

# Democracia, Diálogo A Fundação Konrad Adenauer no Brasil | 50 anos e Cooperação

Editor responsável

**Jan Woischnik**

Coordenação editorial e revisão

**Reinaldo J. Themoteo**

Projeto gráfico

**Charles Steiman**

**Daniela Knorr**

Fotografias

**Bildarchiv der Konrad-Adenauer-Stiftung**

Impressão

**Stamppa**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Agência Brasileira do ISBN - Bibliotecária Priscila Pena Machado CRB-7/6971

D383 Democracia, diálogo e cooperação : a Fundação Konrad Adenauer no Brasil : 50 anos / [editor Jan Woischnik]. — Rio de Janeiro : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.  
224 p. ; 23 cm.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7504-229-8

1. Konrad Adenauer Stiftung - História. 2. Ciência Política. 3. Brasil - Política e governo. 4. Brasil - Condições econômicas. 5. Brasil - Condições sociais. I. Woischnik, Jan. II. Título.

CDD 320.981

Todos os direitos desta edição reservados à

© 2019, Konrad Adenauer Stiftung e.V.

**Fundação Konrad Adenauer**

Rua Guilhermina Guinle, 163 • Botafogo CEP: 22270-060 • Rio de Janeiro, RJ • Brasil

Tel: (+55/21) 2220-5441 • Fax: (+55/21) 2220-5448

# Democracia, Diálogo

A Fundação Konrad Adenauer no Brasil | 50 anos

# e Cooperação

Rio de Janeiro, 2019

# Sumário

<b>A Fundação Konrad Adenauer</b>	<b>7</b>
Missão e valores	9
A Fundação Konrad Adenauer no Brasil	11
Franco Montoro e Konrad Adenauer: trajetórias em comum	13
<b>As áreas temáticas da Fundação Konrad Adenauer no Brasil</b>	<b>25</b>
Promovendo a representação de mulheres e jovens no cenário político brasileiro	27
Democracia e Estado de Direito	29
Relações Internacionais	32
Descentralização e Sustentabilidade: apoio à gestão municipal qualificada nas cidades brasileiras	34
Justiça Social e Igualdade de Oportunidades	36
As publicações da KAS Brasil	39
O programa de bolsas da KAS	41
<b>Os Parceiros da Fundação Konrad Adenauer no Brasil</b>	<b>43</b>
Oficina Municipal: uma Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer	45
KAS e CEBRI: Compromisso compartilhado	47
O Centro de Direitos Humanos de Cristalândia – Dom Heriberto Hermes	49
Parceria estratégica para uma gestão ambiental de vanguarda	51
Diplomacia de Cidades	53
Promovendo o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia com Saúde & Alegria	55

A União Europeia, um vetor de mudança positiva no mundo	57
Caminhos traçados a partir de valores	59
FGV e KAS: Seriedade, isenção e profissionalismo, na contínua busca por um Brasil melhor para todos os seus cidadãos	61
A parceria da KAS com o DEM	63
KAS e o PSDB-Mulher, uma parceria histórica	65
KAS e Casa Stefan Zweig, uma parceria inspiradora	66
KAS e CEDIN – uma parceria de sucesso na promoção do Estado de Direito e da Dignidade da Pessoa Humana	68
<b>Política, Sociedade, Cooperação Internacional</b>	<b>71</b>
A Democracia Brasileira na atualidade: experiências e amadurecimentos	73
O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades	91
O que foi feito do país que andava firme para o futuro?	
O mal que a economia faz à política e vice-versa	115
A Agenda da Sustentabilidade nas Capitais Brasileiras	131
O Brasil e os sistemas Universal e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos	143
Alemanha e Brasil no século 21: parcerias reinventadas	176
Relações Brasil-União Europeia: Bolsonaro e a política ambiental	194
<b>Referências</b>	<b>215</b>



# A Fundação Konrad Adenauer

*» Democracia é mais que uma forma de governo parlamentar, é uma visão de mundo que tem suas raízes fincadas na concepção da dignidade, do valor e dos direitos inalienáveis de cada pessoa humana. Uma verdadeira democracia precisa respeitar os direitos inalienáveis e o valor de cada pessoa humana na vida pública, econômica e cultural. «*

Konrad Adenauer





# Missão e valores

Democracia liberal, Estado de Direito, Economia Social de Mercado, cooperação transatlântica e multilateral, assim como o desenvolvimento e a consolidação de um consenso de valores, são os valores centrais que a Fundação Konrad Adenauer (KAS) fomenta. Neste trabalho, a Fundação vê-se comprometida com os valores de liberdade, justiça e solidariedade, e busca o fortalecimento do diálogo internacional.

Na qualidade de fundação política alemã independente e dedicada a fins de interesse público, a KAS é vinculada ao partido político alemão União Democrata-Cristã (CDU) e baseia-se na noção de ser humano cristão que entende a pessoa humana como criação divina dotada de igualdade de direitos, diversidade e imperfeição. Em 1955, a KAS foi fundada como “Sociedade para o Trabalho de Formação Democrata-Cristã”; desde 1964, ostenta o nome de Konrad Adenauer, o primeiro Primeiro-Ministro alemão. Para a Fundação, os princípios preconizados por ele consistem em diretrizes, tarefa e compromisso. Em um mundo, cujo crescimento é marcado cada vez mais pela integração e no qual as fronteiras entre a política interna e a política externa são muito tênues, a KAS, graças ao seu trabalho internacional, contribui para a criação de uma ordem de paz e justiça. Na esfera mundial, encontra-se presente em mais de 100 países, tendo começado a atuar no Brasil em 1969.

No Brasil, a KAS persegue suas metas, de forma concreta, através de áreas de trabalho. Na área de *Formação Política*, a KAS engaja-se em prol da participação de mulheres e jovens políticos, por entender que a igualdade de chances é imprescindível em uma democracia

representativa e que a democracia necessita de renovação permanente e de uma base forte. A Fundação fomenta *Democracia e Estado de Direito*, por exemplo, formando agentes jurídicos populares e, desse modo, fortalecendo a observância dos direitos humanos. Através da formação continuada de funcionários de governos municipais e graças ao apoio das prefeituras com políticas de combate e adaptação às mudanças climáticas, a Fundação empenha-se, em conformidade com o princípio de subsidiariedade, por *Descentralização e Sustentabilidade*. Tendo como foco *Justiça Social e Igualdade de Oportunidades*, a KAS estimula reflexões sobre a Economia Social de Mercado, por saber que esse modelo faz uma ligação entre eficiência de mercado e justiça social. Como os desafios globais não podem ser resolvidos pelos países individualmente, mas sim apenas no seio da comunidade internacional, a KAS apoia o diálogo do Brasil com seus parceiros regionais e com o mundo, revigorando, assim, o diálogo internacional e as *Relações Internacionais*. Além disso, uma componente essencial do trabalho da Fundação consiste em fomentar jovens talentos, concedendo-lhes bolsas e mantendo uma rede de ex-bolsistas.

Embora esteja sediada no Rio de Janeiro, a KAS assume a responsabilidade de defender seus valores e atingir suas metas em todo o território brasileiro. Para tanto, reúne multiplicadores das mais diversas áreas e sempre trabalha com parceiros locais, realizando, em colaboração com eles, conferências, oficinas e projetos.

### **Anja Czymmeck**

*Diretora  
Fundação Konrad Adenauer no Brasil  
(desde 01 de agosto de 2019)*

### **Jan Woischnik**

*Diretor  
Fundação Konrad Adenauer no Brasil  
(até 31 de julho de 2019)*

# A Fundação Konrad Adenauer no Brasil

Caracterizada pela necessidade de diálogo entre diferentes atores, na busca de conciliar ideias e interesses variados, a democracia representativa constitui o tipo de sistema político que pode contribuir tanto para o crescimento econômico como propiciar, em termos de desenvolvimento social, condições para que as pessoas possam desenvolver suas potencialidades. Um governo autenticamente democrático encontra-se alinhado a políticas que tenham por objetivo oferecer as condições necessárias para que as pessoas possam viver dignamente. Considerados como um valor crucial, entendemos que os princípios democráticos podem ser implementados em qualquer latitude, de modo a serem compartilhados tanto por indivíduos em um dado país quanto em nível institucional, por meio de relações bilaterais e também nos diversos fóruns e instituições internacionais, fomentando relações pacíficas e soluções negociadas para conflitos. Da firme convicção de que a democracia pode ser concretizada em todas as regiões do planeta advém também a certeza de que os governos democráticos devem tomar em consideração as especificidades de cada região, respeitando e valorizando as diversas culturas, bem como cada conquista obtida democraticamente deve ser preservada, de modo que os êxitos alcançados não se percam.

A atualidade é marcada pela globalização e pelas várias instâncias de governança global na quais os estados se inserem, e a democracia possibilita a existência de sociedades abertas, nas quais o aparato legal em vigor assegura liberdades e participação que, a partir de instituições democráticas que possibilitem a participação das pessoas nos diversos processos inerentes a uma democracia, para além das eleições regulares. Assim como a participação cidadã é fundamental em uma sociedade democrática, a participação dos países na comunidade internacional em termos democráticos é crucial, nas várias formas em que as Relações Internacionais possam se desenvolver.

A Fundação Konrad Adenauer tem como missão fomentar valores democráticos no Brasil de diversas formas, incentivando o diálogo a respeito dos assuntos de maior importância, seja no que se refere aos assuntos internos, seja em relação aos diversos fóruns de cooperação e diálogo entre Brasil, Alemanha e União Europeia, sobre temas como segurança internacional, cooperação internacional e outros temas.

A Fundação Konrad Adenauer atua no Brasil na difusão dos valores da democracia representativa através de cinco áreas temáticas: Educação Política, Democracia e Estado de Direito, Economia Social de Mercado, Relações Internacionais e Descentralização/Mudanças Climáticas no Brasil, realizando juntamente com parceiros locais eventos e pesquisas e publicações, a fim de proporcionar espaços para o debate democrático e estimular a reflexão sobre os temas mais importantes e atuais no cenário político brasileiro, na atualidade.

Em cinco décadas de atividade no Brasil a KAS tem realizado diversos projetos, através da promoção do diálogo democrático por meio de seminários e cursos, publicações bem como o financiamento de pesquisas, com o objetivo de abrir fóruns para o intercâmbio de experiências e ideias e destacando práticas positivas, que apesar de constituírem uma grande quantidade de projetos realizados ao longo de cinquenta anos e com igual variedade de temas, possuem um fator fundamental em comum: a convicção de que a democracia é um valor fundamental.

**Reinaldo J. Themoteo**  
*Coordenador Editorial*  
*Fundação Konrad Adenauer no Brasil*

# Franco Montoro e Konrad Adenauer: trajetórias em comunhão

André Franco Montoro presidiu o Conselho Consultivo do Centro de Estudos da Fundação Konrad Adenauer em São Paulo. Motivou o desenvolvimento deste Centro, criado em 1992, incentivando importantes parcerias e ações concretas em todo país. Por estas razões e especialmente pela grande amizade da qual desfrutamos, Montoro e a grande referência humana, inspiradora das atividades da Fundação Konrad Adenauer no Brasil.

Nosso último encontro com Montoro ocorreu durante um memorável seminário internacional que teve lugar no Salão Nobre da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, em maio de 1999. Ali se celebravam os 50 Anos da Lei Fundamental alemã, com a presença de grandes personalidades dos mundos jurídico, político e acadêmico, do Brasil e da Alemanha<sup>1</sup>.

Coube a Montoro proferir as palavras de encerramento daquele encontro festivo entre os dois países, em torno dos ideais de paz e justiça, no marco do Estado democrático de direito. Montoro, com sua lúcida perspectiva humanista, chamou a atenção dos presentes para um particular da Lei Fundamental ao referir-se ao valor da dignidade humana, que sempre motivou seus próprios ideais de luta cívica e política:

*“Talvez, a maior contribuição que a Alemanha tenha dado a luta pela democracia e os direitos humanos esteja no artigo primeiro da Lei Fundamental, que se inicia com as seguintes palavras: ‘A dignidade da pessoa humana é inviolável’”.*

Montoro sempre grifou, com palavras e gestos, que neste ponto da transcendência humana, a dignidade, se encontram a origem e o

<sup>1</sup> Os anais deste seminário estão disponíveis em publicação da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo editada pela EDUSP, São Paulo, em junho de 2001, com o título “50 Anos da Lei Fundamental”, Jose Mario Brasiliense Carneiro e Ivette Senise Ferreira, organizadores.

fim de toda ação política. Ao buscarmos estas últimas lembranças de Montoro, contextualizadas no universo dos grandes humanistas do século XX, nos surge a pessoa de Konrad Adenauer, cujo nome está nesse momento sendo celebrado, especialmente na Alemanha e na Europa, pelos 125 anos de seu nascimento.

Procuramos aqui brevemente compor o que poderia ser uma fotografia de Montoro e Adenauer, buscando revelar alguns dos laços de comunhão que unem as trajetórias destes grandes líderes católicos. Mais de uma vez notamos esta ligação entre ambos, por exemplo, nestas referências que Montoro fazia a Lei Fundamental de 1949, quando indiretamente falava de Adenauer, tendo sido ele o presidente do Conselho Parlamentar que a elaborou e a aprovou como constituição provisória da República Federal da Alemanha, que veio a prevalecer como texto definitivo, após a unificação<sup>2</sup>.

Como parlamentar, Montoro realçava a árdua tarefa levada a cabo pelos líderes da democracia-cristã alemã ao traduzir em texto constitucional o sonho de paz de seu povo, que ultrapassava as fronteiras europeias. Montoro compreendia especialmente bem a dimensão vocacional da liderança político-partidária de Adenauer. E a história de fato mostrou ter sido ele o homem do perdão com relação ao passado, da reconciliação no seu tempo presente, e da unidade na perspectiva do futuro da Alemanha e da Europa.

Diante da trajetória destes dois estadistas, estaríamos errados em dizer que Montoro está para o Brasil, no plano dos direitos humanos, da democracia, da federação, da luta pela justiça social e pela união entre as nações, assim como Adenauer está para a Alemanha? Certos de que a hipótese não precisaria ser provada, buscamos reunir muito brevemente alguns elementos ilustrativos desta relação.

---

2 Para maiores detalhes sobre o caráter provisório da Lei Fundamental e seu espírito orientador ver o interessante texto do ex-Presidente da Corte Constitucional alemã, Ernst Benda, com o título "O espírito de nossa Lei Fundamental", publicado na obra: 50 Anos da Lei Fundamental. BRASILIENSE CARNEIRO, Jose Mario e FERREIRA, Ivette Senise (Org.), EDUSP, São Paulo, 2001, p. 91-110.

## Franco Montoro e Konrad Adenauer: contemporâneos na continuidade

Os exatos 30 anos de vida que se colocam entre o nascimento de Adenauer e de Montoro, por um lado, os aproximam como contemporâneos na vivência das grandes transformações mundiais ocorridas ao longo do século XX. Por outro, estes mesmos anos estabelecem uma relação de continuidade e prosseguimento da história. Como contemporâneos, acompanharam, por exemplo, a gênese e a promulgação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tendo lutado para que vigorassem de forma concreta em seus países.

Ambos contribuíram para que fosse levado ao reconhecimento constitucional os conteúdos da Declaração das Nações Unidas, firmada em 10 de dezembro de 1948, pois integraram as assembleias que elaboraram as Cartas Magnas que marcaram o retorno de suas respectivas nações à democracia. A Lei Fundamental de 1949, na Alemanha, e a Constituição de 1988, no Brasil, num lapso de quase 40 anos, contemplam a essência da Declaração Universal. Constituições modernas deste tipo, como ensinava Montoro, têm a capacidade de abraçar um universo muito amplo e todo o sentido do desenvolvimento da humanidade. Ao referir-se à Lei Fundamental alemã, Montoro esclarecia seu ponto de vista irretocável, e válido também para Constituição cidadã brasileira:

*“Normalmente, as constituições falam aos cidadãos do país, mas nesse texto, a Alemanha está falando ao mundo; ela se dirige a todo o mundo, para lembrar o caráter universal dos direitos humanos, cujo respeito e a base do desenvolvimento da civilização, da justiça e da paz”.<sup>3</sup>*

Na perspectiva da continuidade, os 30 anos que separam Adenauer de Montoro se assemelham ao espaço estreito reservado para a passagem de bastão em uma corrida de revezamento. Neste caso, trata-se, especialmente, do bastão da ética democrática, uma tradição que orientou a trajetória política de Adenauer e de Montoro nos seus

3 BRASILIENSE CARNEIRO, Jose Mario e FERREIRA, Ivette Senise (Org.), 50 Anos da Lei Fundamental. Op. cit., p. 176.

respectivos contextos. Poderíamos resumir e atualizar os valores éticos que ambos conservaram em três conceitos: a solidariedade, orientando a relação entre os homens; a subsidiariedade, regendo as relações entre as comunidades menores e maiores, inclusive as esferas de poder do Estado; e a sustentabilidade, norteadando toda a interferência que o homem faz sobre a natureza através da gestão da economia humana.

Estes conceitos se tornariam letra morta se estivessem dissociados da prática política. Aliás, ambos, Montoro e Adenauer, tinham verdadeira rejeição a qualquer tipo de discurso vazio. Montoro não saía de urna reunião sem assumir e distribuir tarefas práticas entre os presentes, ou ainda, sem uma estratégia realista para atingir os fins que se colocavam em pauta. De maneira idêntica, Adenauer, com seu senso de realização concreta das coisas, dizia nos idos de 1953: “Na política, uma das questões essenciais e não correr atrás de fantasias nem utopias, senão, reconhecer com clareza as circunstâncias reais e as possibilidades factíveis, da mesma maneira como o fazem quotidianamente os artesãos, os comerciantes e os agricultores”.<sup>4</sup>

Dentro deste espírito, não saberíamos dizer quem teria sido o melhor artífice da frase “a política e a arte do possível”. Nas palavras de Adenauer, esta ideia se completava de forma ainda mais precisa na seguinte referência: “(a política) deve adaptar sua ação às circunstâncias com são realismo. Se for impossível lograr o todo, deverá implementar-se aquela parte que sim está no alcance, na medida em que, com respeito no que resta ser feito se e permitido confiar nas forças do desenvolvimento. Um político trabalharia mal se desejasse realizar o bom só porque o melhor é incansável ou caso se abstivesse de dar hoje o passo pequeno por crer que amanhã o passo poderia ser maior”.<sup>5</sup>

Como político, Franco Montoro iniciou sua carreira no município, da mesma forma que Konrad Adenauer. Aprenderam no plano local, espaço que ambos consideravam como sendo a escola da democracia. Montoro, nascido em 14 de julho de 1916, elegeu-se primeiramente a Vereador (1950-1952), tendo galgado na carreira parlamentar nos mandatos de Deputado Estadual (1954-1959), Deputado

4 RINSCHÉ, Prof. Dr. Gunther. Democracia, Desarrollo y Cooperación. La visión de Adenauer en el mundo contemporáneo In: 2001 El Año Adenauer. Europa en Debate. Fundação Konrad Adenauer, Representação Portugal e Espanha. Madrid, 2001, p. 28-29.

5 RINSCHÉ, Prof. Dr. Gunter. Op. cit., p. 28.



Federal (1959-1971), Senador da República (1971-1983) e novamente a Deputado Federal (1995-1999), num período em que, com sua sabedoria e experiência exerceu grande influência sobre a política nacional, em plena atividade, até os 83 anos de idade. Foi também, no plano do executivo, Ministro do Trabalho (1961) e Governador do Estado de São Paulo (1983-1988), numa gestão que se transformou em escola e modelo, como ficou profetizado em seu discurso de posse:

*“Unidos em torno da ideia generosa de um desenvolvimento cujo centro seja a pessoa humana, conseguiremos transformações sociais e políticas que hão de marcar uma geração em nosso estado e no país”.*

Konrad Adenauer, nascido em 5 de janeiro de 1876, percorreu também uma notável carreira. Em 1917 foi eleito primeiro Prefeito da cidade de Colônia, durante a República de Weimar. Porém, o regime nacional-socialista o destituiu desse cargo, em 1933, e o perseguiu politicamente. Sofreu na própria carne, através de constantes perigos, as perversões da ditadura de Hitler. Foi também Presidente do Conselho de Estado Prussiano (1921-1933), co-fundador e Presidente Nacional da União Democrata Cristã – CDU (1950-1966) e Presidente do Conselho Parlamentar alemão (1948-1949).

Sua carreira culminou em 1949, quando nos 73 anos, foi eleito primeiro Chanceler da República Federal da Alemanha. Reeleito em 1953, 1957 e 1961, renunciou ao cargo em 1963, nos 87 anos de idade. Neste período completou uma obra histórica: a reconstrução do país, a consolidação da democracia e a inserção da Alemanha na comunidade das nações livres. Durante seu período de governo, o povo alemão reconheceu que é possível coadunar a democracia com liderança política, sucesso econômico e equilíbrio social.

## Os partidos democrata-cristãos

Montoro participou da fundação do movimento Vanguarda Católica que terminou desaguando no engajamento político-partidário de seus quadros através do PDC, fundado em São Paulo pelo jurista e professor de Direito do Trabalho da Faculdade de Direito do Largo São Francisco, Cesarino Júnior, em 1945, mesma data do surgimento da

CDU alemã. Como estratégia, o grupo de Montoro optou por se juntar ao PDC, já existente, ainda que modesto e sem figuras nacionais, apostando na própria militância. De fato o crescimento do partido foi notável, acabando por ganhar uma projeção nacional, atraindo muitos nomes para os seus quadros. Porém, o Golpe Militar de 1964 calou completamente seu crescente desenvolvimento, o qual não foi retomado ao final da ditadura, ao menos, dentro do espírito original, levando à dispersão de seus líderes. Este fato merecia maiores estudos pois, na América Latina, a maior parte dos partidos de orientação democrata-cristã retornou ao cenário político pós-ditatorial com siglas nacionais fortes, tendo-se como melhor exemplo disso o PDC do Chile.

Konrad Adenauer teve também sua militância como co-fundador da União Democrata Cristã da Alemanha (CDU) e marcou decididamente a orientação política deste novo partido popular, que agrupou homens e mulheres de todas as camadas da sociedade e de todas as tradições democráticas – conservadores, liberais e social-cristãos, católicos e protestantes. Graças à sua experiência no âmbito partidário, e como primeiro prefeito de Colônia durante a República de Weimar, e opositor do partido totalitário nazista, Adenauer “chegou a converter-se em pouco tempo no inquestionável presidente do jovem partido da CDU. Organizador destro e orador talentoso, que conseguia expor os temas mais complexos de maneira simples e popular, sempre cuidou que seu partido fosse elegível em todos os estratos sociais... A CDU como partido popular, se distinguiu dos partidos clássicos tradicionais e pôde contribuir de maneira essencial com a reconciliação e a compreensão e, assim, com a estabilidade política da jovem democracia, mediante a superação dos conflitos e da oposição social e confessional.”<sup>6</sup>

## Federalismo e municipalismo no equilíbrio da subsidiariedade

Adenauer e Montoro, devido às próprias trajetórias políticas e pela visão que tinham do Estado federado, fundada no princípio da subsidiariedade, viam nas esferas municipal e estadual de governo

6 RINSCHKE, Prof. Dr. Gunther. Op. cit., p. 24.

instâncias vitais para o desenvolvimento político e econômico das sociedades. No caso de Franco Montoro, sua concepção federativa foi colocada em prática quando esteve a frente do Governo do Estado de São Paulo. Por suas ideias e ações Montoro é considerado por alguns especialistas como o “segundo pai fundador do federalismo brasileiro”, ao lado de Rui Barbosa.<sup>7</sup>

O ousado processo de descentralização que Montoro empreendeu através da Secretaria do Interior e de todo seu governo, através dos chamados Escritórios Regionais de Governo, estimulou uma integração ímpar com os municípios paulistas. A partir desta experiência constatou-se o surgimento de várias iniciativas de gestão inovadora no plano local e regional, entre elas, os consórcios intermunicipais que atuaram nas mais diversas frentes das políticas públicas e hoje seguem se desenvolvendo em todo o país.

Por sua vez, durante muito tempo Adenauer se dedicou ativamente à política municipal de Colônia; inicialmente, em 1906, como chefe de seção e desde 1917, até 1933, como prefeito, “condição em que realizou uma excelente gestão, entre outras coisas, com a reabertura da universidade e com o traçado de um cinturão verde ao redor da cidade”. Assim deixava uma marca precursora do movimento ecológico que décadas mais tarde viria a desabrochar na Alemanha. Porém sua carreira se viu interrompida no plano municipal quando, em 1933, “começaram os problemas com os nazistas. Isso não era nenhuma surpresa já que, devido às suas convicções básicas, aquelas novas ideias nunca lograriam persuadi-lo. Quando Hitler quis visitar Colônia como chanceler do Reich, Adenauer se negou a recebê-lo o que, desde logo, não contribuiu para aumentar as simpatias dos nacional-socialistas por este ‘testudo’ prefeito. Em 1933 Adenauer foi destituído de seu cargo pelo primeiro ministro prussiano, o nacional-socialista Hermann Goring.”<sup>8</sup>

A militância de Montoro no plano municipal acabou levando-o ao mandato de Vereador na Câmara Municipal de São Paulo, no início

---

7 CAMARGO, Aspásia. Notas sobre o federalismo no Brasil e na Alemanha. In: HOFMEISTER, Wilhelm, BRASILIENSE CARNEIRO, José Mario. Federalismo no Brasil e na Alemanha. Fundação Konrad Adenauer, São Paulo 2001, p. 85.

8 THESING, Josef. Konrad Adenauer: su vida y su obra. In: 2001 -El Año Adenauer. Europa en Debate. Fundação Konrad Adenauer, Representação Portugal e Espanha. Madrid , 2001, p. 41.

da década de 50, o que, nas suas palavras, “seria uma alteração profunda e decisiva na orientação de minha vida pessoal e profissional, que nos anos anteriores vinha se firmando em outras direções.”<sup>9</sup> Como Adenauer, Montoro assume um mandato na esfera municipal porém com tarefas múltiplas no plano local, estadual e nacional, exigidas pela oposição que fazia ao poder centralizador de Getúlio Vargas. Conseguia conciliar estas tarefas de fixação do PDC frente aos poderes nacionais com suas atividades na própria Câmara, conduzindo e aprovando leis de interesse municipal, por exemplo, algumas voltadas à melhoria das condições de trabalho dos cidadãos paulistanos, as políticas de saúde e assistência social e ao controle ético da burocracia, causas permanentes na sua trajetória política.

## A União Europeia e a América Latina unida: visões de Adenauer e Montoro

A vida destes estadistas não se resumia à política de resistência a ditaduras e a realização de ambiciosos projetos nacionais de reconstrução democrática e socioeconômica. O que os fez estadistas, entre outras virtudes, foi propriamente a capacidade que tiveram de olhar além das fronteiras de suas nações, vendo o mundo como espaço comum para construção da paz. Assim, alargavam fronteiras pelas alamedas do diálogo, vencendo as barreiras mais rígidas e tratando da ordem internacional com o mesmo destemor e espírito visionário que tinham para as causas domésticas. Assim o exigiam as claras percepções sobre a unidade e a justiça entre povos e nações que Adenauer e Montoro portavam com tanto afincio.

Montoro abriu largas frentes de ação no campo internacional através de temas que introduzia na agenda política, tais como, a integração econômica através das hidrovias e do Mercosul, a integração política por meio de um parlamento latino-americano e o posicionamento estratégico da América Latina como um dos blocos naturais em uma ordem mundial que via, necessariamente,

---

9 MONTORO, André Franco. Op. cit., p. 70.

como multipolar. Por sua dedicação no plano da política internacional presidiu a Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados e integrou diversas instituições internacionais. A paternidade de Adenauer em relação à versão destes mesmos esforços no contexto alemão e europeu é também mais do que reconhecida. Hoje tornada uma realidade, aí estão a unidade alemã e a exemplar União Europeia atuando no mundo globalizado.

Montoro celebrava a amizade entre os países sempre que podia e de maneiras muito concretas. No contexto da parceria com a Fundação Konrad Adenauer, colaborou na concepção e realização de inúmeras atividades nacionais e internacionais, por exemplo, os encontros que chamamos de “Almoços Konrad Adenauer”. Nestes almoços em Brasília, reuníamos juntamente com Montoro, em um ambiente informal, autoridades dos primeiros escalões dos três poderes, jornalistas e acadêmicos destacados, durante reuniões-almoço com palestrantes notórios da política nacional e internacional. Montoro dizia que na Capital Federal os poderes e os diversos setores da sociedade tendiam a ficar estanques. Entendia que o restrito fluxo cotidiano entre os gabinetes e as áreas residenciais reservadas não permitia o encontro plural e intersetorial. Por isso, com estes almoços, pedagogicamente, quis dar vida a mais um entre tantos fóruns democráticos erguidos ao longo de sua trajetória política.

No plano latino-americano Montoro cultivava estreitos laços com lideranças políticas e intelectuais de vários países através do Instituto Latino Americana (ILAM), fundado por ele para dar espaço concreto a visão da América Latina unida. Além disso mantinha contato permanente com a Organização Democrata Cristã da América - ODCA, sendo seu principal interlocutor no Brasil. Promovia também o centro de formação política “Aristides Calvani”, mantido até pouco tempo em Caracas, pela própria ODCA e pelo partido COPEI, com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, enviando diversas delegações de líderes brasileiros de todos os estados. Promovia a formação e o intercâmbio latino-americano de jovens através dos cursos para jovens lideranças realizados em Santiago pela democracia cristã chilena, bem como, através de seu apoio permanente a Juventude Latino Americana para Democracia (JULAD).

## Apostolado leigo

Montoro vivia à risca a frase que muitas vezes repetiu: “se somos filhos de um mesmo Deus, somos todos irmãos”. Esta fé encarnada na fraternidade lhe permitia defender com persistência ímpar a participação direta dos cidadãos na gestão pública, a democracia representativa e a descentralização político-administrativa. Que desafio enorme colocava para si mesmo buscando lograr este permanente diálogo, no qual marcava posições firmes, muitas vezes incompreendidas, ao mesmo tempo que abria espaço em favor da construção coletiva. Era como uma árvore frondosa nascida de uma semente que se deixa romper. Não abria mão da esperança no encontro de liberdades. Não temia os diferentes pois tinha a experiência da sombra acolhedora do bem comum.

Estes valores e o jeito humano de ser orientaram a vida de Montoro, Adenauer e de toda uma geração que hoje recordamos com confiança e entusiasmo. Montoro citava com frequência os nomes de seus pares brasileiros, entre eles, Alceu Amoroso Lima, Heráclito Sobral Pinto e Antônio de Queirós Filho.<sup>10</sup> Cercado por estes e outros padrinhos e compadres que dele se aproximaram ao longo da vida, Montoro liderou uma incansável empreitada política em prol de uma reforma social com justiça e liberdade, sob a inspiração do Evangelho e do Ensino Social da Igreja.

Referindo-se aos primeiros tempos do movimento democrata cristão brasileiro disse Montoro: “Era o tempo, igualmente, em que a Ação Católica, lançada em Roma pelo papa Pio XI, ia se firmando na América Latina. O cardeal Leme lançou a Ação Católica no Brasil e o dr. Alceu tornou-se seu primeiro presidente... Tudo nessa trajetória concorria para cativar o grupo de universitários católicos paulistas, ao qual eu pertencia e que procurava a melhor maneira de participar do grande movimento de renovação da igreja por intermédio do apostolado leigo.”<sup>11</sup>

Nas palavras de Montoro chama atenção a referência ao papel crescente do leigo na sua época. Estas primeiras manifestações concretas de engajamento, na primeira metade do século XX, vieram a ser

10 MONTORO, André Franco. Memórias em Linha Retta. Edição de texto Pedro Cavalcanti. São Paulo, Editora SENAC, São Paulo, 2000, p. 65.

11 MONTORO, André Franco. Op cit. p. 56.

acolhidas pelo Concílio Vaticano II que, desde a década de 60 apontava para o novo milênio, antevendo seus desafios enormes, dentro e fora da igreja. Os membros do Concílio, entre eles o atual papa João Paulo II, desenharam esta renovação, sensíveis ao novo sopro do Espírito Santo, que chega onde quer, indo além da hierarquia e das tradicionais ordens, congregações e denominações eclesiais. Este sopro, dando uma nova face à Igreja católica, fez surgir novos movimentos e comunidades, com forte protagonismo de leigos, que hoje se manifestam no mundo todo.<sup>12</sup>

É preciso entender claramente esta dimensão transcendente das vidas de Montoro, Adenauer e outros líderes cristãos de sua época, como verdadeira e profunda motivação para ação política. Ao fazê-lo notamos imediatamente o traço comum que une vários construtores das democracias modernas. No plano internacional, Montoro ensinava, com uma atitude de intimidade e certa reverência, a importância de Robert Schuman, Jean Monnet e Alcide de Gasperi, além de Konrad Adenauer, na galeria dos europeus. Na América Latina, lembrava sempre os companheiros de movimento nos nomes de Gabriel Valdes, Eduardo Frei Montalva, Rafael Caldera, Herrera Campins, Aristides Calvani e Dardo Regules.<sup>13</sup>

A pergunta que nos colocamos é a seguinte: como e onde se manifestam hoje em dia os novos líderes que herdaram esta rica tradição democrata-cristã? Diante das urgências sociais em todo mundo e da perplexidade em relação a vários temas políticos e econômicos, as fontes cristãs são convocadas novamente na sua fecundidade. Montoro e Adenauer hoje certamente estariam motivando os novos apóstolos do século XXI, através de seus carismas, eles que sempre se dedicaram à formação da juventude.

Dentre as ações concretas de Montoro, tendo sempre Dna. Lucy ao seu lado, em favor da formação política e valorização da cidadania, lembramos a fecunda parceria institucional de quase dez anos que a Fundação Konrad Adenauer manteve com o Instituto Brasileiro de Estudos e Apoio Comunitário – IBEAC, que agora celebra seus 20 anos.

12 Para maiores detalhes sobre os movimentos leigos no Brasil ver BRAGA, Aroldo. Leigo, Igreja e Sociedade no Brasil. In: Fé, Vida e Participação. Cadernos Adenauer n° 9, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 2000, p. 77 a 79.

13 MONTORO, André Franco. Op. cit. p. 66.

Desde a sua fundação pelo casal Montoro, o IBEAC realiza a formação de lideranças políticas, oferece apoio às comunidades, difunde os Direitos Humanos e promove a alfabetização de adultos de maneira exemplar. Por sua atuação neste último campo o IBEAC acaba de vencer o Prêmio Internacional de Alfabetização NOMA 2001, concedido pela Divisão de Educação de Base da UNESCO. Este prêmio é extremamente significativo e importante no contexto brasileiro, e enobrece ainda mais a dedicação da direção e da equipe do IBEAC à alfabetização de adultos, sendo esta uma condição fundamental para sua dignidade.

Com este breve relato, buscamos descrever algumas das cores desta fotografia imaginária, gerada a partir de memórias, onde André Franco Montoro e Konrad Adenauer aparecem lado a lado. Por tudo isso é fácil reconhecer a semelhança entre o pensamento e a ação política destes dois líderes natos. Os mais observadores poderão comprovar que, curiosamente, Montoro e Adenauer vieram a se tornar parecidos até mesmo fisicamente, algo visível nas imagens feitas ao final de suas vidas. Poderíamos supor que suas existências, dedicadas a batalhas comuns, acabaram por marcar suas frentes nos mesmos locais. Nos olhos e nas faces de ambos estão conservadas as expressões de alegrias e dores, preocupações e certezas, tristezas e risos abertos e, principalmente, da paz de quem aderiu a Deus na fé.

Foram, sem dúvida alguma, sinais raros no mundo contemporâneo, talvez devido ao permanente bom humor, ao cultivo da esperança e, certamente, graças às suas famílias e as crianças que sempre integraram seus cotidianos. Tudo isso está documentado nas respectivas fotografias biográficas. São expressões dos valores que viviam e que os diferenciava enquanto homens públicos. Montoro e Adenauer deixaram gravadas as suas vozes e atitudes juntamente com uma das mais belas frases do apóstolo Paulo, que ecoa na infinita acústica universal, anunciando ao mundo a Boa Nova: “sede meus imitadores como eu o sou de Cristo” (I Cor 11, 1).

#### **Wilhelm Hofmeister**

*Diretor do escritório da Fundação Konrad Adenauer para Espanha e Portugal.  
Diretor da Fundação Konrad Adenauer Brasil entre 1999 e 2009*

#### **José Mario Brasiliense Carneiro**

*Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer (1992-2002).  
Fundou em 2002 a Oficina Municipal com apoio da Fundação Konrad Adenauer*



# As áreas temáticas da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

*» A Democracia é mais do que  
uma forma de governo participativo.  
É uma visão de mundo, enraizada  
na concepção da dignidade,  
do valor e dos direitos inalienáveis  
de cada pessoa.«*

Konrad Adenauer



# Promovendo a representação de mulheres e jovens no cenário político brasileiro

Durante os últimos cinquenta anos, o denominador comum de todas as atividades da Fundação Konrad Adenauer no Brasil tem sido a promoção dos valores democráticos. Através da colaboração com parceiros locais, a fundação construiu um compromisso claro com a educação política e a disseminação de conteúdos fundamentais ao fortalecimento da democracia.

Os projetos de educação política baseiam-se na disseminação de conteúdos fundamentais à prática democrática e ao entendimento do sistema político-partidário local. Tendo como base a qualificação dos membros dos partidos parceiros, as atividades se desdobram em duas dimensões principais:

- 1) Empoderamento das mulheres na política – realização de seminários de capacitação, em âmbito nacional, para representantes do legislativo e executivo: deputadas estaduais, federais, vereadoras, prefeitas e governadoras, além de suas assessorias. Esse trabalho tem como contexto e principal desafio a baixa representatividade de mulheres nos espaços públicos de poder, uma vez que, considerando a câmara dos deputados e assembleias legislativas, as mulheres representam apenas 15% do total de deputados eleitos e 13,4% do total de senadores no Brasil atualmente.
- 2) Qualificação de jovens líderes – montagem de workshops de capacitação política para membros de juventude partidária, incentivando os participantes nos planos ideal e material, para que se tornem atores responsáveis e capazes de atuar no sistema político nacional. Nosso público-alvo é constituído por jovens entre 16 a 35 anos, dotados de potencial para assumir cargos públicos no legislativo e executivo. Esse trabalho tem como cenário de fundo a baixa

qualificação e engajamento de jovens brasileiros, em uma realidade nacional, na qual jovens entre 16 e 17 anos tem o direito ao voto facultativo. No entanto, em 2014, dos 1.6 milhão dos eleitores que estavam aptos a votar, apenas 23,22% da população total dessa faixa etária se cadastrou.

Dessa forma, a partir dos projetos de Educação Política, a KAS Brasil mobiliza uma rede de especialistas, cientistas políticos, historiadores, internacionalistas, psicólogos, fonoaudiólogos, especialistas em comunicação, em torno do objetivo não só do fortalecimento da democracia, mas também da busca de maior representação de mulheres e de jovens nos espaços públicos de poder. Em ambas as dimensões dos projetos, os participantes são incentivados a desenvolver uma percepção diferenciada da realidade de seu país e partido. A metodologia trabalhada em cada evento abarca palestras instrutivas, interativas e até motivacionais, possibilitando a interação direta entre participantes e palestrantes, e incentivando a crença na democracia vivida na prática, e não apenas na pregação retórica. Em última instância, os cursos de capacitação materializam a missão da KAS de influenciar a construção da renovação política do país, com aumento da pluralidade e representação a partir de líderes mais qualificados, garantindo um sistema político mais amplo e representativo com base nas ideias de democracia, liberdade e justiça.

**Ariane Costa**

*Coordenadora de Projetos de Educação Política  
Fundação Konrad Adenauer*

# Democracia e Estado de Direito

“Fomentar a democracia liberal, fortalecer o Estado de Direito” – Essa é a ideia central seguida pela Fundação Konrad Adenauer (KAS) no Brasil, consistindo na inequívoca tarefa preconizada na área de trabalho homônima “Democracia e Estado de Direito”. Desenvolvimento sustentável necessita de estruturas democráticas vigorosas, de uma forma social inclusiva e de instituições e mecanismos operantes visando a garantir os direitos da população. Neste contexto, a KAS empenha-se por democracia e Estado de Direito, e principalmente pela observância dos direitos humanos no Brasil.

Com esse objetivo, a KAS do Brasil trabalha com parceiros de cooperação sobretudo em três áreas temáticas: proteção de direitos humanos, direito internacional e nacionalismo e xenofobia.

## Proteção de direitos humanos

Em conjunto com o Centro de Direitos Humanos de Cristalândia (CDHC), a KAS realiza, desde 2001, o curso de capacitação “Proteção de Direitos Humanos” no estado de Tocantins. Todos os anos, cerca de 60 agentes jurídicos populares são capacitados em cinco módulos cuja temática abrange questões voltadas para os direitos humanos. Nosso objetivo é fazer com que os participantes, após a conclusão do curso, se engajem ativamente pelo respeito aos direitos humanos. No raio de abrangência de suas comunidades, deverão servir como núcleos de apoio para pessoas vítimas de violação dos direitos humanos e, ademais, como multiplicadores dessa temática. Para atingir essa meta, a série de módulos capacita-os, fornecendo-lhes os conhecimentos e os instrumentos jurídicos necessários. Em 2018, a KAS desenvolveu um manual específico para amparar o trabalho desenvolvido com o agentes jurídicos populares, que funciona, por um

lado, como uma maneira prática de auxiliá-los no acompanhamento de casos de violação de direitos humanos, mas também, por outro lado, como livro do curso.

## Direito Internacional

A institucionalização da proteção dos direitos humanos deve ser situada no sistema do Direito Internacional. A KAS trabalha em parceria científica com o Centro de Direito Internacional (CEDIN) de Belo Horizonte. Essa cooperação tem como fruto uma série de publicações regulares. Nesse âmbito, vieram a lume, no últimos anos, a publicação “O tribunal Penal Internacional – Comentários ao Estatuto de Roma” e a coleção “Direito Internacional”, que em três edições já fez uma compilação de diversas áreas do Direito Internacional, desde as bases jurídicas até a aplicação do direito.

## Nacionalismo e xenofobia

Liberdade e segurança, assim como aceitação e tolerância são outros importantes fundamentos de uma democracia em pleno funcionamento, ressaltando-se que esse contexto, especialmente em períodos marcados por migração e globalização, não é livre de desafios. Em cooperação com o Museu Casa Stefan Zweig, abrigado na última morada do escritor austríaco em Petrópolis, em 2017 foi lançada a série de eventos “Literatura e Política”, como referência à visita do então Presidente do Parlamento Alemão, Prof. Dr. Norbert Lammert. Ela põe em foco os seguintes temas: liberdade, nacionalismo e xenofobia. Todos os anos, são convidados detentores do prêmio literário da KAS e intelectuais brasileiros, bem como representantes da esfera política e da sociedade civil, para analisarem esses temas com o público juvenil, sob uma perspectiva literária e política. Nesse âmbito, a importância da arte e da literatura como espaços de diversidade e possibilidade de entendimento entre pessoas e povos no contexto político assume uma posição central. Seguindo esse raciocínio, faz-se uma ligação especialmente com Stefan Zweig, segundo quem a

riqueza de uma sociedade surge mediante a garantia da diversidade humana, da união e do convívio pacífico – tendo como foco uma “união espiritual do mundo”.

## Panorama futuro

A transmissão de valores democráticos e o fomento do Estado de Direito, com destaque para a observância dos direitos humanos, na sociedade civil e em prol de seus membros, também será no futuro um foco central do trabalho da KAS no Brasil. Sobretudo em face dos atuais acontecimentos políticos com e sob o governo de Jair Bolsonaro, impõe-se que se dedique uma atenção especial a esses temas.

**Sophie Weber**

*Coordenadora de Projetos de  
Democracia e Estado de Direito  
Fundação Konrad Adenauer*

# Relações Internacionais

Na área temática de Relações Internacionais a Fundação Konrad Adenauer desenvolve projetos que promovem o diálogo do Brasil com a Alemanha, com países da América do Sul, União Europeia e outras regiões do mundo, uma vez que as atividades baseiam-se na convicção de que a construção da paz e a solução dos desafios globais requerem cooperação e intercâmbio na comunidade internacional, para que resultados exitosos possam ser alcançados. A promoção da democracia no âmbito da cooperação internacional é fator fundamental para que as causas dos conflitos possam ser superadas, de modo que se possa não só resolvê-los, mas preveni-los.

O projeto mais importante desenvolvido pela KAS, nesse contexto, é a Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana, o maior evento sobre políticas de segurança da América Latina. A Conferência do Forte de Copacabana é realizada anualmente, desde 2004. Em suas primeiras edições, a Conferência foi realizada nas dependências do Forte de Copacabana, em parceria com o Centro de Estudo das Américas (CEAS), o Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) e a Universidade Science-Po, de Paris. Tendo alcançado êxito crescente a cada ano, o evento passa a ser realizado em locais com capacidade para receber um número maior de participantes, a partir de 2008. Promovendo debates de alto nível, a conferência reúne embaixadores, militares, diplomatas, políticos e pesquisadores, contando com a participação de ministros da defesa em algumas de suas edições. Por ocasião da realização da Conferência do Forte de Copacabana, a Fundação Konrad Adenauer lança uma publicação, a fim de ampliar o alcance das análises veiculadas durante as mesas de debate do evento. Em 2017 a publicação da Conferência do Forte recebeu novo formato, sendo lançada desde então como um conjunto de *policy papers*. Atualmente a conferência do Forte de Copacabana é realizada em parceria com o CEBRI e a Comissão da União Europeia.

Outro destaque da KAS na área de relações internacionais é a Série relações Brasil-Europa. No ano 2000, a KAS iniciou a série Anuário



Brasil-Europa, publicação que apresenta variados estudos sobre co-  
operação internacional. Em 2010 o Anuário passou por um proces-  
so de atualização em sua apresentação, ganhando também um novo  
título: Série relações Brasil-Europa. Dedicada a apresentar análises  
sobre diversos aspectos da relação entre o Brasil e a União Europeia,  
é sempre dedicada a um tema específico, e terá seu nono número  
lançado em novembro próximo.

A promoção do debate político internacional, o estímulo ao diá-  
logo, o desenvolvimento de projetos junto a parceiros locais, a fim  
de refletir acerca dos temas mais importantes na agenda interna-  
cional, esses são os principais objetivos da Fundação Konrad Ade-  
nauer, buscando a divulgação dos valores democráticos em âmbito  
internacional.

**Reinaldo J. Themoteo**

*Coordenador Editorial  
Fundação Konrad Adenauer*

# Descentralização e Sustentabilidade: apoio à gestão municipal qualificada nas cidades brasileiras

Desde o princípio o trabalho da KAS Brasil foi pensado a partir da perspectiva do fomento a democracia e do Estado de Direito. Começamos a expansão para outras áreas temáticas ao longo dos anos, pois acompanhar o desenvolvimento e o surgimento de temas de importância local e global é fundamental para aprimoramos a nossa atuação junto aos parceiros locais. Nesse âmbito iniciamos atividades que contemplassem os aspectos da Descentralização e a Sustentabilidade. Dois temas amplos, entretanto complementares para a estratégia de atuação da KAS Brasil.

O Brasil possui um papel fundamental na política ambiental internacional, e a estreita relação entre o país e a Alemanha tem nesse tema uma de suas principais forças motoras de cooperação. Ambos os países se destacam no cenário global como atores-chave e lideranças importantes para as discussões ambientais e climáticas das últimas décadas. As cidades, por sua vez, são atualmente reconhecidas como atores decisivos na economia e no desenvolvimento no Brasil e no mundo. Para além de se constituírem como os espaços onde vive uma parte significativa da população elas são, cada vez mais, elementos fundamentais para a promoção da cidadania e da qualidade de vida.

As cidades brasileiras têm grandes necessidades de infraestrutura para mobilidade, saneamento, gestão de resíduos sólidos, requalificação, arborização, drenagem, além de dificuldades de gestão em suas estruturas. Acreditamos que processos de tomada de decisão política descentralizados e que levem em consideração a sustentabilidade, são o caminho para o futuro das cidades. Para alcançar esses objetivos a KAS trabalha em duas frentes principais:

### **Apoio à rede de secretários municipais de meio ambiente das capitais brasileiras – CB27**

Realizamos encontros, seminários, workshops e capacitações, em parceria com o ICLEI, para possibilitar a troca de experiências bem sucedidas de gestão ambiental nas cidades brasileiras e inspirar políticas climáticas locais mais ambiciosas.

### **Parceria com a Oficina Municipal**

Através de uma sólida parceria com a Oficina Municipal, apoiamos atividades de formação voltada para a gestão de políticas públicas municipais.

O fortalecimento da gestão municipal e a capacitação dos tomadores de decisão podem contribuir para o desenvolvimento mais inteligente e sustentável das cidades brasileiras.

**Marina Caetano**

*Coordenadora de Projetos de Descentralização/  
Mudanças Climáticas no Brasil  
Fundação Konrad Adenauer*

# Justiça Social e Igualdade de Oportunidades

O Brasil, país emergente e membro do G20, conseguiu registrar um desenvolvimento econômico significativo principalmente nos primeiros dez anos e no início da segunda década deste milênio, logrando alcançar a nona posição no *ranking* das maiores economias no ano de 2019. Simultaneamente, a mais grave crise econômica (2014-2016) ocorrida na história do país trouxe à tona o atraso na realização de reformas, assim como seus problemas estruturais, sobretudo a dependência do mercado mundial de matérias-primas. Entre os maiores desafios nos anos antes e depois do crescimento estão a desigualdade e a corrupção. Na realidade, o quinto maior país do mundo é uma nação com enormes desigualdades.

Em escala mundial, a Fundação Konrad Adenauer (KAS) envia esforços em prol de justiça social e igualdade de oportunidades. Nesse sentido, também no Brasil a Fundação estimula a reflexão sobre a Economia Social de Mercado, pois esse modelo econômico põe em harmonia a eficiência de mercado e a solidariedade, possibilitando, assim, um desenvolvimento sustentável e justo em uma perspectiva econômica e social.

## Por que Economia Social de Mercado?

Ludwig Erhard (CDU, União Democrata-Cristã), ex-ministro alemão da Economia (1949-1963), que viria a ser Primeiro-Ministro (1963-1966), é considerado um dos pais da Economia Social de Mercado. Como modelo econômico e social, ela tem por base um conceito de ser humano alicerçado na liberdade com responsabilidade. Além da liberdade, fazem parte dos princípios norteadores a competitividade, a propriedade, o comprometimento, a solidariedade e a moeda estável. Sob uma ótica político-econômica mais restrita, a Economia

de Mercado é um meio-termo entre o capitalismo e a economia planificada, que garante um livre mercado, mas sempre pronta, no caso de este falhar, a agir com a necessária regulação, contribuindo, desse modo, para a justiça social. Assim, a Economia Social de Mercado sempre se encontra naquela zona de tensão entre a liberdade empresarial e a regulação, sempre precisando voltar a responder à indagação sobre a quantidade de intervenção estatal que se faz necessária, a fim de lograr garantir, ao mesmo tempo, igualdade de oportunidades e livre competitividade. O milagre econômico alemão, que designa, por excelência, o crescimento econômico rápido e sustentável da Alemanha Ocidental no pós-guerra, encontrou seu fundamento, de forma considerável, no modelo econômico da Economia Social de Mercado. Até hoje, ele é a garantia do sucesso econômico e da estabilidade social da Alemanha.

## Por que no Brasil?

As grandes diferenças sociais no Brasil são exibidas pelo Coeficiente de Gini, que serve como parâmetro para indicar a distribuição de renda ideal e equitativa em uma economia: embora não faça parte do grupo dos países mais pobres, o Brasil, conforme esse índice, encontra-se entre os dez por cento de países que apresentam a maior desigualdade de renda.

Todavia, a ordem econômica predominante no Brasil continua a fortalecer as desigualdades sociais. Através de uma cultura de ilegalidade, áreas econômicas inteiras sofrem grandes prejuízos, como ocorre na Floresta Amazônica, a maior floresta tropical úmida do mundo, que se encontra predominantemente em território brasileiro. A degradação do meio ambiente é, aqui, apenas um exemplo de como investimentos sociais e sustentáveis, que poderiam ser fomentados através de uma ordem econômica ideal, acabam por ser solapados naquela região. Em longo prazo, investimentos ecologicamente viáveis amiúde não conseguem manter-se, pois sempre se ganha mais com a exploração da floresta do que com seu manejo sustentável. Os princípios básicos da Economia Social – e também Ecológica – de Mercado podem servir como fundamento para

o compromisso entre proteção ambiental, inclusão social, crescimento econômico e desenvolvimento regional. Dessa maneira, possibilita-se um desenvolvimento social e econômico mais sustentável e mais justo. Através de seu parceiro de cooperação Saúde e Alegria, a KAS fomenta o empreendedorismo sustentável, ecológico e social na Região Amazônica.

**Franziska Huebner**

*Representante Adjunta  
Fundação Konrad Adenauer*

# As publicações da KAS Brasil

Juntamente com os eventos e pesquisas, a KAS busca cumprir a sua missão democrática levando aos leitores e leitoras obras de qualidade sobre os temas de maior relevância na atualidade brasileira. Em cada área de atuação são realizados diversos lançamentos a cada ano, em um total de mais de quinhentos títulos. As publicações da KAS Brasil são lançadas predominantemente em português, mas contamos também com obras em alemão, inglês e espanhol, sendo algumas delas bilíngues. As publicações são lançadas tanto no formato de títulos independentes como publicações seriadas, em versões impressas e digitais, com distribuição gratuita. As publicações em formato digital podem ser baixadas em arquivos pdf, no seguinte endereço: [www.kas.de/brasil](http://www.kas.de/brasil).

Entre as publicações lançadas na década de 1990, destacamos Debates, Papers, traduções e Pesquisas. Nessas séries foram abordados numerosos assuntos de maior relevância no período, englobando tópicos da política em nível local, relações internacionais, economia, política internacional entre outros. Na década de 2000, foram lançadas outras publicações seriadas como, por exemplo, a série Cadernos Adenauer, dedicada a temáticas principalmente do Brasil, mas também com números dedicados a assuntos de alcance internacional. A série Cadernos é publicada até hoje e alcança um público variado, como professores, estudantes e pesquisadores, tendo passado por algumas modificações ao longo de duas décadas de existência, sempre com o intento de mantê-la atual e atrativa.

