

**VIII ENCONTRO VIRTUAL DO
CONPEDI**

**DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS
HUMANOS II**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito internacional dos direitos humanos II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria Creusa De Araújo Borges; Simone Alvarez Lima; Vladimir Oliveira da Silveira. – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-170-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito Governança e Políticas de Inclusão

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito internacional. 3. Direitos humanos. VIII Encontro Virtual do CONPEDI (2; 2025; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VIII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS II

Apresentação

O GT Direito Internacional dos Direitos Humanos II, coordenado pelos professores Maria Creusa de Araújo Borges, Vladimir Oliveira da Silveira e Simone Alvarez Lima, contou com apresentação de dezoito artigos, versando sobre um programa temático que evidencia demandas e questões concernentes ao campo da pesquisa jurídica contemporâneo.

Para fins de otimização dos debates, os artigos foram agrupados em três blocos. Ao final de cada bloco temático, foi realizado um debate e promovida a formulação de questões. Os três blocos temáticos trataram de questões concernentes ao Direito Internacional dos Direitos Humanos, tais como: refugiados, políticas de acolhimento e de permanência escolar dos imigrantes, a efetivação da saúde pública no Brasil, o papel da Organização das Nações Unidas na manutenção da paz e o caso do Haiti, a questão palestina, a EC nº 45/04 e as inovações no campo dos direitos humanos, a perseguição aos cristãos, os crimes de guerra, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e o controle de convencionalidade, justiça climática, a concepção do bem-viver, a jurisprudência internacional sobre mineração, os sistemas protetivos de direitos humanos, o caso do povo indígena Xucuru e a condenação do Estado do Brasil, a advocacy internacional, refugiados ambientais, o princípio da equidade internacional, os serviços de inteligência e o combate ao terrorismo. Ao final da apresentação de cada bloco, foram realizados debates entre os coordenadores do GT e os autores dos artigos, também, foram formuladas questões e ressaltados os elementos inovadores da pesquisa.

Do primeiro bloco constaram os artigos: 1. REFUGIADOS EM TERRITÓRIO BRASILEIRO: A EFETIVAÇÃO DE DIREITOS E GARANTIAS À LUZ DA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA, de autoria de Catharina Orbage de Britto Taquary Berino, Eneida Orbage De Britto Taquary, Izabella Veras Daltro; 2. TRANSNACIONALIDADE E POLÍTICAS DE ACOLHIMENTO: PERMANÊNCIA ESCOLAR DE IMIGRANTES NO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO, de autoria de Cristiane Feldmann Dutra, Rafaela Beretta Eldebrando, Claudio Sullivan da Silva Ferreira; 3. O SISTEMA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS E A SAÚDE PÚBLICA NO BRASIL, de autoria de Talissa Maciel Melo; 4. O PAPEL DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU) NA MANUTENÇÃO DA PAZ NA AMÉRICA LATINA: HAITI, de autoria de Sene Sonco e Iaia Djassi; 5. A QUESTÃO PALESTINA SOB A PERSPECTIVA DOS DIREITOS HUMANOS E DA INCLUSÃO INTERNACIONAL, de autoria de Najua

Samir Asad Ghani e Viviane Ferreira Mundim; 6. A PERSEGUIÇÃO AOS CRISTÃOS NA JANELA 10/40: UMA ANÁLISE À LUZ DOS DIREITOS HUMANOS, de autoria de Fabiane Pimenta Sampaio; 7. OS ELEMENTOS DO CRIME DE GUERRA: CONTRIBUIÇÕES DO CASO TADI PARA O DIREITO CRIMINAL INTERNACIONAL, de autoria de Bruno Cortez Torres Castelo Branco.

Do segundo bloco constaram os artigos: 8. CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS E O CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE DAS LEIS DE ANISTIA: ANÁLISE DOS CASOS PARADIGMÁTICOS DO PERU, CHILE E BRASIL, de autoria de Adriana Biller Aparicio e Yasmim Melaré; 9. A EXCLUSÃO HISTÓRICA E A LUTA POR JUSTIÇA CLIMÁTICA: POVOS INDÍGENAS, SUBALTERNIDADES E O CASO U'WA NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, de autoria de Gabrielle Tabares Fagundez, Adriana Biller Aparicio e Letícia Albuquerque; 10. O BEM-VIVER E A CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS COMO SUPERAÇÃO DA VISÃO ANTROPOCÊNTRICA DO MEIO AMBIENTE, de autoria de Thiago dos Santos da Silva e Emmanuelle de Araujo Malgarim; 11. A JURISPRUDÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE MINERAÇÃO E DANOS AMBIENTAIS NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, de autoria de Leonardo Elias de Paiva, Maxilene Soares Correa e Cristiane Ingrid de Souza Bonfim; 12. SISTEMAS DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E O ENFRENTAMENTO DA DISCRIMINAÇÃO RACIAL CONTRA ADOLESCENTES NO BRASIL, de autoria de Karyna Batista Sposato , Lídia Cristina Santos; 13. A CONDENAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NA CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS PELA VIOLAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE COLETIVA DOS XUCURUS E O REFLEXO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA, de autoria de Maria Rita da Silva Bardini e Isabella Collares de Lima Cavalcante.

Do terceiro bloco constaram os artigos: 14. ADVOCACY NO PARLAMENTO EUROPEU: A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA NEGOCIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E DA DEMOCRACIA, de autoria de Patrícia Gasparro Sevilha; 15. A LACUNA JURÍDICA NA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS, de autoria de Gabriela Brito Moreira e do profº Vladimir Oliveira da Silveira; 16. PRINCÍPIO DA EQUIDADE INTERNACIONAL: SUA EXPRESSÃO EM PORTUGAL E NO BRASIL, de autoria de Telma Aparecida Alves, Flavio Schegerin Ribeiro, Izabel Cristina De Medeiros Baptista; 17. ENTRE A SEGURANÇA NACIONAL E OS DIREITOS FUNDAMENTAIS: UMA ANÁLISE DO PAPEL DA ABIN NO COMBATE AO TERRORISMO, de autoria de Débora Graziela de Oliveira Parra; 18. A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 45/04 E AS

INOVAÇÕES INTRODUZIDAS NA TEMÁTICA DA PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: REPERCUSSÕES E ADESÃO DE NOVOS ATORES, de autoria de Célia Teresinha Manzan e Sérgio Tibiriçá Amaral.

Os Coordenadores agradecem ao CONPEDI a oportunidade de participar de um GT com temáticas que apontam o alargamento da fronteira do conhecimento e as articulações entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos com as Relações Internacionais.

