Estudos em Relações Internacionais

VOLUME III

DANIEL LENA MARCHIORI NETO
FELIPE KERN MOREIRA
LUCIANO VAZ FERREIRA
organizadores

Editora da furg

ESTUDOS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Volume III

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG

FACULDADE DE DIREITO
Diretor
Anderson Orestes Cavalcante Lobato
Vice-Diretora
Simone de Biazzi Avila Batista da Silveira

CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
Coordenador
Daniel Lena Marchiori Neto
Coordenador Adjunto
Luciano Vaz Ferreira

SÉRIE "ESTUDOS EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS"
Coordenação Editorial
Daniel Lena Marchiori Neto (FURG)
Felipe Kern Moreira (FURG)
José Renato Ferraz da Silveira (UFSM)
Luciano Vaz Ferreira (FURG)
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (UNILA)
Rodrigo da Rosa Bordignon (UFSC)

Editora da furg

Estudos em Relações Internacionais

VOLUME III

DANIEL LENA MARCHIORI NETO
FELIPE KERN MOREIRA
LUCIANO VAZ FERREIRA
organizadores

1ª edição
Rio Grande, 2018

Editora da furg

© 2018 Dos autores

Coordenação Editorial
Daniel Lena Marchiori Neto (FURG)
Felipe Kern Moreira (FURG)
José Renato Ferraz da Silveira (UFSM)
Luciano Vaz Ferreira (FURG)
Maria Lúcia Navarro Lins Brzezinski (UNILA)
Rodrigo da Rosa Bordignon (UFSC)

Capa, Projeto Gráfico e Editoração
Daniel Lena Marchiori Neto

Revisão
Daniel Lena Marchiori Neto
Felipe Kern Moreira
Luciano Vaz Ferreira

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica elaborada pela bibliotecária
Denise Débora de Souza CRB-8 212092/P

M315e Marchiori Neto, Daniel Lena
Estudos em Relações Internacionais [livro eletrônico] / Daniel Lena Marchiori Neto. Felipe Kern Moreira. Luciano Vaz Ferreira (Orgs.) - Rio Grande, RS: Ed. da Furg, 2018. (Série Relações Internacionais. V.3)
150 p.: Epub.
Bibliografia
ISBN 978-85-7566-536-7

1. Relações Internacionais 2. Direito Internacional
3.Relações Internacionais (Transgêneros)
I. Marchiori Neto, Daniel Lena II. Moreira, Felipe Kern III. Ferreira, Luciano Vaz

CDD 341

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

Sumário

Apresentação i

O impacto do desenvolvimento histórico das Relações Internacionais na mudança da agenda institucional da cooperação internacional no pós Segunda Guerra 1
Luiza Witzel Farias
Walter Buske
Ademar Pozzatti Junior

Potencialidades e limites das tipologias da cooperação internacional: reflexão sobre o papel dos interesses dos atores 29
Henrique Jorgielewicz Rogovschi
Ademar Pozzatti Junior

O contencioso entre Quênia e Somália: delimitação marítima no Oceano Índico 57
Ana Carolina Silva Nobre

Projeto Exportemos: Diálogo entre a teoria e prática no Curso de Comércio Exterior 74
Fernanda Pimentel da Silva
Daniel Richetti Rampazzo
Rodrigo Nunes Marques

As políticas de ações afirmativas na UFSM estão de acordo com o direito internacional dos direitos humanos? 88
Gabriela Arreal
Ademar Pozzatti Junior

Transgêneros: relações internacionais na perspectiva Queer 127
Zuri Damasceno

Apresentação

Apresentamos à comunidade universitária os três volumes de "Estudos em Relações Internacionais", resultantes do I Encontro de Pesquisa em Relações Internacionais - EPRI, realizado nos dias 20 e 21 de novembro de 2017, no campus avançado da Universidade Federal do Rio Grande – FURG em Santa Vitória do Palmar. O I EPRI foi promovido pelo Curso de Relações Internacionais da FURG e destinou-se à apresentação e publicação de contribuições científicas em torno de quatro grupos de trabalho: I - Política e História das Relações Internacionais, II - Direito Internacional e Comparado, III - Economia e Comércio Internacional e IV - Estudos de Fronteiras.

A partir da seleção dos trabalhos pelo Comitê Científico do I EPRI foi possível organizar os presentes volumes em torno de três propostas temáticas. O primeiro volume voltado ao tema da segurança internacional, com estudos dedicados aos conflitos armados, à violência e à justiça de transição nas relações internacionais. O segundo volume reúne pesquisas sobre integração regional, regionalismo e fronteiras, com particular atenção à América do Sul. Por sua vez, o terceiro volume encapsula contribuições sobre cooperação, soluções de controvérsias e direitos humanos.

Este terceiro volume é composto de seis artigos de pes-

quisadores/as de três instituições diferentes. O primeiro, intitulado "O impacto do desenvolvimento histórico das Relações Internacionais na mudança da agenda institucional da cooperação internacional no pós Segunda Guerra", de Luíza Witzel Farias, Walter Buske e Ademar Pozzatti Junior, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. O segundo, intitulado "Potencialidades e limites das tipologias da cooperação internacional: reflexão sobre o papel dos interesses dos atores", de Henrique Jorgielewicz Rogovschi e Ademar Pozzatti Junior, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. O terceiro artigo versa sobre "O contencioso entre Quênia e Somália: delimitação marítima no Oceano Índico", de Ana Carolina Silva Nobre, da Universidade Federal de Rio Grande – FURG. O quarto artigo sob o título "Projeto Exportemos: Diálogo entre teoria e prática no Curso de Comércio Exterior", de Fernanda Pimentel da Silva, Daniel Richetti Rampazzo e Rodrigo Nunes Marques, da UNIFTEC. O quinto artigo intitula-se "As políticas de ações afirmativas da UFSM estão de acordo com o direito internacional dos direitos humanos?", de Gabriela Arreal e Ademar Pozzatti Junior, da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. E a sexta contribuição é o texto de Zuri Damasceno, da Universidade Federal do Rio Grande – FURG, sob o título "Transgêneros: Relações Internacionais na perspectiva Queer".

O lume a que vem este conjunto de reflexões científicas realiza a ousadia do mote que o Curso de Bacharelado em Relações Internacionais da FURG assumiu para si: Australis nostrum borealis est. Algareamento esse compartilhado por aqueles que resolveram conosco concretizar a utopia de pensar o global a partir destes tão nossos Campos Neutrais. Nestes volumes registram-se estas polifônicas vozes, emitidas a partir desta porção de pampas e espalhadas por este invernal Minuano, soprado a partir da Mirim ou do bravio Atlântico, estes que se nos avizinham e que, paradoxalmente, nos dizem a condição do outro ao que nos tornam uma

só gente. Com estes Estudos em Relações Internacionais, somamo-nos a outros pagos, também centros de novas histórias, de novos fazeres de universidades e universalidades.

Campos Neutrais, inverno de 2018.

Os organizadores.

O impacto do desenvolvimento histórico das Relações Internacionais na mudança da agenda institucional da cooperação internacional no pós Segunda Guerra

Luiza Witzel Farias[1]
Walter Buske[2]
Ademar Pozzatti Junior[3]

Este trabalho se propõe à análise do desenvolvimento histórico das Relações Internacionais a partir do segundo pós-guerra, a fim de compreender como esse desenvolvimento impacta o entendimento e a prática institucional da cooperação internacional. Hall (1997) trabalha com a questão da existência de

1 Acadêmica do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde é membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI). E-mail: luwfarias@gmail.com.
2 Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde é membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI). E-mail: walterbuske@gmail.com.
3 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito InternacionalPossui mestrado e doutorado em direito das relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de pesquisa junto ao Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po/França). E-mail: ademar.pozzatti@ufsm.br.

três elementos que influenciam as políticas públicas, bem como sua performance, ressaltando os bons resultados que tem surgido quando do encontro dessas abordagens em construções do campo da economia política: os interesses, as instituições e as ideias. Nesse sentido, ainda que os limites desta investigação específica coloquem atenção no papel das instituições, ao tratar cooperação internacional como política pública internacional, compreende-se que, para além das instituições, as ideias e os interesses dos atores são importantes elementos para uma abordagem mais completa. Assim, trata-se de questionar quais instituições têm se dedicado às empreitadas cooperacionais, bem como investigar o *modus operandi* destas instituições nessas empreitadas ao longo do tempo, além da influência dos atores envolvidos na construção desses.

Mais do que descrever a história de instituições que tratam da cooperação, e da evolução das maneiras de cooperar, para compreender suas transformações é necessário analisar o contexto político que as motiva. Mais do que observar os regimes jurídicos das instituições, há que se notar o papel das circunstâncias políticas na agenda da cooperação internacional. Trata-se aqui, portanto, de uma investigação política – e não jurídica – acerca do papel das instituições domésticas, regionais e universais na construção de uma agenda cooperacional, bem como na tradução concreta dos resultados dos debates da agenda, além da influência delas sobre a ação de outras instituições e Estados – isolada ou bilateralmente. Partindo do entendimento de Keohane e Nye (1974) de que as instituições internacionais desempenham tanto a função de arenas, onde a agenda se forma, os temas são debatidos e esquemas construídos, quanto membros de coalizões transgovernamentais, e por isso pólos no esquema cooperacional, além de possíveis pontos de intervenção nos sistemas transnacionais, atuando tanto como influenciadoras quanto como vigilantes.

Para tanto, partir-se-á das ideias de John W. Kingdon, trazendo suas categorias de análise de políticas públicas de um contexto doméstico para o internacional, pois a cooperação internacional é aqui compreendida como política pública internacional destinada a resolver os problemas do sistema. Para Kingdon,

uma agenda governamental é "uma lista de temas que são alvo de atenção por parte das autoridades em um dado momento" (KINGDON, 2006, p. 225). E a agenda institucional da cooperação internacional pode também ser entendida dessa forma, pois se baseia nas necessidades dos atores de um determinado sistema em um dado período.

Acerca do estabelecimento da agenda, Kingdon (2006) encontra três explicações para a alta ou baixa relevância de um tema: problemas, política e atores visíveis. Para ele os desdobramentos na esfera política constituem um importante filtro para o reconhecimento dos problemas a serem tratados pela agenda, bem como os participantes que atuam na formação dela podem ser segregados em visíveis ou invisíveis, segundo a atenção que recebem da imprensa e do público, nesse sentido ele afirma que temas levantados pelos atores visíveis tem maior relevância no processo de formação da agenda. Ao passo que, no âmbito internacional há que se notar se – e como – os interesses e as ideias das potências de cada período histórico – os atores visíveis da esfera com a qual lidamos – interferem na constituição da agenda institucional da cooperação internacional.

Um novo projeto de política pública seria segundo Kingdon (2006) como um pacote constituído da interação entre três dinâmicas distintas: o problema, a solução, e a política. Segundo o autor, os atores reconhecem os problemas, geram propostas para solucioná-lo por meio de uma política pública, e se envolvem em processos políticos. Para Kingdon (2006) há momentos específicos que ele denomina de janelas de oportunidade em que essas dinâmicas podem combinar-se efetivamente e adentrar nos processos decisórios recebendo maior atenção – esse é o momento em que um problema ganha maior relevância, ou os desdobramentos na esfera política são favoráveis ao oferecimento de novas propostas, por exemplo. Assim, empregar essas categorias aos processos de decisão que culminam nas vertentes e esquemas de cooperação internacional promovidos no âmbito das instituições internacionais, significa atentar para as janelas de oportunidade que surgem no sistema internacional, e como elas são aproveitadas ou não pelos atores, resultando – ou não – na ação institucional.

Quanto à delimitação disciplinar desta pesquisa, Ricardo Seitenfus (2016) afirma que o estudo do conjunto de coletividades que conhecemos como organizações internacionais somente pode ser realizado através da conjugação de diferentes enfoques constituindo uma iniciativa multidisciplinar, na qual considerações históricas, normativas, políticas e econômicas se fazem indispensáveis. Esta premissa será o norte desta investigação.

Dessa forma, faz-se relevante a análise crítica das relações de poder – econômico, político, e militar – exercidas pelos atores no sistema internacional, a fim de compreender quais regimes cooperacionais foram – e são – construídos coletivamente, e quais deles são mera exportação de experiência local. Trata-se de questionar de que forma as instituições operam em uma lógica de ajuda, tratando os atores como doadores e recebedores de cooperação, ou implementam uma agenda decolonial, horizontal de cooperação, que entenda os atores como parceiros na solução de problemas comuns. Afinal, há que se perceber e problematizar durante o decorrer do trabalho, não apenas como é construída a agenda da cooperação internacional ao longo das décadas posteriores ao fim da Segunda Guerra, mas também a partir dos interesses de quem ela é construída.

1. O pós Segunda Guerra e as formas de cooperar em meio à Guerra Fria

Com o fim da Segunda Guerra, evento que suscitou várias críticas aos ideais liberais e pacifistas, tem-se a renovação destes – principalmente através da criação da Organização das Nações Unidas (ONU) – dada a necessidade de construir mecanismos capazes de assegurar que eventos semelhantes não tornassem a ocorrer (MACIEL, 2009). Para Pozzatti Júnior (2015), a cooperação é o fundamento maior do multilateralismo da ONU, de modo que "a Carta das Nações Unidas, que reordena o direito e as relações internacionais após a segunda guerra mundial, expressamente ocupou-se da cooperação como algo imprescindível para a realização da paz" (POZZATTI JÚNIOR, 2015, p. 175). Assim, há um problema no sistema, leia-se o conflito, e a solução posta para ele pela ONU é a cooperação, porém, tendo em vista os diferentes

tipos de cooperação, bem como as diferentes agendas que eles abordam, há que se perceber os processos políticos, bem como a influência de quais atores visíveis, fazem com que determinada tipologia de cooperação internacional se destaque em cada período histórico, tendo em vista a presença de um dever de cooperação positivado no âmbito dos documentos da ONU.

As condições do sistema internacional no pós Segunda Guerra – a crescente disputa entre a potência estadunidense e a soviética e a disseminação da tensão para o restante do globo – foram favoráveis à exaltação da cooperação internacional (MACIEL, 2009), devido à necessidade de se construir alianças, somada aos entraves que se davam na deliberação de temas considerados de alta política, como os militares. Segundo Seitenfus (2016), de 1948 a 1989 a atuação do Conselho de Segurança mostrava-se limitada por um contexto de numerosos usos do poder de veto e pouquíssimas resoluções concluídas – o que abriu uma janela de oportunidade no âmbito da ONU para que fosse posta uma agenda em que se desse a discussão acerca de temas que não eram decisivos em relação aos interesses da polarização, mas estratégicos, como a construção de mecanismos destinados ao desenvolvimento econômico e social dos países do Sul, que pode ser percebida através de resoluções, conferências, e comissões, ligadas à ONU e que se ocupavam deste tema – como as Comissões Econômicas Regionais, que segundo Seitenfus (2016, p. 155) "desempenham um importante papel na avaliação das políticas públicas de incentivo ao desenvolvimento".

Mas, ainda que seja um período onde o desenvolvimento econômico e social das regiões que viriam a ser comumente chamadas de Terceiro Mundo surge como um tema relevante dentro da agenda institucional da época – notadamente no âmbito do Conselho Econômico e Social da ONU – na prática, segundo Maciel (2009), até o fim da década de 40 a cooperação era predominantemente de cunho financeiro, cujo objetivo principal era reconstruir a Europa devastada pela guerra. Ao passo que Tomazini (2017) coloca os Estados Unidos como incentivador desse modo de cooperar, o que era justificado por dois tipos de interesses: o comercial/econômico, pois reconstruir o continente europeu significava recuperar fortes parceiros comerciais, e o político/estratégico, com

o fim de conter a expansão de um sistema ideológico diferente daquele proposto pelo lado ocidental da polarização – demonstrando a influência de um ator visível no âmbito da ONU, sobre a relevância dada a um tema na agenda. Nesse sentido, a fim de gerir os recursos destinados a esse tipo de cooperação, é criada, em 1948 uma organização específica, a Organização Européia de Cooperação Econômica (OECE), que em 1961 se transforma na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), ampliando seu foco de atuação para outros continentes (TOMAZINI, 2017).

Na década seguinte inicia-se um lento processo de movimentação de países do Sul, que se traduz, por exemplo, através das pressões para o reconhecimento do termo "cooperação técnica" pela ONU, ao invés de "assistência técnica" – o que de fato foi feito pela organização através da Resolução nº. 1.383 da Assembleia Geral, de 1959. De modo que, a década de 1950 se mostra um momento histórico onde os países do Sul realizam novas construções no campo das ideias, e começam, segundo Maciel (2009) a pensar uma cooperação que "ultrapassasse o sentido de uma ajuda vinculada a interesses político-estratégicos e passasse a ser uma fonte de trocas e interesses mútuos, enriquecendo e capacitando todos os entes envolvidos" (MACIEL, 2009, p. 221). No entanto, segundo Ferraresi (2013) nesse período ainda persistia o diagnóstico acerca dos países em desenvolvimento, de que a sua condição se dava devido à carência de capital e de conhecimentos técnicos, fatores que seriam a chave para a sua industrialização. Nesse sentido, a cooperação para desenvolver esses países consistia em empréstimos e transferência de conhecimentos – que se traduz na transferência de tecnologias que segundo o autor, já eram obsoletas para os países desenvolvidos – demonstrando a relevância das construções ideológicas dos países considerados desenvolvidos sobre aqueles em vias de desenvolvimento.

Assim, até o final da década de 60, os países em vias de desenvolvimento se viam em um contexto de alta disposição de empréstimos proporcionados por organismos de crédito – como o Grupo Banco Mundial – o que gerou a forte dependência desses países em razão do endividamento externo (MACIEL, 2009). Nesse sentido, a crise do petróleo de 1979, decorrente da Revolução

Iraniana, somada à desaceleração econômica dos países industrializados e a ascensão de governos conservadores nestes Estados, acabaram por demandar cortes nos recursos destinados à desacreditada cooperação internacional para o desenvolvimento (FERRARESI, 2013). A recessão internacional causada por esses fatores levou, nos anos 1980, os organismos ligados à ONU responsáveis por disponibilizar recursos, a direcioná-los para países onde os índices de pobreza eram mais intensos, suspendendo-os para diversos dos demais países do Sul, suscitando a crise do endividamento na América Latina e impulsionando o desenvolvimento da cooperação Sul-Sul como alternativa para dar continuidade ao processo de desenvolvimento desses países (MACIEL, 2009). Nesse contexto, há a abertura de uma janela de oportunidade que culmina na criação de um novo tipo de cooperação. É criada a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) impulsionada pelo nascimento do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em 1974, com o objetivo de promover a cooperação técnica entre os países do Sul.

A análise da cooperação internacional enquanto política pública internacional torna necessário que se observe a ação empreendida – ou não – pelas organizações internacionais visando resolver os problemas comuns que afetam seus Estados-membros. Nesse sentido, as maneiras como se dão essas ações – ou a inércia – são capazes de demonstrar quais interesses determinam o *modus operandi* da organização em questão. Nessa perspectiva, segundo Seitenfus (2016) na década de 80 a América Latina se encontrava imersa em desafios políticos e econômicos, não apenas decorrentes da recessão internacional e do endividamento externo, mas também dos processos de redemocratização pelos quais passavam diversos dos países da região. Nesse contexto passa a ser questionada a ação da Organização dos Estados Americanos (OEA), que também operava segundo a lógica político-estratégica da Guerra Fria, notadamente sendo influenciada pelo sócio mais poderoso – os Estados Unidos –, complacente com as ditaduras militares da região, a organização empreendeu ações como a intervenção na Guatemala em 1954 e da República Dominicana em 1965, além da expulsão de Cuba em 1962. Nesse contexto, as tentativas de resolver as questões que abalavam o continente ameri-

cano na década de 80 se deram longe do seio da OEA, ainda que segundo Pozzatti Júnior (2015), esta positive o dever de cooperação internacional no continente americano, já nessa época:

> Dentre os propósitos da OEA, constam na Carta o desenvolvimento de uma ordem de paz e de justiça, para promover sua solidariedade, intensificar a colaboração entre os Estados. Para tanto,consta no art. 20, *f* que os Estados se empenharão em "promover, por meio da *ação cooperativa*, seu desenvolvimento econômico, social e cultural". Nesse sentido, a Carta impõe um compromisso com a ampla cooperação, independente do sistema político adotado pelos Estados americanos (art. 3º, *e*). Ademais, a cooperação econômica é considerada "essencial para o bem-estar e para a prosperidade comuns" (art. 3º, *k*) e a eliminação da pobreza crítica constitui responsabilidade comum e compartilhada dos Estados americanos (art.3º, *f*) (POZZATTI JÚNIOR, 2015, p. 184).

Grande parte das organizações internacionais surgidas do pós Segunda Guerra foram constituídas sob a égide da segurança e da paz internacional, de modo que a tensão advinda de possíveis conflitos no período da Guerra Fria, fez dela o norte para o qual olhavam as autoridades internacionais antes de empregar ações políticas nesse período: "estratégias de segurança, programas internacionais de cooperação técnica e econômica e até mesmo disputas políticas dentro dos países geralmente eram consideradas a partir do entendimento da Guerra Fria como um referencial importante, às vezes central" (SATO, 2000, p. 140). Dessa maneira, o seu fim segundo Sato (2000) teve papel essencial nas mudanças sofridas pela agenda internacional. Pois nesse período – anos 1990 – alterava-se a relevância de temas que apesar de não serem novos no contexto do debate internacional, durante o conflito eram encobertos ou distorcidos pela centralidade que os interesses político-estratégicos, decorrentes da disputa leste-oeste, possuíam no âmbito internacional. Nesse sentido, o autor destaca três temas que deixam de ser meios para os fins da polarização, e passam a ser fins em si mesmos: a promoção dos direitos humanos, o meio ambiente, e a globalização. O fim da Guerra Fria enquanto um desdobramento na esfera política é capaz de alterar, então, a percepção dos temas na agenda cooperacional.

O pós Guerra Fria se traduz em um ambiente onde as instituições internacionais fortalecem discursos como o da boa governança, preocupando-se com a eficácia da cooperação empreendida e da sua gestão, além da questão dos aspectos sociais do desenvolvimento, bem como de temáticas como os direitos humanos e o meio ambiente (TOMAZINI, 2017). Reunidas essas questões, segundo Maciel (2009) no início do novo milênio, a ONU propõe conferências a fim de discutir o desenvolvimento humano e novas formas de promovê-lo de maneira mais satisfatória, produzindo um cenário em que a cooperação internacional passa a ser influenciada pelas construções intelectuais apresentadas pela Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento (Conferência de Monterrey, de 2002), o Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda de Paris (Declaração de Paris de 2005), a Declaração do Milênio (2000) e os objetivos de desenvolvimento nela contidos.

Para Joseph Nye (2009, p. 335), a globalização traz à agenda internacional temas que "nem mesmo o país mais poderoso pode resolver sozinho – veja a estabilidade financeira internacional, a mudança climática global, a disseminação de doenças infecciosas e as redes transnacionais, das drogas, do crime, e de terroristas". Enquanto Slaughter e Burke-White (2007), vislumbram a possibilidade de contenção interna inicial, mas ainda condicionam a contenção sobre a disseminação fronteiriça como sendo objeto de cooperação. Pois para os autores esses problemas surgem dentro dos Estados, e não necessariamente derivam da sua atuação enquanto ator externo, por isso, se este for forte o suficiente para resolvê-los interna e unilateralmente, o direito internacional ainda ficará responsável por fazer com que os Estados cooperem a fim de assegurar que esses problemas não se espalhem-se através das fronteiras. E quando a capacidade de controle interno não for suficiente, o direito internacional – e portanto a cooperação internacional, enquanto seu instrumento primordial – deverá capacitar não só os governos, mas outros atores domésticos".

Nesse sentido, Robert Keohane (2001) assinala que nem todos os padrões de globalização são benéficos, sendo fácil imaginar cenários de pesadelo em que o mundo globalizado é controlado por elites autônomas que trabalham para reduzir os salários e su-

primir a autonomia política local, para tanto é preciso que haja engajamento em análises normativas e arranjos de governança para promover cooperação, ajudar a resolver conflitos e tornar o mundo parcialmente globalizado benigno. Portanto, neste contexto em que a globalização atua demandando esforços tanto no nível intergovernamental quanto entre atores domésticos, faz-se relevante o estudo dos resultados desse fenômeno sobre os modelos de cooperação internacional, bem como sobre a relevância de determinadas instituições de origem doméstica e seu papel na governança global da cooperação internacional, como será feito na seção seguinte.

2. O processo de globalização e a emergência de novos atores na agenda institucional da cooperação internacional no pós Guerra Fria

Sánchez (2002) afirma que há pelo menos dois modelos de cooperação internacional que se desenvolveram desde o fim da Segunda Guerra Mundial. O primeiro ele denomina de tradicional e seu surgimento se dá nos anos imediatamente posteriores ao fim da Guerra, esse modelo é marcado por interesses decorrentes da segurança nacional e da lógica da Guerra Fria, e consiste no estabelecimento de uma relação vertical e de dominação entre doadores e receptores. Seu enfoque é de caráter exógeno, pois as soluções para os problemas partem de um ator não envolvido; unilateral, visto que não há uma construção coletiva; e parcial, pois a ideia que permeia as ações é a de que os problemas que visam ser resolvidos por meio da cooperação apenas afetam os receptores. Por outro lado, o segundo modelo, denominado moderno, surge nos últimos anos do século XX, notadamente impulsionado pelo fim da Guerra Fria, e se traduz na emergência de novos atores que reivindicam mudanças na forma de conceber a cooperação internacional. Nesse caso a relação de dominação presente no primeiro modelo é substituída pela de colaboração, em que os atores envolvidos – agora colaboradores – buscam resolver problemas sobre os quais ambos se sentem responsáveis e através de um plano de ação conjunto. O poder no modelo moderno flui de maneira horizontal, enquanto seu enfoque é endógeno,

partindo de um contexto comum para ambas as partes; multilateral, em que as decisões são conjuntas; e global, pois parte-se do princípio de que problemas locais se convertem em ameaças globais.

Sanchez (2002) afirma que os dois modelos também diferem segundo sua motivação. Enquanto o tradicional funda-se na caridade – interessada – e atua sem questionar as origens das injustiças, ou seja, em uma tentativa de resolver temporariamente problemas graves e seculares – como a desigualdade e a pobreza – sem diagnosticar ou resolver suas causas profundas. O modelo moderno se orienta por princípios como a justiça, buscando detectar e transformar o que impede sua cristalização, fundando as bases para resolvê-lo de forma menos efêmera. Segundo o autor, o desafio deste modelo é desenvolver capacidades que permitam a construção de um modelo de desenvolvimento diferente. Em termos diferentes poderia ser colocado que Sanchez descreve a cooperação Norte-Sul – tradicional – e a cooperação Sul-Sul – moderna. Nesse sentido, para uma análise mais completa, é necessário ter em vista o exposto por Pino (2009) acerca da comparação entre estes dois tipos de cooperação, que inclusive poderia ser estendido para as mais diversas maneiras de cooperar: trata-se da premissa de que elas não podem substituir umas às outras, e tampouco são absolutamente melhores umas em relação às outras, mas se tratam de tipos diferentes de cooperação.

No início dos anos 1990, segundo Seitenfus (1992), duas forças principais passam a moldar a lógica na qual se dão as relações econômicas internacionais no mundo: a globalização e a regionalização. No caso da primeira, o autor coloca questões como a homogeneização dos métodos produtivos e dos gostos dos consumidores, as fusões e incorporações de empresas, o crescimento intenso do comércio internacional, a modernização dos meios de comunicação e de transportes, a desregulamentação das atividades de produção e os progressos tecnológicos como alguns dos elementos que atuam na internacionalização dos processos econômicos. Enquanto a segunda, baseada na contiguidade geográfica e no compartilhamento de pressupostos ideológicos e valores políticos "inicia-se por um processo de aproximação pontual, geralmente de caráter comercial" (SEITENFUS, 1992, p.118), que

ele considera presente nos processos de integração iniciados na época. Considera-se, nesta empreitada acadêmica, que essas forças sejam ainda determinantes na atualidade e que se traduzam na presença de atores não estatais que se relacionam transnacionalmente, e de organizações de integração em âmbito regional.

Segundo Costa e Santos (2013) a configuração do sistema-mundo contemporâneo vivencia a presença de diferentes atores, dentre as quais destacam-se as organizações multilaterais, as agências governamentais bilaterais, as empresas, e as organizações não governamentais, que em diálogo ou contestação, fazem-se – na esfera local ou internacional – determinantes na construção de solidariedades, políticas sociais, e de cooperação. Assim, partindo das ideias das autoras e autores acima citados, as subseções seguintes do presente trabalho se dedicarão ao estudo de algumas das novas instituições globais e regionais, e dos seus modos de cooperar – segundo a lógica de um enfoque tradicional ou moderno – escolhendo para tanto as organizações não governamentais e as duas principais organizações regionais da América do Sul: Mercosul e Unasul. Pois entende-se que adentrar na análise da agenda de cooperação internacional que se desenvolve no mundo contemporâneo, significa necessariamente debater quais são os ganhos e os obstáculos dos atores institucionais que emergem nesse contexto, levando em conta seu design institucional e sua práxis.

2.1 A cooperação internacional no âmbito do Mercosul e da Unasul

Ambas as instituições regionais que são objeto de análise desta subseção, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991, e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008, constituem iniciativas de integração regional. Nesse sentido, "o conceito de integração regional, diferentemente da cooperação, segundo parte da literatura, remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p.519). Segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) a dinâmica proposta pela integração regional acarreta na diminuição da margem de ação nacional autônoma. Nesse contexto, os autores argumentam que

> [...] o que se observa na América do Sul e, em particular, na política brasileira é diferente. O fortalecimento do Estado continua a dar-se do ponto de vista de seu fortalecimento nacional e a autonomia é um elemento definidor da ação externa, sendo objeto de intensa discussão o seu grau de relativização. Em outros termos, na sociedade e nas elites não há consenso no que tange à transferência de funções para o âmbito regional, o que não é diferente do que acontece nos outros países da região (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519).

A autonomia a qual referem-se Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) trata-se de uma noção latino-americana, e simboliza a construção de uma política externa que não dependa dos constrangimentos impostos por países mais poderosos. Nesse sentido, segundo os autores, enquanto para alguns países desenvolvidos suas condições econômicas, políticas ou militares já garantem um nível alto de autonomia, para os países latino-americanos, ela é algo que precisa ser reafirmado constantemente. Ao defender que o conceito de autonomia na perspectiva do Estado brasileiro, na década de 1990 e nos anos 2000, parte do pressuposto de que alianças regionais melhoram a inserção internacional, os autores afirmam que, nessa perspectiva, a integração e a cooperação regional constituem um objetivo estratégico.

O desenvolvimento do Mercosul segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) pode ser dividido em três fases distintas: a primeira fase, de 1991 a 1994 – do Tratado de Assunção ao Protocolo de Ouro Preto – é caracterizada pela consolidação do desenho institucional; a segunda, de 1995 a 1998, é quando se dá o ponto máximo da expansão comercial intrabloco; a terceira, partir de 1999, é marcada pela crise da organização, cujas raízes estariam fundadas nas condições econômicas internas dos seus atores visíveis – a desvalorização do Real brasileiro, e a recessão argentina de 2001. Nas duas primeiras fases a autonomia acomodava-se com a integração regional, que estava em estágios iniciais. Enquanto na terceira fase, a importância da integração é relativizada, ao passo que lidar com as crises exigiria uma maior integração do ponto de vista institucional, o que, como dito anteriormente, traz implicações para a autonomia do país. Nessa perspectiva os autores levantam a questão de que, na busca de explicações para os

obstáculos na atuação do bloco, há que serem observadas, além das questões conjunturais, expressas em contenciosos comerciais e políticos, as questões estruturais, relativas às economias dos países envolvidos e a valores enraizados em seus respectivos Estados e sociedades.

Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) colocam que a defesa feita pelo Brasil acerca da autonomia no âmbito do Mercosul tem racionalmente uma ligação com a defesa da intergovernamentalidade como princípio institucional do bloco, em detrimento do adensamento da sua institucionalidade, pois, instituições com maior poder de ação, ou seja, mais independentes da intermediação governamental dos interesses dos nacionais, acabam por conectar-se diretamente com atores domésticos, elevando seu grau de legitimidade e dificultando a possibilidade de os Estados retomarem seu poder sobre o processo de integração. Nesse sentido, eles compreendem que elevar o grau de institucionalização do Mercosul, não parece ir de encontro aos interesses da maior parte das elites, grupos sociais, econômicos e regionais, bem como de setores políticos, visto que eles parecem estar mais bem representados através da estrutura atual, de modo que os objetivos desta instituição acabam por redimensionar-se até conformarem-se basicamente com o aumento do comércio e do investimento transfronteiriço, deixando de lado por exemplo a questão da construção de uma união alfandegária.

A Unasul por sua vez, surge sem o objetivo de integração econômica ou de um mercado comum, ao invés disso, ela se propõe a superar as diferenças entre os atores sul-americanos mantendo um espaço de interlocução, de modo que "compatibiliza-se preservação da autonomia, cooperação, integração seletiva e um espaço comum em que as relações correspondem à outra geografia, atenuando (não eliminando) o peso de fatores extrarregionais" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 536). Nesse sentido, por representar uma organização cuja atuação não apresenta empecilhos à questão da autonomia, verificam-se êxitos quanto à atuação e evolução da estrutura institucional da organização, como, segundo Vigevani e Ramanzini Júnior (2014): em 2008, a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, vinculado ao objetivo de fortalecer a cooperação em temas de defesa e segurança,

e também à intenção de estabelecer um contraponto à penetração dos Estados Unidos na região andina; em 2009, a assinatura pela Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela, do Convênio Constitutivo do Banco do Sul; em 2010,a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) torna-se o órgão técnico do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da Unasul, e passa a receber diretrizes políticas dos governos dos países da Unasul; em 2011, os ministros das Comunicações da Unasul discutem o projeto de construção de um anel óptico sul-americano, com o objetivo de diminuir custos e melhorar a qualidade do tráfego de dados na região, bem como de aumentar a autonomia da região em relação ao sistema internacional.