Uma das obras da KAS mais conhecidas é *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. Organizada por Lúcia Avelar e Antônio Octavio Cintra, essa obra reúne 22 capítulos sobre um amplo leque de aspectos da política brasileira. Sistema Político brasileiro vem sendo adotado em diversas universidades, tendo se tornado bastante conhecido no meio acadêmico, em especial na área de ciência política,

e encontra-se em sua terceira edição, estando as duas primeiras edições esgotadas. O tema das coligações partidárias também tem recebido bastante atenção, com a publicação de três livros, em 2005, 2010 e 2016.

Na área de relações internacionais destacamos duas séries na atualidade: os *policy papers* sobre segurança internacional, e a *Série Relações Brasil-Europa*. Os *policy papers* atualizam o formato da publicação do Forte de Copacabana, publicado como um livro até 2015. A partir de 2016, passou a ser lançado no formato de seis *policy papers*, mantendo a temática da Conferência do Forte e o formato bilíngue. A série *relações Brasil-Europa*, este ano em seu nono número, é dedicada a temas relacionados à cooperação entre a União Europeia, o Brasil e a América do Sul em geral, investigando as questões de maior relevância para cada uma das regiões.

A KAS também dedica diversas publicações ao desenvolvimento sustentável, com ênfase nos tópicos das energias renováveis, mudanças climáticas e os avanços do Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais brasileiras – CB27. Na área de Estado e Direito a KAS Tem lançado diversas publicações em parceria com o Centro de Direito Internacional – CEDIN, além de um manual para Agentes jurídicos – lançado no fim de dois mil e dezoito – a ser utilizado por estudantes, agentes jurídicos no estado de Tocantins e demais pessoas interessadas no tema.

Nesses 50 anos de atuação no Brasil, a atividade editorial constitui parte importante dos projetos da Fundação Konrad Adenauer. Sejam elas distribuídas nos próprios eventos da KAS, enviadas para universidades e demais instituições interessadas ou baixadas gratuitamente em nossa página web, nossas publicações vêm sendo lançadas ao longo desse tempo com o objetivo de oferecer conteúdos de qualidade, inspirar reflexões, contribuir nos debates e pesquisas, sempre tendo em vista a meta maior de colaborar no fortalecimento da democracia brasileira.

**Reinaldo J. Themoteo**  
Coordenador Editorial  
Fundação Konrad Adenauer no Brasil



# O programa de bolsas da KAS

Apoiar a formação de futuros líderes e uma nova e competente geração de cientistas em diferentes áreas de conhecimento, através do intercâmbio e do diálogo internacional, é um mecanismo de desenvolvimento dos mais importantes.

Como parte do trabalho de cooperação internacional, a KAS oferece bolsas para estudos na Alemanha a jovens estrangeiros desde 1970. Naquele ano, 41 estudantes da América Latina, principalmente, foram contemplados com o fomento. Os primeiros bolsistas do Brasil, alguns deles atuantes em programas educativos da rede pública de televisão à época, seguiram poucos anos depois.

A KAS é uma instituição conhecida por financiar projetos e estudos voltados para a formação política. E esse papel não se resume ao apoio financeiro, mas também no compromisso com o desenvolvimento profissional e pessoal dos seus bolsistas: um olhar para o futuro na construção de uma sociedade mais justa e pacífica, com valores democráticos consolidados.

É preciso ter aptidão pessoal, engajamento político e desempenho acadêmico destacado, dentre outras condições, para receber a bolsa. Um processo seletivo rigoroso possibilita estudos de pós-graduação, temporadas de pesquisa, visitas técnicas informativas ou programas de diálogo específicos de capacitação e intercâmbio bilateral. Dessa forma, competências locais ou regionais são relacionadas a especialistas internacionais em diversos campos profissionais. No ranking da Universidade da Pensilvânia “Global Go To Think Tank Index”, a KAS vem liderando como instituição de melhor networking há alguns anos.

Atualmente, há cerca de 3.000 alemães e 200 estrangeiros bolsistas da KAS na Alemanha. O programa completou 50 anos em 2015, período durante o qual 13.000 pessoas receberam o apoio financeiro da KAS para estudos e pesquisas naquele país.

No Brasil, os alumni atuam em setores estratégicos de alto impacto econômico e social, como o ambiental, por exemplo, em postos nas universidades e centros de pesquisa, ocupam cargos políticos ou colaboram com organizações do terceiro setor. Eles assumem responsabilidade social e política, reúnem-se em redes através das quais trocam experiências em suas áreas de atuação. O estímulo ao contato com os representantes e a equipe de projetos no escritório da KAS é constante e fortalece ainda mais os laços entre a Alemanha e o Brasil.

**Carla Shores**

*Coordenadora de Relações Institucionais  
Programas de Bolsas e Estágios  
Fundação Konrad Adenauer*

# Os Parceiros da Fundação Konrad Adenauer no Brasil

*» O bom político precisa não somente saber muito,  
pensar de uma maneira realista e refletir, mas  
precisa também ter a coragem de fazer aquilo que  
ele considera correto. «*

Konrad Adenauer



# Oficina Municipal: uma Escola de Cidadania e Gestão Pública parceira da Fundação Konrad Adenauer

Com a Constituição Federal de 1988 os municípios brasileiros conquistaram a condição de entes da Federação, ao lado dos Estados e da União. A chamada “Constituição cidadã” conferiu uma nova força política às Prefeituras, Câmaras de Vereadores, Conselhos Municipais e, sobretudo, à participação democrática.

Desde então os 5.570 municípios brasileiros, na sua maior parte com menos de 50 mil habitantes, vêm sendo desafiados a gerir políticas públicas da maior relevância. Saúde básica, educação infantil e fundamental, habitação, gestão ambiental, transporte e abastecimento de água são agendas que vieram para ficar na gestão municipal.

A Oficina Municipal foi fundada em 2002 na onda da descentralização federativa e do fortalecimento da participação democrática.<sup>1</sup> Seu ponto de partida foi o trabalho realizado pela Fundação Konrad Adenauer no Brasil, ao longo da década de 1990, com pesquisas e eventos sobre federalismo comparado e reforma política.

Não por acaso, a Oficina Municipal encontra muita inspiração no federalismo e no parlamentarismo alemão. Também orientada pelos princípios da dignidade da pessoa e do bem comum, em 2019 a Oficina Municipal completou 17 anos oferecendo formação política e capacitação em gestão pública para cerca de 1.500 alunos anualmente.

---

1 Para mais informações sobre o contexto do nascimento da Oficina Municipal ver o artigo “Um legado institucional da Fundação Konrad Adenauer: Oficina Municipal” de José Mario Brasiliense Carneiro, publicado no livro que celebrou os 40 Anos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil: 40 Anos – 1969- 2009. Política, Sociedade, Cooperação Internacional. Wilhelm Hofmeister (org.). Rio de Janeiro: Konrad- Adenauer-Stiftung, 2009. A Oficina Municipal é uma associação sem fins lucrativos com status de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP).

Nossa visão é de que o investimento nos servidores e gestores públicos que operam as políticas públicas em nível local e regional, por meio de consórcios intermunicipais, é uma questão estratégica para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para proteção aos Direitos Humanos.

O círculo vicioso da pobreza política e da baixa qualidade dos serviços públicos precisa ser rompido no seu elo mais frágil que é o nível municipal. Para tanto, a cada ano a Oficina Municipal realiza, em média, cem eventos de formação, a maior parte deles em parceria com instituições tais como a própria Fundação Konrad Adenauer, Itaú Social, Instituto Arcor, Instituto C&A, Instituto Natura e Instituto Votorantim.

Como o nome *Oficina* sugere, trata-se de um espaço de aprendizado teórico-prático voltado à política e à administração pública. Na Oficina buscamos, em primeiro lugar acolher e dialogar com os atores locais que participam de nossas atividades, respeitando suas próprias competências e contextos.

Com base neste relacionamento aberto e respeitoso, procuramos subsidiá-los na medida de suas necessidades. Isso pode se dar de diversas formas, a começar pela própria oferta de um espaço de reflexão onde os alunos se reconhecem pessoalmente e mutuamente. Em seguida, o contato com especialistas qualificados contribui com a organização das ideias e conceitos referentes à política pública que está sendo tratada.

Ao celebrarmos os 50 anos da Fundação Konrad Adenauer no Brasil cabe a nós reconhecer a sua importância na luta em favor da democracia. Tudo o que a Oficina Municipal pôde realizar nos últimos anos se deu graças à estreita sintonia de nossas missões institucionais. Somente uma parceria de longo prazo, fundada na esperança e no comprometimento, pode dar frutos no sentido de uma sociedade mais fraterna e justa.

#### **José Mario Brasiliense Carneiro**

*Advogado (USP), Mestre e Doutor em Administração Pública (EAESP FGV-SP) com estudos de pós-graduação em Política Ambiental (Wirtschaftsuniversität, Viena) e Teologia (Pontifícia Universidade Lateranense, Roma). Participou do Governo de André Franco Montoro, foi técnico da FUNDAP e Coordenador de Projetos da Fundação Konrad Adenauer (1992-2002). Fundou em 2002 a Oficina Municipal com apoio da Fundação Konrad Adenauer.*

# KAS e CEBRI: Compromisso compartilhado

O Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI) é um *think tank* independente, que contribuiu para a construção da agenda internacional do Brasil. Desde 1998, a instituição se dedica à promoção do debate plural e propositivo sobre a ordem global e a política externa brasileira. O CEBRI prioriza em seus trabalhos temáticas de maior potencial para alavancar a inserção internacional do país à economia global, propondo soluções pragmáticas na formulação de políticas públicas. É uma instituição sem fins lucrativos, com sede no Rio de Janeiro e reconhecida como *think tank* de referência em relações internacionais no país. Hoje, reúne cerca de 100 associados, que representam múltiplos interesses e segmentos econômicos, e mobiliza uma rede de profissionais e organizações ao redor do mundo.

Ao longo de vinte anos de atuação, o CEBRI já realizou cerca de 500 eventos, produziu mais de 200 publicações e conta com uma rede internacional com mais de 100 entidades de alto nível em todos os continentes. Independente e multidisciplinar, o CEBRI é pautado pela excelência, ética e transparência na formulação e disseminação de conteúdo de alta qualidade, engajando em suas atividades os setores público e privado, a academia e a sociedade civil.

Em 2017, o CEBRI instituiu Núcleos Temáticos voltados à discussão e formulação de recomendações de ações em tópicos centrais à inserção internacional brasileira, incluindo: Comércio Internacional, Energia, Infraestrutura, Meio Ambiente e Mudança do Clima, Segurança Internacional, Ásia, Europa e Américas. Em última instância, as recomendações de políticas originadas pelo trabalho dos Núcleos Temáticos materializam a missão do CEBRI de influenciar a construção da agenda internacional do país.

A missão e objetivos do CEBRI, pautados pelo diálogo transparente e plural, se alinham naturalmente aos objetivos da Fundação Konrad Adenauer. Deste modo, ambas as instituições atuam

conjuntamente há mais de uma década na realização de iniciativas voltadas à cooperação política em prol do desenvolvimento. Neste sentido, a parceria entre CEBRI e KAS se desdobra em duas dimensões principais:

Por um lado, CEBRI e KAS realizam conjuntamente a Conferência de Segurança Internacional do Forte de Copacabana, com apoio da Delegação da União Europeia no Brasil. Desde 2004, a Conferência reúne anualmente autoridades e especialistas da Europa e América do Sul para discutir temas de vanguarda e desafios de segurança comuns a ambas as regiões – sendo comparada à tradicional Conferência de Segurança de Munique. Em sua 16ª edição, a Conferência deste ano terá como tema a “Quarta Revolução Industrial: Impactos para a Segurança Internacional e a Redefinição da Ordem Global”.

Por outro lado, CEBRI e KAS realizam a cada ano projetos voltados à promoção de diálogos e intercâmbios sobre desafios nacionais, regionais e globais ao desenvolvimento. Em 2018, por exemplo, o projeto “Diálogo Brasil-Alemanha” resultou em diversos workshops e *policy papers* voltados ao fortalecimento das relações institucionais, políticas e econômicas entre Brasil e Alemanha, analisando o potencial da cooperação bilateral em áreas como meio ambiente, energia, paz e segurança.

Entre outras iniciativas, estes resultados demonstram os fortes laços entre ambas as instituições e o potencial para a realização de projetos futuros e atividades conjuntas, fundamentados no compromisso compartilhado com o diálogo democrático, com a cooperação política internacional e com a promoção do desenvolvimento.

**José Pio Borges**

*Presidente do Conselho Curador  
Centro Brasileiro de Relações Internacionais*



# O Centro de Direitos Humanos de Cristalândia – Dom Heriberto Hermes

O Centro de Direitos Humanos de Cristalândia - Dom Heriberto Hermes, CDHC-DHH, é uma entidade civil e ecumênica e suprapartidária, foi instituído juridicamente em agosto de 1994. Todo o processo se deu pela incansável persistência do Bispo de Cristalândia, Dom Heriberto Hermes, in memoriam, que contou com o apoio de um grupo de pessoas, sendo da comunidade.

Este tem por escopo principal a solidariedade, o aperfeiçoamento político-social, a pesquisa e a educação para os Direitos Humanos. Além de Promover a formação e a conscientização de base, para que comunidades e grupos conheçam a legislação; Favorece a organização local de Comissões de Direitos Humanos, visando dar instrumentos à ação contra a violação dos DH; Denuncia, documenta e acompanha os casos que violam os DH; Presta assessoria jurídica, num trabalho de formação preventiva, acompanhando alguns casos específicos; Promoção e realização de atividades, cursos, seminários, reuniões, publicações, assessoria, e pesquisas para o ensino e educação sobre os DH e suas violações; Mantém intercâmbio com instituições congêneres, regionais, nacionais e internacionais para a troca de informações e denúncias sobre os DH e suas violações.

No ano de 2001, o CDHC-DHH inicia uma parceria com a KAS, com objetivo de formar pessoas para serem defensores e promotores de direitos humanos nos diversos meios onde estes estivessem presentes, foi apresentado a KAS o Curso de Agentes Jurídicos Populares, curso este dividido em 05 módulos no qual lideranças aprendem como usar os mecanismos legais em defesa de outras pessoas, iniciou com 50 pessoas, e nestes 18 anos de parcerias possibilitou a formação jurídica popular a mais de 1.000 pessoas, muitos destes ex-alunos a partir do curso ingressaram na política, sendo eleitos a cargos de vereadores, vice-prefeitos, prefeitos, secretários municipais e outros

acabaram ingressando na carreira jurídica tornando-se defensores de Direitos Humanos, inclusive toda equipe do centro foram alunos do curso e posteriormente convidados a atuarem como membros da coordenação, conselho e agentes contratados para desenvolver trabalhos na instituição. Com o passar dos anos esta parceria foi sendo mais estreitada melhorando ainda mais, como é o caso do recém-criado manual para os Agentes Jurídicos Populares, uma importante ferramenta de trabalho que possibilitará a formação e a compreensão acerca dos mecanismos e instrumentos jurídicos.

Diante de tudo isso, queremos parabenizar a KAS-Brasil por fazer parte da história do CDHC-DHH, e que através desta parceria temos alcançado resultados satisfatórios formando não apenas Curistas de certificados nas mãos, mas cidadãos e cidadãs conscientes do seu papel na sociedade.

Parabéns KAS-Brasil pelos 50 anos de história e luta pela conscientização do povo brasileiro, esperamos que nossa parceria dure muito tempo.

**Rosenildes Dias Araujo dos Santos**

*Coordenadora Executiva  
CDHC-DHH*

# Parceria estratégica para uma gestão ambiental de vanguarda

Desde 1990, quando mais de 200 governos locais de dezenas de países reuniram-se no primeiro Congresso Mundial de Governos Locais por um Futuro Sustentável, na sede da ONU em Nova York, para fundar o ICLEI-Governos Locais pela Sustentabilidade, temos construído e servido a um movimento mundial para alcançar melhoras tangíveis na sustentabilidade global, por meio de ações locais cumulativas. Ao longo de quase três décadas, o ICLEI tornou-se uma rede global de cidades referência nas agendas de desenvolvimento de baixo carbono, baseado na natureza, equitativo, resiliente e circular. Nossa rede e equipe de especialistas trabalham juntos oferecendo acesso a conhecimento, alianças e treinamentos para gerar mudanças sistêmicas em favor da sustentabilidade urbana.

Atuando na América do Sul desde 1994, o ICLEI conecta seus mais de 75 governos associados em 8 países a esse movimento global, incluindo 19 capitais brasileiras. Nos últimos anos, o Secretariado para a América do Sul destacou-se no desenvolvimento e execução de projetos nas áreas de: Clima e Desenvolvimento de Baixo Carbono, Resiliência, Resíduos Sólidos, Compras Públicas Sustentáveis, Biodiversidade Urbana, entre outros.

Acompanhamos o desenvolvimento do Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras – CB27 desde sua criação, em 2012, durante a Rio+20, e com um papel de apoio estratégico desde 2017. Com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, o Fórum já realizou mais de 30 reuniões, em 23 capitais, com média de frequência de 20 secretários por reunião, pautando temas como mudanças climáticas, adaptação e resiliência, licenciamento, gestão ambiental, financiamento entre tantos outros temas, e oferecendo um ambiente de troca de experiências e ação em prol de mais sustentabilidade nas cidades.

Essas 27 capitais são conscientes do seu papel de multiplicadores de conhecimento e boas práticas públicas, e têm se esforçado para disseminar o conhecimento gerado no âmbito do Fórum, tanto na perspectiva da transversalidade nas próprias administrações municipais, como também na extensão do alcance das suas iniciativas para a sociedade civil e setor privado.

O ICLEI América do Sul orgulha-se por cumprir o seu papel e a sua missão como um parceiro estratégico do CB27, apoiando em seu planejamento, na curadoria de conteúdos e preparação dos encontros, nas estratégias de comunicação, advocacy e cooperação, e operando a Secretaria Executiva do Fórum.

Não apenas no âmbito do Fórum CB27, mas também em outras oportunidades de articulação internacional e regional, ICLEI e KAS Brasil uniram esforços para apoiar iniciativas de capacitação para agendas globais de sustentabilidade, inserção internacional e promoção da integração vertical entre níveis de governo, compartilhando valores comuns de que a democracia e a sustentabilidade devem necessariamente envolver os governos locais para sua concretização bem sucedida.

**Rodrigo de Oliveira Perpétuo**

*Secretário-Executivo do ICLEI América do Sul*

# Diplomacia de Cidades

Em 2012 a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – Rio+20, reuniu 188 países, e terminou com resultados tímidos e a procrastinação para 2015 de metas para um desenvolvimento de baixo carbono. Os constantes alertas sobre o impacto das mudanças climáticas globais sobre a economia, os riscos urbanos e a saúde da humanidade não foram suficientes para sensibilizar os líderes dos governos nacionais. Muitos inclusive sequer apareceram. Outros ignoraram solenemente a conferência. Teve líder que foi a estádio assistir jogo de futebol em seu país enquanto o evento acontecia no Rio de Janeiro.

Mas nem tudo se perdeu. Alguns bons resultados e compromissos saíram da conferência. Durante a Rio+20 cidades ao redor do mundo estabeleceram compromissos e metas de redução das emissões de GEE até 2030 e, percebendo o protagonismo que os centros urbanos vêm desempenhado no cenário global, a ONU convidou redes de cidades para integrarem oficialmente a conferência que aconteceu em Paris em 2015. Lá, pela primeira vez, um acordo global de clima ganhou um capítulo específico para os desafios urbanos e o enfrentamento às mudanças climáticas. Esse papel, cada vez mais relevante, da diplomacia das cidades, é uma resposta prática de líderes locais às questões globais, já que os governos nacionais não conseguem chegar a consensos e adiam decisões que possuem como característica principal a urgência. Caberá então às cidades a função de locomotiva dessas mudanças, assumindo papel de destaque e decisivo, afinal elas são a peça chave nessa luta, pois consomem 78% da energia global, contribuem com mais de 60% das emissões de GEE e geram 1300 milhões de toneladas de resíduos sólidos.

Para vencer esse desafio se parte do pressuposto que o *business as usual* já não cabe mais e que o enfrentamento às mudanças climáticas transfere a rubrica de custeio ou gasto para de investimento e geração de emprego e renda. Se entendermos que as mudanças climáticas vão acontecer e que elas impactam as cidades,

o que é um problema pode se transformar em uma grande oportunidade. A mudança da matriz energética dos transportes, a construção sustentável, a ampliação da reciclagem são ações já desenvolvidas pelos governos locais e que consideram a inovação fator chave para colocar os governos locais na dianteira do combate aos efeitos das mudanças climáticas.

O CB 27 tem uma vida jovem, mas uma maturidade consolidada. Com encontros presenciais frequentes, engajamento permanente, advocacy com governos estaduais e nacionais, diálogo na busca por financiamentos, mas principalmente o compartilhamento de experiências exitosas nas mais diversas frentes da sustentabilidade fazem do Fórum de Secretários de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras um dos principais atores de temas como municipalismo e sustentabilidade da atualidade. Conseguimos em pouco tempo conectar nossas capitais com compromissos como o Pacto Global de Prefeitos Pelo Clima e Energia e redes como o ICLEI Governos Locais Pela Sustentabilidade. Por outro lado, pesquisa recente demonstrou que toda cidade implementou alguma política pública inspirada em outra cidade integrante do fórum a partir dos encontros e discussões.

Nosso Fórum, que tem o apoio e suporte fundamentais da Fundação Konrad Aeadner e do ICLEI, tem um processo coletivo e democrático de construção das pautas estratégicas e prioritárias, além de um processo firme de acompanhamento das metas e indicadores e já inspiramos a criação de redes semelhantes em outros países.

Somos, de fato, um caso de sucesso!

**André Fraga**

*Coordenador Nacional do CB 27 (2017–2019)  
Secretário de Sustentabilidade, Inovação e  
Resiliência de Salvador, Bahia*

# Promovendo o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia com Saúde & Alegria

*“O Projeto Saúde & Alegria (PSA) não seria a iniciativa bem-sucedida que é, talvez nem existisse mais, se não fosse o apoio da Fundação, que confiou no nosso trabalho mesmo na situação pré-falimentar que nos encontrávamos em meados dos anos 90”*

Desde 1987 na Amazônia, o PSA passava por um período de instabilidade financeira com a crise que atingiu o país no início dos anos 90. Em dificuldades para encontrar apoiadores que apostassem na sua capacidade de se reerguer, estava quase fechando as portas quando recebeu em 1993 uma delegação da KAS que resolveu acreditar – se o PSA alcançasse em 12 meses os resultados que prometia a partir de um apoio inicial da Fundação, estudariam a continuidade.

De lá pra cá, são 25 anos de aliança e sucesso. O apoio da KAS não só ajudou o desenvolvimento pleno do trabalho, como também deu credibilidade para aproximar outros parceiros do PSA.

Desde então, pudemos avançar de forma estável. Trabalhamos até o final dos anos 90 junto a 16 comunidades-piloto de Santarém/PA, local da nossa sede, para que a partir de 2000 iniciássemos a expansão gradual das lições aprendidas para novas regiões. Hoje atuamos em vários municípios do Baixo Amazonas – Belterra, Aveiro, Juruti, Itaituba e entorno – atendendo mais de 30 mil pessoas.

São povos tradicionais (indígenas, ribeirinhos...) de comunidades rurais, muitas delas de difícil acesso, em situação de risco e vulnerabilidade. Habitam uma das zonas mais pressionadas da Amazônia, sobretudo pelos empreendimentos minerários, hidrelétricos e a expansão do agronegócio vindo do centro-sul.

Em meio a todo um processo desordenado de ocupação, o PSA procura apoiá-los na defesa de suas terras, recursos naturais e na viabilidade social, econômica e ambiental de seus territórios. Para

isso, está estruturado em programas voltados para o ordenamento territorial e ambiental; organização social, cidadania e direitos humanos; economia da floresta e geração de renda; saúde e saneamento; educação, cultura, comunicação e inclusão digital.

Muitas das soluções encontradas, ao mesmo tempo que trazem benefícios concretos aos moradores, se constituem em referências para as políticas públicas na forma de tecnologias socioambientais passíveis de ganho de escala e replicação, inclusive em outros contextos.

Um exemplo é o modelo de saúde implementado pelo PSA através do Barco-hospital Abaré, que se tornou política pública nacional – *Saúde da Família Fluvial*. Hoje são mais de 70 barcos espalhados pela Amazônia e Pantanal, inspirados no que se semeou na região do Tapajós.

Nessa mesma linha, parcerias com o poder público (municípios, estado e união) estão permitindo multiplicar outras tecnologias que estão dando certo, como sistemas de água, de energias renováveis e, mais recentemente, estratégias voltadas a Economia da Floresta e Mudanças Climáticas.

O ganho de escala, as soluções encontradas, os bons resultados, o amplo quadro de alianças, a mobilização, credibilidade, visibilidade e premiações obtidas consolidaram o papel do PSA na região como instituição fomentadora de programas de desenvolvimento sustentável.

Em decorrência disso, o PSA vem sendo demandado de forma crescente para assessorar instituições públicas, privadas, ongs e movimentos sociais na disseminação de sua experiência, o que oportuniza e cria condições favoráveis para uma nova etapa de trabalho que amplie sua capacidade de transformação social em todos os aspectos.

Os impactos do Projeto também se desdobram em articulações com outras organizações e redes afins, ampliando a capacidade contributiva do PSA na construção de estratégias e políticas globais que promovam processos de desenvolvimento mais includentes, justos e sustentáveis.

**Caetano Scannavino**

Coordenador  
*Projeto Saúde & Alegria*



# A União Europeia, um vetor de mudança positiva no mundo

A União Europeia sempre teve o seu processo de construção guiado por valores de paz, união, solidariedade, democracia e império da lei. A natureza muito diversa do nosso bloco regional, uma união de 28 países, obriga a salientar a natureza dos valores como elementos unificadores, de uma maneira que não é tão óbvia para países que se baseiam em séculos de convivência histórica, linguística e cultural. A mais significativa realização da nossa União permanece no fato de não termos presenciado qualquer guerra em seus territórios ao longo das últimas décadas.

A União Europeia, hoje, é uma presença muito substantiva no mundo atual. Temos mais de 510 milhões de cidadãos, que são de vários países mas ao mesmo tempo cidadãos da União Europeia com direitos específicos como o direito de trabalhar e morar em qualquer parte da União, a possibilidade de desfrutarem a sua aposentadoria ou receber cuidados de saúde onde quiserem dentro desse território.

Somos o maior bloco comercial do mundo com o nosso mercado único. Somos também, de longe, o maior doador de assistência ao desenvolvimento e de ajuda humanitária. E construímos também um projeto monetário que representa hoje a segunda moeda mais amplamente usada no mundo, o Euro.

É natural que a consolidação da União Europeia tenha produzido uma vontade crescente de exercer também um papel de peso no âmbito diplomático. A União Europeia se tornou um produtor e exportador de paz e segurança, ainda em volume insuficiente para a instabilidade que nos rodeia, mas sem dúvida contribuindo de forma positiva.

A adoção da Estratégia Global, apresentado pela Alta Representante Federica Mogherini no final de junho de 2016, ajudou a União Europeia a orientar sua política estrangeira e de segurança nesses

tempos difíceis e instáveis. Deu uma orientação clara que os Estados Membros aceitaram, para relançar o processo de integração europeia depois do referendo britânico, notavelmente em matéria de segurança e defesa. Mostrou também aos nossos parceiros que a União Europeia permanece uma potência mundial fiável, tanto em matéria política como em termos de segurança. Por fim, através dessa Estratégia queremos ser um vetor de mudança positiva no mundo.

Também, no âmbito da nova estratégia europeia para o futuro das relações entre a União Europeia, a América Latina e o Caribe, divulgada em maio de 2019, queremos aprofundar quatro parcerias: para a prosperidade, a democracia, a resiliência e uma governação global eficaz. O objetivo é promover um diálogo sobre o futuro com nossos parceiros da região. E o Brasil tem um papel fundamental já que é, desde 2007, um dos Parceiros Estratégicos que a União Europeia tem no mundo. Este fato por si só serve de testemunho à importância que atribuímos à relação com o Brasil. A finalização recente do acordo de associação abrangente entre a UE e o Mercosul dará ainda mais relevo a essa relação.

É nesse quadro de relevo, que inscrevemos a profícua parceria com a Fundação Konrad Adenauer. Essa cooperação vem se reforçando cada vez mais notavelmente no âmbito da preparação da Conferência anual do Forte de Copacabana no Rio de Janeiro. Colocamos nossas mentes, esforços, sugestões de maneira conjunta para, desde os primeiros passos de cada evento, obter resultados e contribuições concretas. Esse trabalho contínuo se faz paralelamente a um outro exercício também apoiado pela KAS, o Simpósio anual de segurança regional UE-América do Sul organizado anualmente em Brasília.

**Cécile Merle**

*Primeira Secretária  
Delegação da União Europeia no Brasil*

# Caminhos traçados a partir de valores

Diferentes caminhos me levaram à Fundação Konrad Adenauer. Um deles, a Assembleia Legislativa de São Paulo. Era 2008, e a KAS procurava um espaço para realizar formações. Fazia cinco anos que eu ministrava atividades de educação política em diferentes parcerias, sempre com o objetivo de debater conceitos democráticos essenciais. Foi quando o Instituto do Legislativo Paulista (ILP) propôs, para além do espaço procurado pela KAS, que juntos desenvolvessem uma ação para a formação política de lideranças comunitárias nas periferias de São Paulo. O programa dos Centros de Integração da Cidadania (CIC), da Secretaria de Justiça, acolheu a atividade. Em dezembro a experiência piloto, no CIC-Guarulhos, se mostrou promissora. A partir de então foram quatro anos de ações, atendendo por quatro vezes cada uma das 10 unidades.

Em 2013 o projeto mudou. Deixamos o poder público e fomos atender organizações do terceiro setor que trabalham com jovens de 15 a 18 anos. Escolas públicas foram incluídas em contatos diretos com diretores e professores, e não mais com secretarias e estruturas burocráticas mais complexas. Ganhamos muito. E crescemos demais. A partir de então elevamos a quantidade de cursos sem perder a qualidade. Em 2018 e 2019, por exemplo, conseguimos realizar cerca de 40 turmas por ano com o apoio de uma instituição financeira que faz algum tempo nos possibilita chegar em mais lugares.

Tais atividades inovaram também em matéria de produtos, sempre com o apoio da KAS. Os cursos passaram a render ótimas informações científicas transformadas em artigos publicados em diferentes revistas acadêmicas e levadas para congressos internacionais. Ao longo da última década, inclusive, duas edições da revista Cadernos Adenauer versaram especificamente sobre o tema “Educação Política”, permitindo a conexão de parceiros engajados à causa. Ademais, dois livros didáticos foram lançados em versões ilustradas

– impressas e digitais – fortalecendo o compromisso com a disseminação da necessidade de levarmos essa educação adiante. E existe o plano de mais dois volumes até 2020.

Em 2018 outra novidade, com uma fundação empresarial e uma organização do terceiro setor o curso das periferias ganhou versão on-line. Seis aulas de cerca de 30 minutos foram disponibilizadas em plataforma do Movimento Voto Consciente. Criou-se um espaço capaz de romper fronteiras, bem como fortalecemos o compromisso da KAS com a educação política.

Apenas o projeto presencial nas periferias, até dezembro de 2018, formou cerca de 10 mil cidadãos em atividades de três encontros de três horas. E ele continua vivo, forte e disposto a inovar e inspirar. Mantém-se assim por razões relevantes: foi capaz de estabelecer parcerias para ser expandido, contou com uma rede de professores extremamente motivada e competente, buscou criar ações adicionais em diferentes frentes, ambientes e níveis e, por fim, consolidou-se como ação capaz de ilustrar ponto fundamental da missão da própria KAS, a quem todos os atores envolvidos têm imenso orgulho de representar. Certa ocasião um diretor novo da Fundação havia chegado ao Brasil e pediu para acompanhar uma aula. O levamos para uma escola da periferia de São Paulo e ele assistiu a atividade. Ao sair disse: “se eu tivesse que ilustrar o que entendo ser a missão da KAS no mundo eu utilizaria essa aula”. Assim, nossos caminhos se envolvem porque são traçados a partir de valores, e isso nos leva sempre muito longe.

### **Humberto Dantas**

*Doutor em Ciência Política pela USP, parceiro da KAS em ações de análise e educação política, pesquisador pós-doutorando em Administração Pública da FGV-SP, coordenador do Master em Liderança e Gestão Pública do CLP e da pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP.*

# FGV e KAS: Seriedade, isenção e profissionalismo, na contínua busca por um Brasil melhor para todos os seus cidadãos

A Fundação Getúlio Vargas – FGV, instituição privada e sem fins lucrativos, desenvolve, há quase setenta e cinco anos – a serem cumpridos em dezembro desse ano – esforços diversificados na área das ciências humanas e sociais, incluindo os importantes aspectos de gestão e políticas públicas, em prol do desenvolvimento brasileiro e a melhoria do bem estar de todos os cidadãos do país. Longe de um conjunto de palavras grandiosas, essas afirmações podem ser tranquilamente verificadas em múltiplas realizações concretas, que vão de um trabalho educacional de fôlego, de altíssimo nível, nas áreas de economia, história, ciências sociopolíticas, direito e administração, à geração de bens públicos hoje incorporados a distintas esferas da sociedade brasileira.

A Fundação produz ideias, conhecimento, crítica, debate e soluções e, sobretudo, cidadãos justos, na melhor e mais pura acepção desse atributo; homens e mulheres guiados pela ética, dotados de valores humanistas e preparados para o embate competitivo saudável, que traz prosperidade e eficiência.

A Konrad Adenauer Stiftung – KAS é conhecido *think tank* internacional, com ramificações em diversas partes do mundo, pertencendo ao elenco de fundações associadas a partidos políticos, fenômeno típico do sistema alemão. Em que pese a sua filiação partidária à democracia cristã – o partido CDU, da Alemanha, e os inevitáveis movimentos que desenvolve ligados à mesma, a KAS procura defender causas mais amplas, comuns às sociedades democráticas.

Em seus cinquenta anos de atividade no país, a KAS Brasil sempre

manteve uma postura isenta e leal em suas interações com a sociedade brasileira, sendo absolutamente transparente nos propósitos e âmbito de seus empreendimentos, todos eles com uma inegável dimensão de bem público, ao lado de estimulante atualidade. De contribuições à formação de novos líderes políticos e intelectuais, versados e vasados no debate democrático, à discussão de importantes questões energéticas e ambientais, cruciais a uma visão equilibrada e eficiente, porém harmoniosa, do desenvolvimento brasileiro, a KAS Brasil exhibe um respeitável elenco de ações legítimas em prol do diálogo e do aprimoramento cidadão, da polis e das instituições.

Como duas instituições irmanadas em sua visão maior e postura profissional não manterem um estreito e proveitoso relacionamento? É o que todo esse período tem testemunhado, em um sem número de projetos conjuntos, bolsas, viagens técnicas, seminários, relatórios, discussões e grupos de trabalho. Sempre com base na franqueza e na nitidez dos objetivos maiores.

Tenho a honra de ter sido agente, protagonista e responsável por uma parte dessas atividades e sucessos comuns. Interlocutor e apoiador da KAS, afianço com serenidade a qualidade e seriedade do seu trabalho, conduzido por responsáveis abertos à troca de visões, muitas vezes conflitantes, e com equipes onde a contribuição local se mescla a uma presença discreta e construtiva alemã. A KAS Brasil é uma parceira, mas também uma instituição amiga.

Amiga em sua *Gestalt* de *think tank*, amiga por haver forjado amizades, no Rio, em São Paulo, no Norte, Nordeste, Centro e Sul, graças a ex-dirigentes e técnicos que por aqui passaram e deixaram a marca de um convívio positivo e criativo, entre duas culturas e experiências democráticas distintas. Amiga em seu legítimo esforço de compreender e ajudar o nosso país.

A relação FGV – KAS Brasil é um ativo construído por muitos, que muitas realizações fizeram: vamos ampliá-lo ainda mais, nas próximas décadas!

**Renato G. Flôres Jr**

*Diretor do FGV NP11 – Núcleo de Prospecção e Inteligência Internacional,  
pequeno think tank ligado à Presidência da Fundação,  
e Professor da FGV EPGE – Escola de Pós-Graduação em Economia*

# A parceria da KAS com o DEM

Em março de 2018 o Democratas realizou sua “Convenção Nacional de Refundação”, elegendo como Presidente o Prefeito de Salvador Antonio Carlos Magalhães Neto. No seu discurso de posse ACM Neto apresentou os aspectos essenciais da linha doutrinária e programática do Partido. Este Manifesto começa expondo como deve ser o Brasil que o DEM quer ajudar a construir:

“O Brasil deve ser o país do otimismo, do empreendedorismo, da livre iniciativa, do esforço pessoal. O país dos talentos, dos homens e mulheres que querem ser donos de seu próprio destino; um país em que a ética prevalece sobre a imoralidade e a corrupção; em que o mérito prevalece sobre o favoritismo indevido; em que a qualificação escolar e profissional seja o principal instrumento de combate à pobreza. Um lugar onde se possa andar nas ruas sem medo, onde a cidadania seja exercida na sua plenitude, e a política volte a ter como absoluta prioridade o bem comum, o interesse público. O Brasil quer ser uma nação em que o povo confia nos seus representantes. E os representantes têm compromisso com a verdade”.

Colocando-se na posição política denominada “Centro Democrático” o DEM declara que esta corrente “baseia-se na crença sólida, madura, consequente, em relação a três aspectos básicos:

Modelo econômico baseado na iniciativa privada e na justiça social. Um sistema liberal e humanista, de economia social de mercado. Um modelo de economia e de sociedade que garanta, ao máximo possível, a igualdade de oportunidades para todos. O Estado deve ser eficaz, eficiente e moderno para não consumir, desnecessariamente, recursos que poderiam ser investidos na melhoria de vida da população, e para não sufocar o esforço e os talentos individuais ou empresariais.

Defesa permanente e incondicional das liberdades fundamentais do cidadão: o direito à vida e à propriedade, a liberdade de

pensamento, de opinião, de informação, de crença religiosa, liberdade de escolher livremente seus representantes.

Uma visão cristã dos valores morais e da família”.

Entre as ideias aí compreendidas e os valores defendidos e difundidos pela Fundação Adenauer existem muitos pontos em comum. E é com base nesta visão coincidente da democracia e dos direitos humanos que foi estabelecida a parceria entre, de um lado, o Democratas e seu Instituto Liberdade e Cidadania, e, de outro, a CDU e sua Fundação Konrad Adenauer. Uma parceria que já proporcionou ao DEM a qualificação para o desempenho político e administrativo de dezenas de seus membros, principalmente jovens, administradores municipais e parlamentares.

O DEM tem muito orgulho de ter sido parte da extraordinária história dos 50 anos da KAS no Brasil, uma história de permanente defesa da democracia baseada Na “difusão dos valores democráticos, dos direitos humanos e da paz”.

**Paulo Gouvêa da Costa**

*Diretor Executivo  
Instituto Liberdade e Cidadania/DEM*



# KAS e o PSDB-Mulher, uma parceria histórica

Nosso partido, o PSDB, completou 31 anos em junho de 2019, e o PSDB-Mulher completou 20 anos neste ano. Desde sempre, a CDU e o PSDB estiveram irmanados em torno de valores comuns: ética na política, respeito à diversidade, políticas públicas voltadas à igualdade e ao desenvolvimento integral da pessoa. Neste ano, a KAS completa 50 anos de ações concretas no Brasil, e é reconhecida por isso. Nossos cumprimentos.

Já a parceria do PSDB-Mulher com a Fundação Konrad Adenauer é o que podemos chamar de “casamento feliz” que já dura seis anos, na promoção de programas na Alemanha e de cursos de capacitação nas 5 regiões brasileiras para mulheres líderes, pré-candidatas e eleitas. O objetivo é transmitir conhecimento às lideranças femininas, capazes de dar continuidade aos sonhos e desejos de construção de um mundo menos injusto, menos violento, e mais igual, assegurando espaços de participação a todos e todas em busca da consolidação de direitos plenos.

Ao lado da KAS, o PSDB-Mulher promoveu cursos nas cinco regiões do Brasil, neste período, com espaço para seminários, workshops e palestras, como “Alemanha e Europa depois das eleições gerais em setembro de 2016”. Com o objetivo de ampliar espaços destinados às mulheres na política, pelo menos 1.650 lideranças femininas participaram dos cursos e seminários de capacitação. Nos últimos três anos, até abril deste ano, foram realizados 25 encontros. Os resultados são extremamente significativos.

A organização, a precisão e o profissionalismo da Fundação nos encantam e mostram que essa parceria rende os melhores frutos! Parabéns, KAS, pelos 50 Anos! Nós, do PSDB-Mulher, desejamos vida longa a esta grande parceira de todos os momentos!

**Yeda Crusius**

*Presidente do Secretariado Nacional da Mulher  
PSDB*

# KAS e Casa Stefan Zweig, uma parceria inspiradora

Stefan Zweig vive! Morto há 77 anos, “Stefan Zweig continua vivo. Vivo e ativo. Tão inspirado e inspirador como sempre foi. Não me refiro apenas a um fenômeno literário, o escritor que desafia modas e recusa desaparecer. Refiro-me ao infatigável mensageiro da humanidade, filho do século 19, figura-síntese do século 20, bússola para os tempos vindouros”. Essas foram as palavras iniciais do jornalista e biógrafo de Zweig, Alberto Dines, por ocasião da inauguração do museu na modesta casa na Rua Gonçalves Dias, em Petrópolis, em julho de 2012.

Emoção não rima muito com o ofício do político, muito menos quando esse político vem do norte. Mas quando o então presidente do Parlamento (Bundestag) alemão, Norbert Lammert, visitou a última morada de Stefan Zweig e o túmulo duplo do escritor austríaco e de sua mulher Lotte em Petrópolis, em setembro de 2017, sua comção foi visível para todos os convidados.

Não foi por acaso que Lammert, hoje presidente da Fundação Konrad Adenauer, escolheu a Casa Stefan Zweig para um debate sobre as principais questões que afligem o mundo de hoje: xenofobia e (in)tolerância, migração e exílio, exclusão e inclusão, humanismo e pacifismo. Além de lembrar a vida, a obra e as ideias do escritor que decidiu morrer em Petrópolis no meio da guerra, a Casa Stefan Zweig almeja ser um centro de debates das questões da atualidade, ajudando a cumprir, na medida das suas possibilidades, a função de “bússola para os tempos vindouros”.

Assim, além de museu e centro cultural que visa sobretudo atrair a geração mais jovem, a Casa Stefan Zweig é também um Memorial do Exílio. Além de Zweig, milhares de refugiados vieram ao Brasil, perseguidos pelo nazismo, deixando em retribuição importantes contribuições à nova pátria. O projeto *Canto dos Exilados* recupera a memória de centenas destes artistas, intelectuais e cientistas que se

refugiaram no Brasil no período 1933-1945. Poderiam ser mais numerosos e o volume de contribuições mais significativo, se as restrições do governo Vargas à entrada de refugiados da guerra, sobretudo judeus, não fossem tão drásticas. A pesquisa já resultou em um amplo banco de dados e em uma série televisiva.

Para multiplicar a força das ideias e dos debates, cada vez mais é importante atuar em rede. Assim, a Casa Stefan Zweig tem parcerias com instituições nacionais – como o Instituto Rio Branco e a Fundação Alexandre Gusmão, universidades e escolas – e internacionais – como o Centro Stefan Zweig de Salzburg, o Instituto Goethe e, desde a visita de Lammert, também a Fundação Konrad Adenauer (KAS).

A parceria com a fundação alemã é inspiradora: escritores laureados com o Prêmio de Literatura da KAS são trazidos ao Brasil para refletir sobre os temas caros ao humanista Stefan Zweig. Em 2018, o escritor Michael Kleeberg lotou o auditório de 500 pessoas no Museu do Amanhã, majoritariamente jovens, com trechos de sua obra sobre as dificuldades de refugiados em todas as épocas da história. Em 2019, a autora Husch Josten estará presente em dois debates sobre a crescente violência verbal nas esferas privada e pública.

Longa vida à KAS no Brasil e à sua importante contribuição em vários projetos ao longo de meio século. Longa vida a essa parceria, pela qual agradecemos à KAS e à sua competente equipe, para que possamos sempre lembrar a importância da arte e da literatura como porta-vozes da “bússola de tempos vindouros” de Stefan Zweig, evitando que velhos fantasmas ressurjam e desemboquem em novos conflitos.

**Kristina Michahelles**

*Diretora Executiva  
Casa Stefan Zweig*

# KAS e CEDIN – uma parceria de sucesso na promoção do Estado de Direito e da Dignidade da Pessoa Humana

O Centro de Direito Internacional é uma associação civil sem fins lucrativos que tem como finalidade o progresso e o desenvolvimento do Direito Internacional. Sua atividade principal consiste, portanto, na pesquisa, produção de obras jurídicas e no incentivo ao debate das principais questões internacionais da atualidade. Busca-se, assim, estabelecer um diálogo entre o meio acadêmico e a sociedade civil, contribuindo, em uma perspectiva mais ampla, para a promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos e dos valores universais consagrados pelo Direito Internacional e fundamentais à concretização de uma comunidade internacional mais justa e equilibrada.

É neste sentido que se fundamenta a relevante parceria entre o Centro de Direito Internacional e a Fundação Konrad Adenauer. Os projetos são, portanto, variados e podem resultar na publicação de livros, na realização de seminários, e até mesmo na conscientização de empresas e do público em geral acerca de questões que envolvem o Direito Internacional, a promoção da democracia e do Estado de Direito.

Dentre os projetos de publicação pode-se primeiramente destacar o “Anuário Brasileiro de Direito Internacional”. Tal iniciativa pretende estabelecer um periódico anual de vocação internacional tratando naturalmente de temas que envolvem os desafios do Direito Internacional. Do mesmo modo, observa-se um conjunto de estudos de amplo aspecto internacional. Nessa perspectiva, ressalta-se a obra “Comentário à Carta das Nações Unidas artigo por artigo” publicada com o apoio da KAS e que pretende analisar, na perspectiva brasileira, a carta constitutiva das Nações Unidas, contribuindo assim para sua compreensão doutrinária e sua melhor interpretação.

No mesmo sentido, o Centro de Direito Internacional publicou em

parceria com a Fundação Konrad Adenauer a obra “A Corte Internacional de Justiça e a construção do Direito Internacional” que pretende esclarecer o relevante papel do principal órgão judiciário da Organização das Nações Unidas na produção da jurisprudência internacional e na garantia do Estado de Direito. Ainda no mesmo contexto a parceria entre o CEDIN e a KAS permitiu a publicação da obra “O Tribunal Penal Internacional – Comentários ao Estatuto de Roma” na qual se avalia artigo por artigo a jurisdição internacional penal permanente. Outras diversas publicações são decorrentes desta bem sucedida parceria. Pode-se citar por exemplo o recente estudo acerca dos parâmetros constitutivos do Direito Internacional e mesmo a coleção “Para entender o Direito Internacional” a qual com mais de vinte publicações pretende analisar as bases de atuação do modelo jurídico internacional.

Entretanto os projetos comuns realizados pelo CEDIN e pela KAS vão além de estudos relativos ao Estado de Direito, a democracia e os direitos humanos, elementos constitutivos do direito internacional. O Curso de Inverno de Direito Internacional visa estabelecer uma versão latino-americana do prestigiado Curso de Verão da Academia de Direito Internacional de Haia. Nesta ocasião são convidados renomados professores das principais Universidades da América e Europa, bem como Embaixadores e representantes da Política Externa Brasileira, que lecionarão durante duas ou três semanas temas relacionados à preservação da ordem normativa internacional e seus valores. Neste sentido, no âmbito da parceria entre o CEDIN e a KAS desenvolve-se o grupo de pesquisadores por vezes solicitados a atuar no âmbito de alguma organização internacional, como no caso da Comissão de direito internacional e grupos de estudos sobre a jurisprudência internacional e mesmo nacional em matéria internacional publicadas periodicamente no site do CEDIN e na sua revista eletrônica.

Todos estes projetos só são possíveis no quadro da exitosa cooperação entre o CEDIN e a Fundação Konrad Adenauer.

**Leonardo Nemer Caldeira Brant**

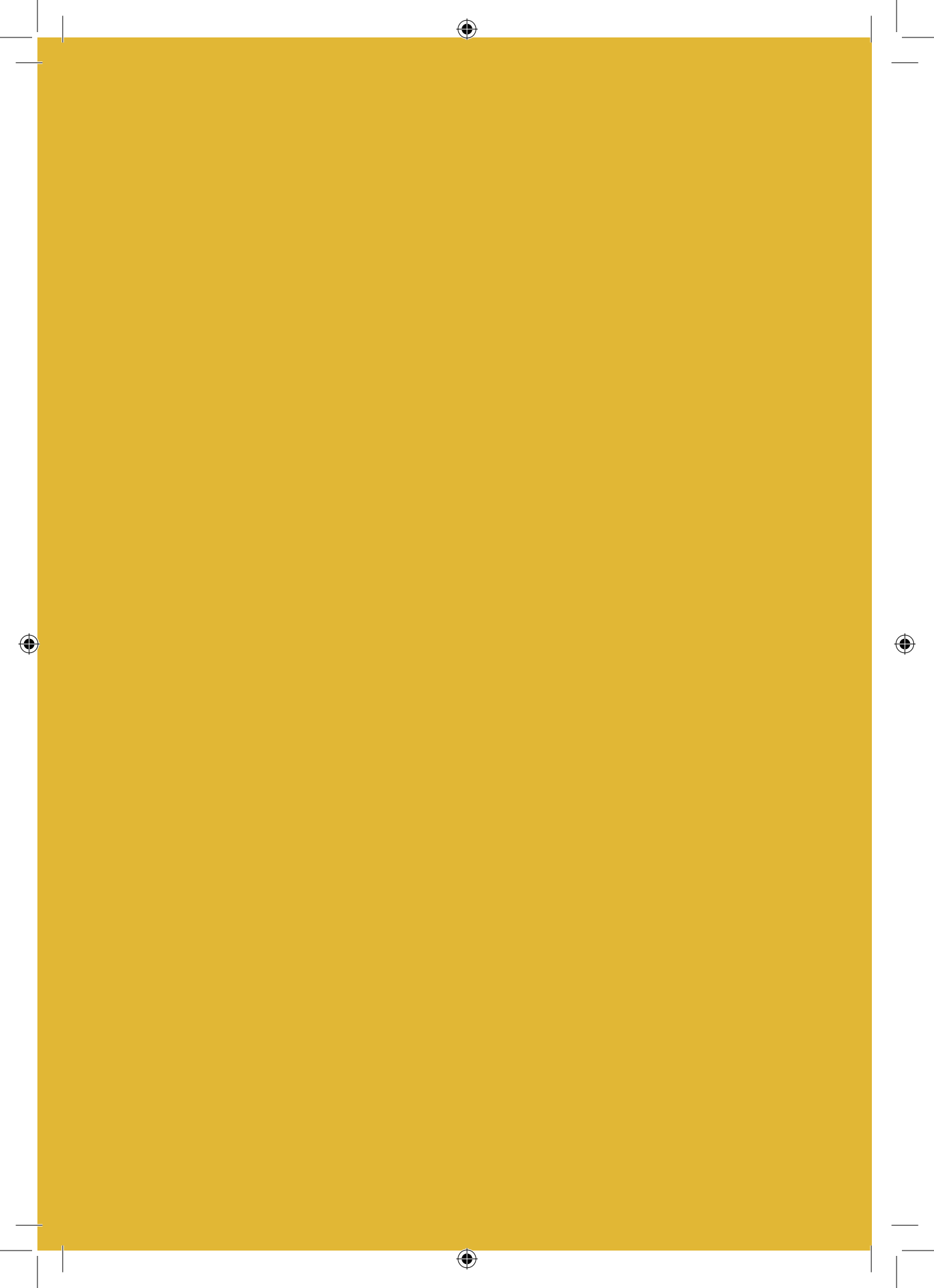
*Presidente e fundador  
Centro de Direito Internacional - CEDIN*



# Política, Sociedade, Cooperação Internacional

*» Na política nunca se deve dizer "tarde demais".  
Porque sempre há tempo para um novo começo. «*

Konrad Adenauer





# A Democracia Brasileira na atualidade: experiências e amadurecimentos

## Uma breve introdução do problema

Escrever sobre a democracia brasileira nos dias atuais é tema desafiador por diferentes razões. Primeiro porque a compreensão sobre o tema central pode partir das mais distintas perspectivas. E a busca por uma definição aprofundada de Democracia poderia nos levar ao encontro das reflexões de Sartori (1994) sobre a complexidade que existe no desafio de se definir um dado conceito. Não é intuito desse texto se concentrar nesse tipo de esforço. Assim, o objetivo é partir de um conceito basilar de Democracia, buscando dar sentido a ele em torno de um conjunto de dados capaz de representá-lo. Ou seja, compreender avanços e retrocessos em tempos recentes.

A forma de enxergar a Democracia aqui é bastante simples. Diante de um apanhado de definições, ou seja, de diversas tentativas de compreender muitas delas, Dantas (2007) reproduziu uma compreensão mínima comum que afirma que a Democracia, vista a partir da ideia basilar de “governo do povo, pelo povo e para o povo”, seria um governo capaz de se apoiar sobre dois pilares essenciais para existir: a participação e a educação/informação. A discussão é levada adiante por Dantas e Estramanho (2015) numa tentativa de compreender que sob a lógica da participação, a consolidação da Democracia estaria associada ao modelo adotado em uma dada sociedade, e a informação/educação estariam atreladas ao compromisso com a transmissão de valores formais, compreensão e vivência política.

## Uma análise do caso brasileiro

Diante dessa definição mínima, parece possível dividir a análise sobre o caso brasileiro em dois grandes pontos associados à própria definição: a participação e a educação política. No primeiro ponto pode-se partir de duas características da própria democracia. Ela pode ser tomada sob um viés puramente representativo (a) ou ser avaliada sob uma lógica participativa (b). As duas visões merecem atenção e marcam o debate sobre o tema. De acordo com autores como Bobbio (1986), Dahl (2001) e tantos outros, o modelo representativo estaria passando por uma crise histórica desde os anos 80/90 do século passado e em dimensões mundiais (naqueles países que o adotam), restando buscar alternativas condizentes com o uso de ferramentas que aproximem os cidadãos das decisões, em práticas vistas por muitos como o símbolo maior de um modelo de democracia participativa.

