dos seus alcances e limites buscam conferir legitimidade a difusão de uma agenda de Direitos Humanos ao modo europeu, agenda essa alcançada pela alocação de fundos e instrumentos europeus de apoio a iniciativas nesse campo em áreas bastante específicas, a exemplo das transições democráticas e os direitos civis. Essas são as marcas de uma ação supranacional no qual esses atores protagonizam gestos de boas intenções para com os Direitos Humanos, a partir do intercambio e difusão de valores e modelos de políticas públicas.

Isso justifica a razão pela qual, nos tantos diálogos interparlamentares entre a UE e ALC, a questão dos Direitos Humanos e da Democracia serem trazidos à baila. Em 2006, por exemplo, no III Encontro dos Parlamentos de Integração (UE/ALC) realizado na Áustria afirma-se que a associação estratégica birregional deve ter como marco guia a paz, a democracia o direito internacional e os Direitos Humanos. Ainda no mesmo ano, nasceu a Assembleia Parlamentar Euro - Latino-americana (EUROLAT) que trabalha com a ideia de transparência, dialogo entre o estado e a sociedade civil, governabilidade democrática e fortalecimento da democracia

participativa. Dois pequenos exemplos de um extenso currículo de diálogos interparlamentares havidos nos últimos vinte anos e que tendem a continuar ocorrendo.

Os múltiplos diálogos em curso entre a União Europeia e a América Latina em torno da democracia e dos Direitos Humanos não param de acontecer, eles transitam por diversas linguagens e expressões de poder. Seja pela via intergovernamental, pelos esforços dos escritórios de cooperação ou a partir dos apelos interparlamentares, esse é um canal de comunicação que ainda tem muito a contribuir para o diálogo inter-regional, o que faz desse processo um contínuo ainda em transformação, principalmente à luz da atual crise econômica que aflige a moeda comum europeia, cujas repercussões sobre a capacidade de cooperar com outras regiões já se fez sentir, com anúncios de cortes orçamentários.

## 5.2 O DIAGNÓSTICO DA UNIÃO EUROPEIA SOBRE O ESTADO DOS DIREITOS HUMANOS NA AMÉRICA LATINA

De um modo geral, duas parecem ser as principais fontes em que encontramos manifestações públicas emanadas pela União Europeia em relação a sua agenda regional para Direitos Humanos na América Latina. De um lado, os relatórios anuais de Direitos Humanos publicados pela Comissão Europeia, no qual, de um modo geral, relata como ação da EU tem se dado nessa região, de outro, os estudos proferidos pelo Parlamento Europeu que, via de regra, segue a estrutura de diagnósticos acompanhados de proposições a serem implementadas.

No presente item, buscaremos analisar o olhar da União Europeia para a situação dos Direitos Humanos na América Latina, a fim de compreender como esse ator formula a sua agenda pública de cooperação para Direitos Humanos quando destinada a essa região periférica. Para tal, dialogaremos com o estudo do Parlamento Europeu (1999), cujo objetivo era justamente diagnosticar a situação dos Direitos Humanos na América Latina. Ademais, de modo subsidiário, utilizar-nos-emos, também, de dois outros documentos editados pelo Parlamento e pela Comissão da UE na segunda metade dos anos 2000, cujos objetos se encontram mais focalizados respectivamente na América Central (2007) e na América Andina (2006).

No que concerne ao primeiro estudo do Parlamento editado às vésperas dos anos 2000, de um modo geral, avaliam-se positivamente os esforços empreendidos na América Latina em prol dos avanços democráticos conquistados até os anos 1990. Reporta-se que todos os países da região, com exceção de Cuba, estariam regulados por governos eleitos e formalmente democráticos, de modos que, alguns estariam tão conectados com a ordem global a ponto de realizar esforços no sentido de se lançar à globalização por via da liberalização das suas economias concomitante com a manutenção de uma boa governança.

A crença no livre mercado é tão marcante que esse documento diagnóstico chega a afirmar que a junção da democracia e a liberalização econômica na América Latina seriam capazes de contribuir no incremento da temática dos Direitos Humanos, haja vista que os países desenvolvidos recorrentemente demandam o respeito desses direitos como corolários das suas carteiras de cooperação ou acordos comerciais. Não sem razão, o referido documento diagnostica uma tendência para os países latino-americanos no sentido de se estabelecer um sistema de ‘condicionalidades hemisféricas’ adicionado à aceitação de um enlace entre as relações econômicas externas, a democracia e os Direitos Humanos, algo que justificam os acordos de cooperação havidos junto a União Europeia, todos gravados com condicionalidades democrática e de Direitos Humanos.

Ainda sob esse mesmo argumento, o documento diagnóstico do Parlamento Europeu cita, como exemplo de benefícios do livre comércio, a adesão do México ao Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) que, no uso de suas competências conferidas pelo tratado, escuta denúncias sobre casos de violação a Direitos Humanos, criando novas responsabilidades nessa arena. Esqueceu-se, todavia, o referido documento de salientar as iniquidades que foram e ainda são perpetradas no México em decorrência das assimetrias provenientes desse acordo de livre comércio, no qual populações tradicionais são alijadas de suas terras, dos seus recursos hídricos e da sua base alimentar como é o caso da elevação dos preços do milho. Os protestos e as insurreição dos zapatistas e altermundialistas, no México dos anos 1990/2000 ilustram alguns desses limites críticos.

O documento do Parlamento salienta que, ao longo dos anos 1990, os próprios estados latino-americanos, a partir das suas investidas regionais, tais como no âmbito do Grupo Rio e da própria Organização dos Estados Americanos (OEA), empreenderam uma série de esforços para a

preservação da governança democrática e o respeito aos Direitos Humanos. Assim, a partir de encontros, acordos, políticas de cooperação, recomendações e constrangimentos públicos, os Estados lideraram a construção de um regime de monitoramento das democracias e dos Direitos Humanos na região.

Aliado a isso, o documento reputa os ganhos acumulados entre o início da década de 70 e o fim da guerra fria ao protagonismo das Organizações Não Governamentais especializadas nessa temática na esfera internacional dos Direitos Humanos. A partir de uma revolução dos Direitos Humanos, uma nova linguagem irá impulsionar a criação de organizações não governamentais de origem nacional, regional e internacional em prol de uma militância nessa arena, de formas a impulsionar cada vez mais o aperfeiçoamento desse regime.

Transposto para o caso latino-americano, o diagnóstico do Parlamento Europeu identifica o crescimento de grupos não governamentais promotores de Direitos Humanos como agentes de transformação política na região. Se inicialmente, em países que vivenciaram ditaduras militares tais grupos ajudaram nos processos de democratização, em países que não experimentaram ditaduras, tais como, Colômbia, México, Peru e Venezuela, esses grupos se mobilizavam em prol dos Direitos Humanos. Diante dessa constatação, o referido documento estimava que até os meados da década de 1990, operavam nacionalmente, regionalmente e localmente cerca de 3000 organizações de Direitos Humanos. Tal numerário esconde, todavia, outra constatação, qual seja, a grande assimetria entre essas organizações no que concerne a suas habilidades de influenciar governos e capitanear apoios da opinião pública.

Essa é a deixa para que o documento aponte para a importância dos processos de difusão transnacional das experiências de *advocacy* praticadas pelas organizações não governamentais de Direitos Humanos. Para tal, usa como exemplo, o reconhecimento que algumas ONGs de Direitos Humanos latino-americanas têm recebido de atores governamentais no que concerne a sua participação nos processos de elaboração das plataformas de Direitos Humanos em distintos âmbitos, tais como, o plano local, nacional, regional e internacional.

Todavia, em que pesem os avanços percebidos na formulação de um regime internacional de Direitos Humanos, o Estudo do Parlamento constata que a situação desses direitos continua precária e desoladora em um grande número de países do mundo, dentre os quais, os países

latino-americanos também figuram na lista. Mostram as estatísticas que as jovens democracias latino-americanas convivem com altos níveis de violações de Direitos Humanos, quadro que contraria sobremaneira a crença de que as democracias, por se só, conduziram os países latino-americanos ao desenvolvimento de suas potencialidades e, conseqüentemente, a resolução de todos os dramas sociais como em um passe de mágica.

Diante da questão latino-americana em relação aos Direitos Humanos, o Estudo do Parlamento afirma que esse não deve ser um drama olhado apenas pela perspectiva regional, ele transcende esse caráter na medida em que se interage com políticas adotadas em outras partes do planeta. Dessa forma, o documento sugere que a própria União Europeia é instada a resolver desafios na seara dos Direitos Humanos dentro das suas próprias fronteiras, razão pela qual essa é uma temática que deve ser abraçada por um diálogo birregional.

O referido diagnóstico do Parlamento Europeu a fim de estruturar os seus argumentos, lança a seguinte questão de partida: Por que razões ainda ocorrem violações de Direitos Humanos na América Latina abraçada pelo mando das democracias? A essa questão, uma resposta rápida e abrangente tenta atribuir a responsabilidade das violações de Direitos Humanos aos dramas que compõe o cotidiano da região, algo muito peculiar ao pragmatismo das Organizações Internacionais quando se debruçam sob os dramas alheios sequiosos por propor os seus catecismos.

A continuidade das violações de Direitos Humanos é o produto da interação de vários fatores: pobreza e iniquidades, aumento dos altos níveis de tráfico de drogas e de violência criminal, insurgência de grupos armados, bem como, as respostas do Estado e da Sociedade para esses fenômenos. Ademais, a persistência dos abusos é resultado da continuidade da impunidade para os violadores de Direitos Humanos, em particular para a polícia e as forças militares (PARLAMENTO EUROPEU, 1999, fls 17);(tradução nossa).

Assim, três grandes blocos temáticos formam um grande rol de questões que são elencadas no diagnóstico do Parlamento como grandes calcanhares de Aquiles em matéria de precarização dos Direitos Humanos na América Latina... O primeiro deles, composto por temas mais nevrálgicos e intestinos, diz respeito às questões sociais que terminam se expressando em diversos níveis de violência que são praticados ora pelo estado, ora por estratos paraestatais. Diante de tal, destacam-se: a pobreza, as iniquidades sociais, a violência de matriz criminal e policial, as respostas repressivas emanadas pelos governos diante de manifestações populares, a pena de

morte, o maltrato perpetrado contra as populações carcerárias, o aumento dos aparatos de justiça e segurança privada na sua maioria em desconformidade com a legalidade, a violência contra a infância e a juventude, os conflitos de terra, as insurgências armadas de matriz paraestatal, a mercancia das drogas e o desrespeito aos povos indígenas.

O segundo bloco das questões elencadas pelo diagnóstico Europeu está intimamente ligada aos temas que animaram a agenda não governamental e governamental da década de 1990 na região, tópicos que, em alguma medida, foram movimentados pela agenda global do sistema das Nações Unidas por conta das grandes conferências havidas nesse período. Nesse sentido, destacam-se o pouco progresso nos direitos das mulheres e da condição da infância e da adolescência em que pese os avanços legais havidos na esfera internacional e nacional em alguns estados latino-americanos, bem como a emergência de uma agenda de responsabilidade social e de respeito aos Direitos Humanos direcionada para os setores privados, ou seja, as grandes corporações nacionais e internacionais, que atuam na região.

Por fim, no terceiro bloco, a União Europeia diagnostica temas que julga ser a América Latina carente de interação entre Direitos Humanos e democracia. Esse é justamente o espaço reservado para a tradição Europeia no que se refere a conceber os Direitos Humanos à luz dos Direitos Civis e Políticos, algo que no caso latino-americano o faz observando os seguintes temas, quais sejam: as questões concernentes à impunidade (as suas causas e os seus diversos níveis de expressão), o fraco compromisso com a democracia e com a legalidade (ou seja, a fragilidade da democracia e das instituições políticas que provem a legalidade), a corrupção e os seus efeitos danosos para o fortalecimento dos regimes democráticos e os frequentes ataques contra a liberdade de expressão, donde a liberdade de imprensa é uma das maiores vítimas. Enfim, um conjunto de questões no qual o desrespeito aos direitos civis e políticos são elencados como nocivos para o fortalecimento das democracias e, conseqüentemente, para a diminuição das violações à Direitos Humanos, questões que fazem parte da conjuntura contemporânea de boa parte dos Estados latino-americanos, animando um debate profícuo em que um dos artigos clássico fora intitulado por “Poliarquias e a (In) Efetividade da Lei na América Latina” da cepa de O’Donnell (1998).

Em responsabilizando as questões atinentes à conjuntura atual dos países da região, ou seja, as iniquidades perpetradas pela pobreza, pela violência urbana, pela má formação dos aparatos de

Estado, pelas agendas global contemporânea e pelo desrespeito aos direitos civis e políticos, o relatório, em alguma medida, voluntaria ou involuntariamente negligencia os processos históricos muito mais complexos que forjaram e ainda forjam a região, tais como, seu passado, presente e futuro de dependência, as ingerências do norte nos nossos processos políticos do sul, enfim, as tantas condicionalidades que nos conduziram ao estado atual da arte. É como se esse nosso presente de injustiças não fosse portador de passado e, pior, fosse responsabilidade, tão somente da nossa incompetência em implantar valores mais civilizados.

Diante do quadro esboçado, como todo diagnóstico que se pretende eficaz, o referido documento sugere saídas paradigmáticas para a melhora do quadro. Assim, a fim de preparar os trabalhos para a Cúpula Europa- América Latina e Caribe, algumas recomendações a partir de determinadas graduações que vão desde a ação imediata, passando pelas ações de médio prazo e finalizando com os mecanismos de cooperação para os Direitos Humanos, a se saber:

- a. No rol da ação imediata, o estudo do Parlamento Europeu recomenda algumas chamadas públicas, quais sejam:
  - Contra o fim da impunidade em todos os seus ambitos;
  - A favor da implementação integrada dos Programas das Nações Unidas;
  - A favor do fim da aplicação da pena de morte;
  - A favor do respeito à liberdade de imprensa e dos Direitos Humanos dos ativistas;
  - A favor da ratificação das Convenções e Protocolos regionais e internacionais de Direitos Humanos;
- b. No que concerne às ações de médio prazo, o estudo do Parlamento recomenda:
  - A promoção da participação ativa da sociedade civil em matéria de proteção aos Direitos Humanos;
  - A promoção integrada de temas de Direitos Humanos e Trabalhistas na política externa dos estados e nos projetos de integração regional;

- Firmar parcerias junto ao Congresso Norte Americano e ao Parlamento Canadense no que concerne a promoção dos objetivos em matéria de Direitos Humanos firmados entre Europa e América Latina;
  - Promoção das instituições multilaterais que sustentam ações internacionais em matéria de Direitos Humanos;
  - Promoção da integração política e social de consensos juntos aos fazedores de política econômica;
- c. Já no que se refere aos mecanismos de cooperação para Direitos Humanos, o Parlamento recomenda:
- A criação de uma Comissão Parlamentar Europa – América Latina de Direitos Humanos (EULAHRC);
  - Estabelecimento de uma sub Comissão Parlamentar no âmbito da EULAHRC, a fim de monitorar os progressos e os esforços na seara da implementação dos Direitos Humanos;
  - Estabelecimento de um mecanismo Europa- América Latina de Auditoria (EULAAM);
  - Estabelecimento de um Centro Europa- América Latina de Estatística (EULAPSC);
  - Estabelecimento de um Comitê Europa- América Latina de Cooperação Judicial (EULAJCEC);
  - Estabelecimento de um Código Europa- América Latina de Conduta para Multinacionais.

