

InterAção

Revista InterAção | UFSM - Universidade Federal de Santa Maria | Vol. 9, nº 2 | jul./dez. 2018

ISSN 2357 - 7975



Por GRUPO DE TEORIA, ARTE E POLÍTICA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA - UFSM

REITOR

Prof. Paulo Afonso Burmann

Vice-Reitor: Prof. Luciano Schuch

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS – CCSH

DIRETOR

Mauri Leodir Löbler

Vice-Diretor: Vanderlei José Ghilardi

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CHEFE

Igor Castellano da Silva

CORPO EDITORIAL

EDITOR

José Renato Ferraz da Silveira

COMITÊ EDITORIAL

José Renato Ferraz da Silveira, Marcos Pascotto Palermo.

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Fuccille (UNESP); Ana Maria Evans de Carvalho (Georgetown University, EUA); Augusto Teixeira Jr. (UFPB); Chris Landsberg (University of Johannesburg, Africa do Sul); Claire Delfini Viana Cardoso (Colégio Politécnico da UFSM); Clarissa Franzoi Dri (UFSC); Daniel Lena Marchiori Neto (FURG); Diego Trindade d'Ávila Magalhães (UFG); Filipe Luís de Vasconcelos Romão (Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal); Frédéric Louault (Sorbonne Nouvelle Paris, França); Geisa Cunha Franco (UFG); Héctor Luis de Saint-Pierre (UNESP); Hermenegildo Avelino (Universidade Agostinho Neto, Angola); Hilário Simões Cau (Instituto Superior de Relações Internacionais, Moçambique); Igor Castellano da Silva (UFSM); José Manuel Damião Soares Rodrigues (Universidade de Lisboa, Portugal); José Renato Ferraz da Silveira (UFSM); Juliano Cortinhas (UnB); Júlio Cesar Cossio Rodrigues (UFSM); Márcia Mieko Morikawa (Universidade Timor Leste, Timor-Leste); Mónica Martínez (UFRR); Oliver Stuenkel (FGV); Oswaldo Dehon Roque Reis (Ibmec – BH); Pedro Caridade Freitas (Universidade de Lisboa, Portugal); Peter Vale (University of Johannesburg, Africa do Sul).

Nota: Os trabalhos assinados exprimem conceitos da responsabilidade de seus autores, coincidentes ou não com os pontos de vista da redação da Revista.

Todos os direitos Reservados: Proibida a reprodução total ou parcial, sem a prévia autorização do GTAP, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos ou videográficos. Vedada a memorização e/ou recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de quaisquer partes desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e §§, do Código Penal, cfe. Lei nº 6.895, de 17-12-1980) com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 122, 123, 124 e 126, da Lei nº 5.988 de 14-12-1973, Lei dos Direitos Autorais).

PARECERISTAS

Alfredo Alejandro Gugliano (UFRGS) - alfredogugliano@uol.com.br
Doutorado em Sociologia e Ciência Política (Universidad Complutense de Madrid - UCM)

Álvaro Augusto de Borba Barreto (UFPEL) - albarret.sul@terra.com.br
Doutorado em História (PUC-RS)

Arthur Coelho Dornelles Júnior (UFSM) - arthur.coelho@gmail.com
Doutorado em Ciência Política (UFRGS)

Bruno Mendelski de Souza (UnB) - brunomendelskidesouza@gmail.com
Mestrado em Relações Internacionais (UFRGS)

Diego Trindade d'Ávila Magalhães (UFG) - diegotdm@gmail.com
Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

Érica Cristina Alexandre Winand (UFS) - winand.eca@gmail.com
Doutora e Mestre em História e Cultura Política (UNESP)

Fernando Cavalcante (Global Governance Institute – Bélgica) - cavalcante_fernando@yahoo.com
Doutorado em Relações Internacionais, Política Internacional e Resolução de Conflitos (Universidade de Coimbra)

Fernando Jose Ludwig (UFTO) - fernandoludwig@ces.uc.pt
Doutorado em Relações Internacionais (Universidade de Coimbra)

Giovana Souza Freitas (UNIRITTER) - giovana.souza@terra.com.br
Doutorado em Economia (UFRGS)

Graciela De Conti Pagliari (UFSC) - graciela.pagliari@gmail.com
Doutorado em Relações Internacionais (UnB)

Günther Richter Mros (UFSM) - gunther.mros@gmail.com
Mestrado em Relações Internacionais (UnB)

Gustavo Fornari Dall'Agnol - gustfd@gmail.com
Mestre em Economia Política Internacional (UFRJ)

Hermes Moreira Jr. (UFGD) - hermesmoreira@ufgd.edu.br
Doutorado em Relações Internacionais (UNESP/PUC/UNICAMP)

Janiffer Tammy Gusso Zarpelon (Unicuitiba) - jeni2808@hotmail.com
Doutorado em Sociologia Política (UFSC)

Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM) - jeronimotybusch@cead.ufsm.br
Doutorado Interdisciplinar em Ciências Humanas (UFSC)

João Henrique Roriz (UFG) - joao.roriz@gmail.com
Doutorado em Direito Internacional (USP)

Juan Rodríguez Teruel (Universidad de Valencia) - jrteruel@uv.es
Doutorado em Ciência Política (Universitat Autònoma de Barcelona)

Juliano da Silva Cortinhas (UnB) - jcortinhas@gmail.com
Doutorado em Relações Internacionais (UnB)

Júlio Cesar Cossio Rodriguez (UFSM) - juliocossio@gmail.com
Doutorado em Ciência Política (Universidade de Lisboa)

Larlecianne Piccolli - larlecianne.piccolli@americalatina.edu.br
Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

Léo Peixoto Rodrigues (UFPEL) - leo.peixotto@gmail.com
Doutorado em Sociologia (UFRGS)

Lucas Pereira Rezende (UFSC) - lucasprezende@gmail.com
Doutorado em Ciência Política (UFRGS)

Lucas Ribeiro Mesquita (UNILA) - lucaskazao@gmail.com
Doutorado em Ciência Política (UFMG)

Mamadou Alpha Diallo (UNILA) - mmalpha2004@yahoo.fr
Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS)

Márcia Mieko Morikawa (Universidade Timor Loroasóe) - marciamorikawa@hotmail.com
Mestrado em Direito (Universidade de Coimbra)

Marcos Pascotto Palermo (UFN) - marcosppalermo@yahoo.com.br
Mestrado em Ciências Sociais (UFSM)

Mariana Alves da Cunha Kalil (ESG) - marianakalil@gmail.com
Doutorado em Relações Internacionais (UnB)

Matheus de Oliveira Souza (Unijorge-BA) - matheus.souza@unijorge.edu.br
Mestre em Administração (UFBA)

Matheus Hoffmann Pfrimer (UFG) - matheuspfrimer@hotmail.com
Doutorado em Geografia – Geografia Humana (USP)

Mônica Salomón González (UFSC) - monicasalomon@cse.ufsc.br
Doutorado em Ciência Política (Universidad Autónoma de Barcelona)

Reginaldo Teixeira Perez (UFSM) - rtp10@hotmail.com
Doutorado em Ciência Política (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro)

Sebastião Peres (UFPEL) - sebasper@terra.com.br
Doutorado em Educação (UFMG)

Tatiana Berringer (UFABC) - berringer.tatiana@gmail.com
Doutorado em Ciência Política (UNICAMP)

Thiago Rodrigues (UFF) - th.rodrigues@gmail.com
Doutorado em Relações Internacionais (PUC-SP)

Thomaz Francisco Silveira de Araújo Santos (UFSM) - thomazs@gmail.com
Doutorado em Direito (UFRGS)

Tomaz Espósito Neto (UFGD) tomazneto@ufgd.edu.br
Doutorado em Ciências Sociais (PUC-SP)

APRESENTAÇÃO

A revista InterAção completa nove anos.

Nesses nove anos de vida, a revista passou por mudanças significativas. Vale ressaltar que não foi uma trajetória linear. Contudo, apesar de alguns recuos, avançamos muito no último biênio.

Primeiro, em sua versão digital (ISSN: 2357-7975), a InterAção possui Qualis CAPES B2 em Direito, B4 em Ciências Ambientais e B5 em Ciência Política e Relações Internacionais, qualificação esta que pretendemos melhorar ainda mais, nas próximas avaliações.

Segundo, incorporamos novos membros no Conselho Editorial. Pesquisadores de renomadas instituições nacionais e internacionais das Relações Internacionais e áreas afins.

Terceiro, a revista passa por um intenso processo de internacionalização.

Nesse número, temos a resenha intitulada *Para Entender a Guerra Naval: Resenhado Livro “Understanding Naval Warfare” de Ian Speller* de Luciano Vaz Ferreira.

Temos quatro destacados artigos nesse número: *La responsabilité sociale des entreprises: la culture de la compliance au Brésil* de Luciano Vaz Ferreira, Anderson Orestes Cavalcante Lobato, Daniel Lena Marchiori Neto; *Neocontratualismo, Direitos Humanos e Democracia Substantiva* de Ana Paula Dupuy Patella, Hemerson Luiz Pase, Lígia Silva de França Brilhante; *Estudo comparado do impacto das políticas públicas do IPPDH no tratamento do legado das ditaduras militares nos países do Mercosul* de Ademar Pozzatti Junior e Tamara Lorenzoni Pereira; e, por fim, *Análise dos Estudantes do Programa Bolsa Família Frente à Frequência Escolar dos Beneficiados* de Wellington Furtado Santos e Felipe Furtado Medeiros Rebouças.

Desejamos a todos e a todas uma excelente leitura!!!

José Renato Ferraz da Silveira
Editor-Chefe da Revista InterAção



RESENHA

PARA ENTENDER A GUERRA NAVAL: RESENHA DO LIVRO “UNDERSTANDING NAVAL WARFARE” DE IAN SPELLER

Luciano Vaz Ferreira¹

Obras acadêmicas sobre a dimensão marítima da guerra e estratégia naval não são muito numerosas, contudo, as que trataram deste tema com qualidade tornaram-se clássicos indispensáveis, influenciando gerações de pesquisadores, *policy makers* e integrantes das forças armadas. Incluem-se neste rol *The Influence of Sea Power Upon History* (1890) de Alfred Thayer Mahan, *Some Principles of Maritime Strategy* (1911) de Sir. Julian Corbett e, mais recentemente, *Seapower: A Guide for the Twenty First Century* (2009) de Geoffrey Till. Neste contexto, Ian Speller, na obra *Understading Naval Warfare* (2014), possui o desafio de colocar-se ao lado destes grandes autores.

Ian Speller é graduado em Política pela *University of Durham*, mestre em estudos estratégicos pela *University of Wales* e doutor em estudos de guerra pelo prestigiado *King's College London*. Após passar um período como *senior lecturer* no departamento de estudos de defesa no *King's College*, assumiu a posição de diretor do *Center for Military History and Strategic Studies* da *Maynooth University*, na Irlanda. Possui uma extensa produção bibliográfica na área, que inclui livros sobre a história da marinha britânica, guerra anfíbia e marinhas de pequeno porte.

Como o próprio autor anuncia em sua introdução, a proposta de *Understanding Naval Warfare* é servir como um livro-texto, oferecendo ao leitor uma introdução ao estudo da guerra naval moderna, apresentando vocabulário, conceitos, problemas e principais debates sobre o assunto. A obra é dividida em duas partes. A primeira parte é de natureza conceitual, dispondo sobre guerra marítima e poder naval (*Concepts of Naval Warfare and Maritime Power*), que incluem o estudo do ambiente marítimo, estratégia marítima e diplomacia naval. A segunda parte refere-se à prática contemporânea (*Contemporary Practice*), abordando as problemáticas do controle marítimo e da manutenção da ordem no mar. A obra conta com três apêndices: uma espécie de glossário dos principais termos utilizados na guerra naval, servindo-se das definições adotadas pela OTAN; uma lista de abreviação comumente utilizada

¹ Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (UFRGS), com período de pesquisa na American University (Washington, D.C.). Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande. Membro do Instituto Brasileiro de Direito do Mar (IBDMAR). Pesquisador do Laboratório de Pesquisas em Política e Direito do Mar (LABMAR).

para designar diferentes tipos de navios e submarinos; e um quadro contendo o comparativo dos recursos bélicos utilizados por diferentes marinhas ao redor do mundo. Ao final, apresenta-se bibliografia selecionada na área e um índice de assuntos.

A obra apresenta algumas conclusões que servem como contribuições originais do autor sobre guerra e estratégia naval contemporânea. Speller defende que o mar continua relevante para a segurança nacional e internacional, principalmente por três razões: porque é utilizado como passagem de bens e pessoas, porque é utilizado pelas forças militares e pela exploração dos recursos existentes no mar. A globalização intensificou o comércio internacional, que é totalmente dependente da navegação marítima. Uma ameaça à comunicação marítima é uma ameaça à estabilidade deste sistema, necessitando-se de proteção. No que tange ao aspecto militar, existe uma tendência no uso de forças navais para projeção de ataques em terra, diminuindo-se os riscos de invasões e ocupações prolongadas. Quanto aos recursos marinhos, os países encontram-se cada vez mais dependentes, seja para obtenção de alimentos (pesca) quanto por motivos econômicos. Sob o ponto de vista estratégico, porém, a terra continua sendo mais relevante que o mar, visto que o ser humano habita apenas esse local: o mar só é importante porque traz consequências para a vida na superfície terrena.

O autor entende que as marinhas nacionais permanecem exercendo três funções: militar, diplomática e de polícia. Trata-se de uma divisão teórica, pois na prática estas funções são exercidas de maneira sobreposta, de difícil separação. Conceitos tradicionais de estratégia naval, como aqueles defendidos por Mahan e Corbett, ainda possuem relevância na contemporaneidade, devendo, contudo, serem interpretados levando em considerações o contexto atual. O futuro da batalha marítima será de grande complexidade por conta dos avanços tecnológicos, sendo necessário que as marinhas cooperem com outras agências e países estrangeiros. Baseando-se em Till, Speller identifica duas formas que as marinhas podem operar: de maneira competitiva (“moderna”), defendendo o interesse nacional, e de maneira colaborativa (“pós-moderna”), baseada na cooperação internacional para administrar bens globais compartilhados. Na contemporaneidade, segundo o autor, estas duas estratégias podem coexistir. Ao final, assevera que não existe um modelo ideal de estratégia, aplicado a todas marinhas do mundo, as particularidades da nação e do caso em questão devem ser sempre consideradas.

Em linhas gerais, a obra de Speller cumpre todos os objetivos propostos. Promove uma introdução ao tema utilizando-se de uma linguagem clara, sem ser superficial. Discute os principais debates atuais sobre o assunto e referencia os clássicos, oportunizando o leitor a

revisitá-los e se aprofundar ainda mais no tema. Sobra espaço, ainda, para trazer suas próprias ideias, apresentando-as com grande propriedade, o que o coloca como um nome de destaque no cenário contemporâneo dos estudos sobre guerra e estratégia marítima.

REFERÊNCIAS

SPELLER, Ian. *Understanding Naval Warfare*. New York: Routledge, 2014.



ARTIGOS

LA RESPONSABILITE SOCIALE DES ENTREPRISES: LA CULTURE DE LA COMPLIANCE AU BRÉSIL

Anderson Orestes Cavalcante Lobato¹
Daniel Lena Marchiori Neto²
Luciano Vaz Ferreira³

Résumé

Le thème de la responsabilité sociale des entreprises a commencé à être reconnu par la littérature juridique brésilienne ces dernières années, bien qu'il ne soit pas encore systématiquement présent dans les programmes des cours de droit. Au sein de ce thème, la notion de *compliance* a été considérée comme un des éléments pour évaluer la performance des entreprises dans l'ensemble de leurs engagements envers la société. La *compliance* implique la création de mécanismes, au sein de l'entreprise, pour assurer la conformité préalable aux règles juridiques de l'État, afin de réduire le risque de sanctions futures. L'objectif de cet article est d'évaluer les éléments historiques et politiques qui ont inspiré le développement d'une culture de la *compliance* dans les entreprises brésiliennes.

Mots-clés: Responsabilité sociale de l'entreprise; compliance; gouvernance.

Abstract

Corporate social responsibility has begun to be recognized in Brazilian legal literature in recent years, although it has not yet been systematically present in law school curricula. Within this theme, the concept of compliance has been considered as one of the elements to evaluate performance of companies in all their commitments to society. Compliance involves the creation of mechanisms within the company to ensure prior compliance with the state's legal rules in order to reduce the risk of future sanctions. This work aims to evaluate historical and political elements that inspired the development of a compliance culture in Brazilian companies.

Keywords: Corporate social responsibility; compliance; governance.

1. INTRODUCTION

L'idée d'entreprise en tant qu'une organisation sociale dont le but d'entreprendre afin de produire de la richesse est présente dès l'antiquité par les contrats des partages des responsabilités et des tâches entre les partenaires y compris le rôle d'investisseur (KAMMINGA; ZIA-ZARIF, 2000). Le droit romain introduit la notion juridique de

1 Professeur à l'Université Fédérale du Rio Grande, FURG - Aoclobato@hotmail.com

2 Professeur à l'Université Fédérale du Rio Grande, FURG - danielmarchiorineto@gmail.com

3 Professeur à l'Université Fédérale du Rio Grande, FURG - lvazferreira@gmail.com

personnalité sociale afin de séparer la responsabilité de l'entreprise de la responsabilité de celles de partenaires. Aux Moyen Âge l'idée d'une organisation sociale, abstraite et autonome a permis également de promouvoir la sécurité juridique, par la transmission des savoir et le sentiment d'appartenance. La régulation des conflits dans le commerce a été organisée par la *Lex Mercatoria* et institution de l'arbitrage.

Le Brésil a connu le commerce par l'arrivée des portugais et les européens à partir du XVème siècle par les Grandes Navigations et l'émergence d'entreprises coloniales, sous soutien de royaume portugais dont le seul but été bien l'exploitation des richesses naturels, la domination des peuples et du territoire. Il n'y avait aucune idée de la responsabilité liée aux actions prises par ces entreprises autres que l'obligation de rémunérer leurs investisseurs et de distribuer les gains avec les monarchies qui ont autorisé son fonctionnement.

En Grande-Bretagne au XVIIème siècle, une succession d'échecs de certaines de ces entreprises, créées sans aucune viabilité financière et dans le seul but d'enrichir leurs idéalisateurs de manière frauduleuse, ont conduit à la ruine économique de plusieurs investisseurs. Les principales critiques étaient le manque de responsabilité de ces structures commerciales, vis-à-vis des investisseurs ou la société en général. La crise était si importante qu'il a fallu près d'un siècle pour que de nouvelles entreprises soient créées au Royaume-Uni.

Alors qu'au Royaume-Uni la réputation des entreprises a été critiquée, favorisant les petits commerçant, aux États-Unis, désormais indépendants, ont connus les conditions idéales pour que les entreprises prospèrent. Pour mener à bien son projet de développement, le pays réalisait d'importants travaux d'infrastructure (tels que les chemins de fer et les ponts), ce qui nécessitait des grandes entreprises. Une série de précédents de la Cour suprême a définitivement établie la protection juridique de ces entités privées d'une éventuelle intervention arbitraire de l'État, garantissant aux personnes morales les mêmes droits que les personnes physiques. La concurrence interne entre les jeunes États américains qui cherchaient à attirer des initiatives entrepreneuriales pour le développement local a également contribué à une diminution du contrôle des activités privées, que n'auront plus la nécessité d'autorisation gouvernementale ou législative pour leurs fonctionnements, il suffirait désormais d'un simple registre commercial.