### A lógica representativa

Em torno da ideia da democracia representativa, é possível afirmar que entre janeiro de 2009 e janeiro de 2019 houve expansão do eleitorado brasileiro em todas as regiões do país em percentuais acima dos nove pontos e nacionalmente em quase 13%, de acordo com informações do Tribunal Superior Eleitoral.

Adicionalmente, é possível apontar para a relevância de tais resultados em relação aos avanços populacionais do país nesse período. De acordo com o Censo do IBGE, em 2010 havia 195,5 milhões de pessoas no Brasil, e em 2018 a estimativa para esse contingente saltou para 208 milhões, um avanço de aproximadamente 6,4%, cerca da metade da evolução do eleitorado. Estudos demográficos mais aprofundados podem até explicar fenômenos desse tipo, mas o intuito maior aqui é destacar que se excetuando os eleitores do exterior, 67,7% da população residente brasileira votava em 2010, e esse índice subiu para mais de 70% em 2018. Nesse sentido, considerando a lógica democrática puramente representativa, simbolizada pela dimensão do eleitorado, e desprezando reflexões demográficas mais profundas, o percentual de brasileiros aptos a ir às urnas avançou e isso pode ser um sinal positivo do que em tese seria um modelo representativo capaz de incluir cidadãos.

Dado adicional interessante para o dimensionamento da participação nas ferramentas representativas está associado ao total de eleitores que se abstiveram do voto. A despeito dos motivos, mais ou menos associados ao interesse em si pelas escolhas eleitorais, em 2006 o Brasil registrou pouco mais de 24,6 milhões de abstenções, que equivaliam a 18,1% do eleitorado apto a votar naquela ocasião – não muito diferente de 2010. Em 2014, tais números chegariam a 29,4 milhões, ou 20,3% do eleitorado. O percentual é o mesmo de 2018 e o volume aumentou para 29,6 milhões graças ao pequeno crescimento do contingente de eleitores.

Uma outra maneira de medir a participação está associada à ideia de votos brancos e nulos, considerados votos inválidos, que podem variar de acordo com o cargo que o eleitor está escolhendo. As discussões apontam que esses tipos de posicionamentos perante as urnas podem representar, em partes, algum tipo de protesto, indignação ou afastamento – também pode indicar, no caso dos votos nulos, a escolha de um eleitor por candidatura que passa por processo de impugnação na justiça eleitoral. A despeito de tal ponto, é fato que se o objetivo de um sistema representativo é retratar interesses e vontades, seria esperado que sob uma lógica plena de resposta dos instrumentos formais aos anseios gerais o eleitor conseguisse associar suas preferências a um dado partido ou candidatura. No primeiro turno das eleições presidenciais de 2014 o percentual de votos brancos e nulos atingiu 9,6%, contra 8,6% de 2010. Já em 2018 esse índice chegou a 8,8%, ou seja, menor que 2014 e discretamente superior a 2010. Por sua vez, no pleito para deputado federal, o total de votos brancos e nulos aumentou pouco menos de 40% em volume quando comparado o ano de 2014 com 2010, algo bastante significativo. Isso representa que o percentual de 2010, na casa dos 11,4%, saltou para 15,3% e findou apontando que, a despeito de um crescimento do eleitorado, houve uma redução no total de votos válidos para esse cargo – de 98,4 milhões em 2010 para 97,3 milhões em 2014. Em 2018, o volume de votos válidos para deputado federal atingiu 98,4 milhões, mas tendo em vista um aumento do eleitorado, os votos inválidos marcaram pouco menos de 16% do total. Diante de tal ponto é relevante perceber que parcelas expressivas do eleitorado brasileiro se abstém ou registra voto inválido, em parte simbolizando o que

se convencionou chamar de apatia política em um ritmo relativamente lento de expansão nos últimos anos.

Nesse sentido, não é incomum que parcela das pessoas questionem o voto no Brasil e em determinados momentos duvidem da capacidade de a política lhes trazer respostas razoáveis aos desafios do cotidiano. Em 2016, por exemplo, a eleição municipal foi caracterizada pela vitória, em importantes cidades, de candidaturas que faziam apologia à gestão empresarial em substituição à política, utilizada nos discursos como a antítese do necessário à realidade. Em 2018, por sua vez, a tradicional polarização partidária entre PSDB e PT, que durava 24 anos e já sofrera desgaste nítido em 2014, foi substituída por uma eleição polarizada de negativas às candidaturas que avançaram ao segundo turno. De um lado a negação aos governos do PT com uma lógica antipetista em prol do combate à corrupção e o louvor a valores mais conservadores. De outro um discurso mais progressista e a pintura de um cenário de terror, remetendo a possibilidade de o Brasil retornar aos tempos da ditadura militar, simbolizado pela marca #elenão, em referência àquele que terminaria eleito, o presidente Jair Bolsonaro.

Tais percepções de política trouxeram consigo um amplo movimento de elevação do sentido da intolerância e desgaste nas relações sociais entre indivíduos que se viram polarizados em pontos muito distantes para uma lógica de convívio razoável. Ao mesmo tempo, a sociedade brasileira assistiu ao surgimento, desde 2013, quando foi às ruas expressar seu cansaço com uma pauta difusa de demandas e insatisfações, de movimentos consistentes de valorização da política. Jovens criando formas de interagir, reivindicar, afrontar e mudar. Grupos reunindo políticos para discussões democráticas. Organizações pregando a renovação e buscando cidadãos interessados em participar formalmente das eleições. Ferramentas de acompanhamento sendo criadas para o ambiente virtual. Ações e mais ações de educação política em escolas, ONG's, universidade, parlamentos, empresas e toda sorte de espaço. A participação política, em tempos recentes, se tornou mais complexa e simultaneamente expulsou e aproximou. Se mostrou mais acessível e repugnante. Essas contradições ainda persistirão, e certamente qualquer tentativa de diagnóstico do futuro incorrerá em riscos desnecessários.

## A lógica participativa

Se o primeiro modelo de percepção da Democracia, o representativo, avança quantitativamente nos últimos anos se considerado o total de eleitores, mas parece demonstrar afastamento dos eleitores no ato de promoverem, de fato, a escolha de seus candidatos ou partidos, outro formato de democracia merece atenção. Sob a lógica participativa o ideal seria compreender que ferramentas existem e como são utilizadas pela sociedade brasileira. Uma discussão sobre o que efetivamente são tais instrumentos poderia ser feita, mas partimos da ideia de que participativo é todo processo que envolve o cidadão, de maneira formal e oficial, em decisões ou ações de acompanhamento, definição e semelhantes que transcendam o voto.

Quantitativamente falando é possível afirmar que ocorreram alguns avanços. No campo de ferramentas mais formais, como aquelas contidas na Constituição Federal, tais como os plebiscitos, referendos e leis de iniciativa popular, pouco se viu em termos nacionais. O entusiasmo demonstrado por Benevides (1996) não foi, nacionalmente, além de um plebiscito (1993), um referendo (2005) e sete projetos de lei de iniciativa popular encaminhados ao Congresso Nacional até 2013, segundo estudo de Augusto (2015). O mais recente dessa lista ficou conhecido como Ficha Limpa e a improbabilidade de sua aprovação (ASSUNÇÃO e ASSUNÇÃO, 2014) se tornou algo que desafiou, ao menos em parte, os próprios anseios de seus defensores (SANTOS e DANTAS, 2014) – a despeito de um relevante caráter pedagógico e da conquista final. Depois de 2013 mais alguns raros exemplos ilustram essa lista, com destaque para as 10 Medidas de Combate à Corrupção encabeçadas pelo Ministério Público, matéria que foi desfigurada no processo de tramitação na Câmara dos Deputados e ficou meses estacionada no Congresso, voltando a tramitar no Senado em 2019.

A despeito da baixa utilização de tais ferramentas constitucionais, o uso de instrumentos associados à representação de parcelas da sociedade em conselhos gestores de políticas públicas, a utilização de ferramentas para a construção participativa dos orçamentos com ênfase nos municípios e uma série de instrumentos de fiscalização e controle amadureceram, sobretudo tendo em vista o avanço de organizações da sociedade civil constituídas em torno de tais ações,

bem como ao uso mais comum de tecnologias que organizam e apresentam de forma mais clara uma série de dados públicos aos cidadãos em geral. Aqui notamos que transparência não é exatamente sinônimo de democracia participativa, mas sim um instrumento extremamente valioso para qualificar a atuação mais ativa dos cidadãos nesse, e em tantos outros, instantes de ação.

No caso dos conselhos de políticas públicas municipais, por exemplo, o Brasil chegou a 2014 com marcas expressivas registradas nos bancos de dados de pesquisas do IBGE. Dos 5.570 municípios tomados no levantamento, 81% tinham conselhos paritários de educação, 99% possuíam conselhos associados ao FUNDEB, 89% possuíam o organismo paritário destinado à alimentação escolar, 97% à saúde, com 89% do total de cidades brasileiras tendo realizado conferências municipais de saúde. Ainda nesse sentido de organização, 98% possuíam conselho paritário que zelava pelo direito das crianças e adolescentes (CMDCA) e 60% tinham o organismo participativo associado aos direitos dos idosos. A passos mais morosos caminhavam as organizações relacionadas ao: transporte escolar (11%), defesa dos direitos humanos (5,5%) e defesa da igualdade racial (4,7%), por exemplo. Em 2017, por sua vez, o IBGE apontava que 59,6% das cidades tinham conselhos de habitação, 74,1% de meio ambiente e 67,3% de desenvolvimento rural. Apesar da aparente notícia positiva, menos de 10% possuíam algo desse tipo no campo do Transporte. Serve como exemplo o fato de que em 2017 o IBGE apurou que, entre os Conselhos Municipais de Habitação existentes, 56,2% tinham funções consultivas; 83,2%, funções deliberativas; 31,8%, funções normativas; e 41,8%, funções fiscalizadoras. Ao todo, 20,8% desses conselhos reuniam funções dos quatro tipos.

Para além dessa análise puramente quantitativa, é evidente que a lógica participativa em organismos dessa natureza demanda compreensões mais amplas sobre o funcionamento, a tomada de decisões, as contribuições, a assiduidade de suas atividades e o perfil das escolhas e dos seus componentes, numa lógica mais qualitativa. Parte desses organismos têm suas existências associadas ao repasse de recursos públicos por parte de organismos nacionais, o que por vezes os faz ter semblantes meramente protocolares. O trabalho de Coelho (2007) merece atenção nesse sentido e é baseado num estudo

da cidade de São Paulo e seus conselhos de saúde. Ademais, em 2017 o IBGE indicava que só 30% das cidades tiveram efetivamente reuniões do conselho de Habitação nos últimos 12 meses em relação à pesquisa feita.

Certamente a questão das utilizações das ferramentas de democracia participativa no Brasil sempre se mostrará fundamental para além de suas presenças formais em diferentes setores das políticas públicas e locais. Mas destaca-se aqui o fato de o país ser visto, internacionalmente e faz um bom tempo, como exemplo na criação e disseminação de tais instrumentos de atuação conjunta. O relatório do Índice de Desenvolvimento Humano da ONU de 2002, cujo tema central era a democracia, já destacava o país e enfatizava as experiências, bastante estudadas na academia, dos mecanismos de orçamento participativo, por exemplo. Ademais, em 2010 a viagem da Fundação Konrad Adenauer do Brasil ao parlamento europeu colocou prefeitos e representantes de cidades paulistas em contato direto com uma comissão de técnicos e representantes do legislativo daquele continente que se preocupava em estudar e compreender especificamente a atuação dos conselhos locais brasileiros e sua lógica participativa.

Para além da participação efetiva, com base em instrumentos formais, também merecem especial atenção os avanços e reflexões sobre o acesso às mais diferentes informações públicas, sobretudo com o advento da Lei de Acesso à Informação, cujas características podem ser mais bem compreendidas em Angélico (2012). A despeito de esforços públicos e privados para garantir que pedidos de dados fossem efetivamente atendidos, ainda existem dificuldades a serem vencidas – reforçando aqui que a transparência e o acesso não são ferramentas participativas, mas instrumentos que podem aprimorar, e muito, a atuação da sociedade na construção coletiva de sua realidade. Primeiramente os três poderes não reagem com a mesma intensidade e respeito aos princípios legais no plano federal, e em segundo é possível afirmar que as esferas estaduais e municipais ainda têm dificuldades estruturais ou mesmo culturais. Em estudo de 2015 da Controladoria Geral da União (CGU), por exemplo, num ranking chamado de Escala Brasil Transparente, oito estados atingiram a nota 10 – BA, DF, ES, GO, MA, MG, SP e TO – com base em

atendimento a pedidos, parâmetros legais específicos e estruturação virtual. Já unidades como MS, RR, SE, AM e AP registravam resultados inferiores à nota três. Em 2018, estudo semelhante mostrava um terço dos estados nacionais com notas acima de 9 – MS, DF, CE, SC, PE, RS, AL, ES e GO – e apenas um com nota inferior a 6 – o Amapá.

No caso dos municípios o mesmo indicador mostrava 77% das cidades de uma amostra de 1.587 com nota inferior a três, e apenas 8,1% com resultados iguais ou superiores a sete em 2015. Já em 2018, 75 cidades de um total de 665 avaliadas (11%) tinham notas iguais ou superiores a 9, e apenas 10 delas registravam notas inferiores a 2 (1,5%).

Aqui é importante contrastar os dados da CGU com a pesquisa municipal do IBGE. Enquanto a primeira fonte faz testes e investigações ativas, a segunda recebe formulários preenchidos pelas prefeituras – algo absolutamente normal em termos de metodologia. Com base nesse segundo instrumento: em 2015, 87% das cidades afirmavam ter meios para o recebimento de pedidos seguindo parâmetros da Lei de Acesso à Informação; 72% declaravam ter informações em tempo real em seus sites ou portais de transparência e; mais da metade indicava disponibilizar dados em formato aberto. Entretanto, menos de 20% das cidades possuíam legislação específica com procedimentos e providências associadas aos parâmetros do acesso às informações e menos de um terço apontava ter recebido solicitações dessa natureza até 2014. A realidade, nesse sentido, além de complexa se mostra bastante desafiadora, a despeito dos profundos avanços dos últimos anos.

### **A educação política**

A despeito dos avanços institucionais e de uma tentativa de compreender que aparentemente os ganhos quantitativos precisam ser acompanhados de percepções qualitativas associadas ao voto e à utilização e compreensão dos instrumentos de democracia participativa, o segundo pilar da democracia passa a fazer sentido. Somos politicamente educados e estamos prontos para o exercício prático da lógica democrática? O debate, mais uma vez, é bastante complexo e diversas dimensões ofertam respostas distintas – algumas mais otimistas e outras bem pessimistas. A despeito da posição a ser tomada,



um dos pontos dessa tensão acerca da formação política se concentra no campo ideológico.

No campo da esquerda parece mais efetiva a ideia de que a democracia amadurece com o tempo, com a prática. Assim, as ferramentas participativas, a despeito de críticas e questionamentos, teriam um papel essencial que, atrelado ao “fazer política” e à vivência eleitoral, nos levaria adiante – o que pode até ser verdade. À direita os argumentos se concentram na ideia de que a política não pode se aproximar da escola, sobretudo em um viés doutrinador que supostamente seria trabalhado pelos professores em larga escala. A preocupação de um panorama enviesado do ponto de vista ideológico parte de dois pressupostos bastante preconceituosos: o primeiro associado à ideia de que professores, em geral, são de esquerda e não têm ética suficiente para ensinar política sem distorções; e o segundo de que o aluno não tem senso crítico e capacidade cognitiva suficiente para além do contato com esses docentes. A despeito de tal situação, é fato que a educação política se caracterizou, segundo Bobbio (1986) como “a promessa não cumprida da democracia”. No Brasil, Rezende (2010) e Pellanda (2016) contam parte dessa história. Para além de tais obras, merece atenção o fato de algumas conquistas recentes, sobretudo associada à volta da Sociologia e da Filosofia às escolas, terem sido tratadas de forma pejorativa no segundo turno das eleições de 2014, quando os dois candidatos usaram a Filosofia como exemplo de algo a ser descartado na formação dos estudantes que tinham excesso de disciplinas curriculares formais.

Além desse conteúdo essencial, merece atenção o fato de que os jovens desejam algo no sentido da formação política. A despeito do que significaram as Jornadas de Junho de 2013 e os movimentos que se seguiram às manifestações intensas nas ruas desde então, é fato que parcelas da juventude do país demandam um contato mais formal com a política. Com base na análise de pesquisa realizada nacionalmente, Pedreira (2015) deixa bastante claro o peso significativo que a escola e a faculdade têm, sob o olhar do jovem, na oferta desse tipo de conteúdo. Mostrando realidade afastada do atendimento desse desejo, Dantas (2016) aponta que entre mais de 700 jovens estudantes do ensino médio de escolas da periferia da Grande São Paulo, em projeto da Fundação Konrad Adenauer realizado desde 2008, que

numa escala de 0 a 100 o índice de concordância com a sentença “a educação pública no Brasil se preocupa com a formação de cidadãos plenos” era de 41% em 2015, sendo que em exercícios semelhantes realizados em anos anteriores o mesmo ponto havia registrado 44% em 2014 e 40% em 2013. No intervalo entre 2016 e 2018 foram obtidos resultados abaixo dos 45% (DANTAS, 2018).

Contrapondo tal cenário, na mesma pesquisa, Dantas mostra que a concordância dos jovens com a presença da educação política nas escolas variava entre 86% e 88% no período 2013 a 2015, e se mantinha próxima de 90 pontos entre 2016 e 2018. A sensação de promessa não cumprida de Bobbio, quando trata de aspectos associados à educação política como pressuposto fundamental ao conceito de Democracia mostra efetivamente sua real dimensão. Se mostra distante do reconhecimento do jovem em termos formais, ao mesmo tempo em que faz parte da agenda de desejos desse público.

Um desafio adicional a essa discussão estaria associado com uma visão comparada. O Estudo Internacional de Educação Cívica e Cidadã talvez seja o instrumento mais adequado para compreender habilidades dessa natureza na educação e entre os jovens. As investigações começaram na década de 70, mas um estudo comparado efetivo com base em um *survey* robusto aplicado em escolas ocorreu em 2009 com base em 28 países. Em 2016 uma nova rodada abordou nações como Bélgica, Bulgária, Chile, Taipei, Colômbia, Dinamarca, República Dominicana, Estônia, Finlândia, Alemanha, Hong Kong, Itália, Coréia do Sul, Lituânia, Malta, México, Holanda, Noruega, Peru, Polônia, Rússia, Eslovênia, Letônia e Suécia. O Brasil, infelizmente, não faz parte do histórico da ação. As conclusões do estudo de 2009 apontam para problemas profundos na América Latina. Os alunos das seis nações pesquisadas à ocasião – México, Guatemala, República Dominicana, Colômbia, Paraguai e Chile – apresentavam dificuldades com conceitos fundamentais. Já o relatório de 2018, com base em informações de 2016, apontam para a manutenção de alguns resultados preocupantes em termos políticos, destacando que “estudantes (...) apoiavam as justificativas para ditaduras. Em média, cerca de dois terços dos estudantes pesquisados concordavam que um regime ditatorial se justifica quando traz ordem e segurança, ou benefícios econômicos”. Na versão mais recente a pesquisa

ocorreu em cinco países do continente latino-americano: Chile, Colômbia, México, Peru e República Dominicana.

Pautados na pesquisa de 2009, Dantas e Estramanzo (2015) observaram que os esforços educacionais não estavam se convertendo em ação política relacionada ao aumento da participação dos jovens em organismos estudantis, por exemplo. Tal situação, mostravam as análises, sugeria que conhecimentos de educação para o desenvolvimento da cidadania formal eram frágeis. Cinco dos seis países estavam posicionados em nível que indicava falta de familiaridade com o sistema político, os conceitos gerais da democracia representativa, as consequências de uma ditadura e de um governo autoritário. Assim, não parecem bastar ações de educação ampla voltadas à conscientização cidadã, mas um compromisso mais amplo com aspectos políticos formais. O relatório de 2018 do estudo internacional com base nos resultados de 2016 não nos leva a algo muito distinto disso: “as atitudes dos estudantes com as práticas autoritárias dos governos, a corrupção e a desobediência à lei (...) parecem ser similares às atitudes registradas em pesquisas com cidadãos adultos na região. O compromisso com os princípios democráticos foi limitado entre os jovens pesquisados”.

O estudo que temos no Brasil sobre politização e escolarização da sociedade é de Schlegel (2011). Com base em sua tese de doutorado, em artigo o autor aponta que “os retornos que a educação brasileira traz em termos de comportamentos políticos favoráveis à convivência, como participação e apoio à democracia, têm sido decrescentes”. Os apontamentos sugerem que entre o desejo por formação política dos jovens, captados em pesquisas, e o aumento da escolaridade média do brasileiro não existe compromisso claro com um aprimoramento da democracia.

### **Pesquisas de Opinião Pública**

Esse distanciamento fica mais claro em algumas pesquisas de opinião acerca da confiança nas instituições. Trata-se de uma das formas de se tentar compreender a legitimação ofertada pelos brasileiros às suas organizações formais. Alguns dos resultados parecem guardar relação com realidades econômicas que transbordam para o universo da avaliação política. O clima beligerante vivido nas

eleições de 2014 e acentuado no pleito de 2018 também parece afastar o cidadão comum de todo e qualquer organismo que represente minimamente a democracia e suas formalidades. O levantamento denominado Índice de Confiança Social (ICS) do Ibope aborda o período de 2009 a 2018 e pode ser visualizado na Figura 1.

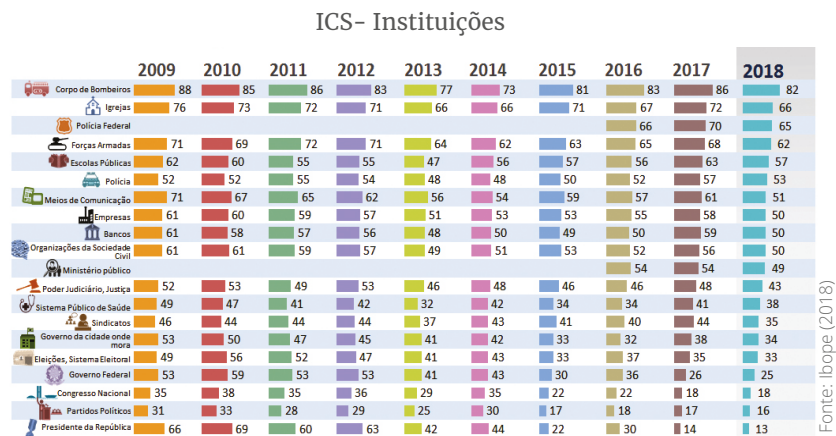


Figura 1 – Confiança dos Brasileiros na Instituições – Ibope 2018 (0 a 100)

Em 2015, 2017 e 2018 os seis últimos colocados em termos de confiança são, rigorosamente, as instituições formais associadas à democracia representativa – governo municipal, eleições / sistema eleitoral, governo federal, presidente da República, Congresso Nacional e partidos políticos. Além disso, todas elas atingem índices muito baixos raramente superando discretamente um terço de confiança. O cenário é preocupante, e diante de tamanha falta de legitimidade a questão central é: sem um preparo formal em torno de valores políticos basilares, e insatisfeita com as condições de suas instituições democráticas, o que seria capaz de fazerem os brasileiros adensar sua lógica de confiabilidade em tais organismos? Longe de criar hipóteses alarmistas para tal pergunta, mas a questão é compreender que a sociedade tem dificuldade significativa para aceitar suas organizações formais atreladas à democracia. Nos seis casos destacados, merece uma atenção especial cálculos simples e capazes de mostrarem a distância entre os resultados mais atuais e o melhor resultado, bem como a comparação de 2018 com 2009.

Os quatro últimos colocados, com base em 2018, colhem resultados assustadoramente inferiores às suas melhores performances: o Governo Federal tem apenas 42% do resultado registrado em 2010; o Presidente da República somente 19% da sua melhor colheita (2010); os partidos políticos 48% de 2010 e; o Congresso Nacional 50% do que obteve em 2012.

Com base nos resultados aferidos pelo Ibope parece possível sinalizar para um arrefecimento da confiança em instituições centrais ao modelo representativo de democracia que o país adota. Isso não representa que exista um problema concentrado apenas no Brasil, tornando-se necessário um olhar sobre outras possíveis realidades, a despeito de possíveis questionamentos sobre os métodos utilizados. Isso representa afirmar que sofremos com uma crise de representação ampla. Tal fenômeno pode ser visualizado sob perspectiva sociológica. Por exemplo: o cidadão, cada dia mais isolado em sua pressa e desejo individualizado de mundo estaria preparado para conviver com a lógica lenta e coletiva das decisões democráticas? Tal pergunta servirá apenas de provocação, mas parece bastante razoável conceber que estamos diante de um expressivo desafio para nossa democracia. Individualmente ser apressado e ansioso é algo que poderia ser tratado no campo dos desafios a serem vencidos pela saúde pública. O problema é que a forma de convivência em sociedade parece absolutamente abalada por tal característica, afetando a credibilidade e o funcionamento da lógica democrática como um todo.

### **Indicadores internacionais**

A despeito de uma discussão mais filosófica e sociológica, três pesquisas podem contribuir para a discussão acerca do desenvolvimento da democracia no Brasil ao longo do período analisados, adensando uma percepção sobre a lógica comparada, e buscando entender se os desafios nacionais se fazem presentes em outras realidades próximas. A primeira delas é o Índice de Desarrollo Democrático de América Latina (Índice de Desenvolvimento Democrático). O IDD-Lat é calculado pelo escritório da Fundação Konrad Adenauer do Uruguai desde o começo do século. Os resultados mais recentes são de 2016, e a metodologia foi alterada a partir de 2014. A pesquisa parte da ideia central de que todos os 18 países abrangidos estão incluídos nos

atributos de uma democracia formal como condição mínima – Argentina, Chile, Uruguai, Paraguai, Brasil, Bolívia, Equador, Colômbia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Guatemala, México e República Dominicana. Quatro dimensões, cada um composta por indicadores especificados no relatório da fundação, que variam de 0 a 10, são testadas e transcendem os parâmetros desse texto: dimensão dos cidadãos (direitos políticos e liberdades civis); dimensão das instituições (qualidade das instituições e eficácia do sistema políticos), dimensão social e humana (capacidade do sistema democrático gerar políticas de bem-estar e desenvolvimento humano) e dimensão econômica (capacidade de o sistema democrático assegurar eficiência econômica).

O IDD-Lat geral, que em 2002 atingia cerca de 5,1 pontos, registrou seu mais baixo resultado em 2014 com cerca de 4,6, subindo para pouco menos de 4,9 em 2015 e regressando para algo próximo de 4,7 em 2016. Em todo o período de cálculo do indicador o destaque positivo ficou por conta de Chile, Uruguai e Costa Rica com médias superiores a 9 pontos. O Brasil, por sua vez, tem 4,367, imediatamente acima da Colômbia e abaixo de El Salvador. À frente dos brasileiros estão oito países, e para além dos quatro já citados encontram-se a Argentina, o México, o Panamá e o Peru. O índice do país é considerado de BAIXO desenvolvimento, e o Brasil ficou no grupo de desenvolvimento MÍNIMO em 2016, após perder pontos em relação ao ano anterior e registrar seu pior desempenho (2,776).

Nos campos das dimensões pesquisadas o Brasil atingiu 4,993 no que diz respeito aos direitos políticos e liberdades civis – em décimo lugar acima de El Salvador e abaixo da Nicarágua. Na segunda dimensão, que trata da qualidade das instituições e eficácia dos sistemas políticos, o país encontra as maiores dificuldades. Com 1,615 fica acima apenas da Venezuela e imediatamente abaixo do Paraguai. Na terceira dimensão, sobre bem-estar social, o país registra 0,946, sendo que doze nações têm números inferiores com oito delas obtendo números negativos. Na quarta e última dimensão, associada à realidade econômica, o Brasil marca -1,744 ponto, acima apenas de Guatemala e Honduras.

Outro indicador que pode ser utilizado para tratar das questões associadas à democracia é o Democracy Index, calculado com base em um amplo conjunto de indicadores pela The Economist. Em 2018 o

Brasil, numa variação de 0 a 10, registrava 6,97 e era considerada uma democracia com falhas, em nono lugar no continente latino-americano – imediatamente abaixo do Suriname e acima da Colômbia. Cinco sub-índices subsidiam o resultado final, em que apenas dois países são considerados democracias plenas no continente, o Uruguai e a Costa Rica.

O Brasil se destaca em “processo eleitoral e pluralismo” (9,58) e “liberdades civis” (8,24), mas perde muito espaço em “cultura política” (5,00). Esse dado está associado ao respeito pela democracia e valores que afastam o Estado, por meio da percepção dos cidadãos, de questões que valorizam líderes autoritários, forças armadas e valores religiosos, por exemplo. Em “funcionamento governamental” (5,36) e “participação política” (6,67) o país atinge desempenho mediano. Interessante notar aqui que em termos históricos, ao contrário do que aponta o indicador da Konrad Adenauer, o país não oscila de forma tão gritante. Em 2006 eram 7,38 pontos, repetidos em 2008. Entre 2010 e 2013 o país registra 7,12. E se em 2014 volta pra 7,38, em 2015 cai para 6,96, com 2016 registrando 6,90 e 2017 ficando em 6,86. Os 6,97 de 2018 colocam o país em patamar de 2015, e tivesse mantido na edição mais recente o resultado de 2014, 2008 e 2006 (7,38) o país estaria atrás, no continente sul-americano, apenas de Uruguai, Costa Rica e Chile.

Um último trabalho que pode contribuir com a análise é calculado pelo Latinobarómetro. Trata-se do “Índice de Satisfação com a Democracia”, ancorado em pesquisas de opinião pública acerca de política, sociedade e economia. Em 2018, no Brasil, o indicador de apoio à Democracia registrava 34 pontos em um total de 100, melhor apenas, em perspectiva histórica, a 2001 e 2016 em uma linha que tem início em 1995. Em linhas gerais a percepção se assemelhava à Honduras, e era melhor que Guatemala e El Salvador num conjunto de 18 países, sendo a média do continente igual a 48% e a liderança da Venezuela com 75 pontos – o relatório dedica parte de sua análise à compreensão desse resultado venezuelano.

Quando a questão é modificada, e busca compreender se “dá na mesma uma democracia ou uma ditadura” o Brasil marca 41 pontos de concordância, o segundo pior resultado do grupo empatado com Honduras e à frente apenas que El Salvador, com a média continental em 28%. Se confrontados ao princípio de que um governo autoritário pode ser preferível, em determinadas condições, a um governo

democrático, os brasileiros marcam 14 pontos ao lado de Panamá e Argentina, com o continente em 15% – situação menos crítica. Ademais, a pesquisa pergunta se o entrevistado sente que vive numa democracia em seu país. Para 17% dos brasileiros NÃO temos tal condição, sendo este o quinto pior resultado do continente (14% de média), atrás de Venezuela, Nicarágua, El Salvador e Honduras. Sob tal perspectiva, diante da pergunta sobre a satisfação com a atual democracia, os brasileiros findaram registrando o pior resultado com apenas 9%, diante de uma média de 24 pontos do continente – destacando que em 2010 o país atingia seu ápice com 49%.

Especificamente em relação às instituições que simbolizam a democracia representativa, a pesquisa busca compreender, caso as eleições estivessem muito próximas, se o entrevistado votaria especificamente em um partido em especial. No Brasil, 73% dizem que não têm esse tipo de predileção, enfraquecendo as organizações que detêm o monopólio das candidaturas no país. Apenas Nicarágua, Peru e Guatemala são piores, e a média do continente está em 58 pontos. Nesse caso, reforça o afastamento em relação aos órgãos representativos o fato de os governos passarem pela pior avaliação do continente no Brasil: em 2018 era de 90 pontos a percepção de que no país alguns grupos muito poderosos governam apenas para seus interesses, sendo a média de 79%. O contraponto a tal questão, consequentemente, coloca o país em situação igualmente delicada: apenas 7% entendem que se governa para o bem de todo o povo, ao contrário dos 33% da Bolívia, a líder do continente. Fechando essa bateria de percepções, o Brasil atingia em 2018 a pior aprovação de governo com apenas 6% em 2017 e 2018. Na série histórica iniciada em 2002 e trazida pelo relatório consultado, 2009 e 2010 são anos que ultrapassam a marca de 80 pontos.

O cenário negativo trazido em distintas intensidades e sob diferentes metodologias de três indicadores diferentes dá conta de mostrar que a situação da democracia no Brasil se mostra fragilizada, sobretudo à luz da percepção de parcelas dos cidadãos. O desafio aqui é compreender em que medida a insatisfação econômica se relaciona com o desprazer político, e o quanto o brasileiro seria capaz de perceber que seu desgosto com questões associadas ao universo da economia poderia ser arrefecido com a elevação de sua crença na



Democracia como instrumento e princípio capaz de alterar a situação que lhe incomoda. Tal sentimento faria parte do amadurecimento da lógica da democracia, algo muito positivo à nação, mas aparentemente distante de se tornar realidade inquestionável.

## Conclusão

Diante de uma definição mínima de democracia foi possível tentar compreender, de forma limitada, seus avanços, retrocessos e desafios em tempos recentes no Brasil. Os 50 anos da Fundação Konrad Adenauer no país contribuem com a possibilidade de se escrever parte do compromisso formal da nação com a busca pelo processo de redemocratização vivido desde os anos 80 do último século. A despeito de retrocessos momentâneos, sentimentos pessimistas e desafios que estão em curso, é fato que o Brasil viu entre 1980 e 1990 os maiores avanços democráticos de sua história. Reorganizou a lógica da diversidade partidária, voltou a eleger diretamente governadores, promoveu seu maior movimento político de massas em torno do voto direto para presidente, viu um civil voltar ao poder, elegeu e instalou uma assembleia constituinte, promulgou uma Constituição ampla em direitos e voltou, em 1989, a eleger diretamente um presidente. A década chamada de perda pelo universo da economia é o período ganho de nossa história política. A partir de então, aperfeiçoamentos foram buscados, desafios foram colocados e o acirramento dos últimos anos nos coloca diante de um teste de stress que precisará de tempo para compreendermos se efetivamente amadurecemos como nação democrática. O desenho formal sugere que sim, mas a lógica cultural e o desapego a certos princípios da democracia nos instigam a pensar que ainda estamos longe da segurança democrática absoluta.

Assim, parece possível dizer que em termos quantitativos o Brasil avança bem nos quesitos mínimos associados à lógica representativa e, até mesmo, participativa de democracia. O eleitorado cresce, o percentual de eleitores sobre a população evolui, e algumas ferramentas de participação se espalham pelo país. A questão é compreender o quanto se conhece do sistema eleitoral, o quanto se está

de fato preparado para o exercício do voto e dessa participação mais aprofundada. Críticas a esse tipo de situação não faltam. A escolarização não parece ter trazido politização, e a educação formal não se mostra tão preocupada assim com tais aspectos, a despeito da demanda formal dos jovens e dos desafios trazidos por discursos oficiais que parecem sugerir que a participação e a conscientização política dos estudantes são princípios danosos ao país, sobretudo diante de professores que supostamente estariam mais preocupados em doutrinar do que em educar e instruir.

Diante de tais desafios as pesquisas de opinião mostram um afastamento cada vez mais crescente do brasileiro em relação às instituições políticas formais, sobretudo aquelas relacionadas à democracia representativa. O cenário internacional, que poderia explicar o fenômeno como mundial, não parece capaz de dar conta isolada e plenamente dos resultados mostrados. A despeito das deficiências alheias, quando utilizados três indicadores / pesquisas internacionais o Brasil revela fragilidades que o colocam em situação de destaque negativo no continente.

De acordo com o uso dos dados da Fundação Konrad Adenauer existe uma série de problemas em quatro dimensões que levam o Brasil a uma posição periclitante e instável. No caso da *The Economist* o país apresentou índice oscilando de forma mais discreta no período analisado, com fortalecimento em questões associadas aos processos eleitorais e aos direitos civis. A falha aqui está associada à cultura política, e nesse caso uma avaliação mais acurada de aspectos atrelados a perfis autoritários, mistura entre aspectos estatais e religiosos, e um patriomonalismo preocupante merecem atenção. Por fim, no *Latinobarómetro*, pesquisa de opinião pública, os brasileiros carregam percepções muito negativas do universo político e democrático.

Diante de tais pontos uma coisa é fato: precisamos avançar e amadurecer muito. E certamente a histórica da Fundação Konrad Adenauer no país contribui de maneira significativa com esse desafio de construção do ambiente democrático no país.

### **Humberto Dantas**

*Doutor em Ciência Política pela USP, parceiro da KAS em ações de análise e educação política, pesquisador pós-doutorando em Administração Pública da FGV-SP, coordenador do Master em Liderança e Gestão Pública do CLP e da pós-graduação em Ciência Política da FESP-SP.*

# O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades

Durante muito tempo defendeu-se a tese de que o Brasil possuía um sistema político explosivo: a combinação de um sistema presidencialista com multipartidarismo, um federalismo robusto e um sistema eleitoral desincentivador de legendas partidárias – algo que influenciava diretamente as fragilidades institucionais do país. Nesta linha, entendia-se o sistema partidário como subdesenvolvido, marcado pela fragmentação e indisciplina partidária (Mainwaring, 1993, 1995, 1999; Ames, 1995, 2003), pela instabilidade (LIMA JÚNIOR, 1993a, 1993b), pela fraca institucionalização (LAMOUNIER e MENEGUELLO, 1986; KINZO, 1993) e, ainda, pela infidelidade partidária (NICOLAU, 1996).

Ao longo dos anos 90, entretanto, um conjunto de pesquisadores brasileiros investiu em análises empíricas trazendo elementos que se contrapunham a estas perspectivas. Várias dimensões de análise foram apresentadas para, no mínimo, relativizar o diagnóstico e apontar para processos de desenvolvimento e estabilização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. Demonstrou-se que o Brasil sustentava não só um presidencialismo de coalizão, capaz de garantir a estabilidade e governabilidade política, como o comportamento das legendas partidárias não era necessariamente indisciplinado. Partidos atuavam como atores fundamentais no Congresso (FREITAS, 2012) e não serviam de veto para o Poder Executivo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1999; NICOLAU, 2000; SANTOS, 2002; AMORIM NETO e SANTOS, 2003).

Desse modo, notavam-se avanços na institucionalização dos principais partidos brasileiros, mas as preocupações sobre o desenvolvimento das legendas e do sistema partidário continuaram na agenda de pesquisas. Questões como a alta migração (KINZO, 2004; Melo, 2004, 2007) e fragmentação do sistema partidário foram

salientadas como sintomas de fragilidades e o diagnóstico era de cautela, mas não de euforia: “nem tanto ao mar e nem tanto à terra” (MELO, 2007).

Concomitante a essa movimentação de avaliações que marcou as pesquisas sobre as legendas e o sistema partidário no Brasil continuaram questionamentos, em diferentes dimensões, a respeito da necessidade de reformas políticas e partidárias capazes de garantir o bom funcionamento da democracia brasileira. Essas reformas focaram em distintos elementos do sistema político brasileiro: sistema eleitoral, financiamento, duração de mandatos e reeleição do Poder Executivo, aspectos do funcionamento da vida partidária, entre outros. No cerne das iniciativas reformativas mais recentes encontram-se dois pontos centrais – as dimensões do financiamento da política e, portanto, dos partidos, e a busca pelo fortalecimento das legendas e pela diminuição da fragmentação no sistema partidário. Cabe, por conseguinte, refletir: como se caracterizaram tais reformas ao longo do tempo? Essas reformas tiveram, realmente, um alcance significativo dos seus objetivos? Quais foram os seus limites?

O Brasil tem apresentado, especialmente a partir do processo de *impeachment* da Presidente Dilma, em 2016, uma crescente instabilidade política. A democracia atestou uma longevidade até então nunca vivenciada no país, mas diante da constelação de fragilidades agudas, ascendeu mais uma vez o debate sobre a necessidade de alterações na engenharia política. Tratava-se de mudanças projetadas para enfrentar as eleições de 2018 e, também, produzir um cenário de governabilidade para o próximo presidente eleito.

Tendo como base uma avaliação empírica da Minirreforma aprovada no Congresso Nacional em 2017, analisamos os dados das eleições de 2014 e 2018 a fim de verificar como as alterações decorrentes dessa reforma impactaram o sistema político brasileiro e, ainda, se elas atingiram o efeito esperado. Para isso, utilizamos os dados de todos os candidatos e candidatas ao cargo de deputado federal que prestaram contas nos pleitos de 2014 e 2018. Nosso objetivo foi analisar as consequências que a Minirreforma eleitoral de 2017 teve na competição política e avaliar os seus impactos na competição política em três sentidos: i) os efeitos da cláusula de desempenho, ii) os padrões de financiamento das campanhas para o cargo de deputado

federal, iii) a direção da representação política (se mais inclusiva, no sentido de mais eleitas do sexo feminino).

O capítulo está estruturado da seguinte maneira. Na primeira parte, indicamos algumas das principais legislações partidárias no país. Na sequência, discutimos as regras de financiamento eleitoral e suas alterações ao longo do tempo, em conjunto com o papel das empresas nesse processo. A terceira parte dedica-se em analisar as normativas (Resoluções, Regimentos, Legislação) que durante a nova democracia trataram de aspectos sobre a fidelidade partidária e pertencimento de mandato. Por fim, os efeitos da Minirreforma serão examinados.

## A incansável trajetória das reformas na nova democracia: o impacto sobre os partidos políticos

As iniciativas de reformas políticas na nova democracia são várias, com poucos resultados significativos. Algumas objetivaram atingir apenas aspectos pontuais do sistema político brasileiro, outras intencionaram reformas mais amplas, de forma mais sistêmica e integrada. Tais reformas foram propostas a fim de alterar diversos aspectos do sistema político, como questões formais do sistema eleitoral, financiamento da política, duração de mandatos e reeleição do Poder Executivo, aspectos do funcionamento da vida partidária, regulamentação de campanhas eleitorais, etc. As primeiras reformas significativas foram a efetivação da redução do mandato do Presidente da República em 1994, e a possibilidade de reeleição do Poder Executivo em 1997, ambas por Emenda Constitucional. Posteriormente, nada menos que cinco comissões parlamentares especiais no Congresso (1998, 2003, 2007, 2011, 2015) apresentaram suas propostas (Krause; Vianna, 2015), mas com resultados inócuos.

As organizações partidárias brasileiras estiveram seguidamente na pauta de várias formulações de reformas, procurando atingir suas configurações, direta ou indiretamente. No que diz respeito aos principais partidos atuantes no cenário político da nova democracia, grande parte organizou-se na década de 1980 e é fruto direto de uma reforma de iniciativa do regime civil-militar, antes da transição para o regime civil em 1985, ou resultado indireto, de desalinhamentos

de legendas que se originaram no contexto da reforma: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Democrático Social (PDS hoje PP) Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido da Frente Liberal (PFL, futuro Democratas). A reforma, com a Lei n.º 6.767, de 20 de dezembro de 1979, impactou na formação de um multipartidarismo com a intenção principal de fragmentar a crescente oposição estabelecida no sistema bipartidário que era centrada e unificada no MDB, especialmente a partir das eleições de 1974. O sentido era distensionar o clima polarizado e inaugurar uma abertura política.

Após a criação das novas legendas, as eleições passaram a ser regulares para todos os cargos eletivos. Em 1985, uma emenda constitucional aprovada pelo Congresso, convocou a Assembleia Constituinte que, entre outras normatizações, delineou princípios básicos da formatação das legendas no país. A lei magna não sofreu alterações no que tange aos partidos e é o que norteia as legendas até hoje. É o Capítulo V (Art. 17) da Constituição que trata especificamente dos partidos políticos. A rigor, os legisladores, concederam aos partidos políticos grande autonomia organizativa, preocupação advinda dos constituintes, dada a tradição política no país de intervenção nas organizações, especialmente por parte do poder executivo.

A Constituição definiu que as legendas são pessoas jurídicas de direito privado e, ao mesmo tempo, estabeleceu algumas exigências para criação de um partido político: elas devem ser nacionais e não podem receber recursos financeiros estrangeiros. Além disso, determinou que os partidos são regulados de acordo com uma legislação específica e que os mesmos devem prestar contas à Justiça Eleitoral. A nova lei partidária de 1995, Lei dos Partidos n.º 9.096/95, dispôs sobre o funcionamento, finanças e a contabilidade dos partidos políticos, garantindo, porém, ampla autonomia para elaborarem seus estatutos<sup>1</sup> e as suas formas de organização e funcionamento.

Se por um lado a Constituição e a legislação partidária ofertaram ampla margem de autonomia para as legendas organizarem sua vida

---

1 Art. 3º É assegurada, ao partido político, autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento (Lei n. 9.096/95)

interna, por outro, houveram várias iniciativas de reformas que objetivaram impactar na vida, desenvolvimento e atuação dos partidos. Sem dúvida, estas ações se fundamentaram na experiência partidária que foi acumulada durante o regime democrático e procuraram reagir diante de desafios apresentados. Uma parte delas foi conduzida pelo Poder Legislativo, impelido por pressões do debate público, e outra pelo Poder Judiciário, especialmente através de consultas ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE). O cerne das iniciativas procurava alterar ou aprimorar questões que impactavam os partidos especialmente em dimensões do financiamento e de aspectos que objetivavam alcançar um fortalecimento das legendas e uma diminuição da fragmentação.

## O financiamento político na nova democracia: idas e vindas

As críticas sobre o financiamento político no Brasil se deram especialmente em função do perfil das campanhas eleitorais. Campanhas caras, em um contexto de profundas desigualdades sociais, foram destacadas como um fator central para a formatação de um sistema político com baixa competitividade, principalmente nos cargos majoritários. Várias razões foram apontadas para explicar o alto custo da competição política. O sistema eleitoral de lista aberta para o Poder Legislativo produz campanhas eleitorais altamente individualizadas. Os candidatos abrem seus comitês de campanha, buscam seus próprios recursos e doadores de campanha, com disputas acirradas entre colegas de um mesmo partido. Além disso, as campanhas focadas no perfil pessoal de um político exigem programação de televisão com altos valores de produção. O espaço da televisão é oferecido gratuitamente por lei, mas os custos da qualidade do programa dependem do candidato e dos recursos financeiros do partido. Em um país com grandes distâncias geográficas, a televisão e os *spots* são uma ferramenta fundamental para os políticos se comunicarem com seu eleitorado – já é conhecida a influência que exercem na decisão do voto, especialmente no caso do eleitor indeciso. Outro fator importante que contribuiu para o aumento do custo das campanhas são os gastos com consultores e especialistas em *marketing*. Some-se a

isto, a cultura antipartidária existente no país, o que significa que o sucesso eleitoral de um candidato depende das relações pessoais e de sua capacidade de gerar apoio eleitoral pessoal.

Na primeira eleição direta para presidência do país em 1989, mesmo com a aprovação de uma nova Constituição em 1988 e uma disputa eleitoral competitiva, ainda eram proibidos, por lei, doações de empresas<sup>2</sup>. Apesar dessa proibição, diversos foram os escândalos envolvendo políticos e empresários. Fernando Collor de Melo, primeiro presidente eleito na nova democracia, renunciou ao cargo antes de sofrer o *impeachment*, em 1992, a partir de denúncias de financiamento irregular de sua campanha. O caso de escândalo do primeiro presidente eleito pelo voto direto na nova democracia brasileira gerou esforços para a criação de uma legislação que enfrentasse a questão do financiamento eleitoral. A primeira reação (KRAUSE et al., 2015) foi a criação de uma lei temporária (Lei n.º 8.713/1993) para regulamentar o pleito presidencial de 1994. A novidade foi que esta legislação exigiu de forma clara dos partidos a administração de suas finanças durante as campanhas políticas e, também, regulamentou a utilização dos recursos advindos de empresas privadas, doações de pessoas físicas e do fundo partidário. A questão era evitar o “caixa dois”, especialmente no que dizia respeito às doações por parte de empresas.

A Lei das Eleições n.º 9504, de 1997, manteve a base da legislação provisória com o objetivo de controlar as doações empresariais (pessoas jurídicas) e de cidadãos (pessoas físicas) nas campanhas<sup>3</sup>. Ela definiu o limite de até 2% do faturamento bruto de uma empresa para doação e de 10% da renda bruta de pessoas físicas. Entretanto, essa iniciativa não impactou significativamente as duas importantes mazelas do financiamento político no país. Em primeiro lugar, não enfrentou a concentração de valores doados e, como consequência, o desequilíbrio financeiro entre os financiadores continuou a produzir uma competitividade política baixa. Como os limites de doação lidam com porcentagens e não com valores, grupos empresariais e pessoas físicas com alta lucratividade financiaram quantias muito maiores trazendo efeitos diretos da influência de grandes grupos

2 <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/nas-eleicoes-de-1989-houve-escandalos-mesmo-sem-doacao-oficial-de-empresas-17631225>, acesso em 17 de janeiro de 2019.

3 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm), acesso em 17 de janeiro de 2019.



econômicos no processo político eleitoral e na vida dos partidos. É preciso também considerar que no Brasil há grupos econômicos que possuem formalmente mais de uma pessoa jurídica cadastrada na Receita Federal e, assim, conseguiam ampliar seu investimento na política. No caso de pessoas físicas, sabe-se que são utilizados nomes de parentes e amigos para financiar as campanhas políticas. Na eleição de 2014, o Tribunal Superior Eleitoral/TSE permitiu ao candidato investir em suas campanhas até 50% do patrimônio informado no imposto de renda da pessoa física (Resolução 23.406/2014<sup>4</sup>). Em segundo lugar, a legislação eleitoral não estabeleceu limites de gastos em campanhas, dando completa liberdade para cada candidato gastar o que entendesse como necessário, a exigência era apenas informar a origem da doação e os percentuais acima mencionados (KRAUSE, 2010). Cabe destacar ainda que empresas e pessoas físicas podiam financiar, ao mesmo tempo, diferentes partidos e candidatos. Um exemplo foi o escândalo nas eleições de 2014, quando um depoimento na Justiça relatou o fato de uma importante empresa brasileira ter financiado 1824 candidatos de 19 partidos e conseguido eleger nada menos que 167 deputados federais<sup>5</sup>.

A eleição de 2014 deixou evidente o estrangulamento da pluralidade competitiva do sistema político brasileiro. Apesar da existência de 11 candidaturas à Presidência da República, 89% de todos os gastos de campanha concentraram-se em apenas dois candidatos. Essa concentração de financiamento em determinados candidatos manifestou-se, também, em relação as empresas interessadas em doar. A maior parte das empresas que financiaram campanhas foram dos ramos da construção civil e de alimentos. Para termos um indicativo da ausência competitiva, pode-se observar que as 20 maiores empresas doadoras para a eleição presidencial de 2014 contribuíram com 68,5% do total de circulação das doações<sup>6</sup>.

Poderia se esperar, entretanto, que o estrangulamento da competição política advinda do financiamento privado fosse contrabalançado

4 <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-2014/normas-e-decisoes/normas-e-documentacoes/resolucao-no-23.406>, acesso em 24 de maio de 2019.

5 <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-05/jbs-ajudou-financiar-campanhas-de-1829-candidatos-de-28-partidos>, acesso em 25 de janeiro de 2019.

6 Dados compilados pelos autores: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

com o financiamento público do fundo partidário. Todavia, apesar do enorme crescimento do fundo partidário<sup>7</sup>, ele não representou um contraponto à concentração do financiamento privado na eleição de 2014. Na verdade, o fundo partidário representou, do total das fontes de financiamento de todas as campanhas presidenciais, apenas 0,65%<sup>8</sup>. Isto acontece por duas razões simples. Apesar da Lei n.º 11.459 de 2007, sancionada pelo Presidente Lula, ter o objetivo de estabelecer um critério menos concentrador de distribuição do fundo partidário do que previa a “Lei dos Partidos Políticos”, ela não mudou a lógica do fluxo concentrador, pois 5% dos recursos passaram a ser distribuídos a todos os partidos com registro no Tribunal Superior Eleitoral e 95% de acordo com a votação das legendas<sup>9</sup>. A intenção desta norma era apenas garantir que pequenas legendas tivessem um acesso maior aos recursos públicos, garantindo seu ingresso na competição partidária.

## Empresas: a bola da vez, outra vez

Diante dos escândalos que emergiram com a “Operação Lava Jato”<sup>10</sup>, especialmente em relação aos financiamentos de empresas da área de construção civil, renasce o debate do impacto das corporações na vida política do país. Mais uma vez, o entendimento do problema do estrangulamento da competição política, configurada na concentração do poder econômico, deixa de considerar elementos importantes para enfrentar o desafio. A legislação que entrou em vigor a partir das eleições municipais de 2016, Lei n.º 13165/2015, proibiu novamente as empresas doarem para campanhas e partidos. Neste sentido, ela retornou à experiência anterior à eleição de 1994, mas os resultados

7 Com a Lei Partidária de 1995, o fundo partidário foi regulamentado. A importância deste recurso e dos seus valores é muito significativa (Krause et al., 2015). No ano eleitoral de 2014, por exemplo, o fundo partidário distribuído foi de um pouco mais de 308 milhões de reais. <http://www.tse.jus.br/partidos/fundo-partidario-1/fundo-partidario>

8 Dados compilados pelos autores: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>

9 Esse critério é diferente do percentual de representação na Câmara dos Deputados. No caso do Brasil, assume relativa importância, pois muitos partidos têm força eleitoral concentrada em algumas unidades da federação. Há também um debate corrente sobre a forma do cálculo da representação dos estados na Câmara dos Deputados, pois alguns deles consideram-se prejudicados.

10 Para mais informações, consulte: Oliveira (2019).

indicaram que o círculo vicioso da concentração do poder econômico não foi rompido. Além do financiamento público, uma pessoa física continuava podendo doar com um limite de até 10% da sua renda bruta declarada. A inovação desta legislação foi também estabelecer a norma de exigência de limites de gastos em valores e não percentuais, prevendo tetos de acordo com os cargos em disputas.

De fato, apesar das mudanças, a experiência demonstrou que a legislação não enfrentou o problema da concentração do financiamento da política de forma eficaz. Em primeiro lugar, porque permaneceu a possibilidade, para pessoas físicas, de financiar campanhas e partidos, e, assim, empresários influentes continuaram a fazer doações em seu nome. Em segundo lugar, a lei facilitou a emergência de candidatos milionários, que financiaram quase a metade de suas campanhas com investimento próprio. Foi dessa forma que prefeitos de cidades importantes no Brasil foram eleitos<sup>11</sup>; de modo a aprofundar um sentido de empreendedorismo dentro da política, um negócio associado a uma lógica de mercado. Sem dúvida, o efeito desta norma tendeu a fortalecer lideranças milionárias dentro das legendas, fragilizando não somente a independência das organizações frente ao poder econômico, mas, também, prejudicando uma competição interna equilibrada entre as lideranças dispostas a se candidatar. Isto é, a legislação debilitou ainda mais o vínculo partidário com o político candidato.

