

ALACIP
9º Congresso Latinoamericano de Ciência Política

Área temática: Política Internacional, Relações Internacionais, Política Externa e Integração
Regional

**Shame On You, Brasil – estratégias das redes transnacionais de advocacy para a política
externa brasileira**

Juliana Pinto Lemos da Silva¹
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Montevidéu, julho de 2017

¹ Mestranda no programa de pós-graduação em ciência política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, bolsista CAPES e pesquisadores no Latitude Sul, Neaape, Grisul, Labmundo e Lemep. Email: julianaplemos@gmail.com.

- **Resumo**

Partindo do princípio de que a política externa, como política pública, deve incluir no seu processo decisório os atores presentes na sociedade civil, este trabalho busca entender como se dá a relação entre as organizações não governamentais de direitos humanos e a política externa brasileira. Mais especificadamente, o ponto central dessa pesquisa é investigar o papel do shaming (estratégia das ONGs para colocar governos violadores e seus aliados sob o holofote da opinião pública) como ferramenta de pressão para a mudança de comportamento do Brasil em duas dimensões: quando o país é acusado de ser aliado de um violador, e quando é o próprio Brasil o acusado de cometer violações. Em suma, as perguntas centrais são: qual é o papel das estratégias de shaming e coação moral das organizações não governamentais na pressão pela mudança de posição do Brasil como ou aliado de um país violador de direitos humanos? E qual o impacto dessas estratégias de pressão na mudança de comportamento do Brasil como país violador?

Palavras chave: redes transnacionais de advocacy; política externa brasileira; ONGs

- **Introdução**

No final do século XX, com o fim da Guerra Fria, os processos de globalização e liberalização econômica, as crises financeiras sistêmicas, os avanços tecnológicos e a ação transnacional das redes de ativismo e dos movimentos sociais, muitos analistas passaram a falar de “uma nova política externa” (MILANI; PINHEIRO, 2013). Afetado pelas mudanças do sistema e por transformações domésticas, o processo decisório da política externa brasileira não mais pôde ser compreendido como um palco isolado, onde o Itamaraty não apenas é o protagonista, como tem o monopólio das decisões.

O transnacionalismo de alguns temas importantes aumenta a necessidade de se ampliar os canais de diálogo com outros setores, especialmente da sociedade civil, que podem contribuir para o debate. Atores como empresas, organizações não governamentais, mídia e movimentos sociais hoje atuam internacionalmente, de maneira articulada e desenvolvendo planos de ação sofisticados e estratégicos. Portanto, é iminente que a pluralidade de visões e interesses que existe na sociedade brasileira seja refletida no processo de formulação da sua política externa, e o Itamaraty precisa reconhecer tais demandas.

Mais do que isso, é preciso deixar claro que a política externa não é um campo distante do cotidiano dos cidadãos, mas sim uma política pública, que abre espaços para a ação política (MILANI; PINHEIRO, 2013). Entende-se, portanto, que é preciso considerar outros atores no processo decisório, inclusive os não estatais, reconhecendo a importância desses agentes

como atores que exercem influência na política externa, sem se desviar do fato que “a responsabilidade pelas políticas públicas é do governo que as implementa” (MILANI; PINHEIRO, 2013:22).

Finalmente, é importante lembrar que a democratização do processo decisório da política externa brasileira também é benéfica para o país do ponto de vista internacional. Milani e Pinheiro (2013:31-32) entendem que “se por um lado a maior participação de atores no processo de definição das escolhas do país no plano internacional desloca o Itamaraty do centro exclusivo das decisões (...) por outro, essa pluralidade renova as credenciais de inserção internacional do país ao qualificar a política externa como representativa dos interesses mais amplos da nação”.

Partindo do princípio de que a política externa, como política pública, deve incluir no seu processo decisório os atores presentes na sociedade civil, e se baseando na percepção de Gibney (2016:1) de que “violações de direitos humanos ocorrem não apenas nas mãos de um determinado governo mas também através das ações (ou inações) de outros Estados”, este trabalho busca investigar o papel do *shaming* (estratégia das ONGs para colocar governos violadores de direitos humanos sob o holofote da opinião pública) como ferramenta de pressão para a mudança de posições do Brasil no plano internacional em relação a países considerados violadores sistemáticos dos direitos humanos. Portanto, este trabalho entende o *shaming* também como uma ferramenta para envergonhar, frente a comunidade internacional, países considerados aliados de regimes considerados violadores sistemáticos de direitos humanos.

Na primeira parte, procuro expôr a importância das redes transnacionais de advocacy para o funcionamento do sistema internacional e a posição central que as ONGs ocupam nessas redes, buscando analisar as estratégias dessas organizações, para entender os limites da sua ação política. Na seção seguinte, investigo o posicionamento do Brasil no regime multilateral de direitos humanos. Em seguida, busco introduzir uma análise de como o *shaming*, como mecanismo de pressão, pode vir a impactar os posicionamentos externos do Brasil em casos onde o país é pressionado por manter laços com países violares de direitos humanos. Finalmente, na conclusão, busco problematizar o *gap* entre o discurso brasileiro sobre direitos humanos e as práticas do país. A hipótese é a de preferências políticas e interesses estratégicos ainda pesam mais na política externa brasileira do que a defesa de valores e princípios como os direitos humanos.

- **Redes Transnacionais de Advocacy e sistema internacional**

O ponto fundamental para iniciar uma análise investigativa do impacto do shaming na política externa brasileira, é definir as redes transnacionais de advocacy, assim como delinear o papel das organizações não governamentais no sistema internacional e a sua posição dentro de tais redes. Desse modo, essa seção procura responder as seguintes perguntas: 1) O que são redes transnacionais de advocacy? 2) Quais são suas estratégias? 3) Como se dá a influência delas na política externa dos países? Apenas após essa discussão inicial será possível investigar quais são os limites da sua atuação como atores não estatais. Portanto, este trabalho utilizará a contribuição de Keck e Sikkink (1998), *Activists Beyond Borders*, como espinha dorsal desta seção.