2. LE SURGISSEMENT DE LA RESPONSABILITÉ LIMITÉE DES ENTREPRISES

La formation des États nationaux a conduit à la codification de la pratique et coutumes des commerçants en droit interne, mais l'étendue de la responsabilité de l'entreprise moderne reste encore incertaine (JUENGER, 2000). Si par l'existence d'une garantie contractuelle les actionnaires ont leurs intérêts économiques protégés, la question de la responsabilité pour les dommages faits aux tiers, tels les créanciers ou même les clients, était encore à son début. Les législations nationales du XVIIIème et début du XIXème siècles prévoient que tout investisseur était personnellement responsable des dettes des entreprises, sans restriction; alors, tous vos actifs était compromise en cas de faillite. Le scénario va changer à la seconde moitié du XIXème siècle, au fur et à mesure que les chefs d'entreprise et les dirigeants politiques américains et européens ont commencé à réclamer des changements législatifs qui permettraient une plus large participation de la population au marché boursier afin d'augmenter le potentiel d'attraction des ressources financières. L'alternative était de limiter la responsabilité des actionnaires au montant investi dans la société, en consolidant l'idée de responsabilité limitée, comme cela s'est d'abord produit aux États-Unis, en France et au Royaume-Uni.

Ce type d'entreprise était en effet compatible à la grande révolution silencieuse de l'industrialisation. Les nouvelles technologies ont augmenté la production et la consommation de manière sans précédent; les entreprises ont proliféré aux États-Unis et en Europe, apportant de nouvelles interactions économiques et sociales. Les frontières souveraines des États nationaux ne sont pas restées intactes à la suite de l'internationalisation et à l'émergence des « sociétés transnationales », entreprises qui ont leur siège dans un pays et opèrent, au moins, un pays étranger. La montée des corporations entrepreneuriales ne s'est pas faite dans le calme. Alors que le principe de la libre entreprise a été proclamé comme l'instrument ultime de la justice sociale, on a observé une concentration intense du pouvoir économique et de l'exploitation de la classe ouvrière.

3. UNE EXPECTATIVE DE RÉGULATION DE LA RESPONSABILITÉ SOCIALE DES ENTREPRISES

Aux États-Unis, avec la libéralisation des fusions et acquisitions des entreprises, des milliers d'entreprises vont bien disparaître pour faire apparaître des grandes entreprises transnationales. Le gouvernement fédéral nord-américain a été obligé d'intervenir pour

empêcher la formation de monopoles et de cartels qui menaçait l'économie, le marché et toute la société (ORBACH; REBLING, 2012). En Europe, face aux conditions inhumaines imposées par le modèle exploitation du travail par l'industrie, plusieurs mouvements sociaux ont été créés pour exiger une régulation du monde du travail. Le résultat de ce processus a été la formation d'une masse critique autour des abus des industriels et les premières expériences en matière de législation de protection social, sur la santé et la sécurité des travailleurs sont apparues au Royaume-Uni et rapidement répandues dans toute l'Europe.

Le discours récurrent du début du XXème siècle était d'affirmer que la seule responsabilité d'une entreprise était d'augmenter son bénéfice et de protéger les intérêts de ses actionnaires. Cette idée a été confirmée par la Cours Suprême des États-Unis lorsque Henry Ford, en 1916, alors directeur et principal actionnaire de l'entreprise, a annoncé qu'au lieu de distribuer des dividendes aux actionnaires, il utiliserait les bénéfices pour embaucher plus d'employés afin d'élargir l'offre d'emplois dans la société américaine. Les frères Dodge, actionnaires minoritaires de l'entreprise, intentèrent une action en justice contre Ford dont la conclusion a été d'affirmer la responsabilité d'une entreprise avec les bénéfices de ses actionnaires et non point avec la communauté ou ses employés.

Avec la chute de la Bourse de New York en 1929 et la grave crise financière qui s'ensuivit, les modèles économiques a été revue afin de surmonter les effets maléfiques à la société et aux travailleurs dont l'activité industriel a été tenue pour responsable. Associé à la fin de deuxième grande guerre, il été possible d'affirmer enfin la responsabilité sociale de l'entreprise (RSE). Le droit ne doit point se limiter à assurer l'existence d'une entreprise rentable pour les actionnaires, en détriment des risques sociaux dont le modèle industriel a négliger au point de perpétrer des graves violations aux droits de l'homme.

Les décennies des années 1960 et 1970 ont connus l'émergence de mouvements socialement. Les promesses de la paix, la démocratie, le développement économique et social de l'après-guerre n'ont pas été respectées. Les minorités étaient encore exclues du processus politique et le système économique basé sur la consommation n'a fait qu'augmenter l'abîme des inégalités. La critique de ces mouvements a également été dirigé aux entreprises. Les mouvements consuméristes et écologistes qui se joignent aux organisations syndicales traditionnelles pour dénoncer les dommages sociaux produits par le monde de l'entreprise surgissent. La discussion était encore plus sensible aux pays en développement comme le Brésil. Le cas d'intervention militaire dans la vie politique associé aux violations des droits de l'homme a été souvent soutenue par les entreprises nationales et transnationales.

4. LA CULTURE DE LA COMPLIANCE EN DROIT BRÉSILIEN

Dans ce scénario, Joseph identifié au cours des années 1970, la formation de « quatre vagues » d'activisme social envers les entreprises industriels : la première concernant la sécurité des produits vendus aux consommateurs ; le deuxième, les aspects environnementaux des entreprises extractives ; la troisième, l'exploitation du travail dans les pays en développement ; et le quatrième, l'abus des industries pharmaceutiques. Une cinquième vague peut être ajoutée, en ce qui concerne la transparence des activités des entreprises et l'utilisation de pratiques de corruption, y compris dans le marché public (JOSEPH, 2003).

Deux constructions théoriques plus récentes confirment l'inclusion de la RSE dans la culture de l'entreprise et dans les attentes de la société. La première théorie est celles des parties prenantes. Le terme est apparu en 1963, dans une note interne du *Stanford Research Institute*, mais a été développé par Freeman en 1984. Selon l'auteur, les entreprises devraient être concernés non seulement par leurs relations avec les actionnaires, mais également avec les parties prenantes : « tout groupe ou individu susceptible d'affecter ou d'être affecté par la réalisation des objectifs de l'entreprise ». En plus des investisseurs, le concept d'acteur englobe un certain nombre d'agents liés à l'entreprise, tels que les gouvernements, les consommateurs, les fournisseurs, les employés, les médias, les concurrents et la société civile organisée. La bonne relation avec les parties prenantes implique le respect des préceptes de la RSE (FREEMAN, 1984).

La deuxième construction théorique est l'idée de « bonne gouvernance » de l'entreprise. Dans un sens général, la « gouvernance » est le « système par lequel les entreprises sont dirigées et contrôlées » afin de répartir les droits et obligations entre les différents acteurs de cette structure (*Committee on the financial aspects of corporate governance*, 1992, p 14). L'objectif principal de la « bonne gouvernance de l'entreprise » est l'importance de la transparence et de l'éthique dans les relations entre les entrepreneurs afin de créer des « entreprises durables ». Bien qu'il existe un souci évident de réduire l'insécurité des actionnaires, en leur garantissant un traitement équitable et l'accès à l'information, la culture de la *compliance* est en effet présente.

La législation brésilienne sur les entreprises a reçue une forte influence du droit commercial européen, notamment la France des la fin du XIXème siècle lors de l'adoption du Code de Commerce brésilien de 1850. Actuellement, le droit de l'entreprise est réglementé par le nouveau Code Civil de 2002 et deux lois spéciales sur les Sociétés (Loi n. 6.404/1976)

sur l'influence du droit nord-américain; et la Loi sur la récupération de l'entreprise (Loi n. 11.101/2005) sur influence directe du droit français.

Au début des années 2000 la législation brésilienne sur les entreprises a pu connaître une ouverture envers les instruments de la bonne gouvernance, spécialement en ce qui concerne les Sociétés cotés en bourse et pour faire place aux actionnaires minoritaires et pour assurer une indépendance et du Conseil fiscal. Le marché de la Bourse a également adopté des nouvelles règles à caractère volontaire et qui sont plus rigoureuses que la législation brésilienne visant à promouvoir la culture de la bonne gouvernance.

Le phénomène de la corruption, compris comme abus de fonction publique pour obtenir des avantages privés, est un sujet sensible à la réalité brésilienne. Le Brésil a été perçu internement et par la communauté internationale comme un pays de prolifération de la corruption systémique, ce qui justifierait le positionnement du pays dans l'une des pires qualifications des études menées par *Transparency International*. En outre, il existe des scandales de corruption récurrents qui ont marqué l'histoire des gouvernements brésiliens, une situation qui a provoqué la récente instabilité politique du pays.

Le Brésil est signataire d'importants traités internationaux sur la corruption et dispose d'une législation riche en sanctions. En ce qui concerne la responsabilité des entreprises, cependant, la question est récente et a été introduite par la Loi fédérale 12.846/2013, sous la pression de la communauté internationale. Dans ce contexte, la loi a créé la responsabilité administrative des entreprises pour la pratique d'actes qui porte préjudice à l'administration publique, ce qui inclut la corruption. À titre de sanction, la législation prévoit de lourdes amendes en fonction du chiffre d'affaires de l'entreprise (entre 0,1 et 20%); le gel et la saisie des actifs; la suspension partielle des activités; ainsi que la dissolution obligatoire de l'entreprise. La grande contribution de la nouvelle législation est la consolidation de l'idée de gouvernance de l'entreprise par admission d'une atténuation des peines prévue par la loi lors du maintien d'une politique de *compliance* adopté par l'entreprise. Jusqu'à la loi de 2013, le concept de *compliance* était encore méconnu au Brésil. Selon la législation brésilienne, le programme de bonne gouvernance anticorruption devrait inclure, entre autres éléments, un code d'éthique et de conduite des affaires; la création d'une réseau internes et externes pour signaler les irrégularités; la formation périodique des personnes interne sur la culture de la *compliance*; la surveillance du comportement des administrateurs, des employés et des partenaires; et finalement, l'application de mesures disciplinaires en cas de violation des codes d'éthique et de conduite. La nouvelle loi garde une forte influence de l'expérience des américaines et des britanniques.

Il est possible de noter une nette différence entre la réalité du début du XX^{ème} siècle, quand la seule préoccupation des sociétés concernées les aspects économiques et la protection des investisseurs, et l'heure actuelle, dans laquelle les définitions de la RSE, la théorie des parties prenantes et la gouvernance d'entreprise sont ancrés dans les pratiques commerciales. Aujourd'hui, la société impose une évaluation des projets industriels et commerciaux afin de prévenir les dommages potentiels qu'ils peuvent causer aux relations sociales et à l'environnement.

Les respects des entreprises aux préceptes de la « bonne gouvernance » ne se produisent pas souvent pour des raisons altruistes, mais par crainte des conséquences économiques, que ce soit par des sanctions volontaires des consommateurs eux-mêmes; ou encore par le contrôle juridique. L'exemple brésilien du code des consommateur et la régulation des actions collectives en justice a suscité une nouvelle vague de régulation législative de la protection de l'environnement et la réforme de la législation du travail. Certes, le but poursuivit par le législateur vise souvent une adaptation des pratiques commerciales à la troisième révolution industriel des nouvelles technologies issue du monde digital, de l'intelligence artificielle et de la robotique.

On observe que les systèmes juridiques nationaux, pour promouvoir les réformes dans la législation commerciale (avec la prévalence de la transparence) et à l'amélioration de la législation sur la protection des consommateurs et de l'environnement tout au long du XX^e siècle, éventuellement absorber certains préceptes de la RSE, qui finit également par produire des imputations pour le secteur des entreprises afin de les adopter. Ainsi, on peut dire que le droit joue un rôle important dans ce processus.

Le débat actuel sur la RSE concerne la mise en œuvre d'une régulation juridique moins sanctionnatrice (*hard law*) inefficace et complexe, par adoption des méthodes alternatives comme la médiation et la conciliation (*soft law*). Le but de la norme serait de « suggérer » ou « guider » la meilleure conduite afin d'éviter les dommages sociaux. Les entreprises doivent volontairement adopter par incorporation internet des nouvelles méthodes sans intervention de l'État, ce qui représente sans aucun doute un nouveau paradigme pour le phénomène juridique.

Au niveau international, certaines expériences d'autorégulation peuvent être mentionnées. Le premier est la nouvelle *Lex mercatoria*, représentée par l'ensemble des normes créées indépendamment par les entreprises pour la pratique du commerce international dans le monde contemporain, basée sur les pratiques commerciales et les coutumes reconnues dans le monde entier. Il se manifeste par l'élaboration et la diffusion de «

contrats types », idéalisés et mis à jour par la Chambre de Commerce Internationale, organisation internationale, non gouvernementale, reconnue et soutenue par l'entrepreneuriat. L'autre exemple est celui du droit international du sport (*Lex sportiva internationalis*), organisé par des entités sportives internationales privées, comme la loi appliquée aux manifestations sportives administrées par la Fédération internationale de football (FIFA) ou par le Comité international olympique.

La réglementation privée dans le domaine des affaires est généralement représentée par des normes créées par des associations professionnelles et des codes de conduite et d'éthique élaborés et appliqués par certaines entreprises, généralement de grande taille ou de dimension internationale. En 1977, General Motors était la plus grande compagnie transnationale opérant en Afrique du Sud pendant le régime d'apartheid. À l'époque, il y avait un fort mouvement de désinvestissement dans le pays pour faire pression en faveur d'une réforme politique dans la région. Le révérend Leon Sullivan, membre du conseil d'administration de l'entreprise, a proposé une alternative: la création d'un code de conduite interne qui empêcherait les pratiques racistes. L'ensemble de principes, connu sous le nom de principes de Sullivan, a été bien reçu par le monde des affaires et a été reproduit dans divers codes de conduite. Les Principes MacBride, qui visent à respecter les droits des travailleurs en Irlande du Nord (1984), constituent une autre initiative similaire.

L'une des premières sociétés à avoir son propre code de conduite était *British Royal Dutch Shell* (EINHORN, 2007). Aujourd'hui, plusieurs entreprises conservent leurs codes. Ces normes sont également communément reproduites dans les contrats avec leurs partenaires commerciaux, afin de réglementer leur comportement. Ces codes et leurs mécanismes de contrôle sont légaux, puisqu'ils décrivent des comportements à observer, devenant une sorte de « loi interne », de conformité obligatoire au sein de l'entreprise. La sanction possible pour non-respect de cette règle réside dans une mesure disciplinaire (comme un avertissement, une suspension ou un licenciement) appliquée par l'entreprise à son employé ou à une rupture de contrat dans le cas d'un partenaire commercial.

5. CONCLUSION

De l'interaction entre la réglementation de l'État, par une loi non contraignante et la réglementation privée, est apparue l'idée de la *compliance*, considérée comme centrale dans le scénario de la responsabilité sociale des entreprises. L'intention est de créer des

mécanismes, au sein de l'entreprise, pour assurer la « conformité préalable » des règles juridiques de l'État, afin de réduire le risque d'être puni à l'avenir dans certaines juridictions. La culture de conformité est mis en œuvre au moyen d'un « programme », un ensemble d'actions prévues par une organisation pour assurer, par la création de structures et mécanismes, ce qui suit d'une certaine conduite. L'organe de contrôle de la responsabilité des entreprises (comme dans l'environnement, le niveau d'imposition, lutte contre la corruption) de différents pays seront alors affaibli par l'existence des programmes interne de conformité (*compliance*), plus efficace.

Il ne faut cependant pas dissocier l'autorégulation des entreprises du système juridique et la possibilité des sanctions par intervention de l'État. Il est essentiel que les États prévoient officiellement les normes minimales pour l'autorégulation; un système de contrôle administratif du degré d'adhésion des entreprises à leurs codes de conduite pour permettre d'accorder des avantages à ceux qui démontrent le respect aux normes (*compliance*) afin d'éviter que les codes de « bonne gouvernance » ne deviennent un instrument de simple rhétorique.

Malgré les techniques avancées de la culture de *compliance* introduites dans la législation anti-corruption des entreprises, sa mise en œuvre au Brésil est devenue un grand défi. Premièrement, il y a une discussion sur l'application de la législation par les organes compétents. Alors que les initiatives étrangères tendent à centraliser la décision dans agence anticorruption, le Brésil a choisi d'adopter le modèle fédératif par lequel n'importe quelle entité fédérative peut faire appliquer la législation. Au niveau fédéral, les efforts sont concentrés dans le Bureau du contrôleur général fédéral (*Controladoria Geral da União*), mais avec les récentes réformes menées par le nouveau gouvernement, l'organisme a perdu l'autonomie relative dont il jouissait jusqu'alors. L'évaluation des programmes de bonne gouvernance anticorruption est entravée par l'absence d'une structure gouvernementale indépendante des pressions politiques. Deuxièmement, la tradition juridique brésilienne est étrangère à la culture de la *compliance* aux seins des entreprises, ce qui nuit également à son application à long terme. Le contenu de la loi anticorruption, qui combine des éléments de droit commercial, administratif et pénal, ne fait pas partie du programme de cours de droit et est totalement inconnu de la plupart des avocats, habitués aux approches traditionnelles du contentieux judiciaire et qui n'incluent pas la prévention des conflits.

6. RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

EINHORN, Aaron. The Evolution and Endpoint of Responsibility: The FCPA, SOX, Socialist-Oriented Governments, Gratuitous Promises, and a Novel CSR Code. *Denver Journal of International Law and Policy*, Denver, v. 35, p. 509-545, 2007.

FREEMAN, R. Edward. *Strategic Management*. Massachusetts: Pitman Publishing, 1984.

JOSEPH, Sarah. Pharmaceutical Corporations and Access to Drugs: “The Fourth Wave” of Corporate Human Rights Scrutiny. *Human Rights Quarterly*, Baltimore, v. 25, p. 425-452, 2003.

JUENGER, Friedrich K. The Lex Mercatoria and Private International Law. *Luisiana Law Review*, vol. 60, n. 4, p. 1130-1150, 2000.

KAMMINGA, Menno T.; ZIA-ZARIF, Saman. Introduction . In : KAMMINGA, Menno T.; ZIA-ZARIF, Saman (Org). *Liability of Multinational Corporations under International Law*. Haia : Kluwer Law International, 2000, p. 01-16.

ORBACH, Barack; REBLING, Grace Campbell. The Antitrust Curse of Bigness. *Southern California Law Review*, v. 85, p. 605-656, 2012.

NEOCONTRATUALISMO, DIREITOS HUMANOS E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

Ana Paula Dupuy Patella¹
Hemerson Luiz Pase²
Lígia Silva de França Brilhante³

Resumo

Neste trabalho, inicialmente, discute-se conceitos de contratualismo, neocontratualismo, imperativo categórico, véu da ignorância, direitos humanos, cidadania e democracia substantiva para analisar a fundamentação que as teorias do neocontratualismo oferecem para explicar e legitimar o Estado de Direito enquanto estado capaz de assegurar direitos humanos e garantias fundamentais aos cidadãos. Feito isso, a partir da aplicação dos conceitos discutidos, analisa-se a adequação e a capacidade do Estado Brasileiro, segundo sua forma de estado e seu regime de governo, de garantir o bem estar social a que se propõe em sua Carta Fundamental, tentando avaliar a eficiência da democracia representativa e participativa para direcionar a produção legislativa, a formação de agendas e a gestão dos recursos públicos para o atendimento das necessidades urgentes e emergentes da população.

Palavras-chave: Neocontratualismo, cidadania, justiça social, qualidade da democracia.

Abstract

In this paper, concepts of contractualism, neo-contractualism, categorical imperative, veil of ignorance, human rights, citizenship, and substantive democracy are discussed to analyze the rationale that neo-contractualism theories offer to explain and legitimize the rule of law as a state capable of ensure fundamental human rights and guarantees to citizens. Once the concepts discussed have been applied, the adequacy and capacity of the Brazilian State, according to its form of state and its regime of government, is analyzed to guarantee the social welfare that is proposed in its Basic Charter, trying to evaluate the efficiency of representative and participatory democracy to direct legislative production, the formation of agendas and the management of public resources to meet the urgent and emerging needs of the population.

