

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO**

**DIREITOS HUMANOS, DEPENDÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL DO BRASIL ENTRE 1945-1964**

**Rafael Baltar de Abreu Vasconcelos**

**RECIFE**

**2024**

RAFAEL BALTAR DE ABREU VASCONCELOS

**DIREITOS HUMANOS, DEPENDÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL DO BRASIL ENTRE 1945-1964**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito para a obtenção do Grau de Doutor em Direito.

Orientador: Dr. Gustavo Ferreira Santos

**RECIFE**

**2024**

V331d

Vasconcelos, Rafael Baltar de Abreu.

Direitos humanos, dependência e o desenvolvimento econômico e social do Brasil entre 1945-1964 / Rafael Baltar de Abreu Vasconcelos, 2024.

179 f.

Orientador: Gustavo Ferreira Santos.

Tese (Doutorado) - Universidade Católica de Pernambuco. Programa de Pós-graduação em Direito. Doutorado em Direito, 2024.

1. Direitos Humanos. 2. Dependência.  
3. Relações econômicas internacionais. 4. Desenvolvimento econômico. 5. Desenvolvimento social. 6. Brasil.  
7. Direito internacional. I. Título.

CDU 342.7

Luciana Vidal - CRB-4/1338

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PERNAMBUCO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO  
DOUTORADO EM DIREITO

**FOLHA DE APROVAÇÃO**

**RAFAEL BALTAR DE ABREU VASCONCELOS**

**DIREITOS HUMANOS, DEPENDÊNCIA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
E SOCIAL DO BRASIL ENTRE 1945-1964**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Católica de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do Grau de Doutor em Direito, sob a orientação do Dr. Gustavo Ferreira Santos. A presente tese foi defendida e aprovada em 18 de dezembro de 2024.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Dr. Gustavo Ferreira Santos  
Orientador/UNICAP

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto  
UFPE

---

Prof. Dr. Manoel Moraes  
UNICAP

---

Profª. Dra. Maria Lúcia Barbosa  
UFPE

---

Prof. Dr. Stéfano Toscano  
UNICAP



A Vicente, meu filho;  
motivação maior da minha vida.

## AGRADECIMENTOS

Esse trabalho não teria sido concluído sem o apoio de várias pessoas. Diante de todas as dificuldades pessoais atravessadas durante a sua elaboração, foi extremamente acolhedor poder contar com gestos e palavras de compreensão, empatia, incentivo, solidariedade e confiança.

Primeiramente, agradeço à Profa. Érica Babini e ao Prof. Glauco Salomão, colegas de muitos anos, que exerceram os cargos de Coordenadora e Vice-Coordenador do PPGD, durante a elaboração desta tese. É difícil traduzir em palavras de reconhecimento a minha gratidão pela sensibilidade e empatia que ambos demonstraram diante das questões pessoais que afetaram e atrasaram demasiadamente a produção deste trabalho. Sem elas, não teria sido possível concluí-lo.

Outra pessoa a quem devo um agradecimento especial é o meu orientador, o Prof. Gustavo Ferreira Santos. Desde a minha graduação, quando foi meu professor de Direito Constitucional e orientador de monografia, ele sempre despertou a minha admiração pelo seu amor e compromisso com o debate de ideias, e sempre depositou confiança no meu trabalho intelectual. O seu apoio e incentivo foram importantes em vários momentos da minha vida acadêmica, e, diante das dificuldades que surgiram durante a elaboração desta tese, eles foram essenciais.

Agradeço também ao Prof. Gustavo Sénéchal, que foi meu orientador no mestrado, concluído na UERJ. Ele desempenhou um papel singular na minha formação acadêmica, e, por isso, mesmo sem saber, contribuiu também para a realização deste trabalho. Além de ser um indivíduo inspirador, que alimentou a minha imaginação crítica sobre como conceber o direito internacional, foi ele quem me introduziu às doutrinas críticas estudadas nesta tese, compartilhando livros que exerceram grande influência sobre mim. E, apesar de não nos encontrarmos pessoalmente há muitos anos, a continuidade do nosso contato, através da troca de mensagens, foi um fator acolhedor em diferentes momentos do doutorado. Foi importante receber o seu apoio tanto no início da elaboração da tese – quando ele teve a delicadeza de me enviar obras compiladas de Theotônio dos Santos e de me indicar contatos de pessoas que pesquisam sobre dependência – quanto nos momentos finais – com as suas palavras de incentivo e solidariedade, diante das dificuldades pessoais que afetaram o meu desempenho e a minha produtividade.

Outra pessoa cativante a quem agradeço é o Prof. Luciano Oliveira. Através de aulas que representaram sempre um convite genuíno à liberdade de pensamento, ele ajudou a criar

no PPGD um ambiente de autonomia intelectual essencial no âmbito do doutorado. A sua mente inquieta, aliás, precisava apenas de alguns minutos de bate-papo no cafezinho para provocar um turbilhão de ideias na minha cabeça. O estímulo intelectual proporcionado por ele foi um fator relevante na minha caminhada no doutorado.

Há também amigos-colegas a quem eu devo agradecer pelas diferentes manifestações de apoio, sobretudo nos momentos difíceis de elaboração da tese. Foi muito importante receber o incentivo, a solidariedade e, sobretudo, os abraços apertados da Profa. Carolina Ferraz, amiga-irmã querida; o apoio e a solicitude de se disponibilizar a ajudar, do Prof. José Mário Wanderley, esse velho amigo; as palavras de preocupação e de cuidado do Prof. Fábio Túlio Barroso, que me ajudaram a sentir que eu não estava só.

Outro agradecimento especial é dedicado a todo o pessoal da Secretaria do PPGD. O cuidado, a solicitude e a atenção que todos dedicaram para solucionar as diversas questões e demandas relacionadas à minha participação como aluno do programa, foram excepcionais sempre. Contar com o auxílio prestativo de Paulo (desligado do PPGD recentemente), Cleyton, Dani, Sérgio, e todos os outros, foi um fator tranquilizador em meio às dificuldades dessa jornada. Obrigado.

## RESUMO

O presente trabalho busca demonstrar a relevância da teoria da dependência para o estudo da problemática suscitada pelas doutrinas TWAIL, acerca do caráter imperialista do direito internacional. Ele toma como ponto de partida a visão que essas doutrinas trazem do direito internacional como um instrumento de dominação das Potências ocidentais sobre os Estados do Terceiro Mundo, e busca aprofundar o debate sobre a forma como as normas e instituições internacionais operam ao desempenharem essa função. Ao conceberem o direito internacional como produto, unicamente, da vontade dessas Potências, as TWAIL acabam descrevendo-o como um fator externo aos Estados do Terceiro Mundo, que atua sobre eles de fora para dentro, moldando as suas ordens internas de acordo com a ideologia do desenvolvimento, enquanto eles seriam meros sujeitos passivos diante da ação imperialista do direito internacional. Questionando essa narrativa, o trabalho se vale da teoria da dependência para analisar a dominação exercida pelo direito internacional a partir da interação entre o interno e o externo, argumentando que a forma como esses Estados se projetam em direção à ordem internacional, constitui um elemento essencial para que essa dominação se realize. Ele afirma que os Estados do Terceiro Mundo têm a sua atuação determinada por classes dominantes locais que se desenvolveram, desde o regime colonial, como beneficiárias da sua posição periférica na economia capitalista mundial, e que usam o direito internacional para definir os termos das suas relações com as Potências centrais, visando a assegurar o seu próprio status privilegiado. Esses termos, por sua vez, estabelecem possibilidades e limites para a ação do Estado, exercendo um efeito condicionante sobre o seu desenvolvimento, constituindo um fator de dependência. Para demonstrar esse argumento, o trabalho analisa o papel delimitador que os direitos humanos desempenharam sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil entre 1945-1964, através do direito à autodeterminação dos povos e do direito à seguridade social. Com base em documentos governamentais, atas e relatórios de órgãos internacionais, materiais bibliográficos e legislação, ele afirma, em primeiro lugar, que os diferentes governos do país utilizaram os direitos humanos como parte das suas estratégias de desenvolvimento. Assim, durante a elaboração da Declaração de 1948 e dos Pactos de 1966, eles adotaram posições distintas que refletiram as ambições de transformação econômica e social das diferentes forças políticas, nacionalistas e liberais, que se alternaram no poder do país, perseguidas através de modelos de industrialização com graus variados de abertura ao comércio internacional e aos investimentos estrangeiros, e de políticas de bem-estar social mais ou menos abrangentes. Mas, apesar dessas variações, o compromisso que esses governos assumiram, ao usarem os direitos humanos para promover o desenvolvimento, os subordinou ao conteúdo normativo que ia sendo dado a suas normas durante as negociações. Com isso, a ação econômica e social do Estado passou a ser condicionada pelo direito à autodeterminação dos povos e pelo direito à seguridade social, de modo que, mesmo possuindo objetivos distintos, os diferentes governos do país se adstringiram a atuar dentro das possibilidades e limites deixados por eles.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Desenvolvimento. Dependência. Ordem econômica e social. Brasil.