Nesse contexto, para Vigevani e Ramanzini Júnior (2014) a cooperação entre Estados soberanos em base subcontinental parece ser o fundamento da organização. De maneira que temas como segurança e defesa, integração da infraestrutura, e financiamento da integração, que abrangem os avanços citados anteriormente, são articulados com vistas a promover o fortalecimento de autonomia nacional, tanto no tocante à inserção no sistema internacional, quanto no que se refere ao exercício efetivo da soberania sobre o território nacional. Assim, os autores trazem novamente a ideia da cooperação como um instrumento estratégico.Da mesma maneira, para Meunier e Medeiros (2013, p. 5-6), "a União de Nações Sul-Americanas evolui sobre as bases de uma estrutura institucional que, embora simples e de natureza intergovernamental, vem impulsionando a cooperação entre os países em determinadas áreas específicas". Além disso, os autores compreendem que a Unasul não se constitui como um quadro de significados unívocos, mas aponta para diferentes visões da América do Sul entre os seus membros, cujas percepções acerca da sua relação com o "outro" norte-americano e com a América Latina também não são unânimes. Ainda, a Unasul:

> [...] se apresenta para os Estados como arena de discussão de seus interesses de modo a conquistar o apoio dos vizinhos para reivindicá-los internacionalmente [...]. Sugere-se, portanto, que a Unasul se constitui como estrutura institucional de mediação entre o discurso sul-americanista comum e os

> vários discursos baseados nos interesses nacionais (MEUNIER; MEDEIROS, 2013, p. 705).

Neste contexto de cooperação internacional com fundo estratégico, Pittas e Dri (2017) trabalham acerca da questão do esquema de cooperação internacional em matéria de bancos de leite humano promovido pelo Brasil, e buscam compreender a relação entre saúde global e *soft power* – um conceito pensado por Joseph Nye no pós Guerra Fria que refere-se ao "poder de tornar suas ideias legitimamente aceitas internacionalmente para, através delas, reforçar sua posição e influenciar o cenário internacional" (PITTAS;DRI, 2017, p. 2279). Durante sua empreitada os autores citam três visões possíveis para compreender a relação entre o *soft power* e a saúde global, das quais destaca-se a terceira, para a qual o elemento central são os benefícios mútuos que podem ser extraídos dessa relação. De maneira que "devemos entender as estratégias levadas a cabo, porém sabendo diferenciá-las dos resultados. Sendo assim, uma estratégia de *soft power* (meio) pode culminar em resultados positivos na dimensão da saúde (fim) – e em outras também" (PITTAS;DRI, 2017, p. 2279-2280). E acabam por concluir que o diálogo entre o "meio" e o "fim" é possível, e que nesta questão específica tem logrado êxito tanto para a saúde global quanto para a inserção internacional do Brasil, isto porque a atuação do país se dá em conformidade com os valores que ele defende desde a sua democratização, bem como os princípios da cooperação Sul-Sul. Segundo os autores, os ganhos em matéria de saúde e de poder se dão da seguinte maneira:

> O primeiro é visto na consolidação de políticas domésticas, troca de conhecimentos (ainda que de maneira bastante assimétrica), fortalecimento de instituições, ampliação do diálogo intersetorial, entre outros. Já no segundo, atuando como fornecedor de tecnologia para criação ou adequação de estruturas no país receptor, ainda mais com um modo de atuação distinto do tradicional Norte-Sul, obtém *soft power*, com aumento do prestígio do país, credibilidade e capacidade de liderança (PITTAS; DRI, 2017, p. 2284).

Através deste exemplo pode-se compreender que por vezes, a cooperação internacional mesmo se entendida como um recur-

so estratégico – conforme posta tanto por Vigevani e Ramanzini Júnior (2014), quanto por Meunier e Medeiros (2013), na tradição tanto do Mercosul, quanto da Unasul – ainda assim pode constituir-se como um tipo de cooperação de enfoque moderno, bem como em conformidade com princípios de cooperação Sul-Sul. Isto porque no plano da Unasul, apesar das assimetrias de poder conhecidas, bem como dos objetivos pelos quais os países se inserem na organização, ainda se constitui um tipo de cooperação de enfoque endógeno, visto que parte da necessidade de resolver problemas comuns para os envolvidos, multilateral, visto que os avanços citados na instituição decorrem de debates entre todos os envolvidos, global, visto que a cooperação no seio dessa instituição tem servido para resolver conflitos e tensões que se não contidos poderiam afetar de alguma forma todo o globo. Além disso, se desenvolve no âmbito dessa organização o reconhecimento de fatores históricos e a busca da origem dos problemas que tentam ser resolvidos, conforme exposto por Meunier e Medeiros (2013) quando do estudo dos discursos proferidos por autoridades no contexto da Unasul.

2.2 A cooperação não-governamental no contexto Norte-Sul e no contexto Sul-Sul

O Conselho Econômico e Social (ECOSOC) da ONU definiu na Resolução 288 (X), de 27 de fevereiro de 1950, as organizações não governamentais como sendo qualquer organização internacional que não é criada por via de acordo internacional. Enquanto Ricardo Seitenfus reúne as instituições a serem tratadas nesta subseção sob a denominação de Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT), que são "organizações privadas, movidas por algum vínculo de solidariedade transnacional, sem fins lucrativos" (SEITENFUS, 2016, p. 381). Ainda que no presente trabalho tais organizações sejam frequentemente referidas como ONGs, as considerações de Seitenfus acerca delas fazem-se de grande relevância. Segundo o autor, esse tipo de organização:

> se propõe a melhor definir, legitimar, institucionalizar, reunir e difundir no meio internacional, as iniciativas culturais, sociais, religiosas, esportivas e humanitárias que acontecem no

> plano nacional e conceder-lhes uma dimensão internacional servindo de instrumento para o aumento da compreensão entre os povos (SEITENFUS, 2016, p. 382).

Seitenfus (2016) afirma que pelo fato de que essas organizações surgem em consequência dos limites da atuação dos Estados, estes por vezes tentam orientar sua atuação, seja por meio de financiamentos ou outras formas de apoio. "Inclusive, utilizam-nas em atividades, sobretudo humanitárias, ambientalistas e de direitos humanos, onde uma intervenção aberta de um Estado em outro é legalmente impossível e politicamente desgastante" (SEITENFUS, 2016, p. 383). Enquanto, acerca da sua relação com organizações intergovernamentais, o autor salienta a aproximação dos discursos teóricos dos dois tipos de instituições, e por esse motivo a existência de constante colaboração entre elas. No caso da ONU, dada a existência de certa quantidade de ONGs que não atuavam de forma independente, visto que eram braços dos Estados, o ECOSOC adotou, em 1968, medidas para que essas organizações percam seu estatuto de órgão consultivo no âmbito da ONU em dois casos:

> a) quando existem elementos que estabelecem de maneira definitiva que um governo exerceu secretamente pressões sobre uma organização através de meios financeiros para incitá-la a cometer atos contrários aos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas;
> b) caso uma organização abuse de forma manifesta de seu estatuto consultivo para praticar sistematicamente, contra os Estados-Membros da ONU, atos injustificados ou inspirados por motivações políticas em violação dos princípios da Carta ou em contradição com esses princípios (SEITENFUS, 2016, p. 385).

Seitenfus (2016) julga esses mecanismos como não eficazes, dado que menos de dez organizações foram desacreditadas pela ONU desde 1945, bem como é constante o crescimento do número de ONGs acreditadas: 41 em 1945, 400 em 1970, 800 em 1990, e 2.010 em 2002. Segundo o autor, esses atores ganharam maior destaque no âmbito internacional nas últimas décadas em função da sua capacidade de agir de maneira concreta e imediata.

Além de se constituir uma tendência da cooperação internacional contemporânea oriunda das organizações internacionais, a terceirização em benefício das ONGs ou em seus co-financiamentos. Ainda, o autor atenta para outra tendência contemporânea, que é que:

> A pauta das atividades internacionais é definida exclusivamente pelas ONGAT mais ativas e influentes que se situam na Europa Ocidental e na América do Norte. As ONGAT originárias dos Estados do Sul do planeta apresentam-se como receptáculos do auxílio proveniente das situadas no Norte. Trata-se de antenas ou de correias de transmissão que não dispõem de pauta própria [...] (SEITENFUS, 2016, p. 397).

Seitenfus (2016) também elenca que a facilidade de criar ONGs e a falta de transparência de sua administração, são questões que devem ser levadas em consideração quando da avaliação das suas ações. Os *modus operandi* elencados por Seitenfus (2016) acerca da prática da cooperação internacional não governamental na contemporaneidade – a relação entre organizações intergovernamentais e organizações não governamentais, a influência dos Estados sobre as agendas dessas últimas, bem como questões de gestão e financiamento dessas – constituem as problemáticas principais desta subseção.

Santos e Carrion (2011) partem da ideia inicial de que mais do que resistirem ou pactuarem com as ONGs ou com as OIGs do norte, as organizações da sociedade civil (OSCs) e as ONGs do sul condescendem às estratégias das primeiras. Isso está ligado, segundo as autoras, ao "processo de tomada de decisões nas ONGs e OIGs internacionais que, indubitavelmente, desenrola-se tendo como pano de fundo o poder hegemônico de certos estados" (SANTOS; CARRION, 2011, p. 1863). Elas afirmam ainda, que tal hegemonia não se dá apenas através de meios financeiros, materiais ou tecnológicos, mas principalmente no campo das ideias. Durante a década de 1980, teria havido uma mudança significativa no que tange à relação doadores-beneficiários, que teria evoluído para uma parceria pautada sobre objetivos comuns. Porém as autoras salientam que esta evolução tenha se dado de maneira intensa especialmente no plano da retórica. De forma que "capa-

cidade de financiamento de projetos, particularmente em regiões de algum interesse por parte das ONGs internacionais, no entanto, continua a moderar todo o processo" (SANTOS; CARRION, 2011, p. 1864). Acarretando na definição, por parte das ONGs ou as OIGs financiadoras, das regras às quais as OSC e ONGs do Sul devem se submeter, bem como os critérios de gestão aos quais devem se alinhar, se desejarem participar do esquema de cooperação. Nesse sentido, as instituições não governamentais do Sul acabariam por correr o risco de reproduzir concepções de desenvolvimento traçadas segundo estratégias político-ideológicas de OIGs do Norte, além disso, durante a construção de projetos, algumas economias orçamentárias são produzidas com o intuito de transmitir uma concepção profissional da gestão, bem como da sua eficácia, com o objetivo de contentar os financiadores, de modo a estimular projetos futuros, e gerando perdas de cunho qualitativo para o projeto.

Segundo Simões (2013) a década de 1990 é um marco cronológico nas mudanças acerca de como se concebe a cooperação internacional não governamental, marcada por redução de fundos para a cooperação internacional, seleção de áreas geográficas, eixos temáticos prioritários e canais de cooperação, além de questionamentos acerca da influência dos interesses de corporações multinacionais do Norte na cooperação. Nesse período temas como ecologia, gênero, pobreza, população, e direitos humanos, ganham destaque na agenda, tornando-se onipresentes, porém ao serem vistos e postos através da perspectiva do Norte, por vezes se confrontavam com a agenda pensada por organizações do Sul. Bem como o foco da cooperação vai sendo redesenhado em busca da maior eficiência das políticas, algo que vem a tornar-se central na atuação das ONGs na América Latina. Segundo o autor, "o auge de tais mudanças acontece nos anos 2000, quando se firma o discurso da profissionalização da gestão das organizações não governamentais, das condicionalidades para obtenção de financiamento e do alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio" (SIMÕES, 2013, p. 137). Para ele,

> Inicia-se um novo tempo: da concentração de recursos em uma quantidade menor de organizações; do distanciamento da lógica da solidariedade em detrimento da aproximação aos mecanismos e organizações de mercado; e a dificuldade em encontrar apoio para organizações de base (SIMÕES, 2013, p. 137).

Simões (2013) também destaca a notoriedade da influência da União Europeia e dos países europeus, individualmente, na formatação dessas novas diretrizes que regem a cooperação internacional. Uma forma de verificar como as transformações mencionadas se deram na prática é o caso da Holanda enquanto um doador, e especificamente da atuação da Organização Holandesa de Cooperação para o Desenvolvimento Internacional (Novib) no Brasil. Ao explicar o contexto da Holanda durante os anos 1990 ele sinaliza que os problemas e mudanças enfrentados pelo país eram semelhantes ao de outros países europeus, destacando a redução do crescimento econômico, bem como as reivindicações dos nacionais pela demonstração de resultados acerca dos programas de cooperação – e dos financiamentos a agências não governamentais que se ocupam do tema – bem como da redução dos pressupostos destinados a esses. Nesse sentido em termos de ajuda bilateral, na década de 1990 o país já cancelara programas de cooperação com alguns países da América Latina, além de reduzir outros.

A realidade holandesa nos anos 2000 já é completamente diferente, e "de forma explícita cada agência precisa esclarecer, em sua proposta de financiamento,quais são suas contribuições para alcançar os objetivos da política oficial de cooperação holandesa" (SIMÕES, 2013, p. 149). Nesse contexto, Simões (2013) exemplifica com o desligamento da Novib - uma das agências europeias mais atuantes no financiamento do desenvolvimento em âmbito brasileiro – em 2010, interrompendo inclusive convênios brasileiros que ainda eram vigentes, como um resultado dessas mudanças históricas. Uma agência cuja atuação nos anos 1980 era carregada de conteúdo político e autonomia pode ser vista ao passar do tempo, em conformidade com as mudanças no ideário do seu Estado de origem, ganhando um teor mais técnico e tornando-se mais dependente de escassos recursos estatais, e findando por desligar-se abruptamente do país em que atuava tão significativamente.

As considerações de Santos e Carrion (2011), e de Simões (2013) são válidas para compreender como se dá a cooperação não governamental no sentido do *modus operandi* Norte-Sul, bem como da lógica de uma agenda construída em função da percepção dos

atores visíveis dessa vertente – antes as instituições do Norte, e na contemporaneidade, os próprios Estados do Norte –, além do papel das circunstâncias políticas na alteração dessa agenda. Agora, resta compreender, como se dá a prática institucional não governamental de caráter Sul-Sul.

Costa e Santos (2013) trabalham a questão da cooperação não governamental Sul-Sul como um novo padrão que parte da afirmação de que as ONGs do Sul já estão, em sua maioria, preparadas para exercer o papel até agora exercido por agências de cooperação. "Esse movimento incorpora a América Latina de um modo geral, mas particularmente o Brasil,considerado pela OCDE como país de renda média, e um dos expoentes dentre as chamadas "novas potências emergentes" (COSTA;SANTOS, 2013, p. 181). Nesse sentido, quando classifica os países da América Latina como de renda média, a OCDE acaba influenciando que as prioridades da cooperação internacional acabem sendo outras regiões. Dessa maneira, as autoras buscam compreender, como esse movimento de mudança em torno das funções desempenhadas pelas ONGs do Sul é entendido por representantes delas próprias, partindo dos casos brasileiros, através de entrevistas semiestruturadas.

Acerca das entrevistas, pode-se destacar alguns pontos encontrados por Costa e Santos (2013) na fala de representantes de instituições não governamentais brasileiras: (1) O entendimento do país como uma potência emergente afastou-o da disposição de recursos internacionais, que foram essenciais para os avanços alcançados pelas instituições não governamentais; (2) Ainda persistem no país problemas sociais e econômicos profundos, de maneira que cooperar para resolver os problemas de outros, sem que os seus estejam sanados tem gerado grandes críticas da mídia e de setores da sociedade civil; (3) Há a preocupação com a questão de o país tornar-se um doador, e não colaborador, e passar a reproduzir a lógica de relações de poder vivenciadas na experiência Norte-Sul; (4) Apontam para a necessidade de socialização das experiências geradas em âmbito brasileiro, e também para o risco de reproduzir o discurso de doadores tradicionais, de que aquilo que é produzido em algum lugar do sul pode ser replicado automaticamente para outros contextos do eixo-sul;

(5) Apontam para a cooperação triangular como uma maneira de superar alguns obstáculos, pois através dela poderiam socializar sua expertise para outras organizações do eixo sul, bem como manter relações que contribuam para a sua própria sustentabilidade. Inclusive,

> Foram relatadas ainda experiências concretas de projetos/ programas de cooperação nos quais ONGs brasileiras se valem de sua experiência para capacitar, fortalecer processos e transferir *expertise* para outras ONGs do eixo Sul. As ações citadas são/ foram financiadas por organizações não governamentais do eixo Norte e são classificadas pelos representantes das ONGs como perspectivas de "Cooperação Triangular" que beneficiam o eixo Sul (COSTA; SANTOS, 2013, p. 190).

Nesse sentido, o expresso por representantes de instituições não governamentais brasileiras nas entrevistas semiestruturadas feitas por Costa e Santos (2013), leva o presente trabalho a trazer novamente a afirmação de Pino (2009) de que a cooperação Norte-Sul e a Sul-Sul não podem efetivamente substituir uma a outra, visto que isso se torna prático quando observado o caso do Brasil e de outros países latino-americanos que alcançaram avanços sociais e econômicos devido aos financiamentos de agências do Norte. Assim, ainda que evidenciar criticamente o *modus operandi* da cooperação não governamental Norte-Sul seja de extrema valia, tendo em vista os obstáculos a resultados mais satisfatórios e em outras áreas, postos pelas regras de financiamento e pela lógica da eficácia e técnica, é necessário considerar que as instituições ainda vêem a continuidade desses financiamentos como a possibilidade de não retroceder os avanços, bem como de construir a cooperação não governamental Sul-Sul, ainda incipiente.

Conclusões

A construção feita até aqui buscou desenhar uma linha do tempo da atividade institucional que se ocupa da cooperação internacional, através de categorias de análise propostas por Kingdon (2006) para políticas públicas, que apesar de não terem sido

construídas no âmbito das Relações Internacionais, mostraram-se efetivas quando postas a fim de compreender a formulação e o impacto da agenda da cooperação internacional em âmbito institucional, isto porque, como revelado no presente estudo, a lógica da cooperação internacional, majoritariamente, não escapa da relação de dependência, de doadores e beneficiários, desenvolvidos e em desenvolvimento, centro e periferia, que permeia o sistema internacional. De forma que os desdobramentos na esfera na política, bem como a ação dos atores visíveis, influenciam demasiadamente a percepção dos problemas do sistema, de maneira que as construções ideológicas do Norte são na maioria das vezes exportadas para o Sul como uma receita que apenas precisa ser reproduzida.

Apesar disso, demonstra-se que há, em especial no âmbito da ONU, algum grau de institucionalidade que compete para distribuir o poder sobre a agenda de uma forma mais igualitária, trazendo no início do milênio temas globais, ainda que a construção em torno da soberania dos Estados e do seu protagonismo permaneçam fortes. Ainda, a questão da institucionalidade e da intergovernamentalidade é presente também no âmbito regional da América do Sul, isto porque, há como pano de fundo um desenvolvimento histórico que coloca esses atores numa constante busca de autonomia e de superação do colonialismo e da sua reprodução nas relações Sul-Sul. Fazendo com que se desenvolva neste contexto, uma tradição de intensos debates, o que é claramente um fato que altera a percepção da influência dos atores visíveis na construção de uma agenda. Assim, o que se dá institucionalmente na América do Sul e pode ser percebido através dos obstáculos colocados para a atuação do Mercosul– isto pela institucionalidade e emancipação que parecem ser reivindicações para concluir os objetivos pelos quais foi criado– e também pela atuação da Unasul – cujo desenvolvimento institucional e protagonismo enquanto arena de debate dos temas de uma agenda regional, se dá em função da clareza do seu caráter intergovernamental – é um contexto onde a cooperação possui um caráter estratégico muito forte.

O que buscou-se nesse sentido foi compreender se esse caráter estratégico constitui um empecilho ou não aos ideais da coo-

peração Sul-Sul enquanto um modelo moderno de cooperação, que supere a relação tradicional de dominação e alcance níveis colaborativos, constituindo um enfoque endógeno, multilateral e global, detectando as origens de problemas comuns aos atores para então resolvê-los de forma menos efêmera, além disso, confrontando as categorias de análise possíveis para a cooperação tradicional, e superando a lógica de atores visíveis que determinam os rumos da agenda. Nesse sentido, o trabalho serviu-se da construção de Pittas e Dri (2017), e explorou a questão de benefícios mútuos que se sobressaem aos objetivos. Concluindo que há uma majoritária possibilidade, de que se atuando de acordo com princípios de cooperação Sul-Sul, os atores do Sul quando na busca da sua autonomia, e de influência internacional (*soft power*), consigam ainda promover um desenvolvimento diferente do entendido tradicionalmente, favorecendo de maneira humana os resultados buscados pela cooperação, como se dá no caso da saúde global, especificamente no exemplo do esquema cooperacional de bancos de leite humano promovido pelo Brasil.

O que pode ser proposto nesse sentido é uma construção que enfatize os significados das ações de influenciar e de determinar. No caso de atores do Sul que se identificam histórica, cultural, econômica e politicamente, ainda que existam atores visíveis e assimetrias de poder, há a questão da influência em meio ao debate, enquanto no caso da relação Norte-Sul há uma proeminência consolidada dos países do Norte que permite que suas ideias e interesses determinem o diagnóstico dos problemas a serem resolvidos pela cooperação. E isso se apresenta também no caso da cooperação em nível de instituições não governamentais. Isto porque, como dito anteriormente, a construção em torno da soberania dos Estados, ainda é demasiadamente forte, e estes acabam por determinar o *modus operandi* das agências de cooperação, principalmente no caso das do Norte, que são financiadoras de ONGs do Sul, e por isso a agenda nesses casos termina por ser uma extensão dos diagnósticos de países desenvolvidos sobre o contexto do Sul.

Ainda, há a questão dos avanços alcançados por países em desenvolvimento através do modelo tradicional, via instituições formadas por Estados ou não. O que traz a impossibilidade de

afirmar a qualidade de um modelo de cooperação sobre o outro – como argumenta Pino (2009) – visto que como demonstrado por Costa e Santos (2013) há uma reivindicação por parte dos representantes de organizações não governamentais, no caso do Brasil, para que esse modelo não seja extinto na América do Sul, dados os avanços provindos dele, bem como a preocupação com seu retrocesso. Nesse sentido há que se observar que o dever de cooperação, conforme colocado por Pozzatti Júnior (2015), se fundamenta como uma condição para a efetivação de direitos humanos, pressupondo que não considerar os fins humanos perseguidos pela cooperação internacional, significa fugir do seu ideal supremo.

Dessa forma, é importante que às considerações postas por esta investigação específica sejam agregados o estudo da conjuntura interna dos Estados, bem como análises de classe, tendo em vista a influência das elites no caso regional, e o apego à construção westphaliana do Estado, que tem superado tanto a visão de humanidade, cujos problemas são todos eminentemente globais, quanto a percepção da complexidade do sistema dada a proliferação de novos atores e da sua capacidade, alguns de produzir interdependência, outros de mitigar seus danos. Além das questões de institucionalidade, onde há um projeto de poder, que só pode ser legitimado pela sociedade civil e pela persecução dos seus objetivos.

Referências

COSTA, T.; SANTOS, S. S. Entre a cooperação norte-sul e a cooperação sul-sul: percepções sobre o "papel" das ongs brasileiras na cooperação internacional. In: KRAYCHETE, E. S. VITALE, D. (Orgs.). **Cooperação internacional para o desenvolvimento:** desafios no século XXI.1ºed. EDUFBA, Salvador, 2013. p. 167 – 196

FERRARESI, D. G. **A Cooperação Técnica e Financeira na América do Sul:** instrumentalidade à política externa brasileira e à integração regional (1995-2010). 2013. 87p. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina.

HALL, P. A. The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of industrialized nations. In: LICHBACK, M. ZUCKERMAN,

A. (Orgs.). **Comparative politics:** rationality, culture and structure. New York: Cambridge University Press, 1997.

KEOHANE, R. O. Governance in a Partially Globalized World. **American Political Science Association**, vol. 95, n.1, mar. 2001.p. 1 -13

KEOHANE, R. O. NYE JR, J. S. Transgovernamental Relations and International Relations. **World Politics**. vol. 27 Issue 01 oct .1974, p. 39 – 62

KINGDON, J. W. Juntando as coisas.In: SARAVIA, E. FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas – Coletânea**. v. 1. Brasília: ENAP, 2006. p.225-246

MACIEL, T. M. As teorias de relações internacionais pensando a cooperação. **Revista Ponto-e-vírgula**, São Paulo, n. 5, p.215-229, São Paulo, jan/jun. 2009.

MEUNIER, I.; MEDEIROS, M. A. Construindo a América do Sul: identidades e interesses na formação discursiva da Unasul. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 56, n. 3,p. 673-705, jul/set. 2013.

NYE JR, J. S. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. Tradução Henrique Amat Rêgo Monteiro. Prefácio Henrique Altemani de Oliveira. São Paulo: Editora Gente. 2009.

PINO, B. A. Cooperación Sur-Sur: innovación y transformación en la cooperación internacional. In: GAMO, A. (Coord.). **Nombres Propios**. Fundación Carolina, Madrid, 2009. p. 191-197.

PITTAS, T. M.; DRI, C. F. O diálogo entre saúde e política externa na cooperação brasileira em bancos de leite humano.**Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro. v. 22, n. 7, p. 2277-2286, jul. 2017.

POZZATTI JÚNIOR, A. **Cooperação Internacional como Acesso à Justiça nas Relações Internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita.** 2015. 529p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2015.

SÁNCHEZ, E. R. **Cooperación y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema**. 1º ed, Burgos: Amycos. 2002.

SANTOS, C. G.; CARRION, R. S. M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 6, p. 1847-1868, nov/dez. 2011.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 43, n. 1, p. 138-169, jan/jun. 2000.

SEITENFUS, R. Considerações sobre o Mercosul. **Revista Estudos Avançados** , São Paulo, v.6, n. 16, p. 117-132, set/dez. 1992.

SEITENFUS, R. **Manual das Organizações Internacionais**. 6. Ed. atual. e amp. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

SIMÕES, P. A nova agenda da cooperação internacional não governamental para o desenvolvimento: reflexões sobre as mudanças da cooperação holandesa no Brasil**.**In: KRAYCHETE, E. S. VITALE, D. (Orgs.). **Cooperação internacional para o desenvolvimento:** desafios no século XXI. 1ºed. Salvador: EDUFBA, 2013. p. 137-166

SLAUGHTER, A. M.; BURKE-WHITE, W. The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law). In: NOLLKAEMPER, A.; NIJMAN, J. (Eds.). **New Perspectives on the Divide between International and National Law.** Oxford University Press. 2007. P. 110-133.

TOMAZINI, R. C. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão. **Revista Carta Internacional**, v. 12, n.1, p. 28-48, jan/abr. 2017.

VIGEVANI, T.; RAMANZINI JUNIOR, H.Autonomia, integração regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul.**Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 517-552, abr/jun. 2014.

Potencialidades e limites das tipologias da cooperação internacional: reflexão sobre o papel dos interesses dos atores

Henrique Jorgielewicz Rogovschi[1]
Ademar Pozzatti Junior[2]

Levando em consideração as mudanças pelas quais tem passado a estrutura do direito e da governança na contemporaneidade, este paper faz parte de uma pesquisa maior que analisa o papel do direito internacional em estabelecer esquemas de cooperação entre Estados para a construção de políticas públicas locais que sejam capazes de efetivar direitos humanos na América do Sul. Partindo do pressuposto de que o modelo tradicional – Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – em um vetor norte-sul, reproduz a manutenção das desigualdades vigentes no sistema internacional (Sánchez, 2002) – na medida que enfrenta muitas contradições na tarefa de promover os direitos sociais e econômicos – a presente pesquisa propõe uma

1 Acadêmico do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde é membro do Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito Internacional (NPPDI). E-mail: henriquejrogovschi@gmail.com.

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito InternacionalPossui mestrado e doutorado em direito das relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de pesquisa junto ao Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po/França). E-mail: ademar.pozzatti@ufsm.br.

revisão bibliográfica acerca das novas tipologias da cooperação internacional que possam auxiliar na tarefa de efetivar direitos humanos.

Nas novas perspectivas, a cooperação internacional é vista como um mecanismo de integração dos países em setores temáticos – educação, meio-ambiente, saúde – a partir de um modelo baseado na horizontalidade das relações entre os sujeitos internacionais. A expressão integração tem o sentido de "integração setorial", e é aqui utilizada no sentido de intensificação do diálogo internacional em um setor específico, e não se refere à integração econômica regional, de caráter institucional, que "remete a um processo de transferência de lealdades das elites do Estado nacional para o âmbito regional" (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014, p. 519).

Desta maneira, a presente pesquisa investiga os objetivos das novas tipologias da cooperação internacional, a fim de identificar quais são os atores que se ocupam da implementação de cada modelo, bem como os interesses desses atores nestas empreitadas. O objetivo desta investigação é responder as seguintes perguntas: Quais são os atores que mobilizam os esquemas de cooperação internacional nas suas diversas tipologias? E quais os interesses desses atores ao implementar essa agenda? Quer-se, então, mapear as potencialidades e limites de cada uma das tipologias da cooperação internacional, refletindo especificamente sobre os interesses dos atores por trás de cada modelo.

O estudo ampara-se na abordagem dos "três is" ao incorporar categorias analíticas que reflitam sobre o papel das "i"deias, "i"nteresses e "i"nstituições no processo de formação da agenda política da qual a cooperação internacional faz parte. Deste modo, a preocupação com ideias, interesses e instituições que permeiam a dinâmica da cooperação pode emprestar relevantes *insights* para entender as dificuldades do direito internacional em perfurar a membrana da governança estatal e se materializar em políticas públicas concretas. Neste sentido, Palier e Surel (2005) consideram que utilizar os "três is" permite atentar à pluralidade de dimensões possíveis e, do mesmo modo, à diversidade de causas possíveis no estudo da ação pública. A ação pública objeto de análise deste trabalho são os esquemas de cooperação interna-

cional, os quais serão tratados aqui em perspectiva, já que neste momento da investigação não nos deteremos em um estudo de caso específico, o que será feito mais adiante, nas próximas etapas dessa empreitada de pesquisa.

Assim, a análise dos interesses subentendidos nas dinâmicas alternativas à cooperação tradicional ocupa um espaço de destaque, visto que a dinâmica rompe com a lógica assistencialista de doadores-receptores da cooperação norte-sul (TOMAZINI, 2017). Neste sentido, a presente pesquisa busca identificar os interesses que motivam os atores na consolidação do processo de cooperação nas suas mais diversas tipologias, tanto tradicionais (verticais), quanto modernas (horizontais). Portanto, serão investigadas os limites e as possibilidades da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (1), da Cooperação Sul-Sul (2), da Cooperação Regional (3) e a Cooperação para efetivação dos Direitos Humanos (4), a fim de identificar quais os interesses dos atores visíveis em cada uma dessas tipologias.

1. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: o tradicional vetor norte-sul

A revisão bibliográfica proposta nesta pesquisa têm forte influência na abordagem dos "três is", segundo o qual a análise dos interesses dos atores - juntamente com o estudo da análise do papel das ideias e das instituições - são vistas como categorias de análise preeminentes no estudo da agenda política (ARAGÃO, 2011). Igualmente, os interesses dos atores visíveis estendem-se às dinâmicas cooperacionais firmadas pelos Estados em uma diversidade de temáticas, conferindo uma complexidade estrutural que, por vezes, oculta a verdadeira atuação dos atores invisíveis nas relações internacionais (KINGDON, 2007). Neste sentido, esta seção do trabalho visa analisar a dinâmica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) a fim de identificar os atores e os interesses que permeiam a agenda desta tipologia bem como mapear a lógica desta vertente cooperacional.

O término da segunda guerra mundial configura-se como um *turning point* no arranjo da política internacional, visto que o contexto da época apresentava uma instabilidade político-econô-

mica acentuada em virtude do caráter conflituoso do século XX. Deste modo, a criação do sistema onusiano emerge como uma tentativa de aprofundar as inter-relações dos países como forma de conduzir a política internacional à uma maior harmonia. É nesse momento que o direito internacional encampa os preceitos das instituições de Bretton-Woods (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e o projeto da OMC) pautado em uma métrica estritamente economicista de desenvolvimento e progresso, orientado sobretudo pelos interesses dos países do Norte. Assim, o contexto sócio-econômico do final da segunda guerra mundial dissemina o ideal de que o desenvolvimento deve ser apenas alcançado a partir da via econômica - através de forte presença institucional - e, portanto, o fomento das ações da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ocorriam, majoritariamente, através da transferências de recursos financeiros dos países do norte para os países do sul (TOMAZINI, 2017). Nesse contexto também ocorria transferência de tecnologias obsoletas dos países do norte para os países do sul, para disfarçar o potencial colonialista da "ajuda" exclusivamente financeira que se dava em troca de ajustes estruturais nos países do sul (FERRARESI, 2013).

Deste modo, a disseminação desta agenda interessada aos países do norte vai ao encontro do movimento de descolonização que se estendeu por todo o século XX. Ora, como muitos países até então explorados pelos vínculos coloniais passam a ser independentes politicamente, se fez necessário um "remédio" para dar conta da grande desigualdade socioeconômica entre as ex metrópoles e as ex colônias. Neste sentido, "foram criadas instituições no sentido de se consolidar uma rede de cooperação internacional [...]. Contudo, os temas econômicos ganharam destaque no traçado institucional em decorrência das recorrentes crises no período entre guerras" (SANTOS; CARRION, 2011, p. 1852). Para tanto, a implementação do Plano Marshall configurou-se como o desdobramento inicial da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como forma de assegurar a reconstrução europeia a fim de expandir seu regime político e manter o *status quo* de hegemonia dos Estados Unidos da América (TOMAZINI, 2017). Assim, "Esta ayuda, que se conoció como Plan Marshall, no respondía exclusivamente a critérios caritativos ni éticos, sino

que buscaba favorecer los intereses estadounidenses en el terreno político y comercial" (SÁNCHEZ, 2002, p. 38).