Keck e Sikkink (1998) chamam de redes de advocacy aquelas motivadas por princípios e valores compartilhados e constituídas por ativistas. Sua função central é construir e aprofundar novas ligações entre os Estados, as organizações internacionais e a sociedade civil, multiplicando canais de acesso ao sistema internacional (KECK; SIKKINK, 1998). Florini (1999 *apud* Price, 2003) usa o conceito de sociedade civil transnacional para se referir a grupos de advocacy organizados, que tomam ações coletivas voluntárias sem fronteiras, lutando por aquilo que acreditam ser o interesse público. Schmitz (2010), chama de redes transnacionais de direitos humanos aquelas que representam uma ação coletiva transfronteiriça, que promove o cumprimento de normas universalmente aceitas e procuram responsabilizar governos, expondo lacunas entre seus compromissos internacionais e sua conduta doméstica.

Uma característica constitutiva das redes transnacionais de advocacy deve ser destacadas: o termo “transnacional” implica que são participantes tanto da política doméstica, quanto da internacional. Enquanto o conceito de Keck e Sikkink (1998) utiliza-se de uma tradição sociológica que foca nas interações entre os atores, na construção de enquadramentos e significados, e na negociação de identidades e interesses, é importante lembrar que os recursos usados estrategicamente por essas redes visam “afetar um mundo de Estados e organizações internacionais construídas por Estados” (KECK; SIKKINK, 1998:14).

As funções principais das redes de advocacy são a promoção da implementação de normas por meio da pressão que fazem em atores chave, e o monitoramento, que verifica se os padrões internacionais estão sendo cumpridos. Assim, as redes contribuem para o redirecionamento de posições discursivas, e eventualmente, influenciam mudanças de políticas e comportamento.

Os ativistas das redes transnacionais se veem unidos não apenas por princípios e valores compartilhados, mas também por terem um discurso em comum e pela troca de informação e

serviços entre si. Podem ser considerados atores das redes de ativismo: organizações internacionais e domésticas de pesquisa e advocacy, movimentos sociais, institutos ou fundações, a mídia, igrejas, sindicatos, intelectuais, partes de organizações intergovernamentais regionais ou locais e setores do poder executivo ou legislativo de um governo (KECK; SIKKINK, 1998).

A posição das organizações não governamentais nas redes de ativismo é central, e são elas que geralmente iniciam ações e pressionam atores mais poderosos, provendo informação e fazendo lobby. ONGs de direitos humanos, segundo Blitt (2004), são organizações independentes que podem operar a nível nacional, regional ou internacional, suas atividades podem ser puramente de pesquisa ou também de advocacy, e podem ser financiadas pelos seus membros ou doações corporativas. Um exemplo da força internacional das ONGs de direitos humanos é dado por Gordenker e Weiss (1996 *apud* BLITT, 2004), que afirmam que essas organizações tiveram um papel central na adoção da linguagem de direitos humanos do rascunho final da Carta das Nações Unidas.

Finalmente, segundo Keck e Sikkink (1998), existem conjunturas onde é mais provável que novas redes de ativismo floresçam: 1) quando os canais de pressão entre organizações domésticas e seus governantes estão bloqueados ou não produzem resultados; 2) quando empreendedores políticos as promovem; 3) quando ocorrem conferências ou outros contatos entre ativistas que favorecem a criação e o fortalecimento de redes (KECK; SIKKINK, 1998; SCHMITZ, 2010). Isso leva a crer que fora de um sistema internacional que promova regimes democráticos, as redes transnacionais não poderiam florescer.

Nesse sentido, pode-se dar seguimento à investigação das estratégias das redes transnacionais de ativismo, para que finalmente a sua capacidade propositiva, e principalmente, a sua influência na mudança de posições e comportamento dos Estados em relação aos direitos humanos, sejam analisadas.

- **Estratégias e Influência das Redes Transnacionais de Advocacy**

Para analisar as estratégias de atuação das redes transnacionais de ativismo, é preciso ressaltar que o papel político desses organismos é delineado, principalmente, pelas campanhas. Campanhas são, segundo Keck e Sikkink (1998:16), “atividades estrategicamente ligadas onde os membros de uma rede desenvolvem laços e papéis mutualmente reconhecidos, na busca de um objetivo em comum”. As campanhas desenvolvidas pelas ONGs de direitos humanos geralmente focam em um país violador ou em um tema específico, como por exemplo, a tortura ou a pena de morte.

Segundo Keck e Sikkink (1998), as estratégias de ação das redes transnacionais de advocacy se dividem em quatro categorias: políticas de informação, políticas simbólicas, políticas de coação e políticas de accountability.

As políticas de informação são fundamentais para uma campanha. Keck e Sikkink (1998:19) afirmam que a habilidade de gerar informação de forma rápida e precisa, e de divulgá-la de modo efetivo, é “a moeda de troca mais valiosa” das ONGs, alavancando essas organizações como *players* internacionais legítimos. Espera-se que políticas de informação ajam em duas frentes: precisam ser confiáveis e atrair atenção. Portanto, devem ser técnicas, e ao mesmo tempo, usadas num contexto oportuno para persuadir público e *policymakers* a agir, usando fatos para informar e depoimentos para retratar a situação também em termos de histórias humanas.

O segundo tipo de estratégia das redes de advocacy tratado por Keck e Sikkink (1998) são as políticas simbólicas. Esse tipo de política aparece quando eventos importantes ocorrem e são enquadrados como simbólicos, de tal forma que não apenas desenvolvem a consciência da audiência, mas também ampliam as bases das redes de ativismo. Portanto, os ativistas recorrem a símbolos, ações ou histórias para dar sentido a uma questão, e facilitar a transmissão das informações usando analogias (BLITT, 2004).