Por outro lado, a primeira eleição sob a norma da proibição de financiamento de empresas também alertou para o fenômeno do sucesso eleitoral de pastores evangélicos de Igrejas milionárias. Em tempos de rejeição dos partidos políticos<sup>12</sup> e da ausência de militância partidária (SCARROW e GEZGORG, 2010; VAN BIEZEN e POGUNTKE, 2014), as Igrejas ocupam esse papel, mobilizam o eleitorado e conquistam doadores para as candidaturas. Percebemos, desse modo, que essas metamorfoses nas organizações partidárias brasileiras representam sinais dos impactos causados pelas mudanças nas regras

---

11 <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2016/blog/eleicao-2016-em-numeros/post/23-milionarios-se-elegem-prefeitos-de-grandes-cidades-no-1-turno.html>

12 Pesquisa Data Folha realizada início de abril/2019 demonstra que 68% dos brasileiros entrevistados não confiam em partidos. <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/04/crece-confianca-dos-brasileiros-nas-forcas-armadas-diz-datafolha.shtml>

de financiamento político. Um processo de transformação pode estar em curso, de Partido Cartel com membros com papel marginal na vida da organização, para um modelo Partido *Business*, que tem como uma de suas características a ausência de funções de seus integrantes para a existência organizacional (MAZZOLENI e VOERMAN, 2017).

## Combatendo a instabilidade e fragmentação do sistema partidário

Além dos esforços em enfrentar o problema da concentração do financiamento político, a nova democracia acumulou uma experiência de iniciativas com o objetivo de estabilizar suas legendas e frear a crescente fragmentação do sistema partidário<sup>13</sup>.

Uma iniciativa para desestimular a troca de partidos foi dos próprios parlamentares com uma resolução elaborada para modificar o regimento interno da Câmara dos Deputados (Resolução n.º 34, de 2005) que vigorou a partir do início dos mandados de deputado federal, em 2007. A resolução modificou dois aspectos importantes que incentivavam a troca de partido. O primeiro foi a alteração da data de referência para o cálculo da distribuição dos cargos aos partidos nas Comissões do Legislativo. O critério era de acordo com a representação proporcional de cada legenda no dia da posse e passou a ser conforme a representação da bancada de cada partido adquirida na eleição. Isto porque entre o resultado eleitoral e a data da posse havia um verdadeiro “mercado” disponível em termos de ofertas de cargos no Congresso, o que estimulava a negociação de mudanças de partidos, acomodando as demandas individuais dos deputados eleitos de acordo com as projeções de suas carreiras. O segundo aspecto foi a punição estabelecida para os deputados e membros da Mesa Diretora que trocassem de partido. A nova regra determinou a perda imediata do cargo e a garantia da legenda lesada manter sua representação na composição das comissões

13 Sobre fragmentação partidária no Brasil veja: (Melo, 2004; Roma, 2007; Freitas, 2012). Desde a eleição de 2002, a fragmentação partidária vem continuamente crescendo na Câmara dos Deputados. Em 2018, foram eleitos 30 partidos, com um número efetivo de partidos de 16,40 (baseado em índice de fragmentação de Laakso e Taagepera, 1979), considerado assim como altamente fragmentado.

e Mesa Diretora, indicando outro deputado filiado à legenda. A distribuição dos cargos vinculada com a data da eleição garantiu uma representação mais fidedigna em relação ao voto do eleitor. Ela impactou não somente em uma diminuição de trocas de partidos, mas também empoderou os partidos na atuação legislativa.

Ainda dentro de iniciativas para controlar a fragilidade de controle dos partidos sobre seus parlamentares e evitar o “troca-troca” em uma conjuntura de perdas de mandatos, o PFL, hoje DEM, fez uma consulta ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em 2007, para reaver seus mandatos perdidos. A Resolução do TSE n.º 22.526/2007, restringiu a migração partidária ao decidir que o mandato do político pertence ao partido. No entanto, o efeito inibidor não foi significativo, pois outra resolução do TSE n.º 22.610, no mesmo ano, estabeleceu condições em que o político assegura seu mandato em caso de mudar de partido. Circunstâncias de incorporação, fusão ou formação de uma nova legenda bem como mudanças programáticas ou perseguição do partido garantem ao político manter seu mandato. O impacto das resoluções gerou um maior risco ao político, mas as interpretações para as situações de definições do que seriam mudanças programáticas e perseguição produziram longas e intermináveis protelações nas decisões dos diferentes casos.

Vale salientar que a Lei n.º 13.165/2015 facilitou aventureiros e empreendedores políticos a concorrer para um cargo eletivo na medida em que diminui a exigência de vínculo de um candidato a uma legenda. Se antes um candidato deveria ter no mínimo 1 ano de filiação para poder se candidatar, o prazo mínimo de filiação partidária foi reduzido para 6 meses<sup>14</sup>. Por conseguinte, dois aspectos devem ser considerados no sentido de incentivar a instabilidade da representação partidária e de fragilizar as legendas. A norma incentiva filiações de última hora, produzindo situações de “partido de liderança paraquedas”. A sigla partidária, sem representação expressiva, transforma-se imediatamente, alcança um crescimento vertiginoso, vira um “partido relâmpago” com uma liderança que instrumentaliza a organização partidária. O exemplo da candidatura do

---

14 Políticos com mandatos parlamentares, de acordo com o dispositivo da Lei, podem trocar de legenda nos 30 dias anteriores ao prazo da filiação de 6 meses. <http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Marco/janela-de-trocas-partidarias-comeca-nesta-quinta-feira-8>

Presidente Jair Bolsonaro espelha este perfil, ao se filiar na última hora ao PSL<sup>15</sup> para poder se candidatar à Presidência da República<sup>16</sup> e, ainda, ter “flertado” com o Patriota-PEN<sup>17</sup>. A entrada de uma “liderança paraquedas” desestabiliza a organização partidária e fecha janelas de oportunidade de carreiras para membros do partido que já atuavam na organização, o que produz deserções de grupos com vínculos estáveis na legenda<sup>18</sup>.

Na contramão do enfrentamento da instabilidade dos partidos é válido mencionar alguns incentivos importantes para a fundação de novas agremiações. Boa parte delas, sem dúvida, foi motivada não somente pela oportunidade de troca de partido sem a perda de mandato (Resolução TSE n.º 22.610/2007), mas também pela decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), em 2012, que decidiu que o cálculo do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) e do Fundo Partidário é determinado pelo tamanho da bancada no ano da eleição e não pelo tamanho da bancada eleita no ano eleitoral, o que favoreceu os novos partidos<sup>19</sup>. O último registro de um novo partido havia sido em 1998, quando o PSL foi fundado, e a partir de 2005 houve um movimento significativo nesse sentido, pois foram criados 11 novos partidos (PRB, PSOL, PR, PSD, PPL, PEN, PROS, SD, NOVO, REDE, PMB)<sup>20</sup> – na eleição de 2018 essas novas legendas alcançaram uma representação de 28% na Câmara dos Deputados<sup>21</sup>.

15 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/03/jair-bolsonaro-se-filia-ao-psl-para-disputar-o-planalto.shtml>

16 Bolsonaro passou por seis partidos (PDC, PPR, PTB, PFL, PP, PSC) [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/01/06/interna\\_politica,929227/bolsonaro-ja-mudou-de-partido-sete-vezes.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2018/01/06/interna_politica,929227/bolsonaro-ja-mudou-de-partido-sete-vezes.shtml)

17 <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,bolsonaro-assina-filiacao-pre-datada-ao-patriota,70002095426>

18 A entrada de Bolsonaro no PSL gera uma deserção da legenda por parte de um grupo liberal o “Livres”. <https://politica.estadao.com.br/blogs/blog-do-fucs/com-chegada-de-bolsonaro-livres-anuncia-saida-do-psl/>

19 <http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/06/stf-conclui-julgamento-e-confirma-tempo-maior-de-tv-para-psd.html> e [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/06/30/interna\\_politica,303479/psd-tera-r-1-milhao-do-fundo-partidario.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2012/06/30/interna_politica,303479/psd-tera-r-1-milhao-do-fundo-partidario.shtml)

20 <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>

21 <https://www2.camara.leg.br>

## As recentes reformas e o atual cenário: alcances e limites

O Congresso Nacional aprovou uma Minirreforma Política em 2017. Como comumente acontece em anos ímpares [um ano antes de uma eleição geral ou municipal], o Legislativo federal brasileiro realizou alterações nas leis eleitorais de modo a regulamentar o pleito seguinte (FREITAS, 2012). As mudanças mais significativas aprovadas em 2017 desejavam, novamente, atacar aspectos vistos como nefastos para o aprimoramento do nosso sistema partidário e para o próprio funcionamento interno dos partidos. Neste sentido, alteraram as regras de financiamento partidário, de tempo de campanha, almejando, também, diminuir o número de partidos.

O Projeto de Lei n.º 8612 de 2017 foi apresentado na Câmara dos Deputados no dia 19 de setembro e votado início de outubro, com vias a alterar a Lei dos Partidos Políticos (9096/1995), a Lei das Eleições (9504/1997), o Código Eleitoral (4735/1965) e outras legislações (13165/2015 e 5768/1971). Mas, o que foi votado? Como forma de combater o número elevado de partidos no Brasil, os legisladores criaram uma cláusula de desempenho e aprovaram o fim das coligações em eleições proporcionais. No que diz respeito ao enfrentamento de custos de campanha e financiamento partidário, diminuíram o tempo de campanha “oficial” para 45 dias e aprovaram a criação de um Fundo Especial de Financiamento de Campanhas (FEFC) (KRAUSE e KESTLER, 2017).

A cláusula de desempenho visou a diminuição do acesso dos partidos ao Fundo Partidário ao estabelecer um resultado eleitoral mínimo para receber o financiamento<sup>22</sup>. O efeito esperado com o estabelecimento de maiores restrições era diminuir a formação de novas legendas e inibir as chamadas “legendas de aluguel”, sem identidades programáticas e predominantemente instrumentalizadas por lideranças de pouco alcance político. Incentivaria, assim, o “fim de feiras”<sup>23</sup>.

22 Só terá direito ao fundo e ao tempo de propaganda a partir de 2019 o partido que tiver recebido ao menos 1,5% dos votos válidos nas eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação (9 unidades), com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas. Se não conseguir cumprir esse parâmetro, o partido poderá ter acesso também se tiver eleito pelo menos 9 deputados federais, distribuídos em um mínimo de 9 unidades da federação.

23 <https://jovempan.uol.com.br/programas/jornal-da-manha/vice-de-marina-silva-defende-clausula-de-barreira-e-fala-em-ganhar-eleicao-com-coerencia.html>

No entanto, lideranças de pequenas legendas apresentaram argumentos contrários afirmando que a cláusula representava um “massacre às minorias”<sup>24</sup> e, ainda, um “ataque aos direitos políticos”<sup>25</sup>.

A proibição de coligações para eleições proporcionais somente entrará em vigor no pleito municipal de 2020, e nas eleições gerais de 2022. Essa iniciativa teve o argumento de aprimorar a representação política. De um lado, porque as coligações são vistas como uma moeda de troca entre os grandes partidos, que buscam o apoio dos partidos menores para eleições majoritárias e pequenos, que garantem sua sobrevivência a partir das eleições proporcionais (MIGUEL, 2017). Por outro lado, as coligações proporcionais têm sido acusadas de distorcer a vontade do eleitor. Isto porque o voto no partido acaba por ser deturpado diante do modo como é feito o cálculo do quociente eleitoral, que, ao distribuir os mandatos, computa a votação da coligação como um todo e não o voto em cada partido.

No caso da diminuição do tempo de campanha e da criação de limites de despesa eleitoral<sup>26</sup> de acordo com os cargos, o objetivo central era o “barateamento” da política nacional, associado a um maior controle sobre o autofinanciamento eleitoral<sup>27</sup>. Esse último ponto foi vetado pelo Presidente Temer, sendo que no pleito de 2018, aos candidatos foi permitido, por lei, financiar “do próprio bolso” até 100% da campanha. O ponto de maior controvérsia, no entanto, foi a criação do FEFC. Além de substituir os valores oriundos de doações empresariais, o FEFC foi reformado, via resolução do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)<sup>28</sup>, para que os valores destinados às candidaturas femininas – majoritárias e proporcionais – fossem correspondentes à lei de cotas vigente desde 2009. Ou seja, ao mesmo tempo em que os partidos

24 <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSULA-DE-BARREIRA-E-DEFENDE-A-PRESERVACAO-DOS-PARTIDOS-PEQUENOS.html>

25 <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/526594-DEPUTADA-CRITICA-CLAUSUL>

26 Para os candidatos de cargos proporcionais (deputados federais, estaduais e distritais), os valores fixados foram de, respectivamente, R\$ 2.500.000,00, R\$ 1.000.000,00 e R\$ 1.000.000,00. Para os cargos majoritários disputados nos estados (Senador e Governador), os valores variavam de acordo com o tamanho do eleitorado: de R\$ 2.500.000,00 para Senador no Acre até R\$ 21.000.000,00 para governador em São Paulo.

27 Segundo a proposta votada na Câmara e no Senado, um candidato poderia gastar até 7% do valor total do limite de gastos do próprio bolso para se autofinanciar.

28 <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2018/RES235682018.html>, acesso em 09 de abril de 2019.



devem preencher suas listas com, no mínimo, 30% de candidatas, pelo menos 30% do FEFC deve ser utilizado em candidaturas femininas<sup>29</sup>.

## O impacto das reformas

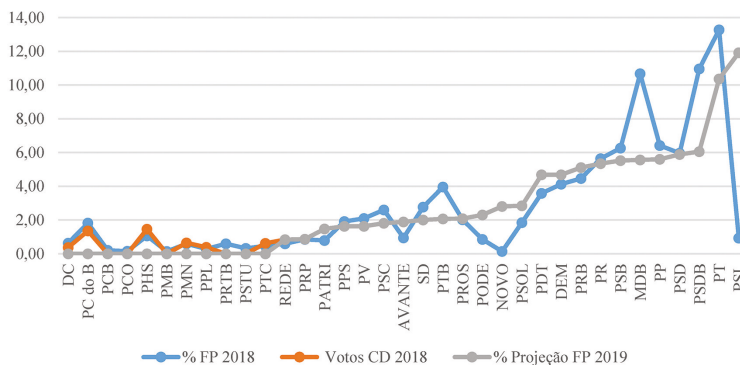
Com base no quadro apresentado, cabe uma análise empírica mais aprofundada. Nesse sentido, ao trabalhar com os dados das eleições de 2018, visamos verificar como as alterações da Minirreforma impactaram o sistema político brasileiro e se elas atingiram o efeito esperado. A fim de estabelecer uma comparação, utilizamos os dados de todos os candidatos e candidatas ao cargo de deputado federal que prestaram contas nos pleitos de 2018 e 2014. Dessa forma, podemos observar as diferenças.

## Os efeitos da cláusula de desempenho

Dos 35 partidos registrados no TSE que disputaram o pleito de 2018, 14 não alcançaram a cláusula de desempenho e, assim, não receberão os recursos públicos do Fundo Partidário a partir de 2019. Cabe esclarecer que as legendas não perdem a representação, pois a cláusula de desempenho não prevê exatamente uma “barreira” à entrada no Legislativo. São elas: Rede, Patriota, PHS, DC, PCdoB, PCB, PCO, PMB, PMN, PPL, PRP, PRTB, PSTU, PTC. No total, tais partidos elegeram 32 deputados federais, ou seja, menos de 10% do total do Plenário da Câmara. No ano de 2018, esses 14 partidos absorveram cerca de 9% do total do Fundo Partidário (ou pouco mais de R\$ 70 milhões). Esse valor será redistribuído entre os demais partidos que, como fica mais claro no gráfico 1, serão PSL, PT, PSD, PSDB e PSB. A linha azul do gráfico marca a porcentagem dos valores distribuídos em 2018, a linha cinza apresenta uma projeção para 2019, feita a partir da exclusão dos 14 partidos que não alcançaram a cláusula de barreira e das respectivas votações dos demais partidos para a Câmara.

<sup>29</sup> <http://www.generonumero.media/o-que-sao-as-cotas-para-mulheres-na-politica-e-qual-e-sua-importancia/>, acesso em 09 de abril de 2019.

Gráfico 1: Distribuição do Fundo Partidário em 2018 e projeção para 2019.



Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

A reação dos atores políticos a este cenário se deu de duas formas: a busca por fusões partidárias (movimento coletivo) e a migração partidária (movimento individual). No primeiro caso, PCdoB e PPL se fundiram em uma única agremiação<sup>30</sup>, o que garantirá ao primeiro a manutenção do recebimento das cotas mensais do Fundo Partidário. No caso da outra estratégia, diversos parlamentares de partidos menores do campo da direita, como PRTB, Patriota e DC acabaram migrando para outros partidos, como o PSL (partido do Presidente eleito, Jair Bolsonaro) e o DEM (partido dos Presidentes da Câmara e do Senado). Essa rearticulação dos atores dentro do campo político demonstra que as regras, ao menos tangencialmente, tiveram o efeito de diminuir o número de legendas. No entanto, resta a questão de quão efetiva foi essa diminuição, dado que o Congresso Nacional, na Legislatura iniciada em 2019, é o mais fragmentado da história da democracia brasileira. O resultado das eleições de 2018 demonstrou que, ao mesmo tempo em que houve um achatamento dos pequenos competidores, os maiores partidos brasileiros diminuíram sua representação consideravelmente [PT, (P)MDB e PSDB], enquanto os partidos médios saíram das urnas mais robustos e com maior capacidade de barganha. A tabela 1 elucida que, do resultado eleitoral (2018) até início de maio (2019), já com a cláusula de desempenho em vigor, houve uma insignificante diminuição no

30 Com a fusão, manteve-se o nome PC do B.

número de partidos representados e, além disso, a fragmentação partidária não demonstrou mudanças que alterassem o quadro sistêmico.

Tabela 1: Número de Partidos e Fragmentação Partidária na Câmara dos Deputados

	Número de Partidos Representados	Número Efetivo de Partidos
Resultado Eleitoral (2018)	30	16,40
Situação Maio (2019)	28	16,30

Fonte: TSE (Tribunal Superior Eleitoral). <http://www.tse.jus.br/>  
Câmara dos Deputados. [https://www.camara.leg.br/\(02.05.2019\)](https://www.camara.leg.br/(02.05.2019))  
Número efetivo de partidos baseado em índice de fragmentação de Laakso e Taagepera (1979).

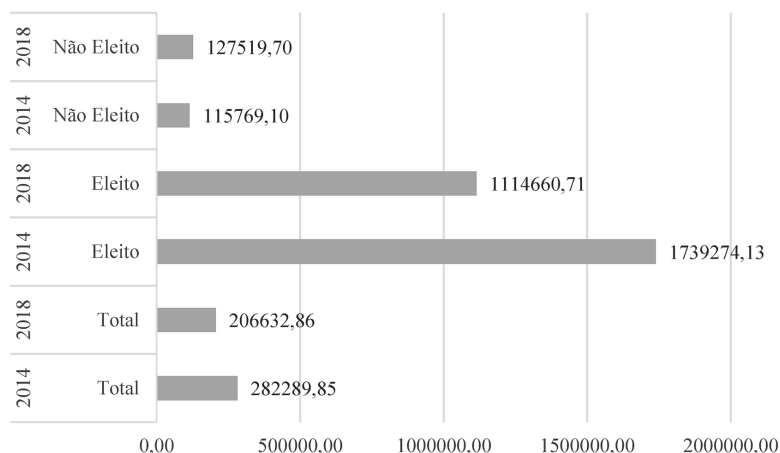
## O efeito de gastos nas campanhas

Em termos do barateamento das campanhas, podemos observar que houve uma diminuição do valor médio gasto pelos candidatos a deputado federal no Brasil (gráfico 2), ajustados os valores segundo a inflação no período. É necessário ressaltar, entretanto, que esta média pode estar inflada devido ao maior número de competidores que se apresentaram no pleito de 2018 em comparação a 2014 (5673 candidatos contra 4986). O dado que se destaca é resultado da comparação entre os eleitos. Em 2014, os 513 deputados federais eleitos arrecadaram, em média, mais de um milhão e setecentos mil reais para suas campanhas. Esse valor foi de um milhão e cem em 2018. Essa diferença se explica, em parte, pelas mudanças na regra eleitoral (proibição da doação de empresas e limite de gastos), mas também pelo maior número de “neófitos” eleitos em 2018. O número de deputados federais em primeiro mandato eleitos na Câmara foi de mais de 47%, maior número desde as eleições de 1990<sup>31</sup>. Outro ponto importante a ser observado é o uso das novas tecnologias e das redes sociais como uma forma de fazer campanha, algo que também foi foco de suspeitas de “caixa dois”, especialmente no que concerne ao uso do *Whatsapp*<sup>32</sup>.

31 <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/564034-CAMARA-TEM-243-DEPUTADOS-NOVOS-E-RENOVACAO-DE-47,3.html>, acesso em 24 de maio de 2019.

32 <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml>

Gráfico 2: Média de arrecadação – candidaturas à deputado federal eleitos e não eleitos (2014-2018)



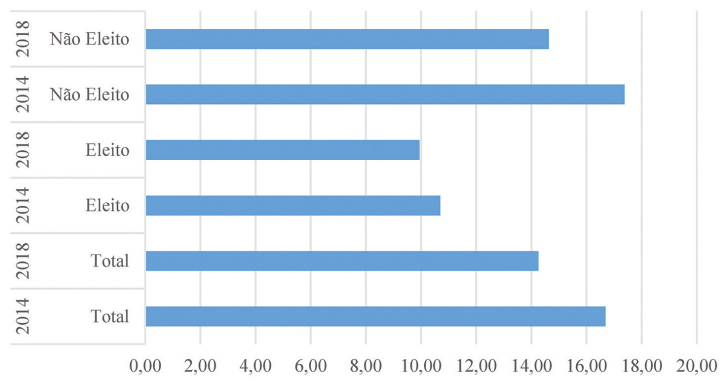
Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

## O autofinanciamento

Em termos de autofinanciamento eleitoral, os dados demonstram que, em grande parte, a proporção de recursos próprios não se alterou de maneira significativa de um pleito para o outro. Em 2014, 16% do valor total de recursos foi proveniente “do próprio bolso” dos candidatos, em 2018, esse valor foi de 18% (Gráfico 3). Como já mencionado, o autofinanciamento eleitoral foi permitido desde a Lei de Eleições de 1997, sendo que o candidato poderia aportar 10% de seus rendimentos brutos, declarados no ano anterior à eleição, o que poderia, por sua vez, cobrir todos os valores arrecadados pela campanha. Na Lei n.º 13.165/2015, artigo 23, inciso 1º A, fica claro esse preceito: o candidato poderá usar recursos próprios em sua campanha até o limite de gastos estabelecido nesta Lei para o cargo ao qual concorre.

O que nos interessa, porém, além do valor geral de recursos próprios é o número de candidatos que se autofinanciaram e se esse valor impactou na eleição. Para observarmos esse dado, calculamos a porcentagem de recursos próprios que cada candidato gastou em sua campanha nas duas eleições analisadas. Consideramos, para efeitos de comparação, os candidatos que financiaram mais de 75% de suas

Gráfico 3: Média de Autofinanciamento (%) (eleições de 2014 e 2018).



Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

campanhas como aqueles que mais dispenderam recursos próprios. Com essa codificação, podemos observar, na tabela 2, que os candidatos eleitos nessa condição, em 2014, eram 10, e, em 2018, foram 22. Assim, por mais que em valores absolutos a diferença não seja tão grande, em termos proporcionais ela é representativa. Afinal de contas, a proporção de candidatos fortemente autofinanciados não se alterou de um pleito para o outro, mas sim a sua capacidade de ganhar

Tabela 2: Candidatos Autofinanciados (2014 e 2018)

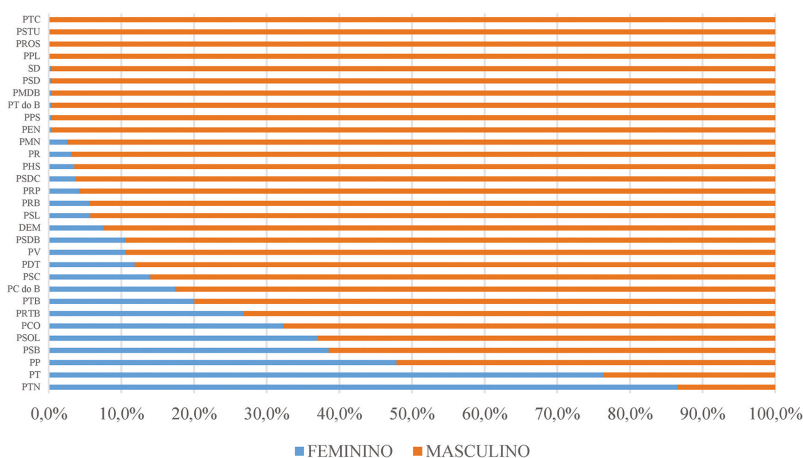
		2014			2018		
		<i>Menos de 75%</i>	<i>Mais de 75%</i>	<i>Total</i>	<i>Menos de 75%</i>	<i>Mais de 75%</i>	<i>Total</i>
Não eleito	N	4124	349	4473	5427	461	5888
	%	92,2%	7,8%	100,0%	92,2%	7,8%	100,0%
	Resíduos Padronizados	-4,9	4,9		-2,9	2,9	
Eleito	N	503	10	513	491	22	513
	%	98,1%	1,9%	100,0%	95,7%	4,3%	100,0%
	Resíduos Padronizados	4,9	-4,9		2,9	-2,9	
Total	N	4627	359	4986	5918	483	6401
	%	92,8%	7,2%	100,0%	92,5%	7,5%	100,0%

Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

## O efeito do financiamento nas candidaturas femininas

Outro ponto que merece destaque é o financiamento das candidaturas femininas. A Resolução do TSE para as eleições de 2018 especificou que 30% do valor do FEFC deveria ser distribuído para essas candidaturas, em cargos majoritários e proporcionais. Ou seja, além da lei de cotas, que determina o preenchimento de 30% de candidaturas femininas nas listas partidárias de eleições proporcionais, agora, via resolução, os partidos deveriam alocar recursos públicos para mitigar a sub-representação de gênero. Conforme Sacchet e Speck (2012), um dos fatores que poderia explicar a baixa representação de mulheres no Congresso Nacional brasileiro seria a menor capacidade de financiamento dessas candidaturas, em comparação com as candidaturas masculinas. Mesmo as mulheres que já ocupam o cargo de deputada e buscam a reeleição recebem, em média, menos do que seus colegas homens. Nos gráficos 4 e 5, comparamos a distribuição de recursos públicos via partidos para as candidaturas à deputado federal, controlando as informações por gênero. No gráfico 4, os dados são referentes ao Fundo Partidário, no gráfico 5, os valores considerados levam em conta a exigência dos 30% do FEFC.

Gráfico 4: Financiamento de Mulheres 2014 (Fundo Partidário)



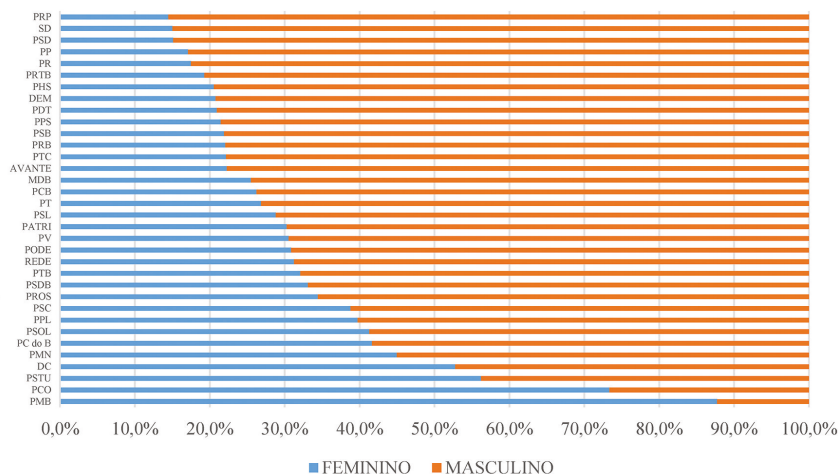
Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

Como podemos observar no gráfico 4, foram poucos os partidos que distribuíram mais de 30% de seus recursos públicos para as candidatas. Apenas PTN, PT, PP, PSB, PSOL e PCO. Quase totalidade destas legendas identificadas como sendo do espectro ideológico da esquerda. Como a lei não instituía a necessidade da distribuição, é interessante observar esses dados no sentido de comparar com a distribuição realizada em 2018.

No gráfico 5, observamos uma mudança significativa. Grande parte dos partidos distribuem mais de 30% dos recursos públicos para suas candidatas ao cargo de deputada federal. É importante notar que a resolução do TSE não obrigava os partidos a distribuírem esse valor para somente um cargo, o que indica que mesmo aqueles que não alcançaram 30% do valor não necessariamente descumpriram uma normativa.

A alta correlação entre dinheiro arrecadado e votos é um consenso na literatura sobre financiamento eleitoral (HOROCHOVSKI et al., 2016; SAMUELS, 2001; PEIXOTO, 2009; Mancuso, 2015). Logo, poderia se pensar que o aumento dos recursos a candidaturas femininas seria um forte incentivo a uma maior representação de mulheres na Câmara. De fato, o número de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados,

Gráfico 5: Financiamento de Mulheres 2018 (FEFC)



Fonte: TSE. <http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1/repositorio-de-dados-eleitorais>.

em 2018, foi de 10,7%, maior percentual da história. Porém, há investigações sobre suspeitas de desvios destas verbas, especialmente com candidaturas femininas “laranjas” – candidatas lançadas apenas para receber o FEFC com o sentido de transferir, informalmente, o recurso para campanhas masculinas dentro do partido<sup>33</sup>.

## Considerações finais

O Brasil tem mantido uma tendência de aprovação de reformas que impactam de forma direta ou indireta o sistema partidário do país, mesmo com a ampla autonomia organizativa que a carta magna de 1988 garantiu. Essa saga de constantes reformas causa um alerta no que diz respeito a importantes aspectos estruturais dos partidos brasileiros, especialmente no que diz respeito ao financiamento e ao debate sobre a indisciplina das legendas, bem como a fragmentação do sistema partidário.

Em primeiro lugar, cabe mencionar que os resultados das reformas têm mostrado uma necessidade de se considerar uma perspectiva holística e sistêmica para enfrentar a questão do financiamento da política. A mera proibição de financiamento empresarial não evita a concentração de recursos, por inúmeras razões. A experiência já demonstrou suficientemente que, se por um lado, o impedimento deste tipo de financiamento apenas incentiva a prática de “caixa do dois”, por outro, a sua simples permissão também não evita o “caixa dois” como a existência de redes informais e tráfico de influência de corporações. Por sua vez, a questão da concentração das doações em determinadas candidaturas, obviamente, não foi impedida pela legalidade ou ilegalidade do investimento empresarial. Além disso, a possibilidade de financiamento a partir de pessoas físicas, o autofinanciamento e, ainda, a conjugação destes elementos com a lista aberta nas eleições proporcionais deu vida a verdadeiros empreendedores da política. Já o estabelecimento de limites de gastos não deu segurança para o controle

<sup>33</sup> <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-47446723>

<https://g1.globo.com/politica/noticia/2019/04/29/entenda-as-investigacoes-sobre-candidatos-laranja.ghtml>



efetivo destes investidores e não impediu a ocorrência de concentração de investimentos. Há indícios, demonstrados no pleito de 2018, que as novas formas de comunicação e campanhas em redes sociais produziram um novo perfil de “investimento paralelo” de empresas e empresários, algo que é de difícil controle.

Em segundo lugar, observa-se que a experiência da alteração do Regimento Interno da Câmara dos Deputados empoderou os partidos na atuação legislativa. No entanto, as “idas e vindas” das resoluções do TSE sobre o entendimento do pertencimento e perda do mandato, bem como a Legislação n.º 13165/2015, abriram brechas que amorteceram os efeitos de alcançar um maior controle sobre a instabilidade e fragmentação do sistema partidário.

Além disso, as recentes alterações nas regras da competição eleitoral, apesar de estarem vigorando a pouco tempo, permitem algumas observações. Os partidos e parlamentares se comportaram de maneiras distintas frente as mudanças na legislação, ou seja, os atores políticos reagiram as modificações inseridos em seus contextos específicos de suas carreiras políticas e de estratégias organizacionais. Nas análises realizadas percebemos que, após a criação da “cláusula de desempenho”, surgiu um movimento de fusões de partidos, além das já conhecidas migrações partidárias. Essa cláusula de desempenho, que gerou muitos debates e expectativas, tem indicado que terá um efeito pouco eficaz, exatamente em relação ao que se propôs. As primeiras movimentações da classe política frente a essa cláusula não demonstraram importantes alterações, o número de partidos diminuiu de forma inexpressiva e a fragmentação do sistema mantém-se a mesma.

A avaliação sobre a cotas de investimento obrigatório em candidaturas femininas, à primeira vista, influenciou no aumento do percentual de mulheres eleitas para a Câmara dos Deputados em 2018. Não é possível, obviamente, afirmar que este resultado eleitoral é fruto da norma ou que exista uma relação causal direta, mas, observa-se que a nova legislação gerou incentivos para as candidaturas femininas. São conhecidas as críticas à sub-representação feminina na política (ARAÚJO, 2001), e estes dados são indícios das mudanças que podem estar ocorrendo no país. No entanto, também é preciso ter cautela ao analisar este cenário, pois existem denúncias de instrumentalização

do uso desta norma, com a construção de “candidaturas laranjas”.

Os resultados, de fato, indicam mudanças no padrão da competição política no país, mas também continuidades, como o caso da alta fragmentação partidária e a permanência de um perfil de financiamento dos partidos e das eleições que não enfrenta, de forma sistêmica, o estrangulamento da competição política. A análise aqui empreendida indica que ocorreu um aumento de candidatos eleitos que se autofinanciaram e que novas formas de campanha, utilizando, por exemplo, as redes sociais, levantam suspeitas de uma manutenção da estratégia conhecida como “caixa dois” – isto é, mantém-se a prática, mas a partir de novas roupagens e ferramentas.

**Silvana Krause**

*Professora de Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul*

**Tiago Alexandre Leme Barbosa**

*Doutorando em Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento  
de Pessoal do Ensino Superior)*

**Bruno Marques Schaefer**

*Doutorando em Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.  
Bolsista CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento  
de Pessoal do Ensino Superior)*

**Carolina Pimentel Corrêa**

*Pesquisadora de Pós-Doutorado vinculada ao  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Bolsista PNP/CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento  
de Pessoal do Ensino Superior)*

# O que foi feito do país que andava firme para o futuro? O mal que a economia faz à política e vice-versa

Examinar o desempenho da economia brasileira ao longo das duas últimas décadas nos leva a contar uma história marcada pela inconstância. Se é verdade que esta observação se aplica à história econômica do país em uma perspectiva de tempo mais longa, ela também é real quando se considera o período iniciado em 1999, data em que se adotou o arranjo de política macroeconômica mais longo no país, definido pelo famoso tripé: taxa de câmbio flutuante, regime de metas de inflação e compromisso com a estabilidade fiscal. Embora os pilares deste tripé tenham sido respeitados com graus de comprometimento e solidez desiguais desde então, de uma forma geral, esta é a fórmula oficialmente apresentada e defendida pelos governos que se sucederam no período.

A inflação fora de controle deixou de ser a enfermidade mais severa a tratar – por décadas, seus efeitos destruíam a renda da população, a confiança dos investidores e a credibilidade dos governos. Mesmo permanecendo uma questão de primeira importância, a progressiva inserção do Brasil na economia global trouxe outros elementos essenciais para a elaboração da política econômica e de planos de mais longo prazo. Com a economia mais aberta, a gestão conjunta das políticas monetária e cambial passa a ser mais delicada, assim como o equilíbrio fiscal e a estabilidade política se tornam variáveis chave na avaliação feita por agentes econômicos estrangeiros do risco de investir no país. Tendo sido realizada a estabilização macroeconômica como uma etapa necessária para a consolidação do Brasil como um ator importante no cenário internacional, restava executar um conjunto de reformas estruturais que seria o alicerce deste processo.

A crise financeira global eclodiu quando a economia brasileira ia bastante bem. Contudo, já naquele momento, estava manifesta a necessidade de aprofundar medidas capazes de superar obstáculos ao crescimento sustentado, a ganhos de produtividade e competitividade.

Este capítulo procura fazer uma retrospectiva da trajetória econômica do Brasil desde o início do milênio, apresentando, na próxima seção, evidências da passagem de um quadro de crescimento com estabilidade macroeconômica para uma situação de desaceleração, que resultou em uma das mais profundas crises econômicas já enfrentadas pelo país, a partir de 2014. O trabalho argumenta que a mudança no direcionamento da política econômica no primeiro mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014) foi determinante para estabelecer as condições para a ocorrência da crise, tendo em conta a lenta superação da recessão internacional e seus efeitos. Para verificar a validade desta ideia, a próxima seção dedica-se a apresentar um amplo panorama da economia entre 1999 – data da implementação do tripé macroeconômico – e 2018, com a realização de eleições gerais. A seção seguinte procura qualificar e discutir as escolhas de política econômica adotadas desde a eclosão da crise com o objetivo de identificar fatores que tenham contribuído para a geração de uma crise doméstica e atuado sobre as escolhas dos eleitores brasileiros em 2018. Logo após se apresenta uma breve conclusão.

## O caminho ‘quase’ percorrido até a prosperidade com estabilidade

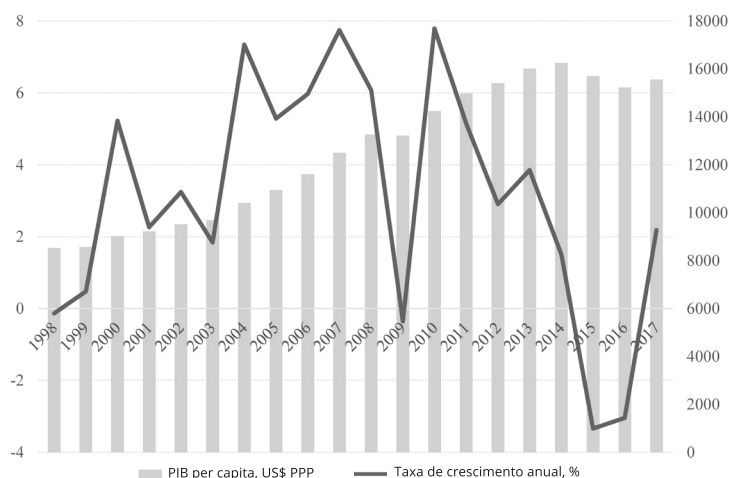
Não é demais lembrar que o controle da inflação tem sido uma das prioridades da política econômica desde os anos 1970. Um quarto de século após a reforma monetária estabelecida no Plano Real, o fantasma da inflação, ainda que menos ameaçador, continua a rondar a vida econômica do país e o temor a ele é compartilhado por diferentes grupos políticos e setores econômicos distintos.

A definição de um novo arcabouço de política econômica a partir de 1999, como resposta à forte crise financeira sofrida pelo país a partir do ano anterior e em consonância com as mudanças de orientação econômica em diversos outros países emergentes também

afetados por crises, abriu novas perspectivas para a economia brasileira, ao livrá-la das amarras do regime de câmbio administrado e impondo a inevitabilidade de estabelecer a estabilidade monetária por outros caminhos. O caminho escolhido foi conjugar a política cambial com um sistema de metas de inflação cujo funcionamento requiritava ampliar a transparência e credibilidade na condução da política monetária, bem como na gestão das contas públicas. O terceiro elemento a complementar a nova diretriz foi a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000 (LINS, 2009: 131; WISE e LINS, 2015).

Antes de entrar na discussão da política econômica, cabe observar o saldo geral do período aqui estudado. No que concerne à geração de riqueza, a evolução do PIB per capita permite verificar o comportamento errático que teve a renda por habitante no país. O gráfico 1 mostra que, embora se possa verificar um crescimento do PIB per capita medido em dólares internacionais (em paridade do poder de compra, PPP) ao longo do período, a trajetória das taxas de crescimento anual confirma o comportamento errático da variável e, de forma ainda mais eloquente, a queda nas taxas de crescimento a partir de 2011.

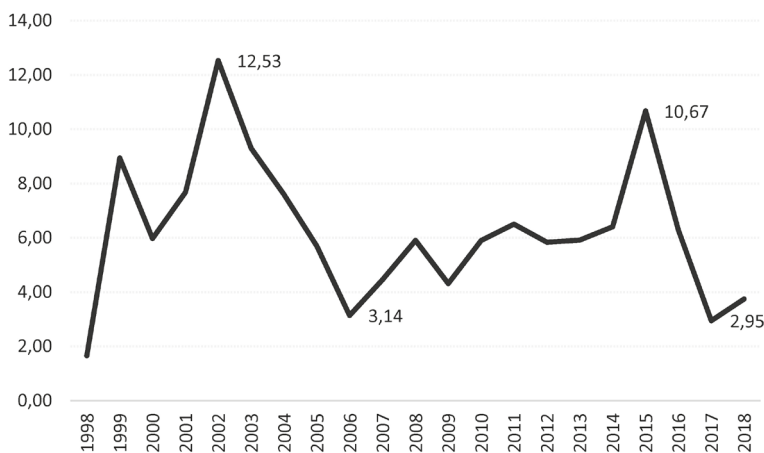
Gráfico 1. PIB per capita: taxa de crescimento anual e valor em US\$ PPP



Fonte: Banco Mundial, cálculos próprios.  
 Nota: Taxa de crescimento calculada a partir de indicadores do PIB per capita em dólares ajustados ao poder de compra internacional (PPP).

O comportamento dos índices de preços tem efeito direto sobre a evolução da renda real da população e confirma a importância que tem o controle da inflação no desenho da política econômica brasileira. O gráfico 2 ilustra a evolução do índice de inflação utilizado para a gestão do regime de metas de inflação, o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, pela qual se vê os efeitos da mudança de regime cambial em 1999, da forte incerteza gerada pela perspectiva de eleição do Partido dos Trabalhadores – PT em 2002, o caminho para a estabilização entre 2003 e o recrudescimento da inflação a partir de 2009. Para uma economia com o passado inflacionário como o do Brasil, a manutenção de taxas de inflação dentro do intervalo de metas estabelecido pelo Banco Central é uma importante realização. Como se vê no gráfico 2, entre 2003 e 2014 a taxa de crescimento do IPCA não supera os 10,5%, limite superior da meta de inflação.

Gráfico 2. IPCA: taxas anuais de variação, %



Fonte: IBGE.

O fenômeno da economia mundial conhecido como Grande Moderação (*Great Moderation*) corresponde a um período iniciado no final dos anos 1980 e encerrado com a crise de 2008 nos países mais desenvolvidos no qual se verificou menor volatilidade das taxas de crescimento do produto (e dos ciclos de negócios). A literatura

frequentemente relaciona este período com a presença crescente de bancos centrais mais autônomos e independentes e adoção de regimes de metas de inflação (e.g. EICHENGREEN, 2015; GOODHART, 2010). Embora este fenômeno descreva o desempenho de economias avançadas, seus efeitos foram sentidos pelas economias emergentes, na forma de ampliação da liquidez nos mercados financeiros internacionais, aumento na demanda no comércio internacional e elevação dos preços de commodities.

O Brasil colheu significativos benefícios deste processo. Entre 2000 e 2008, os preços internacionais dos principais produtos de exportação brasileiros tiveram forte elevação. É o caso das commodities agrícolas em geral, que subiram, em termos reais, cerca de 63% no período, entre as quais estão incluídos óleos e alimentos – onde se enquadra a soja – cujos preços variaram 112%, grãos, com 117% de alta e metais básicos, incluindo minério de ferro com elevação de 84%.<sup>1</sup>

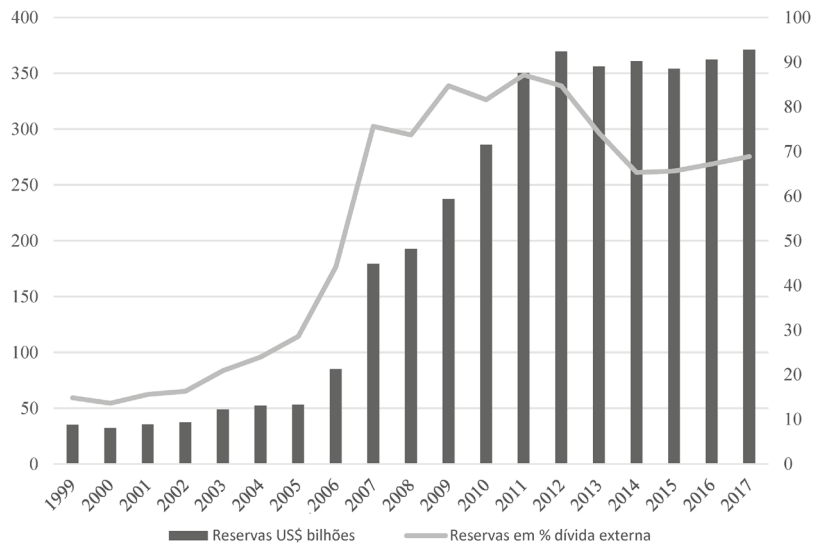
Da mesma forma, o ingresso de capitais estrangeiros no país foi favorecido pela prosperidade e liquidez internacionais e estimulado pelo diferencial entre a taxa de retorno financeiro oferecida por ativos brasileiros e o retorno em outros mercados.

Com estes movimentos e uma mudança de comportamento dos países emergentes vítimas de crises financeiras nos anos 1990 em direção ao fortalecimento de instrumentos de autoproteção frente a crises, o Brasil pode incrementar de maneira intensa a acumulação de reservas internacionais, assim como muitas grandes economias emergentes (e.g. CHIN, 2010). O gráfico 3 exibe o estoque de reservas internacionais entre 1999 e 2017 e a relação entre este montante e o total da dívida externa brasileira. Este mecanismo reduziu fortemente a vulnerabilidade externa do país, o que comprova a relação entre reservas internacionais e dívida externa.

---

1 Dados do World Bank Commodity Prices Dataset, utilizando-se valores em dólares constantes de 2010, atualizados em maio de 2019.

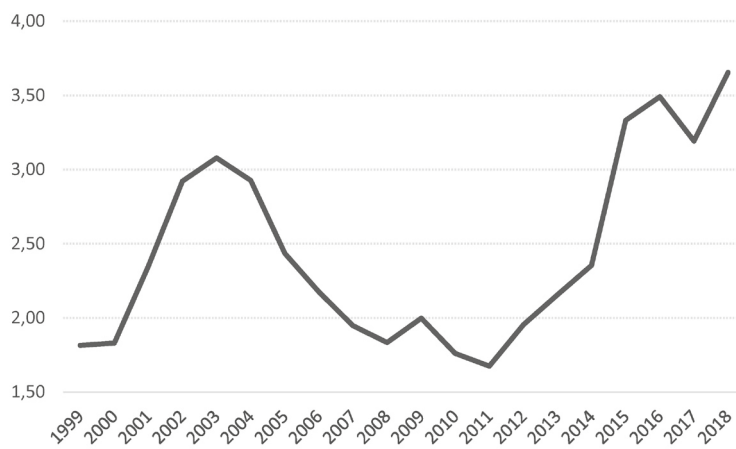
Gráfico 3. Reservas internacionais, em US\$ bilhões e % da dívida externa



Fonte: Banco Mundial, base de dados.

Para complementar o panorama econômico brasileiro ao longo do período estudado, é preciso considerar a taxa de câmbio, variável

Gráfico 4. Taxa de câmbio nominal, venda, média anual



Fonte: Banco Central do Brasil.



crítica como auxiliar no controle da inflação e um dos termômetros da percepção desta economia pelos mercados internacionais.

A análise do gráfico 4 valida o verificado pelo desempenho dos indicadores apresentados acima. O momento de mais alta confiança na economia nacional, em que se obtém saldos crescentes na conta corrente do balanço de pagamentos enquanto as taxas de crescimento do produto, mesmo não atingindo um ‘padrão asiático’, são positivas, o nível de emprego se eleva corresponde precisamente ao intervalo entre 2003 e 2011. Mesmo frente aos efeitos da crise internacional, a estabilidade econômica e política garantiu a presença de forte otimismo.<sup>2</sup>

O conjunto de fatores benignos enumerados até aqui explica por que e como o Brasil foi bem-sucedido em construir e manter uma posição de destaque internacional e crescente relevância política até 2013–2014, posição esta talvez proporcionalmente maior do que seu peso real na economia global. Este processo foi inegável consequência de mudanças de longo e médio prazo nas políticas domésticas.

Quando se busca elencar as causas da resiliência das economias emergentes frente à crise mundial de 2008, surgem fatores comuns a vários países: reformas institucionais previamente adotadas, saneamento fiscal em diferentes níveis com efeitos macroeconômicos estabilizadores, adoção de regimes de câmbio flutuante, iniciativas de regulação e supervisão dos sistemas financeiros estão entre os principais. O Brasil adequa-se em parte a esta descrição. Inconstâncias à parte, é certo que a crise global encontrou o país em uma situação econômica muito favorável.

O país gerava superávits gêmeos (fiscal e em conta corrente) durante boa parte da década de 2000.<sup>3</sup> A atividade econômica estava sendo impulsionada pela expansão da demanda doméstica aliada ao boom de preços de commodities. Após alguns anos de disciplina

- 
- 2 Este otimismo se mantém a despeito do escândalo do mensalão, que atingiu em cheio o Partido dos Trabalhadores e o governo Luiz Inácio Lula da Silva a partir de 2005. O caso envolveu a descoberta de um esquema de apoio parlamentar às iniciativas do partido no Congresso. Embora tenha afirmado não ter conhecimento desta prática, a imagem do presidente da república foi fortemente abalada, o que, contudo, não impediu sua reeleição em 2006.
  - 3 Entre 2002 e 2008, o resultado primário do setor público foi positivo em média 3,36% do PIB, enquanto o saldo em transações correntes entre 2003 e 2007 – único período a registrar superávits desde os anos 1990 – apresentou uma média de 1,08% do PIB. Fonte: Banco Central do Brasil, base de dados.

fiscal que restaurou certo nível de credibilidade internacional e alguma estabilidade, o Brasil estava em meio a uma fase de política econômica expansionista, caracterizada por estímulo ao consumo doméstico e investimento. Assim, as medidas contracíclicas foram, em um primeiro momento, uma extensão do que já estava sendo praticado. O governo brasileiro respondeu à crise com firmes medidas expansionistas, a maioria de inspiração tradicional. As medidas monetárias e fiscais foram combinadas com um aumento acentuado no crédito pelos bancos federais. As políticas estimularam os mercados domésticos e a economia se recuperou rapidamente do primeiro choque, que levou o PIB a uma queda de 0,13% em 2009 a um crescimento de 7,5% em 2010.

## A crise internacional como justificativa para mudar o rumo da política econômica

No Brasil, o cenário seguia favorável ao governo de forma geral em 2008-2009. O presidente Lula, na metade de seu segundo mandato e, apesar dos escândalos de corrupção envolvendo seu partido e importantes líderes políticos ligados a ele, mantinha um elevado nível de aprovação popular. Os ganhos de bem-estar obtidos por grupos de renda inferior proporcionavam uma ampla base de apoio ao governo, da mesma forma que a ideia do Brasil como um país emergente consolidado. A piora da situação econômica após a crise internacional, assim, não seria uma alternativa politicamente aceitável.

Desde o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006), um grupo insatisfeito do seu próprio partido criticava o direcionamento considerado 'neoliberal' da política econômica. Uma vez atingida certa estabilidade macroeconômica, para este grupo, seria o momento de mudar objetivos e direções de política. Medidas pró-crescimento poderiam ser combinadas com estabilidade em tempos normais. Quando estourou a crise em 2008, já estavam em execução ações para impulsionar a demanda doméstica.

Estabelecida a crise internacional, foram acionados vários instrumentos para impulso à atividade econômica. Na arena monetária e financeira, além de medidas de expansão de liquidez, os bancos

federais ampliaram a concessão de crédito acentuadamente. Foram sendo criados, nos anos seguintes, programas complementares, como o que recebeu o nome de uma ‘nova política industrial’, mas que consistiu de fato em uma série de isenções fiscais a setores específicos e incentivos a produtores com potencial exportador.<sup>4</sup>

O primeiro mandato de Dilma Rousseff estabeleceu uma estratégia ainda mais incisiva de promoção do crescimento. No que concerne à política macro de curto prazo, a estabilidade desceu alguns degraus na escala de prioridades do governo. Rapidamente, o primeiro mandato de Dilma Rousseff abriu espaço para uma muito esperada – para o grupo desenvolvimentista no PT – reviravolta nas relações entre o ministério da Fazenda e o banco central. Sob Lula, a queda de braços entre as duas instituições foi vencida, na maioria das vezes, pelo banco central. A diretoria do banco, entre 2003 e 2010, gozou de uma autonomia operacional *de facto* e se prendeu aos compromissos do sistema de metas de inflação. O ambiente da economia mundial, ademais, permitia aliar estabilidade com políticas mais expansionistas. Porém, o mau desempenho econômico desde 2011, foi abrindo caminho para medidas mais intervencionistas. Simultaneamente, as relações entre o executivo e o banco central assumiram maior proximidade, em detrimento da credibilidade da autoridade monetária. A taxa básica de juros, principal variável para a execução do sistema de metas de inflação, foi sendo reduzida para os níveis mais baixos desde a adoção do mesmo. Com a inflação em alta, as taxas de juros reais atingiram mínimos históricos.

Ainda entre as ferramentas tradicionais, a política fiscal foi acionada sobretudo sob a forma de renúncia fiscal. Mesmo antes de 2008, alguns setores como a construção civil, a indústria automotiva e eletrodomésticos da linha branca foram agraciados com redução de impostos. A tabela 1 detalha as medidas de redução de impostos tomadas logo após a crise. Deve-se notar que parte delas já estava em vigor antes da quebra do banco americano Lehman Brothers em setembro de 2008 e, portanto, do aprofundamento da crise internacional.