A partir de Palier e Surel (2005), é necessário identificar os atores pertinentes dentro do domínio observado e enfatizar certas dinâmicas fundamentais do processo político da cooperação internacional para o desenvolvimento (ARAGÃO, 2011, p. 43). Até meados da década de 60, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento amparava-se em ajudas financeiras advindas dos Estados do norte com destino aos Estados recém decolonizados. Posteriormente, as mudanças estruturais advindas na década de 70 - como as crises do endividamento, do petróleo, etc - expõem que "os recursos provenientes da ajuda internacional começariam, então, a ceder lugar de maneira a privilegiar os fluxos de capital privado [...] e o desenvolvimento dos países passaria a ser por eles internalizada por conta da forte influência da ideologia neoliberal" (HALLIDAY, 2007 *apud* SANTOS; CARRION, 2011, p. 1853). De qualquer forma, verifica-se que o vetor norte-sul é nota característica dessa tipologia cooperacional, visto que, depois das mudanças da década de 70 as relações cooperativas verticais foram a melhor opção pros países continuarem se desenvolvendo.

Ao passo que há uma maior descentralização dos atores - refletido no crescimento da participação das empresas privadas - os atores não-governamentais e as organizações internacionais emergem com relativa centralidade na dinâmica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Para tanto, o avanço deste esquema de cooperação pressupunha uma necessidade de institucionalização dos esquemas de cooperação. Assim, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) ocupam-se de desempenharem papéis significativos de vetores desta cooperação.

Ademais, essa tipologia apresenta uma característica central em sua dinâmica de atuação, visto que para que a ajuda internacional seja efetuada, o cumprimento de condicionalidades são impostas aos países receptores. Portanto:

> Otro aspecto indisociable del estudio de la CID – desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales – es la existen-

> cia de una cierta condicionalidad en la ayuda internacional, es decir, en un componente que implica el "dar algo a cambio de que se cumplan determinados requisitos o condicionalidades". Estas condicionalidades que deben cumplirlos países del Sur pueden estar relacionadas con criterios políticos, de buenas prácticas económicas, de respeto a los Derechos Humanos (AYLLÓN, 2007, p. 29-30).

Segundo Palier e Surel (2005), utilizar os interesses, as ideias e as instituições permite, em primeiro lugar, atentar à pluralidade de dimensões possíveis e, do mesmo modo, à diversidade de causas possíveis no estudo da ação pública. Assim, a identificação dos interesses dos atores visíveis e invisíveis permite uma tomada de consciência da complexidade inerente à ação política (ARAGÃO, 2011). Neste aspecto, o objetivo central da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento concerne ao fomento do desenvolvimento socioeconômico dos países receptores - países menos desenvolvidos - através da transferência de recursos financeiros e/ou técnicos (TOMAZINI, 2017). Para tanto, a consistência da ajuda financeira figura como uma reprodução da lógica colonial visto que não rompe com a epistemologia dicotômica e linear de assistencialismo.

Neste sentido, a maior descentralização dos atores bem como as práticas assistencialistas dos países do norte impactam diretamente no arranjo político dos países receptores. Ora, a desigualdade da qualidade de vida entre países do norte social e do sul social faz com que países pobres se submetam às condicionalidades dos países ricos em troca da transferência de aportes financeiros – intermediados pela OCDE e pelo Banco Mundial, por exemplo.

Um bom exemplo deste tipo de condicionalidade imposta aos países do sul social é a Emenda Constitucional n. 45, de 2004, que atende às demandas do Documento 319 S do Banco Mundial, em troca de ajuda financeira para o Brasil. Dessa forma, configura-se como um alargamento da influência dos interesses dos países do norte social nos países do sul social, no sentido de produzir nesses reformas estruturais de acordo com os interesses do doador, e não do receptor.

O texto da Emenda Constitucional n. 45 trouxe mudanças significativas - Súmula Vinculante, criação do Conselho Nacional de

Justiça e limitação do acesso do Recurso Extraordinários ao Supremo Tribunal Federal apenas para os casos em que for demonstrada a repercussão geral da matéria - como forma de aumentar a eficiência do setor judiciário no Brasil. Assim as agências de Bretton Woods (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial) impõem ajustes estruturais aos países devedores (EZCURRA, 2007), e – por meio de relatórios (Documento 319 S) – insidiosamente condicionam reformas nos sistemas jurídicos e de justiça pensadas sob o ponto de vista econômico. Desse modo, "o Estado, ao recepcionar as recomendações, adere à linha do "consumidor-eficiência", com o fito de tornar o país mais atrativo economicamente (redução do "custo-país")" (PEREIRA, 2013, p. 118).

Segundo Sanchez (2002), o modelo clássico de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento se caracteriza pelo fato dos objetivos dominantes e métodos de trabalho serem estabelecidos exclusivamente pelo doador, de acordo com os seus interesses. Para o autor, esse modelo é uma relação explícita de dominação, pois o poder é exercido de forma vertical e em apenas uma direção: o que está no nível superior (o doador) emite ordens para o país do nível inferior (receptor) cumprir. Trata-se de um enfoque exógeno, pois é o país doador quem impõe as regras (de fora) sem analisar o contexto interno do país receptor. Portanto, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento configurou-se historicamente como uma vertente cooperacional interessada aos países do norte. Neste sentido, Torronteguy pondera que:

> A dinâmica Norte/Sul, por sua vez, foi consequência da descolonização da África e da Ásia, quando surgiram novos Estados, ou seja, novos atores das relações internacionais. A antiga relação metrópole-colônia cedeu lugar relações de dependência que impulsionam cooperação interessada na conservação de antigos laços de influência e poder. (TORRONTEGUY, 2010, p. 70).

Por fim, o alargamento de sua agenda permitiu a descentralização de seus atores para além da governança estatal. A transferência de recursos financeiros e técnicos advindos dos países doadores operam como instrumentos de alargamento de sua influência nas demais regiões do globo. O quadro sinóptico abaixo sintetiza as características deste modelo:

Quadro 1 - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Ações	Transferências de recursos técnicos e financeiros
Vetor	Norte – Sul, vertical
Contraprestação	Condicionalidades e ajustes estruturais
Atores	Empresas privadas dos países do norte, OCDE, BIRD
Interesses	Expansão do poder econômico e político do norte em relação ao sul

Fonte: os autores.

Mesmo que apresentem diferenças teóricas significativas, as tipologias de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e a Cooperação Sul-Sul aproximam-se empiricamente. O estudo desta vertente cooperacional será analisado na próxima seção.

2. Cooperação Sul-Sul: a geopolítica dos países em desenvolvimento

No que se refere à segunda tipologia objeto de análise deste trabalho, a Cooperação Sul-Sul, emerge como modalidade de cooperação inovadora, visto que a maioria das análises bibliográficas contemplam estas categorias como dicotômicas. Ao passo que a sua lógica rompe com o modelo tradicional de cooperação, esta tipologia apresenta maior convergência no campo prático do que retórico. Este tópico tem como principal objetivo analisar se a Cooperação Sul-Sul opera em uma dinâmica multivetorial efetiva ou se apenas reproduz a lógica inerente à cooperação tradicional sob uma retórica política distinta.

A ascensão da Cooperação Sul-Sul no âmbito das relações internacionais ocorre a partir da segunda metade do século XX. A última onda de descolonização em concomitância com o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) propiciaram a inserção de novos países do sul global no sistema internacional. Entretanto, para que suas reivindicações compusessem a nova agenda internacional, os países em desenvolvimento (PED) compreenderam que seria necessário o fomento de cooperação entre os próprios Estados do sul. Portanto, o entendimento de que estes

países desfrutam de relativa homogeneidade propiciaria um modelo de cooperação multirreferencial, advindo de suas próprias necessidades e potencialidades a fim de promover o desenvolvimento destes países. Neste sentido,

> Buscando uma alternativa às vias tradicionais de auxílio internacional, alguns PED lançam-se em experiências novas [...] partindo de um país marginal no sistema internacional para outro, também marginal, rompe com a ideia de que a ajuda e a cooperação somente se podem dar no âmbito e sentido das relações Norte-Sul ou Desenvolvidos-Subdesenvolvidos. (ZANELLA, 2012, p. 84)

"A expansão da Cooperação Sul-Sul, iniciada nas décadas de 1950 e 1960, não é vista como um desdobramento da CID, mas como consequência do desenvolvimento dos países em desenvolvimento (PED) em diversas áreas." (CORRÊA, 2010 *apud* TOMAZINI, 2017, p. 31). Neste sentido, o caráter horizontal deste modelo baseia-se na "solidariedade" de seus atores, visto que o compartilhamento de iniciativas rompe com a lógica binária norte-sul. Ao compartilharem de contextos sócio-econômicos semelhantes, há um maior ensejo dos países à ratificarem acordos de cooperação entre si.

Segundo a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), "A cooperação técnica Sul-Sul é entendida como o intercâmbio horizontal de conhecimentos e experiências originados nos países em desenvolvimento cooperantes". (BRASIL, 2013, p. 13). Assim, o fomento de novos esquemas de cooperação que contemplem o caráter multirreferencial advindos dos países do sul ascendem a discussão da estrutura da cooperação internacional no contexto da ordem vigente. Portanto, a transferência de recursos técnicos advindas do modelo de CID dão lugar para o intercâmbio e o compartilhamento de práticas comuns do modelo de Cooperação Sul-Sul.

A prática da Cooperação Sul-Sul admite uma composição diversa de atores. Inicialmente, os países em desenvolvimento situados no eixo do Sul através de iniciativas bilaterais ou multilaterais configuraram-se como atores centrais nesse processo. Tradicionalmente, esta tipologia cooperacional acontecia "no

âmbito de organizações e/ou arranjos sub-regionais, regionais ou inter-regionais concebidos e integrados por países em desenvolvimento e dos quais o Brasil faz parte, como o MERCOSUL, UNASUL e IBAS" (BRASIL, 2013, p.15). Nesse contexto, a prática da paradiplomacia e da diplomacia parlamentar ascendem como mecanismos inovadores de participação política no cerne da Cooperação Sul-Sul.

A descentralização crescente dos atores no sistema internacional corroborou para a maior participação de organizações não-governamentais bem como de empresas transnacionais nesse tipo de cooperação. Ademais, "um fator normalmente desconsiderado na análise da cooperação brasileira é a tradicional vinculação da política externa brasileira com o modelo de desenvolvimento de cada governo" (ALMEIDA; KRAYCHETE, 2013, p. 256), de forma que a maior ou menor disposição para a Cooperação Sul-Sul tem um forte componente ideológico, e depende das predisposições dos governos na configuração da sua política externa. Igualmente deve-se verificar que a inserção de empresas multinacionais brasileiras em países em desenvolvimento têm se mostrado um desafio de gestão aos países envolvidos em virtude do maior entrelaçamento de iniciativas privadas com políticas públicas.

Para tanto, a análise do marco jurídico da cooperação técnica Sul-Sul é fundamental para a compreensão da cooperação. "É com base no Acordo Básico que os Governos cooperantes definem, de forma conjunta, o marco geral da cooperação: os programas e projetos que desejam implementar e o arcabouço institucional que orientará a implantação da cooperação" (BRASIL, 2013, p.15). Assim, reitera-se a importância da existência de marcos regulatórios como forma de acentuar o edifício jurídico deste esquema cooperacional, visto que a prática jurídica opera como uma seara chave no processo de integração.

Outro desafio desse modelo cooperacional é a crescente disparidade de capacidades entre os membros do sul global, o que vêm gerando críticas quanto a efetivação desta agenda multirreferencial advinda da Cooperação Sul-Sul. Neste sentido:

> Os críticos da noção de que a cooperação Sul-Sul e a ascensão do BRICS serão sempre benéficas para todos os envolvidos já apontaram para aquilo que vêm chamando de a "Partilha da

> África" do BRICS, indicando que a cooperação Sul-Sul tem semelhanças cada vez maiores como a interação econômica entre o Norte o Sul (STUENKEL, 2017, p. 158).

Para tanto, o afastamento entre a retórica abrangente da Cooperação Sul-Sul e a prática - cada vez mais semelhante aos vetores tradicionais de cooperação - configuram-se como um desafio na governança contemporânea das dinâmicas de cooperação. É nesse sentido que a Cooperação Sul-Sul pode ser entendida como uma simples reprodução da lógica da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, mas implementada em um contexto geopolítico em que existem muitas potencias regionais.

De qualquer forma, os princípios declarados da Cooperação Sul-Sul vão ao encontro de uma abordagem solidarista para as relações internacionais, na qual a emancipação dos atores é uma condição necessária para a efetivação das potencialidades locais. Ademais, dentre a cooperação técnica Sul-Sul destaca-se: "Respeito à soberania dos PED; não interferência em assuntos internos nos países que recebem cooperação; horizontalidade (referem-se mutuamente como parceiros, e não como doador e receptor); e ganhos mútuos entre os cooperantes" (TOMAZINI, 2017, p. 31). Para tanto, o resgate do caráter horizontal e emancipatório desta tipologia é uma premissa fundamental para fomento da cooperação internacional, em especial da Cooperação Sul-Sul.

As tipologias da CID e a Cooperação Sul-Sul apresentam algumas dinâmicas semelhantes e outras diferentes. "Embora CID e CSS possam apresentar motivações e formas de execução distintas, [...] ambas pretendem colaborar com o desenvolvimento de países terceiros, e, por tal razão [..] compõem o regime de cooperação internacional para o desenvolvimento" (TOMAZINI, 2017, p. 29). Assim, ao passo que estes modelos apresentam uma distinção teórica significativa, ambos apresentam uma diferenciação prática muito singela, frequentemente verificada nos diferentes vetores geográficos em que elas ocorrem. Daí o caráter ambíguo da Cooperação Sul-Sul.

Neste sentido, "apesar de não se descartar a importância da cooperação Norte-Sul, acredita-se que exista grande potencial para a promoção do desenvolvimento a ser explorado a partir da articulação Sul-Sul" (ZANELLA, 2012, p. 88). À luz da ascensão

deste modelo alternativo de cooperação, tem-se o exemplo da iniciativa da Centro de Coleta e Tratamento de Resíduos Sólidos (CCTRS) de Carrefour Feuilles, no Haiti. Este projeto visava o desenvolvimento da comunidade a partir de suas potencialidades locais. Desta maneira, havia uma valorização do conhecimento empírico dos cidadãos no decorrer da iniciativa, de modo que os empregos são voltados para a própria localidade, razão pela qual esta empreitada cooperacional envolvendo o Brasil e o Haiti poderia ser classificada como típica experiência de Cooperação Sul-Sul. Portanto:

> Por fim, o sucesso da iniciativa do CCTRS revela algumas potencialidades da cooperação Sul-Sul. Por mais que não envolvam grandes aportes de dinheiro, essas ações podem desempenhar um papel importante como catalisadoras do desenvolvimento local, uma vez que tanto os países de onde parte quanto os países para os quais se destina a ajuda, enfrentam problemas semelhantes e, portanto, no processo cooperativo, podem fazer uso dessas experiências (ZANELLA, 2012, p. 88).

Ademais, Marco Aurélio Torronteguy sustenta que a cooperação internacional em matéria sanitária configura-se um exemplo de Cooperação Sul-Sul, preocupada com a efetivação de direitos humanos de segunda dimensão. Assim: "A cooperação é um instrumento do Direito para a efetivação dos direitos sociais. Não é apenas um instrumento de política internacional ou de caridade. Sendo algo jurídico, a cooperação internacional tem uma função, qual seja, garantir direitos." (TORRONTEGUY, 2010, p. 11).

Tendo em vista que a Cooperação Sul-Sul surge como um mecanismo de integração dos países - em setores temáticos, como saúde; meio ambiente; educação e acesso à justiça, por exemplo - a partir de um modelo baseado na horizontalidade das relações dos sujeitos internacionais destaca-se a importância deste estudo. "Embora não pareça que possa ser defendida como solução para todos os males, a cooperação Sul-Sul chega como uma promissora possibilidade. Se será ou não bem-sucedida dependerá da disponibilidade e empenho dos países de se verem como sócios" (ZANELLA, 2012, p. 89). O quadro sinóptico abaixo sintetiza as principais características da Cooperação Sul-Sul.

Quadro 2 - Cooperação Sul-Sul

Ações	Multirreferencial, de acordo com as próprias potencialidades
Vetor	Sul-sul, horizontal
Contraprestação	Inexistentes, ou se, existentes, de caráter técnico, e não ideológicos
Atores	Ex-colônias, países em desenvolvimento
Interesses	Promoção do desenvolvimento dos países do sul e expansão dos interesses das empresas privadas

Fonte: os autores.

Assim, conclui-se que a CID e a Cooperação Sul-Sul tem diferenças e semelhanças. A principal diferença tem caráter ideológico e se refere a tentativa da Cooperação Sul-Sul em romper com a lógica colonialista, visto que se trata de iniciativas de PED, preocupados em reinventar o seu papel no sistema internacional. Quanto às semelhanças, muitos críticos desse modelo afirmam que ele apenas reproduz a lógica da exploração entre os próprios países do sul global, explorando as suas diferenças econômicas e sociais. No próximo tópico, será verificada a Cooperação Regional.

3. Cooperação Regional: cooperação sul-sul privilegiada e a regionalização dos serviços públicos

No tocante à cooperação internacional, há uma distinção teórica significativa entre as abordagens adotadas pelos modelos tradicionais em relação aos modelos modernos de cooperação. Ao passo que o modelo tradicional - Cooperação Internacional para o Desenvolvimento - compreende a integração a partir de um vetor vertical (norte-sul), as novas tipologias buscam romper esta limitação ao inserir uma dinâmica ampla ao processo de integração (VIGEVANI; RAMAZINI, 2014). Neste sentido, a Cooperação Regional ganha fôlego no cenário internacional ao passo que o avanço do regionalismo contemporâneo admite uma nova etapa no processo de integração, caracterizado pelo aumento da ratificação de acordos bilaterais ao invés da institucionalização

da cooperação. Portanto, esta seção visa analisar a Cooperação Regional de forma a compreender sua dinâmica bem como suas transformações ao longo dos anos.

Historicamente, têm-se que os primeiros traços da cooperação regional são oriundos das décadas de 50 e 60. Segundo Seitenfus (1992), as concepções desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), ao longo da década de 50, defendiam a maior integração entre os países latino-americanos como maneira de acentuar as potencialidades destes países. Neste contexto, a aproximação gradual entre Brasil e Argentina ganha destaque no contexto do Cone Sul, sobretudo, no que tange à interesses políticos e econômicos. Entretanto, as vozes da integração regional na América Latina não ecoam em uníssono, visto que há uma pluralidade de instituições e ideologias presente no cenário latino-americano, de forma que esta proliferação de instituições é menos um sintoma da forte integração e mais o reflexo do esgotamento do seu potencial.

Nesse sentido, Gardini e Malamud (2012, p. 117) argumentam que "Latin American regionalism has never been all-encompassing, but rather territorially segmented, therefore disintegrating the conceptual Latin American space at the same time as it has sought to integrates up regions". Neste sentido, a presença de diversos projetos desagregados não configuram um exemplo de integração bem-sucedida e, além disso, estreitam o seu potencial bem como contradizem a ampliação das iniciativas de cooperação. (GARDINI; MALAMUD, 2012). Para tanto, a análise do desenvolvimento teórico do regionalismo e seus desdobramentos práticos no cenário latino-americano emergem como condição essencial para a análise da Cooperação Regional.

Inicialmente, têm-se que a primeira fase do regionalismo é proveniente da década de 60. O processo de descolonização fomentou a adesão de práticas de cooperação entre países próximos (GARDINI; MALAMUD, 2012). Assim, "a primeira onda de regionalismo na América Latina ficou conhecida como a etapa meramente econômica [...] Nesta etapa da cooperação regional, a execução parte de uma esfera comercial, numa postura absenteísta dos estados" (POZZATTI; FÉLIX, 2017, p. 3). Posteriormente, na década de 90, há a reformulação do processo de integração.

Este "novo regionalismo" era caracterizado como aberto, ou seja, de forma a conceber um estímulo às exportações (GARDINI; MALAMUD, 2012).

Posteriormente "As of 2000, a fourth wave has been identified: post-liberal or post-hegemonic regionalism, which has allegedly changed the focus from economics to logistics or politics" (GARDINI; MALAMUD, 2012, p. 119). Portanto, as transformações do regionalismo contemporâneo possuem uma simbiose com o processo de Cooperação Regional. Segundo Pozzatti e Félix (2017) é possível compreender que a Cooperação Regional na América Latina surge com um viés econômico - buscando o desenvolvimento dos países locais - bem como contra-hegêmonico, devido à pretensão emancipatória para região latino-americana.

> In the last decade, a further type of regionalism purportedly has been identified: post-liberal or post-hegemonic regionalism (Sanahuja 2009; Riggirozzi and Tussie 2012). The argument is that the new construct has shifted the focus away from economic sand, by lambasting the failure of neo-liberal reforms, features a more ideological (aka progressive) stance. (MALAMUD, 2013, p. 5).

Para tanto, a definição do processo de integração regional depende de um conjunto de fatores para que seja efetivada. "A conciliação de interesses através de compensações deve ser a base de todo o processo de negociação. Ajustes e reacomodações devem sempre levar a um objetivo comum" (SEITENFUS, 1992, p.124). Neste sentido, o percurso investigativo traçado pela teoria dos "três is", permite atentar à centralidade das ideias, interesses e das instituições no processo político, sobretudo, a cooperação internacional que é o cerne desta investigação.

Assim, a participação do Estado como sujeito político é central para a definição do processo de integração. As instituições foram criadas, portanto, para organizar as políticas comuns desejadas pelos países membros [...]. Nesse contexto, o famigerado processo de cessão de soberania significa nada mais do que coordenar conjuntamente certas competências escolhidas pelos Estados. (DRI, 2010). Deste modo, a dinâmica de cooperação internacional inicia-se em uma matéria em específico e, conforme o sucesso

desta iniciativa espalha-se para as demais searas institucionais. "Esse procedimento "funcional" de integração depende da noção de "transbordamento", isto é: uma cooperação mais intensa em uma área específica estimula o aumento da mesma em outras áreas" (JACKSON, 2013, p. 156-157)

Neste sentido, a afirmação regional é um eficaz mecanismo de projeção internacional. A cooperação opera como importante elemento de projeção de poder ao país não somente em seu entorno estratégico, como no sistema internacional como um todo. Diante do novo cenário internacional que se desenhava no contexto pós guerra fria, Joseph Nye compreendeu que não somente as vias tradicionais de poder - exercício militar - seriam suficientes para compreender as relações internacionais. Para tanto, o teórico elucidou de que forma a propagação de elementos ideológicos, a representatividade das instituições bem como as inovações desenvolvidas guardam um potencial significativo de cooptação dos atores, sem requerer a imposição militar dos mesmos. Neste sentido, a atuação brasileira em bancos de leite humano em países da América do Sul, como analizado por Pittas e Dri, configura-se como um exemplo de excelência da cooperação do Estado Brasileiro. No que tange à compreensão de *soft power*:

> Atuando como fornecedor de tecnologia para criação ou adequação de estruturas no país receptor, ainda mais com um modo de atuação distinto do tradicional Norte-Sul, obtém soft power, com aumento do prestígio do país, credibilidade e capacidade de liderança. (PITTAS; DRI, 2017, p. 2284).

Ressalta-se, no entanto, que a primeira etapa da Cooperação Regional ocorre sob a égide institucional. O processo de descolonização emergido a partir da década de 60 fomentou o desenvolvimento da cooperação internacional, sobretudo, entre os países em desenvolvimento. Entretanto, as transformações vigentes no sistema internacional impactaram no arranjo da Cooperação Regional. De acordo com Gardini e Malamud (2012), existe uma predileção pelo bilateralismo ou multilateralismo sob a ótica da política externa dos países emergentes. Neste sentido, argumentam os autores que a China, a Índia e a Rússia não apresentam uma inclinação favorável ao regionalismo institucionalizado nos

moldes da União Europeia ou do Mercosul, ao contrário, preferem investir no bilateralismo na condução da sua agenda externa. O mesmo pode ser interpretado no ambiente sul americano, que parece substituir as grandes narrativas da integração regional por singelos acordos bilaterais voltados para países da região, em setores específicos.

Pode-se afirmar, então, que o avanço do regionalismo contemporâneo eleva a cooperação regional para uma nova etapa. O maior apelo à ratificação de acordos bilaterais e multilaterais emerge como uma condição central desta nova etapa da cooperação regional. Os recentes eventos da política internacional - eleição de Donald Trump à presidência norte-americana e o *Brexit* - apontam para o crescente protecionismo e a perda de fôlego do sistema multilateral de acordos, permitindo identificar uma mudança significativa na agenda das relações internacionais. Nesta perspectiva, a cooperação regional irrompe como ferramenta prioritária e crucial para inserção internacional dos atores no contexto internacional.

Neste sentido, a crescente utilização de parcerias estratégicas suscita questionamentos acerca da dinâmica contemporânea da cooperação regional. "Existe espaço para uma parceria estratégica dentro de um ambiente de integração regional? Ou seria a própria integração regional um espaço ampliado de parceria estratégica por si só?" (POZZATTI; GRASSI; 2017,p.1). Mesmo que o conceito de parceria estratégica tenha visto uma crescente relevância contemporaneamente, a admissão do conceito é realizada de maneira vaga. Portanto, o termo de parcerias estratégicas é utilizado para designar países vizinhos ou por possuírem relevância internacional em questões atuais, de forma que estes vizinhos estabelecem acordos bilaterais – dentro do espaço regional - para intensificar o seu relacionamento (POZZATTI; GRASSI, 2017).

Desse modo, a dinâmica da Cooperação Regional caracteriza-se, nos dias de hoje, pela atuação coordenada bilateralmente pelos países. Esta tipologia é caracterizada pela proeminência dos países como atores políticos no processo, ao passo que as organizações internacionais e os movimentos da sociedade civil também vêm ganhando crescente notoriedade na cooperação regional. Por exemplo, a *Asociación de Universidades Grupo Monte-*

video constitui um exemplo de excelência no que tange a cooperação regional, sobretudo, no aspecto educacional. A iniciativa consiste em uma cooperação entre universidades públicas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai como maneira de consolidar práticas conjuntas em âmbito educacional.

Por conseguinte, a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) representa uma articulação conjunta dos seus membros em prol da criação de um mecanismo para matéria de direitos humanos. Neste sentido, a coordenação conjunta para a deliberação desta instituição encontra-se inserida em uma agenda ampla de cooperação, aproximando cada vez mais o discurso retórico e a ação prática. Assim, "cooperação regional efetiva é aquela capaz de romper com o formalismo da simples previsão legal e se materializar em política pública concreta" (POZZATTI; FÉLIX, 2017, p. 3), ou seja a cooperação regional tem sido o antídoto contra a paralisia das instituições de integração regional da América do Sul.

Portanto, em contraponto aos modelos tradicionais de cooperação internacional, a cooperação regional orienta-se por uma abordagem horizontal, ausente da imposição de condicionalidades como característica integrante à ratificação deste processo político. Por outro lado, a articulação de parcerias estratégias denota comprometimento mútuo para o estabelecimento de práticas conjuntas. Dentre estas novas perspectivas, a Cooperação Regional aproxima-se da vertente da Cooperação Sul-Sul ao passo que busca desenvolver um modelo que propicie o desenvolvimento das potencialidades locais ao invés da adoção do assistencialismo financeiro. Entretanto, a Cooperação Regional é definida a partir de acordos bilaterais entre os atores de uma mesma região, e não necessariamente envolvem as administrações centrais dos Estados, podendo se dar através da articulação direta de movimentos sociais ou de organizações não governamentais.

Quadro 3 - Cooperação Regional

Ações	Parcerias estratégicas, de acordo com as intencionalidades firmadas pelos atores
Vetor	Horizontal

Contraprestação	De acordo com a parceria estratégica, e não de caráter ideológico
Atores	Majoritariamente composta por Estados. Entretanto, evidencia-se a presença de Organizações Não-Governamentais; Organizações Internacionais e movimentos da sociedade civil
Interesses	Promoção do desenvolvimento de parcerias em áreas como saúde; educação; meio-ambiente; defesa; cultura; etc. Autonomia/ Inserção Internacional (VIGEVANI; RAMANZINI, 2014)

Fonte: os autores.

Por fim, a Cooperação Regional opera como um mecanismo de integração dos atores nas relações internacionais contemporâneas. Inicialmente, a integração surge pela via institucional, em particular na América do Sul com a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). Para tanto, o avanço do regionalismo contemporâneo estipula uma nova agenda para a Cooperação Regional, no qual ocorre uma maior predisposição dos países a firmarem acordos bilaterais. De fato, os modelos contemporâneos de cooperação são responsáveis por fomentarem o desenvolvimento e permitirem a maior inserção dos países do Sul no Sistema Internacional, visto a desigualdade histórica imposta à estes atores. Visto as proposições das novas tipologias da cooperação internacional, o próximo tópico analisará as potencialidades do modelo da Cooperação Internacional para a efetivação dos direitos humanos como ferramenta alternativa às tipologias clássicas de Cooperação Internacional.

4. Cooperação Internacional para a efetivação dos direitos humanos

Esta seção da pesquisa busca desenvolver uma categoria pouco explorada no edifício teórico da cooperação internacional, sobretudo, no quadro das relações internacionais. O estudo desta tipologia justifica-se pela transformação corrente da estrutura do direito e da governança na contemporaneidade, visto que os direitos humanos emergem como premissa basilar de proteção aos indivíduos. Desta maneira, a Cooperação Internacional para

a Efetivação dos Direitos Humanos surge como um mecanismo de combate às desigualdades vigentes no sistema internacional e mais do que isso, se refere a proteção de bens jurídicos dos próprios indivíduos, antes de serem defensores dos Estados.

Inicialmente, a fundamentação teórica da cooperação internacional remete à análise da abordagem solidarista, sobretudo, no quadro da filosofia kantiana. Segundo Pozzatti (2015), a diretriz central da ética kantiana diz respeito à autonomia da razão prática. Acerca desta, compreende-se que para que uma vontade seja aplicada, a mesma deva ser submetida somente à sua autonomia. Deste modo, a autonomia da razão prática configura-se como o princípio norteador das ações. Neste sentido, a legislação jurídica atenta-se às ações externas dos indivíduos, ao passo que a legislação moral alude às condutas internas.

Visto que o edifício teórico kantiano ressalta a importância destas duas categorias analíticas - direito e a moral - para a compreensão das transformações vigentes, urge estender esta análise para o estudo da cooperação internacional. "É nesses termos que se pode pensar um dever de cooperação quando se trata de realizar os direitos humanos mais básicos. Trata-se do agir para com o outro da forma como eu gostaria que o outro agisse comigo." (POZZATTI, 2015, p. 46). Assim:

> Disso se pode afirmar que a cooperação, de uma forma ampla, pode ser entendida como um dever moral e também como um dever jurídico. Trata-se de um dever moral porquanto é eticamente desejável cooperar com o outro pois se espera do outro a mesma cooperação. A cooperação será um dever jurídico quando sua norma for positivada e puder ser executada pela estrutura política institucional. (POZZATTI, 2015, p. 47).

A partir disso, têm-se as bases conceituais que permitem a definição da Cooperação Internacional para a efetivação dos Direitos Humanos. "Tendo os direitos humanos um conteúdo universal, eles extrapolam o poder normativo dos Estados nacionais, podendo servir de lastro para a ideia de cooperação internacional" (POZZATTI, 2015, p. 74). De acordo com Pozzatti (2015), os direitos humanos fornecem aporte teórico ao estudo da cooperação internacional sob duas óticas distintas. A primeira é ontológica,

segundo a qual a definição de direitos humanos pressupõe a cooperação, visto que a garantia do caráter indissociável dos direitos humanos depende da cooperação entre os atores. A segunda perspectiva é deontológica, uma vez que os direitos humanos detém da universalidade como característica central, os Estados devem cooperar como forma de garantir a manutenção dos direitos humanos em sua totalidade.

A função solidarista (de cooperação) se desenvolveu, sobretudo, a partir do final da II Guerra Mundial e da constituição da Organização das Nações Unidas (ONU). Para tanto, na adoção da sua carta constitutiva, consta em seus propósitos e princípios:

> Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade (ONU, 1948).

Posteriormente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos representa um avanço na positivação da cooperação internacional. Neste sentido, o artigo 22 da carta prevê:

> Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ONU, 1945).

Deste modo, a temática dos direitos humanos insere-se na agenda internacional. Para tanto, a Cooperação Internacional para efetivação de Direitos Humanos difere dos tipos anteriores porque é vista como um dever dos Estados, já que os beneficiários diretos são os indivíduos (POZZATTI, 2015). Assim, os Estados apresentam-se como os atores centrais nesta tipologia, visto que a cooperação internacional busca perfurar a membrana da governança estatal e se materializar em políticas públicas concretas. Para tanto, as organizações internacionais e os movimentos da sociedade civil desempenham um papel significativo, como o exercício de *advocacy*.

Como muitos países do sul social tem dificuldades estruturais que obstaculizam a efetivação dos direitos humanos, a cooperação internacional entre eles se apresenta como uma garantia na efetivação dos direitos humanos. Trata-se então de uma espécie de Cooperação Sul-Sul, onde ressalta-se o componente normativo da cooperação, no sentido de que os Estados devem cooperar, pois eles devem cumprir os compromissos internacionais protetores de direitos humanos.

Deste modo, a Cooperação Internacional para a Efetivação de Direitos Humanos se faz em uma ampla gama de setores públicos, como saúde, educação, meio ambiente e acesso à justiça. "Nos países em que o subdesenvolvimento impede ou dificulta a efetivação do direito social à saúde, a cooperação internacional pode ser um instrumento para fazer cumprir o direito" (TORRONTEGUY, 2010, p. 31). No tocante à saúde, Torronteguy sustenta que "a cooperação internacional sanitária pode ser um privilegiado instrumento para a efetivação do direito humano à saúde em países periféricos" (TORRONTEGUY, 2010, p. 152).