Keywords: Neo-contractualism, citizenship, social justice, quality of democracy.

1 Mestre em Direito e Justiça Social da Universidade Federal do Rio Grande – FURG e Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel.

2 Doutor em Ciência Política, Professor Adjunto da FADIR da Universidade Federal do Rio Grande – FURG.

3 Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel.

1. INTRODUÇÃO

Cerca de três séculos depois da conclusão da grande obra de Immanuel Kant (1986), *Fundamentação da Metafísica dos Costumes*, John Rawls (2000) retoma o desenvolvimento do neocontratualismo, em *Uma Teoria de Justiça*, substantivando um conceito de justiça universal com base em pressupostos fundamentais dos quais, *sob o véu da ignorância*, ninguém discordaria (RAWLS, 2000, p. 21). Para Kant, esses pressupostos embasavam o chamado imperativo categórico, a partir da afirmativa do ser humano como um fim e, portanto, sujeito de direitos (KANT, 1986, p. 113). Para Rawls, garantem a justiça social enquanto pressupostos capazes de assegurar o tratamento equânime aos cidadãos (RAWLS, 2000, p. 26).

Immanuel Kant (1986), em sua teoria, formou o esqueleto de um contratualismo cuja substância, no entanto, não logrou definir. John Rawls (2000), por sua vez, utiliza-se dos preceitos desse contratualismo, atribuindo à substância um critério epistemológico e não um objeto propriamente dito. Buscando entender do que se trata efetivamente esse elemento substancial do neocontratualismo, desenvolvemos a hipótese segundo a substância do neocontratualismo está consubstanciada nos direitos fundamentais consignados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (ONU, 1948). Uma reconhecida a essencialidade do respeito a tais preceitos e aventada a adoção do chamado contratualismo substancial pelo Estado Brasileiro, questionamo-nos: está o Brasil, por forma de governo, garantindo os direitos fundamentais aos cidadãos?

Nesta perspectiva, dando luz ao debate, destaca-se a relevante contribuição do cientista político Guillermo O'Donnell (2003) no artigo *Democracia, Desenvolvimento e Direitos Humanos*, no tocante aos requisitos de um sistema legal efetivo e democrático, constituindo um *estado democrático de direito*, no qual, “todos estão sujeitos à autoridade legal de alguma outra instituição – este sistema legal “fecha”, no sentido de que ninguém está acima ou além de suas regras. De modo que, esta característica encontra-se diretamente inter-relacionada à garantia da proteção dos direitos políticos e de outros direitos; sem a qual resultaria na insurgência de “poderes em condições de anular unilateralmente esses direitos” (O'DONNELL, 2003, p. 50).

Utilizando-nos, então, desses conceitos, em uma breve releitura das referidas obras, e realizando uma análise da democracia, buscamos neste artigo objetivar a substância do contrato social equânime e averiguar a adequação do Estado Brasileiro, normativa, institucional e culturalmente, a essa forma de atenção aos direitos fundamentais.

A estratégia metodológica do estudo baseia-se (I) no desenvolvimento da temática do neocontratualismo na perspectiva abordada por John Rawls, em sua obra *Uma Teoria de Justiça*, comparando-o e diferenciando-o das teorias do contratualismo clássico de Thomas Hobbes e John Locke, (II) na análise do fundamento da democracia substantiva e da sua adequação aos conceitos desenvolvidos pelo neocontratualismos; e (III) no exame das teorias democráticas e da democracia brasileira, com vistas a averiguar em que medida o Estado Brasileiro detém capacidades e limitações no tocante a garantia dos direitos dos brasileiros, analisando-se, ao fim, a sua efetividade no que tange à justiça social e à dignidade humana.

2. O CONTRATUALISMO SUBSTANCIAL: DE IMMANUEL KANT A JOHN RAWLS

Como reflexo filosófico do pensamento renascentista, que revigora o pensamento clássico da antiguidade divorciando as explicações humanas da concepção religiosa predominante na idade média, emerge a necessidade de embasar o poder absolutista do antigo regime na doutrina humanista.

Com esse intuito, surgiu, dentre outras, a explicação contratualista de Thomas Hobbes (1651), segundo a qual a formação do Estado era uma necessidade advinda de uma característica própria do ser humano, que, em estado natural, viveria em desordem e, conseqüentemente, em situação de guerra de todos contra todos (DALLARI, 1998, p. 11-13). Segundo Hobbes (1998, p. 76), na situação original, por ele denominada *estado de natureza*, o ser humano revela-se uma constante ameaça à própria existência, necessitando, portanto, de uma autoridade capaz de garantir a paz legitimada pela concordância de todos com a necessidade de sua instituição – refletida no contrato social.

Essa teoria contratualista, busca explicar a formação do Estado e legitimar a poder absolutista do Antigo Regime, carecendo de uma fundamentação concernente aos direitos dos cidadãos.

O contratualismo clássico conta ainda com a colaboração relevante de John Locke (1689) e Jean-Jacques Rousseau (1762). Ambos também afirmam ser o Estado originado na pactuação social; divergindo, no entanto, da teoria de Thomas Hobbes, principalmente, no que diz respeito à motivação da “firmatura” do contrato e no que concerne à forma de legitimação do poder dos governantes (MELLO, 1995). Locke e Rousseau, nesse sentido, reconhecem a necessidade de delegação de poder, pelo povo, para governantes eleitos pelo voto da maioria (NASCIMENTO, 1995).

Depois disso, no final do século XVIII, Immanuel Kant (1785) traz uma nova abordagem sobre a teoria contratualista. No que diz respeito à sua ideia fundamental, de formação do Estado, diferentemente de Thomas Hobbes (1651), que vê no contrato (social) o estabelecimento da submissão dos contratantes a um poder externo, Kant percebe tal contrato como uma relação entre iguais - partindo da ideia de que somos seres racionais merecedores de dignidade e respeito (SANDEL, 2013, p. 136).

Assim, como crítico feroz ao utilitarismo, *Kant argumenta que a moral não diz respeito ao aumento da felicidade ou a qualquer outra finalidade. Ele afirma, ao contrário, que ela está fundamentada no respeito às pessoas como um fim em si mesmas* (SANDEL, 2013, p. 137). Com esse embasamento, o contratualismo de Kant, diferentemente das teorias de Hobbes, Locke e Rousseau, refere-se a um acordo hipotético entre os indivíduos, embasado no reconhecimento coletivo da dignidade de cada um, intrínseco à razão humana – nominado de *imperativo categórico* (KANT, 1986, p. 152). Quer dizer, segundo o filósofo, assim como nas leis naturais, há, na razão humana, uma lei universal, aplicável a todos e a que todos chegariam, se desenvolvessem o raciocínio a respeito – na qual se embasa o contrato social *imaginário* kantiano (idem, p. 172).

Por absolutamente elucidativa, vale transcrever a passagem em que SANDEL (2013, p. 46) explica a fundamentação de Kant:

Porque devemos fundamentar uma Constituição justa em um contrato imaginário, em vez de fundamentá-lo em um contrato real? A primeira razão é prática: é muitas vezes difícil provar historicamente (...) que um contrato social tenha sido feito de fato. A segunda razão é filosófica: princípios morais não derivam apenas de fatos empíricos. Da mesma forma que a lei moral não pode ter como base os interesses ou desejos dos indivíduos, os princípios de justiça não podem se fundamentar nos interesses ou desejos de uma comunidade. (...)

Que tipo de contrato imaginário poderia evitar esse problema? Kant simplesmente o chama de uma ideia de razão, que não obstante tem uma inegável realidade prática, porque ela pode forçar cada legislador a enquadrar suas leis de forma que elas pareçam ter sido criadas pela vontade unânime de uma nação inteira e obrigar o cidadão a respeitá-las como se houvesse concordado com elas. Kant conclui que esse ato imaginário de consenso coletivo é o teste de legitimidade de todas as leis públicas.

A ideia de uma moral universal relacionada à dignidade humana, subsumível da própria razão, traz ao contratualismo a noção de pacto embasado em direitos fundamentais indiscutíveis – o imperativo categórico. Assim, para Kant, há bens e valores indiscutíveis com o qual todos concordariam simplesmente por serem racionalmente aceitáveis e, é exatamente nesses valores e bens fundamentais que deve estar a embasar o contrato social.

Kant afirmou, portanto, que o contrato social não é qualquer apanhado de leis aceitas em um acordo entre iguais na posição original, mas sim um conjunto hipotético de normas, intrínsecas à razão humana, capazes proteger bens e valores fundamentais e garantir a dignidade.

Nesse sentido é que afirmamos, na introdução deste estudo que Immanuel Kant, em sua teoria, formou o esqueleto de um contratualismo substancial (ou neocontratualismo), mas que, no entanto, essa substância não logrou definir.

Quase trezentos anos depois, John Rawls retoma o desenvolvimento do neocontratualismo, em *Uma Teoria de Justiça*, substantivando um conceito de justiça universal com base em pressupostos fundamentais dos quais, *sob o véu da ignorância*, ninguém discordaria. Segundo Rawls (2000, p. 26), esses pressupostos garantem a justiça social enquanto pressupostos capazes de assegurar o tratamento equânime aos cidadãos.

Assim como Kant, John Rawls, em *Uma Teoria de Justiça*, atribui ao contrato social uma situação hipotética que deve apenas servir de base para um exercício de teste de justiça dos preceitos. Ou seja, Rawls tampouco afirma ser o contrato social qualquer apanhado de normas advinda do acordo entre iguais. Para Rawls, o contrato social é o conjunto de regramentos advindo de um acordo hipotético, efetivado em uma posição original – também hipotética – de absoluta ignorância, na qual todos estariam privados de suas condições, habilidades e deficiências pessoais e sociais. Quer dizer, todos estariam sob um véu de ignorância no momento de pactuar a norma fundamental e, assim, seriam seus preceitos resultado do puro senso de justiça humano, ileso de qualquer inflexão decorrente de especificidades casuísticas de cada um.

Veja-se: tal teoria de contrato, assim como a de Kant, não delega ao arbítrio livre dos homens em uma posição original a formulação da norma fundamental. Tal teoria afirma que, em uma situação original específica e hipotética, pretensamente capaz de isolar o senso de justiça de qualquer relativização de interesses, é possível desvendar quais preceitos devem ser adotados por uma norma fundamental justa.

Por isso, dizemos que John Rawls substantivou epistemologicamente o contrato social de Kant. Enquanto este afastou o contratualismo da noção de liberalismo absoluto, afirmando que o pacto original é apenas uma situação hipotética da qual deriva um conjunto de normas, intrínsecas à razão humana, capazes proteger bens e valores fundamentais e garantir a dignidade (consubstanciadas no imperativo categórico); aquele, a partir daí, afirmou que tais normas podem ser extraídas de uma situação hipotética na qual seríamos capazes de identificar os preceitos oriundos unicamente do nosso senso de justiça.

Assim, como já dito, Immanuel Kant, em sua teoria, formou o esqueleto de um contratualismo cuja substância, no entanto, não logrou definir. John Rawls, por sua vez, utiliza-se dos preceitos desse contratualismo, atribuindo à substância um critério epistemológico.

Portanto, esses autores identificaram (I) a necessidade de agregar um caráter substantivo ao contrato social conceituado pelos autores clássicos, (II) a natureza dessa substância – chamada, em Kant, de imperativo categórico, e relacionada à dignidade humana – e (III) a forma através da qual poderíamos identificar quais preceitos se enquadrariam nessa substância – no exercício hipotético de véu da ignorância de Rawls.

Reconhecida a existência de normas fundamentais, intrínsecas à razão humana, capazes proteger bens e valores fundamentais e garantir a dignidade e identificada a forma de reconhecimento desses preceitos universais, resta-nos, ainda, o seguinte questionamento: em que, objetivamente, consiste na substância desse “novo contrato social”?

Para responder tal questionamento, partimos da afirmação de SANDEL (2013, p. 136), segundo a qual *A importância atribuída por Kant à dignidade humana define nossas concepções atuais de direitos humanos*. Relacionando, então, esse elemento substancial do neocontratualismo, com a noção de direitos humanos, decorrente da evolução do pensamento ocidental e objetivada e difundida no pensamento ocidental em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, desenvolvidos pela literatura como conceitos definidores da noção de cidadania, parece-nos razoável atribuir a tais preceitos, o caráter objetivo desse contratualismo de substância.

3. CONTRATUALISMO SUBSTANCIAL, CIDADANIA E DEMOCRACIA SUBSTANTIVA

Carvalho (1996, p. 11) conforme a distinção de T. A. Marshall (1967), desdobra a cidadania em: a) direitos civis: são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, garantem a vida em sociedade e baseiam-se na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos; b) direitos políticos: referentes à participação do cidadão no governo da sociedade, seu exercício é limitado a parcela da população e consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar, de ser votado; c) direitos sociais: garantem a participação na riqueza coletiva, incluindo os direitos à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria, tendo por ideia central em que baseiam a da justiça social.

Deste modo, pode-se compreender que “a cidadania inclui várias dimensões” de direitos, todos eles reflexos dos direitos fundamentais à vida, à liberdade e à igualdade (CARVALHO, 1996, p. 9).

A garantia desses direitos, os quais se enquadram perfeitamente às teorias do imperativo categórico e do véu da ignorância, analisadas no tópico inicial, é o objetivo primordial da democracia substantiva, que tem como missão fundamental assegurar liberdades e igualdade possibilitando o alcance de suas aspirações ou interesses.

Conforme o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a democracia implica no acesso ao poder do Estado, através do sistema eleitoral e a vigência do Estado de Direito. Logo, pressupõe, a vigência de regime político e uma forma de organizar o poder, de maneira que o Estado não vulnere os direitos políticos, civis e sociais (PNUD, 2004, p. 57). Entendida como o regime da soberania popular, da prevalência do governo da maioria, a democracia engloba o pleno respeito aos direitos das minorias, com pleno respeito aos direitos humanos (BENEVIDES, 1994, p. 7), parâmetros mínimos que norteiam a democracia substantiva.

A igualdade formal, de que todos são iguais perante a lei, da democracia liberal pode servir de fachada para a manutenção de níveis substantivos de desigualdade e de violação de direitos civis. As desigualdades de riqueza e de poder impedem o alcance da igualdade nas oportunidades substantivas. Por sua vez, igualdade social sem liberdade política desemboca em ditaduras populares por falta de competição eleitoral e de respeito aos direitos políticos.

Há ainda outro óbice, de natureza metodológica. Trata-se da dificuldade de encontrar um padrão de medição que possa ser considerado a essência da democracia “substantiva”. E mais, como decidir qual das “substâncias” será escolhida sem voltar a cair no proceduralismo?

Quando Samuel Huntington argumentou, há cerca de vinte anos, que uma terceira onda de democratização tinha varrido o mundo entre 1974 e 1990, o autor referiu-se a não mais que trinta países que tinham feito a transição do autoritarismo para a democracia, o que fez dobrar o número de governos democráticos no mundo (1994, p. 15). A certeza do triunfo da democracia não quer dizer ausência de problemas e menos ainda falta de preocupação com a questão da estabilidade democrática; essas questões são recorrentes, ainda que se acredite que elas serão superadas futuramente, dada a inexistência de qualquer alternativa melhor e a impossibilidade desse princípio ser aperfeiçoado (FUKUYAMA, 1992, p. 10).

Para a Freedom House (2005), instituição que produz um dos monitoramentos políticos mais acessados em pesquisa em níveis internacional, nacional e local, as nações podem ser consideradas democracias eleitorais, uma vez que suas mais recentes eleições para a escolha de governos atenderam aos padrões internacionais, segundo os quais elas devem ser justas, competitivas, regulares e abertas à participação de todos os segmentos da comunidade política, independentemente de sua ideologia e de suas raízes culturais, étnicas ou socioeconômicas.

Por considerar que o cerne da democracia é a seleção dos líderes através de eleições competitivas, Joseph Schumpeter defende que “a filosofia da democracia do século XVII pode ser enunciada na seguinte definição: o método democrático é o arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realiza o bem comum fazendo o próprio povo decidir questões através da eleição de indivíduos que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo” (SCHUMPETER, 1942, p. 313), logo, filia-se a adoção da definição processual de democracia, centrada em um critério minimalista.

Nesta perspectiva, destaca-se o estudo desenvolvido por Huntington que classifica um sistema político do século XX como democrático quando seus principais tomadores de decisões coletivas são selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais, nas quais os candidatos concorram livremente pelos votos e em que, virtualmente, toda a população adulta tem direito ao voto. Neste sentido, se a eleição popular é a essência da democracia, o ponto crítico no processo de democratização é a substituição de um governo que não foi escolhido desse modo por outro, selecionado através de uma eleição aberta, livre e imparcial. Entretanto, o processo de democratização é mais complexo e vários pontos devem ser acrescentados à definição (HUNTINGTON, 1994, p. 18-19).

Com a onda de redemocratização constata-se um avanço da democracia no mundo. Mas em vários casos é possível observar que essa democracia é limitada, pois as eleições não garantem por si só a instauração de um regime democrático que garanta princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos (MOISÉS, 2008, p.13). Em uma perspectiva histórica ampla, a estabilidade da democracia estável advém apenas do fortalecimento das instituições representativas, mas também da desconcentração das ‘chances de vida’ a que se referia Max Weber – isto é, dos privilégios socioeconômicos (LAMOUNIER, 1990, p. 30).

Por tratar-se a democratização como fenômeno de natureza multidimensional, o estabelecimento de um regime democrático implicaria basicamente nas seguintes condições: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos

os membros em idade adulta da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; e 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral (MOISÉS, 2008, P. 13-14).

A típica democracia, esta, eminentemente representativa, que apresenta, indícios de crise de representatividade dado o descontentamento dos cidadãos com seus representantes e com as instituições político-democráticas. Na contemporaneidade, a democracia representativa encontra-se diretamente relacionada à ideia de democracia procedimental (GOYARD-FABRE, 2003, p. 203).

A democracia procedimental, entendida como democracia minimalista, centrada no método de seleção de candidatos em pleito eleitoral, em que o exercício do poder pelo povo reduz-se à participação por meio do voto, ou seja, focada no sufrágio universal (BAQUERO, 2002).

Logo, é uma forma de democracia embrionária, muito distante ainda da democracia de conteúdo ou substancial.

Por democracia substantiva entende-se aquela “democracia de conteúdo (...) vinculada aos direitos fundamentais e centrada na realização do indivíduo em todas as suas potências. Uma democracia de limite, de controle, de uso, e de ação do poder político” (DALLA-ROSA, 2007, p. 217). Faz-se mister, portanto, que a democracia substancial não exclui a democracia procedimental, somente pautada no construto do desenho institucional, esta pode ser encarada como espécie ou meio de alcance daquela.

Deste modo, a democracia procedimental apresenta-se como via que precisa ser aprimorada em direção a um regime democrático mais satisfatório para os cidadãos envolvidos (FUKUYAMA, 1992).

A ideia de democracia substancial surge como garantidora dos direitos do indivíduo, em sua plenitude, devido ao fato dos cidadãos poderem influir na condução política dos seus próprios destinos (DALLA-ROSA, 2007).

Com base nessa perspectiva do ser humano e da evolução histórica, a democracia é definida como o sistema que permite a satisfação das aspirações humanas mais profundas e fundamentais, uma vez que ao efetivar politicamente a igualdade entre os homens, realiza simultaneamente a possibilidade da conquista mútua e universal do reconhecimento. A satisfação do desejo por reconhecimento é justamente o que reinsere a democracia no desenvolvimento político. Desenvolver-se politicamente é alcançar esse sistema livre de contradições internas fundamentais. Mais do que isso, o sistema democrático constitui o fim

da história; ou seja, é a concretização de um princípio não aperfeiçoável, o último estágio possível para o desenvolvimento político (FUKUYAMA, 1992, p. 11).