## ABSTRACT

This work seeks to demonstrate the relevance of dependency theory for the study of the problem raised by TWAIL doctrines, regarding the imperialist character of international law. It takes as its starting point these doctrine's view on international law as an instrument of domination by Western Powers over Third World States, and it aims to deepen the debate about the way in which international norms and institutions operate when performing this function. By conceiving international law as a product solely of the will of these Powers, TWAIL doctrines ends up describing it as a factor external to Third World States, which acts on them from the outside in, shaping their internal orders according to the ideology of development, while they would be mere passive subjects before the imperialist action of international law. Questioning such a narrative, this work uses dependency theory to analyze the domination exerted by international law as a product of the interaction between the internal and the external, arguing that the way in which these States project themselves towards the international order constitutes an essential element for this domination to be carried out. It claims that Third World States' action is determined by local ruling classes that have developed themselves, since the colonial regime, as beneficiaries of the peripheral position of their countries in the world capitalist economy, and they use international law to define the terms of their relations with the Central Powers, aiming to ensure their own privileged status. These terms, in turn, establish possibilities and limits for State action, exerting a conditioning effect on its development, and constituting, therefore, a factor of dependence. In order to demonstrate this argument, the work analyzes the delimiting role that human rights played over the economic and social development of Brazil, between 1945-1964, through the norms brought by the right to self-determination of peoples and the right to social security. Based on governmental documents, meeting records and reports from international bodies, and also bibliographical materials and legislation, it states that human rights were instrumentalized by the different governments that ruled the country during that period as an element of their development strategies. Thus, during the drafting of the 1948 Declaration and the 1966 Covenants, they adopted distinct positions, which reflected the ambitions for economic and social transformation that were pursued by the nationalist and liberal political forces that alternated over the country's presidency, through industrialization models with varying degrees of openness to international trade and foreign investment, and through social welfare policies that were more or less comprehensive. Nonetheless, despite these variations, the use of human rights to promote development has implicated the surge of a commitment that subordinated each of these governments to the normative content that was being given to them during the negotiations. As a result, from then onwards, the economic and social action of the State has been conditioned by the right to self-determination of peoples and the right to social security, so that, despite pursuing varied objectives, the different governments of the country adstricted themselves to act within the possibilities and limits left by these norms.

**Key-words:** Human Rights. Development. Dependency. Economic and social order. Brazil.

## LISTA DE ABREVIATURAS

- BIT – *Bilateral Investment Treaty* (Tratado Bilateral de Investimento)
- CAP – Caixa de Aposentadorias e Pensões
- CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina
- CESO – Centro de Estudos Socioeconômicos
- CIA – *Central Intelligence Agency* (Agência Central de Inteligência)
- COMECON – *Council for Mutual Economic Assistance* (Conselho para a Assistência Econômica Mútua)
- GATS – *General Agreement on Trade and Services* (Acordo Geral sobre Comércio e Serviços)
- GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral sobre Comércio e Tarifas)
- G77 – Grupo dos Setenta e Sete
- EUA – Estados Unidos da América
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
- ILPES - Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social
- ISSB – Instituto dos Serviços Sociais do Brasil
- KGB – *Komitet Gosudarstvennoy Bezopasnosti* (Comitê de Segurança do Estado)
- LOPS – Lei Orgânica da Previdência Social
- NOEI – Nova Ordem Econômica Internacional
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- OIC – Organização Internacional do Comércio
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização Não-Governamental
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPA – Operação Pan-Americana
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- PCB – Partido Comunista Brasileiro
- PIB – Produto Interno Bruto
- PIDESC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
- PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Cíveis e Políticos

SAMDU – Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência

SUMOC – Superintendência da Moeda e do Crédito

TRIMS – *Agreement on Trade-Related Investment Measures* (Acordo sobre Medidas de Investimento Relacionadas ao Comércio)

TRIPS – *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (Acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados ao Comércio)

TWAIL – *Third World Approaches to International Law* (Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional)

UDN – União Democrática Nacional

UNCTAD – *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento)

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
<b>PARTE I</b>	
<b>1. IMPERIALISMO, DESENVOLVIMENTO E O DIREITO INTERNACIONAL</b> .....	26
1.1. DESENVOLVIMENTO, DIREITO INTERNACIONAL E OS LEGADOS DO COLONIALISMO.....	26
1.1.1. Redefinindo o colonialismo através do desenvolvimento: a promessa de progresso e de prosperidade e as alianças entre colonizadores e elites locais dos povos colonizados.....	26
1.1.2. Colonialismo, desenvolvimento e o direito internacional: a mobilização de normas e de instituições internacionais e o papel do Sistema de Mandatos da Liga das Nações na administração colonial.....	28
1.1.3. Descolonização, as aspirações dos povos por desenvolvimento e o direito internacional num mundo em disputa.....	30
1.1.4. Terceiro Mundo, desenvolvimento e as tentativas de reforma da ordem econômica internacional.....	32
1.1.5. Globalização e desenvolvimento.....	36
1.2. IMPERIALISMO E DIREITO INTERNACIONAL.....	38
1.2.1. As doutrinas críticas (TWAIL) e o direito internacional como instrumento de dominação.....	39
1.2.2. O imperialismo do direito internacional e os limites da descolonização: o Estado pós-colonial e a continuidade da dominação estrangeira.....	41
<b>2. DIREITO INTERNACIONAL, DEPENDÊNCIA E A MECÂNICA DA DOMINAÇÃO ESTRANGEIRA: OS DIREITOS HUMANOS COMO FATOR CONDICIONANTE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL</b> .....	46
2.1. IDEALISMOS E PONTOS CEGOS DAS DOCTRINAS CRÍTICAS.....	46
2.1.1. A contribuição e os limites das TWAIL.....	46
2.1.2. A história do direito internacional recontada pelas TWAIL: a narrativa crítica uniforme sobre a dominação ocidental e a ocultação dos povos do Terceiro Mundo...48	
2.1.3. A ocultação das realidades internas do Terceiro Mundo e do seu papel como sujeito ativo para a globalização da economia mundial.....	50

<b>2.1.4. Redução da pobreza e reconsideração dos objetivos redistributivos dos direitos sociais: a ocultação do Terceiro Mundo na transformação dos direitos humanos durante a globalização.....</b>	<b>52</b>
<b>2.2. A TEORIA DA DEPENDÊNCIA E O CARÁTER IMPERIALISTA DO DIREITO INTERNACIONAL.....</b>	<b>56</b>
<b>2.3. DIREITOS HUMANOS, IMPERIALISMO E DEPENDÊNCIA NO BRASIL.....</b>	<b>60</b>
<b>2.3.1. Os direitos humanos e o Terceiro Mundo perante a economia capitalista mundial.....</b>	<b>60</b>
<b>2.3.2. Os direitos humanos e a inserção do Brasil na economia mundial.....</b>	<b>61</b>
<b>2.3.3. Direitos humanos e os condicionantes ao desenvolvimento brasileiro.....</b>	<b>65</b>
<b>2.3.4. Direitos humanos, subdesenvolvimento e redistribuição social: o direito à seguridade social.....</b>	<b>67</b>
<b>2.3.5. As origens da noção de seguridade social: as políticas de expansão do bem-estar social no pós-guerra e os planos de reforma dos sistemas de seguro social pré-existentes.....</b>	<b>68</b>
<b>2.3.6. Guerra Fria, bem-estar social e a atuação da OIT: a inclusão da seguridade social como item da ordem internacional do pós-guerra e a sua definição como direito humano.....</b>	<b>71</b>
<b>2.3.7. Direitos humanos, dependência e a seguridade social no Brasil.....</b>	<b>73</b>
<b>PARTE II</b>	
<b>3. A SITUAÇÃO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL EM MEIO ÀS IDAS E VINDAS DA SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1. A GUERRA FRIA E O BRASIL PERANTE UM MUNDO EM DISPUTA.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1.1. Guerra Fria, rivalidades e o direito internacional como instrumento da disputa entre Potências hegemônicas.....</b>	<b>77</b>
<b>3.1.2. Alinhamento, liberalismo econômico e a inserção do Brasil na polarização mundial.....</b>	<b>80</b>
<b>3.2. DESCOLONIZAÇÃO E A INSERÇÃO DO BRASIL NA NOVA SITUAÇÃO INTERNACIONAL: NACIONALISMO ECONÔMICO E OS CAMINHOS PARA UMA POLÍTICA EXTERNA AUTÔNOMA.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.1. A libertação nacional do Terceiro Mundo e as novas condições da disputa entre as Potências rivais da Guerra Fria.....</b>	<b>81</b>