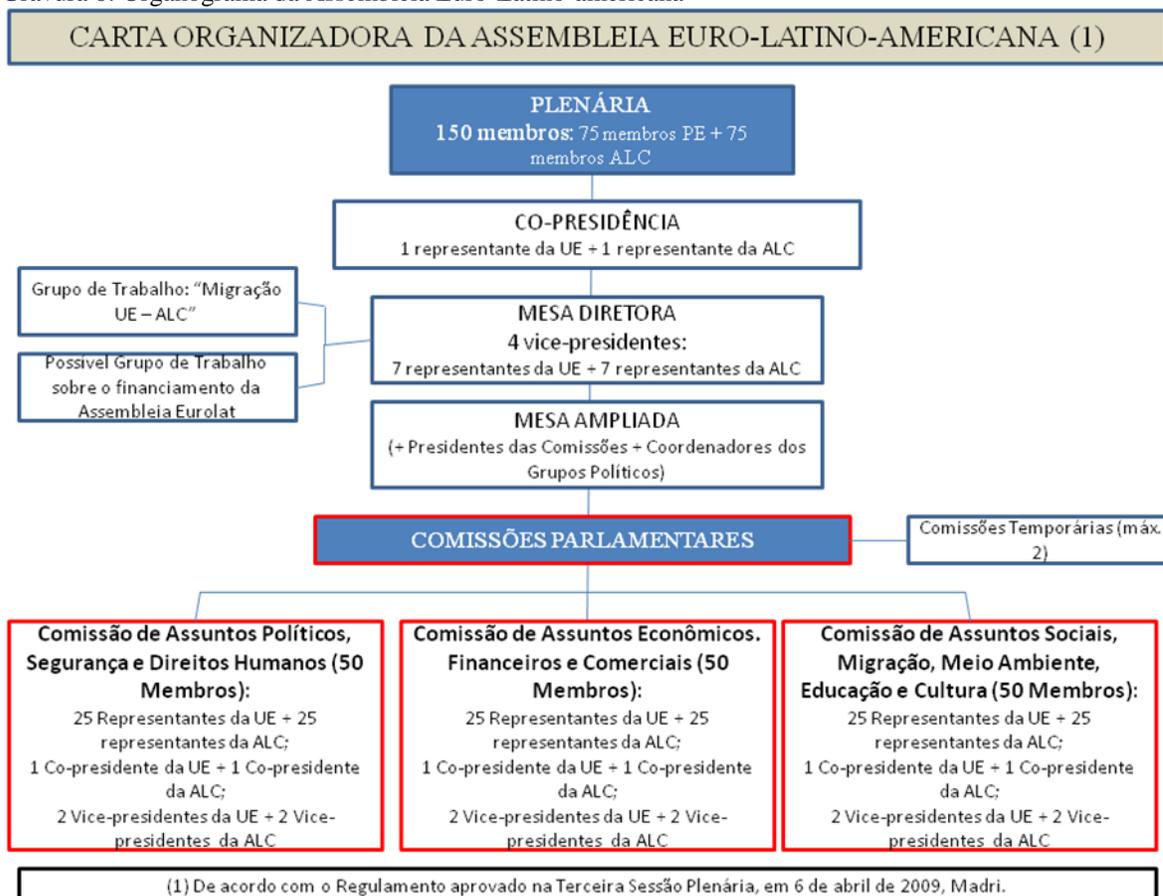
Enfim, passada pouco mais de uma década, a leitura das recomendações suscita algumas observações plausíveis, senão vejamos. No que concerne ao curto prazo, o Estudo do Parlamento sugere um leque de proposições que se aproximam de medidas performáticas que buscavam muito mais impactos midiáticos do que necessariamente a consecução dos fins políticos

almejados. Ser contrario ou a favor de determinadas medidas e, assim, declara-las, não transforma algumas das situações já cristalizadas, tão somente constrange os atores envolvidos a se adequarem formalmente aos discursos quando lhe convém.

Já no que se refere aos objetivos de médio prazo, as proposições do Parlamento parecem se calçar em estratégias de cunho programático em que estão presentes os eventuais ganhos e diálogos geopolíticos. Não sem razão, aqui, se propõe o diálogo com a sociedade civil, as parcerias estratégicas junto aos EUA e o Canadá, o fortalecimento do multilateralismo por via do regionalismo e, sobretudo, a formação de consensos econômicos em relação às questões atinentes a política e aos dramas sócias. Essa talvez seja a faceta onde mais esteja presente a ideia de uma política pública transnacional a ser adotada pela via da formulação de consensos.

Por fim, no terceiro bloco de recomendações, observa-se a verve institucionalista da União Europeia que, em se preparando para uma Cúpula birregional, já antevê os possíveis arranjos institucionais a serem implementados no que concerne à cooperação para os Direitos Humanos. A observação do organograma das Comissões do Parlamento Europeu provenientes do diálogo com a América Latina, o EURO-LAT, nos levam a crer que parte dessas aspirações recomendadas foram abraçadas pela Comissão de Assuntos Políticos, Seguridade e Direitos Humanos oriundo da Assembleia Parlamentar Euro Latino-Americana havida em 2006, vide figura a seguir.

Gravura 6: Organograma da Assembleia Euro-Latino-americana



Fonte: [http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/documents/org\\_chart\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/documents/org_chart_es.pdf) (tradução nossa).

Em documento publicado em 2007, também em matéria de Direitos Humanos, a União Europeia lança um segundo estudo com o intento de dar publicidade ao estado da arte dos seus diálogos junto a América Central. Esse é um momento em que também se lança rumo a um diagnóstico da situação da América Latina, mais precisamente, da América Central, algo que não fica muito distante das premissas havidas no documento de 1999, acima já analisado.

Aos olhos da União Europeia, até meados dos anos 2000, os diálogos havidos na AL em matéria de Direitos Humanos estavam intimamente relacionados com a criação de instituições regionais, algo que pode ser atribuída a uma consequência decorrente do processo de integração como ocorrera outrora com a própria experiência europeia. Nesse sentido, o Estudo do Parlamento Europeu julga que do ponto de vista da proteção supranacional dos Direitos Humanos, a América Central, em certa medida, goza de um sistema aparentemente bem organizado tanto do ponto de vista dos discursos fundadores, como da arquitetura jurídica propriamente dita.

Buscando exemplificar como, no plano dos discursos, alguns tratados firmados na América Latina dão conta desse *ethos* em torno dos Direitos Humanos, o Estudo do Parlamento cita a trajetória de alguns marcos normativos havidos no passado recente da região. O primeiro deles, ainda na década de 80, o Acordo de Esquipulas II houvera sido um acordo firmado entre países da região auxiliados pela própria Europa no sentido de se buscar a paz “firme e duradoura”, qual ideário kantiano. Nos termos dessa convenção, tal paz duradoura seria alcançada pela via da democracia, do desenvolvimento e dos Direitos Humanos. Mais à frente, logo no início da década de 90, a Declaração de Antigua aparece como primeiro texto onde se faz menção expressa aos Direitos Humanos, vinculando os países signatários a sua observância. Por fim, o Protocolo de Tegucigalpa (1991), tratado que define o Sistema de Integração Centro Americana - SICA, busca alcançar a integração da América Central a partir dos pilares da paz, da liberdade, da democracia e do desenvolvimento, ou seja, uma estreita ligação com a gramática dos DHs.

Já no plano da proteção jurídica, propriamente dita, no âmbito dos órgãos do referido Sistema de Integração Centro Americana, a União Europeia identifica a Corte de Justiça Centro Americana, o PARLACEN e o seu Conselho Consultivo. Observa ainda que os DHs perpassam de modo transversal nessas três esferas institucionais, sobretudo porque, no espaço regional, duas instituições historicamente mais sólidas concentram em si essa competência supranacional em matéria de direitos humanos, quais sejam, a Corte e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (VIEIRA, 2010). Ambas, no gozo das suas competências, compõe o Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos, donde os estados da América Central são também partícipes.

Diante de tal panorama, o referido estudo do Parlamento Europeu aponta que, embora a América Central seja uma região portadora de relativa estabilidade econômica e social que facilita a integração e a cooperação regional, no que se refere à situação dos direitos humanos, o quadro não é tão favorável assim. Em que pese institucionalmente se ter instrumentos jurídicos de salvaguarda dos direitos humanos em escala regional, no cotidiano de cada um dos países, a questão dos Direitos Humanos ainda tem pouco a ver com as estatísticas econômicas e sociais apregoadas.

Assim, o Parlamento conclui que dentre os principais indicadores da vulnerabilidade dessa parte da América no que se relacionam aos Direitos Humanos apontam-se os níveis de pobreza

bastante elevados. Será justamente esse fator que termina por dar causa às profundas instabilidades sociais decorrentes da profunda discrepância entre ricos e pobres, algo que reverbera em diversas expressões de violências, vulnerabilidade de segmentos da sociedade, ataques à liberdade individual e coletiva, bem como processos de migrações forçadas.

Já no que concerne à situação dos Direitos Humanos nos países da Comunidade Andina, a Comissão Europeia também emitira considerações a título de diagnóstico, algo que o fizera em um informe dando conta do seu programa de diálogos e ações birregionais na seara dos Direitos Humanos na referida região. Para tal documento, a Região Andina se caracterizava por instabilidades políticas, econômicas e jurídicas, algo que dificultava sobremaneira a implantação de todo o programa de Direitos Humanos propugnados pela União Europeia nos cinco países que compõe região. Nesse sentido, cada um dos Estados, aos olhos de tal documento, guarda as suas peculiaridades e gradações das referidas dificuldades.

Em se detendo aos casos particulares, segundo esse informe, a pior situação encontra-se na Colômbia, porque nesse país se observava uma verdadeira transmutação de uma crise social em uma crise humanitária. Nessa atmosfera marcada pelas disputas constantes entre as guerrilhas de esquerda e grupos paramilitares de direita e o Estado, a consequência é a vulnerabilidade da população civil, algo que se expressa em mortes, desabrigos, sequestros, mutilações por minas terrestres, etc, ou seja, a antítese do que se espera em termos de proteção aos Direitos Humanos.

A questão colombiana termina por reverberar nos países que lhe fazem fronteira, a exemplo do Equador que, nos últimos anos tem visto aumentar no seu território o número de refugiados oriundos do país vizinho. Ademais, como bem analisa o informe, o Equador não goza de grande estabilidade política dada as suas numerosas mudanças de governo. Nota ainda o referido informe que, ao longo do governo Gutierrez, o crescente incentivo da militarização da sociedade tem feito surgir uma série de companhias de segurança privada quase nunca controladas pela administração pública terminam por precarizar a situação dos Direitos Humanos nesse país. Os refugiados colombianos também são numerosos no Brasil, segundo dados do Conselho Nacional de Refugiados – CONARE.

No caso boliviano, assim como o Equador, o informe chama atenção às instabilidades políticas havidas no período pré Morales, na qual a continuidade política perpetuava as iniquidades, bem

como a exclusão política da maioria da população, diga-se de passagem, oriunda de matriz indígena. No que concerne ao período atual desse país, o informe apenas noticia as eleições de Evo Morales e as expectativas geradas por esse ícone indígena que guarda em si as esperanças da maioria que compõe esse país, o pobres e, dentre eles, os indígenas.

No caso venezuelano, por sua vez, o documento da Comissão Europeia informa que os problemas relacionados aos Direitos Humanos na esfera econômica, social e cultural, ao longo das últimas décadas, têm atingido, também, as áreas dos Direitos políticos e civis. Interessante notar que se por um lado, o referido documento não nega os avanços havidos pelo governo Chavez no que concerne às conquistas econômicas, sociais e culturais, algo que fora reconhecido pela própria UNESCO em 2005, por outro, não deixa de lembrar os profundos déficits democráticos desse governo, a exemplo do controle do judiciário, supressão da divisão de poderes, a diminuição considerável das liberdades de imprensa, bem como, a parcialidades dos processos eleitorais. Nesse sentido, a Venezuela chavista, segundo o documento, pareceria não dialogar com o ideário mais supremo de Direitos Humanos propugnado pela União Europeia, qual seja, os Direitos Civis e Políticos.

Por fim, no que concerne ao caso peruano, em que pese o passado marcado pela ditadura sangrenta de Alejandro Toledo, a violência de grupos armados como o Sendero Luminoso e o Movimento Revolucionário Tupac Amaro, o autoritarismo e a corrupção da era Fugimori, o informe europeu avalia positivamente a situação do país em termos de conquistas na arena dos Direitos Humanos. Nesse sentido, esse resultado muito se deve à transição democrática empreendida pelo governo Toledo que empreendeu algumas medidas relevantes para esse fim, quais sejam, a instauração de uma Comissão de Verdade e Reconciliação, a resubmissão do país à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos e a criação de um sistema especial de administração da justiça com o fito de investigar, processar e condenar os casos de corrupção e violação de Direitos Humanos da era Fugimori. Por certo, medidas dessa natureza têm ajudado a fortalecer e legitimar a sociedade civil desse país.

### 5.3 ATORES E AGENDAS DA POLÍTICA EUROPEIA DE DIREITOS HUMANOS PARA A AMÉRICA LATINA, NOTÍCIAS DE UM DIÁRIO DE BORDO, ESTARÍAMOS RUMO A UMA POLÍTICA PÚBLICA TRANSNACIONAL?

Muito dos desdobramentos teóricos e das observações analíticas havidos nessa pesquisa que termina por nos conduzir a esse trabalho final são imensamente tributários de dois blocos entrevistas que conseguimos ver realizadas junto a oficiais da União Europeia, bem como, junto a funcionários de ONGs que militam no eixo Norte-Sul junto à cooperação europeia<sup>82</sup>. Em última análise, essa pesquisa é mais ainda tributária do processo que nos levou a construir o roteiro semiestruturados de indagações que, se por um lado, encontrou seus limites na aplicação, por outro, nos conduziu a um sem número de inquietações e curiosidades epistêmicas.