Com base nos fundamentos teóricos, argumenta-se que a democracia substantiva: 1) pressupõe uma ideia do ser humano e da construção da cidadania; 2) é uma forma de organização do poder que implica a existência e o bom funcionamento do Estado; 3) implica uma cidadania integral, isto é, o pleno reconhecimento da cidadania política, da cidadania civil e da cidadania social; 4) tem no regime eleitoral um elemento fundamental, mas não se reduz às eleições (PNUD, 2004, p. 26).

De tudo isso é possível subsumir que a conceituação de democracia substantiva aproxima-se dos preceitos trabalhados por Kant e Rawls na medida em que propõe a aplicação de uma normativa fundamental capaz de garantir direitos dos quais ninguém discordaria sempre que desenvolvida a racionalidade e abstraídas as especificidades da socialização e condição de cada um.

Agora, para o fechamento do estudo nos resta analisar a democracia brasileira e a sua capacidade de garantir as características fundamentais do contrato substancial refletido pela democracia substantiva.

4. O REGIME DEMOCRÁTICO BRASILEIRO E A (IN)JUSTIÇA SOCIAL

A história da participação do cidadão na política brasileira até 1930 é marcada por uma relação de distanciamento, dúvida e muitas vezes de oposição da maioria da população com o governo, entretanto, as reações das pessoas se limitavam a pequenos grupos que agiam quando se sentiam lesadas pela ação governamental, ou seja, caracterizava-se por uma postura reativa do cidadão diante da política, não sendo possível dizer que os movimentos populares existentes até aquela data eram politicamente organizados nem que os integrantes apresentavam um sentimento de nacional consolidado.

O processo de construção democrática de uma sociedade encontra-se intimamente relacionado a interação entre os diferentes contextos histórico-culturais, a legitimação do funcionamento das instituições políticas, a regulação dos valores políticos e como os comportamentos, as normas e os valores políticos de uma determinada comunidade são reproduzidos (BAQUERO, 2007, p. 102).

No Brasil, o processo de redemocratização ocorreu pautado na terceira onda mundial de democratização que começou a partir de meados de 1970 - em países do sudoeste

européu e, posteriormente, da América Latina – onde, entretanto, tal processo mostrou a necessidade de resgatar o Estado tanto com variável independente (afetando a estrutura de relações sociais) quanto como variável interveniente (através da elaboração e implementação de políticas públicas), e integrá-lo teoricamente com a sociedade. Esse redimensionamento do Estado é essencial à compreensão dos obstáculos que dificultam a consolidação democrática. De forma que, em vários casos é possível observar que a democracia procedural é limitada, pois as eleições não garantem por si só a instauração de um regime democrático que assegure princípios como o primado da lei, o respeito aos direitos dos cidadãos e o controle e a fiscalização dos governos.

Baseados na abordagem minimalista de Schumpeter (1950) e procedimentalista de Dahl (2001) vários autores definiram democracia como: 1) direito dos cidadãos escolherem governos por meio de eleições com a participação de todos os membros adultos da comunidade política; 2) eleições regulares, livres, competitivas e abertas; 3) liberdade de expressão, reunião e organização, em especial, de partidos políticos para competir pelo poder; 4) acesso a fontes alternativas de informação sobre a ação de governos e a política em geral (MOISÉS, 2008, p. 13-14).

Todavia, pensar em mecanismos que proporcionem uma democracia social mais justa significa trazer as pessoas para a esfera pública, posto sem políticos ou cidadãos democráticos este regime está fadado ao fracasso (BAQUERO, 2003, p. 84).

Dessa forma, pode-se afirmar que uma das formas de diferenciação entre as democracias está no padrão de atividades públicas, de ação política, em que os seus cidadãos se engajam. O sistema político e as suas instituições fundamentais devem ser adotados de forma incondicional, não apenas pelas elites políticas, mas pela maioria dos cidadãos como parte integrante do seu pertencimento à comunidade política.

Depreende-se que devido a influência de um Estado com características patrimonialistas aliado a vigência de um modelo neoliberal nos países latino americanos, os pilares de consolidação da democracia brasileira limitam-se ao mero sentido jurídico-formal, ou seja, ao exercício do direito de votar e ser votado em um pleito eleitoral (BAQUERO, 1994).

No Brasil, verifica-se uma concepção de participação política pautada de antagonismo, hostilidade e desconfiança entre o povo e as instituições tradicionais de mediação política - mecanismos formais de representação política, principalmente, os partidos, posto que estes perderam ao longo dos últimos anos do processo de redemocratização o status original de mediador dos interesses dos seus eleitores, nascendo, na

guisa de transmitir e obter respostas as suas demandas sociais, mecanismos informais de representação política afastados da ingerência estatal, por meio do fortalecimento de entidades locais, associações de moradores, organizações voluntárias e organizações não-governamentais (ONGs), entre outras.

Dotada de complexidade a questão da participação política e a conformação democrática brasileira, constata-se que apesar de institucionalizada ante o aparato institucional instrumentalizado, a democracia brasileira carece na sua substância de instituições que satisfaçam as demandas sociais, de forma a resgatar o cidadão para o cenário político, tendo o Estado o papel determinante nesta construção, de modo a evitar o colapso do sistema representativo dada a crise de legitimação político-institucional.

A partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), considerada o símbolo da redemocratização brasileira, ampliaram-se as estratégias e instituições das quais se pode lançar mão para invocar os tribunais, dada a opção por um modelo público de assistência jurídica e promoção do acesso à justiça (SANTOS, 2011).

A superação das diversas formas de desigualdade existentes na sociedade brasileira constitui-se em um desafio permanente à democracia.

Em casos de países de novas democracias, como o caso brasileiro, o que está em questão não é se as democracias existem, mas sim a sua materialização no tocante ao conteúdo social. O sistema político e as suas instituições fundamentais devem ser adotados de forma incondicional, não apenas pelas elites políticas, mas pela maioria dos cidadãos como parte integrante do seu pertencimento à comunidade política (MOISÉS, 2008).

Consequentemente, uma escolha entre o processo democrático e resultados substantivos não é uma simples escolha entre justiça processual e justiça substantiva. É uma escolha entre a justiça do processo democrático, tanto processual como distributiva, e outras reivindicações de justiça substantiva (DAHL, 2001, p. 164). A não resolução dos problemas sociais mais imediatos (nas áreas de emprego, saúde e educação), parece ter contribuído na geração de “um sentimento de impotência, acirrado pela forma de funcionamento das leis, dando a ideia de que a justiça se faz apenas para os mais abastados” (BAQUERO, 2001, p. 98-99).

O amadurecimento do Estado brasileiro depende de governos e políticas inovadores que possibilitem a supressão ou, ao menos, o abrandamento destas desigualdades, e isso requer a inclusão da população na condição de cidadão digno e capaz de tomar suas decisões e contribuir para o desenvolvimento do país, com vistas a consolidação da

democracia em sua substancialidade, que traga no seu bojo, a efetivação dos direitos humanos, e consequente, a cidadania em sua integralidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao que se depreende do estudo desenvolvido, Imanuel Kant e John Rawls identificaram, em suas teorias, a necessidade de agregar um caráter substantivo ao contrato social conceituado pelos autores clássicos. Para Kant, a natureza dessa substância – chamada pelo autor de imperativo categórico – estaria relacionada à dignidade humana, trazendo preceitos dos quais ninguém poderia discordar. Rawls, por sua vez, descreveu a forma através da qual poderíamos identificar quais preceitos se enquadrariam nessa substância – no exercício hipotético de véu da ignorância.

Comparando os conceitos trabalhados pelos dois autores, com a noção de direitos humanos, objetivada e difundida no pensamento ocidental em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, desenvolvidos pela literatura como conceitos definidores da noção de cidadania, pareceu-nos razoável atribuir a tais preceitos, o caráter objetivo desse contratualismo de substância teorizado por Imanuel Kant e John Rawls.

A partir daí, analisou-se os conceitos de democracia e democracia substantiva, os quais, consoante demonstrou-se, caminham em paralelo com os conceitos contratualismo e neocontratualismo, concluindo-se que apenas a democracia substantiva é capaz de prover à sociedade os ideais substanciais atribuídos ao contrato social no neocontratualismo de Kant e Rawls.

Finalmente, com o intuito de avaliar a capacidade da democracia brasileira de oferecer os mínimos existenciais de que trata o contrato substancial, procedeu-se à análise de suas características normativas, históricas e empíricas, concluindo-se pela sua incapacidade, ao menos neste momento de seu desenvolvimento, de garantir os direitos fundamentais básicos.

Apesar das significativas mudanças na conjuntura política, econômica e social em comparação aos cidadãos brasileiros que atravessaram o Brasil da década de 1930, depreende-se da análise, guardadas as devidas proporções no tocante ao voto e sufrágio universal, ao mercado, por exemplo, que a arena política continua sendo cenário desconhecido e distanciado da maioria da população brasileira que se limita a figurar enquanto eleitor. Havendo, portanto, uma relação entre o nível de exercício de cidadania mais crítica e

participativa com a qualidade da democracia, posto resultaria em uma cultura política mais participativa e democrática.

Isso porque, o processo democrático apresenta-se como uma forma de justiça, não é apenas formal e abstrato. E, neste caso, tanto procedimental, por garantir meios justos para chegar a decisões coletivas, como substantiva (e distributiva), pois é também um mecanismo de distribuição adequada de autoridade que exige e é responsável pela distribuição de outros recursos cruciais para os cidadãos e para o funcionamento apropriado do processo, como poder, riqueza, educação, renda, acesso a conhecimento, oportunidades para desenvolvimento pessoal e social, entre outros.

6. REFERÊNCIAS

BAQUERO, Marcello. Os desafios na construção de uma cultura política democrática na América Latina: Estado e Partidos Políticos. In: BAQUERO, Marcello (Org.). *Cultura Política e Democracia: os desafios das sociedades contemporâneas*. p. 26-41. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1994.

_____. Democracia, cultura e comportamento político: uma análise da situação brasileira. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mario (Org.). *Democracia - Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

_____. Construindo uma outra sociedade: o capital social na estruturação de uma cultura política participativa no Brasil. *Revista Sociologia e Política*, Curitiba, n. 21, p. 83-108, nov. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n21/a07n21.pdf>>. Acesso em 22 maio 2015.

_____. Cultura Política Participativa e Desconsolidação Democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. *Revista Em Perspectiva*, São Paulo, Nº. 15(4), p. 98-104, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392001000400011>>. Acesso em 22 maio 2015.

BAQUERO, Marcello e PRÁ, Jussara Reis. *A democracia brasileira e a cultura política no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007, p. 187.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *Cidadania e Democracia*. Lua Nova [online]. São Paulo, n. 33, p. 5-16, ago 1994. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>>. Acesso em 07 abr. 2015.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: O longo caminho*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004. 236 p.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DALLA- ROSA, Luiz Vergílio. Democracia substancial: um instrumento para o poder político. In: CLÈVE, Clèmerson Melin; SARLET, Ingo Wolfgang et al (Org.). Direitos humanos e Democracia. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de Teoria Geral do Estado. 20ª ed. São Paulo: Saraiva, 1998, 270 p.

FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

GOYARD-FABRE, Simone. O que é democracia?. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOBBS, Thomas. O Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de Um Estado Eclesiástico e Civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. Coleção Os Pensadores. 4ª ed. São Paulo: Nova Cultura, 1998, p. 495.

HUNTINGTON, Samuel. A terceira onda: a democratização no final do século XX. São Paulo: Ática, 1994.

KANT, Immanuel. Fundamentação da Metafísica dos Costumes. Traduzido do alemão por Paulo Quintela. Lisboa: Edições 70, 1986.

LAMOUNIER, Bolívar. De Geisel a Collor: o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990.

MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: _____. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar, cap. III, pp. 57-114, 1967.

MELLO, L. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco (org.). Os clássicos da política, São Paulo, Ática, v. 1 1995. p. 81-110.

MOISÉS, José Álvaro. Cultura Política, instituições e democracia: lições da experiência brasileira. Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS. São Paulo, v. 23, n. 66, p. 11-42, nov. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092008000100002>. Acesso em 22 maio 2015.

NASCIMENTO, M. M. do. Rousseau: da servidão a liberdade. In: WEFFORT, Francisco (org.). Os Clássicos da Política. São Paulo: Ática, v.1 1995. p. 201-237.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004. Disponível em: < <http://www.pnud.org.br/pdf/TextoProddal.pdf> >. Acesso em 21 ago 2015.

SANDEL, Michael J. Justiça o que é fazer a coisa certa. Tradução de Heloísa Matias e Maria Alice Máximo. 13 ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma revolução democrática da justiça. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo e Democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1942.

ESTUDO COMPARADO DO IMPACTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DO IPPDH NO TRATAMENTO DO LEGADO DAS DITADURAS MILITARES NOS PAÍSES DO MERCOSUL

Ademar Pozzatti Junior¹
Tamara Lorenzoni Pereira²

Resumo

A cooperação internacional foi utilizada para intensa violação dos direitos humanos nas ditaduras militares na América Latina, sendo a Operação Condor a expressão máxima dessa ação sistemática e coordenada na região. Porém, a cooperação regional também pode ser utilizada para tutelar os direitos humanos, tratando o legado deixado pelas ditaduras nos países latino-americanos. É nesse sentido que o Instituto de Políticas Públicas de Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) atua e pensa políticas públicas regionais para tratar, conjuntamente, de questões comuns à região. Neste contexto, a presente pesquisa investiga de forma comparada o impacto das normativas do IPPDH no tratamento do legado das ditaduras militares do Cone Sul e, assim, identificou o papel da cooperação regional nesse processo. A hipótese testada, através do método hipotético-dedutivo, é de que a justiça de transição só se efetiva na região se for amparada por um esquema de cooperação regional que seja capaz de tratar de forma igualmente sistemática e coordenada a memória e a verdade das ditaduras militares. Busca-se assim, compreender *se e como* a cooperação regional, além da violação de direitos humanos, pode ser utilizada para consolidar uma justiça de transição na região.

Palavras-chave: Ditadura Militar; Justiça de Transição; IPPDH; Cooperação Regional; Direitos Humanos.

Abstract

International cooperation was used for an intense violation of human rights in military dictatorships in Latin America, being Condor Operation the maximum expression of this systematic and coordinated action in the region. However, regional cooperation can also be used to protect human rights, addressing the legacy left by dictatorships in Latin American countries. It is in this sense that the Institute of Public Policies of Human Rights of MERCOSUR (IPPDH) acts and thinks about regional public policies to jointly deal with common issues to the region. In this context, this research investigate in a comparative way the impact of IPPDH regulations in the treatment of the legacy of the Cone Sul's military dictatorships and, thus, identify the role of regional cooperation in this process. The hypothesis tested, through the hypothetical-deductive method, is that transitional justice is only effective in the region if it is supported by a regional cooperation scheme that is able to treat in an equally systematic and coordinated way the memory and truth of military dictatorships. The aim is to understand if and how regional cooperation, beyond violation of human rights, can be used to consolidate transitional justice in the region.

Keywords: Military dictatorship; Transitional Justice; IPPDH; Regional Cooperation; Human rights

1 Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da UFSM - pozzatti@smail.ufsm.br

2 Bacharel em Relações Internacionais pela UFSM – tamara.lorenzoni.pereira@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

A efetividade do direito internacional relativa aos direitos humanos é constantemente colocada à prova na América Latina, uma região de instabilidade democrática e que sofreu com simultâneas ditaduras militares na segunda metade do século XX. Na região, as ditaduras que assolaram Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai foram marcadas por violências sistemáticas e coordenadas, costuradas por um vigoroso esquema de cooperação regional entre esses países, para a violação dos direitos humanos.

O foco desta pesquisa é justamente a regionalização da política pública de violação de direitos humanos, e argumenta pela necessidade de se tratar coletivamente uma chaga que tem uma dimensão regional importante. Busca-se assim, identificar semelhanças na forma em que a cooperação regional foi utilizada para violar os direitos humanos e a forma como essa mesma cooperação pode ser utilizada para tutelar os direitos humanos nesses países. O enfoque institucional aqui proposto investiga o impacto do IPPDH no estímulo do tratamento do legado das ditaduras militares nos países do MERCOSUL. Assim, a hipótese testada nesta pesquisa é de que a cooperação regional é condição de possibilidade para uma efetiva justiça de transição na região. Se, por um lado, essa cooperação foi utilizada para solapar os direitos humanos, essa mesma cooperação é condição necessária para tratar o legado conjuntamente deixado pelas ditaduras militares.

Para percorrer a estrutura argumentativa, este artigo está dividido em três partes. Na primeira parte é investigado de que forma a cooperação regional foi utilizada para a violação dos direitos humanos durante as ditaduras militares na América Latina, tendo como expoente a Operação Condor. Na segunda parte do artigo, é feito um estudo comparado da forma com que foram tratados os legados das ditaduras militares nos países envolvidos, abordando o tema de justiça de transição. Finalmente, na terceira parte do trabalho é investigada a “Cooperação regional para tutela dos direitos humanos”, o que implica explorar a forma como o tema surge na agenda do MERCOSUL e como o IPPDH desenvolveu um documento guia de políticas públicas para a preservação dos sítios da memória.

2. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS

A ideia e o conceito de cooperação, no âmbito das relações internacionais, surgem muito antes da disciplina propriamente dita e de sua conotação belicista (MACIEL, 2009). De

acordo com Ayllón (2007, p. 40), cooperar nada mais é do que “atuar conjuntamente com outros para conseguir um mesmo fim”, o que implica a ideia de uma relação de interdependência, na qual todas as partes cooperantes têm, como um fim comum, atingir interesses próprios.

De acordo com Maciel (2009), até a Primeira Guerra Mundial, o Estado era visto como um sujeito autônomo e autossuficiente das relações internacionais, porém é a partir da Segunda Guerra Mundial que o termo cooperação internacional começa a expandir-se e a ocupar, de fato, a agenda internacional. Para Sato (2010), foi também a Segunda Guerra Mundial que fez com que a cooperação internacional se tornasse uma prática entre os governos. Para o autor:

Cooperação internacional não significa apenas ajuda mútua entre governos e entre instituições pertencentes a diferentes países, muito embora ela possa existir até com frequência. Cooperação internacional tem um sentido mais amplo. Significa trabalhar junto. Significa que governos e instituições não tomam decisões e iniciativas isoladas. Cooperação internacional significa governos e instituições desenvolvendo padrões comuns e formulando programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional (SATO, 2010, p. 48).

Um dos pontos explorados pela agenda de cooperação internacional que se deu após a Segunda Guerra Mundial é a sua tarefa como efetivadora de direitos humanos por meio da cooperação para o desenvolvimento econômico. Com o passar dos anos, de acordo com Ayllón (2007, p. 32), os temas relacionados a cooperação sofreram expansão, assim como seus mecanismos de efetivação foram alterados, e, dessa maneira, a dinâmica internacional de cooperar passou ocorrer nos mais variados planos, como o da ajuda humanitária, estreitamente relacionada com a proteção e efetivação dos direitos humanos.

De acordo com Pozzatti (2015, p. 502), quando se trata de efetivação de direitos humanos, a cooperação internacional não é um ato de cortesia dos Estados, mas corresponde a um dever, e esse dever tem tanto um fundamento moral quanto jurídico. Ainda para o autor, o dever de cooperação internacional para efetivar direitos humanos pode ser olhado sobre duas óticas distintas: 1) *ontológica*³, pois os direitos humanos, devido a sua própria definição, exigem a cooperação internacional; e 2) *deontológica*⁴, pois, se os direitos humanos existem em todos os lugares, eles devem ser efetivados em todos os lugares.