<b>3.2.2. Descolonização, nacionalismo econômico e os caminhos para uma política externa autônoma.....</b>	<b>83</b>
<b>4. A FRAGMENTAÇÃO DA ORDEM DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>91</b>
4.1. AS VARIAÇÕES DA POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL E A EDIFICAÇÃO DE UMA ORDEM COMERCIAL CRESCENTEMENTE FRAGMENTADA.....	91
4.2. O SISTEMA DE LIVRE-COMÉRCIO DO PÓS-GUERRA, O BRASIL E OS EFEITOS POLÍTICOS DO LIBERALISMO ECONÔMICO.....	91
4.2.1. As negociações para a criação de um novo sistema multilateral de comércio.....	91
4.2.2. Entre o liberalismo econômico e a proteção da indústria: a posição do Brasil nas negociações multilaterais.....	94
4.2.3. A participação do Brasil como membro originário do novo sistema de livre comércio como um fator de tensão interna.....	95
4.3. O BRASIL, O TERCEIRO MUNDO E A TENTATIVA DE CRIAR UM SISTEMA COMERCIAL ALTERNATIVO.....	98
4.3.1. As tentativas de criação de alternativas ao sistema de livre-comércio do GATT e a política externa independente do Brasil.....	99
4.3.2. Descolonização, desenvolvimento e a identificação do Brasil com o Terceiro Mundo.....	99
4.3.3. A unidade do Terceiro Mundo e a mobilização das instituições internacionais: a convocação da UNCTAD, o G-77 e o Brasil.....	103
4.3.4. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento: a estratégia de reforma da ordem comercial através de princípios alternativos e uma organização de caráter permanente.....	104
<b>5. A ORDEM SOCIAL INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL.....</b>	<b>108</b>
5.1. O SURGIMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL E A EVOLUÇÃO DA PREVIDÊNCIA NO BRASIL.....	108
5.1.1. Industrialização e seguridade social.....	108
5.1.2. A instituição da previdência social no Brasil.....	109
5.1.3. Os planos de reforma e expansão do seguro social e o surgimento da seguridade social.....	110

<b>5.1.4. A expansão do sistema de previdência e a instituição da seguridade social no Brasil.....</b>	<b>113</b>
<b>5.2. A OIT E A INTERNACIONALIZAÇÃO DA SEGURIDADE SOCIAL.....</b>	<b>114</b>
<b>5.2.1. O bem-estar social como elemento de rivalidade da Guerra Fria e o papel da OIT na estratégia anticomunista de mobilização das instituições internacionais.....</b>	<b>114</b>
<b>5.2.2. A Declaração de Filadélfia, a reorientação da atuação da OIT em direção ao Terceiro Mundo e os seus novos métodos de atuação.....</b>	<b>116</b>
<b>5.2.3. A Convenção Internacional do Trabalho n. 102 e a introdução da seguridade social como elemento da ordem internacional do pós-guerra.....</b>	<b>117</b>
<b>5.3. DESCOLONIZAÇÃO, BEM-ESTAR E A EXPANSÃO OSCILANTE DA SEGURIDADE NO BRASIL.....</b>	<b>120</b>
<b>5.3.1. Industrialização e a seguridade social como elemento de unidade nacional nos Estados descolonizados e no Brasil.....</b>	<b>120</b>
<b>5.3.2. O caráter nacionalista ou liberal da estratégia de desenvolvimento e as variações no alcance da expansão dos sistemas de seguridade social ao redor do Terceiro Mundo.....</b>	<b>123</b>
<b>5.3.3. Nacionalismo, liberalismo e os diferentes ritmos de expansão da seguridade social no Brasil.....</b>	<b>125</b>
<b>PARTE III</b>	
<b>6. FLUIDEZ E INSTRUMENTALIDADE: OS DIREITOS HUMANOS, A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL E AS VARIAÇÕES DA SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO.....</b>	<b>129</b>
<b>6.1. AS DIFERENTES ESTRATÉGIAS DE INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL E OS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>129</b>
<b>6.2. A GUERRA FRIA, A DECLARAÇÃO UNIVRSAL DE DIREITOS HUMANOS DE 1948 E O BRASIL DIANTE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....</b>	<b>130</b>
<b>6.2.1. A relutância das Potências rivais da Guerra Fria e a Declaração Universal de 1948.....</b>	<b>130</b>
<b>6.2.2. A correlação de forças nas negociações para a elaboração da Declaração Universal e a ausência de previsão da responsabilidade do Estado na implementação dos direitos sociais.....</b>	<b>132</b>
<b>6.2.3. A política de alinhamento do Brasil, a sua retórica anti-comunista e a defesa das proposições estadunidenses durante a elaboração da Declaração Universal de 1948....</b>	<b>133</b>

6.3. A ELABORAÇÃO DOS PACTOS DE 1966 E A ALTERNÂNCIA DO BRASIL ENTRE DIFERENTES CONCEPÇÕES DE DIREITOS HUMANOS.....	134
6.3.1. As rivalidades da Guerra Fria, o protagonismo do Terceiro Mundo e a divisão dos direitos humanos.....	134
6.3.2. Direitos humanos, desenvolvimento e a inserção do Brasil na economia mundial: delineando princípios casuisticamente de acordo com os aliados.....	137
<b>7. DIREITOS HUMANOS E DEPENDÊNCIA: DEFININDO A EXTENSÃO DAS POSSIBILIDADES E DOS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO.....</b>	<b>141</b>
7.1. DIREITOS HUMANOS COMO CONDICIONANTES: O DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS E O DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL COMO TERMOS DE LEGITIMIDADE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL.....	141
7.2. A ELABORAÇÃO DO DIREITO À AUTODETERMINAÇÃO DOS POVOS: AS CONDIÇÕES POLÍTICAS PARA A INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL EXIGIDAS PELO TERCEIRO MUNDO E A EVOLUÇÃO DO POSICIONAMENTO DO BRASIL.....	142
7.2.1. O direito à autodeterminação dos povos e a busca do Terceiro Mundo para obter o reconhecimento da legitimidade dos planos de desenvolvimento perante a ordem internacional.....	142
7.2.2. As mudanças na estratégia de desenvolvimento do Brasil e a evolução do seu posicionamento acerca do direito à autodeterminação dos povos: o silêncio liberal e a progressão nacionalista – do apoio conciliatório até a defesa enfática da liberdade dos povos.....	144
7.3. O SIGNIFICADO ORIGINÁRIO DO DIREITO À SEGURIDADE SOCIAL E O SEU PAPEL COMO DIRETRIZ PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL.....	147
7.3.1. Os termos vagos da redação do art. 9 do PIDESC e o significado abrangente atribuído pelos Estados negociadores ao direito à seguridade social como um sistema em expansão tendente à universalização.....	147
7.3.2. O processo de elaboração do art. 9 do PIDESC e a transformação da previdência social em seguridade social no Brasil.....	149
7.4. DEFININDO AS MEDIDAS DE IMPLEMENTAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: O BRASIL PREMIDO ENTRE O COMPROMISSO COM A SUA REALIZAÇÃO E O	

RECEIO DE SUBMETER O SEU MODELO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL À SUPERVISÃO INTERNACIONAL.....	150
<b>7.4.1. A imprescindibilidade de mecanismos para assegurar o cumprimento dos direitos humanos, a posição de cautela assumida pelos Estados negociadores e o curso das negociações.....</b>	<b>150</b>
<b>7.4.2. O estabelecimento de um órgão de supervisão permanente: a visão idealista inicial quanto ao seu caráter e a participação do Brasil nos debates que impuseram limitações aos seus poderes e à sua acessibilidade.....</b>	<b>151</b>
<b>7.4.3. A divisão dos direitos humanos, o meio particular de supervisão dos direitos sociais e o papel das crises políticas internas para as mudanças de posição do Brasil.....</b>	<b>154</b>
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>159</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>169</b>

## INTRODUÇÃO

A ideia de desenvolvimento como um processo de transformação das sociedades, por meio do qual elas ascenderiam em direção a estágios mais evoluídos, foi legada pelo regime colonial. Criada pela intelectualidade das Potências colonizadoras ocidentais para explicar as diferenças civilizatórias entre as suas sociedades, consideradas desenvolvidas, e as sociedades que se encontravam sob o seu domínio, vistas como atrasadas, essa noção de desenvolvimento se popularizou num período em que o próprio sistema colonial entrava em crise, e as antigas ideologias que haviam servido para legitimá-lo eram postas em questão até mesmo por grupos dos povos colonizados que se beneficiavam da dominação estrangeira.