Tal construção só fora possível pelas valorosas contribuições dos professores Delphine Placidi e Carlos Milani, ambos, no ofício da orientação, bem souberam nos encorajar a extrair da escola francesa das relações internacionais alguns motes discursivos que permeiam a diplomacia cooperante da União Europeia para países terceiros. Aqui, buscaremos relatar as nossas impressões havidas diante das entrevistas realizadas, dando especial destaque aos diálogos havidos junto aos oficiais da ação externa da UE para a América Latina, todavia, em alguns momentos, utilizaremos como contraponto as ponderações realizadas por funcionários de ONGs do Sul.

O roteiro concebido era composto de temáticas nevrálgicas para a nossa compreensão do que seria a diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia, o modo como ela se expressa em termos de universalismo, bem como a dança dos atores no seu entorno. Nesse sentido, o roteiro continha indagações de acordo com a seguinte estrutura:

---

<sup>82</sup> Salvo a entrevista com Camilo Tovar (2011), já referenciada no capítulo anterior, optamos por não publicizar os nomes dos funcionários da União Europeia que foram entrevistados, bem como, da segunda organização não governamental também sediada em Bruxelas. Muito embora os referidos entrevistados não tenham se obstado a prestar informações, pediram descrição no trato das informações bem como na referência textual a seus nomes.

1. O histórico de vida do agente e o trabalho cotidiano na organização. Aqui buscamos compreender a origem do agente, a fim de compreender, de que modo acessou a tal posto e no que consiste a sua rotina de trabalho da UE;
2. A nomenclatura, os entrecruzamentos e os processos de escolha das agendas de cooperação. Interessava-nos aqui compreender o porquê de tamanha diferenciação entre a cooperação para os Direitos Humanos e a cooperação para o desenvolvimento, uma feita que, a rigor, o desenvolvimento é uma decorrência da agenda de Direitos Humanos. Ademais, esse bloco de demandas buscava analisar, também, a agenda na prática no que concerne aos seus processos decisórios;
3. A participação da sociedade civil e as suas políticas de lobby e pressão. Nesse bloco de inquietações, buscávamos compreender os modos e as maneiras da ação de grupos de pressão oriundos da sociedade civil, a fim de analisar o eventual poder de ingerência desses atores na escolha e consecução de determinadas agendas.
4. A diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia. Aqui buscávamos compreender o que é, como se formula e como se expressa a diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia.
5. A diplomacia de Direitos Humanos e os interesses dos Estados membros. Aqui interessávamos compreender a eventual influência dos Estados membros na politização da agenda de Direitos Humanos da UE.
6. As eventuais expressões das clivagens Norte Sul no encaminhamento das agendas de cooperação. As condicionalidades, as exigências e as imposições propriamente ditas, ou seja, a retórica de poder.
7. A União Europeia e a condição de ator exportador de valores, momento em que buscamos compreender os mecanismos de exportação das ideias políticas e, sobretudo, a transnacionalização de políticas públicas.

Diante desse roteiro, como já fora dito, empreendemos entrevistas com oficiais da agenda externa da União Europeia ligados diretamente à gramática dos Direitos Humanos<sup>83</sup>, bem como funcionários de ONGs do Sul sediadas em Bruxelas. Essas entrevistas realizadas, por certo, trouxeram a impressão de práticas sobre o encaminhamento dessas agendas no seio da União Europeia. A partir desse exercício exploratório, a leitura dos informes e da própria literatura acadêmica restou mais translúcida, tanto no que concerne à riqueza de informações de determinados temas, como também à exiguidade, às lacunas.

Nas impressões dos oficiais da UE para a Diplomacia de Direitos Humanos dirigida aos países terceiros, sobretudo para a América Latina, muito comum o discurso da agência é a presença do discurso no qual inexistente a retórica de poder, mas tão somente a ideia de que esse ator busca a todo o tempo diálogos estruturais horizontais nos quais procura fortalecer os processos de integração regional. Em contraposição a essa opinião, funcionários de ONGs do Sul sediadas no Norte opinam que as posturas da agência e, conseqüentemente, as suas estruturas de pensamento, na verdade, ainda estão pautadas na tradição colonialista, onde a estrutura se coloca de modo verticalizado, ainda que travestida de horizontalidades. Não sem razão, algumas das ONGs do Sul que mantém escritórios em Bruxelas estão muito mais preocupadas em participar dos diálogos regionais e multilaterais do que, necessariamente, com a ajuda, sobretudo, no momento atual em que a União Europeia se encontra a avaliar a sua cooperação à luz de acordos de associação junto aos grupamentos sub-regionais.

Tomando como exemplo a Associação Latino Americana de Organizações de Promoção – ALOP, em consórcio com outras entidades, tais como a Coalizão Flamengo para a Cooperação

---

<sup>83</sup> As entrevistas foram realizadas em meados de junho de 2010. A partir do organograma da União Europeia no que concerne à sua ação externa, articulamos pela via de troca de emails a solicitação de entrevistas com oficiais responsáveis pelas divisões de Direitos Humanos. Após algum tempo de espera e insistência, nos foi disponibilizado uma agenda junto a dois quadros técnicos, o primeiro responsável pelas relações externas em matéria de Direitos Humanos (oficial I), o segundo, por sua vez, responsável pelas relações externas junto às Américas (oficial II). Ademais, em janeiro de 2011, mantivemos conversas informais junto à Assessoria do Programa de Cooperação da UE por conta de um projeto apoiado por essa agência no qual desempenhávamos a função de advogado junto à uma Associação da Sociedade Civil sediada no Subúrbio Ferroviário Soteropolitano. Quanto às entrevistas junto à Organizações da Sociedade Civil, durante a visita à Bruxelas, entrevistamos o Camilo Tovar, um jovem oficial da Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento – ALOP que ocupa a posição de coordenador da Representação na Europa, bem como um membro de uma outra entidade congênere que nos recomendou não divulgar o nome da instituição.

Norte/Sul, Oxfam-Novib, Cordaid e Hivos de Holanda, empreendeu a criação do Observatório Social das Relações UE-AL, observatório pelo qual vários documentos têm sido produzidos, dando conta das reconfigurações dessas relações Norte-Sul. Não sem razão, em 2010, a referida entidade produziu dois informes dando conta das negociações dos acordos de associação entre a União Europeia, a América Central e o MERCOSUL, documentos pelos quais em linhas gerais a referida organização não governamental denuncia a prevalência de interesses comerciais em detrimento do desenvolvimento socialmente sustentável (ALOP, 2010; ALOP, 2010).

No que concerne à nomenclatura e à sobreposição de objetos de interesses na agenda cooperante da União Europeia, sobretudo em relação à tríade Direitos Humanos, Desenvolvimento e Direito Humanitário, os oficiais da União Europeia a todo tempo defendem a ideia de complementaridade dessas agendas, não devendo ser essas entendidas como excludentes uma das outras, mas, sobretudo, complementares entre si. Opta-se por um entendimento de que a agenda dos Direitos Humanos é um andaime discursivo e prático que interage com a ideia de desenvolvimento e que faz fronteira com o Direito Humanitário. Nesse sentido, nas palavras de um dos agentes (oficial II): “A política externa de Direitos Humanos deve ser integrada à totalidade da política externa da União Europeia”.

Indagados quanto aos riscos de politização dos Direitos Humanos pela agenda cooperante da agência, os oficiais de pronto se mostraram discordes dessa hipótese. No discurso de um dos agentes (oficial I), a União Europeia foge a todo o tempo da politização na medida em que suas inserções no campo se dão a partir de diálogos, consultas, bem como esforços no sentido da interação com a sociedade civil dos Estados que recebem as ajudas. Para um deles, mesmo nos casos de tutela de urgência, a postura institucional da UE tem sido a busca por coibir a politização das pautas.

Olhando por outra perspectiva, à luz do lugar do ator, um dos nossos entrevistados oriundos de ONGs do Sul, argumenta que muitas das vezes a politização se dá já no próprio processo de seleção de projetos, uma vez que esse é um processo, via de regra, muito minucioso e técnico na qual a seleção natural termina sendo quase que inevitável. Nas palavras do entrevistado, de um modo geral, boa parte das ONGs do Sul não estão aptas a concorrer a essa modalidade de ajuda, privilegiando, assim, a prevalência das ONGs do Norte, seja como executoras diretas de projeto,

seja cumprindo a função de articuladoras dos processos de captação, algo que embora tenha diminuído a partir de 2002, ainda é pratica corriqueira.

Demandados sobre como se dá a inserção da sociedade civil e as suas respectivas políticas de *lobby*, os oficiais da UE se mostraram profundamente desconfortáveis com o termo o qual reputam extremamente forte para caracterizar a ação de grupos da sociedade civil que militam junto a essa agência. Questionados, logo em seguida, se a expressão “grupos de interesse” seria um termo mais adequado, um dos entrevistados (oficial II) pondera que o termo é mais apropriado em parte. Segundo ele, trata-se, tão somente, de organizações ou pessoas que mediam junto às instituições em prol de interesses que, para além de universais, são interiorizados pela própria agência.

Todavia, mais à frente, quando tratando pontualmente dos atores que gravitam em torno das instituições europeias em prol da cooperação para os Direitos Humanos, o oficial I, ainda que de modo parcial e desarticulado, até porque se tratava de uma entrevista com limitações de tempo, forneceu-nos uma verdadeira categorização das organizações não governamentais que lidam com essa temática junto a UE.

Desse modo, para o referido funcionário, grosso modo, duas seriam as categorias de ONGs que atuam junto às instituições da cooperação da UE. A primeira delas seria representada pelas ONGs de perfil mais politizado que, no âmbito das suas agendas, buscam realizar a *advocacy*. Esse seria o espaço ocupado: a) pelas grandes ONGs que, via de regra, são tecnicamente muito especializadas e alimentam inserções transnacionalizadas em várias partes do mundo; b) pelas ONGs regionalizadas, entidades que trabalham em regiões específicas e, não raro, em temas especializados; c) pelas ONGs jurídicas, instituições que se utilizam da expertise do Direito com o fito de realizar a *advocacy* nas esfera de justiça internacional, movimentando, assim, as redes de justiça e Direitos Humanos.

A segunda categoria, nas palavras desse mesmo entrevistado (que sem se dar conta cometera um ato falho), “encontram-se as ONGs que trabalham realizando lobby para aprovar projetos”. Esse é o espaço ocupado por ONGs bem articuladas no quadro institucional europeu cujo trabalho se especializou em ajudar as ONGs locais de países do Sul a apresentar suas propostas e a sua experiência no campo dos Direitos Humanos, a fim de tornar viáveis os processos de seleção e

escolha. Em última análise, o oficial I admite que a prática de lobby é prática usual por parte de organizações não governamentais que gravitam a cooperação europeia na seara dos Direitos Humanos.

Demandados sobre que outros atores, para além das ONGs, comporiam o quadro de interesses que gravitam em torno da ação externa da UE e os Direitos Humanos, sintomaticamente, o oficial I passou a tecer comentários acerca da política multilateral da UE para Direitos Humanos e os seus respectivos diálogos com alguns Estados, tais como a Rússia, o Japão, os países vizinhos e, sobretudo, os países candidatos. Nesse sentido, não entendemos se essa fora uma estratégia de fuga para o discurso oficial encontrado nos informes, documentos, inclusive, muito citados nessa fase da entrevista, ou se fora, tão somente, a polifonia que a noção de interesses sugere. Certo é que o discurso da agência, essa ferramenta muito próprias das Organizações Internacionais, fora trazida à baila em um momento cujo diálogo transitava, na verdade, por outra esfera de indagação, qual seja, a rotina desse ator no trato com o não governamental.

Redirecionando a questão, finalmente, os entrevistados trataram de dois outros atores não governamentais que a própria academia indica como atores que gravitam a ação externa da União Europeia no campo dos Direitos Humanos. Primeiramente, as *think tanks*<sup>84</sup>, organizações as quais um dos entrevistados (oficial II) reputa como uma nova modalidade de ação política que vem tomando corpo na agência, sobretudo a partir das contribuições germânicas. E, por fim, as fundações de partidos políticos, instituições que o oficial I remonta, tão somente, aos partidos políticos, tendo poder de ingerência nas discussões que ocorrem no Parlamento. Não tratou, todavia, da pressão política que esses atores empreenderam nos últimos anos para fazer parte do rol de instituições capazes de participar do quadro europeu de organizações não governamentais que militam na cooperação, nem da militância que parte dessas organizações também praticou no momento em que se rediscutiu a reconfiguração do Instrumento Europeu de Democracia e Direitos Humanos, maior abre alas da diplomacia de Direitos Humanos da UE, como bem nos lembra Dakowska (2009).

---

<sup>84</sup> Para aprofundamento do tema, recomendamos a leitura de “Segurança, Poder e Expertise: o papel das Think Tanks norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89”, trabalho dissertativo da ceapa de Freitas (2011), jovem pesquisadora o LABMUNDO.

Por fim, ao recuperarmos a noção de geometria variável muito própria nas impressões francesas sobre a diplomacia cooperante da União Europeia, sobretudo em Petiteville (2006) e Badie (2008), demandados aos agentes da EU e das ONGs do Sul<sup>85</sup> em que medida o ator participante percebe no seu cotidiano essa tendência. Se para o agente não governamental essa impressão é presente e expressa em diversas passagens dos seus respectivos relatos, chegando a tornar a questão uma repetição, para os oficiais da União Europeia a resposta fora mais ambígua. Nesse sentido, um dos agentes recomenda olhar para a ação da sua agência a partir de três ponderações, quais sejam: Em primeiro lugar, não se deve pensar que países ou grupos de países atuam ou militam para atuar, mas, tão somente, que temas e como trabalha esses temas a organização de um modo geral. Em segundo, declinando-se um pouco mais a ponderação anterior, ao se pensar o modo como se trabalha, deve-se delimitar de que esfera esta se tratando. Cada uma das esferas que compõe a União Europeia terminam por partir de premissas distintas, o parlamento, os países membros e o conselho, em que pese buscar a unidade, partem das suas próprias premissas de trabalho. Por fim, a última ponderação guarda uma confissão a todo o tempo encoberta ao longo de toda a entrevista, qual seja, “de fato, há parceiros especiais e momentos políticos específicos”, ou seja, no âmbito da diplomacia de direitos humanos da UE também comporta a seletividade de parceiros e, sobretudo, a politização das agendas porque, em alguma medida, os momentos são por si só habitados pela política.