Ademais, a cooperação internacional para acesso à justiça configura-se como um desdobramento desta tipologia. Visto que o acesso à justiça é condição necessária – no plano internacional e doméstico - para o estabelecimento da garantia dos direitos sociais aos cidadãos, a cooperação internacional para acesso à justiça configura-se como uma importante contribuição. Portanto:

> O comprometimento com a realização de direitos humanos não se esgota no plano doméstico. Também no plano internacional o país se compromete a contribuir para a efetivação de direitos, seja para aumentar a efetividade dos direitos internamente, seja para o fazer alhures. É nesse sentido que o art. 4º da Constituição Brasileira enuncia, entre os princípios que regem suas relações internacionais, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. (POZZATTI, 2015, p. 98).

A partir desta pesquisa, buscou-se compreender as potencialidades e os limites da Cooperação Internacional para a Efetivação dos Direitos Humanos, sobretudo, no quadro das relações internacionais. O quadro sinóptico abaixo sintetiza as principais características deste modelo.

Quadro 4 - Cooperação para a efetivação de Direitos Humanos

Ações	Multirreferencial, de acordo com as próprias potencialidades
Vetor	Sul-sul, horizontal
Contraprestação	Inexistentes, ou se, existentes, de caráter técnico, e não ideológicos
Atores	Ex-colônias, países em desenvolvimento
Interesses	Efetivação de Direitos Humanos - Saúde; Educação; Meio-Ambiente; Acesso à justiça

Fonte: os autores.

Portanto, a Cooperação Internacional para a Efetivação de Direitos Humanos configura-se como um exemplo da eficácia do papel do direito internacional em estabelecer esquemas de cooperação entre Estados para a construção de políticas públicas locais garantidoras de direitos humanos. Esta abordagem consiste em uma vertente promissora de cooperação internacional, visto que a vasta literatura de relações internacionais não aborda este fenômeno.

Conclusão

A presente investigação teve como objetivo analisar quais são os atores que compõem os esquemas de cooperação internacional nas diversas tipologias. Além disso, a pesquisa buscou compreender quais são os interesses dos atores que moldam os esquemas de cooperação. Para isso, a pesquisa utilizou-se do referencial teórico da abordagem dos "três is", na qual o cerne da investigação do processo político desenvolve-se a partir da análise das ideias, interesses e instituições.

A prática da cooperação internacional é delineada por um emaranhado de tratados internacionais provenientes das mais diversas organizações internacionais e conferências multilaterais, além de inúmeros acordos bilaterais. Estes textos estabelecem diversos esquemas sobrepostos de cooperação internacional nas mais diversas matérias, sem que haja necessariamente um denominador comum, exigindo do intérprete um exercício her-

menêutico para dar conta dessa pluralidade. Nessa complexa rede de cooperação, são diversos os atores e os interesses que fazem desencadear tal agenda.

Inicialmente, observou-se que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento configura-se como uma vertente cooperacional interessada aos países do norte, sobretudo, por permitir a expansão do poder econômico e político do norte em relação ao sul. A partir de um *modus operandi* pautado pela transferência de recursos técnicos obsoletos e financeiros, os países do norte, em atuação coordenada às organizações internacionais oriundas do Sistema Bretton-Woods, ocuparam de alargar a agenda neoliberal à diversos países do globo. Ademais, compreendeu-se que as ações desenvolvidas por estes atores exigiam contraprestações significativas aos países do sul. Em suma, estes países restringiam a implementar as condicionalidades impostas neste modelo culminando em ajustes estruturais severos à sua política doméstica.

Ao passo que a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ocupa-se de uma dinâmica vertical, orientada pela relação norte-sul, a Cooperação Sul-Sul advoga um vetor horizontal, composta por práticas multirreferenciais de cooperação. Os atores desta dinâmica são compostos, majoritariamente, por ex-colônias e países em desenvolvimento. A abordagem solidarista da Cooperação Sul-Sul é caracterizada pela promoção do desenvolvimento dos países do sul de acordo com suas potencialidades. Entretanto, o afastamento entre as proposições retóricas e a prática da Cooperação Sul-Sul requerem uma atenção no quadro das relações internacionais, visto que este modelo frequentemente reproduz as assimetrias de poder da cooperação tradicional, mas em um outro ambiente geopolítico.

Posteriormente, analisou-se historicamente o desenvolvimento da Cooperação Regional. Verificou-se que este modelo cooperacional é a nova cara do regionalismo na América do Sul, que, para além da retórica das grandes narrativas institucionais, tem se debruçado cada vez mais em acordos bilaterais em setores específicos. Concluiu-se que o avanço do regionalismo contemporâneo permitiu alcançar um novo arranjo político para a cooperação regional. A partir disso, as agendas bilaterais de cooperação passam a ganhar proeminência neste cenário e, assim, corrobo-

rando para a maior inserção internacional desses atores.

Por último, tratou-se da tipologia da Cooperação Internacional para a efetivação dos Direitos Humanos. Em virtude de ser uma concepção recente no âmbito das relações internacionais, a vasta literatura acadêmica não aborda esta dinâmica. Assim, têm-se que o aporte teórico da teoria kantiana das relações internacionais fornece a condição de que existe um dever moral - e jurídico - de cooperação e, portanto, a Cooperação Internacional consiste na fundamentação prática deste dever. Logo, os países irão convergir suas políticas a fim de garantir práticas concretas de efetivação dos direitos humanos. A novidade desta tipologia é que a cooperação não é um ato de cortesia de um Estado para com outros, tampouco existe para veicular interesses do Estado, mas trata-se de um dever, ou seja, um dever de cooperação quando se trata de efetivação de direitos humanos. Ora, como os direitos a serem efetivados são dos indivíduos, e não dos Estados, a cooperação é um dever.

Por fim, a análise acerca dos interesses dos atores nas empreitadas de cooperação internacional permite compreender as dinâmicas inerentes a cada modelo de cooperação. Ao passo que o modelo tradicional orienta-se sob um vetor vertical, caracterizado pela exigência de contraprestações em suas ações, o modelo moderno fomenta o desenvolvimento de práticas conjuntas como forma de fortalecer as potencialidades locais. Portanto, a cooperação internacional apresenta-se como um elemento central para as relações internacionais contemporâneas e, assim, a compreensão de seu processo político – as potencialidades e limites de cada tipologia – são condição *sine qua non* para o entendimento das transformações vigentes no sistema internacional.

Referências

ALMEIDA, E. L.; KRAYCHETE, E. S. de. **Cooperação Brasil-Moçambique no governo Lula: Marcos para compreensão de um discurso.** In: KRAYCHETE, E. S. VITALE, D. (Orgs.). **Cooperação internacional para o desenvolvimento:** desafios no século XXI. 1ºed. Salvador: EDUFBA, 2013.

p. 237-264

ARAGÃO, Liduina. **Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas: O caso do programa de Economia Solidária.** Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

AYLLÓN, Bruno. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.** Revista Carta Internacional, out. 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul** / Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013. 180 p.

DRI, Clarissa. **Políticas Públicas Regionais: Uma Análise da Regulação de Direitos Sociais no Mercosul. Revista Direito em Debate.** Ano XIX nº 33, jan.-jun. 2010 / nº 34, jul.-dez. 2010. p. 09-40.

EZCURRA, Ana María. **¿Que és el Neoliberalismo? : Evolucíon y límites de un modelo excluyente**. 1. ed. Buenos Aires: Lugar Editorial, 2007.

FERRARESI, Daniel. **A Cooperação Técnica e Financeira na América do Sul: instrumentalidade à política externa brasileira e ao processo de integração regional (1995-2010)**. Monografia. Curso de graduação Relações Internacionais. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2013.

GARDINI, Gian Luca; MALAMUD, Andrés. **Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons.** The International Spectator: Italian Journal of International Affairs, 47:1. 2012. p. 116-133.

JACKSON, Robert H. **Introdução às relações internacionais: teorias e abordagens** / Robert Jackson, Georg Sorensen; tradução Bárbara Duarte. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2nd Edition. Harper Collins College Pubilishers.in SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (2007). Políticas Públicas - Coletânea Volume 1. Como chega a hora de uma idéia (p.219-224). Juntando as coisas (p. 225-246).

MALAMUD, Andrés. **Overlapping Regionalism, No Integration: Conceptual Issues and the Latin American Experiences.** EUI Working Paper RSCAS 2013/20.

ONU. Assembléia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** 1948. Disponível em <http:/ /http://unesdoc.unesco.org> . Acesso em 31/01/2018

ONU. **Carta das Nações Unidas.** 1945. Disponível em <https://nacoesunidas.org/carta>. Acesso em 31/01/2018

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. **Les Trois I et l'analyse de l'Etat em action.** Revue française de science politique. v.55, 2005/1, p.7-32

PEREIRA, Júlia. **Implicações do Discurso eficientista neoliberal no movimento de ampliação do acesso à justiça: A experiência dos Juizados Especiais Federais.** Tese de Mestrado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos. 2013.

PITTAS, Tiago Mocellin; DRI, Clarissa Franzoi. **O diálogo entre saúde e política externa na cooperação brasileira em bancos de leite humano.** Revista Ciência & Saúde Coletiva, 22(7):2277-2286, 2017.

POZZATTI, Ademar Junior; FÉLIX, Mariana de Quadros. **Cooperação Regional e Direitos Humanos:** o papel do IPPDH/MERCOSUL na construção de bens públicos regionais. Trabalho apresentado no 9 Congreso Latinoamericano de Ciência Política, organizado pela la Asociación Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017.

POZZATTI JUNIOR, Ademar; GRASSI, Jéssica. **Parceria estratégica entre Brasil e Argentina: uma análise entre 2002 e 2012.** Revista Meridiano 47, v. 18, 2017

POZZATTI JUNIOR, Ademar. **Cooperação internacional como acesso à justiça nas relações internacionais: os desafios do direito brasileiro para a implementação de uma cultura cosmopolita.** Tese (Doutorado em Direito). Curso de Pós-graduação em Direito. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/158907.

SÁNCHEZ, Erick Román. **Cooperación y Dessarrollo: Nueve preguntas sobre el tema. Burgos, España: Amycos. 2002.** Disponível em: < http://ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_pregunas_sobre_el_tema.pdf >. Acesso em: 02/02/2018

SANTOS, Claire; CARRION, Rosinha. **Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas.** In: Revista de Administração Pública, v. 45, n. 6, 2011, p. 1847-1868.

SEITENFUS, Ricardo. **Considerações sobre o Mercosul**. Revista Estudos Avançados. 6 (16). 1992.

STUENKEL, Oliver. **BRICS e o futuro da ordem global** / Oliver Stuenkel ; tradução Adriano Scandolara. - 1 ed. - Rio de Janeiro / São Paulo : Paz e Terra, 2017. 350 p.

TOMAZINI, Rosana. **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão**. Rev. Carta Inter., Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2017, p. 28-48.

TORRONTEGUY, Marco Aurélio Antas. **O direito humano à saúde no direito internacional: efetivação por meio da cooperação sanitária** / Marco Aurélio Torronteguy . - São Paulo : M. A. A. Torronteguy, 2010. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito da USP, 2010. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2140/tde-14032011-154326/pt-br.php>. Acesso em: 02/02/2018

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. **Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, no 2, 2014, p. 517 a 552.

ZANELLA, Cristine Koehler. **A cooperação Sul-Sul em ação: análise dos impactos socioeconômicos e ambientais do centro de coleta e tratamento de resíduos sólidos de Carrefour Feuilles (Porto Príncipe – Haiti)** / Cristine Koehler Zanella ; prefácio Celso Amorim ; apresentação Evandro Menezes de Carvalho. – Ijuí : Ed. Unijuí, 2012.

O contencioso entre Quênia e Somália: delimitação marítima no Oceano Índico[1]

Ana Carolina Silva Nobre[2]

Tanto Quênia como Somália são Estados adjacentes, ambos costeiros ao Oceano Índico. Ambos são signatários da Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982 (CNUDM ou UNCLOS), a qual ratificaram em 1989, em 2 de março e 24 de julho, respectivamente. Ainda assim, nos últimos anos, os dois países têm enfrentado um contencioso judicial e diplomático acerca da delimitação de seus espaços marítimos.

Em 2014, a República Federal da Somália entrou com um pedido na Corte Internacional de Justiça (CIJ) para que julgasse um contencioso entre este país e o Quênia e, determinasse a fronteira marítima entre os dois países. A discrepância na delimitação de seus espaços marítimos faz com que eles se sobreponham.

Este trabalho objetiva demonstrar a atuação do regime de Montego Bay em matéria de solução de controvérsias, visto que as negociações diplomáticas bilaterais entre os dois Estados fa-

1 Este trabalho foi escrito sob a orientação do Prof. Dr. Felipe Kern Moreira (FURG).

2 Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas – UFPel (2015). Mestranda (Bolsista CNPq - GM) do Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande – FURG. E-mail: ananobre23@gmail.com.

lharam. Procura demonstrar a importância da governança global dos oceanos, por meio de suas normas e instituições, que aqui estão representadas pela UNCLOS e Corte Internacional de Justiça. Dessa forma, a Convenção regula em sua Parte XV os métodos de solução de controvérsias, sendo a CIJ um dos tribunais apontados no artigo 287 com jurisdição para atuar nestes casos, mediante escolha prévia por um Estado-parte.

Constitui objetivo principal deste artigo a abordagem dos principais aspectos do conflito, traçando uma linha do tempo com os principais acontecimentos. Portanto, possui um caráter exploratório que também é caracterizado pelo estágio em que o caso se encontra na Corte, onde aguarda julgamento. Será adotado o método de análise documental, onde a coleta de dados acerca do contencioso junto à Corte Internacional de Justiça constitui grande parcela da pesquisa bibliográfica; documentos oficiais, como Memorando de Entendimento (MOU) celebrado entre ambos; e a própria Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar representam as fontes primárias. Fontes secundárias como a abordagem do caso pela imprensa internacional e trabalhos científicos também serão analisados.

O trabalho tratará das relações bilaterais entre os dois Estados, os antecedentes referentes à posição adotada em relação à delimitação de seus espaços marítimos, assim como a geração do conflito por meio do Memorando de Entendimento celebrado entre eles. Tais posições serão frequentemente comparadas com as normas vigentes de Direito do Mar, expressas principalmente na Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar. A tramitação na CIJ até o momento também será explorada. Por fim, serão feitas breves considerações acerca do futuro deste contencioso.

1. Relações bilaterais: aproximações político-históricas

Quênia e Somália fazem parte do grupo de seis Estados que compõem o "Chifre da África", localizado no Leste Africano. O Chifre é a região mais pobre do continente, onde grande parte das populações carece das necessidades mais básicas, constituindo uma das regiões de maior insegurança alimentar do mundo (MESFIN, 2010, p. 4).

Os territórios de Quênia e Somália foram definidos ao fim do século XIX, na chamada "partilha da África", tendo seu principal marco na Conferência de Berlim de 1884, que repartiu o continente africano entre as grandes potências europeias vigentes naquele momento (HUGON, 2009, p. 23). Estas fronteiras artificiais não respeitaram a distribuição espacial dos grupos étnicos locais, o que até hoje ocasiona conflitos na região.

Neste processo, o povo somali ficou distribuído dentro de cinco territórios, de acordo com os interesses de Reino Unido, França, Etiópia e Itália (SILVA et al., 2016, p.1). A independência da Somália veio em 1960, como parte de um processo de descolonização impulsionado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e abrangendo a colônia que pertencia à Itália e parte daquela pertencente ao Reino Unido, formando o território que permanece até hoje. A outra parcela da colônia britânica corresponde ao atual território do Quênia, fazendo com que este seja habitado por uma expressiva população somali ao seu norte. Além do Quênia, a incompleta formação do Estado-nação da Somália, também deixou este grupo étnico distribuído pelos territórios de Etiópia e Djibouti (SAND, 2011, p.28).

A sociedade somali é bastante homogênea do ponto de vista étnico, religioso, cultural e linguístico, sendo considerada a mais oriental da região. Os pertencimentos clânicos são a base da estrutura social somali, sociedade que também é majoritariamente islâmica (ABUKAR, 2015, p. 14).

A Somália vivencia uma guerra civil desde 1991, quando o regime militar do Major General Muhammed Siad Barre, instituído em 1969, foi deposto por grupos armados que se opuseram ao governo, intensificando os conflitos entre os clãs no país (SILVA et al., 2016, p. 2). Dessa forma, o caos, a violência e a fome se instalaram no país, o tornando extremamente vulnerável.

Uma das consequências de tantos anos de guerra civil e anarquia, foi a ascensão em 2006 do grupo armado jihadista Al-Shabaab, posteriormente vinculado à Al-Qaeda e classificado como terrorista pelo governo dos Estados Unidos. É considerado o grupo mais poderoso e radical do país, apoiando as investidas da Al-Qaeda contra o Ocidente (WISE, 2011, p. 1-2). O Al-Shabaab atua por meio de ataques suicidas contra civis e é o grupo que

possui o maior controle territorial na Somália, além de objetivar estender seu domínio sobre toda a região do Chifre (SILVA et al., 2016, p. 6).

Esforços externos por parte da ONU e de países da região como Quênia e Etiópia têm buscado, nas últimas décadas, restabelecer a ordem na Somália e recuperar suas instituições políticas. No ano de 2012, o país teve sua primeira eleição presidencial em 40 anos –indiretamente pelo Parlamento Federal – mas apesar dos esforços, o governo segue bastante frágil (SILVA et al., 2016, pp. 2-3).

Ainda que sejam Estados adjacentes, as disparidades entre Quênia e Somália são muitas. Apesar de ainda apresentar altos níveis de desigualdade social, a República do Quênia consolida-se como uma das maiores e mais diversas economias do Leste Africano, com apoio das potências Ocidentais desde a década de 1990 e, mais recentemente, de China, Índia e Arábia Saudita. Porém, sua importância estratégica para os Estados Unidos o tornou o principal aliado norte-americano na região (BELLO, 2011, p. 3).

Desde o ataque da Al-Qaeda à embaixada norte-americana em Nairóbi em 1998, o Quênia emergiu como um dos principais parceiros estadunidenses no combate ao terrorismo islâmico. Ele é um dos maiores receptores de financiamento externo por parte dos EUA[3], principalmente no campo militar em função das operações quenianas contra o Al-Shabaab (BLANCHARD, 2013, pp. 1, 13, 16-17).

É possível observar o apoio dado pelo governo do Quênia às tentativas de estabelecimento de um governo estável e instituições sólidas na Somália desde o início da guerra civil que se instalou no país. O Quênia presta assistência humanitária ao povo somali por meio do maior campo de refugiados do mundo – situado em Dadaab – e sediou em Nairóbi o Governo Federal Transitório (GFT) da Somália de 2004 até 2007 (QUÊNIA, 2015, p. 9).

Em 2011, o exército queniano promoveu junto à União Africana e ao exército nacional somali a operação de paz Linda Nchi – parte da Missão da União Africana para a Somália (AMISOM)

3 O Quênia é um dos cinco maiores beneficiários do Departamento de Estado de Assistência Antiterrorismo (ATA) norte-americano, recebendo em média U$8 milhões anuais (BLANCHARD, 2013, p. 17).

– com o objetivo de combater o Al-Shabaab e restaurar a estabilidade política na Somália (GASPERIN; BEAKLINI, 2016, pp. 3-4). A operação conseguiu conter o avanço do grupo radical islâmico, mas o mesmo tem demonstrado grande capacidade de se reinventar e continua sendo uma ameaça à segurança[4] dos países do Chifre (GASPERIN; BEAKLINI, 2016, p. 7).

2. Antecedentes

A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar entrou em vigor para os países que a ratificaram em 16 de novembro de 1994, isto inclui Quênia e Somália que haviam ratificado a Convenção em 1989. Ela estabelece em seu artigo 15, uma linha mediana com pontos equidistantes das linhas de base para delimitação de mar territorial entre Estados com costa adjacente ou situadas frente a frente (UN, 1982, p. 30).

De acordo com o artigo 76 § 8º da UNCLOS, o Estado signatário que pretende expandir sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas deve submeter informações sobre tais limites à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC), que irá emitir recomendações ao Estado costeiro para o estabelecimento dos limites externos de sua plataforma continental.

A Convenção estabelece em seu Anexo II, artigo 4º um prazo de dez anos, após sua entrada em vigor, para que os Estados costeiros submetam essas informações à CLPC. Porém, em função da dificuldade encontrada por países em desenvolvimento para alcançar tal requisito, foi decidido durante o 9º Encontro entre Estados-Parte da UNCLOS que para aqueles países em que a Convenção entrou em vigor até 13 de maio de 1999, o prazo de dez anos começaria a contar a partir desta data, se expandindo então até 13 de maio de 2009 (ICJ, 2017, p. 11).

A "Lei de Águas Territoriais" do Quênia data de 1972 (revisada em 1977) é estabelecida de acordo com as provisões da Convenção de Genebra sobre Mar Territorial e Zona Contígua de 1958, que vi-

4 Após o início da operação de paz na Somália, o Al-Shabaab iniciou uma política de retaliação, tornando o Quênia um de seus novos focos de atuação. O ataque ao shopping *Westgate,* em Nairóbi no ano de 2013, marcou o início de uma série de ataques cada vez mais violentos no território queniano (GASPERIN; BEAKLINI, 2016, pp. 8-9).

gorava naquele momento. A lei estabelece que no litoral adjacente a Estados vizinhos, a largura do mar territorial deve se estender até uma linha mediana, cujos pontos são equidistantes dos pontos mais próximos das linhas de base quenianas (SOMÁLIA, 2014, p. 5).

Em 1979, por meio de uma Proclamação Presidencial, o Quênia definiu unilateralmente sua fronteira marítima com a Somália da seguinte forma: "in respect of its northern territorial Waters boundary with Somalia Republic be on eastern latitude South of Diua Damasciaca Island being latitude 1º 38' South" (QUÊNIA, 1979, p. 1). Esta delimitação unilateral de fronteiras indica o do uso de linhas de base retas.

A adoção do critério da linha mediana com pontos equidistantes é retomada[5] na "Lei das Zonas Marítimas" de 1989. É importante ressaltar que este é o mesmo método adotado pela CNUDM para a delimitação de mar territorial e, que este também foi o ano em que o Quênia ratificou a Convenção.

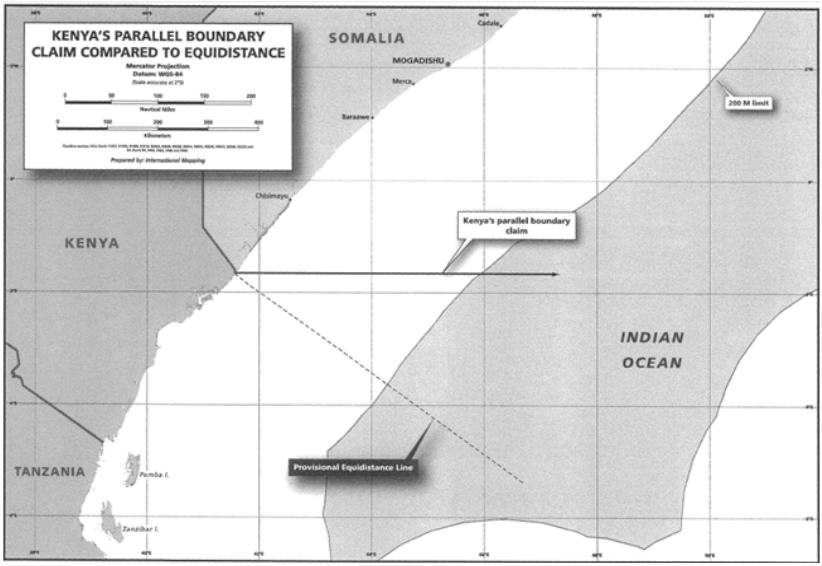
Quanto à definição de fronteira marítima com a Somália na Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Lei queniana de 1989 prevê apenas que a mesma será delimitada por meio de acordo bilateral entre os dois Estados (QUÊNIA, 1989, p. 3).

Em 2005, retoma a posição de 1979 por meio de uma nova Proclamação Presidencial, ao apontar sua fronteira marítima como uma continuidade do ponto de sua fronteira terrestre, traçando uma linha paralela latitudinal para o oeste até o limite de sua ZEE. Contudo, a nova proclamação fez ajustes às coordenadas geográficas apontadas como ponto de demarcação em 1979 "In respect of its northern territorial waters boundary with Somali Republic be on eastern latitude South of Diua Damascian Island being latitude 1º39'34" degrees South" (DOALOS, 2006, p. 96).

Esta posição refletiu no pleito queniano apresentado em 2009 à Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLPC) para sua expansão além das 200 milhas náuticas (SOMÁLIA, 2014, p. 5).

5 Na Parte II da Lei das Zonas Marítimas, referente às aguas territoriais, o Quênia estabelece que: "(4) On the coastline adjacent to neighbouring states, the breadth of the territorial waters shall extend to every point of which is equidistant from the nearest points on the baselines from which the breadth of the territorial waters of each of respective states is measured" (QUÊNIA, 1989, pp. 2-3).

Figura 1: Linha paralela proposta pelo Quênia comparada ao critério da equidistância



Fonte: SOMÁLIA (2014).

O método das linhas de base retas é regulado pelo Artigo 7º da UNCLOS, que prevê sua adoção somente em casos de irregularidades em determinados locais da costa, como por exemplo, recortes profundos e reentrâncias. Além disso, o mesmo artigo estabelece em seu parágrafo 6º que "O sistema de linhas de base retas não poderá ser aplicado por um Estado de modo a separar o mar territorial de outro Estado do alto mar ou de uma zona econômica exclusiva" (UN, 1982, p. 3).

Em 07 de abril de 2009, os dois países firmaram o "Memorando de Entendimento entre o Governo da República do Quênia e o Governo Federal Transitório da República da Somália", onde as Partes concordaram em garantir uma à outra a ausência de objeções[6] em relação às submissões de expansão de plataforma continental realizadas por ambas à CLPC. Também concordaram em estabe-

6 O Artigo 5 (a) do Anexo I das Regras de Procedimento da CLPC estabelece "In cases where a land or maritime dispute exists, the Commission shall not consider and qualify a submission made by any of the States concerned in the dispute. However, the Commission may consider one or more submissions in the areas under dispute with prior consent given by all States that are parties to such a dispute" (CLPC, 2008, p. 22).

lecer sua fronteira marítima somente após as recomendações da Comissão e por meio de negociações bilaterais, em concordância com o direito internacional (QUÊNIA; SOMÁLIA, 2009, pp. 2-3).

Em 14 de abril do mesmo ano, a República Federal da Somália submeteu à CLPC informações preliminares indicando os limites exteriores de sua plataforma continental para além das 200 milhas náuticas (SOMÁLIA, 2014, p. 3). Pouco dias depois, em 6 de maio, o Quênia fez sua submissão completa à CLPC, onde reconhece a sobreposição de espaços marítimos com a Somália e aponta que esta fronteira deverá ser determinada por meio de acordo entre os dois países e cita o MOU como garantia de não-objeção em relação às submissões realizadas à presente Comissão (QUÊNIA, 2009, pp. 11-12).

3. A disputa

Apesar de adotar critérios diferentes para delimitação de seus espaços marítimos, que como consequência acabam por se sobrepor, nenhum conflito relacionado a este tema surgiu até o período que sucedeu a assinatura do Memorando de Entendimento (QUÊNIA, 2015, p. 6).

Uma grande controvérsia surgiu na mídia e em círculos políticos somalis após a celebração do MOU. Conspirações de que a Somália estaria vendendo seu mar ao Quênia se espalharam rapidamente pelo país, o que gerou grande pressão popular sobre o Parlamento para que não ratificasse o Memorando (QUÊNIA, 2015, p. 29). Dessa forma, o Parlamento Transitório da Somália rejeitou o documento em 1º de agosto de 2009. Em março de 2010, por meio de uma carta, a Somália informava ao Secretário Geral das Nações Unidas sobre a rejeição em seu Parlamento e pedia para que o Memorando fosse declarado sem validade (ICJ, 2017, p. 12).

O conflito entre os dois países inicia neste ponto, pois a Somália passa a defender que o Memorando não é válido por não ter sido ratificado internamente. Já a República do Quênia reconhece que uma ratificação interna não seria necessária, visto que o documento estabelece que o mesmo entraria em vigor a partir de sua assinatura (QUÊNIA, 2015, pp. 6-7).

O contexto político, social e econômico em que a Somália se insere é fundamental para entender o porquê de uma pressão popular contra o MOU ter se tornado tão grande. Convivendo com uma guerra civil há mais de 25 anos, com a miséria, o terrorismo e a instabilidade política a tornaram um Estado vulnerável. Isto gerou uma herança de desconfiança nas autoridades políticas, que buscam agora a preservação de seus direitos de soberania no Oceano Índico (MÜLLER-JUNG, 2016).

Dessa forma, o contencioso ainda se intensificaria poucos anos depois, pois:

> On 4 February 2014, the Minister of Foreign Affairs and International Cooperation of Somalia sent two letters to the Secretary-General of the United Nations. In the first letter, Somalia objected to the registration with the Secretariat of the United Nations, nearly five years earlier, of what it termed the "[p]urported MoU". In the second letter, Somalia objected to the consideration by the CLCS of Kenya's submission on the ground that there existed a maritime boundary dispute between itself and Kenya and that the MOU was 'void and of no effect' (ICJ, 2017, p. 14).

Devido à objeção somali, a CLPC deliberou em sua 34ª sessão – que ocorreu de janeiro a março de 2014 – que não poderia prosseguir com a análise da submissão queniana naquele momento. A Somália viria a submeter seu pleito final para expansão de sua plataforma continental à Comissão em 21 de julho do mesmo ano (ICJ, 2017, p. 12).

As partes então buscaram solucionar o caso por meio de negociações diplomáticas. A primeira delas ocorreu em 21 de março de 2014 entre os Ministros de Relações Exteriores de ambos os países, que concordaram com novas reuniões para debater questões técnicas referentes ao estabelecimento de sua fronteira marítima. A primeira rodada ocorreu em 26 e 27 de março do mesmo ano e a segunda em 28 e 29 de julho, ambas em Nairóbi. Porém, os Estados continuaram apresentando propostas discrepantes. Foi sugerida então uma terceira rodada, marcada para ocorrer em Mogadíscio nos dias 25 e 26 de agosto, mas a delegação queniana não compareceu e a reunião jamais ocorreu (SOMÁLIA, 2014, p. 7).

4. Tramitação na Corte Internacional de Justiça

Como consequência do não comparecimento da delegação queniana para o encontro marcado, em 28 de agosto de 2014[7] a Somália submeteu à CIJ um pedido para que julgasse o conflito e estabelecesse a fronteira marítima entre os dois países, alegando que: "The inability of the Parties to narrow the differences between them, and the failure of the Kenyan delegation to attend the final meeting, have made manifest the need for judicial resolution of this dispute" (SOMÁLIA, 2014, p. 7).

Em sua submissão, a República Federal da Somália pede para que a fronteira marítima entre os dois países seja determinada com base nos Artigos 15, 74 e 83 da CNUDM, além de demais normas de direito internacional, desde que não sejam incompatíveis com a CNUDM. No mar territorial a fronteira deve ser delimitada por meio de uma linha mediana, como especificado no artigo 15. Na Zona Econômia Exclusiva e na Plataforma Continental, demarcada por meio de three-step methodology[8] empregado pela Corte de acordo com os artigos 74 e 83 da CNUDM (SOMÁLIA, 2014, p. 8).

A Somália clama que a atitude unilateral do país vizinho, de traçar uma fronteira marítima por meio de linhas retas, seja motivada pela exploração de hidrocarbonetos no espaço marítimo sob disputa. Também demonstra que nos últimos anos, o governo

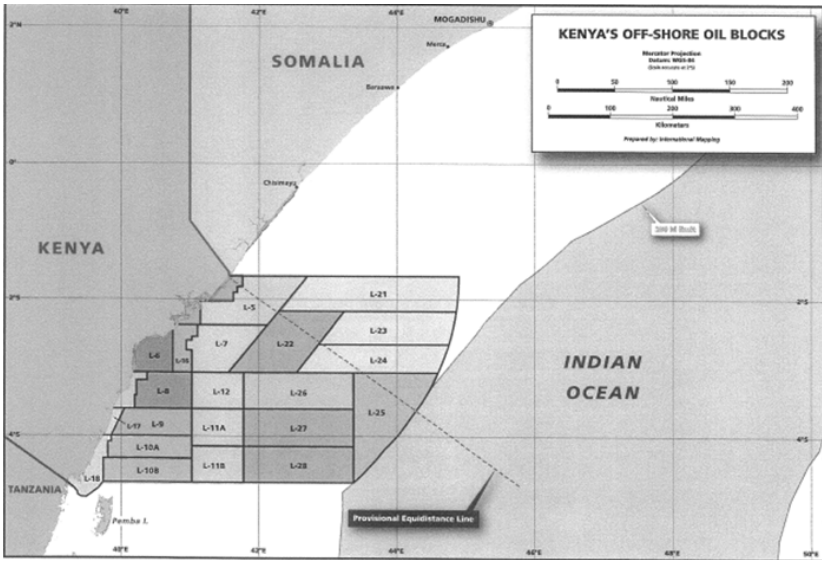
7 A submissão somali à Corte Internacional de Justiça ocorre exatamente 4 meses após um episódio marcante de crise diplomática entre os dois países vizinhos. Em 28 de abril de 2014, a Somália retira seu embaixador no Quênia após a prisão de um de seus diplomatas e episódios de repressão e prisões ao povo somali dentro das fronteiras quenianas (AGENCE FRANCE PRESSE, 2014).

8 Metodologia por meio da qual, cortes e tribunais: "(1) draw a provisional equidistance line; (2) determine whether there are 'relevant circumstances' that render the provisionally-drawn equidistance line inequitable; (3) test the proposed delimitation line to determine whether it results in any gross disproportion" (SOMÁLIA, 2014, p. 8). Um exemplo recente da adoção desta metodologia é o caso da delimitação da fronteira marítima entre Peru e Chile no Oceano Pacífico, concluído em 2014. Neste contencioso, a Corte estabeleceu uma linha reta até 80 milhas náuticas, dentro da qual os direitos de pesca das comunidades locais devem ser preservados e, somente após este ponto traçou uma linha equidistante de 200 milhas náuticas. No segundo passo, a CIJ não encontrou quaisquer circunstâncias relevantes que comprometessem a linha equidistante e em função das 80 milhas iniciais, também não constatou desproporcionalidades que comprometessem o terceiro passo (ICJ, 2014b). Outros de exemplos de aplicação desta metodologia por parte da CIJ para delimitação de fronteiras marítimas: Mar Negro (Romênia v. Ucrânia) e Mar do Caribe (Nicarágua v. Colômbia) (ICJ, 2014b, pp. 7-9).

queniano vem concedendo blocos[9] de exploração em sua costa a empresas multinacionais petrolíferas e, descobertas offshore já foram realizadas desde então. Tais concessões se dão inclusive no espaço marítimo disputado com o país adjacente (SOMÁLIA, 2014, p. 6).