As políticas de coação (*leverage politics*) são aquelas onde as redes pressionam atores mais poderosos a mudarem suas políticas ou posições. Esse tipo de política se dá principalmente entre ativistas e governos, instituições financeiras ou outros atores privados. Para que sejam eficientes, primeiro é preciso que as ONGs elevem seus status por meio das políticas de informação e simbólicas, uma vez que organizações com perfis mais proeminentes têm mais chance de serem bem-sucedidas no lobby por mudanças políticas, e sua legitimidade depende da sua reputação como provedoras de expertise objetiva e informação confiável (KECK; SIKKINK, 1998).

Podem existir dois tipos de coação: a material (quando grupos de direitos humanos provêm informação sobre um país violador, e pressiona um país aliado a cortar a ajuda militar ou econômica que concede a este regime) e a moral (se dá através do *shaming*, onde um ator é chamado a responder por violações, acreditando que descredibilizá-lo a nível internacional poderá motivar a mudança de comportamento) (BLITT, 2004).

Por fim, as políticas de *accountability* surgem como um monitoramento das promessas feitas pelos países, permitindo que os membros das redes transnacionais possam usar as posições prévias e os compromissos assumidos por um Estado como uma forma de expôr as diferenças

entre o seu discurso e a prática, imputando responsabilidade ou assegurando políticas declaradas.

Com as estratégias das redes de advocacy definidas, é possível analisar sua possível influência como organismos de pressão na mudança de posições discursivas, políticas e de comportamento de atores mais poderosos. Price (2003) afirma que muitos trabalhos focam na autoridade como a principal fonte de influência dos ativistas transnacionais, e que tal autoridade tem raiz na expertise, na influência moral e na legitimidade política que reivindicam.

Keck e Sikkink (1998) identificam quatro estágios ou tipos de influência por parte das redes: definir agendas, influenciar posições discursivas, influenciar o processo institucional, influenciar a mudança de políticas, e finalmente, influenciar o comportamento de um Estado. As autoras usam o conceito de estágios de influência, e não apenas tipos, porque acreditam que uma mudança pode impactar a outra, desencadeando uma reação interligada, onde os governos se veem mais propensos à mudança de comportamento na medida em que se tornam mais permeáveis à ação das redes. Portanto, mudanças mais significativas são mais prováveis em casos onde outros tipos de impacto já foram alcançados.

A efetividade das campanhas, no entanto, depende de questões importantes que precisam ser destacadas. Por exemplo, alguns temas relevantes não conseguem status suficiente para serem alavancados pelas redes em termos de ação coletiva. A campanha também pode depender das características dos atores (se são vulneráveis a coações morais e materiais), assim como das próprias redes (o quão fortes são) (SCHMITZ, 2010). Além disso, Keck e Sikkink (1998) entendem que é fundamental virar-se para o lugar que as normas ocupam nas relações entre redes e Estados.

Finalmente, Keck e Sikkink resumem o processo ao afirmarem:

“Activists pressured governments and international organizations to develop formal procedures to investigate the human rights situation in member states. The work of NGOs exposed state repressive practices, causing other states to respond by demanding explanations, and repressive states in turn produced justifications. The combination of changing international norms, compelling information, institutional procedures for action, and targeted lobbying and pressure campaigns created awareness and often caused states to modify their human rights practices” (KECK; SIKKINK, 1998:42).

- **Limitações das Redes Transnacionais de Advocacy**

É preciso tratar também das críticas feitas à atuação das redes transnacionais de advocacy e das ONGs. Em primeiro lugar, Schmitz (2010) aponta diversos problemas com a forma

organizacional das campanhas, como: dificuldade de estabelecer e manter redes, viés de algumas organizações ao selecionarem temas focando mais na exposição da mídia do que em princípios, resistência local a intervenções externas, etc.

Para além disso, existem críticas ao arcabouço organizacional das ONGs, que afirmam que elas não necessariamente são democráticas e transparentes, não são representativas do interesse público e podem refletir disparidades encontradas no sistema internacional. Esses problemas, segundo Price (2003:590) podem afetar diretamente a influência dessas organizações, já que “seu poder depende de sua legitimidade como agentes que tratam (e não que produzem seus próprios) déficits democráticos”.

Keck e Sikkink (1998) acreditam que as mudanças pelas quais os atores das redes de advocacy lutam não podem ser diretamente ligadas a um entendimento racionalista de “interesses”. Schmitz (2010) discorda, ao reforçar que existe a emergência de um ceticismo em relação a um ativismo imparcial, e de uma percepção de que “os grupos de direitos humanos comprometeram seus princípios em favor dos interesses econômicos, da exposição dos meios de comunicação e do crescimento organizacional”.

Uma outra questão central é que Keck e Sikkink (1998) utilizam o conceito de redes porque acreditam que engloba a noção de organismos onde as relações entre atores se dão de forma aberta. As autoras não consideram que exista uma hierarquia dentro das redes de ativismo, e afirmam que estas “são formas de organização caracterizadas por padrões voluntários, recíprocos e horizontais de comunicação e troca” (KECK; SIKKINK, 1998:17).

Nesse sentido, o efeito bumerangue também deve ser desmembrado, uma vez que implica em desdobramentos nas relações entre atores das redes de advocacy no Sul e no Norte. O efeito bumerangue é tratado por Keck e Sikkink (1998) como um fenômeno que acontece quando grupos domésticos vão diretamente para a arena internacional procurar aliados que fortaleçam a pressão no seu país. A relação estabelecida, segundo as autoras, é de mútuo benefício: para os atores domésticos, geralmente periféricos, ganha-se acesso a informação e capacidade de influência, enquanto para os centrais, cria-se a noção de que eles não apenas lutam *pelos* seus parceiros periféricos, mas sim *com* eles.