Nesse contexto, a ideia de desenvolvimento desempenhou um importante papel para que o colonialismo pudesse ser mantido, pois lhe conferiu uma nova roupagem, de modo que, a partir de então, a promessa de progresso e de prosperidade, embutida no seu significado, passou a traduzir o compromisso estabelecido entre as Potências colonizadoras e os grupos locais beneficiados pela relação de subordinação. O direito internacional, por sua vez, correspondia a um elemento essencial dessa roupagem, na medida em que a tarefa de guiar as sociedades colonizadas em direção ao desenvolvimento haveria de ser cumprida através da mediação realizada por normas e instituições internacionais.

Essa visão do desenvolvimento, como um objetivo a ser alcançado por intermédio do direito internacional, continuou a revestir as relações entre os grupos privilegiados dos povos atrasados e as Potências desenvolvidas mesmo após o fim do colonialismo, no século passado, e segue fazendo-o na atualidade. Evidentemente, as inúmeras variações da situação política e econômica internacional, que ocorreram ao longo de todo esse período, contribuíram para que as ambições e estratégias de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos sofressem diversas modificações, levando, também, ao surgimento de normas e instituições internacionais muito distintas umas das outras.

Neste sentido, o ímpeto nacionalista dos Estados constituídos com a descolonização da Ásia, África e Oriente Médio os levou a tentarem reformular os termos das suas relações com os países avançados, através da criação do direito à soberania permanente sobre os recursos naturais e de um sistema comercial alternativo, com a UNCTAD, e, depois, através dos esforços para a instauração da Nova Ordem Econômica Internacional, com o fim de favorecer a realização de um projeto de desenvolvimento impulsionado pela expansão da indústria.

Décadas mais tarde, já no período da globalização, o nacionalismo desses Estados arrefeceu, sobretudo devido à vulnerabilidade imposta pelo elevado endividamento público, e, com isso, os levou a aceitarem novos termos para suas relações com os países desenvolvidos, baseados em um regime de proteção dos investimentos estrangeiros e um sistema expandido de livre-comércio, voltados para promoverem um modelo de desenvolvimento baseado na liberdade de fluxo de mercadorias, serviços e capitais.

Embora as normas e instituições criadas em cada um desses períodos históricos implicassem termos bem distintos para as relações dos Estados atrasados com os desenvolvidos, e impactassem suas sociedades de formas consideravelmente diferentes, a integração a elas sempre foi justificada com base numa retórica de promoção do desenvolvimento. E esta retórica sempre denotou um processo de modernização que haveria de aproximar as suas realidades internas das sociedades avançadas.

A atuação dessas normas e instituições internacionais, que haveriam de promover o desenvolvimento, e os seus efeitos sobre as ordens domésticas dos Estados subdesenvolvidos, porém, têm sido objeto de uma quantidade crescente de estudos críticos no âmbito do direito internacional. Agrupados pela sigla TWAIL <sup>1</sup>, esses estudos imputam um caráter imperialista ao direito internacional, percebendo-o como um instrumento de dominação controlado pelas Potências avançadas.

Esses estudos consideram que, desde a sua origem, entre o século XV e XVI, com a colonização das Américas, e ao longo de toda sua evolução histórica, o direito internacional atuou e continua a atuar, sobretudo através da ideologia do desenvolvimento, para determinar, de fora para dentro, as realidades políticas, econômicas e sociais vivenciadas pelos povos do Terceiro Mundo, guiando a transformação das suas ordens domésticas em direção a um ideal de modernidade ocidental.

Neste sentido, o regime de proteção dos investimentos e o sistema de livre-comércio, erguidos durante a globalização, e as reformas que eles impuseram sobre as ordens internas dos países do Terceiro Mundo, especialmente sob o impulso do FMI e Banco Mundial, representariam apenas uma forma de continuidade da missão civilizatória iniciada durante o regime colonial. E mesmo os direitos humanos seriam um elemento da continuidade dessa missão. Pois, além de serem instrumentalizados para promoverem um tipo específico de democratização, que haveria de guiar a mudança dos regimes políticos dos países do Terceiro Mundo, determinando a criação das instituições governamentais incumbidas da realização das

---

<sup>1</sup> TWAIL é a sigla para *Third World Approaches to International Law*, ou Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional (todas as traduções são do autor, exceto quando indicado)

reformas econômicas, os próprios direitos humanos, através dos seus órgãos internacionais de supervisão, passaram a dar suporte a essas reformas.

Embora a percepção desse caráter imperialista do direito internacional constitua uma relevante contribuição das doutrinas TWAIL para o estudo da disciplina, sua descrição como um fator externo, que se sobrepõe e altera, livremente, a ordem interna dos países do Terceiro Mundo, se mostra problemática. Pois ela desconsidera a relevância das divisões internas das sociedades do Terceiro Mundo, e da existência de grupos que se beneficiam da subordinação ante as Potências desenvolvidas como um fator primordial para que a dominação estrangeira possa, de fato, existir.

Mesmo o colonialismo somente se fez possível porque os colonizadores europeus se aproveitaram das divisões e rivalidades tribais pré-existentes, seja nas Américas ou na África, estabelecendo alianças com alguns grupos para suprimir outros, para em seguida criarem os sistemas locais de poder que, sob o seu domínio, vieram a subverter as sociedades tradicionais. E isso é ainda mais verdadeiro no período posterior ao fim do colonialismo. Pois, a partir do ingresso dos povos do Terceiro Mundo na sociedade internacional na qualidade de Estados formalmente independentes e soberanos, a sua subordinação às normas e instituições internacionais passou a depender da expressão de consentimento das suas próprias instituições governamentais, e, portanto, passou a se dar mediante a sua participação e o seu engajamento na tomada de decisões.

Este trabalho possui o mesmo objeto de estudo das doutrinas TWAIL. Isto é, ele investiga o papel desempenhado pelo direito internacional como um instrumento de dominação das Potências Ocidentais sobre os povos do Terceiro Mundo, tomando como ponto de partida a contribuição trazida por essas doutrinas ao afirmarem o caráter imperialista do direito internacional. Ao mesmo tempo, porém, o presente trabalho se afasta das TWAIL, argumentando que, apesar de possuírem uma narrativa crítica, ao conceberem o direito internacional como um instrumento de dominação criado unicamente pelas Potências Ocidentais, que atua sobre os Estados do Terceiro Mundo de fora para dentro, moldando as suas ordens internas, essas doutrinas acabam negligenciando a importância dos grupos privilegiados locais que se beneficiam da dominação estrangeira e que atuam para assegurá-la, representando vetores indispensáveis para a sua própria realização. Este trabalho considera que, ao negligenciar esse fator constitutivo da dominação estrangeira, essas doutrinas acabam assumindo posições teóricas similares às posições tradicionais da disciplina, reescrevendo a sua história de modo similar à sua narrativa oficial. Pois, apesar de criticarem a

invisibilização dos povos do Terceiro Mundo, decorrente da divisão dos povos em soberanos e não-soberanos, elas também os descrevem como meros sujeitos passivos perante a ordem jurídica internacional.

Para solucionar esse elemento de fragilidade da narrativa das doutrinas TWAIL, o presente trabalho busca aprofundar o debate acerca da maneira como o direito internacional exerce a sua função de dominação, lançando luz sobre o papel que os grupos privilegiados locais desempenham para a sua realização. Para isso, o trabalho se baseia na teoria da dependência, argumentando que suas premissas teóricas oferecem um instrumental relevante para o estudo dessa questão.

