

Resenha de livro

The Persistent power of Human Rights: from Commitment to Compliance. Thomas Risse, Stephen Ropp and Kathryn Sikkink. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. ISBN: 9781107609365.

Resenhista: Matheus de Carvalho Hernandez (Unicamp, UFGD, INCT-INEU e CEDEC)
matheuschernandez@gmail.com

The persistent power of human rights, de Thomas Risse, Stephen Ropp e Kathryn Sikkink dá continuidade a *The power of human rights*, dos mesmos autores, lançado em 1999. Essa obra do final da década de noventa integra uma literatura construtivista preocupada com a elaboração de modelos de explicação e compreensão dos sucessos e dos fracassos dos mecanismos de internalização das normas internacionais de direitos humanos. Nesse sentido, o livro mais recente, de 2013, representa uma continuidade do trabalho de pesquisa dos autores. Entretanto, passados quatorze anos desde 1999 e da divulgação do modelo analítico da espiral de institucionalização dos direitos humanos, essa obra também apresenta elementos de revisão auto-crítica em relação ao livro anterior. Além da diferença metodológica, o contexto internacional de direitos humanos a partir do qual a obra de 2013 foi produzida apresenta diferenças marcantes em relação ao final da década de noventa.

A década de 2000 assistiu a mudanças institucionais importantes, dentre elas: ascensão de um novo modelo de *accountability* criminal internacional, por meio do qual os Estados agem coletivamente no Tribunal Penal Internacional, a fim de responsabilizar individualmente graves violadores de direitos humanos; a “Responsabilidade de Proteger”, norma segundo a qual a comunidade internacional tem a responsabilidade de interferir em contextos estatais, inclusive com meios militares se forem necessários, quando os governos nacionais não estiverem dispostos ou não forem capazes de proteger suas próprias populações de violações sistemáticas; os Estados e outros atores começaram a reconhecer a relação entre *statehood* (capacidade das autoridades centrais de impor e regulamentar todas as áreas de sua jurisdição) e a vigência dos direitos humanos em âmbito local; atores privados, especialmente algumas empresas, começaram a se vincular aos padrões internacionais de direitos humanos sem a mediação do Direito doméstico; e a competição na agenda internacional entre os direitos humanos e o combate ao terrorismo.

De modo geral, o modelo espiral de institucionalização dos direitos humanos lançado em 1999 passou bem pelos testes empíricos e vem sendo relativamente confirmado por pesquisas quantitativas, inclusive centradas em atores não-estatais. Entretanto, o modelo original não especificou sobre quais condições (as chamadas *scope conditions*) os Estados se

movem do *commitment* para o *compliance*. Além disso, o modelo original via esse movimento muito mais como decorrência de um comprometimento ou de boa vontade dos Estados do que de sua capacidade institucional.

A grande preocupação dos autores, portanto, é compreender como os Estados (e outros atores) se movem de uma situação de comprometimento com as normas internacionais de direitos humanos (*commitment*) para uma situação de cumprimento e internalização dessas normas (*compliance*).

Nessa obra, os autores expandem não apenas sua preocupação a respeito do mecanismo causal em si que provocaria esse movimento, como também expandem os atores a serem analisados (inclusive potências, como EUA e China, e atores não-estatais), os regimes políticos (não apenas Estados autoritários) e o rol de direitos para além dos civis e políticos (incluindo questões de gênero e direitos trabalhistas).

No livro anterior, os autores distinguiram três mecanismos sociais de indução de direitos humanos: consequencialista, apropriação/persuasão, institucionalização (“habituação”), dedicando-se mais ao segundo e ao terceiro. Neste segundo livro, os autores se propõem a destrinchar a relação entre esses mecanismos e examinar seus impactos. O argumento central é que a lógica consequencialista de custo-benefício atribuída a atores presumidamente egoístas e maximizadores de utilidades está frequentemente imiscuída em uma lógica simultânea de *appropriateness*, ou seja, de comportamento orientado por normas, como se pode ver na institucionalização do regime internacional de direitos humanos.

Os autores alicerçam seus argumentos a partir da análise de quatro diferentes mecanismos baseados em diferentes modos de ação social: (1) Coerção: uso da força e *enforcement* legal (lógica: autoridade hierárquica); (2) Incentivos: sanções e recompensas (lógica consequencialista); e (3) Persuasão e discurso (lógica da argumentação e *appropriateness*).

O que não pode, entretanto, ser feito, e, de certa maneira, o foi no livro anterior, é encarar o discurso dos direitos humanos de uma maneira unidirecional, como se sempre os ativistas e os defensores fossem ter os melhores argumentos e como se não existissem outros discursos e narrativas concorrentes com os direitos humanos. Esse foi o caso da mobilização gerada pela guerra contra o terror nos EUA, por exemplo. Dessa percepção aguda, os autores incluíram um quarto modelo de ação social: (4) o *Capacity building*, cuja lógica subjacente é a criação das pré-condições para que as lógicas consequencialista e *appropriateness* possam ser aplicadas.

Nesse sentido, no livro de 1999, os autores não levaram em conta algo já há algum tempo apontado pelo aporte “gerencial” a respeito de *compliance*: a capacidade institucional. A questão é a seguinte: se as normas de direitos humanos são violadas em áreas de baixa ou limitada *statehood* em virtude da falta de capacidade estatal de impô-las, os outros três mecanismos não operam e nem são engatilhados. Portanto, a construção de capacidade institucional passa a ser o mecanismo primário para cumprimento das normas internacionais de direitos humanos. Mais do que isso, do ponto de vista político e, conseqüentemente, metodológico, há uma grande diferença entre um Estado indisposto a cumprir as normas de direitos humanos e um Estado incapaz, do ponto de vista institucional, de garantir este cumprimento.

O *capacity building* se refere ao processo altamente institucionalizado de interação social objetivando educação, treinamento e construção de capacidades administrativas para implementar e efetivar os direitos humanos. Quando um Estado não detém essa capacidade, o que é, aliás, muito comum entre os países que não estão no rol dos chamados desenvolvidos, os autores trabalham com a ideia de que existem áreas de *limited statehood*, ou seja, espaços territoriais ou funcionais nos quais os governos nacionais não controlam completamente os meios de violência e/ou são incapazes de implementar as decisões centrais, inclusive as leis. É importante frisar que os autores não trabalham com a categoria “Estados de limitada *statehood*”, mas “áreas de limitada *statehood*”, diferenciando-se da literatura que trabalha com tipologias como Estados fracos, Estados frágeis ou Estados falidos.

Ao trazer essas ideias de que o Estado faz ou deixa de fazer algo em matéria de direitos humanos não apenas por disposição política voluntarista, mas também por presença ou ausência de capacidade institucional, inclusive junto à polícia, o livro de Risse, Ropp e Sikkink acrescenta uma interessante complexidade política e metodológica, de modo geral, ao campo de Relações Internacionais e, de modo específico, à literatura construtivista acerca dos processos institucionais de internalização de normas de direitos humanos.