As entrevistas em questão terminam por nos demandar em que outras categorias analíticas pode-se classificar a diplomacia da União Europeia em matéria de Direitos Humanos, sobretudo, quando destinada a zonas geográficas específicas. Para além do discurso da potência, a exportação de valores, normas e programas no âmbito do diálogo birregional UE - ALC apontam também para a pretensão de se executar uma política pública de alcance transnacional. Todavia, esse parece ser um projeto que ainda esbarra em múltiplos limites que vão desde as questões ligadas à coerência e o consenso dessas agendas dentro da própria União Europeia, chegando aos processos de recepção desses ensaios de políticas públicas pelos outros interlocutores dos diálogos regionais, as esferas de governos, as instituições regionais, bem como, as tantas representatividades não governamentais que compõem a chamada sociedade civil.

---

<sup>85</sup> Para aprofundamento dessa temática, também recomendamos uma obra oriunda de uma pesquisadora do LABMUNDO, qual seja, “Organizações de Direitos Humanos e Ação Coletiva Transnacional: análise do caso da Conectas-Direitos Humanos”, dissertação de Mestrado da ceapa de Mendonça (2012).

#### 5.4 A UNIÃO EUROPEIA DOS DIREITOS HUMANOS EM DIREÇÃO À AMÉRICA LATINA: NOTÍCIAS DE QUATRO ENSAIOS FOTOGRÁFICOS

E eis que finalmente chegamos ao mais específico que essa pesquisa nos permitiu, qual seja, a apreciação dos diálogos havidos pela União Europeia em matéria de Direitos Humanos na América Latina. Adentramos, enfim, em uma pequena esfera de algo mais amplo que venha a ser a diplomacia dos Direitos Humanos praticada por esse ator nas suas relações birregionais.

Interessa-nos aqui nesse tópico final, tão somente, analisar fotograficamente a trajetória e os eventuais desdobramentos desses diálogos havidos na última década junto a regiões e países da América Latina. Dada a amplitude do tema e a escassez de recursos, não nos foi possível maiores desdobramentos à ponto de esgotarmos todas as fontes, programas e iniciativas Europeias na seara dos Direitos Humanos que foram, de fato, investidas na região.

Esse tal ato de fotografar, para além de colocar em diálogo os aspectos gerais e específicos empreendidos ao longo de todo esse trabalho, é, também, um modo de garantir a salvaguarda de uma memória das relações do Norte Sul em um momento em que a conjuntura mundial sugere a reconfiguração dessas relações. A Europa da União Europeia que propõe diálogos na arena dos Direitos Humanos para a América Latina bem sabe que já não é portadora de tanta influência geopolítica nessa região em que pese as suas pretensões de exportar valores, normas e programas.

Para que sua voz seja escutada, sabe que precisa, recorrentemente, lembrar as relações de outrora e reforçar o status da sua civilidade herdada pela trajetória ocidental. Esse Sul que aceita os termos dos diálogos propostos, por sua vez, o faz não por medo de represálias ou grandes deferências simbólicas, mas, também, pela atenção que destinam aos seus interesses econômicos, as suas políticas de ganhos e, em alguns casos, ao sonho da emergência, o desenvolvimento. Esse Sul é heterogêneo por natureza, múltiplas podem ser as razões para explicar as suas lealdades.

Assim o regionalismo contemporâneo se perfaz, um regionalismo caracterizado pelo constante exercício de se evitar o isolacionismo, no qual os Estados são instados a evitar grandes embates e discordâncias, optando ora pelo silêncio, ora pela aquiescência (quase sempre eivada de

cinismos), mantendo-se, ao final, quase que incólume, as solidariedades (BADIE, 2008). É por essa razão que os Estados latino-americanos, raras exceções, não titubeiam em aceitar ingerências das resoluções europeias, ainda que meramente declaratórias, das suas posturas internas na seara dos Direitos Humanos, em que pese contarmos com um regime regional de proteção de Direitos Humanos aparentemente estável.

Por outro lado, é bem verdade que a Europa tem sido prodíga em escolher as medidas mais eficazes em prol da formulação de consensos, medidas que, para além de conciliar os contrários, é capaz, também, de ativar a retórica e os símbolos, animando assim, a fábrica das sínteses (BADIE, 2008). Essa é a razão pela qual no exercício da difusão dos valores da integração, a União Europeia dos Direitos Humanos abuse do seu *know how* acumulado em termos de difusão de normas, valores e enunciados, donde os diálogos inter-regionais ou birregionais são uma das suas expressões.

#### **5.4.1 A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo birregional com a América Central<sup>86</sup>**

O ponto de partida para o diálogo birregional na seara dos Direitos Humanos entre a União Europeia e a América Central se der a partir do primeiro Diálogo de São José nos idos de 1984, época em que se tratou da manutenção da paz e construção das democracias na referida região. Esse será o primeiro de vários outros encontros em que a temática dos Direitos Humanos será trazida à baila em alguns momentos desse diálogo em construção.

No quarto diálogo de São José havido em Hamburgo no ano de 1988, por exemplo, teve destaque o apoio da UE aos processos de paz iniciados na América Central, ocasião em que se priorizou a cooperação focada nos Direitos Humanos com o fito de apoiar a segurança alimentar e a integração regional. Ora, essa aposta na integração regional da América Central, em alguma

---

<sup>86</sup> O Diálogo com a América Central a qual se refere a União Europeia é composto dos seguintes países: Belice, Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicarágua e Panamá.

medida, é, sim, o prenuncio de um diálogo em que a Europa da União Europeia bem saberá pautar o amoldamento dessa parceira a partir da sua própria imagem e semelhança.

Caminhando um pouco mais, já no sétimo diálogo de São José, ocorrido em Manágua em 1991, a aposta na integração regional da América Central é cada vez mais aprofundada, momento em que a União Europeia dos Direitos Humanos apoia uma série de medidas que reforçam esse fim. Não à toa, a intensificação dos processos de cooperação Econômica pela via da edição de planos especiais para tal, o apoio para a criação do PARLACEN e de novos programas de apoio a Direitos Humanos na região.

Se no oitavo diálogo havido em Lisboa em 1992 se aprovou um programa plurianual de Democracia e Direitos Humanos para a região, no ano seguinte, em El Salvador, na ocasião do nono diálogo de São José, aprovou-se um novo Acordo Marco de Cooperação que trouxe uma inovação para o diálogo, qual seja, a inclusão da cláusula democrática. A partir de então, os acordos de cooperação com países dessa região estavam gravados com cláusulas de condicionalidades no que se refere a manutenção de democracias e a proteção aos Direitos Humanos. Ora, esse que seria um avanço do ponto de vista meritório, em alguma medida representa, também, a politização e a instrumentalização dos Direitos Humanos por parte de uma União Europeia que, como outrora vimos, também guarda os seus déficits nessa seara e que procede a partir de lógicas variáveis, não uniformes.

Dentre as tantas temáticas discutidas no âmbito dos diálogos de São José, o ano de 2003 traz em si uma inflexão na medida em que trata do Acordo de Diálogo Político e Cooperação entre a União Europeia e a América Central. Esse é um acordo em que se conjuga o triunvirato cada vez mais comum a partir da segunda metade dos anos 1990, qual seja: democracia, Direitos Humanos e boa governança. Não sem razão, o artigo 8º do referido acordo tratará da cooperação no âmbito desses três elementos.

Artigo 8º: As partes acordam que a cooperação nesta matéria apoiará ativamente aos governos e aos representantes da sociedade civil mediante ações, em particular nos seguintes ambitos:

- a) Fomento e proteção dos Direitos Humanos e consolidação do processo de democratização, incluída a gestão dos processos eleitorais;
- b) Fortalecimento do Estado de Direito e a gestão adequada e transparente dos assuntos públicos, incluindo a luta contra a corrupção a nível local, regional e nacional;
- c) Reforço da independência e eficiência dos sistemas judiciais.

(tradução nossa)

Fonte: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003PC0677\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52003PC0677(01):PT:HTML)

É interessante notar que esse diálogo é peculiar na medida em que não estão inclusos os componentes comerciais que unem as duas regiões, mas, tão somente, o diálogo político e os aparatos para a concretização da cooperação nesse enclave. Isso sugere que os investimentos de atenção da União Europeia nessa região perpassam, também, a manutenção de alguma zona de influência geopolítica, algo que transcende os seus interesses geoeconômicos. É como se a potencia civil precisasse também se legitimar no âmbito das confabulações políticas, em uma zona que como todos sabem ser reduto do poderio americano. Não sem motivos, no título II do referido acordo, fala-se em intensificar os diálogos alcançados nos processos de São José, mediante novas estratégias, utilizando-se de todos os canais políticos e diplomáticos que sejam necessários para tal.

Ainda no que se refere à ingerência nos limites do outro, sintomáticas são as disposições gerais do referido acordo, quando indica que as partes poderão usar de todos os meios de que disponham para fazer cumprir os dispositivos. Nesse sentido, a América Central deve facilitar a entrada de *experts* da União Europeia, assim como proceder às atividades de inversões do Banco Europeu na referida região “de acordo com os seus próprios procedimentos e critérios de

financiamento e com as suas leis e regulamentações, sem prejuízo dos poderes de suas autoridades competentes”.

Como bem poderá o próprio Estudo do Parlamento Europeu (2007), as críticas ao referido Acordo não tardaram a chegar. O mesmo é recorrentemente acusado de pouca participação da sociedade civil, quase nula visibilidade dos governos centro americanos, bem como toda a ignorância atinente às desigualdades sociais que assola a região.

Para além do referido acordo, no âmbito do Instrumento Europeu de Democracia e Direitos Humanos, entre 2002 e 2007, vigorou o Programa Plurianual de Democracia e Direitos Humanos na América Central (PPDDHCA), uma dotação orçamentária destinada a desenvolver projetos na região a fim de impulsionar a coordenação de ações conjuntas entre governos municipais, departamentos públicos e atores da sociedade civil, fortalecendo, assim, os aparatos da cooperação descentralizada nas respectivas regiões.

Diante de tal contexto, o PPDDHCA foi executado em todos os países da região, excetuando o Estado de Belice. Quanto a sua estratégia, o programa atuou a partir de dois eixos estratégicos, a cooperação regional, propriamente dita, e a cooperação bilateral junto a cada um dos estados da região. No âmbito da cooperação regional apostou-se no fortalecimento do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e na capacitação das Forças Armadas, já no que se refere à cooperação bilateral, em cada um dos Estados foi desenvolvido um programa a partir das suas peculiaridades, algo que, na verdade, sugere ser o espaço de influência do não governamental local de cada Estado em se organizar e estabelecer agendas de prioridades, a fim de captar esses respectivos recursos disponibilizados pela UE.

#### **5.4.2 A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo como o México**

No âmbito dos diálogos estabelecidos pela União Europeia em matéria de Direitos Humanos junto aos países da América Latina, a trajetória dos contatos estabelecidos com o México nas palavras do próprio Estudo do Parlamento Europeu (2007) é um caso à parte. Nele, podemos

notar distinções no trato das cláusulas de condicionalidade de Direitos Humanos, uma feita que, embora existente, não tem sido aplicada com a mesma intensidade, algo que termina por conferir particularidade em relação a outros diálogos estabelecidos com os países do Sul.

Se do ponto de vista geográfico, é bem verdade que o México se encontra mais no Hemisfério Norte que no Sul, do ponto de vista cultural, impossível negar as suas origens latinas e, sobretudo, a sua condição de Sul, de zona periférica. Daí, não deixa de ser curiosamente excitante o ato de se perfilarem as razões pelas quais se deve tal tratamento particularizado em relação ao todo latino-americano, algo que a princípio não se justificaria. Pode ser uma pista pensar o conjunto de mudanças que vêm atravessando o México desde o começo dos anos 1990 (NAFTA, alternância política, conflitos sociais, violência associada ao narcotráfico) também como mudanças das percepções de boa parte da elite dirigente sobre o lugar desse México no mundo: um México mais associado aos EUA e menos próximo da utopia cultural e política latino-americana.

A União Europeia e o México já mantêm relações comerciais intensas desde longas datas através de distintos instrumentos no âmbito das suas relações econômicas, muito embora o parceiro comercial absoluto sejam, evidentemente, os EUA. No que concerne aos Direitos Humanos, em 1997 se produziu uma declaração conjunta na qual, ambos os atores, acordaram quanto às suas visões comuns e as suas respectivas apostas em favor do diálogo político focado em prol da democracia e dos Direitos Humanos. Assim, a partir do Acordo Interino, União Europeia e México estabeleceram compromissos institucionais em realizar o diálogo político, algo que envolvia o aproveitamento de canais diplomáticos em diversos níveis, tais como, presidencial, ministerial, altos funcionários, bem como o próprio parlamento.

Mais à frente, em 2000, UE e México aprofundam o diálogo em matéria de Direitos Humanos a partir do Acordo Global de Associação Econômica, Concerto Político e Cooperação México - União Europeia (ALCUEM), momento em que se especifica a institucionalização do diálogo político bilateral outrora esboçado no Acordo Interino. Decorre desse processo uma série de ações e compromissos bilaterais em prol do aprofundamento dos diálogos e conseqüentemente a implementação de medidas positivas em prol da cooperação para os Direitos Humanos, tais como declarações conjuntas em reuniões interparlamentares, esforços no sentido de pensar diagnósticos da situação de Direitos Humanos no México e a formulação de programas de apoio e intervenção.

Todavia, como bem informa o estudo do Parlamento Europeu (2007), uma década após o Acordo Interino e o Acordo Global, ou seja, após alguns anos de investimento em diálogos políticos na seara dos Direitos Humanos, o alcance político real não é o dos mais satisfatórios. Muito embora muitas expectativas tenham sido criadas com a manutenção de condicionalidades e com o aprofundamento permanente dos diálogos políticos, a realidade sugere que não existem ainda mecanismos para de fato efetivar os Direitos Humanos no México. Ademais, o estudo recorda que, para além dos aspectos políticos, Democracia e Direitos Humanos na sua integralidade dependem, também, de outros elementos fundamentais, tais como de ordem social, trabalhistas, ambiental, econômicos, bem como, a própria solidariedade internacional, algo que os diálogos entre UE e México não contemplaram de modo satisfatório.