Como se sabe, a teoria da dependência se originou em meados da década de 1960, a partir de estudos críticos da teoria do desenvolvimento. Ela foi elaborada através do debate realizado, principalmente, por um grupo de intelectuais brasileiros que foram perseguidos pelo regime militar que governava o país naquele período, e que buscaram asilo político no Chile. Alcançando, no exílio, posições acadêmicas de destaque na Faculdade de Economia da Universidade do Chile e no Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social (ILPES), órgão pertencente à Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), com sede na cidade de Santiago, esses pesquisadores realizaram uma série de seminários que levaram à sistematização da teoria da dependência.

Vindos de uma formação intelectual e militante marxista, esses intelectuais buscaram conceber o desenvolvimento dos países latino-americanos com base na teoria do imperialismo de Lenin, de modo a observá-lo como parte do desenvolvimento de todo o sistema capitalista mundial. Os seus estudos argumentam que as estruturas econômicas e sociais internas criadas durante a vigência do regime colonial, continuaram a caracterizar as realidades desses países após a conquista de independência, de modo que eles continuaram ser dominados pelas mesmas classes proprietárias locais que haviam se desenvolvido e se beneficiado dos laços de subordinação estabelecidos diante da metrópole, através do controle da produção nacional, focada em bens primários destinados à exportação. A manutenção dessa estrutura interna agroexportadora, segundo a teoria da dependência, conferiu às economias desses países um caráter auxiliar às economias dos países capitalistas desenvolvidos, determinando-lhes uma posição periférica no sistema capitalista mundial, na qual, apesar de possuírem independência política, esses países continuariam sujeitos à subordinação econômica diante dos países centrais, de modo a dependerem deles para se desenvolverem. Essa condição dependente

constituiria, assim, a causa para o atraso e o subdesenvolvimento característico dos países da América Latina.

A dependência, entretanto, não deve ser vista como um fator externo que se sobrepõe às estruturas internas dos países latino-americanos de modo a determiná-las. Na verdade, ela é produto da interação dialética entre o interno e o externo, na medida em que as condições concretas em que a dependência se manifesta resultam das relações que as classes dominantes desses países, no exercício do poder de Estado, estabelecem com as classes dominantes dos países centrais. Por isso, ao negar que o subdesenvolvimento seja fruto das estruturas internas atrasadas desses países, a teoria da dependência não afirma que ele seja imposto por um fator externo, mas, sim, que ele não pode ser explicado sem se levar em consideração os laços exteriores desses países. Por isso, os elaboradores da teoria da dependência acreditavam que, se, por um lado, a penetração do capital estrangeiro nos países da América Latina era vista como uma manifestação do imperialismo, por outro, também seria necessário investigar as relações que incidiam sobre o âmbito interno, criando Estados formalmente voltados para defender os interesses nacionais, mas que, na verdade, atuavam como instrumentos da dominação estrangeira.

Essas ideias têm grande valor para a análise da questão trazida pelas TWAIL acerca do papel imperialista desempenhado pelo direito internacional, ajudando a compreender de que modo ele opera enquanto instrumento de dominação. Pois, baseando-se nelas, é possível observar as normas e instituições internacionais como um meio através do qual se definem os termos das relações entre os países do Terceiro Mundo e os países centrais da economia capitalista mundial. Sob esse ponto de vista, elas não representariam um fator externo aos Estados do Terceiro Mundo, nem atuariam mecanicamente para alterar e determinar as suas ordens internas. Antes, as normas e instituições internacionais seriam produto, também, da projeção desses Estados ao exterior, e os seus termos e procedimentos estipulariam limites e possibilidades para o seu desenvolvimento, exercendo um efeito condicionante, como um fator de dependência.

Este trabalho, assim, busca contribuir para o debate crítico trazido pelas doutrinas TWAIL, utilizando a teoria da dependência para analisar o caráter imperialista do direito internacional. O seu objetivo geral é demonstrar a validade dessa teoria para explicar a forma como o direito internacional opera ao servir como um instrumento de dominação dos países capitalistas avançados sobre os povos do Terceiro Mundo.

Para perseguir esse objetivo, o trabalho adota como método de abordagem o estudo de caso. Desse modo, ele busca demonstrar o papel do direito internacional como fator de dependência concentrando as suas análises na área dos direitos humanos, e observando, particularmente, a participação do Brasil no processo de elaboração da Declaração Universal de 1948 e dos Pactos de 1966, durante o período compreendido entre a deposição de Getúlio Vargas, em 1945, e o golpe militar que levou à derrubada do governo de João Goulart, em 1964. O trabalho investiga, especificamente, a elaboração do direito à autodeterminação dos povos, previsto no art. 2.º de ambos os Pactos de 1966, e o direito à seguridade social, contido no art. 9.º do PIDESC, visando a demonstrar, através deles, que os direitos humanos constituem parte dos termos das relações entre Estados periféricos e centrais do sistema capitalista mundial. Nesse sentido, por um lado, ele observa as tentativas do Brasil de moldá-los, analisando o posicionamento que os diferentes governos do país adotaram em relação a esses direitos, e associando-o às suas respectivas estratégias de desenvolvimento econômico e social. Por outro lado, ele investiga o conteúdo normativo atribuído multilateralmente a esses direitos, e observa, à luz dele, as medidas de reforma econômica e social implementadas pelos governos do país, visando a demonstrar que essas normas delimitaram as possibilidades de ação do Estado, condicionando, assim, o desenvolvimento do Brasil, e constituindo um fator de dependência.

Diante desse objetivo geral e desse método de abordagem, o presente trabalho possui como primeiro objetivo específico apresentar a noção de imperialismo do direito internacional trazida pelas doutrinas TWAIL. Assim, ele busca expor as ideias de alguns dos seus autores de maior notoriedade – Antony Anghie, Balakrishnan Rajagopal, Buphinder Chimni, John Linarelli, Luis Eslava, Margot Salomon, Muthucumaraswamy Sornarajah, Sundhya Pahuja –, demonstrando a maneira comum como eles definem e concebem a ação imperialista do direito internacional. Em seguida, como segundo objetivo específico, o trabalho busca demonstrar a importância das doutrinas TWAIL para o estudo do direito internacional, bem como os seus limites, apresentando a teoria da dependência como um instrumental teórico que oferece um caminho para superá-los. Para isso, ele busca sintetizar as ideias de alguns dos seus principais elaboradores – Andre Günder Frank, Fernando Henrique Cardoso, Ruy Mauro Marini, Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra –, delineando o quadro teórico da dependência e explicando de que modo ele pode ser utilizado para investigar a ação do direito internacional enquanto instrumento de dominação.

A demonstração desse argumento através do caso de estudo selecionado por este trabalho, por sua vez, visa, em primeiro lugar, a analisar a maneira como o Brasil atuou para se inserir na ordem internacional do pós-guerra, buscando obter condições propícias para a realização do desenvolvimento. Esse estudo é guiado pelos seguintes objetivos específicos: descrever a inserção do Brasil na situação internacional do pós-guerra, marcada pela Guerra Fria e pela descolonização, descrevendo as diferentes diretrizes de política externa que foram adotadas, entre 1945-1964, pelos sucessivos governos do país, como parte das suas estratégias de desenvolvimento; descrever a participação do Brasil na edificação da ordem comercial do pós-guerra, analisando a forma como os governos do país moldaram a sua atuação de acordo com as suas respectivas estratégias de desenvolvimento; descrever a criação da seguridade social no Brasil como parte da política de bem-estar que se difundiu ao redor do mundo no pós-guerra, detalhando as medidas de expansão da previdência social adotadas pelos seus sucessivos governos, de modo a diferenciar a amplitude e a profundidade das reformas perseguidas por cada um deles de acordo com as suas respectivas estratégias de desenvolvimento.