Maria Creusa de Araújo Borges (UFPB)

Vladmir Oliveira da Silveira (UFMS)

Simone Alvarez Lima (Universidade Estácio de Sá)

ADVOCACY NO PARLAMENTO EUROPEU: A ATUAÇÃO DE GRUPOS DE PRESSÃO NA NEGOCIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTERNACIONAIS DE DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E DA DEMOCRACIA

ADVOCACY IN THE EUROPEAN PARLAMENT: THE ACTION OF PRESSURE GROUPS IN THE NEGOTIATION OF INTERNATIONAL PUBLIC POLICIES FOR THE DEFENSE OF HUMAN RIGHTS AND THE DEMOCRACY

Patrícia Gasparro Sevilha ¹

Resumo

O presente estudo tem por objetivo apontar a prática da advocacy como veículo de defesa de direitos humanos, mais propriamente, no cenário do Parlamento Europeu, vez que, como organismo supranacional, possui a peculiaridade de elevar o conceito de governança e, portanto, de mais atores no cenário de debate democrático, a níveis internacionais. Para tanto, parte da hipótese de que a atuação de grupos de pressão se consubstancia em negociações jurídicas, políticas e econômicas hábeis a dar corpo às mais diversas reivindicações formuladas pelo lobby gerado no exercício da advocacy. Aponta como resultado que a advocacy, perante o Parlamento Europeu, tem o pioneirismo de regulamentação jurídica, sobretudo em razão do arranjo heterogêneo que se observa na própria formação histórica deste órgão. A relevância do estudo se justifica à medida que a advocacy não se restringe aos grupos marginalizados dentro do âmbito da União Europeia, mas, muito antes, da relação que ela mantenha com países subdesenvolvidos, ou em desenvolvimento, fomenta uma defesa em nível mundial. Utiliza-se, para tanto, do método hipotético-dedutivo e de um levantamento bibliográfico, pautado na análise de doutrina e de tratados internacionais.

Palavras-chave: Advocacy, Parlamento europeu, Direitos humanos, Negociações, Disenfranchisement

Abstract/Resumen/Résumé

The present study aims to point out the practice of advocacy as a vehicle for the defense of human rights, more specifically, in the European Parliament scenario, since, as a

marginalized groups within the scope of the European Union, but, much before the relationship it maintains with underdeveloped or developing countries, it fosters a defense at a global level. For this purpose, the hypothetical-deductive method and a bibliographic survey are used, based on the analysis of doctrine and international treaties.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Advocacy, European parliament, Human rights, Negotiations, Disenfranchisement

INTRODUÇÃO

Com o estreitamento dos laços entre as nações, movimento este acelerado pelos modelos comunicativos, econômicos e tecnológicos do século XX, o qual viu a concretização do movimento globalizante, as reivindicações de causas sociais e, mais propriamente, de causas humanitárias, correm o sério risco de ficarem à margem das mesas de negociação mundo afora.

O parco interesse na defesa de grupos minorizados, os quais, geralmente, não encontram representatividade expressiva nos modelos tradicionais de governabilidade, acaba ficando cada vez menor, de sorte que o fenômeno do *disenfranchisement* reforça um ciclo vicioso de exclusão e que se opera de modo mais incisivo em países menos favorecidos economicamente.

Acontece que o modelo de organização supranacional da União Europeia pode fornecer elementos de reforço e de reavivamento de pauta inclusivas, os quais representam notável ganho democrático. Tais elementos se revelam, primeiramente, na compreensão do *modus operandi* dos grupos de pressão, os quais, tradicionalmente, têm regulamentação no funcionamento da União Europeia, em razão de seu pioneirismo na disciplina do *lobbying*.

Posteriormente, este artigo passa à análise da própria heterogeneidade do Parlamento Europeu e seu funcionamento partidário duplo (com partidos próprios e partidos transpostos dos estados-membros) o que revela, por parte da comunidade europeia, certo cuidado em criar mecanismos secundários que sirvam de válvula de escape tanto às demandas internas da União Europeia, quanto da relação desta (e certa dose de seu pioneirismo no reconhecimento de direitos supranacionais) com outras nações externas. Tais mecanismos abarcam, a um só tempo, tanto a prática da *advocacy*, quanto a compreensão da governança como um objetivo internacional.

Finalmente, estabelece-se que, como a defesa de políticas públicas de direitos humanos esbarram em uma série de interesses, as negociações promovidas pelos grupos de pressão, careados pela prática da *advocacy*, revela-se como meio de efetivar tais desideratos e, mais, ainda, levar o protagonismo ideológico e normativo europeu ao nível mundial.

1 COMPREENDENDO O FUNCIONAMENTO DOS GRUPOS DE PRESSÃO E O PAPEL DA ADVOCACY

O ser humano, como já havia observado o filósofo Aristóteles, em sua obra “Política”, é um ser social (Aristóteles, 20-?, p. 12). A partir dessa constatação, pode-se extrair que, da convivência coletiva, inata à condição humana, infinitas questões exsurjam e, com elas, necessidades a serem atendidas. Em verdade, o dinamismo interrelacional assume papel propulsor de rearranjos organizacionais, sejam eles agrupamentos de fato, sejam eles agrupamentos institucionalizados, tendo na figura do Estado a célula de soberania e de legitimidade para fornecer os meios tanto de pleito, quanto de satisfação de interesses.

A sociedade, porém, conforme já dito, não encontra apenas nas vias de representatividade democrática a válvula de escape para as suas demandas, mesmo porque, a experiência histórico-política aponta que a instrumentalização do sistema representativo, a partir de uma atuação degenerada, acaba por ocasionar um governo feito por elites e para elites, reforçando demandas ignoradas ou olvidadas por estes mesmos representantes. Todavia, mesmo essas atuações segmentadas e patrimonialistas tendo a roupagem de legitimidade, já que são feitas em nome do próprio Estado, em verdade podem fomentar ainda mais pleitos da sociedade civil. É nesse momento que grupos de pressão podem atuar tanto na formulação da opinião pública, quanto na condução de decisões políticas.

A presença de grupos de pressão, no entanto, não se resume às democracias representativas que tenham sucumbido à corrupção de seu funcionamento, vez que, conforme aponta Adigun (1999, p. 199), cientistas políticos definem “grupos de pressão” como qualquer grupo organizado, em um sistema democrático, que tenta ou que exerce influência ou lobbies para o benefício de seus membros.

Na realidade, os grupos de pressão fazem parte do funcionamento de qualquer democracia contemporânea e ajudam a sustentá-la inclusive, funcionando como coadjuvantes do sistema de freios e contrapesos e da própria governança e governabilidade.

Por governança adota-se, neste estudo, a definição dada por Rhodes (1996, p. 652): “Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada”. Essa nova noção, conforme destaca Offe (2009, p.12):

(...) pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de ‘forças auxiliares’ [e não substitutivas] na sociedade

civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz.

Já governabilidade, ainda que seja um conceito bastante conexo à governança, vez que se vale dela para encontrar suas vias de efetivação, ou seja, se vale das “forças auxiliares”, mencionadas por Offe, não pode ser considerada como sinônimo da governança. Nogueira (1995, p. 105) explana que a governabilidade deriva de uma inversão de foco na relação entre representantes e representados, pois, diferentemente do que ocorre na análise do conceito de representação, “que privilegia a capacidade que têm os governados de controlar a ação dos governantes e deste modo participar do governo”, a ideia de governabilidade “costuma focalizar (...) no movimento inverso, insistindo na capacidade que têm os governantes de tomarem decisões que atendam demandas efetivas dos governados e de viabilizarem a reprodução das condições de preservação do poder”. Ou seja, a governabilidade volta seus olhares ao atendimento das expectativas sociais que a atuação estatal proporciona e, com isso, preservar hígida a relação de poder para com os governados.