No entanto, as próprias autoras salientam que os membros das redes de advocacy do Norte partem de um ambiente cultural de internacionalismo otimista. Para os membros localizados no Sul, no entanto, justificar uma intervenção externa em questões domésticas parte de um lugar mais complexo, que mexe com memórias da era colonial. O receio não é sem motivos: o gap entre a situação em si e o modo como ela é retratada pelos grupos de advocacy

transnacionais muitas vezes fazem com que aqueles que lutam localmente percam o controle sobre como suas histórias serão contadas.

Dessa questão, nasce uma das maiores críticas às redes transnacionais, e uma que Keck e Sikkink reconhecem: “onde nós vemos laços entre ativistas de diferentes nacionalidades e culturas, outros podem ver imperialismo cultural” (KECK; SIKKINK, 1998:53). A crítica se fundamenta na crença de que as redes de ativismo podem ser tentativas de forçar valores Ocidentais em sociedades que não os querem, e campanhas são esforços para que um grupo imponha seus interesses a outros, disfarçadas de luta pelos direitos humanos.

Portanto, os ativistas precisam dar às populações locais mais controle e voz na definição do conteúdo das campanhas, além de desenvolver estratégias que de fato toquem em mudanças sociais a longo prazo, ou como afirma Schmitz (2010) “a mudança para um ativismo transnacional mais político só é completa quando os ativistas deixam de ver aqueles que apoiam como vítimas da repressão, mas como parceiros iguais em uma luta conjunta pela expansão dos direitos e liberdades em todo o mundo”.

Assim, com as características das redes transnacionais de advocacy definidas, suas estratégias para mudar as políticas e o comportamento dos países delimitadas, seus modos de influência expostos e com seus limites de atuação enumerados, pode-se passar para a análise das estratégias das ONGs para a política externa brasileira, no sentido de pressionar o país a tomar posições no plano internacional que estejam mais em linha com os princípios e valores dos direitos humanos.

- **Brasil e o Regime de Direitos Humanos**

Segundo Blitt (2004) a Declaração Universal de Direitos Humanos se originou no pós Segunda Guerra. O autor entende que a declaração foi um marco por reconhecer internacionalmente os direitos dos indivíduos e os ideais compartilhados das Nações Unidas. A comunidade internacional estabeleceu obrigações legais em relação aos direitos humanos anos depois, por meio do Pacto Internacional de Direitos Políticos e Cívicos (1966) e do Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais (1966).

Para além disso, outros tratados complementares foram assinados, como a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres (1979), a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), e também aumentou o número de conferências e grupos de trabalho que reforçavam a consciência coletiva sobre os

direitos humanos (BLITT, 2004; MILANI, 2011). Foram essas mudanças que promoveram o surgimento de uma burocracia para monitorar e garantir o cumprimento das obrigações legais por parte dos Estados (BLITT, 2004).

Os temas relacionados aos direitos humanos, antes, eram vistos como tópicos da *low politics* no Brasil. Durante o período da ditadura militar, o país “assumiu uma postura de supressão dos direitos em nível doméstico e de negação dos casos de violação em nível externo” (COSTA DA SILVA, 2014:7). Enquanto no regime militar, o Brasil aproveitou-se do princípio da não ingerência nos assuntos internos para bloquear investigações internacionais sobre violações.

Milani (2011) afirma que a partir da redemocratização, o Brasil comprometeu-se com uma política de respeito às regras do regime multilateral de direitos humanos. O discurso diplomático brasileiro defende o internacionalismo, o multilateralismo e o apoio aos valores liberais, entre eles, os direitos humanos (ENGSTROM, 2014) O país é um grande signatário dos acordos internacionais no campo, e além disso, o governo brasileiro mantém o convite aberto a todos os relatores especiais (MILANI, 2011).

Mais do que isso, nos últimos anos o Brasil logrou de um perfil internacional alavancado pelo seu papel como um dos agentes principais do G20, sua participação em fóruns como o BRICS e o IBAS, e pela sua projeção baseada no *soft power*. O novo status destaca o país como um dos *players* a se dar atenção nos debates sobre direitos humanos no plano internacional.

Portanto, é possível afirmar que muitos observadores externos têm altas expectativas para o Brasil em termos de defesa dos princípios dos direitos humanos (ENGSTROM, 2014). É possível ver essa expectativa também nas ONGs, que veem o Brasil como *player* importante para a resolução da crise de refugiados, como mediador de questões regionais (como a crise venezuelana e as tentativas de acordo do governo colombiano com as FARC), como possível parceiro promotor dos direitos humanos em projetos dos BRICS² ou ainda como agente importante na discussão de tópicos específicos, como a questão da liberdade na internet (CANINEU; DONAHOE, 2014).

No entanto, Engstrom (2014) entende que “é importante ressaltar a diferença entre as expectativas de que o Brasil desempenhe um papel mais ativo, particularmente por parte das influentes ONGs internacionais de direitos humanos, e sua vontade de fazê-lo”. O autor

2 Human Rights Watch. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2016/06/20/why-brazil-should-welcome-syrian-refugees>>, <<https://www.hrw.org/news/2016/09/19/brazils-chance-leadership-end-refugee-crisis>>, <<https://www.hrw.org/news/2015/12/14/why-venezuelas-democracy-still-risk>>, <<https://www.hrw.org/news/2016/09/27/colombia-peace-deals-promise-and-flaws>>, <<https://www.hrw.org/news/2014/07/30/brics-have-chance-succeed-where-world-bank-has-failed>> Acesso em dezembro de 2016.

afirma que é possível observar uma relutância do Brasil durante o governo Lula da Silva (2003-2010) para criticar o comportamento de outros países em relação aos direitos humanos, principalmente porque o princípio da não interferência está profundamente arraigado nas bases da política externa brasileira.