Na Figura 2 é possível observar que os blocos de exploração[10] L-21 e L-23 situam-se inteiramente na área sob disputa, já os blocos L-22 e L-24 situam-se parcialmente no local contestado pelos dois Estados.

Figura 2: Blocos quenianos de exploração de petróleo.



Fonte: SOMÁLIA (2014).

É fato que o potencial do Leste Africano como produtor de hidrocarbonetos atraiu a atenção de empresas estrangeiras do setor de óleo e gás na metade da década de 2000. Descobertas onshore – em terra – em Uganda em 2006 (AUGÉ, 2015, p. 6) e

9 Termo utilizado para definir as zonas pelas coordenadas nas quais cada companhia petrolífera desempenha suas atividades com a autorização do governo local (AUGÉ, 2015, p. 4).

10 Os blocos L-21, L-23 e L-24 foram concedidos à Ente Nazionale Idrocarburi (Eni), já o bloco L-22 foi concedido à Total. A Statoil foi dissuadida da negociação do bloco L-26 pelo governo norueguês, em função da localização do bloco em uma área sob disputa. Por fim, o bloco L-25 permanece sob negociação (PAPPA, 2017, pp. 403-404).

a exploração offshore – no mar – em Moçambique e Tanzânia a partir de 2004 renovaram o interesse pela exploração na região, inclusive em países como Quênia e Somália (AUGÉ, 2015, pp. 13-15).

Com grande parte das concessões já realizadas, o veredito da Corte possui impacto muito maior no Quênia, pois determinará se as operações das empresas petrolíferas na região deverão prosseguir ou cessar (PAPPA, 2017, p. 405).

Sendo assim, após apreciar o pleito somali, a Corte Internacional de Justiça emitiu em outubro de 2014 uma ordem estabelecendo os prazos para apresentação de memorial por parte da Somália – até 13 de julho de 2015 – e objeções preliminares por parte do Quênia – até 27 de maio de 2016 (ICJ, 2014a, p. 483).

Em 13 de julho do ano seguinte, a Somália enviou seu Memorial de quatro volumes à Corte, especificando os principais aspectos relacionados ao caso, onde reconheceu a entrada em vigor do MOU, mas sem poder vinculante em função da ausência de ratificação interna (SOMÁLIA, 2015, pp. 43-44). Em 07 de outubro do mesmo ano, a República do Quênia submeteu à CIJ em dois volumes, suas objeções preliminares ao julgamento do caso pela Corte.

A primeira objeção queniana está relacionada à jurisdição da CIJ. Sua declaração de 1965 sobre o artigo 36 §2º[11] do Estatuto da Corte – que trata da jurisdição compulsória da mesma – exclui disputas nas quais os Estados-Parte tenham concordado em utilizar outros métodos de solução de controvérsias. Do ponto de vista queniano, o Memorando de Entendimento assinado entre os dois países em 2009 constitui este método e, portanto, o conflito não é de jurisdição da CIJ (QUÊNIA, 2015, p. 4).

A segunda objeção corresponde à admissibilidade da submissão somali à Corte. O Quênia defende que a delimitação da fronteira marítima deve ser realizada somente após as recomendações

11 O Artigo 36 §2º do Estatuto da Corte Internacional de Justiça é comumente chamado de "cláusula facultativa de jurisdição obrigatória", uma vez que "significa que aceitar o instrumento que cria um tribunal internacional não significa aceitar automaticamente a sua jurisdição. É preciso um novo consentimento por parte do Estado para que a jurisdição da Corte Internacional de Justiça seja, então, reconhecida. Não basta, pois, a aceitação por parte de um Estado da Carta da ONU e o seu anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça; é necessária uma aceitação expressa da cláusula para que a jurisdição da Corte possa ser aplicada a um Estado" (GALINDO, 2014, pp. 91-92).

da CLPC aos dois países e por meio de uma negociação bilateral, conforme estabelecido no Memorando (QUÊNIA, 2015, p. 6).

Ao julgar as objeções preliminares quenianas, a Corte definiu que o MOU constitui um tratado válido, vinculante e sem necessidade de ratificação para sua vigência:

> Under the customary international law of treaties, which is applicable in this case since neither Somalia nor Kenya is a party to the Vienna Convention, an international agreement concluded between States in written form and governed by international law constitutes a treaty [...]. The MOU is a written document, in which Somalia and Kenya record their agreement on certain points governed by international law. The inclusion of a provision addressing the entry into force of the MOU is indicative of the instrument's binding character (ICJ, 2017, p. 19).

Sendo assim, concluiu quanto à validade do MOU: "In light of the foregoing, the Court concludes that the MOU is a valid treaty that entered into force upon signature and is binding on the Parties under international law" (ICJ, 2017, p. 21).

Por fim, a Corte deliberou que embora o Memorando demonstre a expectativa das Partes de celebrar um acordo após as recomendações da CLPC, ele não estabelece nenhum método de solução de controvérsias e, portanto, não constitui um acordo nas bases da declaração queniana perante o artigo 36 §2º do Estatuto da CIJ. Assim, após negar as objeções preliminares quenianas, a CIJ decidiu que possui jurisdição e julgará o contencioso (ICJ, 2017, p. 37).

Em de 18 de dezembro de 2017, o Quênia submeteu seu contra-memorial à Corte. Os próximos passos do julgamento em 2018 serão a submissão da réplica por parte da Somália e da tréplica por parte do Quênia (ICJ, 2018, p. 2).

Considerações Finais

Devido à incapacidade demonstrada pelas Partes para estabelecer sua fronteira marítima por meio de acordos bilaterais, foi necessário recorrer aos métodos judiciais de solução de contro-

vérsias estabelecidos pelo regime[12] de Direito do Mar, Parte XV da UNCLOS e, por meio do qual a Corte Internacional de Justiça atuará.

A mudança de posição somali em relação ao MOU é apontada inclusive pela CIJ como um reflexo da instabilidade política no país. É inegável que a pressão popular exercida sobre o governo somali influenciou a posição do Parlamento. Uma população que convive com uma guerra civil desde 1991 e constante instabilidade política é facilmente sensibilizada por argumentos que demonstrem um comportamento do país vizinho que atente contra a sua soberania.

Já a adoção do critério de linhas paralelas pelo Quênia em 2005 não deve ser vista apenas como uma coincidência. Ela se dá em um momento de grandes descobertas de hidrocarbonetos na região, com destaque para a Tanzânia, país adjacente ao sul do Quênia, onde a exploração offshore ganha força naquele momento. Aumentar as dimensões de seu espaço marítimo traz mais possibilidades ao Quênia quanto à exploração de recursos, principalmente ao considerar o histórico de relações pacíficas com a Somália e o contexto político neste país, que possui inúmeros problemas mais graves para concentrar seus esforços.

Segundo Pappa (2017, p. 405), dois possíveis cenários podem resultar da aplicação da metodologia dos three-steps por parte da Corte: 1) a fronteira final coincidirá integralmente com a linha equidistante traçada pela Somália – uma vez que o pleito e delimitação somali estão de acordo com os artigos 15, 74 e 83 da CNUDM e com a aplicação desta metodologia; ou 2) a fronteira será demarcada em algum ponto entre as propostas dos dois Estados – este cenário seria possível no caso de a linha equidistante traçada pela Corte necessitar de ajustes devido a desproporcionalidades geográficas e costeiras em favor do Quênia, nos dois últimos estágios da metodologia. De qualquer forma, a proposta queniana não se encontra embasada nas normas da Convenção de Montego Bay.

Sendo assim, é possível concluir que a decisão final da Corte deverá estar mais próxima da delimitação pleitada pela Somália

12 Regimes internacionais são definidos por Stephen Krasner como "princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores" (KRASNER, 2012, p. 1).

do que aquela apresentada pelo Quênia. Porém, este processo não está perto de se concluir e as Partes ainda enfrentarão um longo trabalho na Corte Internacional de Justiça.

Referências

ABUKAR, A. Somalia: **A Brief Country Report**. Association of European Parliamentarians with Africa, 2015.

AGENCE FRANCE PRESSE. Somalia recalls envoy to Kenya over diplomat arrest. **Capital News**, Nairóbi, 28 abr. 2014. Disponível em: <https://www.capitalfm.co.ke/news/2014/04/somalia-recalls-envoy-to-kenya-over-diplomat-arrest/> Acesso em: 06/01/2018.

AUGÉ, B. **Oil and Gas in East Africa: Current Developments and Future Perspectives**. French Institute of International Relations & OCP Policy Center, 2015. Disponível em: <http://www.ocppc.ma/sites/default/files/OCPPC-Ifri-PN1502vEn.pdf> Acesso em: 03/07/2017.

BELLO, O. A Post-Aid: EU-Kenya Partnership?. **Policy Brief**. FRIDE, nº 96, p. 1-5, set. 2011.

BLANCHARD, L. P. **US-Kenya Relations:** Current Political and Security Issues. Congressional Research Service, 2013.

COMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF. **Rules of Procedure of the Comission on the Limits of the Continental Shelf**. Nova Iorque, 2008. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/309/23/PDF/N0830923.pdf?OpenElement> Acesso em: 04/07/2017.

DIVISION FOR OCEAN AFFAIRS AND THE LAW OF THE SEA. Proclamation by the President of the Republic of Kenya, 9 June 2005. In: **Law of the Sea Bulletin**, n. 61, p. 96-97. Nova Iorque, 2006. Disponível em: <http://www.un.org/Depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinpdf/bulletin61e.pdf> Acesso em: 22/01/2018.

GALINDO, G. R. B. A paz (ainda) pela jurisdição compulsória?. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 57, n. 2, p. 82-98, jul./dez. 2014.

GASPERIN, H. B.; BEAKLINI, B. L. R. A Intervenção Militar Queniana na Somália: Reflexos e Perspectivas. In: **Seminário de Iniciação Científica ESPM**, 2016. Anais Eletrônicos: São Paulo.

HUGON, P. **Geopolítica da África**. 1ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 172 p.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya): **Judgement: Preliminary Objections**. Haia, 2017. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20170202-

JUD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 03/07/2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya): **Order**. Haia, 2018. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20180202-ORD-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 13/02/2018.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya): **Ordonnance du 16 octobre 2014**. Haia, 2014a. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20141016-ORD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 03/07/2017.

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Maritime Dispute (Peru v. Chile): **Summary of the Judgement of 27 january 2014**. Haia, 2014b. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/137/17958.pdf> Acesso em: 22/01/2018.

KENYA. **Preliminary Objections of the Republic of Kenya – volume I**. Haia, 2015. Disponível em: < http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/161-20141016-ORD-01-00-EN.pdf> Acesso em: 03/07/2017.

KENYA. **Preliminary Objections of the Republic of Kenya – volume II**. Haia, 2015. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/19084.pdf> Acesso em: 03/07/2017.

KENYA. **Presidential Proclamation of 28 February 1979**. Nairóbi, 1979. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/KEN_1979_Proclamation.pdf> Acesso em: 22/01/2018.

KENYA. **Submission on the Continental Shelf beyond 200 nautical miles to the Comission on the Limits of the Continental Shelf: Executive Summary**. 2009. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/clcs_new/submissions_files/ken35_09/ken2009_executivesummary.pdf> Acesso em: 05/07/2017.

KENYA. **Territorial Waters Act of 16 May 1972, revised in 1977**. Nairóbi, 1977. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/KEN_1977_Act.pdf> Acesso em: 22/01/2018.

KENYA. **The Maritime Zones Act**. Nairóbi, 1989. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/KEN_1989_Maritime.pdf> Acesso em: 22/01/2018.

KENYA; SOMALIA. **Memorandum of Understanding**. Nairóbi, 2009.

KRASNER, S. Causas Estruturais e Consequências dos Regimes Internacionais: Regimes como Variáveis Intervenientes. Tradução de: Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun. 2012.

MESFIN, B. The Horn of Africa security complex. In: SHARAMO, R; MESFIN, B. (Org.). **Regional Security in the post-Cold War Horn of Africa**. Monograph 178, abr. 2011.

MÜLLER-JUNG, F. Kenya or Somalia: Who owns the sea and what lies beneath? **Deutsche Welle**, Bonn, 19 de setembro de 2016. Disponível em: <http://www.dw.com/en/kenya-or-somalia-who-owns-the-sea-and-what-lies-beneath/a-19557277> Acesso em: 15/06/2017.

PAPPA, M. The Impact of Judicial Delimitation on Private Rights Existing in Contested Waters: Implications for the Somali-Kenyan Maritime Dispute**. Journal of African Law**, Londres, v. 61, n. 3, p. 393-418.

SAND, J. B. **State-Structures in Somalia: Why do Some Succeed and others fail?** Thesis. (Master in International Relations) – School of Philosophy, Political Science and International Relations, Victoria University of Wellington. 2011. Disponível em: <http://researcharchive.vuw.ac.nz/xmlui/bitstream/handle/10063/1854/thesis.pdf?sequence=1>. Acesso em: 02/01/2018.

SILVA, Y. V. R. et al. A Somália e o Al Shabaab. **Série Conflitos Internacionais**, Marília, v. 3, n. 6, p. 1-8, dez. 2016.

SOMALIA. **Application Instituting Proceedings: Dispute Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya).** Haia, 2014. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/18362.pdf> Acesso em: 04/07/2017.

SOMALIA. **Memorial of Somalia: Case Concerning Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya).** Haia, 2015. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/161/19072.pdf> Acesso em: 01/07/2017.

UNITED NATIONS. **Convention on the Law of the Sea**. Montego Bay, 1982.

WISE, R. Al Shabaab. **AQAM Future Project Case Study Series**. Washington: Center for Strategic and International Studies, 2011.

Projeto Exportemos: Diálogo entre a teoria e prática no Curso de Comércio Exterior

Fernanda Pimentel da Silva[1]
Daniel Richetti Rampazzo[2]
Rodrigo Nunes Marques[3]

Cada dia é mais desafiador o trabalho em sala de aula. Afinal ao mesmo tempo em que o docente deve manter-se atualizado e investir em pesquisa de qualidade para compartilhar os resultados com seus alunos, é imprescindível que adote novas fórmulas para interagir com os educandos. "A inovação pode ser a diferença entre sobrevivência e morte" (RODRIGUES, 1999. P. 36). Outro desafio é atuar de forma interdisciplinar, instigando a construção do conhecimento de forma integrada entre diferentes disciplinas, posto que do contrário é difícil a motivação dos alunos no processo diário.

A partir destas necessidades compete ao professor como ges-

1 Advogada. Mestre em direito da Integração Econômica – MILA/UFSM. Professora de Direito Internacional e Legislação Aduaneira. Coordenadora do curso de Comércio Exterior Uniftec. E-mail: ferpimenteladv@hotmail.com.

2 Economista. Especialização em Gestão e Docência do Ensino Superior FTEC. Professor de Economia e de Metodologia de Pesquisa no Uniftec. E-mail: daniel.rampazzo@gmail.com.

3 Engenheiro. Especialista em Gestão Empresarial pela Universidade de Caxias do Sul. Professor do curso de Comércio Exterior do Uniftec. E-mail: rnunesm@gmail.com.

tor do ambiente de ensino buscar fórmulas capazes de instigar e convidar os alunos para a participação em aula e daí surge o projeto em estudo. Por outro lado, é igualmente importante que a academia empenhe sua matéria prima em prol de responder as perguntas e auxiliar na transformação do entorno. "A universidade, como fonte formadora e capacitadora, tem a necessidade de ver seu corpo docente e discente como propagadores do empreendedorismo, cada um de sua forma" (MDIC, 2005. P.102) O conhecimento construído ou a produção acadêmica gerada no ambiente de ensino há que transpor os muros e caminhar em direção à aplicabilidade na Sociedade.

A lei de Diretrizes básicas da Educação, emanada sob nº 9.394 de 1996, define[4] como finalidade do ensino superior dentre outros o de estimular o conhecimento dos problemas do mundo atual, especialmente os nacionais e regionais para prestar serviços especializados à comunidade.

Pensando em atender este dispositivo e promover o diálogo entre a teoria e prática durante a formação dos acadêmicos do Curso de Comércio Exterior do Centro Universitário Uniftec, foi proposto o projeto denominado Exportemos que consiste em fomentar que empresas locais se insiram no mundo das exportações. Para isso, os alunos de uma disciplina específica do curso, denominada Projeto Empreendedor são desafiados para elaborar um plano de exportação para pequenas e médias empresas locais que ainda não atuam no mercado externo.

Através de convite realizado na comunidade são identificados empreendimentos locais interessados. Após, são selecionados aqueles que apresentaram maior disponibilidade para participação, haja vista que é necessária a consulta constante à dados da empresa parceira. Com os empreendimentos já selecionados e cadastrados o projeto é apresentado para os alunos o acervo para que eles individualmente elaborem durante um semestre a pesquisa.

A iniciativa já está no segundo semestre de adoção, porém surge a seguinte problemática: O projeto Exportemos está fomentando o diálogo entre as bases tecnológicas e a realidade do mercado local? Para verificar se a atividade proposta nos moldes implementados está de fato auxiliando na construção do conhecimen-

4 O artigo 43 da Legislação referida trata do tema.

to prático iniciaram as leituras sobre os resultados do projeto Exportemos, especialmente os alcançados com a segunda turma de acadêmicos.

Acredita-se, como hipótese geral, que o projeto tem condão de fomentar de forma prática o conhecimento amplo das bases tecnológicas inerentes da graduação tecnológica de Comércio exterior, porém é fundamental validar cientificamente esta premissa.

O objetivo geral da pesquisa consiste, portanto, em verificar se a fórmula de trabalho proposta no projeto exportemos viabiliza que ao final do semestre o acadêmico logre entregar um plano de exportação factível e evolua na sua formação. Já os objetivos específicos da pesquisa são: Analisar a estrutura do projeto Exportemos; Identificar o perfil dos alunos participantes do projeto; Coletar dados no início do projeto acerca das experiências e expectativas dos alunos; Acompanhar o desenvolvimento individual dos alunos durante o desenvolvimento do projeto; Verificar se ao final os projetos apresentados atendem as premissas propostas inicialmente aos alunos.

1. Estrutura da Atividade proposta

Para Melhor compreensão da atividade é fundamental compreender como a mesma foi estruturada, portanto, a seguir passam a ser expostos os pilares do Projeto Exportemos. O trabalho consiste, como já mencionado à realizar estudo e a partir dos resultados elaborar manual para empresa local iniciar as atividades no comércio exterior.

1.1 As empresas: Seleção e participação

O passo inicial a cada semestre que a atividade é disponibilizada consiste na seleção de empresas parceiras. Para identificar empresas aptas para participarem da pesquisa foram adotados três caminhos: O primeiro deles e mais expressivo foi a celebração de acordos com Entidades que representam empresários de micro, pequenas e médias empresas na região da Serra Gaúcha. Assim, a organização não estatal auxilia na busca de candida-

tos para participação. Já a segunda ferramenta para identificar possíveis empresas aptas se dá com participação da mídia local que fomenta a renovação do banco de empresas candidatas à participarem. Através de divulgação de calendário de inscrições o jornalismo local também participa e garante a propagação do trabalho.

Como a proposta é estimular o ensino do comércio exterior, existe uma terceira forma de ingresso no processo: através de indicação dos alunos do curso as empresas podem se inscrever para participação. Antes do início do período de aula, são selecionadas as empresas que participarão. Para confirmar a participação as empresas enviam formulário autorizando a utilização dos dados e remetem documentos fiscais basilares (cópia de contrato social, Inscrição no Cadastro de pessoas jurídicas). Após recebimento dos documentos, a coordenação do projeto visita as empresas, expondo em que consiste o projeto. Neste momento é realizada entrevista com a organização interessada para já coletar dados[5] que nortearão a proposta de exportação.

São selecionadas de três a cinco empresas semestralmente, de acordo com a quantidade de alunos que participarão dos estudos. Em épocas com maior procura a prioridade é dada para empresas que primeiro apresentaram sua inscrição e quando mais empresas do que o limite de atendimento se inscreve, parte das empresas são convidadas à participar no semestre seguinte.

Para participar do Projeto, os requisitos são: empresas de pequeno porte, situadas na Região da Serra gaúcha que estejam interessadas em exportar. Também é requisito fundamental que a empresa não esteja atuando já em exportações. As empresas participam gratuitamente do programa institucional. Ou seja, não existe qualquer pagamento por parte da empresa, porém ela assume o compromisso de auxiliar no estudo disponibilizando todas as informações que lhe são solicitadas pelos acadêmicos durante a pesquisa.

5 A empresa responde questionário para que assim seja possível descobrir se a mesma teve no passado alguma experiência com comércio exterior. Também são propostos questionamentos acerca dos produtos, clientes, faturamento e particularidades de funcionamento para assim iniciar a busca por mercado alvo. A entrevista é também um momento de analisar o efetivo comprometimento da empresa em auxiliar no processo de pesquisa uma vez que somente empresas que fornecem informações viabilizam a elaboração de manual.

1.2 Os acadêmicos: quem participa?

Os cursos tecnológicos não contam com a obrigatoriedade de disciplinas que proponham trabalho de conclusão da graduação. Ainda assim é comum que os acadêmicos questionem a realização de trabalhos mais complexos, especialmente aqueles que estão nos últimos semestres da graduação.

Além desta característica, o curso de graduação tecnológica da Instituição objeto do estudo tem como proposta estimular a realização de práticas. Dentre as estratégias inseridas nos projetos de cursos para atender este objetivo existem disciplinas denominadas projetos empreendedores. No curso de Comércio exterior é através desta unidade curricular que ocorre o Projeto Exportemos. Os alunos que já cursaram aproximadamente 80% a 90% da carga horária da graduação são os que optam pela matrícula na disciplina.

A Instituição é localizada em Caxias do Sul, logo, seus alunos são moradores da região e contam com diferentes perfis: desde alunos que atuam no mercado de trabalho em áreas relacionadas aos negócios internacionais à acadêmicos que não tem qualquer conhecimento sobre as práticas de exportação e importação.

Característica unânime entre todos os alunos participantes até o momento[6] é a atuação no mercado de trabalho de forma paralela à graduação. Na análise de currículo dos participantes das duas edições[7] já realizadas nenhum aluno se dedica somente aos estudos. Todos laboram durante o dia e cursam apenas à noite a graduação. Esta informação é importante, pois se aparentemente parece uma vantagem, visto que os alunos trazem experiências profissionais, por outro é entrave já que impõe limites no tempo de dedicação ao projeto.

1.3 Os professores participantes

A coordenação do projeto é realizada pelo docente que ministra a disciplina de projeto empreendedor. Assim, os acadêmicos identificam de forma clara a quem devem se remeter para dar

6 Informações atualizadas até o semestre 2017/2.

7 O total de alunos participantes nas duas edições é de quinze acadêmicos.

andamento à pesquisa. De forma paralela, os docentes do curso que ministram outras unidades curriculares participam da construção do conhecimento. A participação de dá através de atividades inseridas durante as disciplinas, tratando de temáticas que farão parte do projeto. Os docentes auxiliam ainda no momento em que os acadêmicos pesquisam recomendando bibliografias, acompanhando coleta de dados, auxiliando na catalogação de informações.

2. A produção e seus resultados

O projeto conta com duas finalidades previamente definidas: Ofertar para as empresas conteúdo que norteia a atuação no mercado externo e permitir que o aluno ainda na academia experimente os desafios que enfrentará profissionalmente.

2.1 A entrega para a empresa

Inegável que o cenário atual exige que as empresas busquem ferramentas para seguirem sua atuação atentando para a conexão inquestionável de mercados ignorando barreiras geográficas. "a globalização em sua configuração atual, difere substancialmente daquela principada com a internacionalização do comércio: o que temos hoje é, acima de tudo a globalização do capital e não uma globalização de trocas, como no passado" (CAPARROZ, 2015. P. 48).

Logo, o conteúdo produzido na academia ao ser entregue à empresa pode ser motor condutor ao ingresso no mercado externo e norteador de práticas que garantam o êxito em tal prática. No projeto exportemos, a forma que é entregue à empresa parceira o que lhe compete é através de elaboração de manual para exportação.

A proposta aos alunos é a seguinte: cada acadêmico deve elaborar manual para que a empresa parceira saiba como realizar uma exportação. Ou seja, além da realização de trabalho monográfico, composto por referencial teórico que alicerça e viabiliza a identificação de passos para realizar uma operação de comércio

exterior, os alunos devem elaborar documento para entregar à empresa participante.

O documento trata dos caminhos, cuidados e passos que a referida empresa deve adotar caso opte para inserção no contexto internacional. Chiavenato ensina que "numerosas atividades administrativas desempenhadas por vários administradores, orientadas para áreas e problemas específicos, precisam ser realizadas e coordenadas de maneira integrada e coesa em cada organização ou empresa" (2003. P. 13) e é aí que se assenta a relevância do estudo proposto, tanto para a empresa como para os acadêmicos.

Para estimular a busca e respeitar os diferentes caminhos escolhidos por cada aluno, não é imposto como obrigatório um modelo específico de manual, mas durante o processo de elaboração o zelo é pela identificação das informações e ordem de realização adequadas para que a operação de comércio exterior seja exitosa.

Antes de iniciar a busca de informações na empresa e definição do cronograma de estudos, porém é apontado aspecto imprescindível para nortear as atividades da empresa que é a Importância da capacidade exportadora. Tal sensibilização já no início dos trabalhos se justifica, posto que

> É fundamental que na base do processo de internacionalização haja a avaliação da capacidade exportadora da empresa, e não apenas da produção. Capacidade exportadora é a aptidão que tem a empresa de adequar-se às variáveis do mercado internacional, realizando internamente uma série de alterações. (MINERVINI, 2012. P.5)

Conforme os estudantes evoluem o processo de construção do conhecimento, são conduzidos a definição de documento que será entregue impresso para as empresas e também exposto oralmente.

Sabendo que "numa operação de comércio exterior, ou seja, num processo de transferência de mercadorias entre importador e exportador, podemos considerar quatro aspectos importantes: negocial, o logístico, o cambial e o fiscal" (WERNECK, 2008.p. 25). Estes elementos são os norteadores para a elaboração do referido material.

Ao passo que o conteúdo é produzido pelo discente, cada ma-

nual contempla particularidades adotadas de acordo com quem o elabora, mas todos abordam os seguintes aspectos:

Empresa: Como forma de auxiliar na definição de estratégias que estejam alinhadas com a necessidade e características da empresa em estudo, os acadêmicos investigam particularidades da empresa. Após em manual citam de forma objetiva e sucinta, posto que tal aspecto tem como premissa guiar os rumos do plano, mas já são de conhecimento do empreendedor.
Habilitação: A empresa recebe informações sobre a existência de padronização de sistema automatizado para realização das operações de comércio exterior. É realizada pesquisa para verificar se a empresa já está apta para utilizar tal plataforma ou não. Quando a empresa em estudo não está habilitada, compete ao acadêmico que está elaborando a pesquisa apontar os caminhos para obtenção de tal autorização.
Produto: A funcionalidade, composição e demais elementos do produto eleito são expostas no manual. A intenção é que o empresário reflita sobre necessidade de adaptação ao mercado alvo, bem como cuidados para realizar a operação. A NCM que corresponderá ao produto também é citada, com observância de sua descrição.
Mercado-alvo: Parte do manual é dedicada à apresentação do país eleito como alvo da operação. Aspectos culturais, econômicos, geográficos e até mesmo políticas que estão interferindo nos negócios internacionais entre o Brasil e o alvo são abordados de forma prática e objetiva para a compreensão da relevância por parte da empresa.
Barreiras: O manual explica em que consistem as barreiras e apresenta consulta para identificar se existe alguma barreira tarifária ou não tarifária sobre a NCM do produto eleito para a operação.
Incorterm: Para auxiliar na compreensão de estratégias o manual trata do conceito de Incoterm. Ainda sugere determinada ou determinadas modalidades de acordo com o contexto que é mais adequado para a empresa objeto do estudo.
Logística: O estudo aponta modalidade de transporte para a operação que a empresa fará, além de sugestões sobre embalagens, armazenagem e elementos da logística que interferem na movimentação da carga.
Preço de exportação: Para nortear as negociações o manual aponta preço praticado no mercado alvo, além de composição de custo e preço da operação.
Concorrentes: Através de pesquisas são identificados con-

correntes nacionais e estrangeiros que atuam no mercado pretendido. Eles são expostos no manual para que a empresa disponha da informação e com ela possa definir suas diretrizes de atuação.
Clientes: O manual conta com lista de possíveis clientes. Tal relação conta com forma de contato e é elaborada a partir de pesquisa no mercado alvo e em plataformas que monitoram as operações de comércio exterior.
Formas de entrada no mercado: São apontadas as diferentes formas de entrada no comércio exterior, com sugestão de determinada ferramenta sempre analisando as condições da empresa em estudo.
Pagamento: Além de atentar para a importância das modalidades de pagamento, o manual ainda recomenda qual é mais adequada para início das operações. Contrato de câmbio também é aspecto tratando quando a temática é o pagamento.
Seguro: Para alertar sobre os riscos tanto do ponto de vista econômico como logístico, é tratado sobre a importância de contratação de seguro.
Cuidados: Pensando em efetivamente criar elemento que será alicerce para operação de comércio exterior e entrada no mercado externo o manual é composto com dicas, cuidados e observações alertando sobre a constante mudança, necessidades de aperfeiçoamento e aspectos já identificados que são condicionantes para a manutenção das atividades além das fronteiras.

Ao final do semestre cada aluno apresenta o resultado da investigação que desenvolveu apontando para a empresa qual o melhor destino para iniciar as exportações. Tendo em vista que o objetivo do manual é esclarecer como a empresa deve se preparar para iniciar suas atividades no mercado externo, não há especificação de documentos ou detalhamento de procedimentos administrativos, aduaneiros ou fiscais. Obviamente existe a menção acerca destes tramites, para que o empreendedor esteja atento, sem, no entanto, pretender que através do manual sejam tratados temas de tal complexidade.

O trabalho escrito é elaborado de forma individual, porém toda a pesquisa e desenvolvimento do projeto se dá de forma coletiva. Assim, os acadêmicos aprendem a realizar trabalho de forma colaborativa, simulando o ambiente que encontraram quando inseridos no contexto profissional de comércio exterior. Ao

mesmo tempo, a entrega individual permite que cada um realize a pesquisa de acordo com suas convicções, instigando a escrita, o senso crítico e a investigação.

2.2 A Experiência para os acadêmicos

Enquanto a empresa recebe o resultado da investigação produzida pelos acadêmicos, a sala de aula se transforma em um escritório de negócios internacionais. Ou seja, os discentes têm acesso ao mercado local, experimentando situações práticas muito mais complexas que as simulações realizadas ao longo da graduação.

Evidente a importância do engajamento dos alunos para viabilizar a execução do projeto dada sua complexidade. Logo, os docentes do curso identificaram a necessidade de avaliação do impacto da atividade na formação dos acadêmicos.

Pensando em qualificar o projeto e identificar norteadores para novas etapas, no semestre compreendido entre julho e dezembro do ano de dois mil e dezessete os acadêmicos participantes da atividade foram também monitorados em razão de suas percepções e desempenho. Para isso, todos foram submetidos à questionário no início da atividade e avaliados ao longo das semanas através de tarefas propostas. Ao final novamente foram consultados e comparadas as respostas para assim mapear a evolução.

Todos os discentes[8] que participaram do Projeto também foram objeto do estudo e foram comunicados apenas ao final do semestre para primar pela espontaneidade dos resultados.

Como início da avaliação todos os acadêmicos produziram roteiro de operação de exportação. A elaboração foi espontânea e sem consulta a referencial bibliográfico ou ferramentas capazes de auxiliar na realização da atividade. Apenas quatro acadêmicos já detinham experiência profissional no comércio exterior, sendo três em práticas realizadas em empresas exportadoras e um em consultoria de procedimentos aduaneiros.

No primeiro questionamento apenas os alunos já atuantes no mercado profissional participaram voluntariamente. Após exposição e debate em sala de aula entre professor e alunos, os demais também iniciaram suas participações. Ainda assim 30% dos aca-

8 O número total de alunos que participaram no período de avaliação é dez alunos.

dêmicos não efetuaram qualquer entrega, sob afirmação de não se sentirem seguros para elaboração de roteiro.

Dentre os demais, as entregas foram diversas. Dentre as entregas realizadas, apenas 20% dos alunos efetivamente lograram apresentar passo a passo contando com estrutura muito próxima do que se esperava dos acadêmicos. Os demais apresentaram inconsistências ou em razão da quantidade de elementos (não abordando aspectos importantes como Câmbio ou preço) ou não conseguiram organizar de forma cronológica a operação (apresentando dificuldades de compreender o que deveria ser exposto primeiro em processo de exportação).

A partir dos roteiros elaborados individualmente foram estabelecidos diferentes modelos, sempre pensando em abordar o máximo de aspectos e obedecer a cronologia que atenda o curso de uma operação de comércio exterior. Para nortear e delimitar temáticas de trabalho, os alunos receberam cronograma de entregas parciais dos trabalhos.

Passados os primeiros momentos do projeto que tem período total de vinte semanas, foi proposto questionário para todos os acadêmicos durante a nona semana de estudos. No questionário os alunos foram questionados acerca das dificuldades encontradas até o momento para elaboração do manual e desenvolvimento da pesquisa. Todos foram indagados acerca de sua percepção sobre o projeto e realização pessoa com o desafio. Apenas um aluno expressou descontentamento, justificando que lhe parecia excessivamente complexa a pesquisa para lastrear as respostas necessárias para o estudo. Os discentes foram também questionados sobre o interesse em prosseguimento do estudo. Apenas uma aluna não respondeu ao questionário proposto e todos que responderam expressaram interesse em prosseguir no projeto.