3 “Isto se deve ao fato de que a cooperação internacional se impõe justamente para garantir o caráter indissociável e interdependente dos direitos humanos espacialmente, sendo, portanto, um instrumento para defender a própria ideia de direitos humanos. Assim, a cooperação internacional se impõe como consequência do próprio conceito dos direitos humanos, como verdadeiro componente da compreensão dos direitos humanos que ela é. Em uma frase: como os direitos humanos são universais, indissociáveis e interdependentes, a ideia de cooperação internacional faz parte da sua própria definição”. (POZZATTI, 2015, p. 74).

4 “Ora, se os direitos humanos, por serem universais, estabelecem deveres (e impõe limites) a todos os Estados, os Estados mesmos devem cooperar para a persecução desses direitos, que em última ratio, são direitos humanos”. (POZZATTI, 2015, p. 74, grifos do autor).

A criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) institucionalizam a cooperação para a integração. Entretanto, a cooperação em setores específicos transcende os blocos de integração regional propriamente ditos, se configurado em um emaranhado de acordos e práticas, não necessariamente institucionalizadas, que traduzem a articulação de atores regionais com interesses comuns. Nesse sentido, a política externa brasileira sempre possuiu um papel fundamental na construção de estratégias para que isso ocorresse, permitindo que uma cooperação regional latino-americana fosse orientada por questões de infraestrutura e questões comerciais, mas também para a violação de direitos humanos no Cone Sul.

O período marcado por ditaduras militares no Cone Sul foi marcado por abusos por parte das autoridades, nas formas de exílio, sequestros, mortes e desaparecimentos de intelectuais, sindicalizados e estudantes opositores ao regime da época. Desse modo, os sistemas repressivos, na América Latina, transformaram o entorno político, econômico e cultural da região (MCSHERRY, 2009, p. 30). Dessa maneira, dos anos 1976 a 1983 o Cone Sul esteve em poder das ditaduras militares, todas guiadas por uma doutrina comum, que possibilitou as cooperações de formas distintas: primeiramente, por meio de acordos de cooperação internacional e, posteriormente, uma cooperação regional ilícita, que foi responsável por uma série de violações aos direitos humanos nos territórios do Cone Sul (MCSHERRY, 2009, p. 30).

Com a instalação de estados de segurança, nos anos 1960⁵, países como Brasil, Argentina, Peru, Bolívia, Chile e Uruguai foram aderindo, de maneira crescente, ao Estado repressivo e terrorista, representado pela Doutrina de Segurança Nacional (DSN). Essa doutrina contribuiu para impedir que se desenvolvessem experiências comunistas na América Latina, no contexto da Guerra Fria. Um documento da *Central Intelligence Agency* (CIA) datado de 27 de agosto de 1975 afirma que o então diretor da agência foi até Caracas, movido pela discussão com os funcionários da *Dirección General Sectorial de los Servicios de Inteligencia y Prevención* (DISIP), acerca de um plano de contenção regional ao avanço do comunismo, que se tornou a Operação Condor (MCSHERRY, 2009, p. 33).

A Operação Condor, consolidou-se como um forte esquema de cooperação regional e internacional para a violação dos direitos humanos na região (MCSHERRY, 2009, p. 34). A complexidade desta operação é acentuada por esta dupla dimensão: ela é internacional devido à interferência extra-regional, dos Estados Unidos da América, nesta

5 Exceto no Paraguai, que teve sua ditadura instaurada por Stroessner, em 1954, e foi resultado de um histórico caudilhista, que não teve, inicialmente, origem na DSN, como os regimes brasileiro, boliviano, argentino, chileno e uruguaio, a partir dos anos 1960 (MARMONTEL, 2014).

repressão na América do Sul, e ela é regional, pois envolvia uma cooperação dentro da região a fim de executar as políticas orientadas por Washington. De acordo com Marmotel (2014, p. 121), foi a primeira vez que casos de terrorismo de Estado ocorreram na região de forma articulada. Devido às repressões e à violência contra os “subversivos”, por meio de troca de informações em diversos níveis, troca de prisioneiros entre as fronteiras, torturas, sequestros e assassinatos, a Condor foi uma força que desrespeitou, de forma incisiva, as normas do direito internacional dos direitos humanos.

De acordo com Souza (2011, p. 161), o conjunto de evidências do sistema repressivo Condor, possui evidências monumentais da atuação dos Estados no processo de coordenação repressiva. Inicialmente, as evidências dessa operação foram descobertas de forma não intencional, no Paraguai. Após, os arquivos descobertos foram batizados como “*Archivo del Horror*”, os quais continham de forma explícita como essa operação ocorreu nos países do Cone Sul. Dessa forma, a Condor representou um regime baseado no terrorismo de Estado, no qual a imposição de forças coercitivas e punitivas por parte do Estado, teriam como objetivo provocar um medo dissuasivo.

3. JUSTIÇA DE TRANSIÇÃO NO CONE SUL

O Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas definiu, em 2004, o termo justiça de transição como “um conjunto de medidas e mecanismos associados à tentativa de uma sociedade de lidar com um legado de abusos em larga escala no passado”. Nesse relatório, a organização destaca a importância de um trabalho integrado de cooperação internacional para que a paz, a justiça e a democracia sejam garantidas nas sociedades acometidas por ditaduras e governos autoritários, por crimes de lesa-humanidade, as quais passam por esse processo de transição jurisdicional. A justiça de transição é uma medida a longo prazo e não se caracteriza como uma justiça retroativa ou redistributiva; não é considerada uma *soft justice*, mas visa reparar, de uma forma justa, danos causados em um determinado contexto.

De acordo com Silva Filho (2010), o termo justiça de transição surge nas últimas décadas do século XX, época em que governos autoritários estavam presentes em diferentes países e contextos. De acordo com Quinalha (2012, p. 82), “esse conceito refere-se, basicamente, aos desafios da recuperação de direitos e da instauração de regimes democráticos em momentos de excepcionalidade política”. O autor afirma que, na América

Latina, por exemplo, um mero retorno ao *status quo* estabelecido previamente aos regimes autoritários não pode ser consolidado de maneira plena, de modo que esses regimes se caracterizaram por uma forte repressão, que afronta diretamente os direitos humanos.

No contexto latino-americano do início da década de 1960 até o fim da década de 1980, consolidaram-se ditaduras militares caracterizadas pela constante violação de direitos humanos, períodos estes que podem ser superados através da justiça de transição. Para Quinalha (2012, p. 83), “o desafio de uma transição nunca se resume à mera restauração de uma ordem antiga temporariamente suspensa, como se se tratasse de recolocar nos trilhos a evolução de uma determinada comunidade”. De acordo com Abrão e Torelly (2011), a justiça de transição tem um caráter normativo e é composta por quatro pilares: a reparação; o fornecimento da verdade e a construção da memória; a regularização da justiça e o restabelecimento da igualdade perante a lei; e a reforma das instituições perpetradores de violações contra os direitos humanos.

Para Teitel (2003), existem quatro eixos da justiça de transição. O primeiro eixo é o direito à reparação, e se dá por meio de oferta de reparação para perseguidos políticos ou para suas famílias, podendo ser uma reparação individual ou coletiva (de grupos específicos e da sociedade como um todo) (QUINALHA, 2012, p. 82). Para Van Zyl (2009, p. 45), essas reparações também assumem diferentes formas, como, por exemplo, a feita por meio de ajuda material ou assistência psicológica.

Como segundo eixo, têm-se as questões ligadas à memória. Estas devem ser preservadas por meio de políticas públicas, sendo que são fundamentais na medida em que a construção coletiva da memória enaltece o poder de resistência da sociedade civil na época das violações. É justamente neste aspecto – a construção de uma política pública regional de tratamento da memória – que se dedica a iniciativa do IPPDH que será abordado a seguir.

O terceiro eixo é representado pela busca da verdade. Isso significa que é fundamental uma abertura irrestrita de arquivos da época, bem como uma divulgação dos dados oficiais dos regimes de forma que a sociedade como um todo reconheça os abusos e as injustiças do período, para, então, “sensibilizar as futuras gerações contra o revisionismo e dar poder aos cidadãos para que reconheçam e oponham resistência a um retorno às práticas abusivas” (VAN ZYL, 2009, p. 45).

Para Teitel (2003), o quarto aspecto seria o direito à justiça em sentido estrito. Dessa forma, a investigação dos acontecimentos, para uma possível responsabilização jurídica referente a violações de direitos humanos, é fundamental (QUINALHA, 2012, p. 125). Para confrontar, portanto, um legado de abuso, os julgamentos servem para além de si mesmos.

Eles também são consolo às vítimas e podem gerar um impulso para a reforma das instituições governamentais, de modo que uma maior confiança pode ser gerada na sociedade (VAN ZYL, 2005, p. 47). Nesse sentido a justiça de transição trata menos de punir, mas mais de lembrar.

Em muitos casos, observava-se um movimento menos participativo da sociedade no que se refere à justiça de transição. Isso pode ser notado quando se analisa a visão dominante da justiça de transição, em que a justiça viria de cima. De acordo com Rettberg (2005, p. 10), “existem demasiados exemplos em que os acordos de justiça transicional se negociam de portas fechadas e entre os atores que preferiram ocultar muitas práticas que utilizaram durante o período da guerra ou de repressão”. Atualmente, há uma convergência de que a sociedade civil e as instituições atuem unidas nesse processo.

Assim, esse ponto pode ser ressaltado como uma crítica ao modelo tradicional de justiça de transição. Nesse sentido, destaca-se a importância da reconciliação, a qual muitas vezes encontra oposição, pois é entendida de maneira errônea como uma espécie de perdão. A reconciliação é vista por Van Zyl (2005, p.47) como fundamental para que divisões entre ressentimento e inimizades não estejam presentes na etapa pós-conflito, pois, se essas características estiverem presentes, podem gerar um retorno ao conflito e, por consequência, uma maior violação de direitos humanos.

Diferentes mecanismos são utilizados para que a justiça de transição consiga ser efetiva, como: processos criminais, busca pela verdade de violação dos direitos humanos por meios não judiciais, reparação dessas violações de maneira individual, coletiva, material e simbólica e reforma nas leis e instituições, de forma que essas diferentes maneiras não devem substituir umas às outras, mas devem complementar-se. Além disso, meios de estabelecer uma justiça de transição devem ser pensados, como, por exemplo, a análise do contexto político-social, a intervenção de maneira correta, com o tempo e recursos necessários, a participação e o engajamento social e, por fim, a inovação na maneira de estabelecer essa justiça.

Dessa forma, atualmente, o que se considera a definição do termo justiça de transição, inicialmente cunhado por Teitel (2000), sofreu modificações e continuará sofrendo, pois depende, principalmente, de seu contexto histórico e social. Sendo assim, um processo de transição política pode ocorrer de várias maneiras. Para Quinalha (2012, p. 142), “na medida em que os processos de transição foram se consumando, começaram a aparecer no horizonte [...] discussão relativa à consolidação dessas democracias recém-nascidas”. O autor ainda destaca que essa discussão ocorre, sobretudo, nos países do Cone Sul. Como é o mote deste

trabalho investigar os aspectos regionais da justiça de transição, importante verificar como ela ocorreu em cada país da América do Sul.

Após um período de 21 anos sob regime ditatorial, em 1985 o Brasil restabelece os presidentes civis, o que marca o apogeu de uma abertura política lenta e gradual. Em 1968, foi criado o Comitê Brasileiro de Anistia, que, desde a época, lutou contra as violações de direitos humanos e pelo fim das leis repressivas. Assim, para que a abertura fosse iniciada, foram balanceados os interesses civis e militares. Dessa forma, a justiça de transição no Brasil adotou uma série de medidas, onde a Lei de Anistia (Lei nº 6.683/79) marca apenas o início deste processo.

Essa lei tinha como objetivo reinserir na vida política pessoas que haviam sido torturadas, violentadas, presas políticas ou exiladas e que clamavam por ser anistiadas do período ditatorial. Porém, na prática, essa lei colocou sob o mesmo guarda chuva atos diferentes, pois também previu a não punição dos agentes governamentais envolvidos em crime de lesa-humanidade. Assim, o Projeto de Lei nº 14, de 1979, possuía duas frentes: o lapso temporal de incidência da lei e o esquecimento da história (SCHINKE, 2009, p. 15).

Ao explorar-se a lei, que foi publicada no Diário Oficial da União, em agosto de 1979, observa-se em seu primeiro artigo a sua compreensão temporal, visto que anistiava os atos cometidos de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979. O artigo primeiro ainda especifica os beneficiados pela anistia: os que cometeram crimes políticos ou relacionados a estes, crimes eleitorais, os que tiveram direitos públicos suspensos, servidores da administração direta ou indireta, servidores de fundações vinculadas ao poder público, servidores do Legislativo e Judiciário, além de militares e dirigentes sindicais (PEIXOTO, 2015, p. 30). Além disso, o artigo terceiro estipulou que os servidores públicos, tanto civis quanto militares, iriam ocupar o mesmo cargo que ocupavam antes da dispensa, com a ressalva de que existisse vaga e que fosse interesse da Administração Pública (PEIXOTO, 2015, p. 32). Um outro passo importante na implementação da justiça transicional no Brasil foi a Lei nº 9.140/95, a qual reconhece como mortas as pessoas associadas a atividades políticas desaparecidas na época do regime (de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979).

Cerca de 30 anos após a Lei de Anistia ser aprovada, a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) ingressou com uma Arguição de Descumprimento a Preceito Fundamental (ADPF nº 153/2008) pedindo que fosse revisada a interpretação da Lei de Anistia, de forma que fossem julgados “os crimes comuns praticados por agentes da repressão contra opositores políticos durante o regime militar” (CONSELHO FEDERAL DA OAB, 2007, p. 3). Esse

movimento ocorreu devido à reabertura das discussões em relação ao paradeiro dos corpos desaparecidos na Guerrilha do Araguaia, de forma que os familiares das vítimas e a sociedade civil acreditavam que a Lei de Anistia garantia a impunidade dos repressores e torturadores (GABRIELE, [s.d.], p. 3). Em 29/04/2010, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou a ação improcedente, com sete votos contra e dois a favor. De acordo com o STF, a lei não teria perdido seu caráter jurídico.

Outro importante movimento aconteceu em 24/11 2010, quando a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) condenou o Brasil pelo desaparecimento forçado de 62 pessoas pertencentes à Guerrilha do Araguaia, no contexto da ditadura militar, e considerou a Lei de Anistia brasileira como um obstáculo à investigação, ao julgamento e à punição desses crimes. (GABRIELE, [s.d.], p. 3). Esta decisão da Corte Interamericana marca o ápice da discussão sobre a justiça de transição no Brasil.

Em oposição à ótica do STF, a CIDH atesta que o Brasil permaneceu por longos anos isolado do movimento transicional dos outros países latino-americanos. De acordo com Gabriele ([s.d.], p. 12), “o Brasil foi e ainda é, atualmente, o único país sul-americano que deixou de investigar, julgar e punir os responsáveis pelos crimes comuns, considerados como lesa-humanidade, ocorridos durante a ditadura militar”. Por fim, de acordo com a OAB, o Brasil fere os princípios da justiça de transição na medida em que viola obrigações assumidas pelo país em tratados internacionais, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (GABRIELE, [s.d.], p. 10).

Por meio desse exemplo, pode-se observar que o Brasil não arquitetou um projeto de transição do regime autoritário para o democrático. No que se refere a reformas institucionais, o Serviço Nacional de Informações (SNI), o Departamento de Operações de Informações – Centro de Operações de Defesa Interna (DOI-CODI), o Departamento de Ordem Política e Social (DOPS) e o Departamento de Segurança e Informação (DSI) foram extintos, e outros órgãos foram reformados, como o Ministério da Defesa e o Ministério Público. Houve, também, a revogação da Lei de Imprensa, a criação da Defensoria Pública e a criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, além de tribunais eleitorais independentes. O ressarcimento econômico foi feito por iniciativa do próprio Estado (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]).

No que se refere à reparação moral, a Lei da Anistia, como citado anteriormente, beneficiou, além dos acometidos pelas violações de direitos humanos, os violadores desses direitos, pois os eximiram de qualquer crime. Para que essa reparação moral fosse facilitada, foram criadas a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos e a Comissão da Anistia. A

primeira visa valorizar a memória dos desaparecidos e, por meio da Lei 9.140/95, que reconhece a responsabilidade do Estado pelos desaparecidos, publicou e oficializou as identidades de algumas vítimas. A segunda foi criada pela Lei 10.559/02 e teve como objetivo o recolhimento de provas e materiais referentes às vítimas da época. Essa lei, de forma que utilizou uma das possibilidades de Van Zyl (já citadas na primeira parte deste capítulo), estabeleceu duas categorias de perseguidos políticos: os que tiveram a restrição de suas liberdades públicas e sofreram violência física e os que foram impedidos de exercer a sua atividade profissional. Para a primeira categoria, foi estabelecida uma indenização de R\$ 100.000,00, e, para a segunda, uma indenização vitalícia proporcional ao posto e cargo que teria ocupado e desempenhado (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]).

Outras realizações importantes, embora mais atuais, são as Caravanas da Anistia, que, desde 2008, permitem que a Comissão da Anistia realize sessões públicas de pedidos de desculpa às vítimas perseguidas no período em questão. Assim, esse pilar preocupa-se em evitar que a violação dos direitos humanos ocorra e permaneça impune. Também importante foi a criação da Comissão Nacional da Verdade, em 2012, por meio de um projeto de lei elaborado pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3). De acordo com Hollanda (2018):

A CNV deu um passo decisivo no tratamento das agendas de memória e verdade como questões de interesse público: ela descolou a verdade do propósito de reparação financeira e postulou-a como objetivo em si, de responsabilidade do Estado (e não de suas vítimas).

Essa Comissão foi instituída pela Lei nº 12.528/12 e objetiva coletar depoimentos de vítimas de violações de direitos humanos e acessar arquivos governamentais do período. Assim, por mais que a Comissão Nacional da Verdade não tenha o poder de punir os violadores de direitos humanos, ela pode elaborar recomendações ao poder público que ajudem no reconhecimento e na identificação de restos mortais dos desaparecidos (PINHEIRO; CARDOSO, [s.d.]). No ano de 2018, em reportagem vinculada pelo Senado Federal, os membros da Comissão Nacional da Verdade, pedem para que o STF reveja a Lei da Anistia, pois documentos revelados pela Agência Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos, comprovam o conhecimento do alto escalão dos governos militares em relação aos crimes de tortura praticados em seus governos.

Os exemplos de experiências transicionais na América Latina exemplificam que a “convivência democrática” não consegue ser retomada de forma plena depois de interrompida. Assim, fica evidente que a Lei de Anistia não possuiu, em nenhum momento,

um caráter reparador para vítimas de violação de direitos humanos e para suas famílias. Ela possuiu, sim, um caráter de conciliação, entrando em um paradigma: “através da justiça de transição, como é possível que exija reconciliação sem antes haver uma reparação?” (QUINALHA, 2012, p. 83). Após um conturbado período que perdurou por vinte anos e povoou a América Latina com ditaduras autoritárias, a população de vários países latino-americanos começa a cobrar resposta dos governantes em meados dos anos 1980, data das redemocratizações nesses países. O processo transicional deu-se de maneira distinta nos países do Cone Sul, sendo importante apontar as suas semelhanças e diferenças a fim de apontar os desafios da cooperação regional para o aperfeiçoamento da justiça transicional.

Na Argentina, duas leis foram promulgadas, sendo que a segunda delas visou corrigir possíveis entraves relativos à primeira. Em 2001, as duas leis existentes foram consideradas nulas. Assim, além de ações no campo social, no ponto de vista de reparação econômica, em 2015, a Lei 27.143 faz com que os benefícios estipulados em leis reparatórias tenham validade permanente, tornando possível a solicitação desses benefícios a qualquer momento. No Uruguai, além da constituição de comissões para investigar os crimes ditatoriais, a *Lei da Calducidad* é revisada, e alguns de seus artigos são declarados inconstitucionais. Por fim, o Paraguai, que não teve espécie alguma de lei de anistia, enfrentou, inicialmente, uma barreira no julgamento dos crimes, devido à falta de provas dos ocorridos.