Nesse sentido, o discurso da política externa brasileira na época entendia que existiriam lacunas a serem preenchidas no regime internacional de direitos humanos, que o país muitas vezes classifica como “injusto (países fortes que criticam os fracos), hipócrita (normas aplicadas seletivamente) e ineficaz (a vergonha diplomática não melhora os direitos humanos no país acusado de violações)” (ENGSTROM, 2014:17). Portanto, mesmo assinando tratados e assumindo compromissos, o Brasil aparece também como um dos grandes críticos à seletividade do regime internacional e de como seus mecanismos de monitoramento e pressão podem ser usados como arma política contra países considerados fracos no sistema internacional.

Portanto, a atuação do Brasil no plano internacional no que diz respeito aos temas de direitos humanos deve ser analisada partindo de um ponto de vista que procure entender os fatores que impactam nas posições do país nas relações com países acusados de violações sistemáticas. Apenas assim, pode-se analisar até que ponto o escrutínio internacional por manter relações com países violadores pode implicar uma mudança de posição por parte de um país que busca maior projeção internacional e uma diversificação das parcerias estratégicas, como o Brasil.

- **Brasil: aliado de países acusados de violações de direitos humanos?**

O Brasil enfrentou diversas críticas em relação à sua atuação internacional no âmbito dos direitos humanos durante o governo Lula. Tais críticas se manifestaram em duas frentes: por um lado, a grande mídia nacional condena o que chama de condescendência dos governos do Partido dos Trabalhadores com regimes considerados autoritários, e afirmam que tal posição se dá num movimento de “partidarização da política externa brasileira”.

Por outro, os ativistas e membros de organizações da sociedade civil reforçam que embora o Brasil tenha avançado em diversos temas da agenda de desenvolvimento (diretamente ligadas à questão dos direitos econômicos e sociais) durante a administração, a atuação do país no âmbito internacional seguiu sendo ambígua em relação a certos regimes acusados de violações sistemáticas aos direitos humanos (MILANI, 2011).

Este trabalho analisará, portanto, as críticas das ONGs de direitos humanos, enquanto integrantes das redes transnacionais de advocacy, na forma da pressão para que o Brasil priorize os valores dos direitos humanos nas suas relações com violadores sistemáticos.

Milani (2011:50-51) afirma que as críticas das ONGs são legítimas, uma vez que partem de uma visão mais universalista da defesa dos direitos humanos. Mais do que isso, tais organizações acreditam que o Brasil logrou um lugar relevante no sistema internacional, e por isso deve cumprir com as suas responsabilidades no que diz respeito a proteção dos direitos humanos.

Asano e Nader (2011:119) afirmam que, muitas vezes, a diplomacia do governo Lula deixou os direitos humanos “a reboque de uma política externa que opôs pragmatismo a princípios”. Da mesma forma, Engstrom (2014) reforça que por causa da ambição brasileira de construir alianças no nível Sul-Sul, o Brasil priorizou interesses estratégicos, deixando em segundo plano questões relacionadas a princípios internacionais compartilhados.

A Human Rights Watch, em carta aberta ao então presidente Lula, reforçou a impressão de uma atuação ambígua do país no tema dos direitos humanos, e condenou a “falta de vontade” do Brasil para se posicionar contra alguns regimes considerados violadores sistemáticos, afirmando:

“Brazil has taken important steps on several international fronts, including on protecting the rights of sexual minorities, defending the International Criminal Court, and curbing the deadly trade in small arms. You have also elevated the issues of poverty and hunger on the global agenda. At the same time, we were disappointed by Brazil’s failure to condemn certain abusive governments at the U.N. Commission on Human Rights, and by your unwillingness to speak about abuses in countries that you visited, such as Egypt, Libya, Syria, and Cuba”. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2004)³.

Um exemplo das críticas sobre as relações do Brasil com países autoritários ou acusados de serem violadores diz respeito a sua aproximação com o Irã, relação que ficou em evidência durante o governo Lula. Engstrom (2014) critica o rápido endosso do país às eleições presidenciais iranianas de 2009, e o convite de Lula para que Mahmoud Ahmadinejad, presidente do Irã na época, fizesse uma visita. Além disso, houve o acordo tripartite entre Brasil, Irã e Turquia conhecido como Declaração de Teerã⁴, que foi amplamente criticado na mídia nacional na época, e hoje é tido por esses setores como um fracasso da diplomacia brasileira. O governo Lula também foi criticado pelas ONGs, acusado de fechar os olhos para as sistemáticas violações de direitos humanos por parte do regime iraniano (ASANO; NADER, 2011).

³Human Rights Watch. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2004/02/01/letter-president-lula-da-silva>>. Acesso em dezembro de 2016.

⁴Mais em VIDAL, CF. O Protagonismo Brasileiro diante da Declaração de Teerã. *Conjuntura Austral*, v.4, n.18, 2013, p.41-61. Disponível em <<http://seer.ufg.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/37341/25971>> Acesso em dezembro de 2016.

Foram criticadas também as posições “questionáveis e ambíguas” em relação a Coreia do Norte, Sri Lanka e República Democrática do Congo no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. (ASANO; NADER, 2011:120). Aliás, os votos de abstenção do Brasil no Conselho deram origem a alguns dos mais duros exemplos de *shaming* que o país sofreu nesse sentido, com a Human Rights Watch (2009) afirmando que “o Brasil se alinha com violadores dos direitos humanos e não com suas vítimas⁵”.

A Conectas (2009) entendeu que o Brasil recorreu ao argumento da necessidade de cooperação com países acusados de violações, indo contra a estratégia do constrangimento internacional, mas que “a exposição dos fatos e sua eventual configuração como violação de direitos humanos é um imperativo legal e moral” e que “a falta de reação firme da comunidade internacional pode ser perigosamente entendida como carta branca às ditaduras de hoje”⁶.