Como dificuldades foram apontados pelos alunos a mais citada espontaneamente foi o acesso à dados das empresas. Imediatamente fora realizada revisão das informações já obtidas e as faltantes com contato às empresas participantes para sensibilizar sobre a importância de respostas precisas e rápidas. Em relação ao manual, os acadêmicos apontaram que a maior dificuldade consistia em identificar e definir mercados alvo para as empresas que lhes competiu estudar.

Após o questionário, os alunos apresentaram resultados parciais na décima semana de trabalho. Neste momento 70% dos acadêmicos já contavam com roteiro elaborado em execução de acordo com o cronograma proposto. Todos os discentes já haviam realizado visitas nas empresas e identificado produto e mercado alvo.

Na décima quinta semana foram efetuadas entregas parciais do conteúdo elaborado. Neste momento todos receberam de forma individualizada sugestões de melhorias, alterações em busca do ajuste dos manuais. Apenas uma acadêmica não realizou a entrega, tendo decidido pela saída do projeto.

Durante todas as semanas os alunos e professores realizavam encontros presenciais para busca de material, pesquisa bibliográfica, produção e troca de informações. Ao final do semestre os resultados das pesquisas foram expostos para professores e profissionais de comércio exterior convidados. Após, em conjunto docentes e discentes redigir versão final para entrega às empresas participantes. Antes da apresentação dos resultados para as empresas novamente os acadêmicos participantes foram individualmente questionados sobre a relevância da atividade.

Todos os envolvidos dispuseram de momento para exposição verbal de suas percepções e foram unânimes sobre os benefícios da experiência prática realizada na formação acadêmica. Como aspectos positivos destacaram o auxílio de compreensão de disciplinas e bases tecnológicas tratadas em diferentes disciplinas e que receberam relevância durante o projeto, em decorrência da interferência no conteúdo produzido.

Os discentes participantes destacaram que mesmo após solicitações enfrentaram resistência por parte de algumas empresas em disponibilização de informações, informando que ao investigarem a causa de tal postura identificaram que as empresas sequer dispunham dos dados que eram solicitados.

Conclusões

Com base neste contexto analisou-se a importância da teoria e a prática no curso de comércio exterior, observando a relevância do conhecimento dos fluxos de trabalho nos processos de ex-

portação nas empresas parceiras e impacto desta experiência na formação dos acadêmicos envolvidos no projeto.

As operações contam com latente complexidade, quando comparado com o comércio nacional. Para avaliação dos resultados e definição de estratégias foram entrevistados os alunos que participaram do projeto durante o período de agosto à dezembro do ano de dois mil e dezessete. Através desta avaliação alguns elementos importantes foram identificados. O projeto contou com dez acadêmicos, sendo que durante seu curso apenas participante desistiu, o que demonstra engajamento dos discentes com a atividade, dado a alta permanência. Também foi identificada a dificuldade de realização de pesquisa. É interessante verificar que apesar de expressarem tal problema, os alunos em momento algum se desestimularam ou deixaram de realizar a investigação, apontando que tal prática deve ser instigada em demais momentos da formação.

A pesquisa comprovou premissa debatida durante a formação em relação à relevância da internacionalização das empresas, sendo evidenciado entre os alunos os ensinamentos de Faro que "a exportação permite à empreendedora ampliar a sua capacidade de geração de negócios e contribui para minimizar os efeitos da carga tributária incidente em siuas atividades produtivas" (2007. P. 207).

Ao avaliar os manuais produzidos pelos acadêmicos ao fim do projeto, foi possível atestar que os alunos lograram identificar as bases tecnológicas necessárias para realizar a tarefa e conseguiram com elas propor projeto capaz de ser implantado em empresa real. As respostas obtidas são motivadoras, uma vez que demonstram curva crescente no desenvolvimento acadêmico, singularidade que pode permitir que o conhecimento de sala de aula migre para a sociedade e viabilize o fomento das Empresas envolvidas. Logo, vale seguir na pesquisa e investir em divulgar a proposta e multiplicá-la nos cursos de graduação em Comércio Exterior.

Ainda com base nos resultados identificados em declarações espontâneas produzidas pelos acadêmicos participantes verificou-se que o projeto comporta a participação de estudantes de outras áreas do conhecimento. A ausência de informações especialmente quando o questionamento era relacionado à mo-

vimentação financeira, formação de preço e custo alerta para a possibilidade de ampliação da proposta englobando também acadêmicos de gestão financeira, gestão comercial e marketing, singularidade que será alvo de estudos para possível ampliação em prol da formação prática e adoção de atividades transdisciplinares durante a vida acadêmica.

Referências

CAPARROZ. Roberto. **Comércio Internacional e legislação aduaneira esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2015.

CERVO, AMADO L.; BERVIAN, PEDRO A.; SILVA, ROBERTO DA. **Metodologia científica**. 6 ed.. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto**. Introdução à teoria geral da Administração**. Rio de Janeiro, Elsevier, 2003.

FARO, Ricardo; FARO, Fátima. **Curso de Comércio Exterior: visão e experiência brasileira.** São Paulo: Atlas, 2007.

GIL, Antonio Carlos (Princ..). **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed.. São Paulo: Atlas, 2010..

MINERVINI, Nicola. **O exportador**. São Paulo: Pearson Education do Brasil, 2012.

RODRIGUES, Suzanda Braga (Org) **Competitividade, alianças estratégicas e gerência internacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, Edna Lúcia da. MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.**4. ed. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2005. Disponível emhttps://projetos.inf.ufsc.br/arquivos/Metodologia_de_pesquisa_e_elaboracao_de_teses_e_dissertacoes_4ed.pdf>. Acesso em: 30 de outubro 2017.

WERNECK, Paulo. **Comércio Exterior e despacho aduaneiro**. Curitiba: Juruá, 2008.

As políticas de ações afirmativas na UFSM estão de acordo com o direito internacional dos direitos humanos?

Gabriela Arreal[1]
Ademar Pozzatti Junior[2]

A globalização, segundo Slaughter e Burke-White (2006, p. 328), mudou fundamentalmente a natureza da governança, no sentido de que atualmente muitas decisões que impactam a vida dos cidadãos são tomadas no âmbito das organizações internacionais. Ao analisar a realidade atual do direito internacional, os autores afirmam que este

> penetrou na única zona exclusiva de assuntos domésticos para regular as relações entre os governos e seus próprios cidadãos, particularmente através dos corpos crescentes do direito dos direitos humanos e do direito penal internacional. Mas mesmo nestes exemplos, o Direito Internacional reconheceu uma clara demarcação entre políticas domésticas e internacionais. (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 327) [3]

---

1 Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: gabriela.arreal@gmail.com.

2 Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) e do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), onde coordena o NPPDI - Núcleo de Pesquisa e Práticas em Direito InternacionalPossui mestrado e doutorado em direito das relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), com período de pesquisa junto ao Institut d'Etudes Politiques de Paris (Sciences Po/França). E-mail: ademar.pozzatti@ufsm.br.

3 Tradução livre de: "More recently, international law has penetrated the once exclusive

Neste sentido, o direito internacional dos direitos humanos sofreu expansão a partir da segunda metade do século XX, passando a tutelar novos bens jurídicos como a liberdade e a igualdade. Na contemporaneidade, pode-se observar que o colonialismo e o racismo ainda caracterizam a experiência social, inferiorizando aquelas e aqueles que tal discurso considera como o "outro" em relação ao colonizador branco, de forma que tratar desta nefasta herança colonial tem sido tarefa do direito internacional e de diversas políticas públicas locais. Nesse sentido, este trabalho se debruça sobre as políticas de ação afirmativa que buscam romper com a discriminação, garantindo a grupos específicos de indivíduos acesso a ambientes em que se constatam baixa representação.

De fato, o princípio da igualdade formal, que atesta que todos são iguais perante as leis, não é suficiente para dar conta de uma organização social e política assaz desigual e injusta, demandando dos agentes públicos a construção de políticas públicas para a sua efetivação. Nesse sentido, a presente pesquisa se insere no contexto de expansão de acervo normativo protetivo da diversidade racial e social, visando verificar de que forma essa normativa é implementada no Brasil. Isso será feito através de um estudo de caso para sobre a política de ações afirmativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), para verificar se ela está em conformidade com os preceitos do direito internacional dos direitos humanos previstos nos tratados internacionais assinados pelo Brasil.

Para tanto, o trabalho foi dividido em três seções. Primeiramente, investigar-se-á de que forma as ações afirmativas para tratar a desigualdade racial e social podem ser fundamentadas nos tratados internacionais protetivos de direitos humanos ratificados pela Brasil (1). Em segundo lugar, analisar-se-á a origem e desenvolvimento do movimento de ações afirmativas para, dessa forma, entender como o ideal de igualdade se transformou em políticas públicas concretas no Brasil (2). Por fim, questionar-se-á se as políticas de ações afirmativas operadas pela UFSM estão

zone of domestic affairs to regulate the relationships between governments and their own citizens, particularly through the growing bodies of human rights law and international criminal law. But even in these examples, international law has recognized a clear demarcation between domestic and international politics".

em conformidade com os preceitos do direito internacional dos direitos humanos. Isso permitirá fazer inferências mais gerais e complexas sobre a relação entre o direito internacional e as políticas públicas locais.

Quanto aos aspectos metodológicos, nesta investigação utilizam-se três procedimentos técnicos. No primeiro estágio da pesquisa, realizou-se coleta de bibliografia sobre as ações afirmativas em contexto internacional e doméstico, de natureza interdisciplinar, abrangendo as áreas de história, direito e sociologia. Por conseguinte, efetuou-se análise documental de tratados internacionais, leis brasileiras e dados socioeconômicos da desigualdade social (mediante fontes governamentais e não governamentais), de modo a mensurar os déficits de inclusão social na universidade pública brasileira (2). Por fim, parte-se dos relatórios da Afirme para proceder um estudo de caso das ações afirmativas na UFSM (3).

1. Fundamentos das ações afirmativas no âmbito do direito internacional público

Para investigar de que forma podem as políticas de ações afirmativas serem fundamentadas no direito internacional público, far-se-á análise sobre em que medida há dever por parte dos estados participantes do sistema internacional em promover políticas públicas. No espaço limitado desta investigação, analisar-se-ão convenções da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), que visam à construção de ambiente justo e igualitário aos diferentes grupos sociais.

No âmbito da ONU, há uma série de tratados internacionais dos quais se depreende o dever dos Estados em promover ações afirmativas para a correção de desigualdades ainda presentes no cotidiano das sociedades. De acordo com Poirier (2010, p. 1),

> Nessas seis últimas décadas, a maioria dos instrumentos internacionais firmados e ratificados pelo Brasil apresentam as ações afirmativas como estratégias reconhecidas e recomendadas pela ONU para a promoção da igualdade e o combate à discriminação e delineiam as bases conceituais para que as ações positivas de Estado promovam a igualdade.

Já no preâmbulo da Carta de São Francisco (1945) é possível observar preocupação em promover e respeitar os direitos humanos. A Carta dedica todo o seu capítulo I aos princípios e objetivos da organização, dentre os quais se destaca a realização da cooperação internacional para resolver problemas internacionais de carácter econômico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. Se referindo a este artigo, Donnelly (2007, p. 05) afirma que a Carta da ONU inclui determinação para reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais, de forma que dela se depreenderiam obrigações positivas aos Estados.

Por sua vez, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) representou o início do desenvolvimento do direito internacional dos direitos humanos, visto que a partir dela se pode observar maior comprometimento dos Estados para a garantia dos direitos fundamentais de seus indivíduos. O artigo primeiro desta declaração se ocupa de positivar a igualdade, afirmando que "todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade". Trata-se aqui apenas de enunciar a igualdade, sem se preocupar em estabelecer as bases sobre as quais poderia ser concretamente construída.

A preocupação com a materialização da igualdade começa a tomar forma com a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), adotada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a qual buscava assegurar o respeito universal dos direitos do homem e oportunidades iguais de educação. Segundo a Convenção, a igualdade de oportunidades só seria possível com o combate à discriminação no campo educacional. A esse respeito, seu artigo I prevê que

> Para os fins da presente Convenção, o termo "discriminação" abarca qualquer distinção, exclusão, limitação ou preferência que, por motivo de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião pública ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, condição econômica ou nascimento, tenha por objeto ou efeito destruir ou alterar a igualdade de tratamento em matéria de

> ensino, e, principalmente: a) privar qualquer pessoa ou grupo de pessoas do acesso aos diversos tipos ou graus de ensino; b) limitar a nível inferior à educação de qualquer pessoa ou grupo; c) sob reserva do disposto no artigo 2 da presente Convenção, instituir ou manter sistemas ou estabelecimentos de ensino separados para pessoas ou grupos de pessoas; ou d) de impor a qualquer pessoa ou grupo de pessoas condições incompatíveis com a dignidade do homem.

Além de definir o termo discriminação, em seu artigo IV, determinou-se como deveria ser o comprometimento dos Estados em relação à questão da discriminação na educação, afirmando que "os Estados Partes na presente Convenção comprometem-se além do mais a formular, desenvolver e aplicar uma política nacional que vise a promover, por métodos adaptados às circunstâncias e usos nacionais, a igualdade de oportunidades e tratamento em matéria de ensino".

Pode-se observar, a partir disso, a necessidade de adoção de medidas como as ações afirmativas para combater o preconceito histórico a grupos minoritários, as quais permitem a garantia da igualdade material aos mais diversos setores da sociedade. Segundo Oliveira (2012, p. 155), "a igualdade material ou substancial, nos dias atuais, recomenda uma noção dinâmica para evitar a propagação das desigualdades sociais".

Em 1965, a Assembleia Geral da ONU adotou a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o primeiro documento internacional que se refere expressamente às ações afirmativas para a concretização da igualdade material. Sobre a necessidade destas medidas, a Convenção, em seu artigo 1º parágrafo 4º, afirma que:

> Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de Direitos humanos e liberdades fundamentais, contando que, tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sidos alcançados os seus objetivos.

Esta convenção representou, já na segunda metade do século passado, importante progresso para o tema das ações afirmativas e ao combate da discriminação racial a nível internacional. Importante salientar esta Convenção caracteriza as ações afirmativas pela temporalidade, com o objetivo único de combate à discriminação e garantia da igualdade material.

Ainda na década de 1960, começaram a surgir na ONU inciativas de monitoramento das ações dos Estados, bem como a indicação de modelos de políticas públicas capazes de combater a discriminação e garantir a igualdade material. Foi nesse contexto que, em 1966, foram firmados o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os quais representam a concordância por parte dos Estados em seguir os padrões internacionais de direitos humanos estabelecidos anteriormente (DONNELLY, 2007, p. 8). Nesse sentido, pode-se observar o dever imposto aos Estados em promover e garantir a proteção aos direitos humanos. Segundo o seu artigo 2º:

> Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a agir, quer com o seu próprio esforço, quer com a assistência e cooperação internacionais, especialmente nos planos econômico e técnico, no máximo dos seus recursos disponíveis, de modo a assegurar progressivamente o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto por todos os meios apropriados, incluindo em particular por meio de medidas legislativas. 2. Os Estados Partes no presente Pacto comprometem-se a garantir que os direitos nele enunciados serão exercidos sem discriminação alguma baseada em motivos de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou qualquer outra opinião, origem nacional ou social, fortuna, nascimento, qualquer outra situação.

Na década de 1970, pode-se observar outra importante Convenção da ONU, que teve como principal objetivo instituir ações afirmativas, no caso, especificamente para mulheres: a Convenção contra a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1970). No que se refere às ações afirmativas, dispõe o artigo 4º,

> A adoção pelos Estados-parte de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato en-

> tre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas: essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

Assim, as ações afirmativas constituem instrumento jurídico para superar o isolamento ou a segregação social a que estão sujeitas determinados grupos. As políticas públicas de discriminação positiva, são, portanto, de combate às distorções históricas, e, também, meio legítimo e efetivo de promoção dos direitos humanos. Este entendimento embasou a III Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia e Formas de Intolerância, ocorrida em 2001. Em sua declaração, incita os Estados a promoverem políticas orientadas com o objetivo de adoção de medidas e planos de ações capazes de assegurar a não discriminação e o acesso a diferentes serviços públicos. O artigo 99 do seu programa,

> Reconhece que o combate ao racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata é responsabilidade primordial dos Estados. Portanto, incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação para todos. Através, dentre outras coisas, de ações e de estratégias afirmativas ou positivas; estes planos devem visar a criação de condições necessárias para a participação efetiva de todos nas tomadas de decisão e o exercício dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais em todas as esferas da vida com base na não-discriminação. A Conferência Mundial incentiva os Estados que desenvolverem e elaborarem os planos de ação, para que estabeleçam e reforcem o diálogo com organizações não-governamentais para que elas sejam intimamente envolvidas na formulação, implementação e avaliação de políticas e de programas.

Em síntese, o plano de ação da conferência solicitou aos Estados que considerassem investimentos adicionais nas áreas de saúde e educação, para garantir o acesso dos grupos marginalizados em suas realidades locais a estes serviços. Nesse sentido, Poirier comenta a respeito da atuação do Estado Brasileiro na conferência,

> O Brasil vem se destacando pelos avanços na implementação das recomendações da III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância (2001). As iniciativas na política educacional, como reserva de vagas para afro-descendentes e indígenas em universidades públicas ou privadas, se alinham à agenda positiva brasileira de redução das desigualdades e ampliação das oportunidades educacionais para membros de grupos historicamente discriminados e marginalizados (POIRIER, 2010, p. 2).

Finalmente, no que diz respeito à ONU, pode-se observar que, assim como apontado anteriormente, existe claro interesse de assegurar ambiente justo e igualitário capaz de eliminar as condições de desigualdade. Mais do que isso, com base nos documentos apontados anteriormente, pode-se verificar que impõe aos Estados verdadeiro dever de assegurar ações afirmativas para implementar igualdade material.

Outras organizações também apresentam igual função em espaços mais restritos, como é o caso da Organização dos Estados Americanos (OEA), no ambiente regional em que o Brasil está inserido. No continente americano é possível observar, também, a existência de dever de promoção das ações afirmativas. Essas medidas especiais se encontram positivadas no âmbito da Carta da OEA (1948), como, por exemplo, no seu artigo 34:

> Os Estados membros convêm em que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza crítica e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas a seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral.

Assim, é função do Estado corrigir as desigualdades históricas, considerando que as políticas de ação afirmativa têm função ético-pedagógica nas relações inter-raciais. A educação, segundo a Carta, deve receber especial atenção, como disposto em seu artigo 49, ao dizer que "[a] educação de grau superior será acessível a todos, desde que, a fim de manter seu alto nível, se cumpram as normas regulamentares ou acadêmicas respectivas".

No mesmo ano da fundação da OEA foi firmada a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (1948). Em seu capí-

tulo primeiro, menciona inúmeros direitos dos homens, dentre eles o direito à educação, previsto no artigo XII: "toda pessoa tem direito à educação, que deve inspirar-se nos princípios de liberdade, moralidade e solidariedade humana". Entretanto, foi a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), também conhecida como Pacto São José da Costa Rica, o documento que agregou maior substancialidade aos direitos humanos no âmbito da OEA. Dentre as obrigações dos Estados partes está a promoção da não discriminação e do respeito entre os membros das sociedades. Para que os Estados alcancem desenvolvimento progressivo, eles devem comprometer-se com a efetivação dos direitos humanos em suas realidades. Segundo o artigo 26,

> Os Estados-partes comprometem-se a adotar as providências, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, especialmente econômica e técnica, a fim de conseguir progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais e sobre educação, ciência e cultura, constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, reformada pelo Protocolo de Buenos Aires, na medida dos recursos disponíveis, por via legislativa ou por outros meios apropriados.

O Pacto São José da Costa Rica representou o fortalecimento dos direitos humanos e sua proteção no continente americano. No que se refere ao tema abordado neste trabalho, foi firmada, em 2013, a Convenção Interamericana contra o Racismo, a Discriminação Racial e Formas Conexas de Intolerância, que estimula os Estados a adotarem medidas espaciais, como as ações afirmativas, que objetivem proteger direitos fundamentais dos que sofrem algum tipo de discriminação.

A propósito dessas afirmações, a OEA acrescenta que atitudes discriminatórias representam a negação dos valores universais e dos direitos inalienáveis e invioláveis da pessoa humana. Segundo Martins da Silva (2009, p. 3), instrumentos como tratados e convenções, além de consolidarem a proteção à dignidade humana, asseguram uma instância internacional de proteção de direitos, quando as instituições nacionais se mostrarem falhas ou omissas. Tais instrumentos, além de coibirem a discriminação, preveem a adoção de políticas para o combate à desigualdade, como sugere o seu artigo 1º, parágrafo 5:

> As medidas especiais ou de ação afirmativa adotadas com a finalidade de assegurar o gozo ou exercício, em condições de igualdade, de um ou mais Direitos humanos e liberdades fundamentais de grupos que requeiram essa proteção não constituirão discriminação racial, desde que essas medidas não levem à manutenção de direitos separados para grupos diferentes e não se perpetuem uma vez alcançados seus objetivos.

Outro documento aprovado, em 2013, no âmbito da OEA, foi a Convenção Americana Contra Toda Forma de Discriminação e Intolerância. Esta convenção sugere, em seu artigo 5º, aos Estados a adoção de políticas como as de ação afirmativa.

> Os Estados Partes comprometem-se a adotar as políticas especiais e ações afirmativas necessárias para assegurar o gozo ou exercício dos direitos e liberdades fundamentais das pessoas ou grupos sujeitos ao racismo, à discriminação racial e formas correlatas de intolerância, com o propósito de promover condições equitativas para a igualdade de oportunidades, inclusão e progresso para essas pessoas ou grupos. Tais medidas ou políticas não serão consideradas discriminatórias ou incompatíveis com o propósito ou objeto desta Convenção, não resultarão na manutenção de direitos separados para grupos distintos e não se estenderão além de um período razoável ou após terem alcançado seu objetivo.

O ex-Secretário-Geral da OEA, José Miguel Insulza (2013), sustentou que a convenção representa o primeiro instrumento juridicamente vinculante a condenar a discriminação não só relacionada à condição racial, mas, também, pela discriminação ligada a outros motivos. Entre estes está a posição socioeconômica, nível educacional, condição de refugiado, deficiência, entre outras, presentes em grupos minoritários defendidos pelas políticas de ação afirmativa no Brasil.

A respeito desta segunda Convenção Americana de 2013, Piovesan (2005, p. 41) afirma que "estabelece o direito à discriminação positiva, bem como o dever dos Estados de adotar medidas ou políticas públicas de ação afirmativa e de estimular a sua adoção no âmbito privado". A esse respeito, o artigo 7º da Convenção sugere que

> Os Estados Partes comprometem-se a adotar legislação que defina e proíba expressamente a discriminação e a intolerância, aplicável a todas as autoridades públicas e a todos os indivíduos ou pessoas físicas e jurídicas, tanto no setor público como no privado, especialmente nas áreas de emprego, participação em organizações profissionais, educação, capacitação, moradia, saúde proteção social, exercício de atividade econômica e acesso a serviços públicos, entre outras, bem como revogar ou reformar toda legislação que constitua ou produza discriminação e intolerância.

Pelo exposto, resta evidente haver verdadeiro dever de promoção de ações afirmativas no âmbito da OEA. Trata-se de criar discriminações positivas para materializar a igualdade. Nesse sentido, o "princípio da igualdade material, por sua vez, não veda que a lei estabeleça tratamento diferenciado entre grupos distintos, por motivos de gênero, idade ou condição social" (DUARTE, 2014, p. 16). A adoção de medidas positivas, como as de ação afirmativa, é necessária, pois possibilita a superação da vulnerabilidade social em que os grupos minoritários estão inseridos. Assim, quanto à ONU e à OEA, os tratados internacionais sugerem haver um dever dos Estados em promover as ações afirmativas. Mas como transformar este dever em política pública concreta? E o Brasil está conseguindo implementar tal dever? Estas duas questões serão respondidas nos dois próximos tópicos.

2. Ações afirmativas para acesso a universidade pública brasileira

Visto haver um dever dos Estados em promover ações afirmativas garantidoras da igualdade material, passa-se, agora, a verificar o histórico das ações afirmativas na conjuntura nacional, abordando sua origem e o desenvolvimento do movimento de políticas públicas voltadas à educação. Trata-se de entender de que forma o ideal de igualdade se transformou em políticas públicas concretas e como o Estado passou a ter papel cada vez mais central na correção das disparidades históricas da realidade brasileira.

A redemocratização do Brasil, nos anos 1990, permitiu que muitos tratados internacionais fossem ratificados pelo país, de

forma que a sua estrutura jurídico-institucional passou a se preocupar com a materialização da igualdade. Instituíram-se programas que tinham como objetivo superar a desigualdades sociais e raciais históricas no país. Em 1995, foi entregue ao então presidente da república, Fernando Henrique Carsoso (PSDB), documento elaborado pelo movimento negro que apresentava diagnóstico da desigualdade no país, com ênfase na desigualdade racial (LIMA, 2010, p. 79). O Programa de Superação do Racismo e da Desigualdade Racial tomou corpo a partir deste impulso.

Segundo Trapp (2010, p. 242), "a criação desse órgão é um marco, no sentido de que aí se inicia a relação profícua entre o governo brasileiro e o Movimento Negro, e começam a ser discutidas políticas públicas afirmativas". Um ano após o início de seu mandato, em 1996, o governo de Fernando Henrique Cardoso criou o primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I). É importante salientar que este programa ocorreu de maneira tardia na realidade brasileira, quase cinquenta anos após a Declaração de 1948.

Com o PNDH I, o governo se comprometeu a criar diferentes estratégias com o intuito de combater as desigualdades existentes na sociedade, desenvolvendo políticas específicas destinadas a grupos em situação de vulnerabilidade. Dentre as propostas de ações governamentais dirigidas a área de políticas públicas para proteção e promoção dos direitos humanos no Brasil, vale ressaltar o primeiro ponto: "apoiar a formulação e implementação de políticas públicas e privadas e de ações sociais para redução das grandes desigualdades econômicas, sociais e culturais ainda existentes no país, visando a plena realização do direito ao desenvolvimento".

Em 2001, aconteceu a III Conferência Mundial Contra o Racismo, a Xenofobia e Formas de Intolerância, que incitou os Estados à criação de políticas públicas para garantir a não discriminação e o acesso de determinados grupos aos serviços públicos. Essa conferência "consolida a necessidade de incorporação, por parte do governo brasileiro, de políticas orientadas para os afrodescendentes" (GRIN, 2010, p. 134). Segundo o plano de ação da Conferência, criaram-se estratégias para alcançar a igualdade plena pela construção de medidas especiais que possibilitassem aos

grupos discriminados integração junto à sociedade. O ponto 108 destaca,

> Reconhecemos a necessidade de se adotarem medidas especiais ou medidas positivas em favor das vítimas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata com o intuito de promover sua plena integração na sociedade. As medidas para uma ação efetiva, inclusive as medidas sociais, devem visar corrigir as condições que impedem o gozo dos direitos e a introdução de medidas especiais para incentivar a participação igualitária de todos os grupos raciais, culturais, linguísticos e religiosos em todos os setores da sociedade, colocando todos em igualdade de condições.

Um dos principais reflexos da conferência no cenário brasileiro foi a criação do segundo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH II), em 2002. Esse novo programa aperfeiçoou o já delimitado anteriormente e acrescentou conjunto de medidas com intuito de promover os direitos da população negra brasileira. Durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (PT), pode-se observar que as ações afirmativas passaram a ser pauta das políticas e leis com uma maior intensidade (LIMA, 2010, p. 80). Estas novas atuações do governo representaram a prática daquilo a que o país havia se comprometido internacionalmente nos tratados e convenções assinados nos anos anteriores. Nesse sentido,

> O início do governo de Luis Inácio Lula da Silva, em 2003, marca uma mudança profunda não só na condução das políticas com perspectiva racial, reflexo das ondas de Durban, mas também na relação do Movimento Negro com o Estado. Até então, essa relação era de exterioridade, com os atores na condição de demandantes e com pouca inserção no aparato governamental (LIMA, 2010, p. 82).

Gomes (2011, p. 115) ressalta que neste período duas inciativas merecem destaque: a criação da Secretaria Especial de Promoção de Igualdade Racial (SEPPIR), em 2004, no governo federal, e a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade parte do Ministério da Educação (SECAD). A SEPPIR engajou-se em combater a discriminação enraizada na sociedade. Segundo seu ato constitutivo:

> O desafio da implementação e da concretização [de políticas] [...] exige o compromisso dos vários atores sociais do conjunto do governo, da energia criativa da sociedade civil, do setor empresarial e assim por diante. Por essa razão a SEPPIR, responsável pela coordenação das ações governamentais optou, na elaboração de sua Política, pela realização de um amplo diálogo com diferentes instancias do Governo federal, instituições públicas e privadas e movimentos sociais, especialmente o Movimento Negro.

O comprometimento dos diferentes atores envolvidos com a secretaria garantiu a eficiência das políticas por esta implementadas. Em 2008, graças aos resultados alcançados, a SEPPIR se transformou em ministério, denotando a relevância de ações anti-discriminação e da importância do debate racial dentro do cenário brasileiro.

Por sua vez, a SECAD foi desenvolvida pelo Ministério de Educação e se tornou responsável, assim como a SEPPIR, por diversos programas que permitiram aos grupos minoritários acesso à educação de maior qualidade e comprometida com o respeito às diferenças. Esse processo de criação das políticas de ação afirmativa ocorreu paralelamente a um processo de construção de legislação federal capaz de garantir a proteção dos direitos humanos. As ações governamentais são definidas como

> O programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006, p. 39).

Nesse sentido, a legislação federal foi definindo suas prioridades e objetivos com o decorrer da história do país. A Constituição da República Federativa do Brasil (1988), já em seu preâmbulo, assegura direitos sociais e individuais em sociedade igualitária,

na qual a justiça estaria relacionada a valores supremos de fraternidade e pluralismo. Sua elaboração contou com grande participação popular, gerando importantes mudanças (LIMA, 2010, p. 78). Este documento representou o comprometimento do Estado em busca da redução das desigualdades sociais, de forma compatível com os princípios da ação afirmativa. Abriga também princípios que emanam dos tratados internacionais de direitos humanos assinados pelo país. Isto fica evidente no seu artigo 3º:

> Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I–construir uma sociedade livre, justa e solidária; II–garantir o desenvolvimento nacional; III–erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV–promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Pode-se observar, então, que, assim como no plano internacional, no plano interno o Estado deve atuar para coibir e reduzir as desigualdades raciais e sociais. No artigo 4º da Constituição, consta que nas relações internacionais do Brasil, serão observados os princípios da prevalência dos direitos humanos e do repúdio ao terrorismo e ao racismo. Além da Constituição, é possível identificar inúmeras leis que estão e foram fundamentadas em concordância aos princípios das ações afirmativas. A título ilustrativo, segue abaixo lista exemplificativo destas leis.

Tabela 1 - Exemplo de leis em concordância com o princípio das ações afirmativas

Decreto-Lei 5.452/43	Este decreto do ano de 1943 define em seu art. 354, dentro da proporcionalidade de empregos brasileiros, cota de dois terços de brasileiros para empregados de empresas individuais ou coletivas. No art. 373-a prevê a adoção de políticas destinadas a corrigir as distorções responsáveis pela desigualdade de direitos entre homens e mulheres;
Lei 8.112/90	Esta lei do ano 1990 determina, em art. 5º, parág. 2º, reserva de até 20% para os portadores de deficiências no serviço público civil da união;

Lei 8.213/91	Esta lei do ano 1991 fixou, em seu art. 93, reserva para as pessoas portadoras de deficiência no setor privado;
Lei 8.666/93	Esta lei do ano 1993 preceitua, em art. 24, inc. XX, a inexigibilidade de licitação para contratação de associações filantrópicas de pessoas portadoras de deficiência;
Lei 9.504/97	Esta lei do ano 1997 prevê, em seu art. 10, parág. 3º, cria "reserva de vagas" para mulheres nas candidaturas partidárias.

Fonte: autores, com base em DOMINGUES, 2005, p.166-167.

Além das apresentadas acima, outras importantes leis devem ser observadas, pois se encontram diretamente relacionadas à questão das ações afirmativas no âmbito da educação e da construção de um ambiente que proporcione aos grupos minoritários acesso a igualdade material. A Lei 5.465/68 definiu como deveriam ser preenchidas as vagas nos estabelecimentos de ensino agrícola. Em relação a isto, seu primeiro artigo diz

> Os estabelecimentos de ensino médio agrícola e as escolas superiores de Agricultura e Veterinária, mantidos pela União, reservarão, anualmente, de preferência, de 50% (cinquenta por cento) de suas vagas a candidatos agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam com suas famílias na zona rural e 30% (trinta por cento) a agricultores ou filhos destes, proprietários ou não de terras, que residam em cidades ou vilas que não possuam estabelecimentos de ensino médio.

Essa lei, entretanto, foi revogada em 1985, no mandato do ex-presidente da República José Sarney. Sua revogação deu-se porque se observou na época que membros da elite rural brasileira estavam sendo os beneficiados pela lei. Pode-se observar, então, que, apesar de ser pioneira na reserva de vagas dentro das instituições de ensino, os beneficiados não foram os considerados membros de grupos marginalizados. Apesar disso, as ações afirmativas continuaram a pautar a legislação federal.

Outra importante lei a ser considerada é a 10.639/03, no período em que políticas de ação afirmativa já começavam a ter maior

relevância no cenário nacional. Esta lei estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional. Segundo o seu artigo 26-A, "Nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, oficiais e particulares, torna-se obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira". A inclusão dessa nova temática de ensino representou o início do combate à discriminação racial no país, pois fez com que se analisasse o histórico de preconceito relacionado à questão racial.

A Lei 12.288/10, aprovada ao final do mandato de Lula, criou o Estatuto da Igualdade Racial, o qual tem como principal objetivo gerar e garantir a igualdade de oportunidade, bem como combater todos os tipos de intolerância relacionados a questões étnicas no cenário brasileiro. Em seu artigo 4º, a lei abrange o tema das ações afirmativas.