O estudo dos direitos humanos como um fator condicionante do desenvolvimento brasileiro, por fim, é direcionado para demonstrar que, através de suas normas, eles ajudaram a definir os termos das relações do Brasil com os países centrais do sistema capitalista mundial. Esse estudo tem, primeiramente, o objetivo específico de relatar a forma como os diferentes governos do país atuaram ante a elaboração dos direitos humanos, demonstrando que eles adotaram posicionamentos variados, delineados com vistas a estabelecer as alianças que cada um deles considerava como prioritárias para a realização das suas estratégias de desenvolvimento. Ao mesmo tempo, o trabalho tem o objetivo de demonstrar que os governos do país adotaram posições distintas em relação ao conteúdo normativo das disposições de direitos humanos, buscando defini-las de acordo com os termos de participação do Brasil no sistema capitalista mundial que cada um deles perseguia como parte da sua estratégia de desenvolvimento. Para realizar esse objetivo, analisa-se, especificamente, a forma como eles se posicionaram em relação ao direito à autodeterminação dos povos e ao direito à seguridade social, visando a estabelecer, através dessas normas, as condições de legitimidade almejadas para a participação do país na produção e distribuição internacional de riquezas e para a sua redistribuição interna. Por último, o presente trabalho tem, ainda, o objetivo específico de expor o conteúdo normativo atribuído originariamente a esses direitos, demonstrando que eles contribuíram para delimitar a margem de liberdade de ação econômica e social do Estado

brasileiro, exercendo, assim, um efeito condicionante sobre o desenvolvimento econômico e social do país.

Para a execução dessa investigação, utilizou-se materiais bibliográficos de diferentes áreas do direito, incluindo, especialmente, o direito internacional, e também das ciências sociais em geral; relatórios, documentos, atas de reunião de organismos internacionais e também governamentais; leis, tratados e declarações.

Na primeira parte do trabalho, são debatidas as bases teóricas que lhe fundamentam, tomando como ponto de partida a crítica do direito internacional formulada pelas TWAIL, acerca do caráter imperialista do direito internacional. No segundo capítulo, são apresentados alguns questionamentos a essas doutrinas, buscando-se expor a forma como a teoria da dependência pode contribuir para o debate trazido por elas.

Na segunda parte do trabalho, busca-se analisar de que modo o Brasil buscou se inserir na ordem econômica internacional, projetando-se em direção a ela de acordo com a sua estratégia de desenvolvimento econômico e social entre 1945-1964. No Capítulo 3, assim, busca-se descrever a situação política internacional marcada pela Guerra Fria, e o modo como o Brasil formulou as suas diretrizes de política exterior para promover o seu desenvolvimento ante a ela. No Capítulo 4, por sua vez, analisa-se o processo de criação da ordem comercial do pós-guerra, observando-se a atuação do Brasil perante o GATT e a UNCTAD de acordo com o objetivo de assegurar uma inserção econômica internacional favorável à realização dos seus planos de desenvolvimento. Já o Capítulo 5, busca apresentar o surgimento da seguridade social como parte de uma política de bem-estar conexa aos planos de industrialização, discutindo a estratégia de desenvolvimento social do Brasil através da transformação do seu sistema de previdência em seguridade social.

Por fim, a última parte do trabalho discute o papel desempenhado pelos direitos humanos enquanto fator de dependência. No Capítulo 6, analisa-se a atuação do Brasil durante o período inicial das negociações para a criação do sistema internacional de direitos humanos, quando se discutiram alguns dos seus aspectos gerais. Busca-se demonstrar que o Brasil utilizou os direitos humanos como um meio de inserção na economia mundial, de modo a instrumentalizá-los como recurso de política externa, moldando o seu posicionamento em relação a eles de acordo com o objetivo de se aproximar daqueles Estados considerados como estratégicos para o seu desenvolvimento.

No Capítulo 7, por sua vez, revisita-se a elaboração de duas normas específicas do sistema, o direito à autodeterminação dos povos e o direito à seguridade social, além das

polêmicas que envolveram a criação dos seus mecanismos de implementação. Além de buscar demonstrar os reflexos da estratégia de desenvolvimento do Brasil nos seus posicionamentos em relação à inclusão desses direitos e à definição do significado de cada um deles, O capítulo argumenta que o conteúdo normativo que foi dado a esses direitos, ao serem elaborados, exerceu um efeito condicionante sobre o desenvolvimento econômico e social do país. Pois, por um lado, enquanto o direito à autodeterminação dos povos estabeleceu os termos políticos da sua inserção na economia mundial, definindo as condições de legitimidade dos seus planos de desenvolvimento. Por outro lado, o direito à seguridade social ajudou a determinar a forma como o Brasil haveria de perseguir o desenvolvimento social, prescrevendo-lhe a expansão da cobertura social e estabelecendo as condições que haveriam de ser observadas no seu cumprimento.

# 1. IMPERIALISMO, DESENVOLVIMENTO E O DIREITO INTERNACIONAL

## 1.1. Desenvolvimento, direito internacional e os legados do colonialismo

### 1.1.1. Redefinindo o colonialismo através do desenvolvimento: a promessa de progresso e de prosperidade e as alianças entre colonizadores e elites locais dos povos colonizados

Desde a sua origem, o direito internacional moderno se baseou na diferenciação entre os povos para negar o direito à soberania a alguns, e legitimar o exercício do poder colonial por outros. A distinção entre cristãos e não-cristãos, trazida pelo trabalho do teólogo espanhol Francisco de Vitória, no período da conquista de povos americanos pela Espanha, representa, neste sentido, um marco da fundamentação do colonialismo no séc. XVI. O mesmo pode ser dito sobre a divisão dos povos em civilizados e não-civilizados, usada pelo positivismo para justificar a expansão do regime colonial, promovida pela política imperialista das Potências europeias ocidentais no fim do séc. XIX <sup>2</sup>.

Essas diferenciações entre os povos sempre desempenharam uma função ideológica específica para o direito internacional, servindo-lhe como fundamento para localizar a soberania inteiramente fora dos territórios coloniais. Mas, embora as doutrinas jurídicas baseadas nessas divisões tenham refletido a realidade efetiva da dominação estrangeira, visando a legitimá-la, elas ocultaram, ao mesmo tempo, o fato de que, além da constituição de sistemas de poder local, o êxito da colonização sempre dependeu do estabelecimento de alianças entre os colonizadores e grupos nativos dos próprios territórios colonizados <sup>3</sup>. Facilitadas pela existência prévia de divisões e rivalidades tribais, as alianças com os europeus permitiram, por um lado, que alguns grupos nativos elevassem os seus status diante dos demais, seja obtendo acesso a bens produzidos pelos europeus seja ampliando a sua capacidade política e militar para combater tribos rivais, ou ainda, mais tarde, se beneficiando economicamente da comercialização dos seus recursos naturais no mercado internacional, sob controle dos

---

<sup>2</sup> ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. New York: Cambridge University Press, 2007. p. 26 e 52-65 passim

<sup>3</sup> CAMMAK, Paul; POOL, David; TORDOFF, William. **Third World Politics: a Comparative Introduction**. Second edition. London: MacMillan, 1993. p. 15

européus<sup>4</sup>; por outro lado, essas alianças ofereceram aos europeus as condições para a subversão colonial das sociedades nativas.

A forma como essas alianças eram estabelecidas, no entanto, começou a sofrer uma profunda transformação na virada para o séc. XX. A expansão do regime colonial nas décadas precedentes tornou cada vez mais complexa a tarefa de mantê-las, e as ideologias que haviam legitimado tal expansão, baseadas na diferenciação entre povos civilizados e não-civilizados, passaram a ser insuficientes para justificar e assegurar a dominação colonial diante dessa nova realidade. Isso contribuiu para que surgisse nos meios acadêmicos dos Estados colonizadores um cientificismo social voltado para explicar por que algumas sociedades tinham evoluído em direção à civilização e outras não<sup>5</sup>.

As explicações oferecidas eram diversificadas. Mas, em geral, elas descreviam os países da Europa Ocidental como sociedades evoluídas, modernas, desenvolvidas, caracterizadas por suas formas sociais avançadas, dotadas do domínio da ciência e da técnica, de uma economia industrial e um Estado liberal, todos ausentes nas demais sociedades, vistas como atrasadas<sup>6</sup>. O termo desenvolvimento, assim, começou a se popularizar através desses estudos, como uma forma comum de designar as causas últimas do abismo político, econômico, social, cultural e educacional que separaria os europeus ocidentais dos demais povos, indicando uma transformação social evolutiva em direção à prosperidade, de significância e valor universal.