O país sofreu constrangimentos por se abster ou votar contra resoluções contra Cuba, Sri Lanka, Coreia do Norte, e outras regiões e países considerados violadores sistemáticos. Regionalmente, existem críticas à posição do governo brasileiro durante a era do Partido dos Trabalhadores de não expressar publicamente qualquer posição que pudesse minar a relação do país com Cuba e Venezuela, por exemplo (ENGSTROM, 2014).

Desse modo, vale destacar a fala do ministro Celso Amorim sobre o caso da Guiné Equatorial para ilustrar como os direitos humanos e os interesses estratégicos podem entrar em conflito num cenário bilateral entre o Brasil e um país considerado parceiro estratégico. Durante visita de Lula ao país, governado pelo mesmo ditador desde 1979, Amorim afirmou que “negócios são negócios” (ASANO;NADER, 2011:124).

O ministro de relações exteriores de Lula ao longo dos seus dois mandatos justifica a atuação do Brasil em relação a regimes com violações sistemáticas afirmando que “o diálogo e a cooperação são mais efetivos para assegurar o exercício dos direitos humanos do que a arrogância baseada em uma suposta superioridade moral autoconferida” (AMORIM, 2010 *apud* ASANO; NADER, 2011:123). Os defensores desta aproximação afirmam que é preciso não tratar os países acusados de violações como párias ou isolá-los. Nesse sentido, o *shaming* das ONGs se caracteriza por questionar o papel que os direitos humanos ocuparam no estreitamento da relação do Brasil com países como o Irã, Coreia do Norte, Sudão e Guiné Equatorial (ASANO; NADER, 2011).

5 Human Rights Watch. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers>>. Acesso em dezembro de 2016.

6 Conectas. Disponível em <<http://www.conectas.org/pt/acoef/politica-externa/noticia/visita-do-presidente-lula-a-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-cdh->>> Acesso em dezembro de 2016.

O Brasil aparece, dentro desse contexto, como um apoiador dos direitos humanos no nível retórico, enquanto sua atuação em termos concretos se dá numa área cinza, onde relativismos podem ocorrer quando interesses estratégicos forem mais importantes para o país. Ou ainda, como Asano e Nader (2011:123) afirmam, “em diversas ocasiões, mostrou-se tênue o limite entre diálogo, discrição e cooperação, e omissão e conivência”.

No entanto, é preciso deixar claro que, apesar das críticas feitas por essas organizações de direitos humanos serem válidas, é preciso problematizar as escolhas feitas pelas ONGs para o *shaming* internacional. É necessário tratar não apenas a seletividade praticada pelos Estados, em termos de jogar o holofote da opinião pública em países de acordo com interesses estratégicos e preferências políticas e ideológicas, mas também a seletividade das próprias organizações não governamentais ao reportar violações.

Em primeiro lugar, é necessário reforçar que o *shaming* é direcionado majoritariamente a reportar violações, com críticas aos países considerados apoiadores ou aliados do regime acusado aparecendo apenas como coadjuvantes. Além disso, estudos comprovam que muitas vezes as ONGs produzem publicações ou notícias sobre alguns países mais do que outros porque procuram maximizar oportunidades para advocacy e melhorar seu status para conseguir financiamento, apoio público e atenção da mídia.

Ron, Ramos e Rodgers (2005:574), reportando as publicações da Anistia Internacional, reforçam essa percepção ao mostrar que “[os ativistas das ONGs] são mais capazes de moldar os padrões internacionais de direitos humanos quando abordam abusos por parte de estados poderosos”. Alguns dos países na lista de “mais repressivos”, não apareceram na lista de “mais reportados”, e países com grandes populações e economias expressivas podem se tornar alvos do *shaming* pelo peso simbólico das denúncias⁷.

Um levantamento feito pela autora deste trabalho no site da Anistia Internacional confirma essa tendência⁸. Estados Unidos e China aparecem com 1898 e 710 campanhas nos seus perfis, respectivamente. Guiné Equatorial, país acusado historicamente de violações sistemáticas dos direitos humanos, tem apenas 100 campanhas publicadas. Ron, Ramos e Rodgers (2005) reconhecem que embora estados fortes possam impactar de fato nos padrões internacionais, foco demais nos relatórios sobre seus abusos podem contribuir para a marginalização de abusos em países menores e mais pobres. Portanto, os resultados

⁷Mais sobre a metodologia e as variáveis usadas pelos autores em Ron, J.; Ramos, H.; Rodgers, K. Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986-2000. *International Studies Quarterly*, v.49, 2005, p.557-587.

⁸Pesquisa feita pela autora no site <<https://www.amnesty.org/>>, em dezembro de 2016, com os filtros “campaigns” e o nome do país a ser pesquisado. Por exemplo: com os filtros “campaign” e “Brazil”, foram encontrados 338 resultados.

confirmam os achados de Ron, Ramos e Rodgers (2005) e de Meernik et al (2012) que apontam para poder estatal, nível das violações e capacidade de atrair atenção midiática como fatores relevantes para a definição de quais países sofrerão *shaming*.

Engstrom (2014) entende que as ONGs de direitos humanos baseadas no Brasil, como a Conectas e a Justiça Global, têm tido importância crescente no que diz respeito ao impacto na política externa e nas decisões dos *policymakers*. No entanto, o autor destaca que ainda existem grandes desafios domésticos para o país no plano dos direitos humanos e que provavelmente essas organizações devem continuar a destinar a maior parte dos seus recursos, que geralmente são escassos, para promover a advocacy internamente, direcionando uma pequena parte sua atuação para questões relações com outros países.