> Parágrafo único. Os programas de ação afirmativa constituir-se-ão em políticas públicas destinadas a reparar as distorções e desigualdades sociais e demais práticas discriminatórias adotadas, nas esferas pública e privada, durante o processo de formação social do País.

Em 2012, foi promulgada, pela Presidente Dilma Rousseff, a Lei nº12.711, a qual dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível médio. Determinou a reserva de vagas nas instituições baseada em diversos aspectos: socioeconômicos, proveniência de famílias com renda mensal igual ou abaixo de um salário-mínimo e proveniência de escolas públicas. Segundo o seu artigo primeiro:

> Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita (BRASIL, 2012ª, *on-line*).

Outra questão utilizada pela lei para determinar a reserva de vagas dentro das universidades federais do Brasil foi a relacionada a critérios raciais. Alunos autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, segundo o artigo terceiro, tiveram proporção de vagas destinadas.

> Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência, nos termos da legislação, em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva de pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Além disso, o sétimo artigo desta Lei é responsável por definir a questão temporal da mesma. Busca-se tão somente a inserção de membros dos grupos discriminados em novos ambientes, como tentativa de combate à discriminação histórica:

> No prazo de dez anos a contar da data de publicação desta Lei, será promovida a revisão do programa especial para o acesso às instituições de educação superior de estudantes pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Como observado anteriormente, a questão étnico-racial é tema de grande discordância no Brasil, sendo que a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº. 186 é exemplo deste debate. A demanda foi proposta pelo Partido Democratas (DEM) e pedia a suspensão liminar da decisão de aplicação de políticas de ação afirmativa por parte da Universidade de Brasília (UnB), a primeira a implementar tal sistema no Brasil. Segundo o DEM, a reserva de vagas violaria dispositivos constitucionais: os princípios republicanos (artigo 1º) e da dignidade da pessoa humana (inciso III); dispositivo constitucional que veda o preconceito de cor e a discriminação (artigo 3º, inciso IV); repúdio ao racismo (artigo 4º, inciso VIII); igualdade (artigo 5º, incisos I), legalidade (inciso II), direito à informação dos órgãos públicos

(XXXIII), combate ao racismo (XLII) e devido processo legal (LIV).

Com base nesses argumentos o DEM requereu a declaração de inconstitucionalidade da reserva de vagas para estudantes de cor negra, com a alegação de que a medida da UnB era flagrantemente inconstitucional por ofender os princípios da isonomia e da meritocracia, já que a universidade pública concederia benefício a determinado grupo de indivíduos por conta da cor da pele de seus integrantes. (RODOVALHO, 2014, p. 2). Defendia que grupo específico de pessoas - no caso as de pele negra - seria beneficiado com as cotas. O tratamento entre os cidadãos não seria justo, pois não estariam sendo tratados como iguais, segundo o partido político. Para este, o acesso aos direitos fundamentais no país é negado aos pobres e não aos negros. A questão racial não deveria ser, então, motivo de reserva das vagas. Segundo Kaufmann (2012, *on-line*), "se fizermos uma política de recorte social, a partir de critérios objetivos, como por exemplo renda mínima ou ter estudado em escolas públicas, faremos a integração necessária, sem criarmos os riscos de dividirmos o Brasil racialmente".

No entanto, o STF decidiu, por unanimidade, pela improcedência do pedido, considerando que a igualdade material deveria estar acima da igualdade formal. Ao se definir a igualdade material como de maior importância se possibilita intervenção do Estado para a correção destas distorções históricas. No que diz respeito à violação de preceitos da constituição, a ministra Carmen Lucia (2012) afirmou "tantas vezes decantada, a igualdade é o princípio mais citado na Constituição Federal. Quem sofre preconceito percebe que os princípios constitucionais viram retórica" (ROCHA, 2012, *on-line*). Para o Ministro Luiz Fux, existe uma falsa consciência racial e social no país e a tardia utilização de políticas públicas a nível nacional instituiu desigualdades de cunho histórico na realidade brasileira. Aqueles que estão à margem devem receber apoio e deixar de ser tratados como iguais aos demais. Sobre isso, o Ministro Marco Aurelio acrescenta que não basta apenas não discriminar, é necessária a promoção da igualização eficaz (MELLO, 2012, p. 5). A esse respeito o Ministro Ricardo Lewandoski (2012, p. 5) acrescenta:

> Para possibilitar que a igualdade material entre as pessoas seja levada a efeito, o Estado pode lançar mão seja de políti-

> cas de cunho universalista, que abrangem um número indeterminado de indivíduos, mediante ações de natureza estrutural, seja de ações afirmativas, que atingem grupos sociais determinados, de maneira pontual, atribuindo a estes certas vantagens, por um tempo limitado, de modo a permitir-lhes a superação de desigualdades decorrentes de situações históricas particulares.

Assim, tal como nos tratados internacionais, o STF acredita que as cotas raciais não geram segregação, sendo necessárias para alcançar realidade mais justa e igualitária para os negros. A presença do Estado para a garantia de oportunidades as minorias é algo também comentado pelos ministros. Segundo Lewandoski (2012, p. 6):

> É preciso chegar às ações afirmativas. A neutralidade estatal mostrou-se nesses anos um grande fracasso; é necessário fomentar-se o acesso à educação; urge implementar programa voltado aos menos favorecidos, a abranger horário integral, de modo a tirar meninos e meninas da rua, dando-lhes condições que os levem a ombrear com as demais crianças. O Estado tem enorme responsabilidade nessa área e pode muito bem liberar verbas para os imprescindíveis financiamentos nesse setor.

Pelo que foi analisado, verifica-se haver esforço do direito e das instituições brasileiras em traduzir a nível doméstico o compromisso com a igualdade material. Assim, verificou-se que os tratados internacionais analisados na primeira parte encontram eco na normativa brasileira. O ambiente educacional, mais especificamente a UFSM, é um exemplo de realidade em que ocorreu uma ampliação da participação daqueles até então discriminados no ambiente universitário, sendo objeto de investigação a seguir.

3. Ações afirmativas na Universidade Federal de Santa Maria

O processo de democratização do acesso ao Ensino Superior público no país chegou também ao espaço local, a UFSM. Segundo Melo (2009), "em 2003, o NEAB-UFSM (Núcleo de Estudos Afro-brasileiros) organizou o I Seminário Internacional Negritude na

Escola, onde começou a discussão sobre a política de cotas para negros na UFSM". Em princípios de 2006, após audiência pública na Câmara de Vereadores de Santa Maria sobre o tema das ações afirmativas no ensino superior público, o reitor na época, Clóvis Silva Lima, constituiu comissão (Portaria nº. 49.094/2006) para estudar a adoção de políticas públicas capazes de contemplar ações afirmativas na UFSM (PACHECO, 2009).

Em setembro do mesmo ano, o reitor assinou a Portaria nº. 49.772, que designava a Comissão Consultiva e de Acompanhamento da Regulamentação e Implementação da Política de Ações Afirmativas. Esta comissão foi composta por líderes de diferentes núcleos da universidade: diretório acadêmico, seção sindical dos docentes da UFSM, representantes do Núcleo de Educadores Negros e da Coordenadoria Municipal de Políticas públicas para a Comunidade Negra.

Por fim, em 13 de julho de 2007, foi instituído na universidade o Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social. Quanto ao ambiente político para a aprovação das cotas na UFSM, Martins (2014) informa que:

> Naquela reunião, dos 52 integrantes do conselho, apenas 37 se fizeram presentes e, por diferença mínima, 19 a 18, aprovou-se a resolução que estabeleceu o início das cotas raciais, para estudantes pretos e pardos e para indígenas, além, das cotas para pessoas com deficiência.

Também Orlando Fonseca, pró-reitor de graduação da UFSM no ano de 2012, ao analisar a aprovação do Programa de Ações Afirmativas e Inclusão Racial acrescenta,

> Foram os movimentos sociais que trouxeram a ideia para a universidade. Havia professores, técnico-administrativos e estudantes que, reunidos, deram eco ao que a sociedade já fazia. Também se estabeleceu dentro do governo políticas de estímulo à criação dessas ações dentro da universidade, como forma de inclusão social (FONSECA, 2012).

O Programa se tornou possível devido à Resolução nº. 11/2007, que contemplava a reserva de vagas nos cursos de graduação por 10 anos. No ano de 2008, o sistema de cotas para acesso a UFSM

passou a vigorar, dando-se o primeiro ingresso por esse sistema. Pela princípio constitucional da autonomia universitária, cada Universidade tem liberdade para definir seu próprio modelo, cabendo, então, a cada instituição federal deliberar os grupos minoritários que deverão ser auxiliados, bem como qual será a porcentagem de reserva de vagas para cada um deles. Diante disso, a reserva de vagas da UFSM ficou destinada para quatro diferentes grupos minoritários devido à realidade étnico-racial da região na época.

Tendo em vista as especificidades da Lei nº. 12.711/2012, o Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social da UFSM sofreu alterações. A partir de 2012, devido ao Edital nº. 05/2012 e a Portaria nº. 18/2012, passou-se a considerar também questões relacionadas à renda, tanto para estudantes provenientes de escolas públicas quanto estudantes autodeclarados pretos ou pardos. Melo, Moura Filho e Mello (2012) afirmam que:

> Com o advento da Lei Federal 12.711, de 29/08/12, regulamentada pelo Decreto 7.824, de 11/10/12, o Programa de Ações Afirmativas da UFSM, instituído pela Resolução 011/07, ficou suspenso em relação àqueles dispositivos que, de alguma forma, colidiam com a legislação federal, carecendo a norma interna, assim, de adaptações, pois, ao colocar como primeiro recorte os oriundos de escola pública e, na sequência, aqueles com renda per capita igual ou inferior a 1,5 (um e meio) salário-mínimo, para só depois incluir os pretos e indígenas, revela seu caráter mais "social" do que racial, ou étnico, para adotar a categoria hoje mais aceita pela sociologia.

O primeiro aspecto a ser considerado nessa análise será referente a dados sobre a realidade racial do país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), "no país, em 2015, mais da metade (53,9%) das pessoas se declaravam de cor ou raça preta ou parda, enquanto o percentual das que se declaravam brancas foi de 45,2%" (IBGE, 2016, p. 17). A esse respeito, na região sul, espaço geográfico em que a UFSM está inserida, uma parcela menor da população se declarava de raça preta ou parda. Segundo o IBGE, a população negra dos estados de Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul representam 22,5% da população (IBGE, 2016, p. 18).

Referente ao acesso destes grupos ao ensino superior, vale ressaltar alguns importantes dados provenientes da Síntese de indicadores sociais. Como observado anteriormente, mais da metade da população brasileira pode ser considerada negra, entretanto as Universidades públicas brasileiras não apresentam essa mesma porcentagem de representação. A respeito dos jovens brasileiros no ensino superior, o IBGE destaca:

> A adequação dessa faixa etária ao ensino superior ainda é bastante desigual dependendo das características de cor ou raça. O total de pessoas de cor preta ou parda dessa faixa etária que cursavam o ensino superior, em 2015, era de 12,8%. Esse percentual representa um crescimento significativo em relação a 2005 (7,3% pontos percentuais), mas ainda ficou abaixo do percentual alcançado pelos jovens estudantes brancos 10 anos antes (17,8%). (IBGE, 2016, p. 62).

Observa-se, então, que as políticas de ação afirmativa possibilitaram aumento significativo da presença de pessoas de cor preta ou parda nas Universidades. Outro importante dado sobre a realidade brasileira se refere às pessoas portadoras de algum tipo de deficiência. Segundo o censo demográfico de 2010, havia, no Brasil, 45.606.048 pessoas com ao menos um tipo de deficiência, representando 23,9% da população brasileira (IBGE, 2010, p. 56). Na região sul do país, o percentual da população com ao menos um tipo de deficiência equivale a 22,5%, segundo dados da mesma pesquisa (IBGE, 2010, p. 57). Entretanto, como observar-se-á a seguir, porcentagem muito menor que essa se encontrava matriculada na UFSM.

Um terceiro aspecto analisado pelo IBGE, e considerado pela UFSM, refere-se a dados relacionados aos estudantes provenientes de escola públicas no país. Segundo a mesma pesquisa, "a rede pública de ensino atendia a 78,1% das pessoas que frequentavam escola ou creche no País em 2010" (IBGE, 2010, p. 86). Compreende-se, assim, que mais de três quartos dos estudantes da rede de ensino básica do país frequentavam escolas públicas.

No que concerne aos dados sobre estudantes de baixa renda, pode-se observar que apresentam, também, baixa representação em comparação à porcentagem de representação na sociedade

brasileira. Segundo o IBGE, entre os anos de 2005 e 2015, "foi observada uma tendência de democratização do perfil de renda dos estudantes [...], fazendo com que os estudantes provenientes dos estratos de renda mais baixos ampliassem sua participação" (IBGE, 2016, p. 62).

Finalmente, no que diz respeito à renda per capta das famílias brasileiras, é possível observar que grande porcentagem de famílias, tanto a nível nacional quanto regional, vivem com menos de um salário mínimo ao mês. O Sul, região que apresenta a menor porcentagem destas famílias, apresenta aproximadamente 40% (IBGE, 2010) de sua população nesta situação. Nesse sentido, devido às medidas de ação afirmativa, membros destes grupos passaram a ter acesso privilegiado às universidades públicas do país. Segundo o IBGE (2016, p. 63), a presença de indivíduos com renda familiar bruta mensal inferior a 1,5 salário mínimo nas universidades públicas quase quintuplicou, passou de 1,9% em 2005 para 8,3% em 2015. É importante observar aqui que, para muitas famílias, os mais jovens são os primeiros representantes no ensino superior, devido às medidas especiais existentes para a entrada e permanência nas universidades. A respeito das políticas de ação afirmativa do país, o IBGE acrescenta que,

> A democratização do acesso ao ensino superior foi também estimulada por uma série de políticas públicas, além do contexto favorável à ampliação do acesso ao ensino superior, proporcionado pela correção do fluxo escolar e pelas condições econômicas das famílias que liberam jovens para seguirem estudando ao invés de se dedicarem exclusivamente ao trabalho. Essas políticas vão desde o aumento das reservas de vagas nas instituições públicas direcionadas aos alunos de diferentes perfis (portador de deficiência, procedente de escola pública, com baixa renda familiar, etnias específicas etc.) (IBGE, 2016, p. 64).

Levando em conta essa realidade, a UFSM modificou o acesso, bem como instituiu medidas para acompanhamento e permanência dos estudantes membros de grupos minoritários na Universidade com os Editais 05/2012 e 11/2012. Segundo estes, seriam destinadas 34% das vagas dos cursos de graduação ao sistema de

reserva de vagas (UFSM, 2012b). A partir disso, pode-se observar gradual aumento na presença de alunos cotistas matriculados na UFSM e o seu acesso passou a ser possibilitado segundo os critérios da tabela abaixo:

Quadro 1 – Ingresso via vestibular (2008 a 2014).

Cota EP1	Candidato egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita;
Cota EP1A	Candidato egresso do Sistema Público de Ensino Médio, autodeclarado preto ou pardo (proporção de 40%), com renda familiar bruta mensal igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita;
Cota EP2	Candidato egresso do Sistema Público de Ensino Médio com renda familiar bruta mensal superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita.
Cota EP2A	Candidato egresso do Sistema Público de Ensino Médio, autodeclarado preto ou pardo (proporção de 40%), com renda familiar bruta mensal superior a 1,5 salário-mínimo nacional per capita;
Ação Afirmativa B	candidato com necessidades especiais (5% das vagas);
Ação Afirmativa D	vaga suplementar: candidato indígena residente em território nacional (total de até 05 vagas, distribuídas nos polos)
Sistema Universal	Candidato que não se enquadra na reserva de vagas ou não deseja participar do Concurso por meio delas (demais vagas);

Fonte: UFSM, EDITAL 002/2013.

A partir de 2015, ocorreu a extinção do vestibular próprio dentro da UFSM e a oferta de vagas para a graduação passou a ocorrer através do Sistema de Seleção Unificada (SiSU). Esse sistema, gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC), utiliza as notas do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) para a seleção dos estudantes. Após essa mudança, o sistema de cotas passou a vigorar da seguinte maneira:

Quadro 2 – Ingresso via Sisu.

L1 - Candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas com renda bruta familiar por pessoa igual ou inferior a 1,5 salários mínimos (Lei nº 12.711/2012).
L2 - Candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas com renda bruta familiar por pessoa igual ou inferior a 1,5 salários mínimos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (Lei nº 12.711/2012).
L3 - Candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas com renda bruta familiar por pessoa superior a 1,5 salários mínimos (Lei nº 12.711/2012).
L4 - Candidatos que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas com renda bruta familiar por pessoa superior a 1,5 salários mínimos autodeclarados pretos, pardos e indígenas (Lei nº 12.711/2012).
Candidato com deficiência (que se enquadre no Decreto Federal 3.298, de 20/12/1999 e na recomendação nº 03 de 01/12/2012) que apresente necessidade educacional especial.

Fonte: COPERVES 2016.

Desde a criação do programa de cotas, é possível observar a preocupação da UFSM em respeitar as disposições previstas em tratados internacionais sobre direitos humanos de que o Brasil faz parte, bem como seguir as normas federais existentes. Sobre estas normas, observa-se que justificam a necessidade de políticas como a aplicada pela Universidade. Visam à proteção e garantia de direitos fundamentais a membros dos grupos defendidos pela política de ação afirmativa da UFSM.

As políticas internas de ação afirmativa permitiram acesso cada vez maior de alunos membros de grupos minoritários à UFSM. Ocorreu aumento gradual na porcentagem de alunos cotistas desde 2008, sendo que atualmente a UFSM conta com um expressivo número de alunos cotistas matriculados em cursos das mais diversas áreas da instituição. A efetividade desta política é verificada no relatório[4] anual do Programa de Ações Afirma-

4 Este é um relatório lançado todos os anos desde 2014 que apresenta dados numéricos referentes ao ingresso de estudantes cotistas e ao seu desempenho na Instituição, bem como os números da evasão, seguidos da análise e proposição de correções na condução do Programa de Ações Afirmativas de Inclusão Racial e Social.

tivas de Inclusão Racial e Social, publicado pelo Observatório de Ações Afirmativas para acesso de permanência nas Universidades Públicas da América do Sul (AFIRME)[5]. Segundo os autores do relatório Ana Melo, Lopes e Silva (2016, p. 15),

> Desde a nova política de cotas (2012), com acesso gradual até atingir 50% das vagas aos alunos oriundos da escola pública (34% em 2012 a 50% em 2014), a UFSM chega em 2016 com 6.500 alunos matriculados. Do período anterior, houve a matrícula de 4885 alunos cotistas. O acesso por reserva de vagas na UFSM permitiu que em 2016 a Instituição contasse no agregado, com 11.273 matrículas nas diversas modalidades do acesso cotista.

Com o aumento gradual da porcentagem da reserva de vagas na UFSM, o preenchimento dessas vagas também apresenta índices cada vez maiores. Os novos dados se dão graças a adesão ao SiSU, que permite acesso ainda mais democrático quanto ao número de cotistas na UFSM. No ano de 2015, primeiro ano de adesão, o número de cotistas aumentou em torno de 63% em relação ao ano anterior (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 14). Em relação ao mesmo ano,

> As matrículas entre os cotistas da escola pública (L1 e L3), apenas com o recorte de renda, foram de 94,2%, em média. Entre os cotistas raciais e renda (L2 e L4), a média de matrículas atingiu 57,55%. Com um preenchimento menor das vagas, porém o maior registrado até o momento, os cotistas com deficiência (A1/B) registram a matrícula de 34% das vagas ofertadas. A ampla concorrência vem alcançando altos índices de preenchimento (91,6%), indicando que a concorrência nacional não tem se configurado como um fator de menor procura. (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 11).

Após verificar a definição do modelo aplicado pela UFSM e

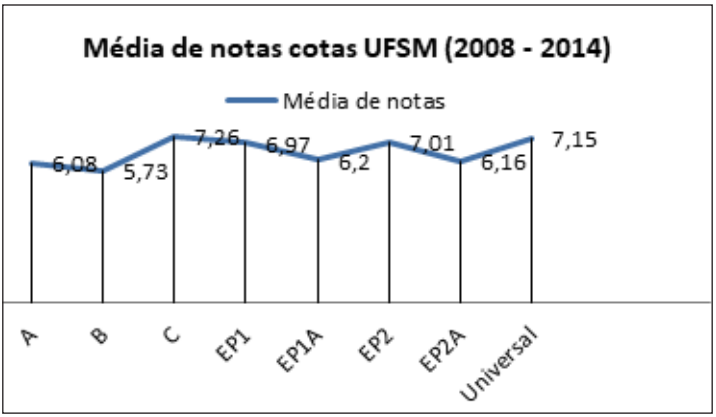
5 A AFIRME tem a função de analisar e acompanhar a política de ações afirmativas da Universidade Federal de Santa Maria. Entre suas principais atividades este núcleo apresenta-se como responsável por fazer a coleta de dados em relação a desempenho de alunos cotistas e não cotistas da universidade. Nesta parte será feita uma análise dos dados referentes as medias dos alunos cotistas e não cotistas da universidade visto que as maiores críticas em relação ao programa de cotas defendem que estas medidas geram uma queda no padrão de ensino.

como funciona o preenchimento das vagas dentro da Universidade, cabe, então, fazer balanço em relação às médias dos alunos cotistas durante os primeiros anos de sua aplicação. Nos dados disponibilizados pela própria universidade, através da AFIRME, não há informações referentes à metodologia utilizada pelo Observatório para a produção dos números. A respeito do desempenho acadêmico dos alunos da universidade, a AFIRME publicou, em 2015, vários gráficos analisando a maioria dos cursos presenciais da UFSM, Campus Santa Maria, entre os períodos de 2008 e 2014. A partir destes gráficos, pode-se construir quadro comparativo entre as médias de nota de alunos que ingressaram via sistema universal e via cotas. Vale ressaltar que, em certos casos, os dados são incompletos ou não constaram no sistema.

Após a análise do quadro referente às médias dos cursos da UFSM, pode-se chegar a importantes conclusões. A primeira é a inexistência de queda no padrão de ensino. Em muitos casos o desempenho de alguns dos alunos que ingressaram por ações afirmativas supera o desempenho daqueles do sistema universal (FONSECA, 2012), realidade verificada também em outras universidades. Assim, "tanto na UFPR como na UFBA o desempenho acadêmico dos cotistas mostrou-se semelhante, quando não superior, ao dos demais alunos. Em 11 dos 18 cursos de maior concorrência na Bahia os cotistas obtiveram rendimento igual ou maior" (MIELKI, BIONDI, HAMMES, ROSSI, 2008, *on-line*). Vale ressaltar que cada curso e área apresenta uma realidade específica. Entretanto, os dados evidenciam que os cotistas, em sua grande maioria, conseguem acompanhar o desempenho dos alunos do sistema universal, e até se sobressaem em média de notas em relação a estes, como se observa nos cursos de Jornalismo, Engenharia Mecânica e Pedagogia, por exemplo.

Outra importante conclusão é que dois grupos específicos apresentam algumas das menores médias de seus cursos em quase todas as situações: alunos declarados negros e com renda mensal inferior a 1.5 salário. Segue o gráfico das médias, na UFSM, em cada uma das cotas e no sistema universal.

Gráfico 1 – Média de notas dos cotas UFSM (2008 – 2014) elaborado pela autora.



Fonte: autores, com base nos dados disponibilizados por AFIRME 2017.

A partir do gráfico, é possível observar que as cotas EP1A e EP2A representam os grupos com as menores médias, após a cota de ação afirmativa para pessoas com necessidades especiais. Nesse sentido, observa-se que a cota EP1A é composta por indivíduos membros de mais de um grupo minoritário, o que representa que os membros dessas cotas se apresentam ainda mais à margem da sociedade. Entretanto, apesar de estarem localizados em mais de uma ação afirmativa da UFSM, não significa que possam ser considerados inferiores intelectualmente em relação aos demais. Apesar de apresentarem média um pouco abaixo, em sua maioria, têm diferenças mínimas de notas, o que confirma sua capacidade intelectual.

Pode-se observar, então, que, apesar da política de ação afirmativa representar significativo aumento da presença e representatividade de pessoas de cor preta ou parda nas universidades, é possível ver um ambiente que está em processo para a construção de uma realidade igualitária. A realidade da UFSM torna possível observar porcentagem mais baixa de representatividade negra em relação a porcentagem de negros presentes na realidade brasileira. Tal constatação é possível pelos dados apresentados anteriormente, que mostram a porcentagem definida para cada

ação afirmativa no processo de reserva de vagas.

Apesar das críticas provindas dos que são contrários às cotas, que usam o argumento de que alunos cotistas não conseguem acompanhar o sistema universal, verifica-se, segundo a tabela, que estão equivocados. Estes grupos não têm acesso a muitas realidades devido ao fato da discriminação e não por falta de capacidade intelectual. O grupo composto por pessoas com deficiência apresenta as menores médias na maioria dos casos.

Deve-se ressaltar que esses grupos, graças às cotas, estão tendo acesso ao ensino superior. Entretanto, somente o apoio para o acesso destes estudantes vem se mostrando insuficiente, sendo necessário que a UFSM tome providências destinadas à inclusão desses alunos. A esse respeito, o relatório anual do Programa de Ações Afirmativas faz: "um registro e apelo para que a formação docente seja revisitada, em busca de uma formação ampliada para a cultura e olhar pedagógico diferenciado, no sentido de fortalecimento da inclusão efetiva" (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 6). Esta integração é necessária, pois permite o convívio de diferentes realidades nas salas de aula da universidade. Um segundo projeto da AFIRME permite e facilita a interação entre os alunos cotistas e não cotistas da universidade.

> O Programa Permanente de Acompanhamento e Apoio Sociopedagógico vem ao encontro da efetiva adoção de ações afirmativas na UFSM, pois apoia o estudante da Instituição, garantindo-lhe a permanência com aproveitamento até a sua formatura, consolida os princípios propostos na Resolução 011/2007, visto que a transforma em efetivo mecanismo de redução das desigualdades sociais. (AFIRME, 2015, *on-line*).

Entretanto, o programa não se apresentou eficiente nos seus primeiros anos de aplicação na UFSM. Como observado anteriormente, nos primeiros anos os preenchimentos das vagas apresentaram números menores e, também, pode-se perceber diversos casos de evasão. A esse respeito o relatório anual aponta:

> Outra necessidade é extinguir os índices de retenção, os quais têm contribuído por avaliações insatisfatórias dos cursos. O acompanhamento sócio-pedagógico permanente, proposto desde 2013 pelo Afirme, poderia vir a contribuir com a evasão

> e a retenção, presenças destacáveis no percurso dos alunos, principalmente nos cursos, cuja área de conhecimento está nas Engenharias e Ciências Exatas. (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 6).

As políticas públicas como as cotas são criadas com a intenção de correção de discriminações existentes na sociedade. Muitos dos membros dos grupos discriminados não encontram espaço para inserção em certas realidades e ambientes na sociedade. Pode-se perceber que as cotas na UFSM proporcionaram grandes avanços para o processo de acesso à educação superior. Entretanto, segundo a AFIRME, políticas de ação afirmativa tratam somente de questões relacionadas ao acesso à universidade e não a permanência na mesma.

> Nota-se a necessidade de políticas públicas de permanência e manutenção desses jovens estudantes cotistas (quando falamos em cotistas nos referimos a todas as cotas: Negros/Pardos, Indígenas, Estudantes de Escolas Públicas, e portadores de Necessidades Especiais) no Ensino Superior. (AFIRME, 2014, p. 3).

Observa-se que, apesar de garantir o acesso, muitas vezes membros destes grupos acabam abandonando a universidade. Nesse sentido, um relatório de dados indica que a UFSM deve, além da assistência estudantil para os cotistas, especialmente aos alunos com deficiência e indígenas, também promover ações complementares que gerem egressos capazes de entender e amenizar as grandes desigualdades existentes na sociedade (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 6).

Ainda, vale ressaltar, neste ponto, que a universidade não disponibiliza nenhum tipo de informação relacionada a saída de alunos cotistas da UFSM e sua entrada no mercado de trabalho. Em relação aos primeiros cotistas da UFSM, com ingresso em 2008, o relatório informa que até 2016, 65% desses alunos realizaram a formatura (LOPES; MELO; SILVA, 2016, p. 25). Observa-se, então, que as cotas da UFSM vêm gerando resultados importantes relacionados à inserção desses grupos minoritários no espaço universitário. Entretanto, ainda há um longo caminho a ser trilhado para que a igualdade possa ser alcançada.

Conclusão

Após esse percurso analítico, conclui-se que há conformidade da política de ações afirmativas da UFSM com o direito internacional dos direitos humanos, visto que a referida autarquia federal cumpre o dever imposto aos Estados e patrocina a igualdade material entre os indivíduos. No primeiro parágrafo da Resolução nº. 11/07, identifica-se que a Universidade, desde o princípio do processo de implementação de ação afirmativa, buscou respeitar e seguir o fundamentado pelo direito internacional. Segundo essa resolução:

> O REITOR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA, no uso de suas atribuições legais e estatutárias e considerando: – os textos internacionais de proteção aos direitos humanos de que o Brasil é signatário; – os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil previstos no art. 30 , da Constituição Federal; – os princípios e regras previstos na Constituição Federal sobre Educação, Cultura e Desporto e sobre as diretrizes para a formação de políticas e programas que contribuam positivamente para a erradicação das desigualdades sociais e étnico-raciais, com vistas a construir uma sociedade mais equitativa (UFSM, 2007, on-line).

Assim, pode-se verificar que a UFSM cumpre o compromisso brasileiro em tutelar o direito humano à igualdade. Pode-se observar, assim, que o direito internacional se encontra inserido, atualmente, nos assuntos domésticos dos Estados. Isto é, entrelaça-se na estrutura institucional do Estado, penetrando a membrana da organização social e política estatal. O estudo das políticas de ação afirmativa são exemplo para verificar a nova teia normativa da contemporaneidade, composta por múltiplos vetores, que engloba as relações entre a política doméstica e a política internacional.

Se a desigualdade material entre brancos e não brancos era evidente no âmbito das diversas sociedades locais, a preocupação com o direito humano à igualdade começou na esfera internacional, e, mais recentemente, expandiu-se para a esfera local. O surgimento de novos problemas no ambiente local possibilitou a criação de novas regras internacionais responsáveis em sanar

tais dificuldades. Casos como de discriminação e desigualdade existentes nas sociedades atuais mostram a necessidade de resposta aos problemas concretos. Para Slaughter e Burke-White:

> As regras podem refletir e incorporar aspirações para um mundo melhor. Alternativamente, e igualmente provável, as regras respondem a problemas concretos. A mudança da natureza das regras jurídicas internacionais hoje responde a uma nova geração de problemas mundiais. A característica mais marcante desses problemas é que eles surgem de dentro dos estados e não dos próprios atores estatais (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 330)[6].

Assim, o caso das ações afirmativas da UFSM é exemplo concreto de como o direito internacional intervém para regular a conduta dos Estados na sua relação com os cidadãos. Essa intervenção ocorre devido ao desrespeito por parte dos Estados a regras – morais e jurídicas – básicas de funcionamento do sistema internacional, como o respeito aos direitos humanos. A esse respeito:

> Quando o direito dos direitos humanos identifica um conjunto de proibições claras sobre o comportamento do governo, juntamente com um conjunto de aspirações positivas para os direitos econômicos, sociais e culturais, essas novas regras jurídicas internacionais buscam ativamente moldar não só o direito interno, mas também o ambiente político doméstico para permitir e melhorar a ação do governo doméstico. O resultado é muito mais invasivo, mas também potencialmente transformador (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 331)[7].

Na primeira parte do trabalho, verificou-se de que forma fundamentam-se as políticas de ações afirmativas no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, constatando-se existir

6 Tradução livre de: "Rules can reflect and embody aspirations for a better world. Alternatively, and equally likely, rules respond to concrete problems. The changing nature of international legal rules today responds to a new generation of worldwide problems. The most striking feature of these problems is that they arise from within states rather than from state actors themselves".

7 Tradução livre de: "Where human rights law identifies a set of clear prohibitions on government behavior, coupled with a set of positive aspirations toward economic, social, and cultural rights, these new international legal rules seek actively to shape not only domestic law but also the domestic political environment to enable and enhance domestic government action. The result is far more invasive, but also potentially transformative".

dever – para além de moral, jurídico – de promover essas políticas. Pode-se dizer que o modelo praticado pela UFSM se apresenta em concordância com o previsto nas cartas da ONU e OEA, mencionadas na primeira parte do trabalho. Ambas as organizações sugerem aos Estados atitudes capazes de gerar igualdade de oportunidades, bem como progresso social e melhora nas condições de vida da população.

Na segunda parte, examinou-se a ADPF 186, julgada pelo Supremo Tribunal Federal brasileiro, em que se considerou constitucional a criação de cotas étnico-raciais para acesso ao ensino superior na Universidade de Brasília. A partir daí, impôs-se a expansão desse movimento para todo o Brasil. Percebeu-se que a adoção de cotas raciais no país são medidas emergenciais que passaram a ser estipuladas devido as diferenças existentes entre os grupos minoritários, naquilo que se referia à efetivação de seus direitos e que encontram vasto lastro em tratados internacionais. Como observado na segunda parte do trabalho, as normas federais do Brasil estão em concordância com o sugerido pelos tratados internacionais. Verificou-se, então, que as normas internacionais podem aumentar a eficácia e capacidade das instituições nacionais e, quando devidamente estruturadas, podem vir a proteger grupos específicos e fazer com que os Estados cumpram suas obrigações internacionais (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 333).

Na terceira parte do estudo, analisou-se a normativa interna da UFSM, que se mostrou em concordância com o previsto tanto em nível internacional quanto nacional. Examinaram-se, também, dados referentes aos grupos minoritários a nível nacional e regional, os quais provaram a eficiência destas políticas de ação afirmativa, visto a diferença de porcentagem referente à presença de membros de grupos minoritários no ambiente de educação superior após a adoção da política de cotas. Foi, então, possível observar que o direito internacional, além de ter sido capaz de se tornar uma política de ação afirmativa, mostrou-se de extrema relevância, uma vez que permitiu a alteração de importantes dados referentes ao acesso de grupos minoritários a novas realidades, permitindo a ascensão social.