Não sem razão, o Estudo do Parlamento Europeu (2007) denuncia o fato de que a cláusula democrática nas relações havidas entre UE e México restou tão somente como mero enunciado sem a devida observância e efetividade por parte da UE. O México por meio de suas representações institucionais não aceitou as recomendações de organismos da sociedade civil em manter mecanismos conjuntos (Governo/Sociedade Civil) com o fito de fiscalizar as questões atinentes aos eventuais déficits democráticos e abuso de Direitos Humanos no país. Nesse cenário, como não tem havido represálias das instituições da UE, parte-se da suposição de que os Direitos Humanos são respeitados plenamente. Aqui, temos um nítido contraste entre o que é proferido no papel e o fato concreto no qual a realidade se mostra perversa, uma vez que os Direitos Humanos são corriqueiramente mitigados pela plêiade de interesses das corporações multinacionais, dos monopólios empresariais, bem como das instituições governamentais.

Em outras palavras, a não radicalização da cláusula democrática no caso mexicano sugere que, em alguma medida, a UE opta por um comportamento omissivo em relação ao cenário real dos Direitos Humanos no México, privilegiando, assim, os seus interesses comerciais e os seus principais investimentos econômicos. Esse comportamento ambíguo parece fazer parte da geometria variável a que tanto aludimos ao longo desse trabalho, geometria não uniforme, que se molda ao ator que o subjaz. Não se pode negligenciar, ademais, o fator geopolítico da presença dos EUA e a aliança cada vez mais sólida entre os dois países (NAFTA, Iniciativa Mérida, gestão dos fluxos Migratórios, etc.).

### 5.4.3 A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo com a Comunidade Andina

Criada a partir do Acordo de Cartagena, a Comunidade Andina (CAN) desde 1969 se apresenta como uma das expressões regionais pautada na integração de países latino-americanos que mantém entre si níveis de proximidade identitária, bem como interesses comuns. Composta hoje por Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, outrora, a referida Comunidade contara outrora com a presença do Chile (entre 1969 à 1976) e da Venezuela (entre 1973 à 2006). Não à toa, o *website* desse ator destaca como seu principal objetivo a busca pelo desenvolvimento integral, equilibrado e autônomo mediante a integração andina, sul-americana e latino-americana. Esse seria o grande élan que une países que se declaram portadores do mesmo passado, de uma variada geografia, de grande diversidade cultural e natural, bem como objetivos e metas comuns.

No que concerne à construção de diálogos birregionais, desde a década de 1970 que essa Comunidade tem sido parceira da Comunidade Europeia, sendo um dos beneficiários da sua agenda de cooperação para o desenvolvimento. Nesse sentido, a agenda de cooperação da Comunidade Europeia destinada a CAN tem no seu histórico um portfólio de iniciativas econômicas relacionadas à construção de mercados comuns, à promoção dos Direitos Humanos, à assistência humanitária e à guerra contra as drogas, se constituindo, assim, na principal agência de ajuda para projetos regionais, ao contrário de outras agências mais focadas no apoio direto a países (COMISSÃO EUROPEIA, 2006).

De acordo com a Estratégia Regional da Comunidade Europeia para a CAN (2006) destinada ao quadriênio (2002-2006), duas seriam as prioridades para a referida região. A primeira, pautada no suporte para os processos de integração andina, a partir dos seus vários participantes, ajudando a CAN a desenvolver um mercado único e se projetar como *player* na esfera internacional. A segunda, por sua vez, baseada na dotação de suportes para a construção de uma zona de paz em torno da região andina, centrando-se nos principais focos de conflitos, tais como a luta contra as drogas e o manejo de recursos naturais. Não sem razão, três temáticas ganharam especial destaque nos indicativos para programas na região durante esse período: envolvimento da sociedade civil, harmonização das estatísticas e prevenção de desastres naturais.

No que concerne mais especificamente aos Direitos Humanos, o diálogo birregional entre a União Europeia e a Comunidade Andina teve como ponto alto o desenvolvimento do Programa Andino de Direitos Humanos e Democracia, um programa regional desenvolvido no âmbito do Diretório latino-americano do Diretório Geral para Ação Externa, tendo como matriz de financiamento a Iniciativa Europeia de Democracia e Direitos Humanos. Nesse sentido, esse programa fora concebido a partir de moldes muito semelhantes a programa congênere destinado à América Central, de modos que ambos, por serem considerados projetos-alvo, não perfilaram a mesma trajetória comum aos programas dessa agência, algo que é caracterizado pela chamada pública de projetos, seguida da seleção e aprovação dos mesmos.

Conta o informe editado pela Comissão Europeia (2006) que, desde a década de 1990, a UE já almejava desenvolver um programa de Direitos Humanos nessa região, de modos que, entre 1997 e 1998, algumas expedições de técnicos de Bruxelas visitaram países da região, com o fito de realizar diagnósticos e contatar ONGs locais a fim de dar andamento à essa iniciativa. Por conta dos atrasos provenientes do processo de reorganização de setores da cooperação da União Europeia, a dotação orçamentária no valor de E\$ 11.375.000 para o desenvolvimento do referido programa só se deu no final dos anos 2001, algo que lançou a execução dos projetos para o triênio compreendido entre 2002 e 2005.

No que se refere aos projetos desenvolvidos pelo programa, ao todo, foram sete, dentre os quais dois abrangiam a esfera regional e os demais, ou seja, os cinco restantes, estavam atrelados a cada um dos países em particular, quais sejam, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela<sup>87</sup>. Enquanto os dois projetos de alcance regional eram norteados por dois grandes temas atinentes a Justiça de Paz e ao Treinamento e formações em Direitos Humanos, os demais projetos, por sua vez, tinham a orientação de explorar as questões particulares dos Estados, contemplando, também, tópicos relacionados à pauta regional.

De um modo geral, segundo o Informe da Comissão (2006), os projetos desenvolvidos pelos países se repetiam em relação às duas linhas mestras norteadoras dos projetos regionais, privilegiando, assim, a ideia de cultura democrática, princípio da legalidade e disseminação das liberdades fundamentais. Não é de se espantar que a linhagem dos Direitos Humanos relacionada

---

<sup>87</sup> A Venezuela saiu do bloco em 2006, ano justamente que o referido Programa teve termo.

aos direitos civis e políticos encontre esse tipo de guarida em um programa desenvolvido pela União Europeia. Como já debatemos anteriormente, esse é, talvez, o norte temático preferencial desse ator quando milita na arena dos Direitos Humanos.

Ademais, como também analisa o Informe da Comissão (2006), mas igualmente, a partir de entrevistas realizadas com oficiais da União Europeia e funcionários de ONGs envolvidas no programa, a concepção do projeto seguiu inicialmente a avaliações havidas no seio da *expertise* técnica da própria União Europeia. Mais à frente, as parcerias locais, em diferentes encontros, definiram prioridades e estabeleceram um sistema de coordenação para que o programa cumprisse o seu desiderato.

Atenção especial merece quanto ao suporte buscado pela administração do Programa com o fito de lhe conferir legitimidade. Como é plenamente sabido, um dos pontos-chave dos programas desenvolvidos pela União Europeia, bem como pelas demais Organizações Internacionais, principalmente a partir da década de 1990, é o diálogo estabelecido junto ao não governamental, sobretudo, oriundo de organizações da sociedade civil. Não sem razão, os oficiais da cooperação da União Europeia (Diretório latino-americano do Diretório Geral para Ação Externa) quando da concepção do *design* do referido programa, buscaram, junto aos países da CAN, parceiros não governamentais para a formação de um consórcio executor do projeto.

Nesse sentido, parágrafo à parte ficou por conta dos critérios de identificação e seleção desses atores, episódio que sugere o quão indeterminado e personalista pode ser um processo de seleção de parceiros institucionais, sobretudo quando residem na agenda níveis de interesses e politização. No caso em questão, cada um dos Programas executados em países da CAN contou com um interlocutor não governamental único, interlocutor este que tinha a função de articular a ação junto a outras Organizações Não Governamentais do país em que estava sendo implementado o programa.

Levando-se em conta que o Interlocutor Único, bem como as demais organizações não governamentais consortes foram escolhidos a partir de convites emitidos pelo Diretório Geral para Ação Externa da União Europeia, o processo de seleção resta eivado de questionamentos quanto aos critérios que foram realmente utilizados. Em que pese o referido Diretório ter estabelecido como parâmetros para as ONGs a *expertise* no campo dos Direitos Humanos,

alguma experiência na implantação de projetos nessa área, o manejo de capacidades e a prévia experiência com financiamentos da União Europeia, esses não seriam critérios, por si só, capazes de conferir legitimidade à Organização Não Governamental escolhida pela UE, seja no plano nacional, seja no regional.

Processos de seleção nestes termos sugerem que a escolha das representatividades não governamentais por parte da UE se dera a partir de parâmetros subjetivos em que a afinidade prévia é escamoteada pelo critério da experiência com o manejo de financiamentos europeus. São justamente a partir desses espaços de seletividade que a cooperação da União Europeia abre margens para a disputa de atores não governamentais do Sul (e também do Norte) por espaços de reconhecimentos e captação de recursos, ações que se expressam em termos de lobings, ou em termos mais suaves, diálogos.

Por fim, quanto às avaliações, a crítica aquiescida pelo Informe da Comissão Europeia (2006), de um modo geral, vai no sentido de que, embora o programa tenha gerado impactos na abordagem dos Direitos Humanos na região, do ponto de vista de *design*, o Programa andino não portou todas as características esperadas de um programa regional. Nesse sentido, a identificação das necessidades de todos os Estados em matéria de Direitos Humanos, o próprio *design* e o planejamento do programa não seguiram todos os passos do ciclo de gestão de projetos. Uma crítica dessa natureza, em verdade, questiona o alcance do programa na sua pretensão de política pública transnacional.

#### **5.4.4 A União Europeia dos Direitos Humanos e o diálogo como o Brasil**

Os diálogos estabelecidos entre Brasil e União Europeia remontam à década de 1960, quando, desde então, esses atores formalmente deram início à construção de vínculos formais de cooperação, algo que o fizeram a partir da troca de missões diplomáticas. No momento em que a Comunidade Europeia se apresentava para o mundo como um ator econômico de grande promessa, o Brasil e a sua tradição multilateral não tardou de estabelecer vínculos comerciais, algo que justificava pelo passado comum e pelos laços culturais junto ao velho continente.

Atualmente, os vínculos institucionais entre o Brasil e a União Europeia são expressos por três tratados internacionais nos quais ambos são signatários, quais sejam: o Acordo de Cooperação Comunidade Europeia e Brasil (1992), o Acordo de Cooperação União Europeia- MERCOSUL (1995) e o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica (2004).

Em relação à agenda de Direitos Humanos, já no acordo firmado em 1992 que estabelecia os termos da cooperação entre Brasil e Comunidade Europeia, muito embora, não haja um tópico específico para os termos de uma cooperação para os Direitos Humanos, o certo é que, logo no primeiro artigo, o respeito à Democracia e aos Direitos do Homem figuravam como elemento essencial de todo o acordo.

#### Artigo 1º Fundamento democrático da cooperação

As relações de cooperação entre a Comunidade e o Brasil, bem como todas as disposições do presente acordo, baseiam-se no respeito dos princípios democráticos e dos direitos do Homem que inspiram as políticas internas e internacionais tanto da Comunidade como do Brasil, e que constituem um elemento essencial do presente acordo.

Fonte: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21995A1101\(01\):PT:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21995A1101(01):PT:HTML)

Em que pese o caráter retórico, não restam dúvidas de que essa é uma ressalva nada pouco negligenciável uma feita que o Brasil da época era uma recém democracia ainda por se consolidar. Ademais, outros artigos do referido acordo já tratavam de uma agenda de cooperação cujos temas eram tangenciais aos direitos humanos, tais como meio ambiente, saúde pública e desenvolvimento social.

No acordo firmado entre União Europeia e MERCOSUL em 1995, por sua vez, um acordo birregional ao qual o Brasil se vincula por conta da sua filiação ao segundo bloco, a questão do respeito à Democracia e dos Direitos Humanos aparece de um modo mais incisivo na composição do próprio texto. Se no artigo 1º do referido tratado, os princípios democráticos e os direitos fundamentais estabelecidos na Declaração Universal de Direitos Humanos aparecem como norteadores da conduta doméstica e externa das partes signatárias, já mais à frente,

especificamente no artigo 35º, o desrespeito a esses valores dá causa a violação do acordo, podendo ocasionar, inclusive, a suspensão deste.

Ao longo dos anos 2000, as relações Brasil – União Europeia se estreitaram profundamente, muito provavelmente, por conta dos avanços econômicos apresentados na última década pelo Brasil em concomitância com a crise econômica esboçada pela Europa no mesmo período. Os traços dessa aliança são tão expressivos que, em 2007, a própria UE recomendou o estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil, a fim de aprofundar os laços de cooperação, algo que se materializa com a realização de Cúpulas anuais envolvendo esses dois atores.

Nesse sentido, ainda em 2007, ocorreu em Lisboa a primeira Cúpula União Europeia – Brasil, momento em que debateram temas relevantes da agenda global que terminam por implicar decisivamente o lugar destinado a cada um desses atores no sistema internacional. Ao debaterem em é de igualdade temas como o multilateralismo efetivo, as alterações climáticas, a energia sustentável, a luta contra a pobreza, o processo de integração do MERCOSUL, a estabilidade e a prosperidade da América Latina, o Brasil se coloca como liderança de um novo momento das relações norte sul, constringendo a reconfiguração não só o mapa geopolítico da União Europeia como, também, as gradações dos respectivos níveis de potência dos atores em questão.

Já na segunda Cúpula realizada no Rio de Janeiro, em 2008, UE e Brasil elaboraram um Plano de Ação Conjunta (*Joint Action Plan – JAP*) que se constitui em uma ferramenta que tem a intenção de auxiliar a execução concreta dos objetivos definidos por essa parceria estratégica. Cada um dos tópicos específicos da agenda de diálogo setoriais estabelecidas por UE e Brasil estaria contemplado e monitorado por essa ferramenta.

No âmbito dos Direitos Humanos, Brasil e União Europeia veem, paulatinamente, estabelecendo diálogos, a fim de manter uma agenda cooperação e diálogos institucionais. Esse seria, na verdade, o lócus de fabricação de consensos, algo que como já debatemos, é muito próprio da verve regionalista que tem habitado os costumes internacionais dos últimos tempos. Seguindo essa dinâmica, UE e o Brasil alimentam uma pauta institucional no qual, encontros periódicos são realizados para afinar os discursos em relação a temas ligados aos Direitos Humanos. Todavia, o questionamento que se faz a essa estrutura de diálogos decorre do fato de que neles não há um

memorando de entendimentos capaz de definir os papéis institucionais e as expectativas específicas de cada parte, restando tão somente como elemento declaratório, tal como, um acordo de cavalheiros (*gentlemen agreements*).