Vê-se, portanto, que os grupos de pressão atuam tanto na faceta das “forças auxiliares”, que podem reivindicar e formular políticas públicas em coparticipação com o Estado como, ainda, podem referendar a atuação estatal, garantindo maior legitimidade e validade dos atos e planos de governo a partir da identidade entre estes e as reivindicações geradas por estes mesmos grupos. A atuação dos grupos de pressão, portanto, trata-se de um importante indicativo para eventual redirecionamento das forças do Estado em momentos que este não esteja ouvindo as demandas da sociedade civil como, ainda, para validar atos políticos e as próprias políticas públicas que estejam em consonância aos seus pleitos.

Os meios pelos quais os grupos de pressão atuam são bastante diversos, incluindo propaganda, petições, *lobbying*, campanhas públicas (incluindo-se aquelas de formulação de opiniões públicas¹), manifestações, movimentos sociais (virtuais ou não), greves, boicotes etc.

O que não se pode ignorar, contudo, é que, com o incremento da complexidade das relações sociais, permeadas pelo fenômeno globalizante e de indefinição das barreiras e limites comerciais e culturais, a atuação dos grupos de pressão demandam mais que a identificação com uma demanda ou causa: há um custo financeiro para seu exercício e isso

¹ Acerca do poder de criar ou influenciar a opinião pública, Gontijo (2020, p. 54) aponta o denominado “*grass-root lobbying*” o qual “tem finalidade imediata influir na formação do pensamento dos cidadãos, dos eleitores, para que eles, então, pressionem os órgãos públicos a contemplar diretrizes públicas que favoreçam os interesses dos lobistas”.

pode implicar em uma maior penetrabilidade de suas reivindicações a depender da quantidade e natureza dos pedidos envolvidos, bem como dos sujeitos que compõem esse mesmo grupo.

Kristov, Lindert e McCalland (1992, p. 140) apontam um fenômeno relevante a se considerar quando se dissecar a atuação dos grupos de pressão: a correlação entre a quantidade de recursos necessários a se dispender versus a abertura democrática do sistema em que o grupo está inserido. Assim, poder-se-ia reduzir à fórmula de que tão mais será custosa a atuação de um grupo de pressão quanto menor a abertura democrática. É por este motivo que, em regimes ditatoriais, os grupos de pressão encontram um custo muito mais elevado para seu desempenho do que em países com democracia mais sólida.

O encarecimento para a entrada no processo político de debates e demandas gera, por sua vez, um processo de exploração de grupos menos guardados por parte daqueles que se conseguem fazer ouvir e notar. Esta atuação predatória de alguns poucos grupos de pressão (monopolistas da agenda de reivindicações) passa a criar uma espécie de grupos de pressão subsidiados e que, por sua vez, redundam no processo vicioso de *disenfranchisement*² (Kristov; Lindert; McCalland, 1992, p. 140).

Não obstante as dificuldades de que a atuação de um grupo de pressão possa gerar mais distorções no cenário político, econômico e social, a partir da desigualdade de condições materiais para as suas atuações, ainda há elementos nessa dinâmica que podem impactar no comportamento dos membros que compõem o próprio grupo. Trata-se, aqui, do fenômeno do parasitismo (“*free-riding*”), porquanto ele “é provável sempre que os benefícios da atividade em grupo transbordam para os não-membros”, isso se deve porque “o modelo admite obstáculos à idealidade de Pareto³: os benefícios não são distribuídos proporcionalmente às demandas desiguais dos membros”⁴ (Kristov; Lindert; McCalland, 1992, p. 141).

No extremo oposto ao parasitismo, tem a questão da identificação com os “iguais”, de modo que “você se preocupa mais com o bem-estar das outras pessoas quanto mais elas são como você” (Kristov; Lindert; McCalland, 1992, p. 146). Tal análise permite concluir que a adesão a um grupo de pressão conecta-se muito à compreensão de igualdade entre os membros componentes e, por sua vez, a aderência à causa pleiteada tão será maior quanto

² Uma definição simplificada de *disenfranchisement* é fornecida pelo dicionário de Oxford (2022, *online*), o qual compreende este termo como sendo “o estado de estar privado de um direito ou privilégio, especialmente, o direito ao voto” (livre tradução).

³ O Princípio de Pareto aqui denominado, diz respeito a uma “lei” na natureza e, sobretudo na sociedade” em que “80% dos efeitos provêm de 20% das causas. Vilfredo Pareto construiu esse princípio ao observar não só a concentrada distribuição da riqueza na Itália de sua época (fins do século XIX), notadamente a repartição da posse e produtividade de terras, como também a produção de seu pomar onde 20% das vagens possuíam 80% das ervilhas. Vilfredo Pareto denominou de elite esses 20% mais produtivos” (Salgado, 2022, p. 124)

⁴ Livre tradução.

maior for o ponto de identificação entre os novos ingressantes.

A partilha do poder político sob o primado do “*one man, one vote*” leva à observância de regras majoritárias e, a partir das questões de identificação, pode haver a formação de alianças. Tais formações flexíveis de rearranjos reivindicatórios podem gerar riscos a minorias isoladas que não articulem com as maiorias neste cenário de pressão (Kristov; Lindert; Mcclalland, 1992, p. 149).

Partindo-se, pois, da constatação que mesmo grupos minoritários têm seus pleitos e que precisam encontrar meios de se fazer ouvir, advém a ideia de *advocacy*, nesse cenário de grupos de pressão e seu exercício de *lobbying*.

As definições e os significados da *advocacy* têm variado no tempo e vêm sendo formulados a partir de como são compreendidos a política e o poder. *Advocacy* tem origem na palavra *advocare*, do latim, que significa ajudar alguém que está em necessidade. Em inglês, provém do verbo *to advocate*. Mas como advocacia e advogar, em português, referem-se fundamentalmente a atividades de natureza legal ou jurídica, preferimos traduzir *advocacy* como defender e argumentar em favor de uma causa, uma demanda ou uma posição. Isso porque *advocacy* tem um significado mais amplo, denotando iniciativas de incidência ou pressão política, de promoção e defesa de uma causa e/ou interesse, e de articulações mobilizadas por organizações da sociedade civil com o objetivo de dar maior visibilidade a determinadas temáticas ou questões no debate público e influenciar políticas visando à transformação da sociedade (Libardoni, 2000, *online*)

A *advocacy*, desta maneira, se revela como a defesa de uma causa, a defesa de uma maior justiça social, e se consubstancia em ações organizadas, planejadas e embasadas (conhecimento de causa). Ela tem por objetivo influenciar a elaboração de políticas públicas voltadas ao favorecimento ou ao aumento do poder de segmentos ou parcelas sociais menos favorecidas em termos econômicos ou, ainda, minorizadas política e socialmente, de forma a criar uma sociedade mais justa.

Por ser pragmática, a *advocacy* foca tanto na entrega de serviços diretos, de modo a atender às necessidades políticas, sociais e econômicas, quanto na própria capacitação dos envolvidos, produzindo pesquisas e análises que ilustram as realidades da pobreza e da exclusão social. São vários atores, portanto, que estão envolvidos na *advocacy*, tais como: parceiros sociais, funcionários públicos e civis e organizações internacionais relevantes.