A questão central é que ao mesmo tempo em que as ONGs registram que o Brasil trata com grande desconfiança o uso seletivo dos direitos humanos e mostra-se preocupado com a manutenção dessa prática como arma política, porque entende que essa é uma manobra utilizadas por países do Norte para condenar adversários por violações e convenientemente se calar quanto a violações de aliados e as suas próprias (MILANI, 2011), também tomam nota que o país não pode cair na mesma armadilha ao se calar diante de violações sistemáticas dos seus próprios parceiros estratégicos⁹.

As organizações não governamentais de direitos humanos levantam duas explicações para a seletividade vinda dos países do Sul: 1) a abordagem *double standard* dos países do Norte com aliados e adversários violadores e 2) o medo de que eles possam ser os próximos na lista do *shaming* internacional por violações sistemáticas (HUMAN RIGHTS WATCH, 2013)¹⁰.

No caso do Brasil, em seu perfil nos sítios da Anistia Internacional e da Human Rights Watch, existem diversos registros sobre violações, como: execuções por parte da polícia militar, condição das prisões, tortura, direitos das crianças, liberdade de expressão e manifestação, direitos dos indígenas, direito à moradia, direitos reprodutivos e sexuais, segurança dos defensores de direitos humanos no país, entre outros temas¹¹.

Finalmente, além dos interesses estratégicos terem um papel mais relevante na definição de posições diplomáticas, o receio por ser o próximo na lista daqueles que serão colocados sob o holofote da opinião pública internacional por suas próprias violações compele reações mais

9 Human Rights Watch. "Brazil has rightly criticized the selectivity of the Bush administration; it should not itself yield to the same considerations." Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2004/02/01/letter-president-lula-da-silva>>. Acesso em dezembro de 2016.

10 Human Rights Watch. Mais em <<https://www.hrw.org/news/2013/06/21/encouraging-stronger-engagement-emerging-powershuman-rights>>. Acesso em dezembro de 2016.

11 Mais em Anistia Internacional <<https://www.amnesty.org/en/countries/americas/brazil/>> e Human Rights Watch <<https://www.hrw.org/americas/brazil>> Acesso em dezembro de 2016.

expressivas por parte do Brasil, mostrando uma lacuna entre sua posição de signatário de tratados sobre direitos humanos e a sua prática mais constrangida de evitar mudanças procedimentais a nível bilateral com países violadores. Na conclusão, essa lacuna entre discurso e prática será problematizada.

- **Conclusão**

As organizações não governamentais aparecem como membros das redes transnacionais de advocacy, representando uma forma de pensar o nacional e o internacional como um *continuum*, sendo atores cujas iniciativas colaboram para a formulação da política externa, provocando a sua oxigenação ao incluir novos temas na agenda pública de debates (PINHEIRO; MILANI, 2013).

A estratégia do *shaming*, usada pelas ONGs como ferramenta de pressão para mudar o comportamento e as posições dos países em relação aos direitos humanos, segundo Krain (2012), é um método fundamental para o funcionamento das redes transnacionais de ativismo em prol dos direitos humanos. No entanto, a evidência da eficácia desta abordagem é mista. Enquanto muitos estudos demonstram sua efetividade, outros sugerem que a estratégia tem pouco impacto nos países visados.

Para Krain (2012), podemos esperar que o *shaming* tenha efeitos diferentes em diferentes tipos de violações. No que tange aos direitos civis e políticos, Hafner-Burton (2008) afirma que as estatísticas mostram que governos colocados sob o holofote da opinião pública por cometerem abusos continuam ou até aumentam algumas violações depois do *shaming*. Ou ainda, como afirma Schmitz (2010), os Estados podem aprender a continuar a violar direitos humanos internamente mesmo reproduzindo o discurso das normas internacionais, podendo inclusive usar melhorias alcançadas para desviar a atenção internacional da mídia e do público.

Nesse sentido, é preciso considerar que a partir do momento em que questões domésticas e internacionais diversas influenciam diretamente no comportamento dos países em relação aos direitos humanos, a diplomacia brasileira pode simplesmente se considerar não influente o suficiente no que diz respeito à mudança de comportamento de países como China e Irã a nível doméstico, e que nesse caso, uma vez que tais questões estão fora da sua alçada de influência direta, é mais importante considerar interesses estratégicos e econômicos do Brasil, e não valores e princípios (ENGSTROM, 2014).

Enquanto a prática do “*business as usual*” domina a abordagem da política externa brasileira nas relações bilaterais com países acusados de violações sistemáticas, o *shaming* por parte das

ONGs sobre a aproximação do Brasil com esses países não aparece como um fator influenciador de mudanças de posicionamentos, porque os interesses estratégicos ainda aparecem como o agente que alavanca mudanças mais consistentes. Portanto, o *shaming* apareceria como um fator relevante em casos específicos, apenas quando contribui para o entendimento de que, continuando a colaborar com um país violador, o Brasil pode prejudicar seus objetivos estratégicos ao longo prazo. Mais do que isso, é possível também falar em uma relutância do Brasil de “gastar capital diplomático na promoção dos direitos humanos fora de casa” (ENGSTROM, 2014:19).

No que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, é importante também ressaltar o que Schmitz (2010) entende como uma tendência atual das ONGs de direitos humanos de buscar novas alianças com grupos humanitários e de desenvolvimento, destacando que essa mudança pode ser o início de uma transformação onde as organizações se deslocam para uma posição de luta contra causas estruturais de violações, também educando as massas sobre direitos humanos para quebrar o perfil elitista do ativismo transnacional.