Desde o início da Iniciativa Europeia para a Democracia e os Direitos Humanos – IEDDH, o Brasil figura no rol dos receptores de ajudas da União Europeia para o desenvolvimento de projetos que contemplem essas temáticas. Não sem razão, as chamadas públicas dessa agência destinadas à seleção de projetos já faz parte do calendário de captação de recursos das organizações da sociedade civil brasileira. Paradoxal o fato de que esse país ainda que considerado estratégico para a manutenção de relações comerciais, no âmbito das suas entranhas, de fato, careça de ajudas dessa natureza.

Ainda na esfera de ingerência do Plano de Ação Conjunta nas suas versões de 2008 e 2011, goza destaque especial no diálogo entre a União Europeia e o Brasil alguns temas que ambos atores estabeleceram como metas de trabalho, quais sejam: a) Encorajamento de um fórum da sociedade civil Brasil – União Europeia no que concerne à proteção dos Direitos Humanos e o respeito aos valores democráticos, com o fito de trazer a sociedade civil para os debates; b) Promoção e encorajamento de projetos ligados a novas e específicas temáticas dos Direitos Humanos, tais como minorias étnicas, questões de gênero, Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT), crianças, neo escravidão, população carcerária, idosos e portadores de deficientes; c) Estimulo à criação de um fórum de discussão das esferas internacionais de justiça e a proteção dos defensores de Direitos Humanos.

Essa é a razão pela qual, a partir de 2009, após a primeira sessão do Diálogo bilateral em matéria de Direitos Humanos, uma série de atividades foi em encontro a temáticas destacadas. No Seminário sobre Direitos Humanos ocorrido em julho de 2010, uma iniciativa promovida pela Ação Externa Europeia e a Secretaria de Direitos Humanos do Governo Brasileiro e que teve como fonte de financiamento o Projeto de Apoio aos Diálogos Setoriais UE – Brasil, alguns temas foram privilegiados, quais sejam: a) direitos humanos e a polícia; b) defensores dos direitos humanos; e c) direitos da comunidade LGBT. O seminário em questão cujas recomendações serviram de substrato para a segunda sessão do Diálogo que fora realizada em Brasília dois anos após, contou com a participação de cerca de 80 representantes da Europa e do Brasil, momento importante para intercâmbios, fluxos e lobby.

Por fim, na esfera multilateral no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Brasil e União Europeia parecem também buscar pontos de convergência. Não sem razão, o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) vem demonstrando desejo de reforçar a cooperação com a UE sobre direitos humanos em fóruns multilaterais, algo que perpassa os objetivos estabelecidos no Plano de Ação Conjunta, no qual esses atores se propuseram a intensificar esforços no sentido de fortalecer a efetiva implementação dos Direitos Humanos e conjuntamente promovê-los na esfera internacional.

Nas suas respectivas pretensões grandiosas de promover os Direitos Humanos no mundo, residem as distintas racionalidades desses dois atores que perfilam a ambição de algum nível de potência, por menor que seja, por maior que pareça. Nesse longo percurso, projetam para si e para o outro e para os outros a imagem pela qual querem ser reconhecidos e respeitados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho que ora chega às suas considerações finais é fruto de uma pesquisa que buscou compreender o que seria a diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia e, sobretudo, como ela ao longo dos anos 2000 foi pautada em relação à região da América Latina. Para tal, ao longo do Doutorado cursado na Escola de Administração da UFBA, empreendemos uma caminhada interdisciplinar em diversos campos das Ciências Sociais tais como o Direito, a História, a Política, a Sociologia e, sobretudo, as Relações Internacionais, a fim de apreendermos como todas essas linguagens se imiscuíram no modo de organização e difusão dos discursos e das práticas de Direitos Humanos para a América Latina por parte desse ator denominado de União Europeia.

Diante da nossa pergunta de partida **“Como a diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia, ao longo dos anos 2000, tem sido concebida e implementada no que concerne à sua agenda de cooperação pública para a América Latina?”** buscamos realizar uma reflexão teórica que perpassasse desde a construção da gramática de Direitos Humanos pelo mundo ocidental e a consequente instrumentalização dessa gramática pelas suas potências, chegando ao modo como a Europa internalizou essa ideia de berço dos Direitos Humanos, tanto na sua política doméstica, como na sua agenda externa, algo que muito bem pode ser ilustrado pela sua diplomacia cooperante para a América Latina.

Desse modo, figurou como objetivo principal da nossa pesquisa a análise da diplomacia dos Direitos Humanos da União Europeia no que concernem as suas agendas de cooperação para a América Latina. Por outro lado, os nossos objetivos específicos nutriram algumas pretensões, quais sejam: a compreensão de como a agenda de direitos humanos evoluiu ao longo dos processos de formulação da política externa da União Europeia, a análise dos discursos e das práticas da União Europeia no campo dos Direitos Humanos e, por fim, a mediação política em torno de alguns entrecruzamentos que compõe a diplomacia cooperante da UE, quais sejam, a ética de valor e assunção da responsabilidade em relação aos Direitos Humanos por parte da Europa (ou seja, seus fins meritórios), a ética instrumental em torno da potestade europeia (a

construção da ideia de que a Europa deve se comportar como uma potência normativa) e, por fim, os manejos diferenciados e ambivalentes dessa diplomacia.

Partimos do pressuposto de que a Diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia está apoiada em registros teóricos e políticos que compreendem uma multiplicidade de interesses nada negligenciáveis, algo que, sem pretensões de categorizar de modo polarizado, de modo escalar, habita a dimensão ética dos Direitos Humanos e a dimensão instrumental pela qual esses Direitos também são manejados. Esse seria o reinado de um campo diplomático que corriqueiramente se debate entre a ética da responsabilidade, a ética de convicção, a lógica dos ganhos políticos e, sobretudo, a lógica dos tratamentos diferenciados e, não raro mediatizáveis, comportamentos estes que, por vezes, dentro dos seus enclaves, fortalecem e mitigam a construção de uma regulação mundial ou, quiçá, regional em torno dos Direitos Humanos.

Não sem motivos, nos esforçamos ao longo o trabalho por defender a tese de que, dentre as múltiplas facetas da diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia, compreendem-se modos diferenciados de tratamento, algo que sugere comportamentos motivados por escolhas racionais em função das regiões ou países como os quais este ator nutre relações. No caso latino americano, relação birregional que usamos de modo ilustrativo, a diplomacia da UE, na maioria das vezes, parece se apresentar de maneira dialógica, uma feita que é observável o engajamento desse ator em propor e animar diálogos com Estados e conjuntos regionais desta região acerca de temas ligados aos direitos humanos. Todavia, não raro, nessa mesma relação dialógica, prescrições também são recorrentes, algo muito próprio de um manejo diplomático que se expressa a partir de modelos de ajudas nem sempre construídos de modo tão dialógico. Ou “outro” (no caso, nós latino-americanos) é objeto de prescrição, como se o “eu” (no caso europeu) fosse isento de cotradições, servisse de modelo ou patamar a ser atingido.

Os debates suscitados nessa pesquisa se justificam na medida em que a América Latina, de um modo geral, sobretudo a partir da intensificação dos fenômenos da globalização após a década de 1980, passou a ser palco da recepção ou imposição de políticas, programas para adequação das suas esferas locais a partir de lógicas cujas pretensões não raro se espelham no espectro universal. Esses fenômenos se deram nas economias, nas práticas de Estado, nos diálogos com os setores terceiros (sociedade civil, empresas, movimentos sociais, etc.), fenômeno que, também, perpassa o campo do desenvolvimento e dos Direitos Humanos. Nesse sentido, pensar o modo como a

União Europeia busca ampliar o seu espectro de influências a partir da exportação de normas de direitos humanos é um convite a pensarmos as relações Norte/Sul nos dias de hoje.

Mora nessa sanha europeia de exportar valores muito caros às suas convicções e interesses a necessidade de um ator de perpetuar e ampliar antigas relações de necessidade de Estados do sul que aceitam e demandam por ajudas. Nesse movimento, entre doador e receptores de ajudas constroem-se verdadeiras regulamentações implícitas e explícitas que reverberam no jogo das lealdades e das solidariedades, donde as antigas relações de dependência são revisadas à luz de novos estatutos, quase sempre benéficas para a velha Europa.

Vale salientar que o presente trabalho foi norteado pelo que denominamos por andaimes metodológicos, andaimes no sentido de bases principiológicas que tentam dar conta das nossas escolhas intelectuais se constituindo, assim, no marco lógico desse trabalho. São eles: o exercício de um olhar cético sob a temática dos Direitos Humanos; a busca por uma construção histórica em perspectiva de *path dependence* sobre a tradição dos Direitos Humanos, ao menos, na tradição Ocidental; um esforço por realizar uma sociologia dos atores, centrando-nos, sobretudo, sobre a constelação de atores que gravitam em torno da gramática dos Direitos Humanos; a busca por compreender o fenômeno dos Direitos Humanos sob o prisma multiescalar; e, por fim, uma preocupação em direcionar a pesquisa no campo dos Direitos Humanos tendo em vista a consecução de ideários meritórios capazes de perseguir a paz e a tolerância entre todos os povos do planeta, algo que aqui o fizemos, a partir da nossa crença de que os Direitos Humanos podem ser, sim, um elemento portador de energia avatar capaz de plasmar, a partir de si, três, ou mais, ideários mestres para um mundo menos anárquico, em que pese os cinismos, as instrumentalizações, as políticas de ganho e o avanço do capitalismo.

Essa crença da qual partimos, é bem verdade, guarda um paradoxo delicado, qual seja, a vinculação dos Direitos Humanos com os processos de expansão e aprofundamento do capitalismo na contemporaneidade. Tal como foi construído pelo Ocidente, a noção de diplomacia cooperante dos Direitos Humanos serve como um “cartão de visitas” de capitalismo que na maioria das vezes está muito longe de ser inclusivo e igualitário. Essa é uma pista para pensarmos por que a Diplomacia Cooperante dos DH da União Europeia enfatiza mais os aspectos civis e políticos, mas menos (ou quase nada) os econômicos. Quando estoura a crise econômica de 2007/08, no G-20, não são os Ocidentais que falam da ameaça que ela representa

aos Direitos Humanos, mas o Brasil! Nesse sentido, os Ocidentais, tais como os EUA e a Alemanha, à frente do pelotão, têm estado mais preocupados com estabilidade e manutenção de seu lugar o mundo. Emitir dólares, por exemplo, é um recurso recorrentemente defendido pelos EUA, muito embora isso aumente as violações de Direitos Humanos econômicos e sociais. Na mesma via, estabilidade financeira é central para a Alemanha no concerto europeu pela mesmas razões.

Todavia, a crença na bandeira dos Direitos Humanos talvez seja ainda o que nos reste como último réquiem de uma ética contemporânea como bem nos sugere Comparato (2006). Em um mundo cujas ideologias dia após dia deixam de animar os sonhos dos indivíduos, a noção de Direitos Humanos, a sua simples menção, ainda que retórica, é capaz de justificar e legitimar um estatuto mínimo para a dignidade humana e nesse mesmo movimento, retroalimentar novas ideologias. E é a partir da crença e da noção de Direitos Humanos que poderemos construir, restituir e refundar um novo direito das gentes, algo que, um dia, quem sabe, poderá reverberar em um espaço mundo mais cosmopolita e quiçá, multicultural.

A partir de então, à guisa de considerações finais, traremos à baila sete reflexões que ainda nos inquietam e que, por certo, são um ponto que ficam em aberto nessa pesquisa que formalmente tem seu termo. Abre-se então uma agenda de pesquisa para empreitadas futuras que poderão ser perseguidas por esse pesquisador ou por qualquer outro que se embrenhe na temática da diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia.

1. A primeira das questões concerne a ideia de gramática de Direitos Humanos. O presente trabalho, de modo panorâmico e fragmentário, buscou construir uma genealogia histórica da referida gramática. Todavia, o fez à luz de um olhar ocidentalista e, conseqüentemente, eurocêntrico. Muito embora essa escolha teórica não fora sem razão, haja vista que propositalmente buscamos evidenciar o quanto da formação geral do quadro normativo vigente na ordem internacional é tributária da tradição e dos embates ocidentais, ela tem seus custos. É sintomático que um jovem pesquisador latino-americano, sobretudo no âmbito da sua formação acadêmica, não tenha empreendido esforços no sentido de afirmar as contribuições não ocidentais no processo de formação da dita gramática dos Direitos Humanos. Negligências à parte, não podemos nos esquecer que o discurso predominante e, sobretudo, o discurso que forja a formação latino-americana em termos de Direitos Humanos é prioritariamente ocidental de matriz europeia

e pan-americana. Nesse sentido, essa provocação final abre uma agenda de pesquisa (é bem verdade, uma agenda já existente), para pensarmos outras contribuições (autóctones, indígenas, africanas, asiáticas, etc.) ao pensamento dos Direitos Humanos, algo que, por certo, nos ajudará, a ampliar o sentido desses Direitos, sobretudo, para empreendermos diálogos mais multiculturais e, sobretudo, cosmopolitas.

2. A segunda das questões concerne à construção teórica em torno do campo da diplomacia de Direitos Humanos. Muito embora esse seja um campo em que os Estados e as Organizações Internacionais militem cada vez mais, ainda carecemos de pesquisas e, sobretudo, literaturas seminais que localizem jovens acadêmicos oriundos das ciências sociais aplicadas, bem como, os práticos das relações internacionais que militam nessa seara. É bem verdade que tal temática, por estar acompanhada de subjetividades e politizações, termina por não encontrar abrigo na literatura de manuais hoje tão difundida na academia brasileira e latino-americana de um modo geral. Todavia, essa é uma necessidade iminente de Estados que, dia após dia, são lançados na arena internacional, sendo constrangidos a responder aos reclames da ordem internacional. Aqui, para além da agenda de pesquisa em torno do campo da diplomacia de direitos humanos, abre-se, também, espaço para a tradução de textos seminais nesse campo para o idioma português e hispânico, bem como, a construção de manuais críticos capazes de localizar os estudantes e práticos no tema a partir da perspectiva do Brasil e da América Latina.