Quando falamos de *advocacy*, falamos de política e processos de

transformação, de valores e crenças, consciência e conhecimento. Falamos sobre influenciar o poder em questões e problemas que concernem aos cidadãos, sobretudo àqueles marginalizados e excluídos dos processos políticos. Falamos de construção de organizações fortes e democráticas, de fortalecer a sociedade civil em sua ação de controle social e responsabilização de agentes institucionais. Falamos sobre democratizar as relações de poder e ampliar a participação dos segmentos historicamente excluídos nos processos de tomada de decisões, de maneira a promover uma nova visão de sociedade e um mundo onde as relações sejam mais equitativas [sic]. Sob essa perspectiva, a promoção e a defesa devem ter por objetivo não somente exercer influência sobre uma política pública (Estado) ou sobre o mercado, ou mesmo aumentar a participação cidadã no processo de tomada de decisões, mas devem também contribuir para fortalecer a sociedade civil e ampliar a cultura democrática (Libardoni, 2000, *online*).

Compreender a *advocacy* como uma variedade de manifestação do *lobbying* pode gerar conclusões um tanto reducionistas, haja vista que, muito embora os *advocate* se apresentem como grupos de pressão e, de fato, exerçam a atividade *lobista*, a verdade é que desloca o exercício político como promotor de interesses focais para uma possibilidade promotora de justiça social em amplo espectro.

Para um desiderato tão ambicioso, o processo de *advocacy* depende de uma “variedade de habilidades, pontos fortes e recursos que os membros trazem variam consideravelmente de situação para situação. É importante reconhecer a diversidade de pontos de vista e contribuições que diferentes indivíduos trazem para a mesa de discussão”, isso porque seu propósito é, ainda que defenda uma causa, a promoção de um bem maior, que transpõe apenas o interesse de seus veiculadores, sendo, assim, altamente inclusiva.

Sendo assim, passa-se à análise do funcionamento do Parlamento Europeu para, em tópico posterior, verificar o exercício da *advocacy* em seu âmbito.

2 O PARLAMENTO EUROPEU

Após a II Gerra Mundial e no contexto da Guerra Fria, “a experiência comunitária vivenciada pela União Europeia sugere um novo modelo de participação política dos Estados nacionais na ordem internacional”. O modelo de soberania uma e indivisível é, em certa medida, desafiado pela prática europeia e que “aparece nos nossos dias como um modelo distinto que provoca a curiosidade da ciência política do internacional, azeitando uma rica

agenda de pesquisas no campo das relações internacionais”⁵ (Santos, 2011, p. 2)

O modelo político da União Europeia (UE) destaca-se exatamente por trazer um amálgama de dois modelos, aparentemente antagônicos, de arranjo político mas que, ainda que *sui generis*, atende às necessidades deste bloco que perpassa e supera os meros acordos econômicos: i) modelos de organizações internacionais tradicionais e que mantém a soberania e autonomia de cada um de seus componentes e ii) organismo supranacional que subordina, a partir de suas decisões e legislações, parte da soberania ou da autonomia de seus componentes.

Em verdade, a arquitetura da UE diferencia-se das organizações internacionais mais tradicionais (como, por exemplo, a ONU) dada a “disposição das suas normatividades, dos seus modelos de gestão, da sua organização de poderes e responsabilidades”, os quais ora sugerem uma feição “eminente interestatal (modo que a aproxima das OIs tradicionais)” e ora aponta um “viés supranacional (sobretudo quando dialoga com elementos próximos do federalismo e da confederação)” (Santos, 2011, p. 2).

A UE, desta feita, desponta como um ator único no sistema internacional contemporâneo.

Não à toa, as suas orientações institucionais regidas pelo direito dos Tratados têm paulatinamente forjado a construção de uma política externa própria em nome da coletividade como é o caso dos tratados de Maastricht (1993), de Amsterdam (1997), de Nice (2001) e de Lisboa (2009) (Petiteville, 2006; Koechlin, 2009). Nesse sentido, assim como os tradicionais estados nacionais, esse novo ator do sistema internacional é capaz de manejar a sua própria diplomacia, cunhar as suas moedas, estabelecer um espaço de segurança coletiva, construir modelos práticos teóricos para se relacionar com outros estados e, na medida do possível, criar uma ficção (ou ficções) acerca de uma identidade territorial (o ser europeu). Obviamente, esses tantos atributos só são possíveis pelo consentimento dos seus membros em ceder parcelas significativas de suas soberanias em favor deste ator capaz de falar em nome de todos. (Santos, 2011, p. 2)

Em seu nascedouro, por meio dos Tratados de Roma (1957), a União Europeia tinha intentos um pouco mais tímidos e se revestia como uma Comunidade Econômica Europeia (CEE), com especial destaque para a instituição da Comunidade Europeia da Energia Atômica. “Com os Tratados de Roma foi introduzida uma disposição específica para que os eurodeputados passassem a ser eleitos por sufrágio direto” o que foi aplicado em 1979

⁵ Neste sentido, Santos (2011, p. 2) aponta os estudos de Petiteville (2006), Belot (2008), Saurugger, 2009 e Courty e Devin (2010).

(Parlamento Europeu, *online*).

Foi na década de sessenta, no episódio conhecido como a “Crise da Cadeira Vazia”, que a França, receosa de que decisões tomadas em âmbito supranacional pudessem colocar sua soberania em xeque, opôs-se a propostas relativas ao financiamento da política agrícola comum, deixando, assim, de participar das reuniões do Conselho (daí o nome da crise). A solução adveio com o denominado “Compromisso de Luxemburgo”, de 1966, que estabelecia que, conforme explana Jesus (2009, p. 118) “sempre que estivessem em jogo interesses muito importantes de um ou mais países, os membros do Conselho procurariam desenvolver saídas adotadas por todos, respeitando interesses mútuos”. Como resultado, este Compromisso passou a impor a necessidade de unanimidade no processo de formulação da decisão no Conselho, criando, ao final, um núcleo de legislação (Fontaine, 2003; Tsebelis, Garrett, 2001, p. 382-383). Tal núcleo viria a fortalecer “a capacidade do bloco de desenvolver respostas aos desafios das crises mundiais” (Jesus, 2009, p. 118).

O fortalecimento da UE deve-se, em grande parte, ao Tratado de Maastricht de 1992, pois que ele trouxe uma estrutura em três pilares: i) comunidades já existentes sob o método comunitário, com o exercício comum das soberanias nacionais; ii) Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e iii) cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos (Jesus, 2009, p. 118).

Tal arquitetura do bloco mitigou ainda mais a concepção “vestfaliana da soberania desses países membros”, porquanto, no “domínio comunitário, foi possível flexibilizar o controle unilateral dos Estados sobre os instrumentos de sua política econômica e monetária com a União Econômica e Monetária”. Outra grande sinalização de uma livre circulação adveio com a instituição da cidadania europeia porquanto “o cidadão europeu poderia circular livremente, trabalhar e residir em toda a União, bem como eleger e ser eleito nas eleições para o Parlamento no Estado-membro em que reside, fortalecendo-se meios de participação política além da esfera nacional” (Jesus, 2009, p. 119).