Nesse sentido, após breve análise do modelo adotado pela

UFSM e do histórico do comprometimento internacional do Brasil em relação ao tema das ações afirmativas, pode-se observar empenho em relação à proteção de grupos minoritários específicos. As ações da instituição federal destinadas ao tema do acesso destes grupos minoritários à educação superior se tornou mais eficiente graças ao compromisso firmado em diferentes oportunidades no sistema internacional. Tais disposições positivas, como as da UFSM, se mostram em concordância com o direito internacional dos direitos humanos, visto que apresentam capacidade de remediar a situação de discriminação de grupos específicos. As políticas de ação afirmativa respeitam o direito internacional e alteram importantes dados, mostrando grande avanço, tanto no país quanto na UFSM, na questão relativa aos direitos humanos. Assim, verifica-se que o direito internacional possibilita resposta mais eficaz aos problemas locais (SLAUGHTER; BURKE-WHITE, 2006, p. 346).

O caso em análise permite afirmar a efetividade do direito internacional em nível local, pois se transforma em política pública local. Segundo Slaughter e Burke-White (2006), "o futuro do direito internacional reside na sua capacidade de afetar, influenciar, reforçar e mesmo mandar atores específicos na política doméstica" (2006, p. 350)[8]. Isso foi verificado no caso em análise, pois constatou-se verdadeiro encadeamento institucional em nível internacional-estatal-local, de forma que o direito internacional atuou como importante ferramenta, capaz de alterar a realidade local.

Referências

AFIRME. **Relat**ório de dados 2013, 2014. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/afirme/images/RELAT%C3%93RIO_DE_DADOS_2013.pdf> Acesso em 05 set. 2017.

AFIRME. **Relatório de dados 2014**, 2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/afirme/images/RELAT%C3%93RIO_DE_DADOS_2014.pdf> Acesso em 10 set. 2017.

BIONDI, Antonio; HAMMES, Daniel; MIELKI, Ana Cláudia; ROSSI, Amanda.

8 Tradução livre de: "the future of international law lies in its ability to affect, influence, bolster, backstop, and even mandate specific actors in domestic politics".

Cotas avançam nas universidades públicas de norte a sul do país. 2008. Disponível em: <http://adusp.org.br/files/revistas/43/r43a01.pdf>. Acesso em 12 mai. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito**. Políticas públicas – reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

DUARTE, Alan Coelho. **A Constitucionalidade das políticas de ação afirmativa**. Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, Brsilia, 2014.

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

DOMINGUES, Petrônio. **Ações afirmativas para negros no Brasil**: o início de uma reparação histórica. **Rev. Bras. Educ.** Rio de Janeiro, 2005.

FONSECA, Orlando. **As ações afirmativas na UFSM**. Santa Maria, 2012. Disponível em: <http://site.ufsm.br/noticias/exibir/3141>. Acesso em 12 mai. 2017.

FUX, Luiz. **Direto do Plenário**: Ministro Luiz Fux vota em favor das cotas na UnB. 2012. <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205971&caixaBusca=N>. Acesso em 12 mai. 2017.

GOMES, Nilma Lino. **Diversidade étnico-racial, inclusão e equidade na educação brasi**leira: desafios, políticas e práticas. 2011. Disponível em <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19971/11602>. Acesso em: 12 jun. 2017.

GUIMARÃES, Antonio Sérgio. **Racismo e anti-racismo no Brasil**. São Paulo: Ed. 34, 1999.

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira GRIN, Monica. "Raça": Debate Público no Brasil. Rio de Janeiro: Mauad X/FAPERJ, 2010.

IBGE. **Censo 2010**. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/99/cd_2010_resultados_gerais_amostra.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

INSULZA, José Miguel. **Tratados Inter-Americanos**. Departamento de direito internacionasl, Organização dos Estados Americanos. 2013. Disponível em < http://www.oas.org/pt/sla/ddi/boletim_informativo_tratados_inter-Americanos_jun172013.html>. Acesso em 12 jun. 2017.

KAUFMANN, Roberta. **Sistema de cotas para negros criará Brasil racializado**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205833&caixaBusca=N>. Acesso em 12 jun. 2017.

LIMA, Márcia. **Desigualdades raciais e políticas públicas**: ações afirmativas no governo Lula. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 87, p. 77-95, July 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_

arttext&pid=S010133002010000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 12 jun. 2017.

LEWANDOWSKI, R. Íntegra do voto do ministro Ricardo **Lewandoski na ADPF sobre cotas**. Brasília, DF: STF, 2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186RL.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

LOPES, Luis Felipe Dias; MELO, Ana Lucia Aguiar; SILVA, Winnie Silva da Silva. **Relatório anual do programa de ações afirmativas de inclusão racial e social**: relatório de dados de 2016. 2016. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/afirme/images/relat%C3%B3rio_2016.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017

MELLO, Marco Aurelio Mendes de Farias. Íntegra do voto do ministro Marco **Aurelio na ADPF sobre cotas**. Brasília, DF: STF, 2012. Disponível em <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF186MMA.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

MELO, Ana Lúcia Aguiar. **O processo de adoção de ações afirmativas na Universidade Federal de Santa Maria (UFSM)**: autonomia e diversidade. 2009. Disponível em: <http://sites.multiweb.ufsm.br/afirme/docs/IXacoesafirmativas.pdf>. Acesso em 12 jun. 2017.

MELO, Claudineu de. **O valor supremo da dignidade humana**. In: BENEVIDES, Maria Vitória de Mesquita; BERCOVICI, Gilberto; MELO, Claudineu de. Direitos Humanos, democracia e república: homenagem a Fabio Konder Comparato. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

MOURA, José Luiz; MELLO, Rosane Brum; MELO, Ana Lúcia Aguiar. **Reflexões sobre o acesso e a permanência no programa de ações afirmativas de inclusão racial e social da ufsm**. 2012. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/114879/2013117%20-%20Reflex%C3%B5es%20sobre%200%20acesso%20e%20a%20perman%C3%AAncia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 12 mai. 2017.

OLIVEIRA, Luciana Estevan Cruz de. **Os princípios da igualdade e da não discriminação diante da autonomia privada**: o problema das ações afirmativas. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 11 – n. 37, p. 141-168 – Edição Especial 2012.

PACHECO, Cláudia Regina Costa. **Programa de ações afirmativas na UFSM**: o ensino superior público sob o olhar de seus gestores. 2009. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/314/Pacheco_Claudia_Regina_Costa.pdf?sequence=1>. Acesso em 12 jun. 2017.

PIOVESAN, Flávia. **Ações afirmativas e Direitos Humanos**. Revista USP, São

Paulo, n. 69, mar./maio 2006.

PNDH I. disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direitos-Humanos-no-Brasil/i-programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-1996.html>. Acesso em 21 jun. 2017.

POIRIER, Marie-Pierre. **Ações afirmativas e avanços sociais**: A persistência das desigualdades de raça e etnia impede a plena realização da democracia e o progresso do país. Folha de São Paulo, 2010.

RAMIREZ, Sergio Garcia. **Voto fundamentado do juiz Sergio García Ramírez com relação à sentença da corte interamericana de Direitos Humanos no caso Ximenes Lopes versus brasil**. 2006. Disponível em: <http://www.prr4.mpf.gov.br/pesquisaPauloLeivas/arquivos/votogarcia.pdf>. Acesso em 21 jun. 2017.

ROCHA, Carmen Lucia Antunes. **Ministra Cármen Lúcia afirma em seu voto que cota é uma etapa para a igualdade**. 2012 <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206008&caixaBusca=N>. Acesso em 21 jun. 2017.

SILVA, Luis **Fernando Martins**. Políticas de ação afirmativas para negros no Brasil: Considerações sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional e internacional. Brasilia, 2009.

SLAUGHTER, Anne-Marie; BURKE-WHITE, William. **The Future of International Law is Domestic (or, The European Way of Law)**. In: NIJMAN, J.; NOLLKAEMPER, A. New Perspectives on the Divide Between National and International Law. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 327-352.

SEPPIR. **Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial**. Governo Brasil, Brasília, 2004.

SILVA, Luis Fernando Martins. **Políticas de ação afirmativas para negros no Brasil**: Considerações sobre a compatibilidade com o ordenamento jurídico nacional e internacional. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2010/11/Pol%C3%ADticas-de-a%C3%A7%C3%A3o-afirmativas-para-negros-no-Brasil.pdf>. Acesso em 26 nov. 2017.

SILVEIRA, Maria Lucia. **Políticas Públicas de Gênero**: Impasses e Desafios para fortalecer a agenda política na perspectiva da igualdade" in Presença da Mulher n 45, outubro 2003.

TRAPP, Rafael Petry. **O antirracismo no Brasil e a Conferência de Durban**: identidades transnacionais e a constituição da agenda política do Movimento Negro (1978-2010). 2010. Disponível em <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/viewFile/1123/580>. Acesso em 21 jun. 2017.

UFSM. **Observatório AFIRME: o desempenho dos alunos cotistas e não-cotistas: 2008-2014**, 2015. Disponível em: <http://w3.ufsm.br/afirme/index.php/desacademico>. Acesso em 20 set. 2017.

UFSM. **EDITAL 005/2012 – COPERVES**. 2012a. Disponível em <http://www.coperves.ufsm.br/concursos/vestibular_2012/arquivos/Edital_005_Concurso_Vestibular_2012.pdf>. Acesso em 21 jun. 2017.

UFSM. **EDITAL 011/2012** – COPERVES. 2012B. Disponível em <http://www.coperves.ufsm.br/concursos/vestibular_2012/arquivos/Edital_011_2012_Retificacao_e_Ratificacao_do_Edital_005_2012_Reserva_de_Vagas.pdf>. Acesso em 21 jun. 2017.

Transgêneros: relações internacionais na perspectiva Queer

Zuri Damasceno[1]

O final do século XX foi marcado por inúmeras transformações sociais. Destas transições surge o movimento formado por lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT). Entretanto os transgêneros, que constituem a organização, apresentam certas especificidades que os diferencia dos demais membros da comunidade. Entre as exigências estão as lutas contra a patologização da transexualidade e acesso aos serviços de saúde sem sofrer transfobia por parte dos profissionais, inclusive a mudança do nome e gênero sem ter que passar por processos burocráticos.

No campo acadêmico a Teoria Queer surge em departamentos de investigação e filosofia nas universidades da Yvy League, a fim de criticar sobre a condição dos grupos marginalizados de sexo e gênero. Na sua base teórica e metodológica tem influências do pós-estruturalismo francês o filósofo Michel Foucault e Judith Butler que contribuí para os estudos Queer. Nesse sentido, reco-

1 Estudante de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). E-mail: zuridamasceno@gmail.com.

nhecer como os estudos Queer tem contribuído para as Relações Internacionais é o principal objetivo deste artigo.

A metodologia científica vincula-se a uma análise qualitativa da teoria Queer nas Relações Internacionais, e seu papel para as novas identidades de gênero, especificamente os transexuais. Foram escolhidos artigos, livro, e sites para construção de pesquisa bibliográfica e documental. No primeiro estágio da pesquisa, foi realizada uma coleta de bibliografia sobre o conceito queer e movimento LGBT, Teorias das Relações Internacionais e artigos referentes a estudos de gênero.

1. Identidades, Transgêneros e perpetuação da transfobia.

1.1 Sexo, identidade de gênero e orientação sexual

A biologia enquanto ciência definiu a espécie humana como macho e fêmea, todavia é do conhecimento que esses papéis são resultados da realidade social ao qual estão inseridos. Ao longo dos séculos essa divisão do sexo, definiu os papéis de gênero como um padrão e a ordem das coisas, como se fosse uma ordem natural que se perpetua até os dias de atuais (ARAUJO, PENNA 2014).

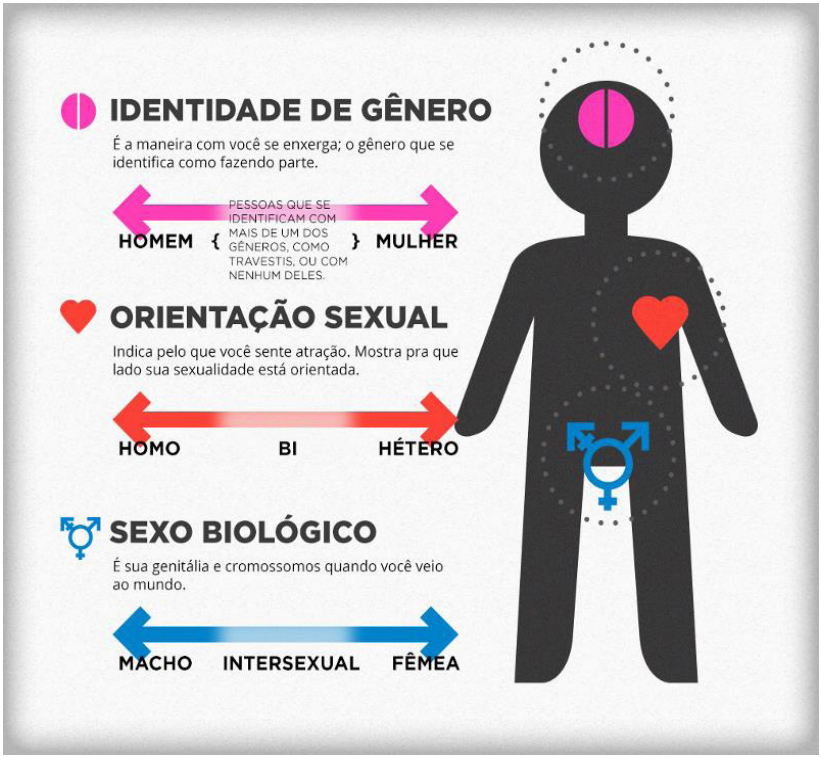
Como indivíduos somos subjetivos bem como diversos seja por religião, nacionalidade, idade ou questões físicas. Porém quando nos deparamos com questões relacionadas a gênero o corpo biológico feminino e masculino há um grupo de pessoas mostrando que estas indagações são influenciadas pela convivência social. A premissa para compreensão do conteúdo aqui apresentado é entender que sexo é diferente de identidade de gênero, oposto a orientação sexual. Pelo ponto de vista biológico baseado nas genitais o sexo é macho e fêmea, havendo ainda intersexuais que possuem os dois genitais.

Identidade de gênero consiste na maneira que o indivíduo se identifica, pode ser como homem ou mulher, ou ambos. Importante salientar que sua identidade de gênero independe da orientação sexual. Segundo Grossi (2012, p. 8), na cultura ocidental

a sexualidade está ligada a gênero, entretanto a identidade de gênero é algo complexo, pois está ligada a maneira que é constituída o sentimento individual da identidade.

Orientação Sexual refere-se à por quem sentimos atração sexual, são conhecidos como gays, lésbicas, bissexuais e pansexuais. Ainda segundo Grossi (2012?, p 11) o indivíduo masculino sentir atração e se relacionar com outro do mesmo sexo não deixa de se sentir homem pela sua afetividade. Entretanto nenhuma forma de violência deve ser aceita aos indivíduos deste grupo, seja por orientação sexual ou sua identidade. Observar imagem abaixo:

Imagem 1: Diferenças de Identidade de Gênero, Orientação Sexual e Sexo Biológico



Fonte: Imagine Temas, 2018.

1.2 Transgêneros

Transgêneros podem ser transexuais, travestis e não binários. Falar sobre transexualidade é chegar ao conflito entre sexo biológico e sexo psicológico. Transexuais são indivíduos que não se identificam com o gênero designado ao nascer. Por exemplo: nasce com o órgão genital masculino, porém se identifica com o gênero oposto (mulher). As travestis se identificam como um terceiro gênero ou um não gênero. Confirmando o termo travesti também não está ligada a profissional do sexo. Numa sociedade normativa e binária, o termo transfobia é o nome dado ao preconceito, e opressão deste mesmo grupo. O termo Queer é designado para definir quem não se entende com nenhum dos gêneros (DE JESUS, 2012) .

Todo movimento social político é representando por um símbolo, uma marca ou uma bandeira. A bandeira Transgênero foi criada por Mônica Helms a fim de contemplar travestis, transexuais e não-binários. A cor azul é para homens transgêneros, rosa para mulheres transgêneros e a cor branca para quem está em transição ou não se sente pertencente a qualquer gênero (DE JESUS, 2012).

Imagem 2: Bandeira do Orgulho Transgênero

Do ponto de vista histórico transgêneros sempre foram vistos como aberrações, tanto que a própria medicina admitiu o sexo biológico como formação da pessoa: ou se é homem ou mulher, fundamentando a designação binária e biológica como norma social e verdade. Em 1993 a Organização Mundial da Saúde (OMS) classificou sujeitos transexuais como pessoas com Transtorno de Identidade de Gênero (CID-10), caracterizando os com transtorno mental. Estes dados reforçam por que indivíduos transgêneros vivem à margem do coletivo. Pois os profissionais da saúde indicam quem é apto ou não a passar pelos processos de laudos cirúrgicos e psiquiátricos (SAMPAIO, COELHO, 2013). Reconhecer que as instituições corroboram na arbitrariedade da vida destas pessoas é crucial para entender o atual estigma que transgêneros vem vivenciado ao longo dos anos.

2. O terceiro debate das Relações Internacionais e Perspectiva Queer

Os chamados debates contribuem para as disciplinas e teorias das Relações Internacionais. O primeiro debate após a Primeira Guerra Mundial, trouxe a discordância entre realistas e idealistas, a fim de evitar uma nova guerra. Com um caráter mais metodológico aconteceu o segundo grande debate entre behavioristas e tradicionalistas no final da década de sessenta trazendo uma visão de cooperação entre os Estados. O chamado terceiro debate baseado no marxismo angariou o pós-modernismo, pós colonialismo, gênero e eco política.

Entretanto ofereceu aos espaços acadêmicos novas maneiras de questionar e interpretar conceitos da Política Internacional. Apesar de nova a área das Relações Internacionais abriu discussão para debates diferentes, principalmente na era pós-moderna. Após a terceira onda feminista se firmar abriu questionamentos para o termo Queer.

A "Teoria Queer" surge no final da década de 80 (oitenta) nos EUA, a fim de reformular e entender intervenções sociais a respeito da orientação sexual e gênero. Na contramão vem questionar e

problematizar as estruturas sociais de gênero. Reconhece outras identidades, a etnicidade e o gênero problematizando o coletivo cultural. A diáspora carrega no seu nome o estranho, desviante, errado, diferente o tornando o embaraço como movimento cultural, filosófico e social.

> O gênero não deve ser construído como uma identidade estável ou uns lócus de ação do qual decorrem vários atos; em vez disso, o gênero é uma identidade tenuemente constituída no tempo, instituído num espaço externo por meio de uma repetição estilizada de atos (BUTLER, 2003, 200).

Butler quer dissolver esse binarismo de sexo e gênero. O menino transgênero que nasce em um corpo biológico feminino não deve sofrer por não estar fora do dito padrão binário. Essa premissa de derrubar estas estruturas firmadas traz à tona o respeito do indivíduo, seu direito a vida. Já que estamos legitimados a essa ordem de gênero, precisamos derrubá-la para assim entender estes dilemas. Quando fala em repetição estilizada de atos afirma que o gênero está ligado a cultura, pois esses seres desviantes quebram justamente estas normas preestabelecidas

> A matriz cultural por intermédio da qual a identidade de gênero se torna inteligível exige que certos tipos de "identidade" não possam "existir" — isto é, aquelas em que o gênero não decorre do sexo e aquelas em que as práticas do desejo não "decorrem" nem do "sexo" nem do "gênero". Nesse contexto, "decorrer" seria uma relação política de direito instituído pelas leis culturais que estabelecem e regulam a forma e o significado da sexualidade (BUTLER, 2003, 39).

Culturalmente a sociedade considera tabu o que não consegue categorizar em caixas. Exclui estes "tipos de identidades", não quer que eles convivam no nosso meio. Tanto que políticas e leis acabam corroborando para a continuação dessas práticas.

3. Movimentos Sociais e visão Queer no Sistema Internacional

Dois eventos que marcaram o início do movimento transgênero na era moderna: O primeiro 1966, num bairro em São Francisco

habitado por travestis, transexuais femininas e outros transgêneros que sofriam constantemente marginalização legalizada por parte das autoridades. Outro evento ficou conhecido como uma revolta de Stonewall, num bairro em Nova York quando o enfrentado como autoridades e comunidade LGBT, este segundo evento marcou o início da luta pelos direitos homossexuais (Garii, 2007) Ambos eventos deixaram legado na criação de organizações, uma entidade de ação transexual Beemyn 2008. Entretanto, foi criado um movimento que resultou na criação da COG (Conversion Our Goal, or Change: Our Goal), de curta duração deixando um legado para criar organizações futuras entre elas, a National Transsexual Counseling United e a Transsexual Action Organization (Beemyn, 2008).

Entre os teóricos (JESUS, 2014 p.46 *apud* SHEPERD, SJOBERG 2012, p. 5-23) analisaram estes corpos nas questões relacionada**s** a guerra e paz. Justamente por não ser cis gênero os corpos transgêneros são frágeis e diferentes. Acabam sendo inviabilizados a partir daí surge a necessidade de proteção, pois pessoas que se identificam com seu gênero desde o nascimento se sentem adequados com relação ao seu corpo, as mesmas são as que excluem estes outros corpos.

> As autoras demonstram a necessidade de se teorizar o "cisprivilégio" – privilégio daqueles que se identificam, sentem-se confortáveis e são vistos como pertencentes ao gênero/sexo que lhe foram designados no nascimento ou que foram levados a crer que são assim (JESUS, 2014, 46).

O capitalismo também se apropria de novas ideias simplesmente para arrecadar capital. Relativo ao "campo das identidades sexuais" (JESUS, 2014 p. 46 apud. HENESSY, 2000) chama atenção para a necessidade de "novos mercados consumidores" e "da cultura de consumo", pois a contemporaneidade trouxe novas "sexualidades fluídas", não ligadas a governos, tornando um produto por parte dos empresários, ignorando sua força política. Um exemplo claro são grandes lojas de varejo lançando marcas sem gênero, ignorando a importância de sua ação. Desde seus

modelos, sua promoção atende aos padrões do capitalismo: com pessoas cisgêneras e magras sendo usadas como modelo. Ignorando o que realmente deveriam estar à frente deste trabalho. O estigma referente a trabalho e estudo continua, porém, as grandes corporações lucram com a venda desta ideia.

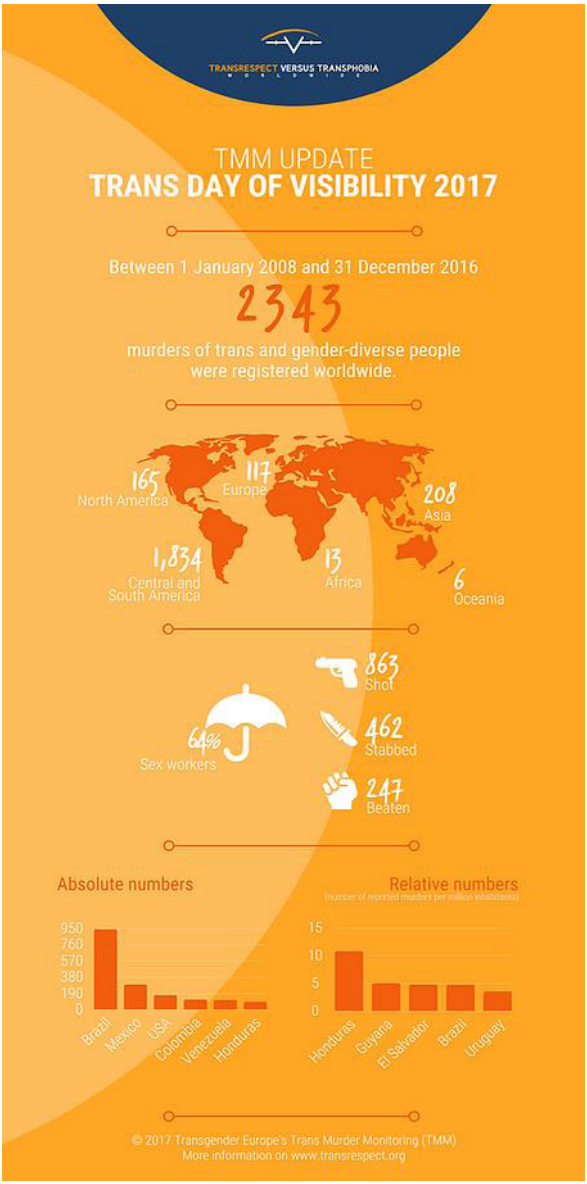
Estes corpos buscam segurança e vida nas demandas direcionada**s** a "asilo e imigração" (JESUS, 2014 p. 47 *apud* GIAMETTA, 2013) criticou a maneira que as instituições lidam quando pessoas LGBT buscam refúgio em outros países. Estas entidades reforçam a ideia de vitimização por tarte destes indivíduos. A partir daí ignoram e deixam de criar políticas relacionadas a proteção e jurisprudência. Um parâmetro não muito diferente de uma cultura que sempre ignorou este grupo.

No que pertence a militância e mobilização (JESUS, 2014 p. 47 *apud* WILKINSON, KIREY 2010, pag. 485-499) esmiuçaram a respeito de jovens gays, bissexuais e transgêneros, envolvidos com a ONG Labrys (Quirguistão), aplicando ações e indo atrás de direitos e políticas para a comunidade LGBT. A importância está ligada num Estado pós-soviético, onde estes jovens buscam na militância a autoafirmação de suas identidades. Essa juventude vai contra os padrões, trazendo a tona o reconhecimento de suas vivências. Precisamente criando novas políticas, encaminhando demandas e mudando o estigma referente a esta minoria.

3.1 Dados do Sistema Internacional

A Organização não Governamental Transgender Europe divulgou em 2017, que a expectativa de vida de pessoas transgêneros não ultrapassa os trinta e cinco anos. Exclusão no trabalho, escola e vida social, resultam na prostituição por parte das mulheres transexuais. O estigma em cima desta minoria, traz resultados no estupro seguido de assassinatos. Verificar infográfico abaixo:

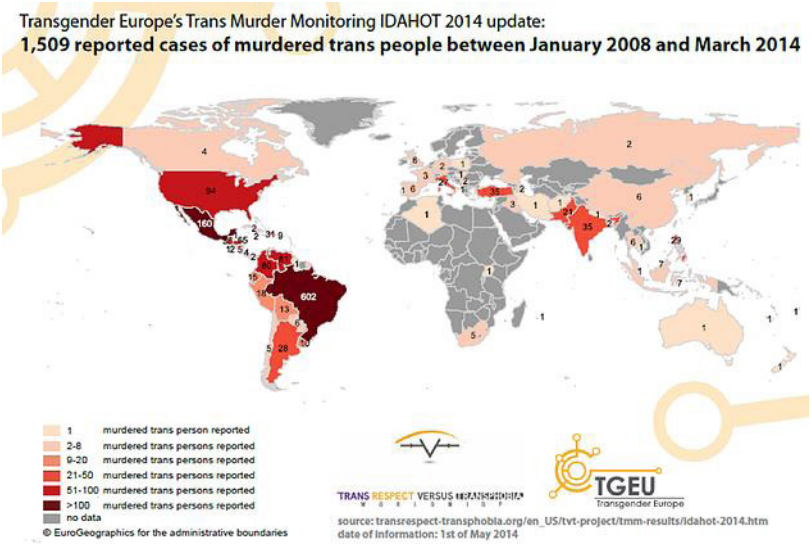
Infográfico 1: Números de mortos população transgênero (2008-2016)



Fonte: Transgender Europe, 2017.

O "Brasil é o país que mais mata travestis, e transexuais no mundo. Estes dados reforçam a carência de incentivo por parte das autoridades e órgãos responsáveis a respeito da população trans. Quando comparado com países subdesenvolvidos o Brasil demonstra números assustadores na violência com esta população. Num país dito desenvolvido como os Estados Unidos, após assumir mandato o presidente Trump anulou o direito a uso ao banheiro, criado anteriormente no governo de Obama. Transexuais tinham direito ao uso do banheiro, ao qual se identifica. (RIBEIRO; SOARES; RODRIGUES, 2017) Observar infográfico abaixo:

Mapa 1: Mostra Brasil campeão de assassinatos transgêneros no mundo (2008-014)



Fonte: Trangender Europe, 2017.

Conclusões

É importante reconhecer primeiro que os movimentos sociais oriundos no final do século vinte trouxeram maneiras de entender as diferenças da vida social. Porém os dados sobre da segurança e vida destes corpos mostra o desamparo do sistema político através de ações sociais e leis. O Estado não está apto a atender

as demandas da população transgênera no mundo.

Como pesquisado ao longo do artigo os problemas são maiores em países subdesenvolvidos, em contrapartida os Estados Unidos país desenvolvido seu chefe de estado também tem barrado ações progressistas para esta população. Entretanto culpam estas minorias estarem nesta condição, ou acreditam que não é dever do estado atender as necessidades desse grupo.

Segundo os mesmos apesar das dificuldades tem usado da militância para sobreviver numa sociedade opressora. Os questionamentos de gênero oriundos no final da década de oitenta contribuem no âmbito acadêmico e de pesquisa. Reforçando a perspectiva Queer vem para questionar estes padrões binários de sexo e gênero trazendo uma nova visão quando desconstrói padrões preestabelecidos.

Questionar e problematizar a homogenia do sistema político internacional a fim de trazer ações efetivas faz com que estas identidades possam viver, e ter segurança acerca de si mesmo. É positivo afirmar que a visão Queer entende tão bem a vivências destes corpos Transgêneros a fim de contribuir para as Relações Internacionais. Parece que as ditas utopias pós-modernas, trazem a tona as especificidades dos indivíduos, sem ressalvas com a finalidade de garantir o direito à vida.

Referências

ÁVILA, Simone. GROSSI, Mirian P. **Transexualidade e movimento Transgênero naPerspectiva Queer**. Disponível em: <http://nigs.paginas.ufsc.br/files/2012/01/TRANSEXUALIDADE-EMOVIMENTOTRANSG%C3%8ANERO-NA-PERSPECTIVA-DA-DI%C3%81SPORAQUEER-Simone-%C3%81vila-eMiriam-Pillar-Grossi.pdf> Acesso em 7 de outubro de 2017.

ARAUJO, L. PENNA, L. REVISTA ENFERMAGEM UERJ. **A relação entre sexo, identidades sexual e de gênero no campo da saúde da mulher.** Rio de Janeiro 2014

BRAGA.N.R.C. PÓLEMOS. **PERSPECTIVAS POSITIVISTAS E PÓS POSITIVISTAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS:** AS DIVERGÊNCIAS EPISTEMOLÓGICAS LEVARIAM A DISTINÇÕES EM SEU MODO DE FAZER CIÊNCIA? Brasília. 2013. Disponível em: < http://periodicos.unb.br/index.php/polemos/article/viewFile/10486/7637?>

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero:** feminismo e subversão da identidade**.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. 200 p.

CASTRO, T. Teoria das Relações Internacionais. Brasília: FUNAG, 2012.

GIAMETTA, Calogero. (2013). **"'Rescued' Subjects? The Question of Agency for Sexuality-based Asylum Claimants"**. In: (Im)possibly Queer International Feminisms, 2nd Annual Conference, International Feminist Journal of Politics.

GOBB, C. Diversidade e Gênero em Questão no Brasil. Disponível em: <https://www.imaginie.com.br/temas/diversidade-de-genero-em-questao-no-brasil>. Acesso em 7 de outubro de 2017.

GROSSI, Miriam Pillar. **Identidade de Gênero e sexualidade**. <http://miriamgrossi.paginas.ufsc.br/files/2012/03/grossi_miriam_identidade_de_genero_e_sexualidade.pdf> Acesso em 6 outubro 2017.

HENNESSY, Rosemary. (2000). **Profit and pleasure: sexual identities in late capitalism**. Nova York: Routledge.

JESUS, Diego S. V de. REVISTA ARTEMIS. **O mundo fora do armário:** Teoria Queer e Relações Internacionais**.** Disponível em: <http://www.biblionline.ufpb.br/ojs/index.php/artemis/article/viewFile/18751/11128> Acesso em 6 de outubro de 2017.

JESUS, J,G. **ORIENTAÇÕES SOBRE IDENTIDADE DE GÊNERO:** CONCEITOS E TERMOS. Brasília, Abril, 2012. Disponível em: http://issuu.com/jaquelinejesus/docs/orienta__es_popula__o_trans> Acesso em 6 de outubro de 2017.

MISKOLCI, R. SOCIOLOGIAS. **A Teoria Queer e a Sociologia:** o desafio de uma analítica da normalização. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86819550008>. Acesso em 07 de outubro de 2017.

MONTE, I. REVISTA ESUDOS FEMINISTAS. **O debate e os debates:** abordagens feministas para as relações internacionais. Florianópolis. 2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2013000100004&lng=pt&tlng=pt>

RIBEIRO, João Matheus; SOARES, Lucy Mary; RODRIGUES, Renan. **A Transgeneralidade no Sistema Internacional.** Disponível em: <https://www.atherinternacional.com/single-post/2017/08/23/A-Transgeneralidade-no-Sistema-Internacional> Acesso em 6 de outubro de 2016

SAMPAIO, Liliana L. P; COELHO, Maria Tereza A. **A Transexualidade na atualidade:** Discurso Científico Político e Histórias de Vida. Repositório UFBA, Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/15770/1/A%20TRANSEXUALIDADE%20NA%20ATUALIDADE.pdf >. Acesso em 6 de outubro

de 2017

SHEPHERD, Laura & SJOBERG, Laura. (2012). "Transbodies in/of war(s): cisprivilege and contemporary security strategy". In: **Feminist Review**, v.101, pp. 5-23.

WILKINSON, Cai & KIREY, Anna. (2010). **"**What's in a Name?: The Personal and Political Meanings of LGBT for Non-Heterosexual and Transgender Youth in Kyrgyzstan**"**. In: **Central Asian Survey**, v. 29, n. 4, pp. 485-499.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7566-536-7
9 788575 665367