3. A terceira das questões concerne à redefinição da noção de potência no mundo contemporâneo. No que consiste ser potência nos dias de hoje? A força é ainda a gramática mais vigente e eficaz ou o modelo dialógico é o que melhor exprime a capacidade de um dado ator internacional conduzir e liderar os caminhos da política? Como ficou evidenciado nesse trabalho, o uso da diplomacia de Direitos Humanos pela União Europeia é um dos exercícios mais correntes de um modo de se fazer potência pela norma, algo que, por certo, lança para o campo das Relações Internacionais um novo paradigma de expressão da potência. Nesse sentido, a questão que fica é em que medida essa noção de potência ética é uma noção real, fundada em termos de legitimidade e eficácia, ou tão somente uma invenção discursiva da Europa sobre si própria. Essa questão nos conduz a uma agenda de pesquisa acerca dos limites e vantagens dessas expressões da potência que não estão pautadas, tão somente, no uso da força militar, mas em aparatos muito próprios do multilateralismo, dos regionalismos, enfim, das relações pautadas no

fortalecimento da normatividade internacional. Tal temática interessa a América Latina e, muito especialmente, ao Brasil, na medida em que a nossa condição de potência emergente só pode ser contemplada, ao menos no médio prazo, a partir de noções outras que não a potência pela força. Nesse sentido, resta-nos as ferramentas do regionalismo e quiçá do multilateralismo o nosso passaporte para a potência.

4. Uma quarta questão que muito nos inquieta e que merece ser elencada nessas considerações finais é, justamente, o caráter limitado da diplomacia de Direitos Humanos da União Europeia em face da conjuntura política internacional. As quatro fotografias que trouxemos no último capítulo, grosso modo, ilustram experiências de um diálogo temático regional em que a ação política da União Europeia, em que pese o mérito da sua boa vontade, por certo, não tem sido capaz de eliminar as iniquidades à quais se destinava. A diplomacia cooperante de Direitos Humanos da União Europeia, para além de ser limitada quanto ao seu alcance orçamentário, por certo, tem seus limites, também, determinados pelo aspecto fragmentário das agendas propostas, pelo desconhecimento da totalidade das realidades encontradas e pela participação parcial das organizações da sociedade civil locais. Por maiores que sejam os instrumentos desenvolvidos pela UE para a avaliação e acompanhamento de programas e projetos inter-regionais, ainda há muito por se aprimorar no seu modo de compor a cooperação na seara dos Direitos Humanos. Essas reflexões nos interessam sobremaneira, na medida em que nesses tempos em que tanto se fala da cooperação Sul Sul, cada vez mais, assumimos a posição de doador cooperante, momento em que se nos reivindica uma identidade cooperante distinta do Norte e, na medida do possível, mais horizontal e menos ingerente. Aqui, aponta-se uma agenda de pesquisa no sentido de se compreender no caso brasileiro quais devem ser os principais desafios a se transpor em relação às limitações apresentadas pelo modo europeu de fazer a cooperação. Por certo, em termos de *problem solving*, uma resposta dessa natureza nos localizaria em outro patamar expertise, reposicionando-nos enquanto ator em movimento na cena da cooperação internacional. Ademais, em termos de *problem building*, pensar a pretensão europeia de exportar valores concernentes ao humano de modo mais amplo termina por nos lançar rumo à outra agenda de pesquisa no sentido de compreendermos quais os limites dessas exportações de ideias e de políticas. Aqui, terminamos por nos inserir no campo da formulação de políticas públicas na esfera transnacionalizada, algo que, se por um lado, responde aos

clamores da governança mundial, algo muito bem apregoado pelas Organizações Internacionais, no plano da prática local, por outro lado, termina por encontrar os seus limites e entraves.

5. A quinta questão que aqui trazemos se relaciona intimamente com a acusação mais usual que contumazmente é dirigida para a diplomacia cooperante da União Europeia, qual seja, a sua geometria variada quando destinada a distintos atores. Essa acusação que como vimos, aparece em diversos autores tais como Petiteville (2006), Badie (2002, 2008) e Smith (2003) termina por lançar questionamentos sobre a própria legitimidade desse ator na sua condição de proponente de valores. Como justificar a prática de pesos e medidas diferenciadas por parte de um ator que busca ser reconhecido pelo emprego da norma e, sobretudo, da ética nas relações internacionais? A potência de valores que se submete a pesos e medidas diferenciadas, em última análise, não responde a dinâmica da ética e, sim, a dinâmica da força, algo que, por se só, constitui-se em um verdadeiro paradoxo. Tomando como exemplo a nossa tentativa empírica, o diálogo UE – México nas questões relacionadas aos Direitos Humanos é muito ilustrativo dessa geometria de tratamentos diferenciados, no qual o exercício das condicionalidades e da imposição de agendas sugere ser mais contida do que a agenda direcionada para a América Central e a Comunidade Andina. Em que pese todos os diálogos serem direcionados para a América Latina, sabemos, bem ao certo, de que em cada um desses diálogos estabelecidos, distintas são as Américas Latinas em jogo. Em cada uma delas, a Europa bem conhece os seus limites diferenciados em estabelecer inserções econômicas e geopolíticas. Essa reflexão nos interessa na medida em que, cada vez mais, o Brasil e o MERCOSUL são elencados categoria de parceiros estratégicos da União Europeia para as próximas décadas. É interessante lembrar que muito recentemente, o Ministro da Defesa, Celso Amorim, afirmou que a política de defesa deveria ter, concomitantemente um viés cooperativo no plano regional (exercícios militares, indústria de armamentos, a agenda do Conselho de Defesa sul-americano, etc.) e outro dissuasório (uma defesa regional) (AMORIM, 2011). Para o Brasil, o debate sobre potência normativa interessa particularmente em razão dessa aparente necessidade de “*harden our soft power*” (expressão de Celso Amorim) e da tradição multilateral e jurídicista da política externa.

6. A nossa sexta questão é uma decorrência da anterior. Trata-se, na verdade, de outra acusação corriqueira recorrentemente atribuída à diplomacia da União Europeia, qual seja, os déficits de coerência e de representatividade do discurso emitido. Se considerarmos que do ponto

de vista da sua construção, a União Europeia é uma ficção jurídica e, como tal, uma projeção de valores, é razoável depreendermos que, por vezes, tal construto normativo não seria representativo dos países que o acompanham. Nesse sentido, não raro, o posicionamento da União Europeia acerca de determinados temas e políticas na seara dos Direitos Humanos, sobretudo no que se refere à sua ação externa, não coadunar fielmente com as práticas exercitadas pelos países membros no cenário doméstico. A agenda multicultural é um grande exemplo dessa contradição de tratamentos entre o discurso institucional da UE e os ambientes domésticos. Se dentro da própria UE essa contradição é observada pela diferença do discurso oficial de Bruxelas no trato do multicultural face as distintas tradições dos Estados Membros na condução dessas políticas. No plano externo, ou seja, na condução da sua diplomacia de Direitos Humanos, essa contradição é acrescida de uma incoerência, qual seja, exportar para os outros o que ainda não é um padrão de comportamento doméstico, algo que termina por minar a legitimidade desse ator enquanto propulsor de valores.

7. A sétima questão também decorre de uma acusação também muito atribuída à União Europeia, qual seja, o déficit democrático das suas próprias instituições. Ora, como um ator que dentro da sua própria matriz organizacional e política não vivencia a radicalização da democracia estaria apto a propugnar valores democráticos para outras partes do mundo? Essa é uma questão que mina todo o discurso de democracia que a União Europeia atrela a ideia de Direitos Humanos, aqui, reside o grande questionamento quanto a credibilidade e legitimidade desse ator em ser o propulsor de uma diplomacia pautada em valores que, em última análise, também não são seguidos à risca. É justamente nesse paradoxo Europeu que reside uma inquietante talvez muito mais profunda e que, paulatinamente, a ordem do dia e das preferências diplomáticas vem pautando. Se nesse trabalho analisamos a América Latina concebida a partir do olhar europeu, por outro lado, carecemos perfilar uma questão muito mais premente que concerne à nossa identidade regional, qual seja, o que América Latina almeja para si própria. Essa talvez seja a questão mais inquietante do ponto de vista da construção dos diálogos birregionais e que, não raro, é negligenciada.

Ao pensar nos livros de geopolítica que circulam na Europa nos últimos tempos, livros no quais Estados latino-americanos tais como Brasil e México ganham capítulos particulares elencados e elevados à categoria de potências emergentes, uma inquietação se nos apresenta de modo latente.

Em que medida o sentido de América Latina ao modo europeu conflui para a autoimagem que esses Estados emergentes guardam de si mesmos e da América Latina que almejam ver construídas? Se por um lado, notamos um Brasil que busca a sua autonomia em sentido regional, sobretudo a partir das suas investidas na esfera sul-sul, tanto no ambiente continental sul americano, como transcontinental, incluindo a África, de outro encontramos um México cada vez mais integrado com os Estados Unidos e o Canadá, via NAFTA. Essa América Latina liderada por esses dois gigantes do sul, emergentes nas suas essências, parecem também jogar o jogo da instrumentalização da gramática dos Direitos Humanos como estratégia de se pensar a partir de outros parâmetros, ora distanciando-se da antiga simbiose construída pelos arquétipos metrópole-colônia, ora se libertando, quando assim é possível, do porrete simbolicamente empunhado pela doutrina Monroe e pela ordem liberal internacional que, tudo indica, é questionada por arranjos políticos e novas coalizões, à exemplo do Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

## REFERÊNCIAS

AGGESTAM, Lisbeth. Introduction: ethical Power Europe? In: **International Affairs**, 84, (1-11), 2008.

ALOP y los autores Camilo Tovar y José Angel Tolentino. **La Negociación Del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: Balance y Alternativas**, México, 2010.

ALOP y el autor Ignacio Jovtis. **Las relaciones Unión Europea – MERCOSUL luego de la Cumbre de Madrid, 2010: algunas reflexiones desde la sociedad civil**. México, 2010.

AMORIM, Celso. **O Livro Branco da Defesa Nacional e a transformação da Defesa no Brasil: Desafios e oportunidades para a indústria da defesa**. Discurso de Celso Amorim no lançamento do Livro Branco da Defesa. São Paulo, 30 de agosto de 2011. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro\\_defesa/discurso\\_vi\\_seminario\\_livro\\_branco\\_agosto\\_2011.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/discurso_vi_seminario_livro_branco_agosto_2011.pdf)

ARAGÃO, Daniel. **Responsabilidade como legitimação: capital transnacional e governança global na Organização das Nações Unidas**. Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Instituto de Relações Internacionais, 2010.

ARENDT, Hannah. **Origens do Totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo e Totalitarismo**. Trad. Roberto Raposo. 8ª Edição. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

\_\_\_\_\_. **Compreensão e Política e Outros Ensaios 1930-1954**. Companhia das Letras, 2008.

\_\_\_\_\_. The Rights of man, what are they ? **Moderns review**, New York, 3 (1), 1949.

ARRIETA, Itziar Ruiz-Giménez. **Las “buenas intenciones”**: Intervención humanitária em África. Barcelona, Icaria, 2003.

ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as nações**, vol. 4, São Paulo e Brasília: Imprensa Oficial do Estado e Universidade de Brasília, 2002

BADIE, Bertrand. **Um mundo sem soberania, os Estados entre o artifício e a responsabilidade.** Lisboa: Instituto Piaget [Coleção Economia e Política], 2000.

\_\_\_\_\_. **La Fin des Territoires, essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect.** Paris: Fayard, Collection L'Espace du Politique, 1995.

\_\_\_\_\_. **La diplomatie des droits de l'homme: Entre éthique et volonté de puissance.** Paris: Fayard, Collection L'Espace du Politique, 2002.

\_\_\_\_\_. **Le diplomate et l'intrus: l'entrée des sociétés dans l'arène internationale.** Paris: Fayard, Collection L'Espace du Politique, 2008.

\_\_\_\_\_. A opinião à conquista do internacional. In: **Relações Internacionais: perspectivas francesas.** Carlos R. S. Milani (org.). Salvador: EDUFBA, 2010.

\_\_\_\_\_. La diplomatie de Connivence: Les dérives oligarchiques du système international. La Découverte, Paris, 2011.

BARROSO, Luis Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** São Paulo, Saraiva, 2009.

BAUDRILLARD, Jean. **Simulacros e Simulações.** Tradução Maria João da Costa Pereira. Lisboa, Relógio D'Água, 1991.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As consequências humanas.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BELLI, Benoni. **A politização dos Direitos Humanos,** Editora Perspectiva, São Paulo, 2009.

BERKHOUT, Joost. Interest representation in European Union and beyond. In: **European political science reviews,** 2009, n 8 (469-488).

BERSTEIN, Serge et MILZA, Pierre. **Histoire de l' Europe contemporaine: le siècle XX de 1919 `a nous jours.** Paris: Hatier, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** 7ª ed., Brasília, Distrito Federal, Editora Universidade de Brasília, 1995.

BOURDIEU, Pierre. Dois Imperialismos do universal. In: **Repensar os Estados Unidos: por uma sociologia do super poder.** Daniel Lins et Loïc Wacquant (orgs). Campinas: Papirus, 2003.

BRENNER, Neil. Between fixity and motion: accumulation, territorial organization and the historical geography of spatial scales. In: **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 16, p.459-481, 1998.

CANOTILLHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição.** 4. Ed. Coimbra: Almedina, 2000.

CARR, E. H. **Vinte Anos de Crise.** 1919-1939. Editora Universidade de Brasília, 1981

CHEVALLIER, Jean-Jacques. **História do pensamento político: da Cidade-Estado ao apogeu do Estado-Nação monárquico.** Tradução de Roberto Cortes de Lacerda. Editora Guanabara, Rio de Janeiro, 1982.

COLONOMOS, Ariel. Non-state actors as moral entrepreneurs: a transnational perspective on ethics networks. In: **Non-state actors in world politics.** Editado por JOSSELIN, Daphné e WALLACE, William. Palgrave, Nova Iorque, 2001.

COMISSÃO DA UNIÃO EUROPEIA. **European Union: Annual Report on Human Rights.** Brussels, 2000.

\_\_\_\_\_. **European Union: Annual Report on Human Rights.** Brussels, 2001.

\_\_\_\_\_. **European Union: Annual Report on Human Rights.** Brussels, 2002.

\_\_\_\_\_. **European Union: Annual Report on Human Rights.** Brussels, 2003.

\_\_\_\_\_. **European Union:** Annual Report on Human Rights. Brussels, 2004.

\_\_\_\_\_. **European Union:** Annual Report on Human Rights. Brussels, 2005.

\_\_\_\_\_. **European Union:** Annual Report on Human Rights. Brussels, 2006.

\_\_\_\_\_. **European Union:** Annual Report on Human Rights. Brussels, 2007.