Fontaine (2003, *online*) aponta que foi por meio do Tratado de Amsterdam, em 1997, que a UE passou a adotar um “pacto de estabilidade e crescimento”, o qual consistia em um “compromisso permanente dos Estados-Membros relativamente à manutenção da sua disciplina orçamental e torna possível a aplicação de sanções a qualquer país da área do euro cujo déficit orçamental exceda 3% do PIB”.

Com a assinatura do Tratado de Nice, em 2001, objetivou-se “reformular a estrutura institucional da União Europeia, a fim de fazer face aos desafios do novo alargamento” e é por meio dele que “os poderes legislativos e de supervisão do Parlamento são aumentados e a

votação por maioria qualificada no Conselho é alargada a mais áreas⁶” (Parlamento Europeu, *online*).

Atualmente, conforme aponta Gontijo (2020, p. 186), o “Parlamento Europeu é um dos organismos da União Europeia que mais atrai os lobistas” e isso se deve porque à “diferença do que ocorre com a Comissão e com o Conselho de Ministros, os membros do dito organismo são eleitos pelos cidadãos e têm atribuições legislativas e orçamentárias”. Além de tais competências que, de per si, atraem a atenção dos grupos de pressão, o Parlamento Europeu tem a incumbência de “adotar medidas para assegurar que os Estados-membros cumpram os tratados assinados” (Gontijo, 2020, p. 186).

Outro fator que destaca a importância do *lobby* e da atuação dos grupos de pressão – e aí se incluem as causas defendidas pela *advocacy* – perante o Parlamento Europeu deriva do fato de que “foi tal organismo que, pela primeira vez, instituiu preceitos normativos para disciplinar a atuação dos lobistas”. Esse histórico se iniciou por volta dos anos de 1980 e 1990, em que “escândalos revelaram a ocorrência de pagamento de vantagens em favor de parlamentares e seus assessores, para que satisfizessem interesses privados representados por lobistas” (Gontijo, 2020, p. 186-187).

O foco de lobistas que atuam no Parlamento Europeu não pode desconsiderar, entretanto, outra peculiaridade que se opera na UE: a sua fragmentariedade, constatada, sobretudo, na ampla variedade partidária. Comparando-se o universo partidário que opera em nível da EU, com aqueles que atuam nas legislaturas nacionais europeias, constata-se que “os grupos partidários do Parlamento Europeu operam num ambiente institucional muito diferente” e isso se deve, em grande parte, à heterogeneidade política e social da UE e que se

⁶ Como exemplo deste alargamento de atuação da UE, citam-se os objetivos contidos no art. 2º do Tratado de Nice: “A União atribui-se os seguintes objetivos:- A promoção do progresso económico e social e de um elevado nível de emprego e a realização de um desenvolvimento equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma união económica e monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado; - A afirmação da sua identidade na cena internacional, nomeadamente através da execução de uma política externa e de segurança comum, que inclua a definição gradual de uma política de defesa comum, que poderá conduzir a uma defesa comum, nos termos do disposto no artigo 17.º; - O reforço da defesa dos direitos e dos interesses dos nacionais dos seus Estados-Membros, mediante a instituição de uma cidadania da União; - A manutenção e o desenvolvimento da União enquanto espaço de liberdade, de segurança e de justiça, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, asilo e imigração, bem como de prevenção e combate à criminalidade; - A manutenção da integralidade do acervo comunitário e o seu desenvolvimento, a fim de analisar em que medida pode ser necessário rever as políticas e formas de cooperação instituídas pelo presente Tratado, com o objectivo de garantir a eficácia dos mecanismos e das Instituições da Comunidade. Os objetivos da União serão alcançados de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições e segundo o calendário nele previstos, respeitando o princípio da subsidiariedade, tal como definido no artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia.” (EUR-LEX, *online*).

reflete dentro dos grupos, “com cerca de 170 partidos, de vinte e sete estados membros, conquistando assentos nas eleições de 2009”⁷ (Raunio, 2014, p. 248-262).

Conforme destaca Raunio (2014, p. 248-262), os principais grupos partidários, no Parlamento Europeu, ou são oficiais, ou, na prática, são as alas parlamentares dos seus europartidos em nível nacional⁸. É perante este vasto universo de atuações partidárias que grupos de pressão intencionados a exercer a *advocacy* atuam. Muito embora a articulação dos grupos em representação de parcelas minorizadas ou que sofrem o *disenfranchisement* seja uma tarefa árdua, já que avoca tanto o papel ativo de advogar causas coletivistas, quanto, também, busca aprofundar conhecimento de causa a fim de apontar as melhores saídas em termos de políticas públicas, em verdade, encontra ecos justificantes no próprios objetivos de unificação do Parlamento Europeu, o qual absorveu, em certa medida, um papel igualmente complexo e em um macrocosmos ainda mais heterogêneo.

3 ATUANDO NA DEFESA DE DIREITOS HUMANOS: negociações em prol de melhores políticas públicas

Quando se pensa na UE, é bastante comum conectá-la à ideia de livre circulação de bens, mercadorias e pessoas, mas a verdade é que, há tempos, a proposta de uma união, na Europa, deixou de ter meramente finalidades econômicas e, paulatinamente, passou a ganhar uma relevância política, social e ideológica que reverbera mundo afora, alocando o velho continente como precursor de várias bandeiras humanitárias e que, para tanto, demandam a revisão das relações tanto econômicas, quanto políticas, que seus estados-membros estabelecem tanto entre si, quanto com outras nações.

A possibilidade de concretização de bandeiras erguidas por defensores de direitos humanos, necessariamente, demanda tanto o fomento de práticas democráticas (ou seja, um cenário político o mais saudável e inclusivo possível), quanto melhoras econômicas e ambientais dos países foco, haja vista que, sem tais bases firmadas na ideia de sustentabilidade, a possibilidade de uma *advocacy* em termos de factibilidade se resultariam

⁷ Livre tradução.

⁸ Raunio (2014, p. 248-262) ainda evidencia que “O Tratado de Maastricht atribuiu aos partidos políticos um papel específico a desempenhar no sistema político da UE. De acordo com o artigo 138.º-A do Tratado, ‘os partidos políticos a nível europeu são importantes como fator de integração na União. Contribuem para formar uma consciência europeia e para expressar a vontade política dos cidadãos da União’. Este ‘artigo do partido’ foi agora incluído como artigo 10.º, n.º 4, do Tratado de Lisboa: ‘Os partidos políticos a nível europeu contribuem para formar a consciência política europeia e para expressar a vontade dos cidadãos da União’”.

quase nulas.

Ocorre que, grupos de pressão que pretendam realizar a *advocacy* precisam focar mais que apenas negociações imediatistas e com pautas que não considerem tais conjunturas. Logo, negociar uma causa pautada em direitos humanos, perante o Parlamento Europeu envolve, por derrocada, negociações de políticas públicas econômicas e políticas públicas democratizantes, por meio da criação de mecanismos sancionatórios (ainda que premiais).