---

4 Plano Brasil Maior, lançado em 2011, ver Motta Veiga et al. 2013.

Tabela 1. Redução de impostos como ação contracíclica

Data	Medida	Resultados esperados
14/05/2008	Suspensão de cobrança de PIS (Programa de Integração Social) e Cofins (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) sobre o trigo até o final do ano.	R\$ 500 milhões de renúncia fiscal.
11/12/2008	Isenção de IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) para automóveis 1.0 cars e redução para motores de 1.1 a 2.0 de 13% para 6.5%.	Estimular a demanda frente a uma queda nas vendas e produção de veículos nos meses anteriores. Parte do pacote anti-crise do governo.
18/12/2008	Isenção de IPI para caminhões	Apoio à recuperação de empregos e vendas na indústria automotiva.
03/03/2009	Redução de tributos federais sobre o setor da construção de 7% a 1%.	Estimular a construção civil e buscar dinamismo na economia.
30/03/2009	Extensão da redução de IPI para a compra de carros novos.	Manutenção de emprego nas linhas de produção. Indústria automotiva responde por 23% do PIB industrial.
17/04/2009	Redução de IPI para aparelhos domésticos.	R\$511 milhões de renúncia fiscal.
29/06/2009	Redução de IPI para máquinas e equipamentos.	R\$ 414 milhões de renúncia fiscal.

Fonte: Elaboração própria.

Somaram-se ainda outras iniciativas visando a ampliação do consumo doméstico, como a redução na tarifa de energia elétrica de 18% para residências e até 32% para indústrias, anunciada em janeiro de 2013 e a contenção no preço de combustíveis, cujas oscilações no mercado internacional não eram repassadas para os preços internos de gasolina e diesel. Ambas as ferramentas tiveram também o objetivo de atuar sobre os índices de inflação.

Grandes programas de investimento público também estavam em implementação antes da crise. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi lançado em 2007, visando à execução de obras de infraestrutura. Durante os anos de 2008 e 2009, o governo atribuiu ao programa efeitos de preservação de emprego e renda e, por

consequência, a manutenção da demanda interna. Em 2011, seguindo a mesma orientação de impulso ao crescimento, Dilma lança o PAC 2. Em agosto de 2012, foi lançado um programa de concessão de rodovias e ferrovias à iniciativa privada, o Programa de Investimentos em Logística – Rodovias e Ferrovias, que recebeu – o ‘PAC das Concessões’ – prevendo volumosos investimentos públicos e privados. Estudos realizados posteriormente indicaram que apenas uma parcela dos investimentos planejados foi efetivamente realizada (e.g. LOTTA e FAVARETO, 2016; SILVA et al. 2016).

O aumento do crédito dos bancos estatais foi outro instrumento muito importante das políticas anticíclicas. É fato que a crise se intensificou e se espalhou mundialmente pelo estrangulamento do crédito e a redução das atividades de comércio internacional. Em meio a um cenário de restrição de liquidez e aperto de crédito, o governo brasileiro utilizou um poderoso instrumento: suas três instituições financeiras federais, que ampliaram o crédito quando as contrapartes privadas adotaram uma postura cautelosa. Apesar da crise, de 2007 a 2011, o crédito total aumentou no Brasil e as instituições financeiras públicas quase dobraram sua participação no crédito total em comparação com 2003.

O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), o banco federal de desenvolvimento, é responsável pela parte essencial do financiamento de investimentos. O BNDES ampliou os empréstimos desde 2008. O banco atua principalmente com recursos federais e recebeu repasses do Tesouro Nacional, o que suscitou críticas do público e teve efeito devastador sobre o futuro político de Dilma Rousseff anos depois. Não apenas durante a crise, mas como uma tendência geral ao longo das décadas de 2000 e parte da seguinte, o BNDES ampliou o financiamento de longo prazo de forma acentuada. Entre os problemas apontados pela atuação do banco no período estão as motivações políticas que tais empréstimos pudessem ter. A transferência do Tesouro, por exemplo, foi dada sem condicionalidades, um cheque em branco, eventualmente usado para comprar ativos da Petrobrás, no que acabou sendo uma manobra contábil responsável pelo superávit fiscal em 2010.

Para as políticas financeiras o período que vai do final das crises financeiras de países emergentes – com a crise argentina em

2001-2002 – até as políticas contracíclicas da crise de 2008 o Brasil não foi tão criativo em inovações financeiras ou institucionais como o seu vizinho ao sul. Para efeito de comparação, a guinada para o intervencionismo na política econômica brasileira se distingue, por exemplo, da experiência argentina em que houve o ataque a instituições e regras, como a estatização de fundos de pensão, uma forte intervenção do executivo no banco central, no instituto nacional de estatísticas e adoção de radicais medidas de controle de capitais a partir de 2011. O governo no Brasil manteve um discurso de continuidade da política econômica e compromisso com a estabilidade, prezando a integração internacional e usando os fóruns multilaterais para, ao mostrar as conquistas econômicas e sociais recentes, denunciar políticas de países avançados nocivas aos menos desenvolvidos, como o que batizou guerra cambial (*currency wars*).

Em meio a este discurso, o Brasil adotou um conjunto de medidas de política financeira que teriam efeitos sobre os fluxos de capital financeiro e a taxa de câmbio. No período imediatamente posterior ao estouro da crise, um dos principais motivos do controle de capitais estabelecido foi o de conter a apreciação do real após 2010. As intervenções do banco central brasileiro no mercado de câmbio tiveram objetivos diversos, como a contenção dos índices de preços e da volatilidade dos mercados. Nestas medidas, houve uma prevalência de aperto da regulação sobre os mercados de derivativos em moeda estrangeira e aumento de taxação, por meio do Imposto sobre Operações Financeiras – IOF, para desestimular transações com o exterior. As medidas de política financeira adotadas no Brasil desde 2008 podem ser agrupadas em três grandes blocos: controles de capitais, técnicas de gerenciamento de derivativos (Fritz e Prates 2014), e regulação financeira prudencial. Mudanças nas regras de cobrança de IOF foram o principal instrumento usado pelas autoridades brasileiras (LINS, 2015; FRITZ e PRATES; 2014, p. 230-231; CHAMON e GARCIA 2013, p. 29).

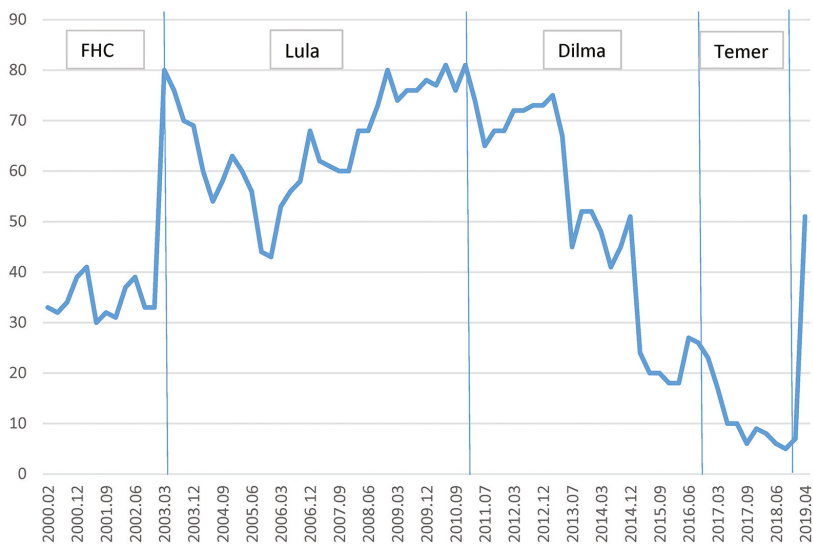
Embora este trabalho não tenha o propósito de fazer uma análise exaustiva de todas as frentes de política econômica dos governos nos últimos vinte anos, com os elementos apresentados até aqui é possível imaginar os rumos da *débâcle* da economia brasileira no período a partir de 2011, de uma forma geral.

Os resultados das tentativas de estimular a atividade econômica

desde então acabaram por exacerbar as fragilidades do modelo de gestão da economia e a premência de reformas estruturais sempre adiadas. Como mostraram os indicadores apresentados acima, a inflação se acelerou a partir de 2010, ao mesmo tempo em que o produto nacional se reduziu.

Mesmo tendo preparado medidas de ajuste para seu segundo mandato e sinalizado compromisso com elas ao indicar Joaquim Lévy, um economista não afeito às políticas desenvolvimentistas, a presidente Rousseff sofreu um real boicote do Congresso Nacional para implementar suas propostas a partir de 2015. Com a deterioração do quadro econômico, a deterioração da imagem do governo e as expectativas da sociedade, medidas por meio de pesquisas de opinião foi brutal. O gráfico 5 estampa a pronunciada queda de aceitação da presidente Dilma Rousseff e, em seguida de Michel Temer.

Gráfico 5. Percentual da população que confia no presidente

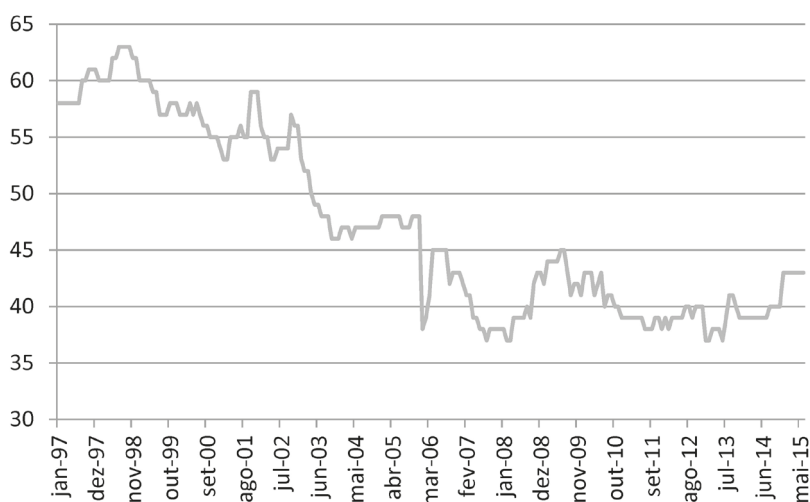


Fonte: CNI-Ibope

Nota: Pesquisa de opinião sobre o governo federal e suas políticas, realizada pela parceria CNI-Ibope trimestralmente, durante 4 a 5 dias corridos, por meio de 2.002 entrevistas domiciliares pessoais aplicadas a uma amostra estratificada de eleitores com 16 anos ou mais, abrangendo o território nacional. O intervalo de confiança estimado é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra. Esta série histórica encadeia todo o período de cobertura do indicador disponibilizado pela fonte e estende-se por mandatos de diferentes presidentes da República: Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, a partir de 2011, Dilma Rousseff.

O mesmo ocorreu com a percepção de investidores estrangeiros sobre o risco do país. O gráfico 6 apresenta a evolução dos indicadores de risco país calculado pelo grupo *The Economist*. Este parece ser um índice interessante por calcular o risco país pela agregação de três componentes: o risco soberano, o risco cambial e o risco do setor bancário. Apesar da degradação do quadro econômico, o índice descreve uma evolução relativamente estável para Brasil até fins de 2014.

Gráfico 6. Risco país das maiores economias latino-americanas



Fonte: Economist Intelligence Unit  
 Nota: Risco global do país é calculado pela média simples dos valores de risco soberano, risco cambial e risco do setor bancário. Índice vai de 0 a 100, sendo 100 maior nível de risco.

Como reflexo deste movimento, os fluxos de investimento de portfólio destinados ao Brasil foram bastante instáveis após a crise de 2008. O comportamento errático dos fluxos de capital financeiro se deve não apenas às grandes transformações que vinha sofrendo a economia brasileira, mas também à mudança da direção dos ventos na economia mundial desde o final de 2011. Grandes economias emergentes passaram a crescer a um ritmo mais lento, mudanças na orientação da política monetária de países avançados e, consequentemente, expectativas de elevação de juros em mercados mais seguros, direcionariam menos recursos para os países emergentes. Ao mesmo tempo, os países emergentes passaram a controlar mais



diretamente os fluxos de capital de suas economias com o resto do mundo, tanto com objetivos de proteção contra reversões de mercados, como para atuar sobre os mercados de câmbio. O Brasil foi um pioneiro no uso de impostos para controlar a saída de capitais. Em suma, os países emergentes executaram novas políticas ou reformaram algumas existentes – pelo uso de controles de capitais, política monetária e maior permissividade em suas agendas fiscais – e assim trouxeram novos fatos para os mercados e novas configurações para seus próprios repertórios de política.

Se ele de fato existe, onde está o grande erro de política econômica no caso brasileiro? Diferentemente de economias maduras, nas quais operam instituições econômicas sólidas e em países com instituições democráticas fortes e blindadas, o Brasil não suportou manter a estabilidade com taxas de crescimento reduzidas. Ao estabelecer um conjunto agressivo de medidas expansionistas sem espaço para ampliar a demanda doméstica rapidamente e frente a uma recessão internacional, a ainda frágil estabilidade econômica não se sustentou e os resultados em termos de crescimento não vieram. Durante todo o período de políticas desenvolvimentistas prevaleceu um discurso otimista e de normalidade entre as autoridades econômicas – em especial o Ministério da Fazenda. As eventuais turbulências da economia seriam o reflexo da recessão internacional e da política de expansão monetária levada adiante pelos países avançados. O expediente de transferência de recursos do Tesouro Nacional para outras contas do governo federal que serviu de argumento para a abertura do processo de impeachment da presidente foi uma prática que, em outras circunstâncias, não teria o tratamento e as consequências que teve. O ‘crime’ cometido pela presidente foi ter procurado manter o crescimento acelerado a ferro e fogo, às custas da estabilidade.

## Conclusão

Ao longo das últimas duas décadas, o Brasil empreendeu uma grande transformação em sua imagem internacional. A estabilização macroeconômica atuou como um elemento crucial no processo, ao mesmo tempo em que abriu maior ou menor espaço para políticas

de mais fôlego. O país aproveitou-se dos tempos favoráveis da economia internacional para acumular reservas e adiar reformas e usou sua posição externa mais confortável para lançar-se como uma possível liderança dos países emergentes em questões de governança financeira global. Este tipo de atuação talvez possa ser definido como uma adaptação pragmática, que permitiu ao Brasil, ademais, manter afastados da opinião pública internacional por algum tempo os graves problemas que a gestão macroeconômica depois da crise de 2008 poderia desencadear.

Mais do que identificar culpados pela crise da economia doméstica que se instaurou desde 2014, este trabalho procurou destacar a importância de preservar a estabilidade macroeconômica nas várias etapas dos ciclos econômicos. O efeito da premência política de evitar a desaceleração do crescimento a qualquer custo em uma economia com tarefas estruturais a serem enfrentadas como a brasileira, junto com a consolidação da crise, atuou para deteriorar as expectativas de agentes econômicos e abriu espaço para um ataque brutal ao governo naquele momento. Mais do que isso, a crise econômica disseminou descontentamento ao ponto de levar a uma perigosa e sombria transição política estabelecida pelas eleições de 2018.

**Maria Antonieta Del Tedesco Lins**

*Economista, professora do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo*

# A Agenda da Sustentabilidade nas Capitais Brasileiras

O Século XXI vem sendo reconhecido como o “Século das Cidades”, uma vez que a tendência de intensa urbanização e aglomeração nos centros urbanos é considerada como uma das tendências mais transformadoras deste período. De fato, foi somente em 2007 que a maior parte da população mundial passou a viver em áreas urbanas, e as projeções apontam para um crescimento exponencial da proporção de pessoas que sairão dos campos em direção às urbis – até 2050, a população urbana será de 68%, com tendência de crescimento.

No caso brasileiro, este fenômeno já é uma realidade desde a segunda metade do século passado. O Brasil, país mais urbanizado da América Latina e onde mais de 84% das pessoas vivem nas cidades, é símbolo de um desafio ao mesmo tempo antigo, complexo e contemporâneo: melhorar a qualidade de vida das pessoas nas cidades, permitindo uma vida minimamente digna a esses cidadãos.

Esse fenômeno encontra outra inflexão global na segunda década deste século: os acordos globais pelo desenvolvimento sustentável. Na esteira de um esforço internacional coletivo que se iniciou em Estocolmo, em 1972, é apenas a partir de 2010 que este movimento em prol da conciliação das agendas pela prosperidade, pessoas, planeta e parcerias ganha intensidade e convergência no sistema internacional. Também neste contexto o Brasil é pioneiro, já que sediou a Eco 92 e a Rio +20, ambas no Rio de Janeiro.

Foram essas duas inflexões que permitiram a emergência de mais um movimento de vanguarda liderado pelos municípios brasileiros, o Fórum dos Secretários Municipais de Meio Ambiente das Capitais Brasileiras, conhecido como CB27. Criado em 2012, durante a Rio+20, com o apoio da Fundação Konrad Adenauer, o Fórum já realizou mais de 30 reuniões, em 23 capitais, com média de frequência de 20 secretários por reunião, pautando temas como mudanças climáticas, adaptação

e resiliência, licenciamento, gestão ambiental, financiamento entre tantos outros temas, e oferecendo um ambiente de troca de experiências e ação em prol de mais sustentabilidade nas cidades.

Essas 27 cidades são conscientes do seu papel de multiplicadores de conhecimento e boas práticas públicas, e têm se esforçado para disseminar o conhecimento gerado no âmbito do Fórum, tanto na perspectiva da transversalidade nas próprias administrações municipais, como também na extensão do alcance das suas iniciativas para a sociedade civil e setor privado.

## O Conceito Contemporâneo de Desenvolvimento Sustentável

O mundo atual é complexo e cada vez mais globalizado. Os espaços nacionais se entrelaçam a partir de dinâmicas econômicas e culturais transnacionais. Esses movimentos possuem importante relação com a identidade territorial que está, agora mais que nunca, submetida a um exercício constante de renovação e recuperação da cultura e dos costumes locais. Essas novas relações internacionais sugerem novas formas de atuação política, social e econômica, o que ocorre também a partir do fortalecimento do poder local e das relações de cooperação entre os governos locais. A perspectiva de processos de desenvolvimento “de baixo para cima” também não surge sem os seus desafios. Em um momento em que os investimentos estrangeiros parecem ser insuficientes para a promoção do desenvolvimento, e em que os recursos dos governos nacionais mostram-se limitados e escassos, há uma tendência ou uma oportunidade para o fortalecimento de processos de desenvolvimento que possuam caráter endógeno, o que pode permitir a utilização mais racional e eficiente dos recursos, capacidades e potencialidades próprias das regiões. O redesenho do mundo permite pensar em instâncias locais e regionais como unidades capazes de promover processos sustentáveis de desenvolvimento<sup>1</sup>.

1 Argumento extraído da introdução da dissertação “Cidade Além da Nação”, de Rodrigo de Oliveira Perpétuo.

Nesse sentido, é importante pensarmos o conceito de desenvolvimento sustentável como um conceito dinâmico, originalmente apresentado em 1987, por meio do “Relatório Brundtland”, mas apenas agora percebido como uma prioridade por múltiplos atores. Apenas para dar uma ideia dessa transformação conceitual, propõe-se uma breve análise do pós-guerra até os dias atuais: (i) Primeiro período 1945-1975. Neste momento foram criadas as Instituições de Bretton Woods, dentre elas destaca-se a criação do Banco Mundial como uma das Instituições do período pós II Guerra Mundial que sugere a compreensão de desenvolvimento como sendo a reconstrução, carregando consigo uma visão eurocêntrica do conceito. O próprio nome da instituição pode corroborar com esta formulação: BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento; (ii) Segundo período 1975-1990. Neste momento prevaleceu a visão neoliberal de que o crescimento econômico seria sinônimo de desenvolvimento, e suficiente para elevar os padrões de qualidade de vida da população mundial. Percebeu-se que a prosperidade seria uma condição necessária para o desenvolvimento, porém não suficiente. (iii) Terceiro período 1990-2000. No início da década dos anos 90 o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento propõe o conceito de desenvolvimento humano, conferindo centralidade à segurança humana, tanto na perspectiva da proteção à vida ameaçada por conflitos, mas também pelas ameaças vinculadas à violação dos direitos fundamentais. (iv) Quarto período 2000-2015. Marcado pela pactuação global em torno dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM, que pela primeira vez promoveram um esforço internacional comum, direcionando investimentos e com um sistema de mensuração único. (v) Quinto período 2015-2030. A Agenda 2030, pautada pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODS é um dos acordos globais que contribui para essa conexão já posta desde o Relatório Brundtland entre desenvolvimento e sustentabilidade, que agora ganha materialidade em torno de um compromisso global renovado, celebrado por múltiplos atores, como os Estados Nação, o setor privado, a academia, e que permite fomentar uma perspectiva contemporânea de produção e consumo que devolva a convivência harmônica do ser humano com o seu ecossistema.

Por outro lado, percebe-se também que as agendas locais são orientadas por acordos feitos no plano internacional. Essas agendas pactuadas pelas Nações influenciam e direcionam o processo de formulação e execução de políticas públicas nas cidades.

Em resposta aos desafios contemporâneos, o sistema internacional apresentou na última década uma série de pactuações que sugerem uma inflexão na agenda internacional, conferindo centralidade à perspectiva da sustentabilidade como fundamental para todos os processos de desenvolvimento. Cabe também destacar que o reconhecimento e relevância dos atores não-Parte, e principalmente os governos subnacionais, vem ganhando centralidade estratégica para o cumprimento destes acordos.

Para os objetivos deste artigo, parece-me importante apresentar de forma esquemática os marcos globais do desenvolvimento sustentável<sup>2</sup>:

#### **Metas de Aichi para a Biodiversidade (2010):**

A Convenção de Diversidade Biológica é um tratado da ONU de 1993 que tem como objetivo a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados do uso dos recursos genéticos. A diversidade de organismos vivos e dos ecossistemas é vital para o desenvolvimento econômico e social da humanidade. Há um crescente reconhecimento de que a diversidade biológica é um ativo mundial de enorme valor para as gerações presentes e futuras. Ao mesmo tempo, a ameaça às espécies e aos ecossistemas nunca foi tão grande como hoje, e as questões climáticas também são um componente importante dessa agenda. A fim de reverter esse cenário negativo, em 2011 as Partes da Convenção criaram o Plano Estratégico pela Biodiversidade 2011-2020, que tem cinco objetivos estratégicos, incluindo as 20 Metas de Aichi, as quais devem ser alcançadas pelos países em parceria com os governos estaduais e locais. A CDB realiza suas próprias COPs a cada dois anos. Essas Metas serão repactuadas no ano de 2020 durante a COP que será realizada na China.

2 Esquema extraído e adaptado da publicação “Guia de Ação Local pelo Clima”, publicado pelo ICLEI e Programa Cidades Sustentáveis. Abril, 2017.

### **Marcos de Sendai para a Redução dos Riscos e Desastres Naturais:**

Aprovado em 2015, estipula sete metas para os próximos quinze anos, entre as quais: redução substancial da mortalidade global em desastres, diminuição do número de pessoas afetadas e de perdas econômicas. Foca ainda em prevenção de risco, propõe articulação clara entre ações nos níveis nacional, local, regional e global e destaca ações de reconstrução e saúde. O Escritório das Nações Unidas para a Redução do Risco de Desastres (UNISDR, na sigla em inglês) promove a campanha Minha Cidade Está se Preparando (2010–2020), que visa apoiar o desenvolvimento urbano sustentável por meio da promoção de iniciativas de resiliência e do aumento da compreensão dos riscos de desastres no nível local. Mais informações disponíveis em: <http://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> e em [unisdr.org/campaign/resilientcities](http://unisdr.org/campaign/resilientcities).

### **Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (2015):**

Os ODS ou Agenda 2030, lançados em setembro de 2015, apresentam dezessete objetivos e 169 metas que visam acabar com a pobreza até 2030, promover prosperidade econômica, desenvolvimento social e proteção ambiental. O Brasil e outros 192 países assumiram esse compromisso, e os ODS devem orientar políticas nacionais e a cooperação internacional nos próximos 15 anos. Mais informações disponíveis em [nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030](http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030).

### **Acordo de Paris (2015):**

Em dezembro de 2015, 185 países do mundo<sup>3</sup> ratificaram o Acordo de Paris para o Clima, no fim da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças do Clima, a COP 21, realizada em Paris. Foi o maior acordo global assinado em tempos de paz. A principal meta é conter a elevação da temperatura média do planeta em menos de 2° C até o fim deste século, com esforços para que fique abaixo de 1,5° C, em comparação com os níveis pré-industriais.

3 Dado extraído do site da UNFCCC. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>

### **Nova Agenda Urbana (2016):**

A Nova Agenda Urbana foi adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016. Nas palavras do Secretário-Geral do Habitat III, “a Nova Agenda Urbana (NUA, por sua sigla em inglês) representa uma visão compartilhada para um futuro melhor e mais sustentável – no qual todas as pessoas têm direitos iguais e acesso aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, e em que a comunidade internacional reconsidera os sistemas urbanos e a forma física de nossos espaços urbanos para se alcançar isso. (...) Ela apresenta uma mudança de paradigma baseada na ciência das cidades; estabelece padrões e princípios para o planejamento, construção, desenvolvimento, gestão e melhoria das áreas urbanas ao longo de seus cinco principais pilares de implementação: políticas urbanas nacionais, legislação e regulamentação urbana, planejamento e desenho urbano, economia local e finanças municipais; implementação local”.

Deve se ressaltar que os principais acordos globais reconhecem a importância do engajamento e atuação dos governos subnacionais nessas agendas, mencionando textualmente nos compromissos e acordos o imperativo de se envolver a gestão pública local nestes compromissos.

A missão do ICLEI é, desde sua fundação, em 1990, a de ampliar o engajamento e reconhecimento das cidades e regiões nas discussões internacionais sobre sustentabilidade. Ao mesmo tempo, também se preocupa em traduzir os compromissos e diretrizes cunhadas nestes fóruns de negociação para o contexto local, de forma que sejam incorporados nos instrumentos de gestão e planejamento urbano.

É neste contexto global, que influencia a perspectiva de compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável, que as capitais brasileiras formulam e executam a suas estratégias de sustentabilidade.



## Agenda de sustentabilidade nas capitais

Enquanto o Brasil já possui uma das maiores taxas de urbanização do mundo, com mais de 80% da sua população vivendo nas cidades, uma boa parte da concentração de pessoas se dá nas capitais. Importante destacar a relevância estratégica deste recorte de municípios brasileiros. Atualmente, as 27 capitais abrigam quase 24% da população – ou 49,7 milhões de pessoas (IBGE, 2018).

Também são nas capitais que se concentra uma parcela expressiva do Produto Interno Bruto Nacional, representando mais de 33%, em 2015. A concentração de população, empregos, oportunidades e infraestrutura tornam as capitais importantes polos econômicos, políticos e culturais nos estados, e também referências para outros municípios do entorno. Neste sentido, o pioneirismo para implementação de políticas públicas, principalmente as relacionadas com as agendas de sustentabilidade, ganham novo patamar quando promovidas pelas cidades capitais.

A partir dessa análise, depreende-se, portanto, a relevância política, econômica e de impacto da mobilização das 27 capitais em prol da agenda de sustentabilidade urbana.

O Fórum de Secretários Municipais de Meio Ambiente das Capitais – Fórum CB27 foi criado em 2012 com o propósito claro de ampliar a ação conjunta do grupo em prol de agendas de vanguarda na gestão ambiental, e de forma mais destacada inseri-los na discussão global a respeito das mudanças climáticas.

À época de sua criação, o Fórum propôs uma série de compromissos que foram cunhados na Carta do Rio pela Sustentabilidade, uma espécie de “certidão de nascimento”, conforme destacado no trecho a seguir:

### *COMPROMETE-SE*

- 1. A difundir e apoiar a adesão a programas de cidades sustentáveis que ofereçam ferramentas à sociedade para sinalizar a seus governantes o futuro que se deseja e o acompanhamento dos desempenhos das cidades, na busca da sustentabilidade;*
- 2. A assumir o compromisso voluntário de organizar um banco de tecnologias sociais, ambientais e econômicas para a sustentabilidade das cidades brasileiras, reunindo em um espaço virtual as*

- iniciativas em curso que demonstrem de maneira específica, mensurável e verificável o que os governos locais vêm fazendo em prol do desenvolvimento sustentável a fim de incrementar a visibilidade das ações e permitir a sua replicabilidade;*
- 3. A redobrar esforços para que a educação ambiental seja tratada como elemento fundamental para a construção de uma sociedade sustentável, incorporando conhecimentos para a revisão de atitudes e valores;*
  - 4. Em buscar o estabelecimento, junto aos comunicadores de massa, de um pacto positivo para a sustentabilidade;*
  - 5. Em fomentar projetos de infraestrutura verde visando a uma melhor integração entre o ambiente natural e o construído;*
  - 6. Em formular os estudos técnicos necessários ao planejamento de iniciativas dos municípios, tais como inventários de emissões de GEE, mapas de vulnerabilidade e inventários de biodiversidade urbana;*
  - 7. A estabelecer encontros bianuais, a serem realizados em uma capital previamente determinada pelo CB-27;*
- (Carta do Rio pela Sustentabilidade, 2012).*

O grande foco temático proposto seriam as mudanças climáticas e sua interface com os problemas prementes das capitais brasileiras, mas também vem trabalhando diversas agendas transversais ao tema, como resíduos sólidos, energia, mobilidade etc.

A partir de 2017, com a formalização de uma parceria entre a Fundação Konrad Adenauer Brasil e o ICLEI América do Sul, o foco estratégico do grupo foi reconfigurado, de modo a estabelecer objetivos estratégicos e metas para serem alcançadas de forma coletiva. Este avanço permitiria não apenas um aprimoramento do arcabouço técnico e legal na gestão ambiental das capitais, mas também permitiria demonstrar o peso político e impacto comprovados da atuação conjunta no âmbito do Fórum.

Desta forma, foi determinado o foco estratégico em 4 grandes temas: planejamento climático, energia, arborização urbana e licenciamento. De forma transversal, as temáticas de financiamento, educação, tecnologia e inovação seriam sempre aspectos relevantes de análise e aprofundamento nos Encontros e interações do CB27.

Um encontro de planejamento estratégico realizado na sede da Fundação Konrad Adenauer em maio de 2018 traçou objetivos estratégicos para o CB27 até 2020. De modo geral, o Fórum deve seguir atuando em três diretrizes:

- Ampliar a visibilidade do CB27
- Manter e ampliar espaços de representação e pressão em prol da agenda das capitais junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional
- Fortalecer o financiamento para as capitais

As metas determinadas incluem:

- Todas as capitais brasileiras deveriam iniciar, ainda em 2018, os processos de elaboração de inventários de emissões de GEEs
- Todas as capitais brasileiras desenvolverão Planos de Arborização Urbana Municipal até 2019
- Todas as capitais brasileiras estarão comprometidas com o Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e Energia

Atividades propostas para o ano de 2019

- Promoção de intercâmbio de conhecimento entre as capitais brasileiras e construção conjunta de pautas das capitais: realização de três encontros nacionais temáticos distribuídos entre as regiões do país.
- Manutenção e ampliação de espaços de representação e pressão em prol da agenda das capitais junto ao governo federal e congresso nacional: (1) participação e preparação de posições para reuniões da comissão tripartite nacional; (2) atividades de pressão pela instalação das tripartites estaduais; (3) participação e liderança nos espaços de governança sobre mudança do clima (Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Grupo Federativo de Monitoramento do Plano Nacional de Adaptação, Governança Climática em construção – MMA/Casa Civil), com foco em garantir que a estratégia nacional de implementação e financiamento da NDC inclua os municípios.
- Comunicação e gestão do conhecimento do CB27: (1) compilação de relatório anual sobre atividades do CB27; (2) desenvolvimento de centro de informações e intercâmbio de legislações sobre

gestão ambiental; (3) continuidade da compilação de dados das capitais brasileiras; (4) manutenção das redes sociais do CB27.

Enquanto este conjunto de metas orienta a atuação técnica e colaborativa do grupo, ela também tornou mais preponderante a representatividade política do Fórum CB27.

Tornando-se mais dinâmico e participativo em discussões relevantes para a gestão ambiental nas capitais, inclusive com outros entes da Federação do Brasil, o Fórum CB27 foi convidado para integrar a Comissão Tripartite Nacional e Estaduais, com um assento para representar os municípios. As pautas temáticas e técnicas debatidas ao longo dos Encontros Nacionais são muitas vezes apresentadas aos prefeitos e outros gestores dos diversos níveis de governo para estabelecer um diálogo constante, pautar agendas relevantes para o grupo e defender os interesses das cidades frente aos temas de meio ambiente e sustentabilidade. Isso ocorreu, por exemplo, quando o Fórum CB27 entregou ao Ministério do Meio Ambiente, pelas mãos do prefeito de Salvador, Antônio Carlos Magalhães Neto, uma carta assinada por seis redes de cidades<sup>4</sup> – CB27, ICLEI, C40, ANAM-MA, ABM e FNP – para contribuir com a estratégia de implementação da NDC brasileira, em março de 2017.

Cabe ainda destacar a posição proativa do Fórum CB27 junto à equipe de transição do recente presidente eleito Jair Bolsonaro. Em dezembro de 2018, uma delegação de secretários de meio ambiente estabeleceu canais de comunicação e interlocução com integrantes da equipe de transição, bem como com o novo ministro de meio ambiente, Ricardo Salles, com o objetivo de apresentar a atuação do grupo e defender o posicionamento das cidades perante a ação climática.

A atuação política é uma das ações centrais e estratégicas do Fórum CB27, atualmente.

---

4 ICLEI. Redes de Cidades entregam ao MMA contribuição para Estratégia de Implementação da NDC brasileira. 20/03/2017. Disponível em: <http://sams.iclei.org/novidades/noticias/arquivo-de-noticias/2017/redes-de-cidades-entregam-ao-mma-contribuicao-para-estrategia-de-implementacao-da-ndc-brasileira.html>

## Cooperação pela sustentabilidade

Um dos aspectos mais marcantes, porém, da consolidação do Fórum CB27 como um grupo de referência e incidência está relacionado à cooperação técnica e ao intercâmbio de experiências.

Uma pesquisa realizada em 2017, a qual foi respondida por 22 dos 27 secretários de meio ambiente das capitais brasileiras, demonstrou que mais de 77% declararam ter estabelecido políticas e legislações em sua cidade a partir do intercâmbio propiciado no Fórum CB27.

Dentre as capitais mencionadas com maior frequência como referência na cooperação, são mencionadas as cidades de: Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza e João Pessoa. Gestores de Recife, por exemplo, declararam terem implementado políticas a partir dos conhecimentos obtidos pela Certificação implementada por Belo Horizonte, pelo Programa Palmas Solar, de Palmas, e pelo programa de Hortas Urbanas de Salvador. Já João Pessoa enviou missões técnicas para capacitar sua equipe a respeito do modelo de licenciamento ambiental online implementado por Fortaleza, e que hoje é considerada uma referência.

A partir desses exemplos, é possível destacar que o espaço de troca e cooperação estabelecido no Fórum CB27 já demonstrou resultados e impacto concreto nos territórios. Para que isso ocorresse, foi essencial não apenas estabelecer o foco estratégico e a estrutura adequada para os encontros, mas também propiciar a confiança e segurança para que essa cooperação pudesse ocorrer e ampliar o impacto voltado para a sustentabilidade.

O ICLEI vem trabalhando no estudo e consolidação de uma metodologia de cooperação que permita aferir os resultados e impacto destes processos. Enxergamos no Fórum CB27 um caso de sucesso, por ter se demonstrado ao longo de sua trajetória de 7 anos como um espaço propício onde o progresso e interação podem acontecer.

## Conclusão

Ao analisar a profícua trajetória do Fórum CB27 nos últimos 7 anos, podemos afirmar que hoje é um dos espaços mais relevantes e ativos para consolidar a agenda de desenvolvimento urbano sustentável nas capitais.

Desde sua fundação, assumiu o papel de não apenas mobilizar as 27 capitais em torno de temas vanguardistas no contexto de cidades brasileiras, como por exemplo as mudanças climáticas e resiliência, como também assegurou o espaço ideal para fomentar a cooperação, intercâmbio e impacto coletivo.

Os governos subnacionais vem ocupando maior espaço nas discussões nacionais e globais, principalmente com relação à agenda de mudanças climáticas, e protagonizando a materialização do conceito contemporâneo de desenvolvimento sustentável, que pressupõe o crescimento econômico, a garantia dos direitos fundamentais e a proteção à vida, garantindo às gerações futuras ao menos a mesma condição de desfrutar do ecossistema terrestre que está dada atualmente.

Ao destacar a atuação do Fórum CB27 ao longo de sua trajetória nos últimos sete anos, evidencia-se o sentido estratégico de fomentar e elevar a atuação das capitais brasileiras na difusão de políticas públicas e melhores práticas em sustentabilidade.

O ICLEI América do Sul orgulha-se por cumprir o seu papel e a sua missão como um parceiro estratégico do CB27, ao lado da Fundação Konrad Adenauer, apoiando o planejamento, a curadoria de conteúdos e preparação dos encontros, nas estratégias de comunicação, advocacy e cooperação, e operando a Secretaria Executiva do Fórum.

**Rodrigo de Oliveira Perpétuo,**

*Secretário-Executivo do ICLEI América do Sul*

# O Brasil e os sistemas Universal e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O Brasil, especialmente na era constitucional pós-1988, se revela um país comprometido com o Estado Democrático de Direito e o respeito aos direitos humanos. De fato, a Constituição brasileira vigente é a 10ª constituição no mundo com o maior número de direitos humanos elencados (79 no total)<sup>1</sup>. As quatro constituições melhores ranqueadas são a do Equador (99 direitos), Bolívia (88 direitos), Sérvia (88 direitos) e Portugal (87 direitos)<sup>2</sup>. Além disso, a Carta Constitucional de 1988 está muito acima da média mundial de 50 direitos enumerados<sup>3</sup>. A listagem destes direitos não ficou apenas no papel, mas trouxe significativos avanços ao país, tais como relativa estabilidade institucional e monetária, responsabilidade fiscal<sup>4</sup> e inclusão social<sup>5</sup>.

O texto constitucional também garante que as leis internas brasileiras, ainda que constitucionais, não devem ser vistas como a última palavra quanto à proteção dos direitos fundamentais. Isso porque, o artigo 5º, §2º da Carta Magna de 1988 afirma que “[o]s direitos e garantias expressos [na] Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”.

---

1 Comparative Constitutions Project. Constitution Rankings, 8 de abril de 2016. Disponível em: <<https://www.comparativeconstitutionsproject.org/files/rankings.html?6c8912>>. Acesso em: 15/04/2019.

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Enquanto a inflação acumulada em 1993, no início da vigência de Constituição de 1988, foi 5.153,50%, em 2018 era de 4,56%.

5 Segundo dados do IPEA, de 1985 a 2012, cerca de 24,5 milhões de pessoas saíram da pobreza, e mais 13,5 milhões saíram da pobreza extrema.

Este dispositivo foi inserido no texto constitucional por sugestão de Antônio Augusto Cançado Trindade, consultor jurídico do Ministério das Relações Exteriores à época. A intenção de Cançado Trindade era garantir que a Constituição expressamente afirmasse que os direitos humanos advindos de tratados internacionais teriam força e valor constitucional<sup>6</sup>. Apesar disso, a doutrina diverge, até hoje, quanto ao efetivo significado do artigo 5º, §2º<sup>7</sup>.

A fim de finalizar os debates acerca da hierarquia dos tratados sobre direitos humanos, o legislador introduziu, por meio da Emenda Constitucional nº. 45/2004, o §3º no artigo 5º da Constituição. Esse dispositivo afirma que “[o]s tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do

6 Conforme afirmado por Cançado Trindade: “Desde a promulgação da atual Constituição, a normativa dos tratados de direitos humanos em que o Brasil é parte tem efetivamente nível constitucional, e entendimento em contrário requer demonstração. A tese da equiparação dos tratados de direitos humanos à legislação infraconstitucional – tal como ainda seguida por alguns setores em nossa prática judiciária – não só representa um apego sem reflexão a uma tese anacrônica, já abandonada em alguns países, mas também contraria o disposto no artigo 5(2) da Constituição Federal Brasileira”. Cf.: A. A. Cançado Trindade. “Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional”, *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, n.113-118, 1998, p.88-89; A. A. Cançado Trindade. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948 – 1997): as primeiras cinco décadas*, Brasília, UnB, 1998, p.163-176.

7 As interpretações do artigo 5º, §2º, da Constituição de 1988, se dividem em dois grandes grupos: de um lado estão aqueles que defendem o status constitucional dos tratados de direitos humanos (como sustentado inicialmente pelo Cançado Trindade) e do outro estão os que interpretam o artigo 5º, §2º de forma a não garantir força constitucional a estes tratados. Nessa segunda corrente, temos o constitucionalista Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Ele defende que o artigo 5º, §2º apenas afirma que a lista de direitos e garantias prevista na Constituição não é exaustiva. Além dos direitos expressamente reconhecidos no texto constitucional há também aqueles assegurados pelos tratados ratificados pelo Brasil. Nessa linha, Ferreira Filho não interpreta o artigo 5º, §2º como a lidar com a natureza ou a hierarquia dos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Trata-se de simples constatação de que a Constituição não contém um rol exaustivo de direitos fundamentais (M. G. Ferreira Filho. *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol.1, São Paulo, Saraiva, 2000, p.87-88). Por outro lado, alinhada ao pensamento de Antônio Augusto Cançado Trindade, Flávia Piovesan defende que o artigo 5º, §2º reconhece que os tratados de direitos humanos possuem natureza constitucional. Segundo ela, esses tratados receberam um tratamento especial pelo legislador constituinte devido ao fato de regularem matéria que é essencialmente de natureza constitucional (direitos fundamentais). Por outro lado, os tratados que não são sobre direitos humanos regem apenas compromissos recíprocos entre o Brasil e outros Estados estrangeiros, recebendo, assim, o status de lei federal ordinária (F. Piovesan. *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Saraiva, 2002, p.89-94). Outros autores também defendem o status constitucional dos tratados de direitos humanos com fundamento no artigo 5º, §2º da Constituição: V. O. Mazzuoli. “A incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos no ordenamento brasileiro”, *Revista de Informação Legislativa*, n.147, 2000, p.179-200; I. W. Sarlet. *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2 ed., Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2001, p.77-86; C. Weis. *Direitos Humanos Contemporâneos*, São Paulo, Malheiros, 1999, p.33-36; e F. L. X. Rocha. “A incorporação dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos no direito brasileiro”, *Revista de Informação Legislativa*, n.130, 1996, p.77-81.



Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”. Com isso, os tratados sobre direitos humanos que forem aprovados conforme esse procedimento específico (que é o mesmo das emendas constitucionais) terão status constitucional.

Contudo, o artigo 5º, §3º não resolveu todas as controvérsias. Ainda restava saber qual o status hierárquico dos tratados sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes de 2004 (ano de promulgação da Emenda Constitucional n. 45) e também dos tratados que não alcançaram o quórum específico do artigo 5º, §3º, isto é, tiveram a aceitação pela maioria simples do Senado e da Câmara dos Deputados. Esta questão específica foi resolvida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando da análise da prisão civil do depositário infiel, no Recurso Extraordinário nº 466.343/SP, julgado em 3 de dezembro de 2008. O caso decidido pelo Supremo lidou com o conflito entre o dispositivo constitucional que permitia a prisão do depositário infiel (o artigo 5º, LXVII da Constituição de 1988) e o artigo 7º, §7º, da Convenção Americana de Direitos Humanos, que traz como única exceção à proibição da prisão civil por dívida, o devedor voluntário de pensão alimentícia. Assim, havia um conflito entre uma norma constitucional brasileira e um tratado internacional mais vantajoso à proteção dos indivíduos e ratificado pelo Brasil antes da aprovação da Emenda Constitucional n. 45<sup>8</sup>.

A maioria dos ministros do STF acolheu a posição do Ministro Gilmar Mendes, que defendia a tese da suprallegalidade. Ele sugeriu que os tratados de direitos humanos não aprovados na forma prevista pelo artigo 5º, §3º, da Constituição, teriam um status supralegal, ou seja, eles estariam acima das leis infraconstitucionais, porém abaixo da Constituição. Segundo essa corrente, apenas tem força constitucional os tratados sobre direitos humanos aprovados com o quórum do artigo 5º, §3º (maioria de três quintos, no Senado e na Câmara dos Deputados, em dois turnos de votação). Assim, atualmente, o STF entende que os tratados de direitos humanos só terão hierarquia constitucional se forem aprovados nos termos do artigo 5º, §3º da Constituição de 1988. Os acordos ratificados antes de 2004 e aqueles

---

8 O Brasil ratificou a Convenção Americana de Direitos Humanos em 7 de julho de 1992.

que não alcançaram o quórum deste dispositivo possuem status suprallegal (acima das normas infraconstitucionais, mas hierarquicamente inferiores à Constituição). Até maio de 2019, apenas dois tratados foram ratificados seguindo o procedimento do artigo 5º, §3º: a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>9</sup> e o Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso<sup>10</sup>.

Além do regime constitucional, o Direito Internacional também teve relevantes desenvolvimentos normativos e institucionais na área de direitos humanos. Com isso, a proteção dos direitos da pessoa humana não é mais uma matéria sujeita ao juízo discricionário dos Estados. Em outras palavras, não é uma questão confinada aos limites da jurisdição doméstica dos Estados. Neste sentido, Allain Pellet afirmou que “[n]ão parece [...] haver dúvidas de que a proteção dos direitos fundamentais do indivíduo escapa, há muito tempo, ao domínio reservado dos Estados. Basta considerar o número e a importância dos instrumentos consagrados à questão, o desenvolvimento sobre esta base de regras costumeiras senão mesmo de normas de jus cogens”<sup>11</sup>.

O presente artigo analisará a atuação do Brasil nos dois sistemas internacionais voltados para a efetivação dos direitos humanos aplicáveis ao país: o universal, criado no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), e o regional interamericano, desenvolvido sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA). Depois de uma introdução geral sobre estes dois sistemas, focar-se-á, primeiramente, na composição dos órgãos que compõe os sistemas, com vistas a identificar brasileiros que atuaram ou atuam como membros, e em segundo lugar, serão analisados os casos contenciosos e consultivos envolvendo o Brasil.

9 Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, 30 de março de 2007, Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009.

10 Tratado de Marraqueche para Facilitar o Acesso a Obras Publicadas às Pessoas Cegas, com Deficiência Visual ou com Outras Dificuldades para Ter Acesso ao Texto Impresso, 27 de junho de 2013, Decreto nº. 9.522, de 8 de outubro de 2018.

11 A. Pellet, Q. Dinh e P. Daillier. *Direito Internacional Público*, 2 ed., Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2003, p.454.

## O Brasil e o sistema universal de proteção dos Direitos Humanos

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, os Estados verificaram a necessidade de reorganizar a estrutura institucional internacional, a fim de garantir a paz e a segurança de forma duradoura. Assim, entre 1943 e 1945, foram realizadas várias conferências internacionais pelos Estados Unidos, França, Reino Unido, União Soviética e China, com o objetivo de discutir o esboço de uma nova organização multilateral para substituir a ineficiente Liga das Nações<sup>12</sup>. A última destas reuniões foi a Conferência de São Francisco, realizada entre abril e junho de 1945, na qual se adotou a Carta da ONU, o tratado constituinte desta organização<sup>13</sup>. A Carta foi aprovada por 50 Estados, dentre eles o Brasil<sup>14</sup>.

A ONU surge com personalidade jurídica internacional própria<sup>15</sup> e alcance universal<sup>16</sup>. Trata-se de uma organização intergovernamental, com a finalidade principal de promover e manter a paz e a segurança internacionais<sup>17</sup>. Em conexão com este objetivo central, o artigo 1º da Carta da ONU lista, como um dos propósitos desta organização, a proteção dos direitos humanos, nos seguintes termos: “Os propósitos das Nações Unidas são: [...] Conseguir uma cooperação internacional [...] para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”<sup>18</sup>.

Desde 1945, diversas medidas foram tomadas no âmbito da ONU para criar um sistema de cunho universal, aberto a todos os Estados, para garantir a proteção dos direitos humanos. O presente artigo analisará as principais características deste sistema, bem como o papel do Brasil na composição dos órgãos que o integram e os casos nos quais aquele país figurou como réu.

---

12 B. Conforti, *The Law and Practice of the United Nations*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, p.1-3.

13 *Ibid.*, p.4-6.

14 *Ibid.*, p.4.

15 Corte Internacional de Justiça. Opinião Consultiva sobre a Reparação pelos Danos sofridos a Serviço das Nações Unidas, C.I.J. Rec. 1949, p.178-179.

16 Carta das Nações Unidas, 26 de junho de 1945, Decreto nº. 19.841, de 22 de outubro de 1945, art.4.

17 *Ibid.*, art.1.

18 *Ibid.*, art.1(3).

## Do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

O marco inicial do Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos, criado sob os auspícios da ONU, foi a adoção da Declaração Universal de Direitos Humanos. Trata-se de documento anexo à Resolução da Assembleia Geral n. 217, adotada em 10 de dezembro de 1948, em Paris, França<sup>19</sup>. Dos 58 membros da ONU à época, 48 votaram a favor, oito se abstiveram<sup>20</sup> e dois não votaram<sup>21</sup>. O Brasil votou a favor.

Desde então, foram adotados, no âmbito da ONU, nove tratados principais sobre direitos humanos: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (1966), Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanas ou Degradantes (1984), Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de Suas Famílias (1990), Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (2006) e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006). A maioria destes instrumentos possuem protocolos adicionais, lidando com aspectos complementares específicos<sup>22</sup>.

Cada um daqueles tratados possui um comitê de especialistas para monitorar a implementação de suas disposições nos Estados partes. Eles são compostos por peritos independentes com reconhecida competência em direitos humanos<sup>23</sup>. Os membros não atuam como representantes de seus respectivos Estados, mas como autoridades que decidem em função pessoal, no melhor interesse da proteção dos direitos humanos. Os membros dos comitês são eleitos

19 Resolução da AGNU n.º 217(III) ("Declaração Universal de Direitos Humanos"), UNDoc.A RES/217(III), 10 de dezembro de 1948, parte A.

20 Os Estados que se abstiveram foram: Belarus, Tchecoslováquia, Polônia, Arábia Saudita, Ucrânia, África do Sul, União Soviética e Iugoslávia

21 Os Estados que se ausentaram na votação foram: Honduras e Iêmen.

22 Para uma análise destes tratados, cf.: Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. The United Nations Human Rights Treaty System, Fact Sheet N.º. 30/Rev.1, Geneva/Nova York, ONU, 2012, p.3-18.

23 United Nations Non-Governmental Liaison Service. The United Nations Human Rights System: How to Make it Work for You, Geneva, ONU, 2008, p.14.

pelos respectivos Estados partes do tratado que o comitê irá atuar como guardião. Eles são eleitos por mandados renováveis de quatro anos<sup>24</sup>. Diante disso, ao invés da criação de cortes internacionais especializadas em direitos humanos, com competência para emitir sentenças judiciais vinculantes, a ONU optou pela criação de órgãos que emitem decisões apenas recomendatórias.

Em maio de 2019, existiam dez destes comitês: (1) *Comitê de Direitos Humanos*: É composto por 18 especialistas independentes, e é responsável por monitor o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; (2) *Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*: É composto por 18 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este Comitê é o único que não foi instituído por um tratado, mas pela Resolução nº. 1985/17, adotada pelo ECOSOC, em 28 de maio de 1985; (3) *Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial*: É composto por 18 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção sobre Eliminação de Todas as formas de Discriminação Racial; (4) *Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres*: Criado pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ele é responsável por monitor a implementação deste tratado. É composto por 23 especialistas em direitos das mulheres; (5) *Comitê contra a Tortura*: É composto por 10 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; (6) *Comitê dos Direitos da Criança*: É composto por 18 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989), do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (2000) e do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (2000); (7) *Comitê sobre Trabalhadores Migrantes*: É composto por 14 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes

---

24 Ibid.

e dos Membros das suas Famílias; (8) *Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência*: É composto por 18 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência; (9) *Comitê sobre Desaparecimentos Forçados*: É composto por 10 peritos independentes e tem a função de monitorar a implementação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado.

O décimo órgão é o *Subcomitê para a Prevenção da Tortura e outros Tratamentos ou Punições Cruéis, Desumanos ou Degradantes*, composto por 25 especialistas e criado pelo Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (2002). Ele é um comitê peculiar, tendo duas funções principais: (i) realizar visitas em qualquer instalação onde pessoas estejam detidas, a fim de prevenir e investigar a realização de tortura e tratamentos ou punições cruéis, desumanos ou degradantes; e (ii) prestar assistência aos Estados na criação dos Mecanismos Nacionais de Prevenção, órgão que obrigatoriamente deve ser criado pelos Estados partes daquele Protocolo Facultativo, com objetivo de prevenir atos de tortura.

Os nove primeiros órgãos convencionais possuem uma série de competências que variam de acordo com as disposições dos tratados que os estabeleceram. Geralmente, estas funções incluem: análise de relatórios periódicos de cumprimento, emitidos pelos Estados partes dos tratados; consideração de queixas individuais submetidas por vítimas de violações dos direitos humanos garantidos pelo tratado em questão; condução de inquéritos nos Estados partes; elaboração de comentários gerais que interpretam as disposições dos tratados; e analisar petições no âmbito de procedimentos interestatais<sup>25</sup>.

25 Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. The United Nations Human Rights Treaty System, Fact Sheet Nº. 30/Rev.1, Genebra/Nova York, ONU, 2012, p.21-39.

## O Brasil no Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos

O Brasil tem significativo engajamento com os tratados que compõem o Sistema Universal de Proteção dos Direitos Humanos. Ele ratificou oito dos nove tratados principais. O único não ratificado pelo Brasil é a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de Suas Famílias. No tocante ao procedimento de peticionamento individual perante os comitês convencionais, o Brasil apenas não aceitou a jurisdição do Comitê sobre Desaparecimentos Forçados; do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; e do Comitê sobre Trabalhadores Migrantes.

Quanto à composição daqueles comitês, o Brasil já elegeu seus nacionais como membros, mas o número não é tão expressivo. Eis a lista abaixo:

**Comitê de Direitos Humanos:** Na data da publicação, nunca teve membros brasileiros.

**Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:** Na data da publicação, Renato Zerbini Ribeiro Leão era membro e Presidente do Comitê. Ele foi eleito em 2010 e reconduzido por duas vezes. Seu mandato expirará no final de 2022. Nenhum outro brasileiro foi eleito na história do Comitê.

**Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial:** Na data da publicação, Silvio José Albuquerque E. Silva era membro do Comitê. Seu mandato se iniciou em 2018 e expirará em 19 de janeiro de 2022.

**Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres:** Na data da publicação, dois membros tiveram nacionalidade brasileira: Ruth Escobar (cujo mandato foi de 1987 a 1990) e Silvia Pimentel, que foi eleita três vezes consecutivas (2005-2008, 2009-2012 e 2013-2016).

**Comitê contra a Tortura:** Na data da publicação, não possuía membros de nacionalidade brasileira.

**Comitê dos Direitos da Criança:** Na primeira eleição do Comitê, realizada entre 27 de fevereiro e 1 de março de 1991, Maria de Fátima Borges de Omena foi eleita. Contudo, ela renunciou ao cargo em 1 de outubro de 1991 e foi substituída por Antonio Carlos

Gomes da Costa. Em 1993, Marília Sardenberg Zelter foi eleita. Ela foi reeleita em 1997 e 2001, permanecendo no Comitê até 2005.

**Comitê sobre Trabalhadores Migrantes:** Brasil não é parte do tratado.

**Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência:** Mara Cristina Gabrilli, a única membra de nacionalidade brasileira na história do Comitê, foi eleita em 2018 para um mandato até o final de 2022.

**Comitê sobre Desaparecimentos Forçados:** Até a data da publicação, nunca teve um membro brasileiro.

No tocante ao sistema de peticionamento individual, o Brasil é raramente acionado. Até o momento, ele teve sua responsabilidade internacional questionada em apenas três casos: dois já concluídos (o primeiro perante o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres<sup>26</sup> e o segundo no Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>27</sup>) e o terceiro ainda pendente de julgamento na data da publicação (perante o Comitê de Direitos Humanos<sup>28</sup>).

No primeiro caso – *Maria de Lourdes da Silva Pimentel v. Brasil* –, a petionária iniciou ação sobre a morte de Alyne da Silva Pimentel Teixeira e à precária situação do sistema de saúde pública da mulher no Brasil. Alyne era uma mulher afrodescendente e estava grávida à época dos fatos relevantes<sup>29</sup>. No sexto mês da gravidez, ela foi até a Casa de Saúde Nossa Senhora da Glória de Belford Roxo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, se queixando de náusea e dores abdominais. O médico atendente lhe receitou medicação, marcou exames de urina e sangue e deu alta para ela retornar para casa<sup>30</sup>. Dois dias depois, ela regressou à Casa de Saúde, porque sua condição

26 Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. *Maria de Lourdes da Silva Pimentel v. Brasil*, Comunicação nº. 17/2008, UNDoc.CEDAW/C/49/D/17/2008, 27 de setembro de 2011.

27 Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência. *S.C. v. Brasil*, Comunicação nº. 10/2013, UNDoc.CRPD/C/12/D/10/2013, 28 de outubro de 2014.

28 Comitê de Direitos Humanos. *Luiz Inácio Lula da Silva ("Lula") v. Brasil*, Petição Inicial, 28 de julho de 2016.

29 Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. *Maria de Lourdes da Silva Pimentel v. Brasil*, Comunicação nº. 17/2008, UNDoc.CEDAW/C/49/D/17/2008, 27 de setembro de 2011, paras.2.1- 2.2.

30 *Ibid.*, para.2.2.



havia piorado<sup>31</sup>. Nesta segunda consulta, um exame ultrassom revelou que seu feto havia falecido<sup>32</sup>.

No mesmo dia, os médicos realizaram um parto induzido, que confirmou a morte do feto. Poucas horas após a cirurgia, o estado clínico de Alyne piorou severamente, marcado por hemorragia grave, sangue no vômito, pressão arterial baixa, desorientação prolongada, fraqueza física e incapacidade de ingerir alimentos<sup>33</sup>. Ante o grave quadro, ela foi levada a uma hospital, mas não antes de oito horas de espera por uma ambulância. Nas últimas duas horas de espera, ela já apresentava sintomas de coma. Ao chegar no hospital, Alyne foi deixada numa maca na recepção da sala de emergência, porque não haviam leitos disponíveis<sup>34</sup>. Após aproximadamente nove horas no hospital, ela faleceu<sup>35</sup>.

A mãe de Alyne iniciou o processo contra o Brasil no Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres em 30 de novembro de 2007. Ela indicou que a morte da filha, ocorrida cinco anos antes do início da ação no Comitê, constitui violação dos direitos humanos à vida e à saúde, nos termos dos artigos 2 e 12 da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. Alegou-se que o Brasil não prestou o tratamento médico apropriado à luz da gravidez de Alyne e não forneceu, oportunamente, cuidados obstétricos de emergência<sup>36</sup>.

O Comitê concordou com as alegações da petição inicial e destacou o caráter discriminatório da negligência brasileira ao não garantir os direitos de mulheres negras e social e economicamente vulneráveis<sup>37</sup>. O Brasil foi condenado a pagar compensação à família de Alyne e, a fim de remediar os problemas sistêmicos de saúde pública da mulher no país, foi condenado a implementar uma série de medidas gerais: (i) garantir o direito das mulheres a uma maternidade segura e ao adequado tratamento obstétrico de emergência; (ii)

---

31 Ibid., para.2.3.

32 Ibid., para.2.4.

33 Ibid., para.2.6.

34 Ibid., para.2.9.

35 Ibid., para.2.12.

36 Ibid., paras.3.1-3.18.

37 Ibid., paras.7.1-7.9.

realizar formação profissional adequada dos profissionais de saúde, especialmente sobre os direitos das mulheres à saúde reprodutiva; (iii) treinamento profissional especializado para as autoridades judiciais e policiais, a fim de prestar a devida assistência a mulheres vítimas de violações de direitos humanos; (iv) reduzir o número de mortes maternas; entre outras medidas<sup>38</sup>.

O caso perante o Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência é o *S.C. v. Brasil*, o qual foi iniciado em 2 de novembro de 2012 e decidido em 2 de outubro de 2014<sup>39</sup>. A vítima, referenciada apenas pelas iniciais S.C. a fim de preservar sua identidade, era funcionária do Banco do Estado de Santa Catarina (BESC)<sup>40</sup>. Em julho de 2004, foi transferida de Campinas para Florianópolis, onde recebeu uma promoção para trabalhar como caixa de banco<sup>41</sup>. Entre junho de 2006 e janeiro de 2009, ela teve três acidentes de moto, os quais a afastaram do trabalho por vários meses. Em 2009, antes dela se ausentar pela terceira vez por motivo de licença médica, o BESC foi adquirido pelo Banco do Brasil. Ela foi informada que, conforme a política interna do novo banco, ela deveria retornar ao trabalho depois de três meses se quisesse manter sua posição como caixa. Ainda segundo esta política, transcorridos os três meses, cabe ao banco decidir, discricionariamente, se solicita o retorno do empregado após três ou seis meses<sup>42</sup>. Depois do trimestre afastada, ela manifestou sua vontade de retornar ao trabalho, mas foi impedida por razões de saúde atestadas pelo seu médico pessoal e o pelo médico do próprio Banco do Brasil. Antes mesmo de transcorrido o prazo de seis meses, ela tentou retornar ao trabalho, mas já havia perdido o cargo de caixa<sup>43</sup>.

Ante a perda do cargo e a ocorrência de constantes dores musculares depois dos acidentes, ela solicitou transferência de volta a Campinas, sua cidade natal, onde poderia trabalhar e continuar seu tratamento médico com mais tranquilidade<sup>44</sup>. Ela também alegou que

---

38 *Ibid.*, para.8.2.

39 Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência. *S.C. v. Brasil*, Comunicação nº. 10/2013, UNDoc.CRPD/C/12/D/10/2013, 28 de outubro de 2014, p.1.

40 *Ibid.*, para.2.1.

41 *Ibid.*

42 *Ibid.*, para.2.2.

43 *Ibid.*

44 *Ibid.*, para.2.3.

a distância entre a sua residência e o banco seria menor em Campinas, outro fator que teria um impacto positivo em sua saúde. Por fim, alegou que a infraestrutura da agência de Florianópolis não lhe garantia plena acessibilidade<sup>45</sup>. O Banco do Brasil indeferiu o pedido de transferência, alegando a inexistência de vagas na agência de Campinas. S.C. recorreu ao Poder Judiciário brasileiro, mas não obteve sucesso<sup>46</sup>.

Perante o Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência, S.C. alegou que a política do Banco do Brasil é discriminatória, porque limita as oportunidades de pessoas que precisam de licenças médicas acima de três ou seis meses, inclusive com a inevitável perda de cargos<sup>47</sup>. Como reparação, ela solicitou a sua reintegração no Banco do Brasil como caixa, com o pagamento dos respectivos salários retroativos; a revogação daquela política; e o reconhecimento de que ela viola a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência<sup>48</sup>.

O Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência, contudo, declarou a petição inadmissível, por falta de exaustão dos recursos internos no Brasil<sup>49</sup>. O Comitê destacou que o Tribunal Superior do Trabalho se recusou a analisar o mérito do caso, porque S.C. não estava devidamente representada por um advogado, conforme exigido em lei<sup>50</sup>. Também foi observado que, tendo seu pedido de assistência judicial perante a defensoria pública sido negado, S.C. contactou um único advogado privado, que se recusou a representá-la<sup>51</sup>. O Comitê enfatizou que S.C. não apresentou nenhuma evidência quanto à inexistência de outras opções viáveis para representação legal<sup>52</sup>. Com isso, concluiu-se que a regra da exaustão de recursos internos não foi cumprida, resultando na inadmissibilidade da petição<sup>53</sup>.

---

45 Ibid.

46 Ibid.

47 Ibid., paras.3.1-3.2.

48 Ibid., para.3.5.

49 Segundo a regra da exaustão dos recursos internos, as vítimas apenas podem recorrer a uma jurisdição internacional, a fim de fazer valer seus direitos, depois de terem esgotado os trâmites judiciais efetivos e disponíveis na jurisdição doméstica do Estado acusado de cometer os atos ilícitos. Esta regra possui exceções, como por exemplo a demora injustificada no processamento da causa pelo Estado.

50 Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência. S.C. v. Brasil. Comunicação nº. 10/2013, UNDoc.CRPD/C/12/D/10/2013, 28 de outubro de 2014, para.6.5.

51 Ibid.

52 Ibid.

53 Ibid., para.7.

Por fim, temos o caso *Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula”) v. Brasil*, iniciado em julho de 2016, perante o Comitê de Direitos Humanos, pelo advogado britânico Geoffrey Ronald Robertson. Na data da publicação, o caso ainda estava pendente<sup>54</sup>. Por meio do processo, Lula questiona vários aspectos do sistema judicial brasileiro, em especial aqueles do seu processo criminal<sup>55</sup>. Um dos elementos questionados é o uso da prisão preventiva, a fim de obter confissões de suspeitos por meio de delações premiadas<sup>56</sup>. Lula argumenta que a lei brasileira permite que um juiz, ainda na fase de investigação, ordene a prisão preventiva de um suspeito por tempo indeterminado, até que ele aceite confessar e negociar um acordo de delação premiada com os promotores<sup>57</sup>. Nestas circunstâncias, o réu seria coagido a iniciar negociações com a acusação em troca de sua libertação da prisão e sentenças mais brandas<sup>58</sup>. Além disso, o mesmo juiz que aprova o acordo de delação premiada será o magistrado que julgará o mérito da causa<sup>59</sup>. Segundo Lula, tais práticas violam os artigos 9 e 14(1) do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos.

## O Brasil e o Sistema Interamericano de proteção dos Direitos Humanos

No âmbito da análise referente ao papel do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o artigo, primeiramente, fará uma breve descrição deste sistema e, em seguida, analisará a existência de nacionais brasileiros na composição da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (ComIADH) e da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CtIADH), bem como os casos contenciosos e consultivos perante a Corte envolvendo o Brasil.

54 Comitê de Direitos Humanos. *Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula”) v. Brasil*, Petição Inicial, 28 de julho de 2016, para.6.

55 G. Robertson. “The Case for Lula: He Deserves a Fair Trial, Not Persecution”, *Foreign Affairs*, 19 de abril de 2017. Disponível aqui: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/brazil/2017-04-19/case-lula>>. Acesso em: 06/04/2019.

56 Comitê de Direitos Humanos. *Luiz Inácio Lula da Silva (“Lula”) v. Brasil*, Petição Inicial, 28 de julho de 2016, para.6.

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

59 *Ibid.*

## Do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos

O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos foi introduzido no âmbito da extinta União Pan-Americana<sup>60</sup>, e desenvolvido pela sua sucessora, a OEA. Ele foi inaugurado com a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, adotada pela União Pan-Americana em abril de 1948, durante a Nona Conferência Internacional dos Estados Americanos, em Bogotá, na Colômbia<sup>61</sup>. Destaca-se que a Declaração Americana é mais antiga do que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, que foi adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 10 de dezembro de 1948.

O primeiro tratado do Sistema Interamericano foi a Convenção Americana de Direitos Humanos, adotada em 22 de novembro de 1969, na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, realizada em San José, na Costa Rica. A Convenção é comumente conhecida como “Pacto de San José da Costa Rica” e entrou em vigor em 18 de julho de 1978<sup>62</sup>. Posteriormente, novas convenções regionais e protocolos adicionais à Convenção Americana foram adotados para lidar com temas específicos em direitos humanos, tais como o Protocolo Adicional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador)<sup>63</sup>; o Protocolo Adicional relativo à Abolição da Pena de Morte<sup>64</sup>; a Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura<sup>65</sup>; a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará)<sup>66</sup>; a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas<sup>67</sup>; e a Convenção

60 A União Pan-Americana é a organização regional predecessora da OEA.

61 Foi essa mesma conferência que adotou a Carta da OEA, criando esta organização.

62 Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de São José da Costa Rica”), 22 de novembro de 1969, Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992.

63 Protocolo Adicional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (“Protocolo de San Salvador”), 17 de novembro de 1988, Decreto nº. 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

64 Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, 8 de junho de 1990, Decreto nº. 2.754, de 27 de agosto de 1998.

65 Convenção Interamericana para Prevenir e Sancionar a Tortura, 9 de dezembro de 1985, Decreto nº. 98.386, de 9 de dezembro de 1989.

66 Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (“Convenção de Belém do Pará”), 9 de junho de 1994, Decreto nº. 1.973, de 1º de agosto de 1996.

67 Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, 10 de junho de 1994, Decreto nº. 8.766, de 11 de maio de 2016

Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência<sup>68</sup>.

Na perspectiva institucional, o Sistema Interamericano conta com dois órgãos principais: a ComIADH e a CtIADH, que serão analisados abaixo.

### **A Comissão Interamericana de Direitos Humanos**

A ComIADH tem sede em Washington, D.C., nos Estados Unidos. Ela foi criada por uma resolução da Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores dos Estados Membros da OEA, realizada em Santiago, no Chile, em 1959. A Comissão foi constituída formalmente em 1960, quando o Conselho Permanente da OEA aprovou o seu Estatuto. O seu Regulamento foi aprovado em 1980, sofrendo várias modificações subsequentes. A reforma do Regulamento mais recente data de 2013.

A ComIADH é mais antiga do que a CtIADH e também do que a própria Convenção Americana de Direitos Humanos (adotada em 1969). Inicialmente, a criação da Comissão se deu para garantir a implementação adequada da Declaração Americana dos Direitos e Deveres de Homem. Posteriormente, com a expansão do Sistema Interamericano, as competências da Comissão também foram ampliadas.

A ComIADH é composta por sete membros (chamados “comissários”)<sup>69</sup>. Eles são nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre pessoas da mais alta autoridade moral e reconhecida competência em matéria de direitos humanos<sup>70</sup>. Não deve haver mais de um membro da mesma nacionalidade na Comissão<sup>71</sup>. Os comissários são eleitos para um mandato de quatro anos e só poderão ser reeleitos uma única vez<sup>72</sup>. A eleição dos membros é feita por votação na Assembleia Geral da OEA<sup>73</sup>.

---

68 Convenção Interamericana para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência, 7 de junho de 1999, Decreto nº. 3.956, de 8 de outubro de 2001.

69 Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de São José da Costa Rica”), 22 de novembro de 1969, Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992, art.34.

70 Ibid., arts.34 e 36(1).

71 Ibid., art.37(2).

72 Ibid., art.37(1).

73 Ibid., art.36(1).

Para cumprir o seu propósito de promover a observância e a defesa dos direitos humanos nos membros da OEA, as funções da ComIADH se assentam em três pilares principais: (1) o *Sistema de Peticionamento Individual*, por meio do qual a Comissão recebe petições contendo denúncias de violações dos direitos humanos reconhecidos pelos tratados regionais americanos<sup>74</sup>. A competência para receber petições foi outorgada à Comissão pela OEA em 1965; (2) o *acompanhamento da situação dos direitos humanos nos Estados membros da OEA*: Assim como os órgãos convencionais de direitos humanos da ONU, a Comissão também emite relatórios periódicos descrevendo a situação dos direitos humanos em cada Estado membro da OEA e apresentando suas recomendações<sup>75</sup>; e (3) *atuação em áreas temáticas prioritárias*<sup>76</sup>: A Comissão também emite relatórios sobre temas específicos de direitos humanos que ela considera sensíveis no continente americano. Estes relatórios são emitidos por relatores, grupos de trabalho ou unidades<sup>77</sup>.

Especificamente quanto ao Sistema de Peticionamento Individual na ComIADH, podem apresentar petições a este órgão, qualquer pessoa física ou grupo de pessoas físicas e qualquer entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da OEA<sup>78</sup>. Estados também podem declarar que reconhecem a competência da Comissão para receber e examinar comunicações interestatais, isto é, um Estado iniciando um procedimento contencioso contra outro<sup>79</sup>. O peticionamento Estado – Estado

74 Ibid., arts.41(f) e 44.

75 Ibid., art.41.

76 Ibid., art.41(c).

77 Em maio de 2019, a Comissão atuava em treze áreas temáticas: (i) Relatoria sobre os Direitos dos Povos Indígenas (criada em 1990); (ii) Relatoria sobre os Direitos da Mulher (criada em 1994); (iii) Relatoria sobre os Direitos dos Migrantes (criada em 1996); (iv) Relatoria Especial para a Liberdade de Expressão (criada em 1997); (v) Relatoria sobre os Direitos da Criança (criada em 1998); (vi) Relatoria sobre Defensores de Direitos Humanos (criada em 2001); (vii) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas Privadas de Liberdade (criada em 2004); (viii) Relatoria sobre os Direitos dos Afrodescendentes e contra a Discriminação Racial (criada em 2005); (ix) Relatoria sobre os Direitos das Pessoas LGBT (criada em 2011); (x) Relatoria sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (criada em 2012); (xi) Unidade sobre Memória, Verdade e Justiça (criada em 2017); (xii) Unidade sobre os Direitos de Pessoas Idosas (criada em 2017); e (xiii) Unidade sobre os Direitos de Pessoas com Deficiência (criada em 2017).

78 Convenção Americana de Direitos Humanos (“Pacto de São José da Costa Rica”), 22 de novembro de 1969, Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992, art.44.

79 Ibid., art.45(1).

na Comissão só será aplicado se ambos os países, tanto aquele que apresenta a petição quanto aquele que é acusado, tenham reconhecido essa competência específica daquele órgão<sup>80</sup>. As declarações reconhecendo a competência da Comissão no tocante ao peticionamento interestatal podem ser feitas para que esta vigore por tempo indefinido, por período determinado ou para casos específicos<sup>81</sup>. As declarações são depositadas na Secretaria- Geral da OEA, a qual encaminha cópia aos Estados membros dessa organização<sup>82</sup>.

Para que uma petição seja admitida na ComIADH, é necessário o esgotamento de certas condições cumulativas de admissibilidade. A primeira delas é a exaustão dos recursos da jurisdição interna, segundo a qual as vítimas das violações de direitos humanos devem esgotar os trâmites do poder judiciário doméstico do Estado que alegadamente cometeu a violação, a fim de tentar receber a devida reparação internamente<sup>83</sup>. A regra da exaustão dos recursos internos não se aplicará quando: (i) não existir, na legislação interna do Estado, o devido processo legal para a proteção do direito alegadamente violado<sup>84</sup>; (ii) não for permitido à vítima o acesso aos recursos da jurisdição interna, ou se ela tiver sido impedida de esgotá-los<sup>85</sup>; e (iii) houver demora injustificada na decisão<sup>86</sup>.

Como segundo critério de admissibilidade da petição na ComIADH, a vítima deve respeitar o prazo prescricional de seis meses<sup>87</sup>. Assim, a petição deve ser apresentada dentro do prazo de seis meses, contados da data em que a presumida vítima tenha sido notificada da decisão definitiva pela jurisdição interna do Estado. O terceiro critério de admissibilidade é a inexistência de litispendência internacional: a matéria da petição submetida à Comissão não pode estar pendente em outro processo de solução internacional<sup>88</sup>. Por fim, a

---

80 *Ibid.*, art.45(2).

81 *Ibid.*, art.45(3).

82 *Ibid.*, art.45(4).

83 *Ibid.*, art.46(1)(a).

84 *Ibid.*, art.46(2)(a).

85 *Ibid.*, art.46(2)(b).

86 *Ibid.*, art.46(2)(c).

87 *Ibid.*, art.46(1)(b).

88 *Ibid.*, art.46(1)(c).



petição deve ser identificada com o nome, nacionalidade, profissão, domicílio e assinatura da pessoa ou pessoas ou do representante legal da entidade que submeter a petição<sup>89</sup>.

Caso as condições de admissibilidade estejam satisfeitas, a Comissão investigará as violações apresentadas e tentará resolver amistosamente o caso com o Estado acusado de violar os direitos humanos<sup>90</sup>. Se a Comissão chegar a uma solução pacífica satisfatória junto ao Estado, ela redigirá um relatório, contendo uma breve exposição dos fatos e da solução alcançada, que será encaminhado ao peticionário e aos Estados partes do tratado em questão<sup>91</sup>. Posteriormente, tal relatório será publicado pelo Secretário-Geral da OEA<sup>92</sup>.

Por outro lado, se a Comissão não chegar a uma solução amistosa, ela redigirá um relatório no qual exporá os fatos e suas conclusões, bem como as proposições e recomendações que julgar adequadas<sup>93</sup>. O relatório será encaminhado aos Estados interessados, aos quais não será facultado publicá-lo<sup>94</sup>. A partir do recebimento do relatório pelos Estados, a Comissão poderá, no prazo de três meses, submeter o caso à CtIADH<sup>95</sup>. Se optar por não submeter o caso à Corte, a Comissão fará as recomendações pertinentes e fixará um prazo para o Estado tome as medidas cabíveis<sup>96</sup>. Transcorrido o prazo fixado, a Comissão decidirá se o Estado tomou ou não as medidas adequadas e se publicará ou não seu relatório<sup>97</sup>.

### **A Corte Interamericana de Direitos Humanos**

A CtIADH é um tribunal internacional de âmbito regional especializado em direitos humanos. Apesar de ter sido prevista na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969), a Corte não pôde ser efetivamente estabelecida até a entrada em vigor deste tratado, em 18 de

---

89 Ibid., art.46(1)(d).

90 Ibid., art.48.

91 Ibid., art.49.

92 Ibid.

93 Ibid., art.50(1).

94 Ibid., art.50(2).

95 Ibid., art.51(1).

96 Ibid., art.51(2).

97 Ibid., art.51(3).

julho de 1978. Com a Convenção Americana devidamente em força, os Estados partes desse tratado elegeram, em 22 de maio de 1979, os juristas que, agindo em sua capacidade pessoal, seriam os primeiros juízes da Corte. A primeira audiência ocorreu nos dias 29 e 30 de junho de 1979, na sede da OEA, em Washington D.C., nos Estados Unidos.

No dia 1º de julho de 1978, a Assembleia Geral da OEA formalmente recomendou que a oferta do governo da Costa Rica para receber a sede da Corte em San José (a capital costarriquenha) fosse aceita. Esta decisão foi ratificada pelos Estados partes da Convenção Americana em novembro de 1978. A cerimônia marcando a transferência da Corte para San José foi realizada nessa cidade, em 3 de setembro de 1979. A sede pode ser transferida para outro local desde que assim decidido por 2/3 dos Estados partes da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>98</sup>.

As atividades da CtIADH são reguladas pela Convenção Americana de Direitos Humanos, pelo seu Estatuto e também pelo seu Regulamento. O Estatuto da Corte foi adotado no Nono Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA, em La Paz, na Bolívia, em outubro de 1979. Por sua vez, o primeiro Regulamento foi aprovado pela própria Corte em seu III Período Ordinário de Sessões, em 1980. O segundo Regulamento foi aprovado em seu XXIII Período Ordinário de Sessões, em 1991. O terceiro foi aprovado em seu XXXIV Período Ordinário de Sessões, em 1996. O quarto Regulamento (que se encontra vigor no momento) foi aprovado no XLIX Período Ordinário de Sessões da Corte, em novembro de 2000. Ele foi reformado duas vezes: no LXI Período Ordinário de Sessões da Corte, em 2003, e no LXXXII Período Ordinário de Sessões, em janeiro de 2009.

A CtIADH é composta por sete juízes, nacionais dos Estados membros da OEA, eleitos a título pessoal dentre juristas da mais alta autoridade moral e reconhecida competência em matéria de direitos humanos<sup>99</sup>. Não deve haver mais de um juiz da mesma nacionalidade na Corte<sup>100</sup>. Reitera-se que podem ser juízes, nacionais de Estados membros da OEA e não apenas Estados partes da Convenção

---

98 Ibid., art.58(1).

99 Ibid., art.52(1).

100 Ibid., art.52(2).

Americana. Isto ficou claro no caso do Juiz Thomas Buergenthal, um nacional dos Estados Unidos. Este país é membro da OEA, mas não se tornou parte da Convenção Americana de Direitos Humanos (os Estados Unidos apenas assinaram este tratado, em 1 de junho de 1977). Thomas Buergenthal foi eleito juiz da CtIADH para o mandato de 1979 a 1991, sendo o Presidente deste tribunal entre 1985 e 1987.

Os juízes da Corte são eleitos para um mandato de seis anos e só podem ser reeleitos uma única vez<sup>101</sup>. A eleição é feita por votação secreta e pela maioria absoluta dos Estados partes da Convenção Americana de Direitos Humanos. Nos termos do artigo 55 da Convenção, é possível a indicação de um juiz *ad hoc* pelo Estado que não tenha um juiz de sua nacionalidade na Corte para julgar o caso específico no qual aquele Estado figura como parte<sup>102</sup>. A CtIADH determinou, em 2009, na Opinião Consultiva n. 20, que Estados podem indicar juízes *ad hoc* apenas nas disputas interestatais. Com isso, nos casos em que a ComIADH figura como parte, o Estado não pode apontar um juiz *ad hoc*<sup>103</sup>.

A CtIADH possui duas espécies de jurisdição: a *contenciosa* (na qual emite julgamentos vinculantes sobre casos concretos de violações de direitos humanos) e a *consultiva* (na qual emite pareceres consultivos). Especificamente no tocante a sua jurisdição contenciosa, a Corte tem competência *ratione materiae* para julgar casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção Americana de Direitos Humanos<sup>104</sup> e de qualquer outro tratado que faça menção a sua competência jurisdicional<sup>105</sup>. São exemplos de tratados que fazem referência à competência da CtIADH, o Protocolo Adicional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>106</sup> e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas<sup>107</sup>.

101 Ibid., art.54(1).

102 Ibid., art.55(2) e (3).

103 CtIADH. Opinião Consultiva sobre o Artigo 55 da Convenção Americana de Direitos Humanos. Opinião Consultiva n. OC-20/09 de 29 de setembro de 2009, Série A Nº. 20, para.87.

104 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992, art.62(3).

105 CtIADH. Caso Las Palmeras v. Colômbia. Objeções Preliminares. Julgamento de 4 de fevereiro de 2000. Série C Nº. 67, paras.32-33.

106 Protocolo Adicional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ("Protocolo de San Salvador"), 17 de novembro de 1988, Decreto nº. 3.321, de 30 de dezembro de 1999, art.19.

107 Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, 10 de junho de 1994, Decreto nº. 8.766, de 11 de maio de 2016, art.13.

Diferente da Corte Europeia de Direitos Humanos, o órgão judicial sobre direitos humanos na Europa, indivíduos não acessam a CtIA-DH diretamente. Somente os Estados e a ComIADH podem submeter um caso à Corte<sup>108</sup>. Durante o processo, a Comissão aponta um delegado para defender os interesses das vítimas<sup>109</sup>. Apesar de não estarem autorizados a iniciar um processo na Corte, os peticionários, caso queiram, podem contratar um advogado próprio para lhes representar nas audiências, em paralelo ao delegado da Comissão<sup>110</sup>. Os advogados das vítimas podem apresentar argumentos jurídicos, petições e provas independentemente da ComIADH<sup>111</sup>.

Assim como na Corte Internacional de Justiça, o principal órgão judicial da ONU, a jurisdição contenciosa da CtIADH não é obrigatória. Com isso, processos só podem ser iniciados nesta Corte contra Estados que reconheceram a sua jurisdição para julgar casos contenciosos<sup>112</sup>. O consentimento pode ser expressado por meio de uma declaração especial (quando o Estado reconhece a competência da Corte para todos os casos relativos à interpretação ou aplicação dos tratados americanos de direitos humanos) ou convenção especial (quando o Estado reconhece a competência da Corte para um caso específico apenas)<sup>113</sup>. O Brasil se submeteu à jurisdição da CtIADH via declaração especial em 10 de outubro de 1998<sup>114</sup>.

A sentença da CtIADH será definitiva, inapelável e obrigatória às partes no litígio<sup>115</sup>. Em caso de divergência sobre o sentido ou alcance da sentença, a Corte poderá interpretá-la, a pedido de qualquer uma das partes, desde que o pedido seja apresentado dentro de noventa dias a partir da data da notificação da sentença<sup>116</sup>.

---

108 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992, art.61(1).

109 Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos, LXXXV Período Regular de Sessões, 16 – 28 de novembro de 2009, art.24.

110 Ibid., art.25(1).

111 Ibid.

112 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto no. 678, de 6 de novembro de 1992, art.62.

113 Ibid.

114 A lista com todos os Estados que aceitaram a jurisdição da CtIADH se encontra neste link: <<https://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/conventionrat.asp>>. Acesso em: 10/04/2019.

115 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto no. 678, de 6 de novembro de 1992, arts.67 e 68.

116 Ibid., art.67.

Além disso, a qualquer momento, a CtIADH pode adotar medidas provisórias, desde que satisfeitos dois critérios: (i) haja extrema gravidade e urgência; e (ii) tais medidas sejam necessárias para evitar danos irreparáveis às vítimas<sup>117</sup>. Caso o processo ainda esteja pendente na ComIADH, esta pode solicitar à Corte a adoção destas medidas<sup>118</sup>.

No tocante a sua jurisdição consultiva, os Estados membros da OEA e os órgãos dessa organização<sup>119</sup> podem solicitar à CtIADH a emissão de pareceres não vinculantes sobre a interpretação da Convenção Americana de Direitos Humanos e de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos Estados americanos<sup>120</sup>. Estados membros também podem solicitar pareceres especificamente sobre a compatibilidade de qualquer uma de suas leis internas com os mencionados instrumentos internacionais<sup>121</sup>.

Na data da publicação, a CtIADH já tinha emitido 25 opiniões consultivas e tinha um pedido de parecer pendente, apresentado pela Colômbia em 6 de maio de 2019, acerca das obrigações de direitos humanos devidas por um Estado que denuncia a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e que tenta retirar-se da OEA.

## O Brasil e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Com o propósito de aferir o papel do Brasil no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o presente artigo avaliará três indicadores:

117 Ibid., art.63(2).

118 Ibid.

119 Os órgãos listados na Carta da OEA seguem: a) Assembleia Geral; b) Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores; c) Conselhos; d) Comissão Jurídica Interamericana; e) Comissão Interamericana de Direitos Humanos; f) Secretária-geral; g) Conferências Especializadas; e h) Organismos Especializados.

120 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, art.64(1); CtIADH. Opinião Consultiva sobre "Outros Tratados" sujeitos à Jurisdição Consultiva da Corte (Art.64 da Convenção Americana de Direitos Humanos). Opinião Consultiva n. OC-1/82 de 24 de setembro de 1982, Série A N.º 1, para.52.

121 Convenção Americana de Direitos Humanos ("Pacto de São José da Costa Rica"), 22 de novembro de 1969, Decreto n.º 678, de 6 de novembro de 1992, art.64(2). Por exemplo: CtIADH. Compatibilidade de Projeto de Lei com o artigo 8(2)(h) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Opinião Consultiva n. OC-12/91 de 6 de dezembro de 1991. Série A N.º 12; CtIADH. Opinião Consultiva sobre a Filiação Obrigatória em uma Associação prescrita por Lei para a Prática do Jornalismo (artigos 13 e 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Opinião Consultiva n. OC-5/85 de 13 de novembro de 1985, Série A N.º 5; CtIADH. Opinião Consultiva sobre as Emendas Propostas às Disposições sobre Naturalização da Constituição da Costa Rica. Opinião Consultiva n. OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984, Série A N.º 4.

(2.2.1) a composição da CtIADH e da ComIADH; (2.2.2) os casos da jurisdição contenciosa da CtIADH nos quais o Brasil figura como réu; e (2.2.3) o caso consultivo na CtIADH referente ao Brasil.

### **O Brasil e a composição da CtIADH e da ComIADH**

Até maio de 2019, dois nacionais do Brasil já tinham sido eleitos para atuarem como juízes da CtIADH, e os dois se tornaram Presidentes desta Corte. O primeiro deles foi o mineiro Antônio Augusto Cançado Trindade, que foi juiz entre 1995 e 2006 e Presidente da Corte entre 1999 e 2003. Cançado Trindade se exonerou da CtIADH para assumir o cargo de juiz na Corte Internacional de Justiça. O segundo juiz brasileiro na Corte foi o sergipano Roberto de Figueiredo Caldas, com mandato inicialmente previsto de 2013 até o final de 2018. Em 2016, ele tornou-se Presidente da Corte, com mandato até o final de 2018. Contudo, em 14 de maio de 2018, Roberto Caldas renunciou ao cargo de juiz da CtIADH devido a acusações de violência doméstica<sup>122</sup>.

Em maio de 2019, a ComIADH tinha uma comissária de nacionalidade brasileira: Flávia Piovesan, eleita em junho de 2017 para o mandato de 2018 a 2021. Antes de assumir este cargo, ela era Procuradora do Estado de São Paulo e Secretária Especial de Direitos Humanos no Governo do Presidente Michel Temer. Na história da ComIADH, o Brasil elegeu outros cinco de seus nacionais: Paulo Vanuchi (2014 – 2017), Paulo Sérgio Pinheiro (2004 – 2011), Hélio Biscudo (1998 – 2001), Gilda Maciel Correa Russomano (1984 – 1991) e Carlos A. Dunshee de Abranches (1964 – 1983)<sup>123</sup>.

### **O Brasil e a jurisdição contenciosa da CtIADH**

Até maio de 2019, o Brasil figurou como parte ré em nove processos

122 M. Oliveira. “Após denúncia de violência doméstica, Roberto Caldas renuncia ao cargo de juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos”, G1, 15 de maio de 2018. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/apos-denuncia-de-violencia-domestica-roberto-caldas-renuncia-ao-cargo-de-juiz-da-corte-interamericana-de-direitos-humanos.ghtml>>. Acesso em: 12/04/2019; “Inter-American Court Judge Resigns amid Domestic Violence Allegations”, International Justice Resource Center, 22 de maio de 2018. Disponível em: <<https://ijrcenter.org/2018/05/22/inter-american-court-judge-resigns-amid-domestic-violence-allegations/>>. Acesso em: 12/04/2019; M. Mattos. “Juiz Roberto Caldas é acusado de violência física e assédio sexual”, Veja, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/juiz-roberto-caldas-e-acusado-de-violencia-fisica-e-assedio-sexual/>>. Acesso em: 12/04/2019.

123 Para verificar a lista completa dos membros da ComIADH, cf.: <<https://www.oas.org/en/iachr/mandate/composition.asp>>. Acesso em 15/04/2019.

já concluídos na CtIADH. Deste total, o Brasil foi condenado em oito. Abaixo segue um breve resumo dos casos:

9) *Caso Herzog e outros v. Brasil* (15 de março de 2018): O caso diz respeito à responsabilidade internacional do Brasil ante a impunidade dos responsáveis pela detenção arbitrária, tortura e morte do jornalista Vladimir Herzog, em 28 de outubro de 1975, durante a Ditadura Militar. A CtIADH condenou o Brasil a julgar os envolvidos, indenizar as vítimas, realizar ato público reconhecendo a sua responsabilidade e adotar lei tornando imprescritíveis os crimes contra a humanidade.

8) *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus Membros v. Brasil* (5 de fevereiro de 2018): O caso se refere à demora excessiva do processo de demarcação das terras coletivas do Povo Indígena Xucuru, no Pernambuco. O processo administrativo se iniciou em 1989 e continuava em andamento na data do julgamento da CtIADH. O Brasil foi condenado a efetivamente garantir a propriedade dos Xucurus sobre a terra indígena e concluir o processo formal de demarcação, com extrema diligência.

7) *Caso Rosa Genoveva e outros (Favela Nova Brasília) v. Brasil* (16 de fevereiro de 2017): Refere-se à execução extrajudicial de 26 pessoas – incluindo seis crianças – e tortura e estupro de duas meninas menores de idade pela Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, na Favela Nova Brasília. O Brasil foi condenado a investigar os responsáveis, implementar reformas legislativas para garantir a não repetição destas violações e oferecer um curso obrigatório aos policiais sobre direitos das mulheres.

6) *Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde v. Brasil* (10 de outubro 2016): Refere-se à prática de trabalho forçado e servidão por dívida na Fazenda Brasil Verde, no Pará. Além disso, lida com o desaparecimento forçado de dois trabalhadores adolescentes nessa fazenda. O Brasil foi condenado a, entre outros, investigar e punir os responsáveis e a modificar a sua lei interna para tornar a escravidão e o trabalho análogo à escravidão imprescritíveis.

5) *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) v. Brasil* (24 de novembro de 2010): O caso envolve os desaparecimentos forçados e as execuções sumárias durante a Guerrilha do Araguaia, movimento armado contra o regime militar brasileiro. A Corte condenou

o Brasil a, entre outros, afastar a aplicação da Lei de Anistia (Lei nº. 6.683, de 28 de agosto de 1979); realizar uma investigação criminal sobre os desaparecimentos e execuções no contexto da Guerrilha do Araguaia, a fim de julgar, condenar e punir os responsáveis; reconhecer publicamente a sua responsabilidade internacional pelos atos ocorridos durante a Guerrilha; desenvolver pesquisas históricas para relatar e dar publicidade às violações dos direitos humanos ocorridas durante o regime militar; e pagar indenização às vítimas ou seus familiares.

4) *Caso Garibaldi v. Brasil* (23 de setembro de 2009): O caso envolve o não cumprimento, pelo Brasil, da obrigação de investigar e punir o homicídio de Sétimo Garibaldi, ocorrido em 27 de novembro de 1998, durante o despejo extrajudicial de trabalhadores sem-terra que ocupavam uma fazenda no município de Querência do Norte, no Paraná. A Corte condenou o Brasil a, entre outros, realizar uma investigação criminal sobre o homicídio de Garibaldi, a fim de julgar, condenar e punir os responsáveis, e pagar indenização aos seus familiares.

3) *Caso Escher e outros v. Brasil* (6 de julho de 2009): O caso se refere à ilegalidade da interceptação, gravação e disseminação de conversas telefônicas de Arlei José Escher, Dalton Luciano de Vargas, Delfino José Becker, Pedro Alves Cabral, Celso Anghinoni e Eduardo Anghinoni, pela Polícia Militar do Estado do Paraná, entre abril e junho de 1999. Todos eles eram trabalhadores ligados ao Movimento Sem Terra. A Corte concluiu que o Brasil violou o direito à privacidade e o direito à honra e à reputação das vítimas, o condenando a, entre outros, realizar uma investigação sobre a interceptação, gravação e disseminação das conversas telefônicas; e pagar indenização.

2) *Caso Nogueira de Carvalho e outros v. Brasil* (28 de novembro de 2006): O caso se refere à alegada negligência do Brasil quanto à investigação, julgamento e punição dos responsáveis pelo homicídio de Gilson Nogueira de Carvalho, um advogado dedicado a denunciar os crimes cometidos por grupos de extermínio no estado do Rio Grande do Norte. Depois de averiguar que investigações policiais foram feitas e que processos criminais seriam iniciados contra os suspeitos, a Corte concluiu que não houve negligência por parte do Brasil. Diante disso, o processo foi arquivado sem condenação ao Brasil. Trata-se do único caso, até o momento, em que o Brasil não foi condenado.



1) *Caso Ximenes-Lopes v. Brasil* (4 de julho 2006): O caso envolve as violações de direitos humanos contra Damião Ximenes-Lopes, um deficiente mental internado numa casa de repouso privada, no estado do Ceará. Enquanto estava internado, Damião foi exposto a condições desumanas e degradantes de hospitalização, foi espancado pelos funcionários da casa de repouso e eventualmente veio a falecer durante seu tratamento. Depois disso, nenhuma investigação de sua morte foi realizada. A Corte concluiu que os direitos à vida e à integridade pessoal de Damião foram violados pelo Brasil, o condenando a, entre outros, realizar uma investigação criminal sobre o tratamento desumano e o falecimento de Damião, a fim de julgar, condenar e punir os responsáveis; desenvolver um programa de capacitação para profissionais da área de psiquiatria, psicologia e enfermagem e para qualquer outro profissional envolvido em serviços de saúde mental; e pagar indenização aos pais de Damião.

Na data da publicação, o Brasil figurava como réu em um processo pendente de julgamento na CtIADH: *o caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Artifício em Santo Antônio de Jesus*. O processo diz respeito à responsabilidade internacional do Brasil pelas mortes e ferimentos decorrentes de uma explosão numa fábrica irregular de fogos de artifício em Santo Antônio de Jesus, na Bahia, no dia 11 de dezembro de 1998. O incidente vitimou 64 pessoas e feriu outras 6. Entre as vítimas estavam 22 crianças. Passados vinte anos da explosão, os sobreviventes e os familiares das vítimas ainda esperam por reparação. Segundo a ComIADH, o Brasil tinha conhecimento das atividades perigosas na fábrica e não realizou as devidas inspeções, a fim de sanar as irregularidades e o trabalho infantil no local.

Além disso, há também casos referentes à superlotação, condições desumanas, falta de tratamento médico e mortes em estabelecimentos prisionais brasileiros, que estão sendo analisados pela ComIADH. Devido à seriedade e à extrema urgência da situação nas penitenciárias do Brasil, a CtIADH, a pedido da Comissão, adotou medidas cautelares em desfavor do Brasil. De fato, todas as 43 ordens de medidas provisórias emitidas pela Corte em relação ao Brasil até o momento se referem a violações graves dos

direitos humanos de pessoas em situação de detenção<sup>124</sup>. As medidas provisórias mais recentes se referem ao Complexo Penitenciário de Curado<sup>125</sup>; ao Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Complexo Penitenciário de Bangu<sup>126</sup>; ao Complexo Penitenciário de Pedrinhas<sup>127</sup>; e à Unidade de Internação Socioeducativa de Cariacica, no Espírito Santo<sup>128</sup>.

### O Brasil e a jurisdição consultiva da CtIADH

A conduta do Brasil já foi objeto de um parecer consultivo solicitado à CtIADH pelo Secretário-Geral da OEA. O pedido se referiu à legalidade do procedimento de impeachment da ex-Presidente Dilma Rousseff. Porém, em resolução emitida no dia 23 de junho de 2016, a CtIADH decidiu arquivar este pedido de opinião consultiva sem análise do mérito<sup>129</sup>.

O pedido foi protocolado pelo Secretário-Geral da OEA no dia 30 de maio de 2016 e focou no comportamento dos parlamentares da

124 Para ter acesso às 43 ordens de medidas provisórias, Cf.: <[http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda\\_medidas\\_provisionales.cfm?lang=en](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/busqueda_medidas_provisionales.cfm?lang=en)>. Acesso em: 20/04/2019.

125 O Brasil foi condenado a tomar medidas para garantir a segurança dos detidos, funcionários e visitantes no Complexo Penitenciário de Curado, no estado de Pernambuco, especialmente quanto à situação de superlotação, presença de armas e atos de violência dentro da prisão. Cf.: CtIADH. Caso sobre o Complexo Penitenciário de Curado referente ao Brasil, Medidas Provisórias, Ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018, p.37-39.

126 Os detentos no Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro, sofrem com péssimas condições de saúde e superlotação. Com isso, dezenas de prisioneiros morreram na prisão. O Brasil foi condenado a tomar medidas para garantir a segurança dos detentos, funcionários e visitantes. Cf.: CtIADH. Caso do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho referente ao Brasil, Medidas Provisórias, Ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018, p.27-28.

127 O Brasil foi condenado a adotar, sem demora, as medidas necessárias para preservar a vida e a integridade física das pessoas privadas de liberdade no Complexo Penitenciário de Pedrinhas, situado no estado do Maranhão. O caso se originou depois que dezenas de pessoas foram violentamente assassinadas em 2013 e 2014, durante rebeliões e conflitos entre facções criminais rivais dentro da prisão. Três das vítimas foram decapitadas durante um dos motins. Cf.: CtIADH. Caso do Complexo Penitenciário de Pedrinhas referente ao Brasil, Medidas Provisórias, Ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 14 de março de 2018, p.19-20.

128 O Brasil foi condenado a adotar, sem demora, as medidas necessárias para preservar a vida e a integridade física dos adolescentes e crianças detidos na Unidade de Internação Socioeducativa, situada no Espírito Santo. Dentro da Unidade, além da superlotação, os internos têm sido expostos a tratamento abusivo e violento pelos funcionários. Os detidos são coagidos a usar algemas por tempo prolongado, sofrem espancamentos, são impedidos de participar em atividades escolares, são mal alimentados e ficam sem tratamento médico adequado. Cf.: CtIADH. Caso sobre a Unidade de Internação Socioeducativa referente ao Brasil, Medidas Provisórias, Ordem da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 15 de novembro de 2017, p.18.

129 CtIADH. Ordem de 23 de junho de 2016, Pedido de Parecer Consultivo apresentado pelo Secretário-Geral da OEA, dispositivo.

Câmara dos Deputados ao manifestarem seus respectivos votos, na votação ocorrida no dia 17 de abril de 2016, na qual se autorizou instaurar o processo de impeachment contra a então Presidente Dilma Rousseff<sup>130</sup>. O Secretário-Geral da OEA solicitou que a CtIADH analisasse se a conduta dos deputados, ao proferirem seus votos orais na Câmara, afetou as garantias de devido processo legal da ex-Presidente<sup>131</sup>. Segundo o Secretário-Geral, aquelas declarações são relevantes para a garantia do devido processo legal, porque os deputados publicamente expressaram prejulgamentos ao antecipar a condenação ou a absolvição da Presidente e apresentaram fundamentos estranhos à questão em apreço na votação, tais como valores familiares e religiosos. Além disso, o pedido de parecer consultivo também notou que alguns dos deputados expressamente reconheceram que estavam votando sob instruções, quando na verdade os seus votos deveriam ser plenamente livres e imparciais<sup>132</sup>.

O Secretário-Geral da OEA também levantou questionamentos quanto ao próprio mérito das acusações que fundamentaram o início do impeachment. Ele destacou que os fatos descritos nas acusações são atribuídos a diversos funcionários públicos brasileiros, mas apenas um deles, a Dilma Rousseff, estava sendo julgado. Além disso, indicou-se que o impeachment foi iniciado por fatos que podem ter ocorrido antes do período legalmente relevante.

Em sua ordem de arquivamento, a CtIADH fez menção a sua própria jurisprudência, a fim de enfatizar os critérios de admissibilidade de um pedido de parecer consultivo: (i) o pedido não pode envolver questão legal que já esteja sendo analisada em um caso contencioso ou questão legal que pode, eventualmente, ser submetida à Corte num caso contencioso<sup>133</sup>; (ii) o pedido não pode ser utilizado como mecanismo para obter um pronunciamento indireto da Corte sobre uma controvérsia que ainda se encontra em litígio ou em discussão

---

130 Ibid., paras.2-3.

131 Ibid., para.4.

132 Ibid., paras.2-3.

133 CtIADH. Opinião Consultiva sobre a Compatibilidade de Projeto de Lei com o artigo 8(2)(h) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Opinião Consultiva n. OC-12/91 de 6 de dezembro de 1991. Série A N.º 12, para.28; CtIADH. Opinião Consultiva sobre o Direito à Informação sobre Assistência Consular no âmbito das Garantias do Devido Processo Legal. Opinião Consultiva n. OC-16/99 de 1 de outubro de 1999. Série A N.º 16, paras.45-47.

na jurisdição interna de um Estado<sup>134</sup>; (iii) o pedido não pode ser utilizado como instrumento em debates políticos internos a um Estado<sup>135</sup>; (iv) o pedido não pode envolver, exclusivamente, questões que a Corte já tenha assentado em sua jurisprudência<sup>136</sup>; e (v) o pedido não pode ser utilizado para resolver questões de fato, salvo se para esclarecer o significado, propósito e escopo das normas internacionais sobre direitos humanos ou para contribuir para o cumprimento pleno e eficaz das obrigações internacionais dos Estados membros e dos órgãos da OEA<sup>137</sup>.

Aplicando as observações acima ao caso, a CtIADH concluiu que o pedido de parecer consultivo apresentado pelo Secretário-Geral da OEA envolvia questões legais que poderiam ser oportunamente analisadas em um caso contencioso<sup>138</sup>. A decisão também enfatizou que o parecer consultivo, se emitido, envolveria controvérsias que ainda não tinham sido resolvidas internamente na jurisdição do Brasil<sup>139</sup>. Assim, concluiu-se que “[...] o pedido de parecer consultivo em questão apresenta uma daquelas situações nas quais se desvirtuaria o propósito e o conteúdo da função consultiva da Corte”<sup>140</sup>.

Relevante destacar que o Presidente da Corte à época, Roberto de Figueiredo Caldas, se declarou impedido e não participou do procedimento, com fulcro no artigo 19(2) do Estatuto da CtIADH<sup>141</sup>. A Corte foi presidida pelo mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Vice-Presidente à época e atual Presidente.

134 CtIADH. Ordem de 10 de maio de 2005, Pedido de Parecer Consultivo apresentado pela Costa Rica, para.13.

135 CtIADH. Opinião Consultiva sobre as Emendas Propostas às Disposições sobre Naturalização da Constituição da Costa Rica. Opinião Consultiva n. OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984, Série A Nº. 4, para.30.

136 CtIADH. Ordem de 24 de junho de 2005, Pedido de Parecer Consultivo apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, paras.7-12.

137 CtIADH. Opinião Consultiva sobre o Direito à Informação sobre Assistência Consular no âmbito das Garantias do Devido Processo Legal. Opinião Consultiva n. OC-16/99 de 1 de outubro de 1999. Série A Nº. 16, para.47.

138 CtIADH. Ordem de 23 de junho de 2016, Pedido de Parecer Consultivo apresentado pelo Secretário-Geral da OEA, para.7.

139 Ibid.

140 Ibid.

141 O artigo 19(2) do Estatuto da CtIADH afirma o seguinte: “Se algum dos juízes estiver impedido de conhecer, ou por qualquer outro motivo justificado, considerar que não deve participar em determinado assunto, apresentará sua escusa ao Presidente. Se este não a acolher, a Corte decidirá”.

Em decorrência do arquivamento e da relevância da questão, a ComIADH requereu outro parecer consultivo à CtiADH com um questionamento similar, a fim de esclarecer os direitos e garantias que a Convenção Americana de Direitos Humanos outorga em procedimentos de impeachment de presidentes eleitos constitucional e democraticamente. Novamente, a Corte arquivou o pedido, sem emitir a opinião consultiva, por concluir que o parecer poderia afetar casos contenciosos. Os juízes também enfatizaram que o pedido da Comissão fez menção a circunstâncias fáticas específicas e concretas, cuja análise é inviável na jurisdição consultiva, já que esta é voltada apenas ao exame de questões legais abstratas<sup>142</sup>. Por fim, destacou-se a existência de variados modelos e procedimentos de impeachment no continente americano<sup>143</sup>. A disparidade na prática regional torna inviável a análise da questão na via abstrata da jurisdição consultiva<sup>144</sup>. O exame da compatibilidade das diversas regras dos processos de impeachment com a Convenção Americana de Direitos Humanos apenas pode ser realizado em casos contenciosos, nos quais a conduta de cada Estado pode ser analisada separada e individualmente<sup>145</sup>.

## Conclusão

A aderência do Brasil a tratados sobre direitos humanos indica o compromisso desse Estado com a proteção dos direitos mais fundamentais da pessoa humana. Apesar disso, percebe-se um engajamento diferenciado dos brasileiros com o Sistema Interamericano e Universal de direitos humanos. Enquanto o Brasil aderiu a quase todos os tratados principais de direitos da ONU, não tendo ratificado apenas um deles (a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e os Membros de Suas Famílias), e ter se submetido ao procedimento de petição individual de seis dos nove comitês convencionais da ONU com esta

---

142 CtiADH. Ordem de 29 de maio de 2018, Pedido de Parecer Consultivo apresentado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, para.13.

143 Ibid., para.17.

144 Ibid.

145 Ibid.

competência, o Brasil quase não é acionado como réu perante estes órgãos. Acredita-se que a existência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o caráter meramente recomendatório das conclusões daqueles comitês e o desconhecimento dos advogados nacionais para atuarem nestes órgãos são fatores principais que desestimulam o peticionamento por brasileiros no Sistema da ONU. Em decorrência disso, existem apenas três casos, até o momento, envolvendo o Brasil, sendo que um deles se encontra pendente<sup>146</sup> e outro foi arquivado sem análise de mérito<sup>147</sup>.

Além disso, quanto à composição dos comitês convencionais da ONU, nota-se que nacionais do Brasil já foram eleitos, mas o número total poderia ser maior. Alguns comitês nunca tiveram um brasileiro como membro. Apesar disso, alguns membros brasileiros no Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no Comitê para a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres e no Comitê dos Direitos da Criança foram reeleitos seguidas vezes, o que indica a realização de um trabalho satisfatório. A eleição de mais brasileiros é um passo importante, porque poderia catalisar um maior engajamento da comunidade jurídica brasileira com estes órgãos.