Nesse sentido, as experiências domésticas do Brasil na promoção dos direitos econômicos e sociais podem gerar oportunidades para promover políticas efetivas além das suas fronteiras. Um esforço nesse sentido pode ser observado na internacionalização de políticas públicas de combate à fome e a miséria implantadas pelo governo Lula, como o Fome Zero¹². Portanto, o Brasil pode aparecer como um grande *player* internacional para os temas de direitos humanos se continuar vinculando a eles a ideia de desenvolvimento aos direitos econômicos e sociais, e lutando por uma atuação mais preventiva e menos reativa das ONGs transnacionais, incentivando e promovendo o ativismo que ataca as causas estruturais das violações, e não apenas aquele que reporta violações que já ocorreram e se baseiam no *shaming* para causar impacto nas políticas e no comportamento dos países.

- **Bibliografia**

ANISTIA INTERNACIONAL. <<https://www.amnesty.org/>> Acesso em dezembro de 2016.

ASANO, Camila; NADER, Lucia (2011). Reflexões Sobre a Política Externa em Direitos Humanos do Governo Lula. In: DE PAULA, Marilene. Nunca Antes na História Deste País...? - Um Balanço das Políticas do Governo Lula. Fundação Heinrich Böll, p.117-133.

BLITT, Robert Charles (2004). Who Will Watch the Watchdogs? Human Rights

¹²Mais em FRAUNDORFER, Markus. (2013), “Fome Zero Para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero”. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, p.97-122.

Nongovernmental Organizations and the Case for Regulation. Buffalo Human Rights Law Review, vol.10, p.261-398.

CANINEU, Maria Laura; DONAHOE, Eileen (2014). Brazil as the Global Guardian of Internet Freedom? In: VAN LINDERT, Thijs; VAN TROOST, Lars. Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands, p.33-39.

CONECTAS (2009). Visita do presidente Lula ao Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH), Disponível em <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/visita-dopresidente-lula-ao-conselho-de-direitos-humanos-da-onu-cdh>>. Acesso em dezembro de 2016.

COSTA DA SILVA, Danielle (2014). Política Externa Brasileira de Direitos Humanos: analisando a trajetória dos direitos humanos após a redemocratização por meio da análise de conteúdo de discurso. Brasília, IX Encontro da ABCP.

ENGSTROM, Par (2014). Brazilian Foreign Policy and International Human Rights Promotion: Existing Tensions and Future Prospects. In: VAN LINDERT, Thijs; VAN TROOST, Lars. Shifting Power and Human Rights Diplomacy – Brazil, Amnesty International Neatherlands, p.15-23.

FRAUNDORFER, Markus. (2013), “Fome Zero Para o Mundo – A Difusão Global Brasileira do Programa Fome Zero”. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.2, n.4, p.97-122.

GIBNEY, Mark (2016). International Human Rights Law – Returning to Universal Principles. Second edition, Lanham: Rowman & Littlefield.

HAFNER-BURTON, Emilie (2008). Sticks and Stones: naming and shaming the human rights enforcement problem. International Organization, vol.62, pp.689-716.

HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em <<https://www.hrw.org/>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2004). Letter to President Lula da Silva. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2004/02/01/letter-president-lula-da-silva>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2009). Brazil: Support Victims, Not Abusers. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2009/06/15/brazil-support-victims-not-abusers>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2013). Encouraging stronger engagement by emerging powers on human rights. Disponível em

<<https://www.hrw.org/news/2013/06/21/encouragingstronger-engagement-emerging-powers-human-rights>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2016). Why Brazil Should Welcome Syrian Refugees. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2016/06/20/why-brazil-should-welcome-syrianrefugees>> Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2016). Brazil's Chance for Leadership to End the Refugee Crisis, Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2016/09/19/brazils-chance-leadership-endrefugee-crisis>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2014). The Brics Have a Chance to Succeed Where the World Bank Has Failed. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2014/07/30/brics-have-chancesucceed-where-world-bank-has-failed>>. Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2016). Colombia Peace Deal's Promise, and Flaws. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2016/09/27/colombia-peace-deals-promise-andflaws>> Acesso em dezembro de 2016.

_____ (2015). Why is Venezuela's Democracy Still at Risk?. Disponível em <<https://www.hrw.org/news/2015/12/14/why-venezuelas-democracy-stillrisk>>. Acesso em dezembro de 2016.

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

KRAIN, Matthew (2012). J'accuse! Does naming and shaming perpetrators reduce the severity of genocides or politicides? *International Studies Quarterly*, vol.56, issue 3, pp.574-589.

MEERNIK, James; ALOISI, Rosa; SOWELL, Marsha; NICHOLS, Angela (2012). The Impact of Human Rights Organization on Naming and Shaming Campaigns. *Journal of Conflict Resolution*, v.56, p.233-256.

MILANI, Carlos R.S; PINHEIRO (2013), Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, vol.35, n.1, p.11-41.

MILANI, Carlos R. S (2011). Atores e Agendas no Campo da Política Externa Brasileira de Direitos Humanos. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. *Política Externa Brasileira: a Política das Práticas e as Práticas da Política*. Editora FGV, 2011, p.33-70.

PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S (2011). Introdução. In: PINHEIRO, Leticia; MILANI, Carlos R.S. *Política Externa Brasileira: a Política das Práticas e as Práticas da Política*. Editora FGV, p.13-30.

PRICE, Richard (2003) Transnational Civil Society and Advocacy in World Politics. *World Politics*, v.55, p.579-606.

RON, James; RAMOS, Howard; Kathleen, RODGERS (2005). Transnational Information Politics: NGO Human Rights Reporting, 1986–2000. *International Studies Quarterly*, v.49, p.557–587.

SCHMITZ, Hans Peter (2010). Transnational Human Rights Networks: Significance and Challenges. In: DENEMARK, Robert A. *The International Studies Encyclopedia*, Wiley-Blackwell.

VIDAL, Camila Felix. O Protagonismo Brasileiro diante da Declaração de Teerã. *Conjuntura Austral*, v.4, n.18, 2013, p.41-61.