Longe de ser uma luta utópica, focada em melhorias na justiça social, “é importante que países que entendam o papel crucial que têm os defensores e as defensoras de direitos humanos para a democracia e o Estado de Direito” a fim de que tais nações “sejam vozes firmes no âmbito internacional e que trabalhem para fortalecer a proteção dos defensores e das defensoras” (Lawlor, online).

Isso quer dizer que bandeiras levantadas por várias espécies de *hard* ou de *soft law* em âmbito da UE e que revelam esta maior preocupação com a defesa de Direitos Humanos, necessariamente, precisam da observância de duas premissas: i) que o Parlamento Europeu esteja aberto e seja um canal eficiente para dar vazão a tais demandas; e ii) que as intenções assinadas nas tratativas internacionais da UE avoquem-lhe, ainda, o papel de concretizadora de tais intentos, mesmo que isso pressione a própria UE a reformular políticas econômicas externas que sejam empecilhos à efetivação da promoção de maior justiça social em nível mundial.

É por meio da ideia de “governança mundial” que a *advocacy*, sobretudo praticada com o referencial de supranacionalidade que é a UE, ganha corpo e base de justificação, haja vista que não se pode acreditar que nações mais ricas possam ficar indiferentes à fome, à violência, à desigualdade social que se opera em países subdesenvolvidos e que lhes fornecem ou recursos naturais, ou mão de obra e, até mesmo, um tímido mercado consumidor, não raras vezes, conectado por laços históricos, de linguagem e culturais.

sob a influência do ex chanceler alemão Willy Brandt, uma comissão de governança Global tentou inserir na agenda da comunidade internacional a noção de uma governança construída pelos indivíduos e instituições públicas e privadas em torno dos interesses comuns. Para essa governança não há uma opção pela anarquia do sistema internacional e, quiçá o aprisionamento a um conjunto regulatório pré-estabelecido, nela há a síntese de um processo de construção constante, no qual todos os atores devem estar imbuídos em um processo de trocas, negociações e ajustamentos mútuos (Santos, 2011, p. 13).

Santos (2011, p. 04) traz uma questão importante em seu artigo intitulado “A União Europeia e a sua diplomacia dos direitos humanos”: a política externa da UE manteria uma diplomacia dos Direitos Humanos? Isso quer dizer que “as bandeiras da UE em relação às iniquidades do mundo, sobretudo nos países em desenvolvimento, não parece [sic] ser desprovido de senso e de interesses” (Santos, 2011, p. 04).

Aponta-se, ainda, que “a diplomacia dos Direitos Humanos praticada pela UE se apoia sobre os registros teóricos e políticos que compreendem”, por sua vez, “a) a dimensão ética dos Direitos Humanos”, haja vista a Europa já ter passado por duas guerras mundiais; “b) a necessidade deste bloco em se estabelecer como potência pela via da normatividade mundial”, não exatamente impondo ideologias, mas despontando como precursor; “c) a presença de uma lógica de interesses em um jogo no qual Bertrand Badie qualifica por ‘Diplomacia dos Direitos Humanos’”, diplomacia esta que estaria “mais preocupada com os ganhos reais (políticos, econômicos, midiáticos, etc.) que necessariamente o fortalecimento de uma regulação mundial” (Santos, 2011, p. 05).

Diante dessa multiplicidade de olhares em torno da importância dos regimes na formulação da política internacional, depreende-se que a agenda de direitos humanos também sofre das mesmas intempéries, ficando à mercê do olhar de quem as analisa e as valora. Neste sentido, o campo dos direitos humanos sugere ser um palco fecundo e privilegiado para análise da política internacional de Estados e blocos econômicos desenvolvidos, vez que, utilizando-nos dos argumentos de Arrieta (2003), neles podemos observar múltiplas “boas intenções” (Santos, 2011, p. 09).

A tutela dos direitos humanos, pois, transpõe limites geográficos e a sua defesa deve ser promovida internacionalmente⁹. Seja porque o desrespeito aos direitos humanos pode levar a cenários de guerra, seja porque sua permanência consiste em uma fragmentação da existência humana como sendo uma realidade dúplice: aplica-se direitos humanos apenas aos grupos representados (ou que se façam representar) majoritariamente e, aí, recai-se no perigoso risco de que apenas os que podem arcar financeiramente com a reivindicação, se

⁹ Neste sentido é o artigo 8º da Convenção de Viena: “A democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente. A democracia se baseia na vontade livremente expressa pelo povo de determinar seus próprios sistemas políticos, econômicos, sociais e culturais e em sua plena participação em todos os aspectos de suas vidas. Nesse contexto, a promoção e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais, em níveis nacional e internacional, devem ser universais e incondicionais. A comunidade internacional deve apoiar o fortalecimento e a promoção da democracia e o desenvolvimento e o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais no mundo inteiro” (ALVES, 1994, p. 137).

fazerem tutelados; e ignora-se a massa que vai continuar a ser ignorada, gerando distanciamento dos meios representativos e *disenfranchisement*.

Nessa miríade de ideias e de realidades que se entrecruzam, a UE parece ser a promotora de algumas agendas globais contemporâneas, tais como o ambiente, o desenvolvimento, o humanitarismo, a democracia e, sobretudo, os direitos humanos. Esta última temática, fruto do desenvolvimento político proporcionado pela projeção internacional dos princípios da Carta das Nações Unidas (1945) e da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), encontra no projeto europeu um espaço privilegiado, uma vez que inspira os objetivos dessa organização, seja internamente, dentro dos seus processos de integração, seja no plano externo, a partir da formulação paulatina de uma verdadeira política estrangeira da Europa (Convenção Européia dos Direitos Humanos (1950), Ato Único (1986), Maastricht (1992), Amsterdã (1997), Nice (2001), Carta dos Direitos Fundamentais da UE (2001)). Assim, podemos afirmar que na política estrangeira da União Européia há uma verdadeira diplomacia dos Direitos Humanos, donde seus valores e práticas transformaram a UE em um ator relevante na cena internacional (Santos, 2011, p. 03).

Villacorta e Gallichio (2006) reforçam, por sua vez, que a governança traz um conceito que “está intimamente ligado a noção de um mundo contemporâneo onde os Estados soberanos já não conseguem dar conta das demandas relativas à condução do cenário nacional e internacional, sendo obrigados a vivenciarem um jogo de atores diversos”. Essa multiplicidade de atores permite que a *advocacy*, mais especificamente, no Parlamento Europeu, encontre meios de fazer suas causas ganharem corpo e, com isso, haja um incremento na própria governança.

Não se pode querer, por exemplo, que o direito de marginalizados ganhe factibilidade a partir dos meios mais tradicionais de representação, porquanto eles, não necessariamente, representarão um ganho de vantagem na governabilidade, haja vista que o parco lastro financeiro desta parcela da população não impactará em representações que foram instrumentalizadas e sejam predatórias. De outra banda, o empoderamento deste mesmo segmento populacional gerará uma reverberação de suas demandas a ponto desta visibilidade impactar diretamente tanto na governança, quanto na governabilidade. O interessante é que a primeira (governança) pode ser compreendida em projeções mundiais.