\_\_\_\_\_. **European Union:** Annual Report on Human Rights. Brussels, 2008.

\_\_\_\_\_. **Por todo o mundo iguais em Direitos:** O Instrumento Europeu para a Democracia e os Direitos Humanos 2007- 2010. Bruxelas, 2011.

COMPARATO, Fabio Konder. **Ética:** Direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

COSTA, Sérgio. Democracia cosmopolita, déficits conceituais e equívocos políticos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, volume 18, nº 53, outubro, 2003.

COURTY, Guillaume, DEVIN, Guillaume. **La construction européenne.** Éditions La Découvert, Paris, 2010.

COX, Robert W.; SINCLAIR, T. J. *Approaches to World Order.* Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DAKOWSKA, Dorota. **The emergence of European political foundations:** political entrepreneurs and transnational transfers. GSPE Working Papers, 2009.

DELEUZE, Gilles et GUTTARI, Félix. **O anti-Édipo:** Capitalismo e esquizofrenia. Tradução: Luz B. L. Orlandi. Editora 34, 2010.

DEVIN, Guillaume. **Sociologie dès relations internationales.** Paris: La Découverte & Syros, 2002 (Collection Repères: 335).

\_\_\_\_\_. **Sociologia das Relações Internacionais**. Salvador: EDUFBA/EDUFAL, 2009.

DINH, Nguyen, et all. **Direito Internacional Público**. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2003.

DOLOWITZ, David P.; MASH, DAVID. Who learns what from whom: a Review of policy transfer literature. In: **Political Studies**, XLIV, (343 - 357), 1996.

\_\_\_\_\_. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. Gouvernance. In: **International Journal of policy and administration**. Vol 13, n 1, January, 2000.

DOYLE, Michael. **Liberal Internationalism: Peace, War and Democracy**, Disponível em: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/articles/doyle/index.html#1](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/articles/doyle/index.html#1), New York, 1997.

DONNELLY, Jack. International human rights: a regime analysis. In: **International Organization**, vol 40, n° 3 (Summer, 1996), pp 599-642

DUCHENE, François. La communauté européenne et les aléas de l'interdependance. In: Kohnstamm, Max et HAGER, Wolfgang. **L'Europe avec un grand**. E. Robert Laffont, Paris, 1973.

EUROPEAN COMISSION. **Regional Strategy: Andean Community of Nations (2002-2006)**. Disponível em: [http://eeas.europa.eu/andean/rsp/02\\_06\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/andean/rsp/02_06_en.pdf). Acessado em 19 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_. **Evaluation EIDHR** : Programa Andino de derechos humanos y democracia human european consultancy in partnership with the Netherlands Humanist Committee on Human Rights and the Danish Institute for Human Rights. January 2006, By Christiane Tuijelaars, Hilde Hey and Evan Fox-Decent.

FORSYTHE. David P. **Human Rights in International Relations**. United Kingdom, Cambridge, 2006.

FRASER, Nancy. Transnationalizing the public sphere: On the legitimacy and efficacy of public opinion in a post-westphalian world. In: **Theory, Culture & Society** (SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, and Singapore). Vol. 24(4): 7–30, 2007

FREITAS, Cristina Almeida de. **Segurança, Poder e Expertise**: o papel das Think Tanks norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89. 2011. Dissertação - Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro**: estudos de teoria política. Traduzido por. Paulo A. Soethe. São Paulo: Loyola, 2006;

\_\_\_\_\_. **Era das Transições**. Trad. Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. 222p.

\_\_\_\_\_. **Structural Transformation of the Public Sphere**, trans. Thomas Burger. Cambridge, MA: MIT Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **Between Facts and Norms**: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy. Cambridge, MA: MIT Press, 1998.

HESSE, Konrad. **A força normativa das constituições**. Tradução de Gilmar Mendes. Sergio Antônio Fabris Editor, Porto Alegre, 1991.

HELD, David. **La democracia y el orden global**: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita. Buenos Aires, Paidós, 1997.

HELFERICH, Christoph. **História da Filosofia**. Tradução de Luiz Sergio Repa et all. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

HETTNE, Björn et all. **The EU as a Global Actor in the South**. Sweedish for European Policy Studies, Stockholm, 2008.

HILL, Christopher. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave Macmillan, 2003.

\_\_\_\_\_. The capability – Expectations Gap, or conceptualizing Europe’s International Role. In: **Journal of Common Market Studies**, Volume 31, n. 3, September, 1993.

JAEGER, W. **Paidéia**: a formação do homem grego. 5ª ed. São Paulo: Herder, 2010.

JAMES, Cyril Lionel Robert. **Os Jacobinos negros**: Toussaint L'Ouverture e a revolução de São Domingos. Tradutor: FILHO, Afonso Teixeira, Editora Boitempo, 2000.

JUDT, Tony. **Pós-Guerra**: Uma História da Europa desde 1945. Tradução de José Roberto O’Shea. Editora Objetiva, Rio de Janeiro, 2008.

KANT, Immanuel. **A Paz Perpétua e Outros Opúsculos**. Tradução Artur Morão, Edições 70, LTDA, Lisboa, 2009.

KEYS, Barbara. Congress, Kissinger, and the origins of human rights diplomacy. In: **Diplomatic History**, Vol. 34, No. 5 .November, 2010.

KINGSNORTH, Paul. 2006. **Um Não, Muitos Sins** - uma viagem aos centros da antiglobalização. Rio de Janeiro: Editora Record

KISSINGER, Henry. **Diplomacia**. Tradução de SIMÕES, Ana Cecília et all. Gradiva, 2007.

KRASNER, Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. In: **International Organization**, volume 36, n. 2, primavera de 1982.

KOECHLIN, Jérôme. **L’Europe a-t-elleun adresse?** La politique étrangère de l’Union européenne. Georg, Collection L’Europe en perspective, Genève, Paris, 2003.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos Direitos Humanos**: um diálogo com os pensamentos de Hannah Arendt. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.

LAIDI, Zaki. **La norme sans la force**: L’énigme de la puissance européenne. Paris: Press de Sciences Po, 2005.

\_\_\_\_\_. A norma sem a força: o enigma da potência europeia. In: **Relações Internacionais perspectivas francesas**. Organizado por Carlos Milani, EDUFBA, Salvador, Bahia, 2010.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2000.

LEUPRECHT, P. La coopération Européenne dans le domaine des Droits de L'Homme. In : **Colloque de Nancy: l'Europe dans les relations internationales, unité et diversité**. Editions A Pedone, Paris, 1982.

LINDGREN ALVES, J. A. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: FUNAG/Perspeciva, 1994.

MADSEN, Mikael Rask. **La gênese de l'Europe des droits de l'Homme: Enjeux juridiques et stratégies d' tat** (France, Grande-Bretagne et pays scandinaves, 1945-1970). Collection sociologie politique europ ene, Presses Universitaires de Strasbourg, 2010.

\_\_\_\_\_. La fabrique des traités européens » Une analyse de la genèse et évolution de la charte des droits fondamentaux. **Revue française de science politique**, 2010/2 Vol. 60, p. 271-294.

MAHONEY, James. Path Dependence in Historical Sociology. In: **Theory and Society**, Vol. 29, No. 4. (Aug., 2000), pp. 507-548.

MAHONEY, James, RUESCHEMEYER, Dietrich. **Comparative Historical analysis in the social sciences**. Cambridge University Press, 2003.

MANNERS, Ian. Normative Power Europe: A contradiction in Terms ? In: **Journal of Common Market Studies**, June, 2002;

\_\_\_\_\_. The normative ethics of European Union. In: **International Affairs**, 84, (45-60), 2008.

MENDEZ, Garcya. Origem, sentido e futuro dos direitos humanos: reflexões para uma nova agenda. In: **SUR, Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 1, 1  semestre, edi o em Português, 2004.

MENDONÇA, Milena S. Santos. **Organizações de Direitos Humanos e Ação Coletiva Transnacional:** análise do caso da Conectas-Direitos Humanos. 2012. Dissertação - Núcleo de Pós-graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia.

MILANI, Carlos R. S. Crise Política e Relações Internacionais: uma análise escalar da política externa brasileira. **VI Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional**, Brasília: FUNAG/ MRE, 2012, p.43-60.

\_\_\_\_\_. (org). **Relações Internacionais:** perspectivas francesas. Salvador, EDUFBA, 2010.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2002.

NOGARE, Pedro Dalle. **Humanismos e anti-humanismos:** Introdução à antropologia filosófica. 14ª ed, Petrópolis, Rio de Janeiro, Vozes, 2008.

NIETO, Luis (coord.). **La ética de las ONGD y la lógica mercantil**. Icaria editorial, s.a. Barcelona, 2002.

NYE. Joseph. **Soft power:** The means to success in world politics, Public Affairs, New York, 2004;

O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina. In: **Novos Estudos CEBRAP**, n.º 51, Julho de 1998 pp. 37 - 62.

OLIVEIRA, Nelson. **Neocorporativismo e política Pública:** um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado. CEAS e Editora Loyola, 2004.

OLIVEIRA, Odete Maria de. O homem e os seus humanismos. In: OLIVEIRA, Odete Maria de (org). **Configuração dos humanismos e relações internacionais:** ensaios. Ijuí. Editora Unijuí, 2006.

\_\_\_\_\_. Paradigma da dependência. In: **Paradigmas das Relações Internacionais**. Coordenado por BEDIN, Gilmar Antônio et all. 2ª ed. Ver. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.

OLLITRAULT, Sylvie. Les mobilisations médiatiques des organisations non-gouvernementales et des directions générales : construire un espace public européen ? In : **Le Europe qui se construit**: réflexions sur l'espace public européen. Sous la direction d'Éric Dacheux. Publications de l'Université de Saint Étienne, 2003.

PAGE, Scoot E. Path Dependence. In: **Quarterly Journal of Political Science**, 2006, 1: 87–115.

PARLAMENTO EUROPEU, **Estudo do Parlamento**: Pas de paix durable ni de prospérité sans démocratie et respect des droits de l'Homme: Lier le débat aux futurs instruments financiers de L'UE. Bruxelles, 2005

\_\_\_\_\_. **Estudo do Parlamento**: The European Parliament and the Human Rights situation in Latin America. Political Series, Luxembourg, 1999.

\_\_\_\_\_. **Estudo do Parlamento**: Dialogo en material de Derechos Humanos entre la Unión Europea y América Central. Bélgica, 2007.

PETITEVILLE. Franck. **La politique internationale de l'Union Européenne**. Paris: Press de Sciences Po. 2006.

PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. In: **The American Political Science Review**, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000), pp. 251-267

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 23. ed. São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAWLS, John. **O Direito dos Povos**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

RIBEIRO, Maria Teresa, MILANI, Carlos Roberto Sanchez. **Compreendendo a complexidade sócio/espacial contemporânea**: o território como categoria de diálogos interdisciplinares. EDUFBA, 2009.

ROSENAU, James N., Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial. In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. **Governança sem governo**: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

RYFMAN, Philippe. **Une histoire de l'humanitaire**. Colletction Repères. Éditions La Découverte. Paris, 2008.

SANTOS, André Luis Nascimento, KRAYCHETE, Elsa S. MARTINS, Dimitri. O Banco Mundial e a reforma dos judiciários da América Latina: as trajetórias do Brasil e do México. In. MILANI, Carlos R. S. e GILDO, Maria Gabriela (Org.) **Brasil e México na política mundial contemporânea: atores, processos e agendas**. Salvador: Editora da Universidade Federal da Bahia – EDUFBA, 2010.

SAURUGGER, Sabine, WOLL, Cornelia. Les groupes d'intérêt. In: **Sciece politique de l'Union Européenne**. Sous la direction de Céline Belot, Paul Magnette et Sabine Saurugger. Economica, Paris, 2008.

SIKKINK, Kathryn. Transnational Politics, International Relations Theory, and Humans Rights. In: **Political Science and Politics** Vol. 31, 3 (Setembro de 1998): 517-521.

SKINNER, Quentin. **As fundações do pensamento político moderno**. Tradução de Renato Janine Ribeiro e Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

SMITH, Karen, **EU Union Foreign Policy in a Changing World**, Oxford, Polity Press, 2003.

SMOUTS, Marie-Claude et all. **Dictionnaire des relations internationales: approches, concepts, doctrines**. 2 édition, édition Dalloz, Paris, 2006.

SMOUTS, Marie-Claude. **As Novas Relações Internacionais: Práticas e Teorias**. Brasília: Editora da UnB, 2004.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. In: **Journal of European Public Policy**, 11:3 (545-566), 2004 .

TAYLOR , Charles. The politics of recognition. In: **Multiculturalism: examining the politics of recognition**. Princeton University Press, New Jersey, 1994.

TODOROV, Tzvetan. **A conquista da América: a questão do outro**. Tradução Beatriz Perrone-Moisés, Martins Fontes, São Paulo, 2003.

TOVAR, Camilo. **Entrevista concedida em 22 de junho de 2011**, no escritório da ALOP em Bruxelas;

YOUNG, Robert J. C. **Postcolonialism: An Historical introduction**. Oxford: Blackwell Publishing, 2001.

UNITED STATES OF AMERICA. **Declaração de Independência**. Disponível em: <http://www.embaixada-americana.org.br/index.php?action=materia&id=645&submenu=106&itemmenu=110> Acessado em: 28 de outubro de 2010.

VATTEL, Emer de. **O Direito das gentes**. Tradução de Vicente Marotta Rangel. Editora Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

VIEIRA, Gustavo Adolfo Menezes. **Acesso à Justiça Transnacional**: reflexões sobre o campo jurídico-político interamericano a partir do estudo de caso Ximenes. 2010. Monografia – Faculdade de direito da Universidade Federal da Bahia.

VOGUEL, Franz. Le Parlement Européen face à l'émergence d'une société civile Européenne. In : **À quoi sert le Parlement européen?** Stratégies et pouvoirs d'une assemblée transnationale. Sous la direction de Pascal Delwit et all. Éditions Complexe, 1999.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O universalismo europeu**: a retórica do poder. Trad. Beatriz Medina; apresentação Luiz Alberto Moniz Bandeira. São Paulo: Boitempo, 2007. 137p.

WEBER, Max: Ensaio de Sociologia. In: Gerth. H. H e C. Wright Mills (orgs.), **Max Weber – Ensaio de Sociologia** (1967). Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos

WIESEBRON, Marianne L. América Latina e União Europeia: uma associação birregional em construção. In: **Processos de integração regional e cooperação internacional desde 1989**. Organizado por WIESEBRON, Marianne L. e Griffiths. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2008.