4. COOPERAÇÃO REGIONAL PARA TUTELA DOS DIREITOS HUMANOS: O DESAFIO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA PÓS-NACIONAL

Pelo verificado acima, a cooperação regional foi utilizada para a violação dos direitos humanos durante as ditaduras militares na América Latina, mas a mesma cooperação não aconteceu para a implementação de uma justiça de transição na região. Ao contrário, os processos transicionais foram desenvolvidos dentro das estruturas institucionais de cada Estado, sendo que o desafio agora é pensar uma política pública transicional regional.

De acordo com Santillán (apud Vega, 2017), os governos ditatoriais que se instauraram na América Latina foram substituídos por democracias frágeis, com estruturas institucionais precárias que, ao mesmo tempo que se democratizavam, ensaiavam a integração. Nos primórdios da década de 1990, temas comerciais eram comuns às agendas de diversos países latino-americanos, de forma que a consolidação dessas agendas se deu com a criação do Mercosul, em 26 de março de 1991. À época, propôs-se a criação de um espaço de

livre comércio e uma união aduaneira entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e, de acordo com Ventura e Rolim (2004 apud OLIVEIRA, 2016, p. 5), com o passar dos anos, o enfoque comercial do bloco não sofreu tantas modificações. Porém, a ascensão ao poder de governos progressistas, nos diversos países do bloco, fez com que a agenda do Mercosul passasse por um alargamento. Assim, a integração política e a mobilização social tornaram-se presentes como nunca na região.

Dessa maneira, de acordo com Quental ([s.d.]), além de questões referentes à economia, houve uma mudança no cenário mundial em termos políticos e comerciais, os quais corroboram para a substituição desse primeiro modelo de regionalismo - o regionalismo aberto, elaborado nos anos 1990, época de inserção latino-americana no processo de globalização mundial (CORAZZA, 2006, p. 147). A segunda fase é caracterizada por reformas de cunho estrutural, políticas que desregulamentariam os mercados e a abertura de economias. Pode-se dizer, assim, que o processo de políticas econômicas recomendadas aos países de terceiro mundo tinham relação com o fortalecimento da ideologia norte-americana nos territórios latinos (BRESSER-PEREIRA, 2009).

A segunda onda do regionalismo é chamada de regionalismo pós-hegemônico. Nela, ocorre um alargamento na agenda do regionalismo liberal, que, agora, passa a preocupar-se também com questões de desenvolvimento social, cultural e político (KORT, 2014). Assim, em 2000, os Estados Partes subscreveram a Declaração do Milênio, derivada dos Objetivos do Milênio, desenvolvidos pela ONU⁶. Essa declaração resume pontos que haviam ocupado espaço de discussão na agenda do bloco. Entre eles, pode-se destacar três: (1) a “centralidade da dimensão social na integração que pretenda promover um desenvolvimento humano e social integral”; (2) “o indissociável do social e o econômico na formulação, desenho, implementação e avaliação das políticas regionais”; e, (3) “a proteção e promoção social desde uma perspectiva de direitos, superando a visão meramente compensatória do social” (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017, [s.p.]).

Como forma de alargamento da agenda do Mercosul pode-se destacar a Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social., que deixa clara a necessidade da promoção, do desenvolvimento e da implementação de políticas públicas; e o Compromisso de Gramado para coordenar as políticas de desenvolvimento (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017, [s.p.]). Dessa forma, essas medidas refletem uma mudança de cunho social, foi

⁶ “Em setembro de 2000, refletindo e baseando-se na década das grandes conferências e encontros das Nações Unidas, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova York, para adotar a Declaração do Milênio da ONU. Com a Declaração, as Nações se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)”. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/tema/odm/>>. Acesso em: 16 out. 2018.

assinado, em 2002, o Acordo sobre Resistência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul e Associados. Isso representou o fato de o Mercosul ter estendido a sua atuação para o campo político e gerou uma integração que iria além das mercadorias. Nesse momento, então, o bloco passava também a ser um território para livre circulação de pessoas (FLORIANO, 2014).

Pode-se destacar, também, a criação do Instituto Social do Mercosul, em 2007, e a aprovação da Declaração de Princípios do Mercosul Social. Para atender de forma mais específica a essa nova demanda social, durante a Cúpula Presidencial do Mercosul, em 2004, é criada a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do Mercosul - RAADH, que, de acordo com Oliveira (2016, p. 6) surge como um espaço transnacional e institucional para discussão dos direitos humanos. Nesse contexto, o “Protocolo sobre o Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do Mercosul”⁷ demonstra o comprometimento por parte dos Estados Partes em cooperar de forma mútua para que a proteção efetiva e promoção dos direitos humanos, bem como das liberdades fundamentais, ocorram por meio dos mecanismos estabelecidos pelo bloco. Sendo assim, esse comprometimento englobaria também a troca de informações acerca da preservação dos arquivos imprescindíveis à preservação da memória, como, por exemplo, documentos referentes a crimes de lesa-humanidade ocorridos nas ditaduras conosurenhas, por meio de cooperação técnica (OLIVEIRA, 2016).

O IPPDH tem, portanto, como objetivo a cooperação técnica para que as iniciativas de direitos humanos abordadas nas reuniões possam ser aprofundadas e desenvolvidas (MERCOSUL, 2010). Ainda, o IPPDH tem o intuito de “contribuir no desenvolvimento, implementação e consolidação de políticas públicas em direitos humanos, como eixo fundamental da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países do Mercosul” (IPPDH, 2014, p. 9). Em 2012, a RAADH começa a desenvolver um plano de ação de prioridades de trabalho. Nessa primeira etapa, portanto, a agenda referente aos direitos humanos está vinculada com a coordenação regional e também com a troca de experiências nacionais nos processos referentes à memória, à justiça e à verdade. Dessa forma, objetiva-se estabelecer mecanismos institucionais que possam garantir o exercício dos direitos humanos na região. Além disso, políticas que defendem a melhoria da inclusão social e a igualação de níveis sociais fazem parte dos eixos de trabalho e pesquisa do IPPDH. Dessa maneira, é importante ressaltar que o IPPDH, em cada um de seus eixos temáticos, apoia a “coordenação

⁷ Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/7365/1/declaracionddhh_pt.pdf>. Acesso em: 23 out. 2018.

de políticas públicas em direitos humanos a nível regional, cooperando e brindando assessoramento dos órgãos de instâncias do Mercosul na matéria (de direitos humanos)” (IPPDH, 2014, p. 6).

Ainda, em setembro de 2012, o instituto lança o documento *Princípios Fundamentais para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/Mercosur*, visando contribuir com o processo de integração regional por meio do processo de desenvolvimento de políticas públicas. No documento, o IPPDH realizou um estudo sobre os princípios para a preservação da memória, no que se refere às ditaduras militares, no Cone Sul. Assim, o IPPDH visa trabalhar com a memória advinda dos períodos de violações de direitos humanos na América Latina, por meio da preservação dos sítios da memória (lugares onde ocorreram violações aos direitos humanos ou que têm vínculo com esses acontecimentos).

Ao tratar de políticas públicas para tutelar os direitos humanos, o IPPDH entende que elas são normas, decisões e práticas. Sendo assim, os Estados têm obrigações advindas do direito internacional dos direitos humanos, e estas servem como um “trampolim” de modificação social. Para delimitar a atuação das políticas públicas, o instituto propõe um marco conceitual para políticas públicas sobre sítios da memória. Primeiramente, identifica a obrigação moral dos Estados em investigar e sancionar os sítios onde houve violações de direitos humanos, ou seja, o Estado deve adotar medidas judiciais, legais e administrativas para preservação desses sítios, bem como criar equipes interdisciplinares (IPPDH, 2012).

Outra delimitação defendida pelo IPPDH é o direito à verdade. Os sítios da memória servem como um meio de entender e conhecer o ocorrido, garantindo, assim, o direito das vítimas e de seus familiares de conhecer as causas e circunstâncias do fato. Esse conhecimento dá-se pelas ações do Estado, visto como um meio que deve prover mecanismos adequados para tal. Além disso, o Estado deve cumprir o ordenamento da Corte Interamericana, que determina a construção de monumentos como um ato simbólico de reparação. Os sítios da memória também servem para a preservação da memória coletiva, ou seja, a tentativa de implementação de políticas deve contar com a participação das vítimas e de seus familiares, além da comunidade local (IPPDH, 2012).

Por último, outro direito defendido é a reparação, a garantia de que os sítios da memória sejam uma medida de reparação simbólica e de uma não repetição dos fatos. O reconhecimento do dever do Estado é fundamental nesse processo, que deve contar com a participação da comunidade e das vítimas, com o intuito de elaborar propostas e conduzir reformas para a democratização das instituições envolvidas. Desse modo, portanto, ao tratar

da questão de memória, justiça e verdade, por meio da preservação dos sítios da memória – lugares de relevância social, que contem sínteses de processos históricos (SILVA, 2016, p. 12).

Para um maior entendimento em relação aos processos de memorialização, será analisada a criação de Sítios da Memória no Brasil. Primeiramente, é importante ressaltar que, diferentemente dos outros países do Cone Sul, não se tem, no Brasil, a consolidação de uma política de Estado para que esses sítios sejam preservados (SILVA, 2016).

Um dos poucos exemplos de sítios da memória localizados no Brasil está na cidade de São Paulo. O chamado “Memorial da Resistência” que, anteriormente, abrigou o Departamento de Ordem Política e Social (DEOPS). Esse departamento foi, de acordo com Silva (2016, p. 4), “um dos principais órgãos repressivos da Ditadura. Funcionava como uma das etapas do processo repressivo, em que se incluíam também o DOI-CODI e o Presídio Tiradentes, principalmente”.

Tratar as memórias é parte de um conjunto de elementos decisivos quando o pensamento volta-se para a aceitação de um processo grave e violento de violação de direitos humanos. Por meio de iniciativas públicas, portanto, o Mercosul avança na temática referente às políticas públicas de preservação da memória, de verdade e de justiça.

Quando se aborda o tema referente à busca pela memória, verdade e justiça, pode-se perceber que, em cada país, há um diferente ajuste para tratar do tema. Sendo assim, a compreensão do processo histórico, no caso, os períodos de ditaduras civis-militares instauradas no Cone Sul, é de fundamental importância. Dessa forma, com uma compreensão focada nas particularidades de cada país ou região, o processo da busca pela memória, verdade e justiça torna-se mais palpável, podendo ser transferido em ações mais assertivas (BRITO, 2016).

Assim, a região conosurena apresentou, durante muitos anos, modos distintos de tratar o legado deixado pelas ditaduras. No Brasil, por exemplo, a Lei de Anistia (6.683/79) não possibilitou um processo efetivo de justiça, perdendo a todos por meio de uma característica de “perdão institucionalizado” (BRITO, 2016, p. 6). Por outro lado, na Argentina, vítimas de crimes do período e suas famílias puderam buscar a justiça nos juízos militares.

Por conseguinte, embora a região conosurena possua muitas características distintas, o desenvolvimento do tema referente à memorialização foi adequando-se a elas. De acordo com Brito (2016), uma das estratégias para que esse processo ocorra é a preservação

dos lugares da memória, os quais se caracterizam pela grave ocorrência de violação de direitos humanos por meio de crimes, como, por exemplo, torturas, detenções e assassinatos.

Como ponto em comum entre os países, há a criação de comissões da verdade, as quais, nesses países, representaram grande evolução no que se refere à investigação dos crimes ocorridos nos períodos ditatoriais.

Portanto, os locais identificados por essas comissões são, oficialmente, lugares onde ocorreram crimes de lesa-humanidade, e, assim, a criação de instituições da memória, nesses lugares, representa uma reparação simbólica às vítimas (BRITO, 2016, p. 6). Desse modo, de acordo com Meneses (1992, p. 20), a preservação dos lugares de memória tem importância na medida em que estes possuem um grande alcance no que se refere à articulação de práticas, agentes, referenciais e conteúdos sobre essas memórias. De acordo com Ferreira (2008, p. 6), “a memória é requisitada pelos movimentos sociais como forma de libertação do horror e tomada simbólica do controle sobre esse passado”.

Como já analisado, de acordo com Jelin e Langland (2003, p. 3), as sociedades latino-americanas enfrentam o passado traumático, referente às ditaduras na região, de forma distinta. Porém, apesar dessas distinções, pode-se perceber as semelhanças na busca por respostas referentes à memória, à justiça e à verdade nesses países. Assim, são defendidas as denúncias públicas dos crimes cometidos, com o objetivo de preservar a memória.

No âmbito do IPPDH, além do documento *Princípios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sitios de Memoria – IPPDH/Mercosur*, referente aos sítios da memória, o chamado Acervo Documental Condor (ADOC) foi outra iniciativa do IPPDH. O ADOC objetivou acompanhar os processos de verdade e justiças desenvolvidos na região, partindo da organização para, após, publicação de documentos referentes ao período de coordenação repressiva. Dessa maneira, o IPPDH crê que o acervo permitiria uma reconstrução da memória e da história da região. Esse documento, portanto, é de fundamental importância para os sítios da memória, servindo de base para consulta de dados, como, por exemplo, de arquivos confidenciais, que podem servir para descobrir e preservar outros sítios.

Ao tratar da questão das tutelas para os direitos humanos, deve-se tratar, também, da questão referente a políticas públicas. De acordo com Vásquez e Delaplace (2011), na perspectiva de direitos humanos, as políticas públicas possuem duas principais características guiadas pela dignidade humana. São elas: o empoderamento das pessoas e o cumprimento dos padrões internacionais no que se refere a direitos humanos. Assim, existem princípios transversais das políticas públicas, na perspectiva dos direitos humanos, que devem ser

analisados para a elaboração e implementação dessas políticas. Dentre eles, pode-se destacar: a igualdade e a não discriminação (VÁSQUEZ; DELAPLACE, 2011).

Assim, quando se trata da proteção e tutela dos direitos humanos, o Mercosul tem avançado nesse tema. Há cerca de quase duas décadas, urgiram no bloco novos órgãos (como a já citada RAADH) com o objetivo de discutir e aprofundar a temática de direitos humanos. Como já tratado anteriormente, o IPPDH tem como fim a promoção de políticas públicas associadas aos direitos humanos, por meio da cooperação regional com os países latino-americanos (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017). Em relação à normatividade do bloco, embora o consenso entre os Estados Partes seja exigido, não há prejuízo se as ações não forem aplicadas imediatamente, ou seja, a norma é apenas de ordem burocrática (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016).

De acordo com Piovesan (2003), quando a temática dos direitos humanos é abordada no Mercosul, a proteção destes é desenvolvida pelo bloco por meio da cooperação, tanto na atuação internacional como na internacionalização de medidas. Assim, a proteção aos direitos fundamentais é desenvolvida de duas maneiras: primeiramente, por meio de parâmetros mínimos que visam proteger esses direitos, os quais os Estados devem observar; e, em segundo lugar, por meio da instância de proteção dos direitos humanos, quando as instituições mostram-se falhas.

Em relação aos parâmetros normativos do Mercosul, eles são vistos como base de atuação dos países do bloco. Para ilustrar, a política externa brasileira para o MERCOSUL “sempre prezou pela autonomia e desenvolvimento” (SANTOS apud AMORIM NETO; MALAMUD, 2015; MARIANO; RAMANZINI JR., 2012), “ao mesmo tempo em que defendia o universalismo, a não-intervenção e a autodeterminação, de modo mais amplo” (SANTOS apud PECEQUILO; CARMO, 2013; VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2011; VIGEVANI *et al.*, 2008). Dessa forma, pelos parâmetros consultivos e deliberativos, o Mercosul “prescreve decisões”, ‘recomendações’ e ‘dispositivos’ destinados a dirimir impasses, e em última instância tutelar o respeito dos direitos fundamentais pelos Estados-partes” (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016, p. 149).

Ainda de acordo com Cardoso e Vasconcelos (2016), devido ao modelo intergovernamental do bloco, existem barreiras para que as normas sejam difundidas no Mercosul. Esse fato ocorre devido, primeiramente:

[à] ausência de recepção imediata pelos sistemas nacionais; [à] ausência de um arcabouço jurisprudencial que seja capaz de uniformizar as jurisprudências existentes nos tribunais nacionais, no que diz respeito à aplicação dessas normas e principalmente, ao caráter hierárquico das referidas normas frente às nacionais. (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016, p. 149).

Podendo em decorrência da Cláusula Democrática, estabelecida via Protocolo de Montevidéu, em 2011, o art. 6º define a probabilidade de o bloco suspender o Estado Parte que forneça limitações referentes a comércio, comunicações e fornecimento de energia (INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR, 2017).

Pode-se verificar várias frentes utilizadas pelo Mercosul para a proteção e a promoção dos direitos humanos. Dentre elas, destaca-se o Parlamento do Mercosul (PARLASUL), que, de acordo com Marques (2000), é um instrumento internacional de efetivação de direitos humanos, na medida em que garante ao indivíduo uma proteção referente aos limites judiciais do seu país.

Além disso, outra frente de atuação a ser destacada é o IPPDH, que concatena com o Mercosul no que se refere aos direitos humanos, na medida em que promove e fomenta as políticas públicas referentes ao tema. Como órgão técnico, fornece relatórios e também atua protegendo os direitos humanos, por meio do encaminhamento de demandas para o Sistema Regional Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (IPPDH, 2016).

Assim, o IPPDH desenvolve seus projetos com base nas necessidades identificadas. Ainda em 2015, o IPPDH preocupou-se em reunir fontes e lançou o livro *A 40 años del Condor*, o qual é caracterizado como o “Anti-Condor”, pois, se de uma forma a cooperação regional foi utilizada para solapar os direitos humanos, hoje o IPPDH reorienta a cooperação para a preservação e promoção destes (IPPDH, 2015).

Ao tratar-se da eficácia dessas normativas e ações promovidas pelo IPPDH e pela RAADH, existem fatos que apontam para um processo lento dessas ações. Assim, de acordo com Oliveira (2016, p. 9), as “evidências sugerem que Estados latino-americanos diretamente interessados lhe teriam dado pouca atenção, para além de ter havido reduzida participação de sociedades civis junto ao órgão”. Dessa maneira, as iniciativas desenvolvidas não impactaram de forma efetiva no âmbito dos direitos humanos, de modo que, segundo a autora, os próprios membros das comissões da verdade, por exemplo, não possuíam conhecimento do trabalho da RAADH.

Além dos mecanismos de pesquisa técnica do IPPDH, este ainda realiza diversas atividades para a promoção dos direitos humanos. O IPPDH “desenvolve ações voltadas aos atores estatais, por meio da Escola Internacional de Política Pública em Direitos Humanos, presta assistência técnica na área” (BECKERS; WINTER, 2016, p. 113). Assim, destacam-se atividades como palestras e debates.

Dessa forma, foram identificadas as causas desses problemas citados

anteriormente (como barreiras que podem advir de um modelo de intergovernamentalidade), e Oliveira (2016) destaca três possíveis questões: (1) a presença um tanto quanto esporádica de alguns países membros nas reuniões da RAADH, o que dificultaria o diálogo dos temas da agenda; (2) “a inserção institucional de representantes dos Estados no tema memória, verdade e justiça em âmbito nacional teria influenciado a irradiação de decisões e iniciativas da RAADH para demais órgãos de direitos humanos”; e (3) afirma que a comunicação entre os países foi ineficiente e que ainda há a inexistência de órgãos de direitos humanos nos países (OLIVEIRA, 2016, p. 9). Pode-se dizer, assim, que a RAADH espelha dificuldades semelhantes a outros organismos de direitos humanos e que as dificuldades financeiras, administrativas e burocráticas do bloco interferem em sua *performance*.