Muito mais do que apenas criar uma nova divisão doutrinária entre os povos, porém, a noção de desenvolvimento impactou a realidade das relações entre os

---

<sup>4</sup> O papel dessas rivalidades locais para o domínio colonial europeu pode ser percebido na América Latina no séc. XVI [WATCHEL, Nathan. *The Indian and the Spanish Conquest*. In: BETHEL, Leslie (ed.). **The Cambridge History of Latin America, V. 1: Colonial Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 210-211] e na África no séc. XIX [HARGREAVES, J. D., *Western Africa, 1886-1905*. In: OLIVER, Roland; SANDERSON, G. N. (eds). **The Cambridge History of Africa, V. 6: From 1870 to 1905**, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, pp. 280-284].

<sup>5</sup> WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Durham and London: Duke University Press, 2004. p. 7

<sup>6</sup> A obra de Weber, *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, publicada entre 1904-1905, frequentemente citada por juristas voltados para o estudo do desenvolvimento, é representativa. Nela, Weber considera a ética protestante como um dos fatores-chave que levaram ao desenvolvimento das sociedades capitalistas na Europa Ocidental [WEBER, Max. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. Translated by Talcott Parsons. London and New York: Routledge, 2005]. Deve-se observar, porém, que naquele período o uso do termo desenvolvimento para designar a formação industrial capitalista, e a ausência desta como sinônimo de atraso, se popularizou até mesmo entre os críticos do capitalismo. Lenin, por exemplo, adota esta denotação em *O Desenvolvimento do Capitalismo na Rússia*, publicado em 1899 [LENIN, V. I. *The Development of Capitalism in Russia*. In: LENIN, V. I. **Collected Works**, Volume 3, Moscow: Progress Publishers, 2009].

Estados europeus e os demais. Em especial, ela alterou os termos da dominação estrangeira, exercida pelos primeiros sobre os segundos, através do regime colonial. Acontece que, enquanto ideologia, a noção de desenvolvimento carregava uma promessa de progresso e prosperidade, que, a partir de então, passou a servir de base para as alianças entre colonizadores e grupos nativos, na perspectiva de responder à crise e aos questionamentos ao colonialismo. A promessa de desenvolvimento, assim, ofereceu um novo fundamento de legitimidade para a dominação estrangeira, apresentando-a como o meio através do qual se realizariam as aspirações por progresso e prosperidade dos próprios povos dominados.

### **1.1.2. Colonialismo, desenvolvimento e o direito internacional: a mobilização de normas e de instituições internacionais e o papel do Sistema de Mandatos da Liga das Nações na administração colonial**

Essa transformação do regime colonial se aprofundou, e se tornou ainda mais clara, após a Primeira Guerra Mundial. Como parte de uma tendência geral de avanço institucional, marcada pela criação da Liga das Nações <sup>7</sup>, o direito internacional foi além da legitimação do colonialismo e passou a desempenhar uma função ativa na administração das colônias, através do Sistema de Mandatos.

Estabelecido para coordenar a administração dos territórios que se encontravam sob o controle da Alemanha e do Império Turco antes da guerra, localizados na África, Pacífico e Oriente Médio, esse Sistema surgiu num contexto em que o argumento de superioridade moral e civilizatória das Potências da Europa Ocidental se via fragilizado pelo conflito. Além disso, o clamor por autodeterminação se irradiava ao redor das colônias através de movimentos nacionalistas, estimulados pela retórica do governo dos EUA e impulsionados pela independência dos povos balcânicos e dos Estados constituídos a partir da dissolução dos Impérios Austro-Húngaro e Russo <sup>8</sup>.

Tudo isso trazia óbices para as ambições da Inglaterra e da França de assumirem o poder sobre as possessões alemãs e turcas com base na tradicional política colonialista de compensar territorialmente os vitoriosos com espólios de guerra. E o compromisso entre esses interesses e a proposição estadunidense, de tornar

---

<sup>7</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 123-126

<sup>8</sup> Idem, ibidem. pp. 138-140

esses territórios propriedade comum da Liga, acabou dando origem a um regime de tutela internacional sobre eles <sup>9</sup>. Regido pelo art. 22 do Pacto da Liga, o Sistema de Mandatos se baseava na ideia de que os povos que habitavam os territórios em questão eram “ainda” incapazes de se dirigir, e que, por isso, a autoridade sobre eles deveria ser confiada às nações desenvolvidas através de mandatos. E estas nações, em nome da Liga, realizariam a “sagrada missão da civilização” de promover o “desenvolvimento e bem-estar” desses territórios <sup>10</sup>. E a Liga, por sua vez, ficaria incumbida de supervisionar a atuação dos mandatários por meio de relatórios, elaborados por eles próprios e submetidos à apreciação de um órgão a ser instituído para este fim, a Comissão Permanente de Mandatos <sup>11</sup>.

Ao incumbir as Potências mandatárias de promoverem o desenvolvimento e o bem-estar dos povos sob mandato e sujeita-las à supervisão da Liga, o Sistema de Mandatos trouxe importantes inovações na administração dos territórios coloniais, trazendo novos termos para os acordos entre colonizadores e grupos nativos privilegiados. É que, apesar de o argumento benevolente da tutela dos interesses dos povos colonizados ter sido usado desde a origem do colonialismo, agora, expresso através do desenvolvimento e bem-estar, ele passava a refletir a percepção dos colonizadores sobre a relevância das colônias para a economia das metrópoles e, também, da necessidade de legitimarem o seu poder, obtendo o consentimento dos grupos nativos.

A estratégia que orientou particularmente os mandatos britânicos, chamada de poder indireto, se baseava na ideia de que a realização dos potenciais econômicos da colônia, em vez da sua mera exploração, poderia beneficiar a metrópole de modo contínuo <sup>12</sup>, e que este objetivo seria alcançado de forma mais eficiente através de alianças com chefes nativos, e do desenvolvimento de burocracias, leis e tribunais locais <sup>13</sup>. E o Sistema de Mandatos facilitava este trabalho de transferir o peso moral

---

<sup>9</sup> HOLSTI, Kalevi J. **Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. pp. 268-269

<sup>10</sup> PARIS PEACE CONFERENCE. Treaty of Versailles. **Covenant of the League of Nations**. 28 June 1919. Art. 22, §§ 1 e 2.

<sup>11</sup> Idem, art. 22, §§ 7, 8 e 9.

<sup>12</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 141-146

<sup>13</sup> ESLAVA, Luis. **Local Space, Global Life: The Everyday Operation of International Law and Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 20

da administração colonial para uma burocracia “sem rosto”, tecnocrata, constituída e dirigida por meio das instituições internacionais <sup>14</sup>.

Outra inovação trazida pelo Sistema de Mandatos foi que, ao mesmo tempo em que ele reformulou o regime colonial, transformando-o numa relação subordinada às instituições internacionais, ele conferiu a essas mesmas instituições a missão de coordenar a transição dos povos sob mandato em direção à modernidade e à sua inserção no sistema internacional como Estados independentes. Embora este objetivo não tenha sido explicitado no Pacto da Liga, ele pode ser depreendido da sua redação, que considera os povos como “ainda não capazes de se dirigir” e define o “desenvolvimento e o bem-estar” deles como sua “missão sagrada”. Além disso, esta visão evolutiva também pode ser notada na classificação dos territórios trazida pelo Pacto. Segundo ela, devido ao grau de desenvolvimento, as possessões otomanas poderiam ter reconhecida sua existência “como nações independentes”, desde que sua administração fosse guiada pelo “auxílio de um mandatário”, enquanto os povos da África Central deveriam ter o governo assumido pelo mandatário e os do Sudoeste africano e do Pacífico, os mais atrasados, haveriam de ser administrados, diretamente, pelas leis do mandatário, “como parte integrante do território deste” <sup>15</sup>.

Assim, a questão sobre se o colonialismo deveria continuar a ser um elemento da identidade das Potências e da sociedade internacional foi substituída pela questão de saber quando a independência deveria ser concedida <sup>16</sup>. E os acordos entre colonizadores e grupos nativos passaram a se assentar no reconhecimento do caráter temporário do regime colonial e na promessa de concessão de independência.

### **1.1.3. Descolonização, as aspirações dos povos por desenvolvimento e o direito internacional num mundo em disputa**

Apesar de o regime colonial não ter trazido o grau de desenvolvimento que o Sistema de Mandatos projetava, e, ao mesmo tempo, julgava necessário para a concessão de independência, através dele ocorreram transformações políticas, econômicas e sociais que serviram de base para que ela viesse a ser perseguida e

---

<sup>14</sup> RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance**. New York: Cambridge University Press, 2003. pp. 52-53

<sup>15</sup> PARIS PEACE CONFERENCE. Treaty of Versailles. **Covenant of the League of Nations**. 28 June 1919. Art. 22, §§ 3-6.