A inclusão dos pleitos de causas inclusivas permite uma melhora democrática, já que cria mecanismos de debate e validação de questões normalmente ou relegadas a um segundo plano, ou, até mesmo, ignoradas. Não obstante, a *advocacy* ainda atrai, mediante

planejamento e pesquisa prévias, a responsabilidade de, mais do que pressionar o Parlamento da UE para a consecução de seus objetivos, apontar como fazer para que eles sejam alcançados. Nesse momento é que a observância de alguns primados se fazem extremamente importantes, conforme aponta Libardoni (2000, p. 5):

A terminologia que acompanha o fortalecimento da democracia incorpora muitos termos que não têm tradução direta em muitos idiomas como *advocacy* (incidência política, promoção e defesa), *constituency* (grupo de interesse), *accountability* (prestação de contas, responsabilização), mas que se converteram em palavras que estão sendo usadas cada vez mais, porém com significados ainda confusos em muitos contextos. Incorpora também conceitos como legitimidade, credibilidade e poder. Para o desenvolvimento e o sucesso da *advocacy* bem como para o fortalecimento da ação política visando à transformação social e ao fortalecimento da democracia, é fundamental definir e compreender esses conceitos.

Greco (2021, p 121) aponta que, “quando se fala em *accountability*, a primeira dificuldade é dar uma tradução fidedigna que permita a sua correta compreensão”. Uma das primeiras dificuldades na definição deste termo recai mais no fato de que não há uma correta compreensão de seu alcance, até mesmo por questões culturais, do que, propriamente, uma tradução fiel no dicionário. Quando se busca sua transposição ao idioma português, equivocadamente a reduzem à ‘contabilidade’ ou ao respeito às normas burocráticas, conquanto sua abrangência é muito maior, recaindo na relação entre a Administração Pública e o próprio público. “Em um país de origens extremamente patrimonialistas, qual o Brasil, ainda há administradores públicos que, nem sempre, conseguem, em sua atuação, ver com muita nitidez quando começa o uso da coisa pública como se sua fosse” (Greco, 2021 p. 122).

Verifica-se, pois, que a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado. Constatou-se ainda quão antiga é essa palavra nesse idioma [inglês], pois desde 1794 ela consta no dicionário. Em outras palavras, se na realidade brasileira esse termo não tem existência no final do século XX, na realidade inglesa do final do século XVIII ele aparece. Especulando, podemos associar o aparecimento do termo na realidade inglesa com a emergência do capitalismo e, portanto, da empresa capitalista a ser gerida de acordo com os parâmetros desse sistema e de uma moderna administração pública rompendo com os referenciais do patrimonialismo (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1.347).

A *accountability*, dessa feita, aproxima-me mais da concepção de um processo dinâmico, baseado na diretriz de prestação de contas a terceiros atores e, como prefere Molina (2013, p. 134), relaciona-se ao direito de saber e o dever de explicar. Com tão nobre intuito, a *accountability* apoia-se em princípios tais como: i) Responsibility, ou seja, “competências e faculdades para administrar e decidir”; ii) Responsiveness: “assunção de consequências políticas ante as expectativas dos cidadãos”; iii) Enforcement “legitimidade das instituições para impor sanções – não apenas do Judiciário”; iv) Liability (aplicação de sanções em distintos ordenamentos jurídicos) e, por fim, v) Answerability (capacidade de contestação por parte da Cidadania, inclusive de investigar e gerar informação em nível individual ou coletivo” (Faria, 2020, p. 283-4).

Vê-se, portanto, que a *advocacy* não se furta ao quinhão de *accountability* que promove, ao se apresentar como grupo de pressão e que demanda a consecução de políticas públicas. Tão mais lhe será exigida a transparência quanto mais representatividade buscar assomar com sua causa, bem como quanto mais atores pretender envolver nesse processo de realização política e social. Se se imaginar que esta mesma *advocacy* é feita perante um organismo plúrimo e heterogêneo, qual o Parlamento Europeu, os princípios da *accountability* tão mais serão exigíveis quanto mais forças (políticas, econômicas, sociais etc.) movimentar.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS E A UNIÃO EUROPEIA: como a *advocacy* pode implementar as negociações e o debate sobre questões de políticas públicas envolvendo a defesa de direitos humanos

Negócios jurídicos e direitos humanos parecem, a uma primeira vista, ideias opostas, mas a verdade é que para a realização de qualquer *advocacy*, o âmbito negocial assume as mais variadas formas de observância, seja porque toda prática de grupo de pressão (ou pelo *lobby* clássico, ou pela própria *advocacy*) tem no elemento negocial a chave para o estabelecimento de denominadores comuns mínimos: tanto para o preparo da reivindicação feita em nome de uma coletividade, quanto para as rodadas com parlamentares que buscarão o mínimo impacto negativo que aquela proposta possa vir a gerar. A negociação ainda é vista em um momento posterior, para a perenização dos direitos conquistados, evitando-se efeitos *backlash*, e, também, a negociação pode ser o cerne da própria causa, porquanto poderá, por exemplo, demandar a adoção de restrições ou incentivos em termos econômicos para a viabilização da política pública demandada.

Alves (1994, p. 126) cita um exemplo, ainda que não do Parlamento Europeu, mas que ilustra bem como a adoção de medidas negociais podem refrear situações de atentado aos direitos humanos (muito embora, neste caso, elas sejam de viés econômico, a ele não se resumem):

Em casos específicos, o Conselho de Segurança tem, historicamente, atuado em questões de direitos humanos quando elas configuram ameaça à paz e à segurança internacional. Foi ele que determinou sanções comerciais mandatórias contra a Rodésia, quando da declaração unilateral de independência pelo regime branco de Ian Smith, assim como o embargo de armas à África do Sul aparteísta. Em situação de conflito interno, a ONUSAL - força de paz para El Salvador - foi estabelecida, em acordo com as partes beligerantes, com o mandato precípua de monitorar os direitos humanos no país, e o tem feito com empenho e eficiência dignos de elogios. (ALVES, p. 126)

Na UE, Sidjanski (2014, p. 407) aponta que há cerca de trezentos e cinquenta grupos em níveis de comunidades, dos quais, dois terços possuem estatutos e órgãos formais. Tais grupos se dividem, basicamente, em empregadores, agricultura e trabalho. “Podem ser estabelecidas relações informais entre os diferentes tipos de grupos (grupos de interesses nacionais, grupos empresariais, grupos de interesses europeus) e os ramos da Comissão” (Sidjanski, 2014, p. 407).

Com tantos grupos atuando no seio da própria UE, é de se esperar que alguns acabem à margem de processos representativos, fazendo que a *advocacy* se faça presente em alguma causa que lhes sejam relevantes. Esse seria o caso de, por exemplo, promover a defesa de pequenos agricultores orgânicos que primassem por técnicas mais sustentáveis, porém, que estivessem em países menos favorecidos da UE. Ainda que esta população se faça representar pelo meio eletivo, encontraria na atuação da *advocacy* um reforço de canal que lhes imprimiria voz e um ganho na mesa de negociações voltadas para um modelo econômico mais humanitário, solidário e ecologicamente correto.