Assim, o Mercosul avançou de forma concreta na expansão da sua agenda e nos mecanismos de promoção e proteção dos direitos humanos. É possível notar, também, que as ações referentes aos direitos humanos transcendem questões de cunho político. Em matéria de cooperação para tutela dos direitos humanos, o IPPDH, embora incipiente quando analisada a data da sua criação, apresenta um trabalho técnico concreto na área em questão (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016).

Porém, embora o trabalho do IPPDH possua uma importância de grande extensão, quando se analisa a aplicabilidade das normativas definidas por ele, depara-se com um processo lento e menos efetivo do que ele aparenta (CARDOSO; VASCONCELOS, 2016). Com isso, o trabalho executado no âmbito das normativas do IPPDH e da RAADH, apesar das dificuldades de projeto, implementação e execução, é de fundamental importância para que uma efetiva justiça de transição ocorra. O documento criado no âmbito do IPPDH, citado anteriormente, foi destacado pela RAADH como um “guia orientador de políticas públicas dos governos do MERCOSUL” (MERCOSUL, 2012). Sendo assim, de acordo com Mascolo (2015, p. 144), “o IPPDH dá provas da sua existência, diferentemente de outros órgãos, e progride a passos largos na sua missão”.

Não há dúvida de que a cooperação regional seria condição necessária para uma efetiva justiça de transição na região. Entretanto, no âmbito da IPPDH, a implementação de uma cooperação efetiva nesse aspecto esbarra, por exemplo, no minimalismo institucional do bloco e no fato de que o Mercosul tem uma agenda essencialmente comercialista. Dessa forma, existem elementos para pensar que uma efetiva justiça de transição deveria ser uma política pública regional, a implementação dessa agenda cooperacional demandaria um esforço político que parece não encontrar eco atualmente, quando se verifica um ambiente pós-convergência política progressista na região.

De acordo com uma fala do professor Ricardo Seitenfus (2006), o Mercosul possui “sete pecados capitais”, que se caracterizam por seu caráter político. Esses pecados estão diretamente ligados à limitação do IPPDH, para que a cooperação no tratamento do legado das ditaduras militares ocorra. O primeiro deles é o monopólio da diplomacia, pois a integração deve ser um processo de Estado e não estar ligada, diretamente, a uma política de governo. Em segundo lugar, ainda que o Mercosul tenha alargado sua agenda, os objetivos do bloco ainda são puramente comerciais, o que afeta, de forma direta, o trabalho do IPPDH. O dogmatismo da soberania e a ausência de capacidade social também fazem parte dos pecados, além da fragilidade institucional pelo fato de o bloco não possuir caráter vinculante em suas resoluções. O quinto e sexto pecados do Mercosul, que impactam diretamente o trabalho referente às políticas sociais do bloco, são a tomada de decisões por consenso, pois isso deixa em aberto inúmeras frentes de ação. O sétimo pecado é a ideologia presidencialista, a qual não permite que os trabalhos realizados sejam políticas de Estado.

Sendo assim, fica demonstrado que, por um lado, a cooperação internacional foi utilizada para solapar os direitos humanos em território latino-americano. Como visto no primeiro capítulo deste trabalho, nos anos em que o Cone Sul foi assolado por ditaduras militares, essa cooperação foi utilizada de forma negatizada para a violação dos direitos humanos, por meio da Operação Condor. Assim, após a abordagem de como se deu a justiça de transição na Argentina, no Brasil, no Uruguai e no Paraguai, fica evidente a fragilidade das tentativas de reparo aos crimes da época. Com isso, por outro lado, só um trabalho comprometido e efetivo no âmbito de políticas públicas pode tutelar os direitos humanos.

Portanto, um elemento deve ser valorizado para tornar efetiva tal justiça de transição: o caráter transversal da violação. Assim, fica evidenciada a potencialidade da cooperação internacional, no âmbito do Mercosul, da RAADH e do IPPDH, para o tratamento do legado das ditaduras no Cone Sul. Da mesma forma, deve-se considerar que a implementação dessa agenda cooperacional demanda esforços políticos difíceis de serem levados a cabo atualmente.

5. CONCLUSÃO

Pode-se concluir que nos períodos de ditaduras civis-militares que acometeram o Cone Sul, houve sucessivas violações de direitos humanos. O expoente dessas violações é traduzido pela Operação Condor, na qual países cooperaram regionalmente para troca de

informações, prisões e assassinatos transfronteiriços. Tanto os governos autoritários quanto a Condor, foram baseados na Doutrina de Segurança Nacional (DSN), desenvolvida pelos Estados Unidos e adaptado a região latino-americana. Assim, a cooperação regional executada pelos países membros da Condor, tem sentido negativado do ponto de vista das Relações Internacionais, pela violação de direitos humanos que ela engendrou.

Nesse contexto, a pesquisa foi construída a fim de investigar de que forma a cooperação regional foi usada para violação e para tutela dos direitos humanos entre os países do Mercosul. Além disso, quis-se responder qual o impacto do IPPDH no estímulo da cooperação regional para tratamento do legado das ditaduras militares nos países do Mercosul. Para entender de forma mais precisa esse impacto, foi realizado um estudo comparado sobre o tratamento do legado da ditadura militar no Brasil, na Argentina, no Uruguai e no Paraguai. No Brasil, a normativa representada pela Lei de Anistia perdoou não só militantes de esquerda, mas também os militares que, na época, cometeram crimes que violaram os direitos humanos. Pôde-se notar esse fato, de forma mais específica, quando foi analisado o caso da Guerrilha do Araguaia.

Para que fossem entendidas as semelhanças e diferenças no processo justransicional dos diferentes países, foram investigados os processos na Argentina, no Uruguai e no Paraguai. Os dois primeiros países também possuíram um processo normativo de justiça de transição, porém, tanto na Argentina quanto no Uruguai, houve duas leis referentes a esse processo, o que demonstra o comprometimento desses países com o tratamento do legado dessas ditaduras militares. O Paraguai, por sua vez, pôde ser considerado um caso distinto: nele, não houve lei que tratasse de anistia. Dessa forma, a inexistência dessa lei possibilitou um julgamento imediato dos crimes que violaram os direitos humanos. Porém, a limitação ocorrente no Paraguai é justamente a de que, como não houve lei que autorizasse a abertura dos arquivos da época, o julgamento dos crimes carecia de provas e evidências.

A pesquisa constatou a inexistência de uma política pública regional de tratamento dos legados das ditaduras militares. Ora, as legislações dos países não guardam semelhança alguma, sendo que, no caso do Paraguai, sequer existe. Isso é especialmente interessante quando se percebe que existe no âmbito do Mercosul toda uma normativa que se “preocupa” com a tutela dos direitos humanos, a exemplo do Protocolo de Ushuaia (1998) e do Protocolo de Direitos Humanos (MERCOSUL, 2015). Após a realização da investigação, só resta concluir que essa “preocupação” é mais retórica do que efetiva.

Assim, foi criado o IPPDH, órgão técnico para realizar políticas públicas a fim de tutelar os direitos humanos no Mercosul. Quanto à justiça de transição, o IPPDH lançou um documento que dá diretrizes para que o tratamento da memória das ditaduras militares fosse realizado pelos países latino-americanos. Dessa maneira, pôde-se concluir que, embora existam limitações referentes ao caráter vinculante dessas diretrizes, o que causa um impacto menor do que o desejado, é apenas por meio de políticas públicas que os direitos humanos podem ser tutelados.

Dessa maneira, esta pesquisa confirmou a hipótese de que a cooperação regional é uma condição necessária para uma justiça de transição na região. Porém, é somente por meio de políticas públicas regionais que essa tutela será realmente efetivada, possibilitando uma cooperação regional para tutelar os direitos humanos no Cone Sul. Além disso, conclui-se que o IPPDH, como vetor dessa tutela, tem reduzido potencial efetivo, pelo fato de que suas recomendações – como tudo no Mercosul – não são vinculantes. Fico evidente que os limites do próprio Mercosul, em última instância, são os limites do IPPDH.

6. REFERÊNCIAS

ABRÃO, P.; TORELLY, M. D. As dimensões da Justiça de Transição no Brasil, a eficácia da Lei da Anistia e as alternativas para a verdade e a justiça. In: A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva nacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão da Anistia; Oxford University, Latin America Centre, 2011. p. 212-248.

AYLLÓN, B. La cooperación internacional para el desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales. Carta Internacional, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 32-47, 2007.

BECKERS, A.; WINTER, L. Desenvolvimento e integração regional: a atuação do MERCOSUL em políticas públicas de direitos humanos. Revista de direitos humanos em perspectiva, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 112-117, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 27 jul. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Globalização e competição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRITO, A. A recuperação dos lugares de memória da ditadura no Cone Sul: um estudo de caso. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL PENSAR E REPENSAR A AMÉRICA LATINA, 2., 2016, São Paulo/SP. Anais... São Paulo/SP, 2016.

BURT, J. Desafiando a impunidade nas cortes domésticas: processos judiciais pelas violações de direitos humanos na América Latina. In: REÁTEGUI, F. (Org.). Justiça de Transição: manual para a América Latina. Brasília: MJ; Nova Iorque: ICT, 2011. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/verdade/resistencia/a_pdf/manual_justica_transicao_america_latina.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2017.

CARDOSO, H.; VASCONCELOS, A. A cooperação do MERCOSUL para a concretização dos direitos humanos. Revista Jurídica, Curitiba, v. 3, n. 44, p. 141-159, 2016.

CASAGRANDE, L. B. Análise da Sentença do Caso Araguaia frente aos critérios da Justiça de Transição no Brasil. 2011. 46 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, SC, 2011. Disponível em: <http://centrodireitointernacional.com.br/static/revistaeletronica/volume8/arquivos_pdf/sumario/Lorenzo%20Casagrande.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2017.

CATELA, L da S. Lo que merece ser recordado... Conflictos y tensiones en torno a los proyectos públicos sobre los usos del pasado en los sitios de memoria. Clepsidra – Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria, Buenos Aires, n. 2, p. 28-47, oct. 2014. Disponível em: <<http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/11066/4322-28052-1-PB.pdf?sequence=2>>. Acesso em: 7 jul. 2017.

CORAZZA, G. O “regionalismo aberto” da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. Ensaios FEE, Porto alegre, v. 27, n. 1, p. 135-152, maio/jun. 2006. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/2114/2496>>. Acesso em: 22 out. 2017.

DUQUE, A. P. del V.; CARVALHO, C. P. Argentina: panorama da justiça de transição em 2015. In: CARVALHO, C. P.; GUIMARÃES, J. O. N.; GUERRA, M. P. (Orgs.). Justiça de transição na América Latina: Panorama 2015. Brasília: RLAJT, 2015. p. 15-31.

FERNANDES, A. S. Quando o inimigo ultrapassa a fronteira: as conexões repressivas entre a ditadura civil-militar brasileira e o Uruguai (1964-1973). 2009. 275 p. Dissertação (Mestrado em História)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

FERREIRA, M. Guerra nos Museus. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “A DEMOCRATIZAÇÃO DA MEMÓRIA: A FUNÇÃO SOCIAL DOS MUSEUS IBERO-AMERICANOS”, 2008, Rio de Janeiro/RJ. Anais... Rio de Janeiro/RJ: MNH, 2008.

FLORIANO, F. Operação Paloma: os direitos humanos no Mercosul. In: CARTA Capital. Porto Alegre, 9 dez. 2014. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-dogri/operacao-paloma-os-direitos-humanos-no-mercosul-1342.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

HAYNER, P. B. Unspeakable Truths: transitional justice and the challenge of truth commissions. New York City: Routledge, 2011.

HOLLANDA, C. Direitos humanos e democracia: a experiência das comissões da verdade no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 33 n. 96. São Paulo, 2018. Disponível em:<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010269092018000100510&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR. MERCOSUL Social – Linha do tempo. Asunción: ISM, 2017. Disponível em: <<http://ismercotur.org/mercosul-social/?lang=pt-br>>. Acesso em: 5 set. 2017.

IPPDH. Memória Institucional. Buenos Aires: IPPDH, 2014. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/wpcontent/uploads/2015/05/MemoriainstitucionalVersionDigital.pdf>>. Acesso em: 6 out. 2017.

_____. Memória institucional. Buenos Aires: IPPDH, 2015. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/pt-br/>>. Acesso em: 7 out. 2017.

_____. Principios Fundamentales para las Políticas Públicas sobre Sítios de Memoria. Buenos Aires: IPPDH, 2012.

_____. Quiénes somos. Buenos Aires, 2016. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercotur.int/organizacion/>>. Acesso em: 6 jul. 2017.

JELIN, E.; LANGLAND, V. Monumentos, memoriales y marcas territoriales. Madrid e Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

KORT, M. G. Regionalismo post hegemónico en América del Sur: la construcción de la UNASUR. In: CONGRESO DEL IRI, 2014, São Paulo/SP. Anais... São Paulo/SP: Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, 2014. Disponível em: <http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/44715/Documento_completo.pdf?sequence=1>. Acesso em: 22 out. 2017.

LUIZ, D. Integração Jurídico-Social do Mercosul: a necessidade do estudo da “saúde pública” como um dos segmentos dos direitos sociais. 3. reimp. Curitiba: Editora Juruá, 2012.

MACIEL, M. T. (2009). As teorias das relações internacionais pensando cooperação. Revista ponto-e-vírgula, n. 5, pg 215-229, 2009.

MARMONTEL, L. Operação Condor: a internacionalização do terror. Estudios Avanzados, Santiago, v. 21, p. 111-136, jun. 2014.

MARQUES, E. Direitos humanos no Mercosul. In: CASELLA, P. B. Mercosul, integração regional e globalização. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000. p. 71-81.

MASCOLO, T. A América Latina, uma justaposição de dois sistemas de proteção de direitos humanos?. Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisão, Asunción, Año 3, n. 6, p. 140-160, ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.16890/rstpr.a3.n6.140>>. Acesso em: 3 mar. 2017.

MCSHERRY. J.P. Los estados depredadores: la Operación Condor y la guerra encubierta em América Latina. LOM Ediciones. Santiago de Chile, Chile. Banda Oriental, 2009.

MENESES, U. T. B. de. A História, cativa da memória? Para um mapeamento da memória no campo das Ciências Sociais. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, São Paulo, v. 3, p. 9-24, 1992.

NASCIMENTO, C. O dilema da incorporação das normas do Mercosul no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de informação legislativa*, Brasília, v. 43, n. 172, p. 175-184, out./dez. 2006. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/93272/Nascimento%20C1%C3%A1ludia.pdf?sequence=5>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

NORA, P. Entre mémoire et histoire: la problématique des lieux. In: _____ (Org.). *Les lieux de mémoire*. Paris: Gallimard, 1984. (Vol. 1).

OLIVEIRA, F. A eficácia das ações transnacionais de justiça de transição sobre a Operação Condor. In: SEMINÁRIO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2016, Florianópolis/SC. Anais... Florianópolis/SC, 29 e 30 de setembro de 2016.

PEIXOTO, D. E. Ditaduras militares e leis de anistia: uma análise comparativa dos casos brasileiro e argentino e dos julgamentos da ADPF n. 153 e do “Fallo Simón”. 2015. 79 f. Monografia (Bacharelado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

PINHEIRO, A. L. G.; CARDOSO, V. da S. Justiça de transição no Brasil: a transição política e a consolidação da democracia. In: PUBLICA Direito, [s.d]. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=8d98ea3926141565>>. Acesso em: 5 ago. 2017.

PIOVESAN, F. Pobreza como violação de direitos. In: WERTHEIN, J.; NOLETO, M. J. (Orgs.). *Pobreza e desigualdade no Brasil: traçando caminhos para a inclusão social*. Brasília: UNESCO, 2003. p. 133-158. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001339/133974por.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

POZZATTI, A. Cooperação Internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita. 2015. 529 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

PREBISCH, R. *Desarrollo económico en América Latina y sus principales problemas*. Chile: CEPAL, 1948.

QUENTAL, P. de. A. A latinidade do conceito de América Latina. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.geographia.uff.br/index.php/geographia/article/viewFile/520/338>>. Acesso em: 4 jul. 2017.

QUINALHA, H. R. Justiça de transição: contornos e conceitos. 2012. 174 p. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2012.

RETTBERG, A. *Entre el perdón y el paredón: preguntas y dilemas de la justicia transicional*. Bogotá: Corcas Editores, 2005.

SANTOS JÚNIOR, S. V. dos. *A Integração Amazônica ao Capitalismo Global: do regionalismo fechado ao aberto*. 2012. 116 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS, T. Integração regional como política pública para a América do Sul: uma análise à luz da faixa de fronteira brasileira. *Revista de Relações Internacionais Monções*. V. 6, n.12. Santos, 2018. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/6340/4080>>

SATO, E. RECIIS. R. *Eletr. de Com. Inf. Inov. Saúde*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 46-57, mar. 2010.

SCHINKE, V. D. Anistia Política no Brasil: os indícios e as deturpações do discurso do esquecimento à luz da Teoria Discursiva do Direito e da Democracia. 2009. 108 p. Dissertação (Mestrado em Direito)—Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

SEITENFUS, R. Perspectivas políticas do conflito no contexto da América Latina e do mundo. In: 15 ANOS DO MERCOSUL: CUSTOS SISTÊMICOS DOS CONFLITOS REGIONAIS, 2006, Santa Maria/RS. Anais... Santa Maria/RS: UFSM, FADISMA, 2006.

SILVA FILHO, J. C. M. da. O Julgamento da ADPF 153 pelo Supremo Tribunal Federal e a incabada transição democrática brasileira. In: IDEJUST, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://idejust.files.wordpress.com/2010/07/zk-adpf-153.pdf>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

SISUL. Sistema de Información sobre Institucionalidad en Derechos Humanos del MERCOSUR. 2016. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-institucionalVersionDigital.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2017.

SON, B. Latin American democratisation and currency crises (1975-2008). *Journal of International Relations and Delopment*. V. 21, Issue 2. Abril, 2018. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057%2Fjird.2016.11>>

SOUZA, A. F.; Operação Condor: terrorismo de Estado no Cone Sul das Américas. *Revista Aedos*. Vol. 3, n. 8 Jan/jun 2011. Disponível em: <<http://www.seer.ufrgs/aedos>>. Acesso em 15 dez. 2018.

STABILI, M. R. Opareí: la justicia de transición en Paraguay. *América Latina Hoy*, v. 61, p. 137-162, 2012.

TEITEL, R. G. Transitional Justice Genealogy. *Harvard Human Rights Journal*, Cambridge, v. 16, p. 69-94, 2003. Disponível em: <<http://www.impo.com.uy/bases/leyes/15737-1985>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

_____. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Disponível em: <http://books.google.com/books?id=irSiMmUQXKEC&pg=PR3&hl=ptBR&source=gbs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false>. Acesso em: 22 mar. 2017.

TORRONTGUY, M. A. O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária. 2010. 174 f. Tese (Doutorado em Direito)—Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

VAN ZYL, P. Promovendo a justiça transicional em sociedades pós-conflito. *Revista Anistia Política e Justiça de Transição*, Brasília, n. 1, p. 32-55, jan./jun. 2009.

VÁZQUEZ, D.; DELAPLACE, D. Políticas públicas na perspectiva de direitos humanos: um campo em construção. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 35-65, jun. 2011. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/handle/2011/44454>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

VÁZQUES, F. *La memoria como acción social: relaciones, significados e imaginário*. Barcelona: Paidós, 2001.