No tocante ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o consentimento do Brasil à jurisdição contenciosa da CtIADH em 1998 merece destaque, em especial ante o fato do país não ter aceito a jurisdição compulsória da Corte Internacional Justiça. Apesar disso, a primeira sentença envolvendo o Brasil foi publicada apenas em 2006, no caso Ximenes-Lopes. O país é o décimo Estado com mais casos contenciosos na CtIADH (9 casos já concluídos e 1 em andamento)<sup>148</sup>, ficando significativamente abaixo dos cinco Estados com mais casos: Peru (46 casos), Guatemala (30 casos), Colômbia (26 casos), Venezuela (24 casos) e Equador (21 casos)<sup>149</sup>. Apesar do pequeno número geral, identifica-se um expressivo aumento na quantidade de processos envolvendo o Brasil nos últimos anos. A CtIADH

---

146 Comitê de Direitos Humanos. Luiz Inácio Lula da Silva ("Lula") v. Brazil, Petição Inicial, 28 de julho de 2016.

147 Comitê dos Direitos das Pessoas com Deficiência. S.C. v. Brasil, Comunicação nº. 10/2013, UNDoc.CRPD/C/12/D/10/2013, 28 de outubro de 2014.

148 Relatório Anual da Corte Interamericana de Direitos Humanos, 2018, p.70. Disponível em: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/informe2018/portugues.pdf>>. Acesso em: 12/04/2019.

149 Ibid.

emitiu quatro condenações em desfavor do Brasil apenas entre 2016 e 2019 (casos *Fazenda Brasil Verde*, *Favela Nova Brasília*, *Comunidade Indígena Xucuru e Herzog*). Porém, o Brasil ainda se encontra recalcitrante quanto ao cumprimento pleno das sentenças da Corte, em especial no tocante ao dever de realizar investigações e julgamentos sobre os crimes cometidos durante a Ditadura Militar.

Quanto à composição da CtiADH e da ComIADH, nacionais brasileiros são mais comumente eleitos para esta segunda em comparação com a primeira. Enquanto a Corte teve apenas dois juízes brasileiros, a Comissão teve cinco comissionários brasileiros e tem uma no momento (Flávia Piovesan). Assim como no Sistema ONU, os membros brasileiros na CtIADH tiveram uma atuação de destaque: tanto Antônio Augusto Cançado Trindade quanto Roberto de Figueiredo Caldas se tornaram Presidentes da Corte. Porém, enquanto Cançado Trindade foi reeleito para um segundo mandato, Caldas não concluiu o seu primeiro.

### **Leonardo Nemer Caldeira Brant**

*Doutor em Direito Internacional pela Université Paris X Nanterre, com tese laureada com o Prix du Ministère de la Recherche.  
Jurista Adjunto na Corte Internacional de Justiça – CIJ  
Membro do Comitê Consultivo para Nomeações do Tribunal Penal Internacional – TPI  
Professor associado de Direito Internacional Público da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.  
Professor convidado na Université Paris X, no Institut des Hautes Études Internationales da Université Panthéon-Assas Paris II, na Université Caen Basse-Normandie, e no XXXVII Curso de Direito Internacional da OEA  
Visiting Fellow no Lauterpacht Center da Cambridge University  
Presidente e fundador do Centro de Direito Internacional – CEDIN  
Editor Chefe do Anuário Brasileiro de Direito Internacional – ABDI*

### **Bruno de Oliveira Biazatti**

*Mestre e Doutorando em Direito Internacional Público na UFMG*

# Alemanha e Brasil no século 21: parcerias reinventadas

*Man darf niemals ‚zu spät‘ sagen. Auch in der Politik ist es niemals zu spät. Es ist immer Zeit für einen neuen Anfang.*

Konrad Adenauer

A arte da política é um exercício pleno de surpresas e de movimentos frequentemente imprevistos. Na vida política de um país os processos decisórios são sempre complexos e complicados. A parceria entre o Brasil e a Alemanha Federal persevera, no entanto, praticamente desde a primeira hora, abarca quase todos os campos da convergência, da cooperação e da entreatajuda internacional, fomenta um intercâmbio institucional e pessoal de amplo alcance, registra sucessos memoráveis ao longo de mais de meio século. Direitos humanos, paz, pesquisa científica, inovação tecnológica, literatura, teatro, poesia, música, dança, arquitetura, agricultura, transportes, economia, comércio, finanças, meio ambiente: o leque dos pontos em comum e da intensa participação de alemães e brasileiros em projetos e resultados é inumerável. Raros são os casos de uma sintonia duradoura tão marcante na cena internacional.

Mesmo quando cenários políticos instáveis causam a impressão de que a sociedade, o Estado, o governo, marcham atrás em ordem desunida ou ainda recuam de patamares sociais ou econômicos duramente conquistados, como podem sugerir as mudanças de maioria eleitoral (como é caso do Brasil com as eleições de 2018), a tradição de manter-se acima das circunstâncias de determinado momento serviu longamente de garantia para a estabilidade das relações institucionais entre o Brasil e a Alemanha. Um exemplo notável desse comportamento crítico equilibrado se exprime ao menos em dois momentos marcantes: os compromissos assumidos pelo presidente Heinrich Lübke em 1964 – quando o Brasil acabara de entrar em uma



fase de ruptura política – garantindo a continuação de investimentos programados; a assinatura do acordo nuclear de 1975. É pertinente recordar que a Alemanha nos anos 1950 já assumira uma posição de destaque no cenário internacional, tanto econômico (reconstrução e dinamismo industrial) quanto político (alinhamento com a aliança ocidental no quadro da Guerra Fria). Outro marco notável se dá com a unificação alemã de 1990, que inclui na República Federal da Alemanha as províncias que haviam constituído a República Democrática Alemã (1949–1990), autodissolvida no movimento de reconquista democrática subsequente à queda do muro de Berlim em 1989. O rearranjo internacional com o fim da Guerra Fria não altera as excepcionais condições favoráveis que emolduraram a parceria Brasil-Alemanha.

O século 21 se abriu, contudo, sobre um mundo às voltas com um vórtice de contradições e de crises. O que pareceu ser uma nova era de paz e prosperidade decorrente do fim da Guerra Fria, simbolizado pela queda do muro, conquistada a duras penas e ao custo de profundos sofrimentos, foi engolfado pelas trevas de sucessivas crises políticas armadas (o terrorismo internacional redivivo sob a forma do ‘estado islâmico’, dentre outros, marcado pelo 11 de setembro nos Estados Unidos) e econômico-financeiras (cujo impacto desestabiliza a economia mundial, iniciado com a ‘crise dos subprimes’, igualmente nos Estados Unidos, a partir de 24 de julho de 2007). Em ambos os casos as crises arrastam-se desde então e, entrado na terceira década do terceiro milênio, o mundo ainda necessita reinventar-se.<sup>1</sup>

A Alemanha é um dos países contemporâneos que mais teve de se repensar e refundar desde meados do século 19. O dito de Konrad Adenauer, acima referido, expressa com particular felicidade não apenas sua vivência pessoal ao longo de mais da metade do século 20, mas igualmente os altos e baixos, as glórias e os calvários de seu país desde a unificação alemã em 1871, meros cinco anos antes de seu nascimento. Os alemães eram súditos ou cidadãos de uma miríade de estados – com diferentes estatutos jurídicos, das cidades

---

1 O presente texto inclui partes de publicação anterior do autor sobre o mesmo tema: cf. Estevão de Rezende Martins. “Alemanha e Brasil: uma convergência intencional”. Em: Cadernos Adenauer XIV: Relações Brasil-Alemanha. Rio de Janeiro: KAS, 2013, p. 69-80 (em alemão: p. 175-188).

hanseáticas à Prússia – cujas transformações e associações após o Congresso de Viena (1814–1815) serviram de pano de fundo para dois grandes horizontes de referência: o projeto nacional de um estado unificado e a busca de um denominador comum que identificasse os alemães enquanto tais.<sup>2</sup> Os conflitos e as rivalidades na Europa da segunda metade do século 19 ensejaram a formação de uma Alemanha que em nenhum momento foi idêntica à que se conhece em 2019 – a Alemanha Federal nascida em 1949, o primeiro formato de Alemanha que dura mais de setenta anos. A tranquilidade de um Goethe, que por volta de 1820 considerava estarem muito bem os alemães com seu tabuleiro multifacetado de pequenos e médios estados, deixara de ser atual já nos anos 1860. Os alemães precisaram reinventar-se mais de uma vez, em especial após as duas guerras mundiais do século 20 e seu séquito de tragédias. O itinerário da República Federal da Alemanha demonstra a consciência e a vontade política dos alemães, engendradas nas dores e nas responsabilidades de seu próprio passado e forjadas no propósito de se tornarem campeões da paz e dos direitos humanos.

Em política sempre se pode recomeçar, sempre se pode repensar, sempre se pode ver e rever – mesmo se nem sempre se consegue prever. A política é o prosaetrio no qual os atores sociais se definem e agem. A política exige maturidade, perseverança, consistência, tolerância, capacidade de sentar e conversar, de produzir convergências na sociedade e no Estado que tenham como horizonte de expectativa o bem comum e o maior alcance social. Os atores políticos competem para apresentar à sociedade seus projetos e suas interpretações de si e do mundo. A Alemanha de 2019 reflete em sua história a prática constante dessa atitude madura e equilibrada, penhor de estabilidade – política, cultural e econômica.

O Brasil do século 21 passou e passa por altos e baixos em todos os aspectos de sua vida: na política, com sua fragmentação e polarização; na economia, com seus desequilíbrios setoriais e regionais;

2 Thomas Nipperdey. *Deutsche Geschichte 1800–1866. Bürgerwelt und starker Staat*. Munique: C. H. Beck, 1983; *Deutsche Geschichte 1866–1918. [vol. I:] Arbeitswelt und Bürgergeist*. Munique: C. H. Beck, 1990; *Deutsche Geschichte 1866–1918. [vol. II:] Machtstaat vor der Demokratie*. Munique: C. H. Beck, 1992. A obra de Nipperdey é considerada uma referência clássica para conhecer a(s) Alemanha(s) até o fim da primeira guerra mundial.

na cultura, com sua distribuição desigual. Embora o país tenha sido criado praticamente com o tamanho que possui em 2019, unidade formal desde sua origem, recobre, entretanto, disparidades acentuadas que perduram até hoje. Em 1953 o historiador francês Jacques Lambert publicou um livro que, em sua tradução brasileira, logo tornou-se um clássico: *Os dois Brasis*.<sup>3</sup> Essa obra remete ao vasto panorama de desequilíbrios e fraturas econômicas e sociais que caracteriza as antigas colônias ibéricas na América, cujos processos de independência política, reformatação econômica, recuperação cultural e institucionalização social arrastam-se há séculos com resultados vagarosos e modestos.

A segunda metade do século 20 viu assim incontáveis histórias de construção e de reconstrução de sociedades e países. O ano de 1945 foi um marco da transformação do Brasil, após a ditadura de Getúlio Vargas, e o do renascimento, lento e sofrido, de uma Alemanha fragmentada e traumatizada por sua história recente.

Brasil e Alemanha evoluem no meio século seguinte para ressurgir de suas cinzas virtuais (no caso do Brasil) e reais (no caso da Alemanha destruída) sob o imperativo de viabilizar reconciliação e convergência internas. Tudo isso tem de dar-se sob a pressão de um mundo tenso, instável, em busca de reordenamento em meio a guerras de outro tipo, de ameaças veladas ou explícitas, de economias em reconstrução, em parcerias redimensionadas.

A Alemanha somente encontra sua personalidade pública em 1949, e mesmo assim parcialmente. O rearranjo moral, político e econômico da República Federal da Alemanha, que nasce da fusão das zonas de ocupação dos Aliados ocidentais é talvez uma história com um sucesso mais sólido do que a tímida reconstituição da democracia brasileira nos anos entre 1946 e 1964. Desde o primeiro momento, contudo, Alemanha e Brasil firmam – malgrado as oscilações do frágil edifício democrático brasileiro – posições recíprocas de aproximação, associação, cooperação. Como bem diagnostica

---

3 Jacques Lambert. *Le Brésil. Structure sociale et institutions politiques*. Paris: A. Colin, 1953. Ed. brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967 (Coleção Brasileira, vol. 335). Poucos anos mais tarde, outro francês, Marcel Niedergang, publicou interessante livro de análise da diversidade e do desequilíbrio (sobretudo econômico) no conjunto da América Latina: *Les vingt Amériques Latines*. Paris: Plon, 1962.

o embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa: “A Alemanha é parte significativa da matriz social brasileira. Nosso país representou uma plataforma importante para a internacionalização da indústria alemã no período que se seguiu à II Guerra Mundial. O Brasil é o principal parceiro da Alemanha na América Latina. A Alemanha é o maior parceiro comercial do Brasil na União Europeia. Há um considerável patrimônio compartilhado de presença recíproca e de cooperação, que repercute positivamente em amplos e intensos contatos entre os dois governos e sociedades civis, em especial, entre os meios econômicos e financeiros. Inexistem problemas significativos ou pendências entre os dois países.”<sup>4</sup>

A paz e o desenvolvimento econômico são entendidos por ambos os países como valores sem os quais não pode haver ordem mundial. A fratura da Guerra Fria distorceu o mundo, por décadas. Alemanha e Brasil alinham-se decididamente, no espaço atlântico, com a democracia liberal representativa. Em nenhum momento a Alemanha se afastou dessa opção, ao longo de seus setenta anos de existência. Ainda Seixas Corrêa: “O quadro mais amplo em que a Alemanha se move hoje no mundo é de uma complexidade inédita. A Alemanha procura assumir papel político de destaque em praticamente todas as crises internacionais, em função, inclusive, de seu objetivo de tornar-se membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. É particularmente sensível às crises que envolvem desafios à Aliança Atlântica, especialmente as que afetam o Estado de Israel (conflito palestino, Irã) e as que se referem ao ordenamento da não proliferação (Coreia do Norte), assim como a qualquer situação que envolva riscos ao abastecimento energético (petróleo e gás) e ao livre-comércio.”<sup>5</sup>

Os governos brasileiro e alemão sempre enfatizaram, com os termos e nos documentos diplomáticos usuais, a estreita parceria que une os países – aliás, a única parceria estratégica da Alemanha com um país latino-americano, firmada em 2008. Pelo histórico de cooperação econômica e cultural, a Alemanha tem no Brasil, vale

---

4 Luiz Felipe de Seixas Corrêa. “As relações Brasil-Alemanha: uma visão diplomática”. Em: R. IHGB, Rio de Janeiro, a. 175 (465):175-180, out./dez. 2014, p. 175.

5 Id., p. 176,

ressaltar, um parceiro que, em volume de negócios e de formação de recursos humanos, supera, comparativamente, o que se dá com outros países da região. Mesmo o ‘bloco’ do Mercosul não dispõe, enquanto tal, de nível análogo de parceria. A Alemanha é a quarta parceira internacional do Brasil em termos comerciais. Em 2018, a pauta de importação e exportação entre os dois países registra um movimento substancial de valor: 7,4 bilhões de exportações brasileiras para a Alemanha (sobretudo *commodities*) e 9,4 de importações brasileiras da Alemanha (sobretudo produtos manufaturados). Nesse ponto, a Alemanha dispõe de um grande superávit comercial, de aproximadamente 30%.<sup>6</sup>

A economia e o capital produtivo são um galardão do soerguimento da Alemanha de seus escombros, na década de 1950. O Programa de Recuperação Europeia (Plano Marshall, 1948-1952) e a decisão dos Aliados ocidentais, em especial dos Estados Unidos, de vincular firmemente a Alemanha Federal de então à aliança atlântica, estratégica, econômica e política, formada e consolidada à época, ajudam a fomentar uma cultura política e social alemã de esforço, dedicação e solidariedade. A reviravolta moral, política e econômica operada pelos alemães nessa ocasião crucial demonstra uma vontade de vencer o lastro negativo do passado imediato e de deixar claro ao mundo que o período 1933-1945 foi a exceção, e não um estigma duradouro do ‘ser alemão’. Não resta dúvida de que essa empreitada foi particularmente bem-sucedida. A Alemanha reconstruída a partir de 1949 recupera, ou reinstaura, a pátria de filósofos como Kant e Hegel, de espíritos universais como os irmãos Humboldt, de historiadores como Ranke, Droysen, Niebuhr e Mommsen, de críticos político-econômicos como Marx e Engels, de homens de cultura como Thomas Mann, Aby Warburg e Meinecke, de políticos engajados como Ebert e Adenauer, e de tantos outros que se distinguiram na sociedade, na cultura, na economia, na ciência e na política alemãs.

A qualidade humana alemã se funda na base de sua educação, pensada e praticada no sentido da *Bildung*, cuja abrangência vai além da escolaridade formal e considera a formação completa do homem

6 Cf. <https://www.auwi-bayern.de/Suedamerika/Brasilien/export-import-statistik.html>. Acesso em 5.5.2019

e do cidadão como penhor de coesão social e de crescimento pessoal e coletivo. A exemplaridade do investimento educacional e científico propugnado perseverantemente pela Alemanha serve de referência analítica para os esforços brasileiros de melhorar, aprofundar e consolidar a qualidade acadêmica e a autonomia criativa de seus cidadãos.<sup>7</sup> Destaque-se nesse ponto, em particular, as políticas públicas praticadas de mãos dadas desde os acordos de cooperação firmados entre agências brasileiras [como a Fundação CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior), o CNPq (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico), dentre outras] e suas homólogas alemãs [como o DAAD (Serviço Alemão de Intercâmbio Acadêmico), a Alexander von Humboldt Stiftung (Fundação Humboldt), a DFG (Deutsche Forschungsgesellschaft/Fundação Alemã de Pesquisa), dentre outras], que contribuem intensamente para a formação de recursos humanos de alta qualidade, fomentando ademais a criação de parcerias de investigação e de redes bi- ou multilaterais de pesquisa e inovação. Cabe recordar adicionalmente que a Alemanha, decididamente comprometida com o projeto europeu e com o cosmopolitismo de sua cultura renovada, apoia sistematicamente as iniciativas que levam em conta também o espaço europeu de cooperação.<sup>8</sup>

É fato que a Alemanha do século 21, em território e organização, em maturidade política e em desempenho econômico, não coincide com as muitas Alemanhas que já existiram anteriormente. Territorialmente, ademais, nenhum formato do estado alemão desde 1871 se superpõe exatamente àquele que seguiu. Assim pode-se sugerir que a realidade civilizatória alemã recuperada pela Alemanha

7 Cf. Estevão de Rezende Martins. "Pensar e agir. Glória e ilusão na cooperação acadêmica". Em: F. Schwaborn (org.), Rumos a novos horizontes. Rio de Janeiro: DAAD/CAPES, 2000, p. 104-112. Uma demonstração mais de tal firme convicção da cultura política alemã está no anúncio, em 3 de maio de 2019, feito pela Ministra federal da Pesquisa e Formação, Anja Karliczek, em conjunto com a presidente da Gemeinsame Wissenschaftskonferenz (fórum que reúne os ministros da Educação das províncias alemãs), Eva Quante-Brandt, de um investimento comum de 160 bilhões de euros no período de 2021 a 2030. Cf. <https://www.spiegel.de/lebenundlernen/uni/anja-karliczek-rund-160-milliarden-euro-bis-2030-fuer-hochschulen-und-forschung-a-1265665.html>; <https://www.bmbf.de/de/qualitaetsschub-fuer-wissenschaft-und-forschung-8537.html> Acesso em 9 de maio de 2019

8 Cf. [https://www.bmbf.de/upload\\_filestore/pub/Strategie\\_der\\_Bundesregierung\\_zum\\_EFR.pdf](https://www.bmbf.de/upload_filestore/pub/Strategie_der_Bundesregierung_zum_EFR.pdf). Acesso em 5.5.2019

de 1949 se põe acima e além dos erros e tropeços – que infelizmente não foram poucos – das ‘Alemanhas’ que a precederam.

A criação da República Federal da Alemanha foi, por conseguinte, um dado político crucial na cena internacional do pós-segunda guerra mundial. O primeiro chanceler federal dessa República, Konrad Adenauer, rivalizando no espaço público com o líder da oposição socialdemocrata, Kurt Schumacher – ambos vítimas rudemente tratadas pelo regime nazista – enfatiza desde o início o papel internacional que a recém-nascida república não só tem de desempenhar, mas deve imperativamente assumir. Sessenta e cinco anos depois, Seixas Corrêa, com outras palavras, circunscreve essa legítima e duradoura ambição: “Alguns autores alemães costumam caracterizar a política exterior da República Federal como representativa de uma “potência civil”, comprometida com a integração plena na comunidade das democracias ocidentais, disposta a ceder soberania em favor da integração europeia e orientada para o crescimento econômico e a harmonia social do país. A Alemanha vê-se hoje – com razão – como “um país normal”. Entende que são legítimas suas aspirações a assumir responsabilidades crescentes no plano internacional, perseguir seus objetivos e promover seus interesses, sem que seja percebida como uma ameaça para seus parceiros. Procura encontrar um equilíbrio adequado entre seus interesses unilaterais (ou europeus) e o mundo dos valores e da ética.”<sup>9</sup>

Em tais palavras ecoam as convicções europeias e universais fundantes de Adenauer, que impregnaram a Alemanha contemporânea com uma cosmovisão marcante: (a) os estados nacionais são decerto elementos basilares da ação diplomática, mas não estão mais em condição de solucionar, por si sós, todos os problemas políticos e sociais; (b) somente uma circulação econômica relativamente liberal, tal como se tinha antes da primeira guerra mundial no comércio mundial, contribui eficazmente para uma maior interdependência das sociedades livres; (c) conflitos e interesses divergentes entre estados e sociedades não devem ser tratados mediante ameaça de violência ou imposição, como ocorreu em ambas as guerras mundiais, mas têm de ser mediados de modo a produzir efeitos que preservem

---

9 Seixas Corrêa, id., p. 176-177.

a paz.<sup>10</sup> Adenauer projetou uma visão pragmática essencial tanto para a Alemanha quanto para sua inserção europeia e mundial – mantido o compromisso de raiz com a aliança ocidental. A política dos pequenos (e possíveis) passos consolidou na Alemanha uma prática política sustentável (infelizmente submetida a rude prova nos dias de hoje, com o recrudescimento do ‘mau nacionalismo’ criticado por Adenauer, em suas piores versões, como o radicalismo de extrema direita e a violência indiscriminada e mal reprimida<sup>11</sup>).

A tolerância e a compreensão mútua quanto às diversidades internas e internacionais sempre foram uma lição memorável de Adenauer, que bem sabia o quanto seus contrários lançaram sobre os alemães, no passado, os piores anátemas. O discurso político da exclusão e da intolerância tornou-se um risco fácil, que avançou na Alemanha dos anos 2010 e que paira sobre o Brasil desde 2019. A habilidade política da interação e do aprendizado mútuo entre os dois países certamente pode contribuir para a construção de atitudes que conduzam à renovação e ao revigoramento do sistema político. Sistema político, aliás, que mais carece de reforma no Brasil do que na Alemanha. A cooperação política deve guiar os cidadãos a aproximar-se e a viabilizar um intercâmbio econômico ainda mais produtivo.

No século 21, a Alemanha precisa da âncora internacional, mas a ordem internacional não pode dispensar a Alemanha. A sucessão de decisões políticas conduziu a Alemanha, gradual e constantemente, a assumir um papel de protagonismo no cenário europeu e global como a manter-se em tal posição. A opção comunitária da Alemanha insere-se em três grandes planos: (a) seu claro e incondicional engajamento no projeto europeu (a Alemanha por certo não se teria feito sem a Europa, mas tampouco esta se constrói sem aquela); (b) sua inabalável opção pela economia social de mercado (também conhecida como ordoliberalismo<sup>12</sup>), em uma notável combinação entre

10 Cf. Hanns Jürgen Küsters. *Europäische Einigung*. In: <https://www.konrad-adenauer.de/stichworte/europapolitik/europaeische-einigung>. Acesso em 5.5.2019

11 A revista Stern publicou em 2 de fevereiro de 2019 um panorama de sintomas desse grave fator de risco. Cf. <https://www.stern.de/politik/deutschland/rechtsruck-in-deutschland--ein-land--in-dem-sich-das-klima-geaendert-hat-8561484.html>. Acesso em 6.5.2019.

12 Cf. Walter Eucken. *Die Grundlagen der Nationalökonomie*. Jena: Fischer, 1940. Para uma visão histórica de conjunto, ver Ralf Ptak. *Vom Ordoliberalismus zur Sozialen Marktwirtschaft: Stationen des Neoliberalismus in Deutschland*. Berlin: Springer VS Verlag, 2004



a moral política cristã e a tese socialdemocrata do Estado necessário à preservação do interesse geral perante a defesa de interesses particulares; (c) a formação da consciência cidadã na perspectiva dos direitos humanos e da paz duradoura.

Desde o início do século 21 a política internacional encontra-se em plena voragem. Se as circunstâncias não são as mesmas, o apelo à responsabilidade dos Estados continua alto e forte. Hoje, os riscos econômicos são crescentes (veja-se os atritos entre a China e os Estados Unidos), o desafio energético é grave (com a cobrança de responsabilidade de gestão sustentável do planeta), a ameaça terrorista fundamentalista está espalhada, as migrações em massa pressionam em especial a Europa, a fragmentação dos interesses regionais se acentua (basta ver o que ocorre desde 2015 nos países sul-americanos<sup>13</sup>). Dentro como fora dos países o clamor popular apela por convergências e iniciativas, por justiça e por equilíbrio, por conciliação e reconciliação, por mesura e distribuição, por prudência e persistência, por transparência e por compromisso. Práticas políticas de cunho populista se instalam tanto no Brasil quanto na Alemanha.<sup>14</sup> As características da gestão pública institucional são bem diferentes na Alemanha e no Brasil. Malgrado a estrutura federal de ambos os Estados, a Alemanha ganhou em qualidade de governança por haver consagrado o regime parlamentarista de governo no nível federal quanto provincial. O centralismo exacerbado no Brasil privilegiou um presidencialismo forte, com traços autoritários e em detrimento do assim chamado pacto federativo.<sup>15</sup> Há muitos anos que a cooperação política alemã procura mostrar o quanto uma reforma

13 Isabella Mayer de Moura (Gazeta do Povo, Porto Alegre/RS, Brasil): "Difícilmente a direita vai alcançar a hegemonia que a esquerda tinha há alguns anos na América do Sul, apesar da onda direitista que vem transformando a geopolítica regional desde a eleição de Mauricio Macri, na Argentina, em 2015, e mais fortemente no ano passado, após as eleições de Ivan Duque, na Colômbia, e Jair Bolsonaro, no Brasil." Cf. <https://www.gazetadopovo.com.br/mundo/a-direita-nao-vai-alcancar-a-hegemonia-que-a-esquerda-teve-na-america-do-sul/>. Acesso em 7.5.2019

14 Cf. Estevão de Rezende Martins. "Democracy and the Threat of Populism". Em: *Estudos do Século XX* (Coimbra), vol. 17 (2017) p. 91-111 ([https://doi.org/10.14195/1647-8622\\_17\\_5](https://doi.org/10.14195/1647-8622_17_5)).

15 Cf. Estevão de Rezende Martins. "Présidence forteParlement faible : les chocs et les alliances entre exécutif et législatif au Brésil depuis 1946". Em: Garrigues, J.; Anceau, E.; Attal, F.; Castagnez, N.; Dauphin, N.; Jansen, S.; Tort, O. (orgs.). *Assemblées et parlements dans le monde: du MoyenÂge à nos jours*. Paris: Assemblée Nationale, 2010, p. 9831014. Ver também Estevão de Rezende Martins. "Federalismo versus centralismo: impasses no Estado?" Em: Luis Moita, Luís Tomé. (orgs.). *Janus Anuário de Relações Internacionais*. Lisboa: Cooperativa de Ensino Universitário, CRL, 2014, v. 16, p. 7274.

ampla, eleitoral, político-partidária e federativa (além da tributária e previdenciária) é indispensável para o Brasil largar suas amarras. A Fundação Konrad Adenauer, como suas homólogas no espaço político-partidário alemão, distingue-se exemplarmente na interlocução, na cooperação e na assessoria no espaço público brasileiro. Tal colaboração integra o largo leque das relações entre a Alemanha e o Brasil, valorizando ademais a dimensão da iniciativa privada, pois se trata de uma organização não-governamental, independente. Uma parceria que produz resultados concretos, com interação tanto no espaço público (entidades governamentais) quanto no privado (igrejas, federações profissionais, etc.).

Os horizontes do mundo transformam-se, nos últimos setenta anos, em duas fases bem claras: até o fim dos anos 1980, prisioneira do impasse da Guerra Fria, a política internacional é operada sob a pressão dos medos e das ameaças, veladas ou não. Desde a década de 1990 a rápida falência súbita dos rígidos constrangimentos ideológicos desanuviou os horizontes – ao menos até o trágico atentado de 11 de setembro de 2001 contra os Estados Unidos. Posições duras que pareciam congeladas derretem. O mundo entra em um novo momento de incertezas.<sup>16</sup>

O Brasil, de 1945 em diante, passou por três regimes políticos. Esforçou-se continuamente por extirpar da inércia culposa de sua economia o atraso no desenvolvimento econômico e na justiça social. No assim chamado período da democracia liberal (1946-1964), a euforia da política das elites que haviam derrubado Getúlio Vargas em 1945 projeta um Estado brasileiro pensado, em situação muito distante da realidade social, educacional e econômica do país.<sup>17</sup> O projeto nacional-desenvolvimentista exige dotar o país de infraestrutura de serviços e de produção, cuja viabilidade é praticamente

16 A estabilidade política como condição prévia ao sucesso econômico e comercial tem 'horror à incerteza'. Algo como em física, em que a matéria teria 'horror ao vácuo'. Assim, a sociedade cobra da autoridade pública um ativismo constante, em que tudo possa estar equacionado. Indivíduos e grupos na sociedade reclamam para si o conhecimento exclusivo do que deva ser feito. Tal sintoma da incerteza generalizada foi estudado por especialistas. O *The Age of Uncertainty*, de John K. Galbraith, em 1977, tornou-se um clássico na matéria, ao demonstrar que o fator de insegurança é inerente aos processos políticos e econômicos, por mais que se busque excluí-lo.

17 Cf. Estevão de Rezende Martins. "Une trajectoire politique depuis le retour à la démocratie". Em: Denis Rolland; Mariejosé Ferreira dos Santos; Simele Rodrigues (orgs.). *Le Brésil. Territoire d'Histoire. Historiographie du Brésil contemporain*. Paris: l'Harmattan, 2013, p. 8190.

inexistente sem parceiros externos, em especial por falta de capital próprio para realizar os investimentos necessários. A jovem Alemanha aparece como parceira constante já nos primórdios dessa nova jornada. Sirva de exemplo o fato de que a Volkswagen se instalou em São Paulo em 23 de março de 1953 – quando a República Federal da Alemanha nem completara quatro anos de existência formal.

Com efeito, há mais de sessenta anos a parceria política, econômica e cultural entre os dois países funciona sem praticamente nenhum passo atrás. Os ritmos de atuação e as capacidades de intervenção variam naturalmente. O marco político maior, contudo, é a valorização da paz acima de tudo e sua preservação da melhor forma possível. Com o desaparecimento do mundo bipolar da Guerra Fria e com a rápida substituição dos Estados Unidos como referência única, a versatilidade das constelações políticas, sob novas demandas, conduziu o mundo a uma multiplicidade de arranjos, em que alianças e acordos, parcerias e associações se formam, reformam e transformam ao sabor das conjunturas e crises econômicas, financeiras e monetárias.

A distinção do mundo em “mundos” (primeiro, segundo, terceiro; alinhados, desalinhados, não-alinhados, alternativos e assim por diante) perde aceleradamente sua função agregadora ou explicativa. As linhas de partilha entre norte e sul, as costuras de solidariedade entre sul e sul, os traços de união entre comunidades de história comum se embaralham. O mundo sofre muitos traumas, impondo às consciências políticas a áspera realidade de que não há recanto do planeta imune ao desatino.

A experiência dos traumas políticos e das subversões armadas haviam ferido dolorosamente também as sociedades alemã e brasileira nos anos 1970 e 1980. As recuperações são sempre trabalhosas, mas a constância da sensibilidade democrática e da perseverança política é recompensada. Alemanha e Brasil mantêm seus rumos convergentes e buscam orientações comuns em meio às atribulações da atualidade com o norte da fidelidade aos princípios que orientam sua parceria. Depois da unificação de 1990, a Alemanha ganhou um conjunto vasto e significativo de polos de interesse político e econômico, em particular no leste europeu. Chegou a haver o receio de que a presença alemã recuará no Brasil ou na América Latina. Se não se

pode falar de recuo, houve certamente uma estabilização.<sup>18</sup> São Paulo é o maior centro de concentração da atividade econômica e industrial da Alemanha fora de seu próprio território. A demografia aponta igualmente para um fator de aproximação e compreensão mútua: também os imigrantes alemães desde 1824 e seus descendentes, como os de outros grupos sociais europeus (e asiáticos) contribuíram para formar uma cultura comum, cuja convivência caminha passo a passo no cotidiano do país. Uma experiência cujo valor analítico deve estar presente, pois os choques da transposição cultural valem para todas as comunidades – as imigradas há mais de dois séculos e as que migram atualmente. A inserção e a construção de identidades polivalentes tornaram-se metas socioculturais tão ambiciosas quanto incontornáveis.

Inúmeros aspectos da parceria Brasil-Alemanha poderiam ser destacados. Um deles é estratégico no longo prazo: o da educação, ciência e tecnologia. Tal se entende porque boa parte da capacidade alemã de regeneração e de inovação advém de seu elevado capital educacional. Formação dos cidadãos, cultura para todos são capitais individualizados de que se pode dispor a qualquer momento, em qualquer fase do desenvolvimento econômico, da prática política, da ação social. No Brasil, fala-se muito – nem sempre com resultados visíveis – da importância de constituir capital cultural em cada um de seus cidadãos. A história da cooperação teuto-brasileira nessa área é um belo exemplo da convergência e da perspectiva de amplo alcance social e de longa projeção no futuro. De ambos os lados do Atlântico, a meta é educar, formar para a humanidade – o papel da Alemanha na política de formação avançada de recursos humanos em ensino e pesquisa no Brasil é notável.<sup>19</sup> Mais de meio século de investimento muito bem-sucedido. Atuante no Brasil desde 1972, o DAAD tornou-se uma referência de eficácia na cooperação bilateral.

---

18 Em abril de 2019, a maratona de visitas do Ministro alemão do Exterior, Heiko Mass (três países – Brasil, Colômbia e México – em quatro dias), tenciona enviar sinais de que a Alemanha reconhece a importância de seus aliados na América Latina e que tenciona reforçar os laços políticos decorrentes da convergência quanto a valores democráticos, direitos humanos e multilateralismo. Cf. *Transatlantisch – aber anders* – <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/maas-lateinamerika-tagesspiegel/2213862> Acesso em 9.5.2019.

19 Cf. Estevão de Rezende Martins. “Educar para a humanidade. História e Iluminismo”. Em: Valério Rohden (org.). *Ideias de Universidade*. Canoas: ULBRA, 2002, p. 6392.

Sua representatividade e alcance colocam-no como interlocutor de primeira ordem com relação aos programas brasileiros de cooperação acadêmica, reforçados pela celebração de acordos de integração de ações específicos, com a CAPES e o CNPq, em vigor desde 1991 (o acordo com a Capes foi renovado em 2018).

A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, sua carta magna, reafirma o princípio de Humboldt de liberdade de ensino e pesquisa, na ciência, na arte e na cultura.<sup>20</sup> A diversidade, a riqueza e sobretudo a capacidade produtiva fazem da Alemanha o segundo país do mundo em quantidade de prêmios Nobel. Quem conhece o sistema universitário brasileiro, e ainda outros, como o austríaco, o francês e o português, por exemplo, raramente encontra uma organização cultural de produção de conhecimento original, que contribua para o desenvolvimento econômico, político, social, histórico e educacional de um povo como o da Alemanha.

Sua potência intelectual e produtiva aparece também na organização das universidades e das escolas superiores isoladas. As assim chamadas universidades clássicas são no total, mais de cem. No ensino superior, em seu conjunto, existem 426 instituições. A título informativo, vale lembrar que a Alemanha de 2019 está por volta dos 83 milhões de habitantes. A escolaridade obrigatória é de doze anos (dos 6 aos 18 anos). A plataforma “Alemanha” de lançamento de inovação científica, tecnológica e cultural apresenta continuamente força de atração, sustentada por políticas públicas de apoio financeiro do Estado tanto interna quanto internacionalmente.

A produção de conhecimentos nas universidades é hoje a principal responsável pela inovação tecnológica do processo produtivo industrial alemão. Diferente da experiência que se tem no Brasil, o suporte da inovação de conhecimento e o suporte da inovação tecnológica não está em cada empresa investindo separadamente (isto também existe) mas o suporte, a espinha dorsal, a coluna de apoio é a universidade. O professor, o pesquisador, o associado, o colaborador, o assistente, o auxiliar de ensino, o estagiário, o aluno promissor encontra, no sistema de apoio financeiro e instrumental, condições de progredir e de produzir convenientemente sem precisar de

---

20 Lei Fundamental, Art. 5, § 3º; Art. 18.

trabalhar o dia inteiro para estudar à noite às carreiras. Ou encontrar a universidade em que trabalha caindo aos pedaços, com equipamentos ultrapassados ou sem manutenção.

Isso faz com que a universidade, no sentido de todas as instituições superiores de ensino e pesquisa, seja um parceiro válido do processo produtivo e um interlocutor de peso no processo de formulação da política de apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico e aos seus desdobramentos no processo de produção, fazendo com que, hoje como ontem, o parceiro alemão é gerador de qualidade por seu valor intelectual.

Isso pode parecer paradoxal, hoje em dia e no contexto de nossa sociedade. Com efeito, em sociedades em que a experiência autoritária de certos governos estigmatizou direitos dos mais elementares, como o de exercer a cidadania política no estado, “educar para a cidadania” tornou-se uma bandeira de redenção. “Cidadão”, para Humboldt e seus contemporâneos, contudo, designa o papel político do homem na sociedade organizada sob a forma de Estado – e não de qualquer Estado, mas de um Estado que tenha desenho e desígnios certos. Isso não mudou muito do início do século 19 para cá. Convencione-se abstrair do modo contemporâneo, catártico, do uso do termo “cidadão” ou “cidadania”, para que se tenha presente que, no período de transição entre o despotismo esclarecido e o pós-napoleônico, havia fundada desconfiança para com a “educação para a cidadania” – que poderia representar meramente o colocar os homens a serviço do Estado. E o Estado estava nas mãos, digamos assim, de “donos do poder” – o soberano, a aristocracia, a igreja, a burguesia, os empresários, os políticos, enfim – não poucos sucessivos ou paralelos “donos do poder”.<sup>21</sup> Não resta dúvida que, então como hoje, certo grau de desconfiança com os “donos do poder” é sempre de bom alvitre. O estado mínimo e a liberdade máxima para a formação e para a ação do homem em seu ‘são entendimento’ resumem o essencial da concepção de Humboldt, fruto e esteio de uma forte tradição esclarecida e libertária.

---

21 A expressão é o título de uma obra clássica de Raymundo Faoro sobre a estrutura social, econômica e política do Brasil, publicada em 1958: *Os Donos do Poder. Formação do Patronato Político Brasileiro*. Porto Alegre: Editora Globo. ‘Donos do poder’ ou ‘elites’ (em todos os seus formatos) são também objeto de análises percucientes e comparativas, como no caso da obra de referência de Ralf Dahrendorf sobre a Alemanha: *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*. Munique: Piper, 1965.

Somente o homem de formação plenamente livre, crítica, autônoma, independente pode decidir se ‘adere’ ou não ao Estado, julgando a constituição deste por comparação a sua dignidade originária. Há certa dose de abstração nessa visão das coisas, na medida em que, empiricamente, todos nascemos em um mundo pleno de história. E a história concreta das sociedades, pelo menos desde a idade moderna, inclui o Estado ou alguma forma dele. Mas é justamente aqui que se toca o ponto crucial da questão. A reforma da educação, a formação de agentes racionais humanos senhores de si é que permitem criar a distância crítica para que o “homem bem formado” ajuíze sobre seu mundo, sua sociedade, seu Estado.

Após duas décadas do século 21, no entanto, a multiplicidade dos estabelecimentos de pesquisa e ensino tanto deixa patente, no Brasil, a riqueza da criatividade cognitiva ou epistêmica, como enseja comentários sobre certa concorrência por produtividade econômica, o que coloca em risco o objetivo da escola ou universidade emancipadora e crítica na formação do cidadão. Se crises e instrumentalizações dão a impressão de conduzir a universidade a um gueto de alienação social, talvez seja o caso de se recordar que é possível construir uma concepção da missão da universidade que reúna ambos aspectos. Assim, a concepção humboldtiana de universidade assumiria a posição de ideia regulativa, de horizonte de referência, de tipo-ideal, na tradição do pensamento de inspiração kantiana e em sua versão weberiana. Uma proposta engendrada no espaço cultural alemão do final do Setecentos que continua a bem se aplicar ao Brasil do século 21.

Desse modo, para o observador e analista – no caso dos que estão engajados na vida universitária, trata-se de observadores e analistas diretamente interessados na questão – a pauta de reflexão se articula em torno do papel e dos deveres do Estado como garante de opções igualitárias universais de formação do cidadão. Em tese, pode-se também aceitar que algum tipo de crise é possivelmente o melhor ‘meio ambiente’ para a inovação e para a reformulação, como uma espécie de acicate para superar-se a cada instante. Na rápida evolução do cenário universitário e cooperativo alemão, pode-se constatar como tais desafios funcionam positivamente. Certos motes exprimem mais do que meros artifícios publicitários. “País de ideias”

(*Land der Ideen*), como a Alemanha se autodefine, indica a relevância da reflexão crítica para a produção e a consolidação da maior ferramenta contemporânea de atuação sociocultural: o pensar. “País do futuro”, epíteto colado ao Brasil por Stefan Zweig em livro de 1941<sup>22</sup>, o Brasil ainda carece de parcerias como a que entretém com a Alemanha para fazer presente seu futuro potencial.

A emancipação da razão e do entendimento humano, com seu efeito cosmopolita de convergência entre sociedades, como a que se dá entre Alemanha e Brasil há gerações, não se restringe ao ser contemporâneos, mas estende-se a uma convicção ideal-típica difusa, a uma comunidade virtual que parece estar sediada, em muitos lugares, inclusive na universidade. Em que consiste a atitude básica dessa reflexão emancipadora? Pode-se destacar três componentes fundamentais: (i) o engajamento crítico: esclarecedor, iluminador, desvelador; (ii) a atitude liberal-democrática: a igualdade, o direito e a tolerância; (iii) a cientificidade rigorosa e produtiva: o argumento, a prova e a demonstração. Aos três componentes é comum a dimensão histórica. A inovação sempre toma como ponto de partida o que se fez até determinado ponto presente, que a seu momento foi, por sua vez, igualmente inovação. Parece-me feliz que a concepção abrangedora que a Alemanha escolheu, para designar os cinco centros estruturantes de cooperação e parceria que mantém no mundo, o nome de “casa” (*Deutsches Wissenschafts- und Innovationshaus*). Nessa “casa” elegem domicílio o pensar, o inovar e o fazer em um sem número de campos do saber (mesmo que o termo utilizado nas traduções seja “centro”). Nova Iorque, Nova Délhi, Moscou, São Paulo e Tóquio são suas sedes. Cinco indicadores estratégicos de relevância, que apontam para a rede internacional de presença alemã no mundo contemporâneo. O Brasil faz parte dessa rede, com a sede em São Paulo. Tal escolha, que confirma a longa tradição bilateral, fala por si só.<sup>23</sup>

Alemanha e Brasil constroem, com paciência e regularidade, um espaço comum de convergência e entendimento, marcadamente bilateral, já que os contextos originários de atuação internacional não

22 Stefan Zweig. *Brasilien: ein Land der Zukunft*. Estocolmo: Bermann-Fischer, 1941.

23 Cf. <https://www.dwih-saopaulo.org/pt/dwih-sao-paulo/objetivos-e-atividades/> Acesso em 7.5.2019



coincidem sempre.<sup>24</sup> Malgrado a sintonia de princípios, há ritmos e prioridades diferentes, dada a respectiva inserção regional: a coordenação com o engajamento na União Europeia, no caso da Alemanha, e o compromisso com a integração latino-americana, no caso do Brasil.<sup>25</sup>

Diferenças individuais e sociais entre brasileiros e alemães por certo existem. Eis porque importa ter e manter presente a diversidade cultural, reconhecer sua riqueza e praticar regularmente as formas de intercâmbio. Vale dizer: para medir a amplidão de tal riqueza, a vivência dos que já estiveram no exterior e/ou lidaram com parceiros de fora é fundamental. Ela permite ver as coisas de outra forma, com uma percepção quase simbiótica das respectivas realidades, o que não implica rejeição nem desvirtuamento de uma integração. O aprendizado da língua, convém recordar, mesmo incompleto e desprezioso, a convivência social e a inserção cultural são fatores destacados de uma decisiva “política de reconhecimento” intencional, indispensável à parceria, não apenas individual, mas comunitária e global.

### **Estevão C. de Rezende Martins**

*Professor titular emérito da Universidade de Brasília, Departamento de História  
Vice-Presidente da International Commission for the  
History of Parliaments and Representative Institutions  
Member of the Board, International Commission for the Theory  
and History of Historiography  
Bolsista de Produtividade em Pesquisa 1-A, CNPq  
DAAD Alumnus, Humboldt Fellow*

24 Cf. Christian Lohbauer. “Brasil e Alemanha: seis décadas de intensa parceria econômica”. Em: Cadernos Adenauer XIV: Relações Brasil-Alemanha. Rio de Janeiro: KAS, 2013, p. 29-42 (em alemão: p. 133-146).

25 A União Europeia é uma realidade amplamente efetivada, em pleno funcionamento. A Alemanha é um de seus seis países fundadores. No caso da América Latina, onde as iniciativas se sucedem e progridem pouco (mesmo com respeito ao Mercosul), como reza o parágrafo único do art. 4º. da Constituição Federal brasileira, a questão parece remanescer no plano das ‘boas intenções’: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

# Relações Brasil-União Europeia: Bolsonaro e a política ambiental

Em 26 de abril de 2019, a Revista *Science*<sup>1</sup> publicou um manifesto, assinado por 602 cientistas vinculados a universidades e centros de pesquisa dos 28 países membros da União Europeia (UE), e por duas entidades indígenas brasileiras<sup>2</sup>, solicitando que esses países condicionem o comércio com o Brasil ao cumprimento de compromissos ambientais. O impacto de tal manifesto deve ser analisado no contexto da discussão, pela Comissão Europeia<sup>3</sup>, de política regulatória do comércio internacional sustentável com países terceiros. No caso do Brasil, o documento reivindica que as negociações comerciais devem respeitar as seguintes condições: (1) *upholding the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*; (2) *improving procedures to trace commodities associated with deforestation and Indigenous rights conflicts*; and (3) *consulting with, and gaining consent from, Indigenous Peoples and local communities to define strict social and environmental criteria for traded commodities*<sup>4</sup>. Sabe-se que a UE é o segundo maior parceiro comercial do Brasil e, como tal, afirmam os signatários do manifesto, ela está *importando desmatamento*<sup>5</sup>.

Tal realidade tende a agravar-se a partir de 2019. Verifica-se, atualmente, sob o governo Bolsonaro, a ocorrência de inflexões

1 Manifesto original disponível em: <https://science.sciencemag.org/content/364/6438/341.1.full>

2 Segundo o documento, tais entidades, que são a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira e a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil, representam 300 povos indígenas do país.

3 “Deforestation and forest degradation – stepping up EU action” e “Implementation of the Trade and sustainable development (TSD) chapter in trade agreements – TSD committees and civil society meetings”. Maiores detalhes na seção final do texto.

4 KEHOE, Laura et al. Make EU trade with Brazil sustainable. *Science*, Vol. 364, n. 6438, pp. 341, 2019.

5 *The EU spent more than €3 billion on Brazilian iron imports in 2017 (3), despite perilous safety standards and extensive deforestation driven by mining (4). In 2011 alone, the EU imported beef and livestock feed associated with more than 1000 km2 of Brazilian deforestation [equivalent to more than 300 football fields per day (5)]* (KEHOE ET AL, 2019).

importantes na política ambiental brasileira. Como afirmam os autores do documento, *by working toward dismantling anti-deforestation policies, Brazil's new administration threatens Indigenous rights and the natural areas they protect* (KEHOE ET AL, 2019). Diante deste cenário de mudança nos rumos políticos do país, este artigo investiga os impactos de tais alterações nas relações internacionais do Brasil e busca responder à seguinte pergunta: *quais são os efeitos, nas relações comerciais entre Brasil e União Europeia, da alternância de poder no Brasil, com a eleição de Jair Bolsonaro (PSL), em 2018, considerando os temas relacionados ao meio ambiente?*

A análise é realizada à luz do Novo Institucionalismo da Escolha Racional e das contribuições da subárea de Análise de Política Externa (APE), que consideram que as explicações do processo decisório em política externa são multifatoriais e multiníveis (HUDSON, 2014, p. 7). Entende-se que as instituições, isto é, as regras formais do jogo, importam, pois elas definem quem são atores permitidos e/ou vetados e incidem sobre a configuração de seus interesses e sobre a distribuição, entre eles, dos recursos políticos. Ademais, as instituições determinam qual é a disponibilidade de informações entre os atores políticos e quais são os movimentos e a sequência de movimentos permitidos (TSEBELIS, 1998).

No âmbito da APE, considera-se que os níveis internacional e doméstico incidem sobre as decisões em política externa (PUTNAM, 1988), que é compreendida como uma política pública<sup>6</sup>. Como tal, a política externa é produzida a partir do entrelaçamento de variáveis domésticas e sistêmicas e de uma rede complexa de interações entre atores, portadores de interesses e recursos, que transitam entre os níveis e calculam suas chances de vitória levando em conta a confluência e o embate: 1) dos interesses dos atores institucionais (poderes Executivo e Legislativo) e dos grupos de interesse domésticos (MILNER, 1997) e 2) dos recursos e poder de barganha que resultam das posições de seus respectivos países no nível internacional.

Desta forma, o presente artigo recorta três níveis de análise: o doméstico (Brasil), o regional (União Europeia) e o sistêmico

---

6 Neste trabalho será levado em conta, também, o nível, regional, tendo em vista o próprio objeto sob análise: a União Europeia.

(as interações entre o Brasil e a União Europeia). Nestes três níveis, analisam-se os posicionamentos e as decisões de diferentes atores relevantes para a temática em tela, com destaque para: os presidentes do Brasil e do Congresso Nacional; o Ministro das Relações Exteriores; os presidentes da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu; os cientistas da UE; e os grupos de interesses relacionados à temática do meio ambiente no Brasil e na UE. A atuação destes atores, considerando seus interesses e recursos nos três níveis de análise em investigação, será examinada em relação aos contextos político, institucional e econômico, destacando as relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia.

## Decisões em política externa: um complexo jogo de tabuleiros

A análise em tela parte da compreensão de que as decisões em política externa mobilizam, no mínimo, dois níveis: o internacional (nível I) e o doméstico (nível II). Na perspectiva de Putnam (1988, p. 434), autor que cunhou a expressão *jogos de dois níveis*, as posições do líder político são pressionadas e moldadas pelas interações entre estes dois tabuleiros. No nível internacional, encontram-se os negociadores internacionais, juntamente com diplomatas e demais assessores. Já no ambiente interno, há partidos políticos, parlamentares, representantes de agências domésticas, grupos de interesse, além dos assessores políticos do(s) decisor(es).

Devido às suas características, as decisões em política externa são complexas: um ator internacional, não satisfeito com o resultado obtido nas negociações, pode desorganizar o jogo. Semelhantemente, um líder político que não consiga satisfazer as demandas domésticas tem sua posição em risco. Tal complexidade se expressa na dinâmica do processo decisório, sendo que, domesticamente, há grupos que pressionam o governo a assumir compromissos que resultem em políticas públicas favoráveis aos seus interesses, e há políticos que constroem coalizões entre esses grupos na busca e na manutenção do poder. Internacionalmente, busca-se a maximização das habilidades de satisfazer as demandas domésticas de maneira

concomitante à das consequências que implicam custos das evoluções externas (PUTNAM, 1988, p. 434)<sup>7</sup>.

Adicionalmente à análise dos jogos de dois níveis, as decisões em política externa podem ser caracterizadas como jogos aninhados (*nested games*)<sup>8</sup>, que se dividem em duas categorias: I) jogos em *múltiplas arenas*, em que as decisões tomadas em uma arena geram consequências nas demais e II) jogos de *projeto institucional*, nos quais os jogadores atuam sobre as próprias regras do jogo (TSEBELIS, 1998).

Os atores envolvidos nas decisões em política externa possuem diferentes interesses e recursos. Os interesses, que podem ser individuais ou coletivos, são objetivos próprios que distinguem a posição de um ator relativamente aos demais (PIZZORNO, 1975, p. 36; REIS, 2009, p. 142).

No que diz respeito aos recursos, destacam-se as contribuições de Tsebelis (1997) sobre a influência dos atores com poder de veto (*veto players*) sobre a estabilidade das políticas públicas governamentais<sup>9</sup>. Um ator com poder de veto, individual ou coletivo, é entendido como aquele “[...] cuja concordância é necessária para que se tome uma decisão política” (TSEBELIS, 1997, p. 92). Nesta perspectiva, devem ser considerados: a) o número de atores com poder de veto envolvidos em uma decisão<sup>10</sup>, b) o grau de *congruência* política entre os atores<sup>11</sup>, e c) a *coesão* interna, no caso de atores coletivos<sup>12</sup>.

Além dos interesses e das instituições, a distribuição de informação é uma variável utilizada para a análise das interações entre os atores domésticos para decisões em política externa (MILNER, 1997, p. 14),

7 Para explicar a complexidade do processo decisório em dois níveis, Putnam (1988) mobiliza o conceito de *Win-set*, construído pelas posições dos diferentes atores interessados no nível doméstico, e que torna possíveis os acordos no nível internacional. *Win-sets* mais amplos no nível doméstico tornam os acordos do nível internacional mais prováveis. No entanto, o tamanho relativo dos *win-sets* afeta a distribuição doméstica dos ganhos internacionais.

8 Expressão traduzida para o português como *Jogos Ocultos*.

9 Nas palavras do autor: “A estabilidade das políticas não é a mesma coisa que a estabilidade do governo e estabilidade do regime. [...] existe na realidade uma relação inversa entre esses tipos de estabilidade: a estabilidade das políticas é fonte de instabilidade do governo ou do regime” (TSEBELIS, 1997, p. 92).