Além da possibilidade de *advocacy* interna ao próprio Parlamento Europeu, nada obsta que grupos de pressão externos, formados por organismos do terceiro setor, estabelecidos em países que não compõem a UE, mas que mantenham relações comerciais, pressione a UE a fim de que os vários tratados de Direitos humanos que servem de diretrizes para a sua intragovernança, valha, de igual modo, para uma intergovernança.

As negociações, neste horizonte de possibilidades, que mais se aproxima do modelo cosmopolita proposto na paz perpétua kantiana, em um mundo que atuaria em contínua

colaboração, longe de ser uma boa-fé pautada em bases infactíveis, atrairiam para o protagonismo europeu a *accountability* necessária na condução de suas relações internacionais, tão importante quanto a transparência na condução da *res pública* interna do bloco europeu.

CONCLUSÃO

Quando se fala de direitos humanos, a sua defesa não pode restar limitada apenas a certo segmento, ou a certo país. Seja porque, a longo prazo os oprimidos se revoltarão e reivindicarão sua quota de dignidade, seja porque os opressores acabaram, na autofagia inerente ao egoísmo, secando a fonte de seus privilégios.

A história, a economia, a sociologia, o direito e vários ramos do conhecimento humano apontam a necessidade de uma cooperação contínua, a fim de que a dinâmica travada entre as várias negociações humanas revelem uma única base: a defesa dos direitos humanos.

Não se pode pretender um futuro melhor e diferente, praticando-se os mesmos erros de um passado recente, que ensinou que preconceitos, exclusões, holocaustos, *holodomores*, explorações e toda sorte de práticas abjetas, não geram uma perspectiva de melhoria. Se a democracia liberal se apresenta como uma solução até então insubstituível, alimentemos as suas potencialidades, ampliemos o conceito de representatividade fomentando canais que permitam o ingresso de todos os envolvidos na condução política e, com isso, o fortalecimento democrático.

A União Europeia, por meio de seu Parlamento, aponta a possibilidade que, até cerca de um século atrás, parecia desafiar a taxonomia da ciência política com relação às explanações de soberania. Se há algo de paradigmático que a união de povos, ainda que inicialmente com vistas às melhorias econômicas, pode ensinar é que a segmentação enfraquece e a união ordenada gera uma projeção tendente a um maior leque de soluções frente às adversidades naturais da vivência coletiva – tão cara a esse ser social que é o ser humano.

REFERÊNCIAS

ADIGUN, A. Political Parties and Pressure Groups. *In.*: ANIFOWOSE, R; ENEMUO, F.C.

(org.). **Elements of Politics**, Ikeja: Malthouse Press Ltd, 1999.

ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. São Paulo: Perspectiva, 1994.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? In.: **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, n. 02, p. 30-50, fev/abr. 1990.

EUR-LEX. **Tratado da União Europeia (versão compilada Nice) - Tratado UE (Maastricht 1992)**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12002M/TXT>. Acesso em 31 jul. 2022.

FARIA, Fernando de Castro. **Democracia e Partidos em crise: a busca por respostas**. Curitiba: Íthala, 2020.

FONTAINE, P. A Europa em 12 lições. In.: **Europa.eu.int**. Disponível em: <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-in-12-lessons/pt/>. Acesso em 31 jul. 2022.

GONTIJO, Conrado Almeida Corrêa. **Lobby: estudo de direito comparado e necessidade de regulamentação do instituto no ordenamento jurídico brasileiro**. São Paulo: Marcial Pons, 2020.

GRECO, Patrícia G. S. **O financiamento eleitoral como negócio jurídico qualificado: a inserção política de empresas éticas e socialmente responsáveis**. Dissertação (mestrado em Direito Negocial) – Universidade Estadual de Londrina. Londrina. 2021.

JESUS, Diego Santos Vieira de. Os processos de partilha da soberania na União Europeia. **Revista Brasileira de Política Internacional [online]**. 2009, v. 52, n. 2, pp. 115-132. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000200007>. Acesso em 31 jul.2022.

KRISTOV, Lorenzo; LINDERT, Peter Lindert; MCCLELLAND, Robert. Pressure groups and redistribution. **Journal of Public Economics**. North Holland, Califórnia, Estados Unidos da América, vo. 48, p. 135- 163. 1992.

LAWLOR, Mary. **Frontline defenders**. Disponível em: <https://www.frontlinedefenders.org/pt/programme/research-advocacy>. Acesso em 31 jul.

2022.

LIBARDONI, Marlene. Fundamentos teóricos e visão estratégica da *Advocacy*. **Estudos Feministas**. Florianópolis, vol. 8, ed. 2, 2000, p. 207-223.

LOPEZ-BAEZ; Sandra I.; PAYLO, Matthew J. Social Justice Advocacy: Community Collaboration and Systems Advocacy. **Journal of Counseling & Development**. Virginia, Estados Unidos da América, vol. 87, p. 276-283. 2009.

MOLINA, Juan Jesús Mora. **Calidad y democracia: del sistema electoral a la rendición de cuentas**. Madrid: Tecnos, 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Para uma governabilidade democrática progressiva. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política [online]**. 1995, n. 36., p. 105-128. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64451995000200007>. Acesso em 1 ago. 2022.

OXFORD. Disenfranchisement. In.: **Lexico**. Disponível em: <https://www.lexico.com/en/definition/disenfranchisement>. Acesso em 31 jul. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Tratado de Roma (CEE)**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>. Acesso em 31 jul. 2022.

PARLAMENTO EUROPEU. **Tratado de Nice (CEE)**. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/pt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice#:~:text=O%20objetivo%20do%20Tratado%20de%20Nice%20era%20reformular,qualificada%20no%20Conselho%20%C3%A9%20alargada%20a%20mais%20%C3%A1reas>. Acesso em 31 jul. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. In.: **Revista de Administração Pública [online]**. 2009, v. 43, n. 6. Acesso em 22 ago. 2021, pp. 1343-1368. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>.

RAUNIO, Tapio. The european Parliament. In.: MAGONE, J. (org.). **Routledge Handbook of European Politics**. Londres: Routledge, 2014.

RHODES, R. The New Governance: Governing without government. **Political Studies**, vol. 44, p. 652-667. 1996. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>.

Acesso em 31 jul. 2022.

SALGADO, A. A. R. Produção científica dos professores de cursos de Geografia das Universidades Federais de Minas Gerais analisada sob a ótica da Teoria das Elites (Princípio de Pareto). **Revista Geografias**, vol. 25(2), 124–134. Publicado em 2019 e atualizado em 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.35699/2237-549X.2017.16061>. Acesso em 31 jul. 2022.

SANTOS, André Luis Nascimento dos. A União Européia e a sua diplomacia dos direitos humanos. *In: 3º Encontro Nacional ABRI 2001*, 3, 2011, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000100019&lng=en&nrm=abn. Acesso em 31 Jul. 2022

SIDJANSKI, D. Pressure groups and the European Economic Community. **Government and Opposition**, Cambridge, Reino Unido, vol. 2, p. 397-416. 2014.

TSEBELIS, G.; GARRETT, G. (2001) The institutional foundations of intergovernmentalism and supranationalism in the European Union. **International Organization**, Vol. 55, nº 2, p.357-390.