VEGA, M. Restrições sutis à Liberdade de associação: resposta da sociedade civil organizada no México. *Revista Sur*. Ed. 26. Out 2017. Disponível em: <<http://sur.conectas.org/restricoes-sutis-a-liberdade-de-associacao/>>

VEIGA, P. da M.; RIOS, S. P. *O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas*. RBCE, Santiago de Chile, v. 93, n. 82, 48p., out./dez. 2007. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/44284>>. Acesso em: 22 out. 2017.

ANÁLISE DOS ESTUDANTES DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA FRENTE À FREQUÊNCIA ESCOLAR DOS BENEFICIADOS

Wellington Furtado Santos¹
Felipe Furtado Medeiros Rebouças²

Resumo

Os Programas de Transferência de Renda representam um papel importante e de participação efetiva como agente impulsionador no desenvolvimento econômico e social. Os programas sociais brasileiros voltados à educação, conhecidos genericamente como Bolsa Escola, têm por objetivo fornecer às famílias com filhos uma ajuda monetária regular, que os estimule a mandar as crianças para a escola e lhes possibilite mantê-las estudando. No Brasil, existem muitos programas deste tipo desde meados da década de 1990, e foram reunidos em um programa federal, em 2001. Em 2004, o governo brasileiro reuniu o Bolsa Escola a outros programas de renda mínima em um programa de renda familiar abrangente (Bolsa Família). Este artigo examina os impactos educacionais e de equidade dos programas sociais voltados à educação. A análise mostra que estes programas não estão bem focalizados, do ponto de vista da educação. São mais bem focalizados do ponto de vista de uma política de renda mínima, mas com limitações. O artigo conclui que estas políticas não são bem fundamentadas em pesquisa e se baseiam em pressupostos equivocados.

Palavras-chave: Bolsa Família, Frequência Escolar e Rede Pública de Ensino

Abstract

The Cash Transfer Programs plays an important role and effective participation as a booster agent in economic and social development. Education-oriented social programs, known as “Bolsa Escola”, aim to provide poor families with children with a monetary stipend, to enable and stimulate them to send their children to school. In Brazil, several programs of this type existed since the mid-1990s and came together under a federal program in 2001. In 2004, the Brazilian government brought Bolsa Escola together with other minimum income programs to create a comprehensive family stipend program (Bolsa Família). This paper examines the education and equity impacts of education-oriented social programs with data provided by the Brazilian National Household Survey of 2003. The analysis shows that these programs are not well focused from an education point of view. They are better focused from a minimum income policy point of view, but with limitations. The paper concludes that these policies are not properly grounded in research and are based on wrong assumptions.

Keywords: Family scholarship, School Attendance and Public School.

1 Instituto Federal Farroupilha / wellington.furtado@iffarroupilha.edu.br

2 Universidade Federal do Rio de Janeiro / felipe.fm.reboucas@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, ainda são apresentados elevados níveis de pobreza, que estão relacionados a desigualdade na distribuição de renda das famílias. Implantado no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Bolsa Escola foi intensificado no segundo mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, quando foi modificado sob a denominação de “Bolsa Família”, os Programas de Transferência de Renda são apontados em alguns estudos por contribuírem com a redução da pobreza e pela melhora na distribuição de renda do país nos últimos anos (SOARES, et al, 2006).

O Programa Bolsa Família fundamenta-se em três critérios a superação da pobreza: promoção da redução do sofrimento causado pela pobreza, por meio da transferência de renda às famílias pobres, reforço no exercício de direitos sociais básicos nas áreas de saúde e educação; buscando o objetivo do desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários do Programa consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza.

Para seus críticos, o Programa é um instrumento de assistencialismo e clientelismo, que perpetua a pobreza e provoca a acomodação das famílias atendidas, reduzindo a oferta de trabalho dos beneficiários. Nesse sentido, a presente pesquisa busca, através dos dados da distribuição de renda pelo programa, apresentar qual a relação que o recebimento do benefício propicia a frequência escolar na rede pública, identificando como problemática.

O objetivo deste trabalho é apresentar os dados referentes ao Programa Bolsa Família e apresentar a relação existente entre o benefício e a frequência na rede pública.

Parte-se do pressuposto de que, para pensar as políticas educacionais na educação profissional, é necessário compreender o contexto problematizador: Qual o impacto causado pelo Programa Bolsa Família na frequência escolar dos beneficiados pelo programa? No qual emergem as concepções, diretrizes e práticas educativas. Assim, abordam-se as mudanças no mundo do trabalho e na educação, e discutem-se aspectos que permitem o entendimento da conjuntura atual.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1 Políticas Públicas e Sociais

Para que possamos entender a política social é interessante conhecer o que a antecede; sendo assim, convém compreender como são pensadas as políticas públicas. Segundo Hofling (2001, p. 30), referindo-se aos fundamentos dessas políticas, é preciso salientar como e em quais circunstâncias elas foram estabelecidas, qual a “questão de fundo”, ou seja, quais foram os caminhos percorridos e as decisões tomadas como estratégia de intervenção de governo.

2.2 Programa Bolsa Família

Houve em determinado momento, o surgimento dos Programas de Renda Mínima ao redor do mundo, ocorreram sob diferentes programas e mecanismos de garantia de uma renda mínima destinada a públicos diversos, com objetivos e critérios variados.

As discussões sobre a renda mínima começaram a ser formuladas por pensadores liberais no século XVIII. Mas as experiências com programas de garantia de renda mínima (PGRM) surgiram nos países desenvolvidos, no século XX, à medida que se vai consolidando o chamado Estado de Bem-Estar Social. Seu objetivo era criar uma rede de proteção social para as populações mais pobres, através de uma transferência de renda complementar. Um dos primeiros programas de transferência de renda de que se tem notícia foi instituído pelo governo britânico em 1908.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência condicionada de renda destinada a beneficiar famílias em situação de pobreza e extrema pobreza, definidas de acordo com a renda familiar por pessoa, que tem por missão contribuir para o rompimento do ciclo de transmissão da pobreza.

As condicionantes que integram o Programa são geridas intersetorialmente e caracterizam a parceria dos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Educação (MEC) e Ministério da Saúde, e desenvolvem-se em parceria federativa com estados e municípios.

Para ter direito ao benefício a secretaria de educação exige que crianças e adolescentes entre seis e 15 anos cumpram uma frequência escolar mínima de 85% da carga horária escolar mensal. Os alunos de 16 e 17 anos, devem apresentar frequência escolar mínima de 75%.

O acompanhamento da frequência escolar dos alunos e a verificação dos motivos que causam a baixa frequência estão entre as principais estratégias adotadas pelo Governo Federal em parceria com os níveis estaduais e municipais.

A condução do monitoramento em nível estadual é realizada pelo Coordenador Estadual da Frequência Escolar que atua no apoio aos municípios de sua abrangência, viabilizando a articulação entre a rede estadual e os operadores municipais no acompanhamento, visando à melhoria da quantidade e qualidade das informações prestadas.

3. METODOLOGIA

O presente trabalho é considerado por Gil (2002) como sendo uma pesquisa bibliográfica por depender de material já publicado especialmente em livros e artigos a respeito do tema contando, ainda, com material não submetido a procedimento analítico-científico como documentos e publicações de uso interno na organização, o que também confere ao presente trabalho a classificação de documental. Os conceitos metodológicos estão praticamente presentes em toda a extensão deste trabalho, uma vez que através da análise de como se interpreta o ambiente é possível obter a melhor explicação de como os entes desenvolvem suas atividades (MARCONI & LAKATOS, 1996).

Na pesquisa documental, utilizou-se a consulta de informações documentais privadas ou públicas, a principal diferença entre a pesquisa bibliográfica e documental, é que a primeira permite consultas em arquivos públicos ou particulares enquanto a segunda os dados estão disponíveis em meio eletrônico ou em bibliotecas (GIL, 2002).

4. O IMPACTO SOBRE A MATRÍCULA E A FREQUÊNCIA ESCOLAR

O pressuposto destes programas é que o principal efeito do benefício monetário é de livrar as crianças da necessidade de trabalhar, possibilitando-lhes ir à escola. Supõe-se também que o auxílio criaria uma obrigação moral das famílias de mandarem seus filhos à escola, o que poderia ser reforçado por conselhos comunitários locais encarregados da supervisão do programa, a serem estabelecidos com este fim. O que de fato acontece? É verdade que, sem o benefício, crianças de famílias pobres não vão à escola porque precisam trabalhar? É verdade que, ao receber o benefício, param de trabalhar e começam a estudar? A PNAD pergunta se uma pessoa está matriculada em uma escola. Os principais resultados

podem ser conferidos na tabela 1. Esta tabela mostra que receber ou não um benefício faz diferença para crianças de 5 a 6 anos de idade, assim como para as de 14 a 17. Para crianças de 7 a 13, entretanto, o efeito é menos de 2%. O motivo é simples. Uma vez que a cobertura da educação básica está praticamente universalizada, um pequeno benefício em dinheiro não consegue fazer uma diferença significativa na matrícula escolar. No entanto, a educação pré-escolar não está universalizada, e os adolescentes aos 14 anos começam a abandonar a escola por diversas razões. Nesta idade, um programa para estimular as crianças a ficar ou voltar à escola pode fazer diferença. Não podemos ver, porém, através destes dados, se o impacto percebido nestes dois grupos foi provocados pelo Bolsa Escola ou por outros programas mais focalizados em grupos específicos, trabalhando em parceria com as escolas.

Uma hipótese é que tais programas poderiam ser mais efetivos em trazer e manter as crianças na escola, comparados aos programas mais gerais.

Tabela 1
% de pessoas que freqüentam a escola, por idade e participação no Bolsa-Escola

idade	recebe a bolsa	matriculado e esperando	não participa	dif (3-1)	total no grupo etário
5	82.3%	80.8%	68.6%	13.7%	3,211,921
6	94.9%	92.1%	86.0%	8.9%	3,203,202
7	98.0%	97.4%	95.2%	2.8%	3,345,282
8	99.1%	99.2%	97.3%	1.8%	3,331,262
9	99.6%	98.2%	97.7%	1.9%	3,303,329
10	99.7%	98.3%	97.8%	1.9%	3,276,524
11	99.7%	97.9%	97.9%	1.8%	3,207,807
12	99.1%	97.4%	97.8%	1.3%	3,187,444
13	98.7%	96.5%	95.5%	3.2%	3,272,166
14	98.0%	93.3%	92.4%	5.6%	3,343,000
15	95.8%	92.0%	87.5%	8.3%	3,530,120
16	92.3%	87.4%	81.7%	10.6%	3,520,102
17	73.8%	79.9%	73.8%	0.0%	3,431,171
Total	97.8%	95.0%	88.4%	9.4%	43,163,330

Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria

Entretanto, se analisarmos os efeitos do Bolsa Escola em relação à renda familiar per capita, encontramos efetivamente algumas diferenças, embora não muito grandes como observada na tabela 2. No decil de renda mais baixo, para o grupo de 5 a 15 anos de idade, ter ou não um auxílio em dinheiro faz uma diferença de 11,5% na matrícula escolar. Efeitos similares, porém menores podem ser encontrados em outros grupos, até o quinto decil de renda. Curiosamente, no entanto, observa-se que as taxas de matrícula para os que ainda estão esperando pela homologação da concessão do benefício são similares às dos que já o estão recebendo, e não à dos que estão fora do sistema. Uma possível interpretação para este

resultado é que o que faz a diferença na matrícula não é o benefício monetário em si, mas o fato de ele estar de alguma forma vinculado às redes sociais, ou a outras condições que colocam as pessoas ao alcance do programa.

Pode ser também consequência da regra de que o benefício só seja dado às famílias cujos filhos já estejam frequentando a escola, excluindo os que já a abandonaram, ou têm mais de 15 anos de idade.

Tabela 2

% que frequenta a escola, por decil de renda e participação no Bolsa-Escola, com idade entre 6 e 15 anos.

decil de renda	matricula do e			dif (3-1)	renda (*)
	recebe bolsa	esperand o	não participa		
1	98.5%	95.9%	87.0%	11.5%	30.80
2	98.9%	96.2%	88.8%	10.0%	67.13
3	98.8%	96.6%	91.9%	6.9%	100.87
4	98.6%	98.0%	93.5%	5.1%	138.83
5	98.7%	97.8%	94.9%	3.8%	182.75
6	98.1%	96.6%	96.7%	1.3%	236.60
7	98.5%	97.8%	96.9%	1.6%	308.45
8	99.0%	97.0%	97.8%	1.2%	419.29
9	99.4%	98.8%	98.0%	1.4%	621.96
10	100.0%	95.9%	99.4%	0.6%	1,302.29
Total	98.7%	96.7%	94.1%	4.6%	

(*) renda familiar per capita por mês, em reais.
Fonte: IBGE, PNAD 2003, tabulação própria.

Estar matriculado não significa necessariamente estar frequentando regularmente as aulas. O ano letivo no Brasil começa em fevereiro, e a PNAD acontece em setembro. Nesta época, as crianças matriculadas mais cedo podem já ter abandonado a escola. Em 2001, a pesquisa domiciliar incluiu um suplemento sobre o trabalho infantil, e perguntou quantos dias os alunos tinham faltado às aulas nos últimos dois meses, e os motivos dessa ausência.

Havia também uma pergunta sobre se a criança participava de algum programa social voltado à educação, sem, entretanto, distinguir os que já estavam recebendo o benefício dos que estavam cadastrados, mas ainda esperavam por ele. Dadas as semelhanças entre estes dois grupos, como mostrado na tabela 2, esta distinção não parece ser importante aqui.

O padrão geral é que, de 7 a 13 anos, cerca de 90% dos estudantes frequentem as aulas regularmente, faltando menos que 5 dias nos dois meses, e que cerca de 8% falte mais do que isso, com um pequeno percentual não frequentando as aulas. Como foi anteriormente observado, a falta à escola é maior no grupo etário mais baixo e mais alto, antes de 7 e depois de 13. Este padrão se mantém estável para todos os grupos de renda, com uma variação de 1 a

3% dos estudantes faltando mais que cinco dias de aula, dos segmentos mais ricos aos mais pobres.

5. CONSIDERAÇÕES

Nossa análise mostra que os programas de Bolsa Escola estão razoavelmente bem focalizados nas famílias de renda mais baixa, apesar de um viés contra as áreas urbanas pobres, de algumas distorções regionais e do fato de que, em 2003, dos 8,3 milhões de crianças de famílias que recebiam o benefício, 1,5 milhões, ou 17%, estavam no grupo de 50% de renda mais elevada da população. Por outro lado, vimos que os programas estão em geral mal focalizados como instrumento de política educacional, uma vez que a maior parte dos benefícios é concedida a famílias que de qualquer maneira manteriam os filhos na escola.

O absentéismo escolar torna-se um problema importante no Brasil aos 14 anos de idade, quando os adolescentes começam a abandonar a escola em grande número. No entanto, a legislação que criou o programa federal do Bolsa Escola, em 2001, estabelece explicitamente que os benefícios devem ser concedidos somente às famílias com filhos entre 6 e 15 anos de idade, que estejam frequentando cursos regulares. Em outras palavras, excluíram-se dois grupos: o de crianças mais velhas e o daqueles que já abandonaram a escola, incluindo os que frequentam cursos supletivos ou programas especiais de recuperação (cursos supletivos ou de educação de jovens e adultos).

O Bolsa Escola baseia-se em um pressuposto errado, ou seja, que a razão para a falta de educação das crianças de baixa renda é que elas não vão à escola porque precisam trabalhar. Na realidade, milhões de crianças de baixa renda vão à escola todos os dias, mesmo quando trabalham. Quando não vão, geralmente não é porque precisam trabalhar, mas porque a escola não é acessível, não funciona como deveria, ou porque são incapazes de aprender, e desistem porque se tornam marginalizados e atingem uma idade quando já podem começar a trabalhar, e são menos dependentes do controle dos pais.

Mesmo se um subsídio, combinado com algum tipo de controle social e programas motivacionais, possa induzir a família a manter os filhos na escola, mas não há garantia de que aprendam, se a escola não está preparada para lidar com crianças provenientes de famílias economicamente e culturalmente carentes. A análise dos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB, bem como avaliações comparativas internacionais,

mostram que a correlação entre as condições socioeconômicas da família e o desempenho dos alunos é extremamente alta no Brasil.

Do ponto de vista educacional, o melhor uso para os bilhões de reais atualmente gastos com este tipo de programa seria investir na melhoria da qualidade da educação pública brasileira, e em programas de recuperação para adolescentes que tivessem abandonado a escola recentemente, e ainda pudessem ser trazidos de volta.

Na década de 1990, o governo brasileiro, com o forte apoio do Banco Mundial, investiu pesadamente em um programa chamado Fundescola, que deveria melhorar a qualidade das escolas brasileiras em áreas rurais e nos estados pobres. O investimento total no programa, previsto pelo Banco Mundial, deveria ser de cerca de 1,3 bilhões de dólares, em um período de dez anos, a começar em 1998 (SOARES, 2006). Atualmente existe uma clara mudança de ênfase, tanto no Brasil como nas agências internacionais, dando preferência aos programas de transferência monetária, associados ao fortalecimento, organização e mobilização da sociedade.

Mais amplamente, esta mudança poderia ser explicada pelo crescente ceticismo sobre a capacidade das instituições públicas de se desenvolver, e na crença renovada nas virtudes da “sociedade civil”, que está disseminada entre as organizações não governamentais e instituições de todo tipo.

Uma terceira explicação é que melhorar a escola é notoriamente difícil de implementar, carregado de controvérsias e difícil de avaliar, enquanto que transferências monetárias para os pobres é mais simples de entender e mais fácil de medir. Por outro lado, o Bolsa Escola e seu sucessor, o Bolsa Família, poderiam ser justificados como políticas de redistribuição de renda. O Brasil tem um dos piores perfis de distribuição de renda no mundo, e levaria muito tempo esperar a economia crescer, para que a população tivesse mais educação, e para que todos começassem a ganhar um salário decente. Isso não significa que a pobreza poderia ser reduzida significativamente com este nível de subsídios, como qualquer cálculo elementar pode mostrar.

Em 2003, havia 5,3 milhões de famílias no Brasil informando uma renda familiar per capita de dois dólares por dia (cerca de R\$ 60,00/mês) ou menos, com uma renda média de R\$ 40,1 /mês.

Supondo que todas essas famílias recebessem R\$ 45,00 por mês como benefício para três crianças, isso significaria R\$ 10,00 adicionais per capita, elevando a média para R\$ 50,00 – ainda abaixo da linha de pobreza de dois dólares por dia.

O Bolsa Escola tem sido apresentado como pertencendo a uma nova geração de políticas sociais, fortemente baseado em pesquisa, e cuidadosamente monitorado em sua implementação. Percebe-se que não há mecanismos de avaliação integrados ao programa, e análises indiretas, sendo assim, levantam sérias dúvidas sobre seus pressupostos e impacto real. O uso de pesquisa como justificativa para políticas não é o mesmo que efetivamente usá-la para identificar as melhores formas de fazer, e para fazer as necessárias mudanças e ajustes, quando apropriado.

6. REFERÊNCIAS

ABRACHES, S. H.; SANTOS, W. G. dos; COIMBRA, M. A. Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1993.

ACOSTA, A. R. R.; VITALE, M. A. F. (Orgs.). Família: redes, laços e políticas públicas. São Paulo: IEE/PUCSP, 2003.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar Projetos de Pesquisa. 4ª edição, São Paulo: Atlas, 2002.

HOFLING, Eloisa de Mattos; Estado e políticas (Públicas) Sociais Caderno CEDES, volume 21, número 55, Campinas, Novembro 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de pesquisa: análise e interpretação de dados. São Paulo: Atlas, 1996.

SOARES, Fábio Veras; SOARES, Sergei; MEDEIROS, Marcelo; OSÓRIO, Rafael Guerreiro – Programa de Transferência de renda no Brasil: Impactos sobre a desigualdade. Texto para discussão n° 1228. Brasília: IPEA 2006.