10 As regras para definir o número de atores com *poder de veto* são deduzidas do conceito: qualquer ator – seja institucional ou partidário – com capacidade de impedir a adoção de uma política (TSEBELIS, 1997, p.104).

11 O grau de congruência política entre os atores aumenta à medida que a distância entre as posições políticas entre eles diminui (TSEBELIS, 1997, p.106).

12 A coesão interna dos atores coletivos é caracterizada pela convergência ideológica e pela posição dos políticos eleitos em relação à liderança (TSEBELIS, 1997, p. 107).

que é entendida como uma política pública, isto é: ela produz efeitos distributivos (SOARES DE LIMA, 2000), é assegurada pela Constituição (SANCHEZ ET AL, 2006) e é um produto dos governos (FARIA, 2008), como as demais políticas públicas destinadas ao nível doméstico.

Milner (1997) argumenta, ainda, que a cooperação internacional, como as relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia, é afetada pela distribuição doméstica das consequências dela advindas. Além disso, entende-se que a análise da política doméstica deve levar em consideração a natureza das relações entre a economia nacional e a internacional, e as suas variações (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 3). A internacionalização<sup>13</sup>, no modelo analítico de Keohane e Milner (1996, p. 4-5), afeta as preferências políticas e o comportamento dos atores políticos e socioeconômicos domésticos e as políticas e instituições nacionais.

Neste artigo, o esforço analítico se voltará para a identificação e o exame de quais são os atores relevantes para os jogos de cooperação em desenvolvimento entre Brasil e União Europeia, quais são seus interesses e recursos e como eles se distribuem e interagem: 1) nos diferentes níveis de análise; 2) Nas diferentes arenas em que os jogos são jogados. Interessa, especialmente, verificar se e como as alterações de atores e de agendas decorrentes dos resultados eleitorais de 2018, no Brasil, reconfiguraram os jogos e apontam para novas dinâmicas de interação e para a produção de novos resultados.

## As relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia

A União Europeia é o segundo maior destino das exportações brasileiras no comércio internacional (BRASIL, 2019)<sup>14</sup>. A parceria comercial com a UE corresponde a cerca de 15% das exportações brasileiras. No ano de 2018, a maioria das exportações brasileiras para a União Europeia foi de bens primários, 68% do volume total (matérias-primas, 31%;

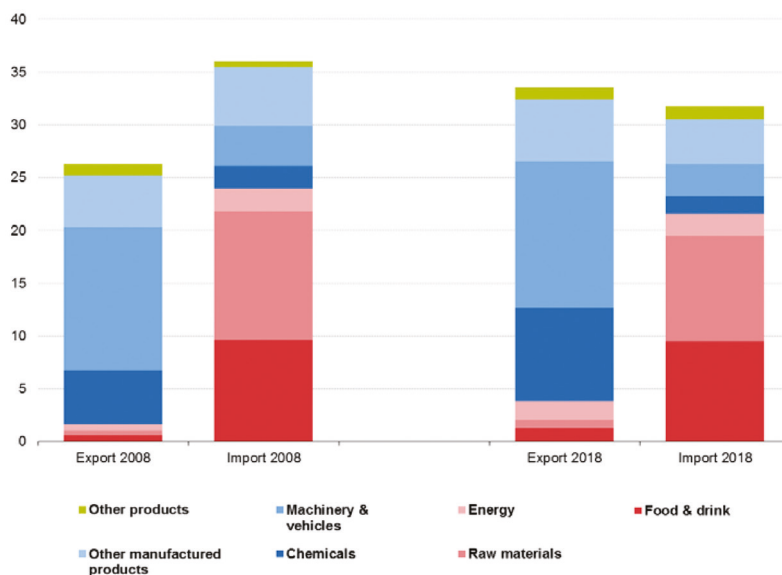
13 Os autores afirmam que a internacionalização envolve uma redução exógena dos custos das transações internacionais, e pode ser empiricamente representada pelo crescimento na proporção dos fluxos econômicos internacionais em relação aos domésticos (KEOHANE; MILNER, 1996, p. 4).

14 BRASIL, Ministério da Economia. Comex Vis: Países Parceiros. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais>. Acesso em: 29/05/2019.

alimentos e bebidas, 30%; energia, 7%). A parcela de bens manufaturados, em contrapartida, correspondeu a 28% das exportações brasileiras para a EU.

Como se pode observar no Gráfico 1, a importação de produtos brasileiros pelos países da UE sofreu uma redução ao longo dos últimos dez anos (de 36 para 31,7 milhões de Euros), ao passo que a exportação de produtos da UE para o Brasil cresceu de 26,3 para 33,3 milhões de Euros. O Gráfico 1 permite a análise das relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia nos anos de 2008 e de 2018.

Gráfico 1. Exportações da União Europeia e importações do Brasil por produto, 2008 e 2018 (EUR billion).



Fonte: Brazil-EU – international trade in goods statistics, Eurostat 2019. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Brazil-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Brazil-EU_-_international_trade_in_goods_statistics).

As relações comerciais entre o Brasil e a União Europeia têm como pano de fundo a possibilidade de um acordo comercial entre o Mercosul (processo de integração em que o Brasil é o *paymaster*) e a UE. Vale destacar que se ventila a concretização do Acordo de Associação Bi-regional por duas décadas: as negociações foram formalmente abertas em 1999 e as propostas iniciais de ambas as partes foram

apresentadas no ano de 2001 (BRASIL, 2019)<sup>15</sup>. De acordo com Kegel e Amal (2013, p. 348), tais propostas apresentaram pontos que desagradaram às partes por incluírem a liberalização de setores econômicos politicamente sensíveis nos níveis doméstico (do Brasil, especialmente) e regional (da União Europeia). Nas palavras dos autores:

O MERCOSUL, com uma agroindústria bastante diversificada e altamente competitiva, exigia a abertura do setor agrícola europeu. Este, como é conhecido, é objeto de um arsenal de medidas protecionistas e de regulação de mercado [...] Já na perspectiva europeia, o MERCOSUL deveria rever sua lista de itens industrializados sensíveis, sobre os quais incidiam significativas alíquotas de importação (KEGEL; AMARAL, 2013, p. 348).

O acordo entre o Mercosul e a União Europeia voltou ao cenário econômico e político do Brasil em 2004. Naquele contexto, o Mercosul julgou como insuficiente a liberalização proposta pela UE do seu setor agrícola<sup>16</sup>, o que geraria ganhos econômicos muito desiguais entre os Blocos. Após seis anos de paralisação, as negociações foram retomadas em 2010. Novamente, a questão agrícola entrou em pauta e a ausência de convergência na temática, sensível para ambos, Mercosul e União Europeia (que adota desde a década de 1960 a Política Agrícola Comum – PAC)<sup>17</sup>, inviabilizou a liberalização do setor e, conseqüentemente, o acordo.

Posteriormente, o acordo comercial entre o Mercosul e a UE resurgiu em 2016, após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (PT) e a posse de Michel Temer (PMDB). Com o objetivo de distanciar-se da política econômica de Dilma e de definir novas diretrizes para a política externa brasileira (como a oficialização do processo de adesão à Organização dos Estados para o Desenvolvimento e para a Cooperação Econômica, OCDE), o acordo com a UE foi uma

15 BRASIL, Ministério da Economia. Mercosul/União Europeia. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/legislacao/9-assuntos/categ-comercio-exterior/299-consulta-publica-29>. Acesso em: 02/06/2019.

16 A proposta da União Europeia nesta ocasião incluiu 90% dos bens divididos em cinco grupos, com cronogramas diferentes de desgravação para cada grupo, em um período de dez anos (KEGEL; AMARAL, 2013, p. 349).

17 A Política Agrícola Comum (PAC) é uma política comunitária da União Europeia, implantada em 1962. Para maiores informações ver: [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance\\_pt](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_pt).



importante meta política a ser alcançada. Aloysio Nunes, Ministro das Relações Exteriores do governo Temer, fez um balanço desta etapa das negociações assinalando que avanços foram realizados entre 2016 e 2018, mas que temáticas sensíveis ainda precisavam ser negociadas, com destaque para a agricultura. Nas palavras do ex-ministro:

Chegamos muito perto de concluir o acordo, mas permanecem alguns temas sensíveis a resolver. De qualquer forma, o legado que este governo deixa para o próximo não será perdido. A partir de 2019, as negociações poderão ser retomadas sobre uma base mais sólida. Em agricultura, apesar de o Mercosul manter enfoque de realismo e de moderação, lamentavelmente não foi possível se aproximar, até o momento, do resultado que se espera com a UE. Entendemos a sensibilidade europeia no setor, mas não podemos assinar um acordo que não reflita a realidade dos países membros do Mercosul como exportadores destacados de carnes, açúcar, etanol e arroz. Se abrir nossos mercados atende aos interesses dos consumidores do Mercosul, o mesmo vale para os consumidores europeus<sup>18</sup>.

Como se pode observar acima, apesar de explicitar o interesse político em firmar o acordo, o discurso do governo Temer sobre a temática pontua a necessidade de termos adequados e benéficos para os países do Mercosul no setor agrícola.

Recentemente, já durante o governo de Jair Bolsonaro (PSL), o Acordo de Associação Bi-regional entra em cena em meio a desafios. Realizou-se, após as polêmicas declarações do Ministro da Economia, Paulo Guedes, de que o Mercosul não seria prioridade no governo Bolsonaro<sup>19</sup>, uma reunião em Buenos Aires, no dia 25 de fevereiro de 2019, sobre o acordo<sup>20</sup>. Na recente viagem de Bolsonaro à Argentina, no início de junho de 2019, o Presidente e o Ministro das Relações

18 Texto publicado no Estado de São Paulo em Dezembro de 2018. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,as-negociacoes-mercosul-uniao-europeia,70002659725>. Acesso em 03 de junho de 2019.

19 Entrevista disponível em: <https://www.valor.com.br/politica/5955237/paulo-guedes-diz-que-mercosul-nao-e-prioridade-de-bolsonaro>

20 Maiores informações em: <http://www.mdic.gov.br/index.php/component/agendadirigentes/?view=autoridade&dia=2019-02-25&id=182>

Exteriores, Ernesto Araújo, afirmaram que se esperava que o acordo fosse assinado ainda no ano de 2019. Tal previsão se concretizou com a assinatura do Acordo entre o Mercosul e a União Europeia em 28 de junho de 2019, em um contexto de manifestações de preocupação da Chanceler alemã Angela Merkel, do Presidente francês Emmanuel Macron e de grupos políticos do Parlamento Europeu (Partido Verde) em relação à agenda ambiental do governo Bolsonaro<sup>21</sup>.

A breve contextualização das relações comerciais entre o Brasil e a UE, que têm se desenvolvido no enredo das negociações do Acordo de Associação Bi-regional entre o Mercosul e a União Europeia, demonstra a importância dos fatores domésticos e regionais, em especial aqueles relacionados ao setor da agricultura, na interação entre estes dois atores. Observa-se que a necessidade de favorecer, através da política externa, os grupos domésticos relevantes (como o agro-negócio e o setor industrial) (PUTNAM, 1988; KEOHANE, MILNER, 1996; MILNER, 1997), acentua a complexidade da negociação gerando, em diversos momentos, a estagnação do processo (KEGEL; AMARAL, 2013, p. 348).

Ademais, como destacado pelos autores do manifesto publicado pela Revista *Science*, “*Halting deforestation makes economic sense, as intact forests are critical to maintaining the rainfall patterns on which Brazilian agriculture depends. Restoring degraded lands and improving yields could meet rising agricultural demand for at least two decades without need for further forest clearance*” (KEHOE ET AL, 2019).

## A política ambiental do governo Bolsonaro e a União Europeia

Jair Bolsonaro, um *outsider* da dinâmica político-partidária característica da Nova República, elegeu-se com um incisivo discurso contra a “velha política” – ou as práticas do presidencialismo de coalizão – em um contexto de crise das instituições da representação.

21 Maiores informações em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/07/entre-jornalistas-assinatura-de-tratado-mercosul-ue-ja-havia-virado-piada.shtml>

Nos primeiros cinco meses de mandato, Bolsonaro não teve êxito em construir uma coalizão de apoio no Legislativo e o seu governo é, de fato, um governo minoritário. As pautas políticas que têm o Congresso como protagonista e dependem da articulação da base governista, como a Reforma da Previdência, enfrentam dificuldades para serem apreciadas. Neste contexto, o Presidente tem utilizado recorrentemente as medidas provisórias<sup>22</sup>. No entanto, o governo encontra significativa resistência para a votação de tais medidas, que precisam ser aprovadas pelo Congresso em um prazo de 120 dias para se tornarem lei. Além disso, tramitam no Congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PEC 43/2019 no Senado e PEC 70/2011 na Câmara dos Deputados) com o objetivo de enrijecer as regras para o instituto das medidas provisórias e, assim, limitar o poder da presidência<sup>23</sup>.

Neste cenário de limitada governabilidade, Soares de Lima e Albuquerque (2019) destacam a lógica adotada em relação à política externa, denominada de *estratégia do caos*:

Por ser um tema altamente centrado no Poder Executivo, em que a necessidade de composição de forças com o Congresso é matizada, propomos que Bolsonaro utiliza a PEB como um espaço de políticas declaratórias que buscam a fidelização de uma parcela mais radical do eleitorado. Argumentamos, no entanto, que tais medidas podem gerar atritos potenciais com uma das bases de sustentação do governo: os militares (SOARES DE LIMA; ALBUQUERQUE, 2019, p. 15).

Adicionalmente ao argumento das autoras, entende-se que as ações do governo Bolsonaro, em especial no tema de meio ambiente, geram desdobramentos internacionais que podem prejudicar, no nível doméstico, outros setores de apoio ao governo (como o agro-negócio), além de gerar um desmonte desta política pública setorial.

22 Em matéria da Folha de São Paulo do dia 02 de junho de 2019, consta que Bolsonaro editou 14 medidas provisórias, número que supera os da ex-presidente Dilma Rousseff (PT) nos cinco primeiros meses de seus dois mandatos (9 e 13 medidas provisórias, respectivamente). Informações disponíveis em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/proposta-quer-limitar-medidas-provisorias-editadas-pelo-presidente-em-5-ao-ano.shtml>

23 Maiores informações sobre as PECs citadas disponíveis em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/06/proposta-quer-limitar-medidas-provisorias-editadas-pelo-presidente-em-5-ao-ano.shtml>

Neste sentido, o meio ambiente destaca-se por ser uma área em que há notáveis inflexões nas políticas públicas do governo Bolsonaro. Entre as ações sugeridas ou implementadas, destacam-se as discussões sobre mudanças do Código Florestal Brasileiro e as alterações organizacionais no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

### Mudanças no Código Florestal Brasileiro

A discussão gira em torno da MP 867, que flexibiliza as regras do Código Florestal Brasileiro (2012). O texto da MP 867 foi aprovado na Câmara dos Deputados, em 29 de maio de 2019, após intensa articulação da Bancada Ruralista, um dos grupos de sustentação do Poder Executivo. No entanto, o presidente do Senado, Davi Alcolumbre (DEM-AP), não inseriu a MP 867 na pauta de votações, agindo como um veto player neste processo decisório, e, assim, impedindo que a MP se tornasse lei (Folha de São Paulo, 22/05/2019)<sup>24</sup>.

O Governo Federal, no entanto, afirmou que editará uma nova medida provisória, sinalizando a ampliação do seu escopo ao incorporar alguns dos 35 adendos realizados na Câmara dos Deputados<sup>25</sup>. Ambientalistas argumentam que sua efetivação, nestes termos, acarretaria a suavização das exigências de restauração de áreas nativas previstas no Código Florestal e dificultaria o alcance dos compromissos do Acordo de Paris (G1, 29/05/2019)<sup>26</sup>. Vale destacar que o Acordo de Paris, assinado pelo Brasil em 2015 e ratificado em 2016, estabelece metas e compromissos para frear o aquecimento global. Durante a campanha eleitoral, Bolsonaro afirmou que retiraria o país deste Acordo, fato que gerou repercussões negativas no nível internacional, inclusive no âmbito da União Europeia (Revista Piauí, 16/10/2018)<sup>27</sup>.

A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), outro ator relevante neste processo decisório, se posicionou favora-

24 <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/apesar-de-apelo-de-ruralistas-davi-diz-que-nao-votara-mp-do-codigo-florestal.shtml>

25 A MP 867 foi assinada pelo ex-presidente Michel Temer em 26 de dezembro de 2018 e inicialmente, adiava o prazo para a regularização das propriedades rurais ao Programa de Regularização Ambiental previsto no Código Florestal Brasileiro.

26 Para maiores informações, ver: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/29/entenda-o-debate-sobre-a-mp-867-que-altera-o-codigo-florestal.ghtml>.

27 Disponível em: <https://piaui.folha.uol.com.br/e-se-o-brasil-sair-do-acordo-de-paris/>.

velmente à aprovação do texto original da MP 867<sup>28</sup>, mas criticou, em audiência pública realizada na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, no dia 21 de maio de 2019, os adendos realizados pelos deputados na Câmara. De acordo com Rodrigo Justus de Brito, Assessor Técnico da Área de Meio Ambiente da CNA, tais questões devem ser tratadas em projetos específicos para não prejudicar os próprios agricultores<sup>29</sup>.

### Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

Em 29 de maio de 2019, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, anunciou uma alteração no Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que é um órgão consultivo do Ministério do Meio Ambiente: a redução do número de conselheiros de 96 para 22. Como divulgado pela Folha de São Paulo, em 29 de maio de 2019<sup>30</sup>, a ação “*umenta a presença do poder federal no conselho de 29% dos integrantes para 44%. Ao mesmo tempo, a representação da sociedade civil caiu de 22 assentos para 4. As entidades civis serão escolhidas a partir de sorteios (antes havia uma eleição para a escolha dos representantes) e terão mandato de um ano —hoje são dois*”.

Com esta nova composição, entidades como o ICMBio<sup>31</sup>, autarquia responsável por propor, implantar, gerir, proteger, fiscalizar e monitorar as Unidades de Conservação, e a ANA (Agência Nacional de Águas)<sup>32</sup>, responsável por gerir os recursos hídricos brasileiros, deixam de fazer parte do CONAMA. Tais ações aumentam a influência (um recurso) do governo federal e tornam menos plural o processo decisório em questão. Além desta alteração institucional, a ANA foi realocada para o Ministério do Desenvolvimento Regional.

Neste contexto de mudanças nos rumos da política ambiental do Brasil, ilustrado pelos casos acima, grupos da sociedade civil organizada têm vocalizado suas preferências. Vale destacar, nesse sentido,

28 Nota da CNA disponível em: <https://www.cnabrazil.org.br/noticias/cna-defende-prorrogaao-de-adesao-ao-pra-e-continuidade-do-cadastro-ambiental-rural>

29 Informações e vídeos da Audiência Pública disponíveis no site da Câmara dos Deputados: <https://www.camara.leg.br/evento-legislativo/55558>

30 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/salles-corta-77-de-conselho-ambiental-retira-icmbio-e-fara-sorteio-de-vagas.shtml>

31 <http://www.icmbio.gov.br/portal/oinstituio>

32 <https://www.ana.gov.br>

o manifesto assinado por oito ex-Ministros da pasta ambiental<sup>33</sup> em desacordo com as decisões governamentais. A ex-Ministra Izabella Teixeira chama a atenção para as possíveis repercussões internacionais da nova política ao afirmar que “*Sinais contraditórios estão comprometendo nossa credibilidade internacional. Corremos o risco de sofrer medidas protecionistas ou salvaguardas com as exportações brasileiras*” (Folha de São Paulo, 08/05/2019)<sup>34</sup>.

Além desta iniciativa, o Instituto Socioambiental (ISA) expressou o desacordo com o conteúdo da MP 867, como ocorrido na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, da Câmara no dia 21 de maio de 2019. O ISA também criticou o anúncio do governo, feito em 12 de junho de 2019, de que pretende reduzir a área de 67 unidades de conservação para realizar obras de infraestrutura (como estradas, ferrovias, portos e aeroportos) em áreas protegidas (O Estado de São Paulo, 12/06/2019)<sup>35</sup>. O fundador do ISA se contrapõe a esta proposta ao afirmar que “*O formato do pacote de redução de parques explicita o desprezo por critérios técnicos e científicos de proteção da natureza para sujeitar essas áreas à ocupação desordenada e as atividades econômicas predatórias*” (O Tempo, 12/06/2019)<sup>36</sup>.

Serão apresentados, a seguir, três quadros que sumarizam e sistematizam as informações sobre os interesses e os recursos dos atores relevantes no que se refere à cooperação comercial entre Brasil e União Europeia, bem como sobre as arenas nas quais eles interagem. No primeiro deles, há os atores, do nível doméstico e regional, envolvidos – direta ou indiretamente – nas discussões sobre as mudanças no código florestal brasileiro.

33 Rubens Ricupero (1993-1994), Gustavo Krauser (1995-1998), Sarney Filho (1999-2002 e 2016-2018), José Carlos Carvalho (2002), Marina Silva (2003-2008), Carlos Minc (2008-2010), Izabella Teixeira (2010 – 2016) e Edson Duarte (2018)

34 Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/05/reuniao-com-7-ex-ministros-acusa-governo-de-desmonte-de-politicas-ambientais.shtml>.

35 Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,confira-a-lista-das-unidades-de-conservacao-que-o-governo-quer-reduzir,70002868340>. Acesso em: 12/06/2019.

36 Disponível em: <https://www.otempo.com.br/pol%C3%ADtica/ongs-criticam-plano-de-bolsonaro-de-reduzir-florestas-1.2195284>. Acesso em: 12/06/2019.

Quadro 1. Atores, interesses/preferências e recursos

	Atores	Interesses/preferências	Intensidades de preferências	Recursos
Nível Doméstico	Presidente da República (Jair Bolsonaro)	Alteração radical na política ambiental	Alta	Poderes de Agenda e de Veto
		Manutenção da cooperação comercial com União Europeia		
	Ministro do Meio Ambiente (Ricardo Salles)	Alteração radical na política ambiental	Alta	Definição e Execução da Política Ambiental
		Manutenção da cooperação comercial com União Europeia		
	Ministro das Relações Exteriores (Ernesto Araújo)	Alteração radical nas políticas externa e ambiental	Alta	Definição e Execução da Política Externa
		Manutenção da cooperação comercial com União Europeia		
	Ministra da Agricultura (Tereza Cristina)	Manutenção da cooperação comercial com União Europeia	Alta	Definição e Execução da Política Agrícola
	Presidente da Câmara (Rodrigo Maia)	Manutenção da cooperação comercial com União Europeia	Média (preferências mais intensas em outras temáticas, como a Reforma da Previdência)	Discussão e decisão sobre políticas públicas
Presidente do Senado (Davi Alcolumbre)	Manutenção da cooperação comercial com União Europeia	Média (preferências mais intensas em outras temáticas, como a Reforma da Previdência)	Discussão e Decisão sobre políticas públicas Poder de veto (não inclusão de MP na pauta do SF)	
Ruralistas (CNA)	Manutenção da cooperação comercial com União Europeia	Alta	Apoio ao governo em outras temáticas.Lobby	
Ambientalistas	Política ambiental e agrícola sustentáveis	Alta	Influência, pressão e mobilização	
Nível Regional	Autoridades da União Europeia (Presidente da Comissão Europeia / Presidente do Parlamento Europeu)	Proteger a Política Agrícola Comum da UE. Instituir parâmetros para comércio sustentável com países terceiros.	Alta	Poderes de Agenda e de Veto
		Manter a balança comercial favorável com o Brasil		
Ambientalistas (cientistas da UE)	Parcerias comerciais mais sustentáveis entre União Europeia e Brasil.	Alta	Influência, pressão e mobilização	

Fonte: elaboração das autoras a partir das informações apresentadas no texto e de modelo reproduzido de Anastasiá, Inácio e Novaes (2006).

Desde o início da década de 1990, o Brasil vinha construindo uma reputação internacional de compromisso com uma agenda ambiental sustentável. A principal evidência disso foi a realização no país da ECO 92, um marco dos debates sobre o tema ecológico no mundo. A eleição de Jair Bolsonaro, em 2018, sinaliza uma alteração nos rumos da política ambiental brasileira, que pode gerar efeitos *coletivizados* que extrapolam as fronteiras nacionais. Tal inflexão provocou reações em atores internacionais e pode dificultar a consecução dos interesses dos grupos nacionais que supostamente seriam beneficiados por ela.

Quadro 2. Arenas e estratégias de atuação no Nível Doméstico (Brasil).

Atores	Arenas	Arena Principal	Estratégias
Presidente	Executiva Congressual Eleitoral	Eleitoral	First-mover (edição de Medida Provisória)
Presidente de Senado Federal	Congressual Eleitoral	Eleitoral	Exercício do Poder de Veto
Presidente da Câmara dos Deputados	Congressual Eleitoral	Eleitoral	Poder de Agenda (inclusão da MP na pauta de votações na Câmara)
Ministros de Estado (Meio Ambiente, Relações Exteriores, Agricultura)	Executiva Congressual	Executiva	Controle de Agenda <sup>37</sup>
Bancada Ruralista	Congressual Societal	Congressual	Vocalização de preferências; mobilização
CNA (público atento)	Congressual Mercado	Congressual	Vocalização de preferências; pressão
Ambientalistas	Congressual Sociedade Civil	Congressual	Vocalização de preferências; pressão

Fonte: elaboração das autoras a partir das informações apresentadas no texto e de modelo reproduzido de Anastasia, Inácio e Novaes (2006).

37 Uma das estratégias de manipulação política definidas por William Riker para o exercício da herestética, definida, segundo o autor, como a transformação de uma situação desfavorável em outra, favorável aos interesses do ator que usa essa estratégia (RIKER, 1986).



A União Europeia, que desde o Ato Único Europeu (1987) tornou comunitárias as decisões relativas ao tema do meio ambiente (MONTE, 2018), tem manifestado, através de seus países membros e instituições, a necessidade de serem considerados os critérios ambientais como condicionantes para as parcerias comerciais estabelecidas pela UE. Vale destacar, entre tais ações, a *Parceria das Declarações de Amsterdã*, firmada por Dinamarca, França, Alemanha, Itália, Países Baixos, Noruega e Reino Unido, no contexto das negociações do Acordo de Paris (2015). O objetivo principal é incentivar a produção e a importação de *comodities* sustentáveis e livres de desmatamento (*deforestation-free*)<sup>38</sup>.

No âmbito das instituições da UE, destacam-se três iniciativas atualmente em pauta. Na Comissão Europeia, discute-se a “*Deforestation and forest degradation – stepping up EU action*”<sup>39</sup>, que busca integrar as abordagens da UE sobre o combate ao desflorestamento, a proteção de florestas e a promoção de relações comerciais sustentáveis. Está em pauta, também, a implementação de um capítulo (etapa da negociação) específico para o monitoramento de questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável nos países parceiros e na UE, com a criação de comissões e participação da sociedade civil (*Implementation of the Trade and sustainable development (TSD) chapter in trade agreements – TSD committees and civil society meetings*)<sup>40</sup>.

Por fim, vale mencionar os estudos desenvolvidos pelo Parlamento Europeu que visam a formulação de novas iniciativas, na UE, de responsabilização sobre o desenvolvimento sustentável e sobre a gestão florestal dos países exportadores de *comodities* (*Transparent and Accountable Management of Natural Resources in Developing Countries: The Case of Forest*)<sup>41</sup>.

38 Informações disponíveis no site oficial da iniciativa: <https://ad-partnership.org/about/>. Acesso em: 12/06/2019.

39 Fonte: Site Oficial da Comissão Europeia [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-6516782_en). Acesso em: 12/06/2019.

40 Fonte: Site Oficial da Comissão Europeia – <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1870>. Acesso em: 12/06/2019.

41 Estudo disponível no Site Oficial do Parlamento Europeu: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOP\\_STU\(2017\)578045](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOP_STU(2017)578045)

Como mencionado anteriormente, a assinatura do Acordo Comercial entre o Mercosul e a União Europeia, em junho de 2019, ocorreu em meio a discussões e declarações críticas às mudanças na política ambiental do Brasil, sob o governo Bolsonaro, vocalizadas por atores relevantes no nível regional (União Europeia). A chanceler alemã Angela Merkel, ao ser questionada por uma eurodeputada do Partido Verde sobre as negociações deste Acordo Bi-regional no contexto das inflexões nas políticas públicas do governo Bolsonaro, fez a seguinte afirmação: “*Eu, assim como você, vejo com grande preocupação a questão da atuação do novo presidente brasileiro. E a oportunidade será utilizada, durante a cúpula do G20, para falar diretamente sobre o tema, porque eu vejo como dramático o que está acontecendo no Brasil*”. Ainda assim, Merkel manifestou seu interesse na celebração do acordo, ao argumentar que “*Eu não acho que não levar adiante um acordo com o Mercosul vá fazer com que um hectare a menos de floresta seja derrubado no Brasil. Pelo contrário. [...] Eu vou fazer o que for possível, dentro das minhas forças, para que o que acontece no Brasil não aconteça mais[...]*” (BBC Brasil, 27/06/2019)<sup>42</sup>.

Em outras palavras, o Acordo pode ser uma ferramenta internacional de pressão para que retrocessos na agenda ambiental sejam evitados. Semelhantemente, o presidente francês Emmanuel Macron afirmou que o Acordo Comercial entre o Mercosul e a União Europeia estaria condicionado à permanência do Brasil no Acordo de Paris (Folha de São Paulo, 27/06/2019)<sup>43</sup>, que recebeu críticas de Bolsonaro durante a campanha eleitoral de 2018.

O Quadro 3 apresenta, a partir destas informações, as arenas e estratégias dos atores do nível regional.

42 Trechos disponíveis em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48783709>

43 Disponível em: “<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2019/06/macron-diz-que-nao-assinara-acordo-com-mercosul-caso-brasil-deixe-pacto-climatico.shtml>”

**Quadro 3. Arenas e estratégias de atuação no Nível Regional (União Europeia).**

Atores	Arenas	Arena Principal	Estratégias
Cientistas signatários do manifesto	Comissão Europeia Parlamento Europeu Sociedade Civil	Comissão Europeia	Vocalização de preferências; pressão.
Presidente da Comissão Europeia	Comissão Europeia	Comissão Europeia	Poder de Agenda: inclusão das iniciativas: Deforestation and forest degradation – stepping up EU action” e “Implementation of the Trade and sustainable development (TSD) chapter in trade agreements – TSD committees and civil society meetings”
Presidente do Parlamento Europeu e do Conselho de Ministros	Comissão Europeia Parlamento Europeu Conselho de Ministros	Comissão Europeia	Discussão sobre política comercial sustentável.
			Disponibilização de estudos e informações para fundamentar decisões políticas.

Fonte: elaboração das autoras a partir das informações apresentadas no texto e de modelo reproduzido de Anastasia, Inácio e Novaes (2006).

Por fim, destaca-se que no nível internacional se descortina um importante fenômeno para a análise em tela: a “guerra comercial” entre os Estados Unidos e a China (o maior parceiro comercial brasileiro atualmente), e a sinalização de alinhamento da política externa brasileira, no governo Bolsonaro, aos Estados Unidos. Ademais, tal contexto de competição acirrada entre as duas maiores economias do planeta oportuniza as práticas multilaterais que caracterizam a União Europeia, como é o caso do Acordo com o Mercosul.

## Considerações Finais

A política ambiental é uma das políticas mais harmonizadas da União Europeia<sup>44</sup>. O consenso que existe em torno da questão ambiental é robusto e duradouro e não foi afetado pelo contexto de crise econômica

44 “O Tratado de Maastricht (1993) tornou o meio ambiente um domínio de ação oficial da UE, introduziu o procedimento de codecisão e instituiu como regra geral a votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros. O Tratado de Amsterdam (1999) instituiu o dever de integrar a proteção do ambiente em todas as políticas setoriais da UE, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável. Com o Tratado de Lisboa (2009), a “luta contra as alterações climáticas” tornou-se um objetivo específico, bem como o desenvolvimento sustentável nas relações com países terceiros” (MAMEDE; ANASTASIA, 2016, p. 135-136).

internacional pós 2008, que incidiu fortemente, por exemplo, sobre a política migratória, a qual se tornou mais conservadora a partir de 2009, quando o Parlamento Europeu teve sua composição alterada, com o crescimento dos partidos de direita radical (*Radical Right Parties – RRP*s) (BURNI, 2019; MAMEDE; ANASTASIA, 2016), tendência reproduzida em 2014 e, ainda que com menor ímpeto, em 2019.

Esse consenso robusto foi construído na defesa de um desenvolvimento sustentável, que protege e preserva o meio ambiente. Atualmente, como mencionado acima, a Comissão Europeia está debatendo legislação que condiciona a cooperação comercial com países terceiros à observância, por tais países, de procedimentos de desenvolvimento sustentável similares àqueles que a União Europeia exige de seus países membros, via legislação ambiental supranacional.

Claro está que as preferências das autoridades do Poder Executivo brasileiro (Presidente e Ministros de Estado) são contraditórias entre si. Suas preferências intensas por uma alteração radical e conservadora relativa às diretrizes da política ambiental do Brasil e pela manutenção e aprofundamento da cooperação comercial com a União Europeia não podem ser realizadas concomitantemente, pois se chocam com as preferências igualmente intensas de grupos de interesse e de autoridades da União Europeia pela preservação do ambiente e pelo combate intransigente a políticas predatórias dos recursos naturais.

Após a publicação do manifesto assinado por 602 cientistas de todos os países membros da União Europeia e por duas entidades indígenas brasileiras, o Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, declarou que o Brasil é o país que mais preserva o meio ambiente em todo o mundo. Entrevistado pela Globo News, Salles afirmou que “o manifesto não tem credibilidade e que se trata de uma discussão comercial disfarçada”. E declarou, ainda: “Nenhum desses países europeus faz nem de longe o que o agronegócio brasileiro faz pelo meio ambiente [...] Nós é que mostramos como é que se faz”<sup>45</sup>. O Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, fez coro com Ricardo Salles e disse que “diagnósticos infundados como esse são inaceitáveis”.

---

45 Fonte: <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/04/26/ministro-rebate-cientistas-que-pedem-a-europa-que-relacao-com-o-brasil-seja-condicionaa-p...>

Como visto, o Acordo entre o Mercosul e a União Europeia está condicionado a garantias ambientais, como a permanência do Brasil no Acordo de Paris e a incorporação, ao Acordo, de um Capítulo sobre Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo que a União Europeia poderá impor barreiras justificadas à importação de produtos advindos de áreas desmatadas irregularmente<sup>46</sup>.

Este Acordo Comercial torna ainda mais complexo o jogo das decisões em política externa. A defesa dos interesses brasileiros no nível internacional depende da competência e da informação sólida dos decisores do país sobre as preferências e os recursos dos atores com os quais eles interagem nos tabuleiros regional e sistêmico. Esta é a base da escolha estratégica do melhor curso de ação racional.

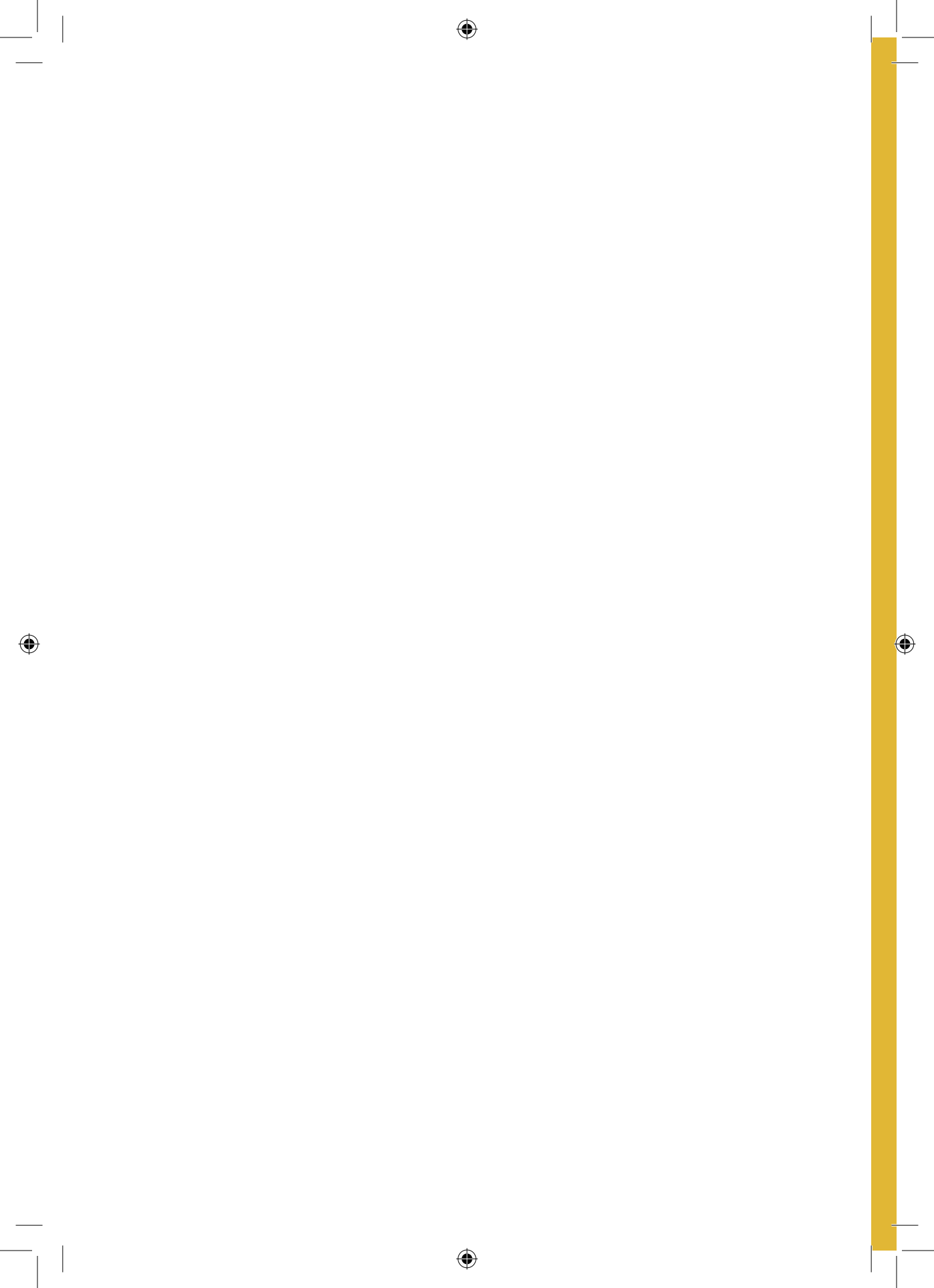
### **Fátima Anastasia**

*Possui graduação em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1977), mestrado em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1985) e doutorado em Ciência Política (Ciência Política e Sociologia) pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (1992). Fez pós-doutorado na New York University (1996-1997), foi Visiting Scholar no ISR (Institute for Social Research) da Universidade de Michigan, no período de junho a agosto de 2001. Atuou como Visiting Researcher junto ao GIGA, Hamburgo, Alemanha, no período de junho/julho de 2018. Atualmente é professora voluntária - aposentada da Universidade Federal de Minas Gerais e professora adjunto IV da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais.*

### **Déborah Monte**

*Professora Adjunta da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Políticas Públicas e Análise Institucional)  
Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais  
Coordenadora do Grupo de Estudos sobre Democracia, Instituições e Desigualdades (GeDem - UFMS/CPNV) e integrante Centro de Estudos em Processos Decisórios (CEPDE- PUC Minas)*

46 Maiores informações em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019\\_07\\_03\\_-\\_Resumo\\_Acordo\\_Mercosul\\_UE.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/2019/2019_07_03_-_Resumo_Acordo_Mercosul_UE.pdf)



# Referências

*» É difícil de suportar para um ser humano ter muito poder em suas mãos. «*

Konrad Adenauer





## **A Democracia Brasileira na atualidade: experiências e amadurecimentos**

ANGÉLICO, Fabiano. Lei de acesso à informação pública e seus possíveis desdobramentos para a accountability democrática no Brasil. São Paulo: FGV, dissertação de mestrado, Administração Pública e Governo, 2012.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. Educação para a democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 38, p. 223-237, 1996.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília: Unb, 2001.

DANTAS, H., ESTRAMANHO, R. Educação política no Brasil: desafio aos 30 anos de democracia. *Conexão Política*, Teresina, volume 4, número 1, páginas 11 a 28, 2015.

DANTAS, Humberto. Democracia e Cidadania: consciência e participação. In: DANTAS, Humberto e MARTINS JR, José Paulo (orgs). *Introdução à política brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007.

DANTAS, Humberto. O jovem e a educação política – ampliando análises e ações. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, *Brasil em Foco*, janeiro de 2016.

DANTAS, Humberto. O jovem e a educação política – ampliar as atividades em ano de tensão política. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, *Brasil em Foco*, dezembro de 2018.

FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER. *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina IDD-Lat 2015*. Montevideo, 2015.

IBOPE. *ICS – Índice de Confiança Social*. São Paulo, 2015.

IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement. *ICCS 2009 International Report: Civic knowledge, attitudes, and engagement among lower secondary school students in 38 countries*. Amsterdam, 2010.

IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement. *Informe latinoamericano del iccs 2009 – actitudes y conocimientos cívicos de estudiantes de secundaria en seis países de américa latina*. Amsterdam, 2010.

IEA – International Association for the Evaluation of Educational Achievement. *Percepciones de los jóvenes acerca del gobierno, la convivencia pacífica y la diversidad en cinco países de América Latina 2016*. Amsterdam, 2018.

LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro – Al cumplirse veinte años de monitoreo de las sociedades*. Santiago, 2015.

LATINOBARÓMETRO. *Latinobarómetro – Informe 2018*. Santiago, 2018.

PEDREIRA, Beatriz. *Sonhos da juventude brasileira: a política além do voto*. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano XVI, volume 1, 2015.

PELLANDA, Andressa. Potencialidades e limitações da educação política no currículo escolar brasileiro: um resgate histórico e uma análise de contexto. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, n. 1, p. 49-67, 2016.

RESENDE, João Francisco. Educação escolar, hábitos e atitudes políticas: considerações sobre a experiência brasileira. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, a. 11, n.3, p.37-54, 2010.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada – volume 2*. São Paulo: Editora Ática, 1994.

SCHLEGEL, R. Educação como política pública: por que os retornos políticos merecem ser avaliados. *E-Legis*, Brasília, volume 4, número 7, Segundo semestre, 2011.

THE ECONOMIST. *Democracy Index 2015 – democracy in na age of anxiety*. London, 2015.

## **O Brasil diante da questão partidária: reformas e continuidades**

AMES, B. Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, 39, (2), p. 406-433, 1995.

\_\_\_\_\_. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

AMORIM NETO, O. e SANTOS, F. O Segredo Ineficiente Revisto: O que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados* 46 (4), p. 661-698, 2003. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582003000400002>

ARAUJO, Clara M. O. As Cotas por Sexo para a Competição Legislativa: O Caso Brasileiro em Comparação com Experiências Internacionais. *Dados* (Rio de Janeiro), Rio de Janeiro, v. 44, n.1, p. 155-194, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina. C. e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. São Paulo, FGV, 1999.

FREITAS, A. Migração partidária na Câmara dos Deputados de 1987 a 2009. *Dados* (Rio de Janeiro. Impresso), v. 55, p. 951-986, 2012.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi et al. Estruturas de poder nas redes de financiamento político nas eleições de 2010 no Brasil. *Opin. Publica*, Campinas, v. 22, n. 1, p. 28-55, 2016.

KINZO, M. D. G. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. São Paulo, Konrad Adenauer Stiftung, 1993.

\_\_\_\_\_. Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 19 (54), p. 23-40, 2004. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092004000100002>.

KRAUSE, S. The need for balance in party financing in Brazil. In: BUTLER, Anthony (Edited by). *Paying for Politics*. Jacana. Johannesburg. 2010. p.116-136.

KRAUSE, S.; REBELLO, M.; SILVA, J. O perfil do financiamento dos partidos brasileiros (2006-2012): o que as tipologias dizem? *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 16, p. 247-272, 2015.

KRAUSE; S. VIANA, J.P. Dossiê Reforma Política. *Revista Em Debate*. Ano VII, Número III, 2015.

KRAUSE, S. e KESTLER, Thomas. Sistemas Eleitorais: um diálogo comparado Brasil e Alemanha. *Cadernos Adenauer* nº. 4. Rio de Janeiro, p. 81- 101, 2017.

LAAKSO, Markku e TAAGEPERA, Rein. Effective Number of Parties. A Measure with Application to Western Europe. *Comparative Political Studies* (12) 1: p. 3-27, 1979.

LAMOUNIER, B. e MENEGUELLO, R. *Partidos políticos e consolidação democrática*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LIMA JÚNIOR, O. B. *Democracia e Instituições Políticas no Brasil dos anos 80*. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 1993a.

\_\_\_\_\_. A reforma das instituições políticas: a experiência brasileira e o aperfeiçoamento democrático. *Dados*, 36 (1), S/p, 1993b.

MAINWARING, S. Democracia presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova*, (28/29), p. 21-74, 1993. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100003>

\_\_\_\_\_. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, S. and SCULLY, T. R. *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MANCUSO, W. P. Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura (2001-2012) e agenda de pesquisa. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, vol. 23, nº 54, p. 155-183, 2015.

MAZZOLENI, Oscar e VOERMAN, Gerrit. Memberless parties: Beyond the business-firm party model? *Party Politics*. Vol. 23 (6), p. 783-792, 2017.

MELO, C. R. F. *Retirando as Cadeiras do Lugar, Migração Partidária na Câmara dos Deputados (1985-2002)*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004.

\_\_\_\_\_. Nem tanto ao mar, nem tanto à terra: elementos para uma análise do sistema partidário brasileiro. In: MELO, Carlos R. e SÁEZ, Manuel A. (orgs). *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o século 21*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

MIGUEL, L. F. Coligações e o sentido da representação política. In: KRAUSE, Silvana; MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso*. 1ed. São Paulo/Rio de Janeiro: Editora Unesp/ Konrad Adenauer Stiftung, p. 21-37, 2017.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1996.

\_\_\_\_\_. Disciplina partidária e base parlamentar na Câmara dos Deputados no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998). *Dados*, 43 (4), s/p, 2000. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582000000400004>

Oliveira, Adriano. *Qual foi a influência da Lava Jato no comportamento do eleitor? Do Lulismo ao Bolsonarismo*. Curitiba: Ed. CRV, 2019.

Peixoto, V. M. Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, p. 91-116, 2009.

Roma, Celso. Os efeitos da migração partidária conduta parlamentar. *Revista DADOS*, Vol. 50. nº 2, Rio de Janeiro, p. 351-392, 2007.

Sacchet, T. e Speck, B. W. Financiamento eleitoral, representação política e gênero: uma análise das eleições de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 18, nº 1, p. 177-197, jun., 2012.

Samuels, D. Money, elections, and democracy in Brazil. *Latin American Politics and Society*, Miami (FL), vol. 43, nº 2, p. 27-48, Summer, 2001.

Santos, F. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão, *Dados*, 45 (2), p. 237-264, 2002. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000200003>

SCARROW, Susan E e GEZGORG, Burcu. Declining memberships, changing members? European political party members in a new era. *Party Politics*, Vol 16, 6, p. 823 – 843, 2010.

VAN BIEZEN, Ingrid e POGUNTKE, Thomas. The decline of membership-based politics. *Party Politics*, Vol 20, 2, p. 205 – 216, 2014.

## **O que foi feito do país que andava firme para o futuro? O mal que a economia faz à política e vice-versa.**

CHAMON, M. and GARCIA, M. Capital Controls in Brazil: Effective. PUC-Rio Working Paper #606, 2014. Disponível em [www.economia.puc-rio.br/mgarcia/Papers/Chamon%20Garcia%20v66.pdf](http://www.economia.puc-rio.br/mgarcia/Papers/Chamon%20Garcia%20v66.pdf) (acessado em 15 Setembro de 2015), 1-45.

CHIN, Gregory. Remaking the Architecture: The Emerging Powers, Selfinsuring and Regional Insulation. *International Affairs*, 86 (3), p. 693-715, 2010.

DATZ, Giselle. The Inextricable Link Between Sovereign Debt and Pensions in Argentina, 1993-2010. *Latin American Politics and Society*, 54(1), 101-126, 2012.

EICHENGREEN, Barry J. *Hall of mirrors: the Great Depression, the great recession, and the uses—and misuses—of history*. New York: Oxford University Press, 2015.

FRTZ, Barbara and PRATES, Daniela M. The new IMF approach to capital account management and its blind spots: lessons from Brazil and South Korea. *International Review of Applied Economics*, 28:2, p. 210-239, 2014.

Goodhart, C. A. E. The changing role of central banks. *BIS Working Papers*, Nº 326, Basel: Bank of International Settlements, November 2010.

LINS, Maria Antonieta D. T. Quarenta anos na economia brasileira. In: HOFMEISTER, W. (Org.) *40 Anos: política, sociedade, cooperação internacional*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

LINS, Maria Antonieta D.T. Liberalização e integração financeira na América Latina. Um exercício de economia política comparada. Ensaio apresentado ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Livre Docente em Relações em Internacionais. IRI-USP, dezembro 2015.

LOTTA, Gabriela e FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24 (57), p. 49-65, março 2016.

MOTTA VEIGA, Pedro; RIOS, Sandra Polónia e NAIDIN, Leane C. Políticas comercial e industrial: o hiperativismo do primeiro biênio Dilma. Rio de Janeiro: *Textos Cindes*, Nº35, Abril 2013. Disponível em: [www.cindesbrasil.org](http://www.cindesbrasil.org) (Acessado 9/março/ 2014), 1-32.

SILVA, Guilherme J.C., MARTINS, Humberto E.P. e NEDER, Henrique D. Investimentos em infraestrutura de transportes e desigualdades regionais no Brasil: uma análise dos impactos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *Revista de Economia Política*, vol. 36, nº 4 (145), p. 840-863, outubro-dezembro 2016.

WISE, Carol; LINS, Maria Antonieta D. T. Macro-prudence versus Macro-profligacy. Brazil and Argentina in the Face of the Global Financial Crisis. In: WISE C., ARMIJO L.E., KATADA, Saori N., (Orgs.) *Unexpected Outcomes: How Emerging Markets Survived the Global Financial Crisis*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2015.

## **A Agenda da Sustentabilidade nas Capitais Brasileiras**

FÓRUM CB27. *7 Anos em Perspectiva: Relatório de Atividades do Fórum CB27 (2012-2019)*. São Paulo, abril.2019. Disponível em: . Acesso em:1º de julho de 2019.

ICLEI América do Sul. *Redes de Cidades entregam ao MMA contribuição para Estratégia de Implementação da NDC brasileira*. São Paulo, 20 de mar. 2017. Disponível em: <http://sams.iclei.org/novidades/noticias/arquivo-de-noticias/2017/redes-de-cidades-entregam-ao-mma-contribuicao-para-estrategia-de-implementacao-da-ndc-brasileira.html>. Acesso em:1º de julho de 2019.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. *A cidade além da nação: a institucionalização do processo de internacionalização de Belo Horizonte*. Orientador: Carlos Aurélio Pimenta de Faria. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. Belo Horizonte, 2010.

PERPÉTUO, Rodrigo de Oliveira. Governos Locais e Desenvolvimento: outros caminhos da diplomacia. In: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/450>, 2008.

PROJETO ALLAS. Cadernos para a Internacionalização das Cidades, número 4 Ação internacional para uma cidade sustentável Tendências, atores e boas práticas. Belo Horizonte e Cidade do México, 2015. Disponível em: <https://proyectoallas.net/wp-content/uploads/2018/01/Cuaderno-AL-LAs-4.pdf>. Acesso em: 1º de julho de 2019.

UNFCCC. Paris Agreement – Status of Ratification. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/status-of-ratification>. Acesso em: 1º de julho de 2019.

### **Relações Brasil-União Europeia: Bolsonaro e a política ambiental**

ANASTASIA, Fátima.; INÁCIO, M.; NOVAIS, R. Referendo e Democracia. Perdas e Danos. In: INÁCIO, M; NOVAIS, R.; ANASTASIA, F. (Org.). Democracia e Referendo no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BURNI, A. Government Agenda under Electoral Pressure: the Impact of Radical Right Parties on Immigration Policies in Western European Democracies (1980-2010). Tese de Doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 51, n. 2, 2008, p. 80-97.

HUDSON, Valerie M. *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Lanham: Rowman & Littlefield, Second ed., 2014.

KEGEL, Patrícia Luíza; AMAL, Mohamed. Perspectivas das negociações entre o Mercosul e a União Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica global. *Revista de Economia Política*, vol. 33, nº 2 (131), 2013, p. 341-359.

KEHOE, Laura et al. Make EU trade with Brazil sustainable. *Science*, Vol. 364, n. 6438, pp. 341, 2019.

KEOHANE, Roberto O; MILNER, Helen. *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MAMEDE, Anna; ANASTASIA, Fátima. Instituições democráticas, crise econômica e resultados políticos no Parlamento Europeu: as Políticas Migratória e Ambiental (2009-2014). *Rev. Carta Inter.*, Belo Horizonte, v. 11, n. 2, 2016, p. 126-151

MILNER, Helen. *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University, 1997.

MONTE, Déborah Silva do. A condicionalidade democrática da União Europeia: princípios e procedimentos democráticos? **Tese de Doutorado**. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2018.

PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO; KAPLAN; CASTELLS. *Participación y cambio social en la problemática contemporánea*. Siap- Planteos, 1975.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*. Vol.42, Nº.3, 1998.

REIS, Fábio Wanderley. Solidariedade, Interesse e desenvolvimento político. In: *Mercado e Utopia*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

RIKER, William H. *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University, 1986.

SANCHEZ, Michelle Ratton et al. Política Externa Como Política Pública: uma Análise pela Regulamentação Constitucional Brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, 27, 2006, p. 125-143.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisada: o debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SOARES DE LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e Política Exterior. *Contexto Internacional*, vol. 22, n.2, 2000.

SOARES DE LIMA, Maria Regina; ALBUQUERQUE, Marianna. O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa. *Boletim OPSA*. N. 1, Jan./Mar, 2019. Disponível em: <http://opsa.com.br/boletim-opsa/#1493158223343-a4ac8ab0-2dcc>. Acesso em: 16/05/2019.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n.34, p.89-118, 1997.