<sup>16</sup> HOLSTI, Kalevi J. Op. cit. p. 269

conquistada. A criação de uma estrutura econômica produtora de bens primários, voltada para atender as necessidades da metrópole, levou à formação de indústrias auxiliares e à modificação da propriedade da terra, beneficiando empresas multinacionais da metrópole e permitindo o surgimento de classes proprietárias nativas, incluindo uma pequena burguesia industrial e uma aristocracia agrária, além de uma classe média educada nas universidades das metrópoles. Também se formou uma incipiente classe trabalhadora urbana e uma massa de desempregados, além de um campesinato empobrecido <sup>17</sup>. E o Estado colonial, com fronteiras delimitadas e instituições administrativas, legislativas e judiciárias, exerceu um papel central para isso <sup>18</sup>, além de buscar administrar as contradições deste modelo, com a criação de leis sobre o trabalho e de formas de proteção social <sup>19</sup>.

Mas a incapacidade deste modelo de elevar as condições de vida, e, em particular, o caráter marginal da redistribuição social, levou a que o desenvolvimento e o bem-estar fossem sempre percebidos como promessa não cumprida. E, ao fim da Segunda Guerra, quando as Potências coloniais se viram fragilizadas, e os EUA e a URSS davam início às rivalidades da Guerra Fria, a burguesia industrial e as classes médias das colônias passaram a almejar o controle direto do Estado, visando a reformular os seus laços com os países industrializados à luz dos seus próprios objetivos de desenvolvimento. E, como será visto com mais detalhes num capítulo adiante, isto levou a uma sucessão de lutas de libertação nacional, que resultaram num amplo processo de descolonização, que se estendeu até meados dos anos 1970.

A descolonização teve grande impacto no direito internacional. Pois os Estados que se formaram, a partir dali, buscaram utilizá-lo como um meio para expressar suas aspirações ao desenvolvimento e para, com base nelas, definir os novos termos das suas relações com as Grandes Potências. Embora partilhadas pelos latino-

---

<sup>17</sup> CAMMAK, Paul; POOL, David; TORDOFF, William. Op. cit. pp. 18-49 passim

<sup>18</sup> Na Índia, por exemplo, uma política industrial baseada no controle quantitativo de importações foi introduzida em 1942 [FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. **Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium**. Princeton: Princeton University Press, 2007. pp. 486-487].

<sup>19</sup> Também na Índia, ainda sob o governo colonial britânico, foi estabelecida uma comissão de planejamento industrial, e, paralelamente, foi criado um fundo de bem-estar destinado para os trabalhadores das minas de carvão, em 1944 [KATTUMURI, Ruth; SINGH, Manju. Historical Developments and Goals of Social Protection Policies in India. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). **Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. pp. 83 e 90]. Na Nigéria, a Portaria de Compensação dos Trabalhadores, de 1941, previu compensações financeiras em casos de lesão no trabalho, licença maternidade e outros, e foi sucedida por outras legislações sociais editadas ainda durante o regime colonial [SANDA, A. O.. Nigeria. In: DIXON, John. **Social Welfare in Africa**. Oxon: Routledge, 2016. p. 168].

americanos, essas aspirações esbarravam, porém, numa ordem de Estados caracterizada, principalmente, pelas rivalidades entre EUA e URSS.

Para ambas as Potências, a disputa pela hegemonia mundial demandava a ampliação da influência sobre os Estados descolonizados e latino-americanos. E os laços que cada uma delas buscou estabelecer, para assegurar a sua respectiva influência, também se basearam em noções de desenvolvimento, que eram, na verdade, muito semelhantes, pois concebiam a si mesmas como modelo de sociedade evoluída a ser seguido pelos Estados subdesenvolvidos, e, também, porque, refletindo o avanço industrial atravessado por elas mesmas, consideravam a industrialização não apenas como um sintoma do desenvolvimento, mas como seu próprio fio condutor <sup>20</sup>. Além disso, as duas Potências também utilizavam o direito internacional como o veículo para definir os termos das relações que cada uma buscava estabelecer com os Estados subdesenvolvidos <sup>21</sup>.

Isso conferiu à relação entre direito internacional e desenvolvimento um caráter de entrelaçamento e de influência mútua <sup>22</sup>. E, a partir de então, noções concorrentes de desenvolvimento passaram a competir ideologicamente entre si, refletindo os objetivos dos vários Estados e fundamentando a criação de normas e instituições internacionais divergentes, ao mesmo tempo em que se acreditava que tais

---

<sup>20</sup> Um importante formulador das teorias do desenvolvimento foi o sociólogo Talcott Parsons, que também atuou como consultor da política externa dos EUA. O seu estudo sobre comportamento social considerava que a racionalização da produção, através da industrialização, possuiria um valor universal na mudança dos sistemas sociais, trazendo novos papéis produtivos, uma divisão do trabalho mais complexa e uma organização formal e burocrática [PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge, 2005. pp. 334-342]. Outro nome relevante foi Walt Whitman Rostow, economista e também consultor da política externa dos EUA. Em sua obra mais famosa, ele subdivide o desenvolvimento econômico em cinco estágios evolutivos, marcados pelo avanço progressivo do emprego da ciência e da técnica na produção econômica [ROSTOW, Walt Whitman. **The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960. pp. 1-11]. No pensamento comunista, por sua vez, a obra de Paul Alexander Baran é uma referência relevante. Ele concebia a industrialização como um fator subversor da ordem imperialista mundial, e da estrutura agrária feudal legada pelo colonialismo, considerando-a como um estágio intermediário que haveria de lançar as bases para um desenvolvimento socialista futuro [BARAN, Paul Alexander. **The Political Economy of Growth**. Middlesex: Penguin Books, 1973. pp. 118-120]. Com isso, Baran fazia ressoar nos meios acadêmicos as teses soviéticas que prevaleceram desde o início do período stalinista. Conferir as Teses Sobre o Movimento Revolucionário em Países Coloniais e Semicoloniais, adotadas pelo 6.º Congresso do Comintern, em 1928 [DEGRAS, Jane (ed.) **The Communist International 1919-1943 Documents**, V. II, pp. 526-547 Disponível em <https://www.marxists.org/history/international/comintern/documents/volume-2-1923-1928.pdf>]

<sup>21</sup> Como sera visto adiante, embora o GATT e o COMECON tenham sido criados para atender a objetivos mais amplos dos EUA e da URSS, respectivamente, ambas as Potências utilizaram esses sistemas de comércio concorrentes para estabelecer laços econômicos com os países subdesenvolvidos, e os termos desses laços foram influenciados pelas suas respectivas noções de desenvolvimento.

<sup>22</sup> RAJAGOPAL, Balakrishnan. Op. cit. p. 27

normas e instituições levariam à realização da respectiva visão subjacente de desenvolvimento.

#### **1.1.4. Terceiro Mundo, desenvolvimento e as tentativas de reforma da ordem econômica internacional**

A noção teórica de desenvolvimento que conseguiu exprimir de forma mais próxima as aspirações dos Estados descolonizados e latino-americanos foi elaborada pela CEPAL <sup>23</sup>, sob a liderança de Raúl Prebisch, professor de economia política da Universidade de Buenos Aires.

Essa noção oferecia alternativa ao objetivo desses Estados de reformularem os termos das suas relações com os países desenvolvidos, e transformarem suas estruturas econômicas agroexportadoras, legadas pelo regime colonial, através da industrialização. Para a CEPAL, o papel desses países na divisão internacional do trabalho, como exportadores de bens primários e importadores de bens industrializados, os sujeitaria à transferência das suas riquezas para os países avançados, impedindo seu desenvolvimento, na medida em que haveria uma tendência de queda contínua dos preços dos bens primários em relação aos dos bens industrializados no mercado internacional <sup>24</sup>. O desenvolvimento da indústria, porém, se via dificultado devido à escassez crescente de moedas estrangeiras, necessárias para a importação de maquinários <sup>25</sup>. Por isso, seria preciso planejar o emprego das reservas, direcionando inversões estrangeiras, utilizando os ingressos obtidos pelos setores agroexportadores e canalizando os ganhos para a poupança e a formação de capital <sup>26</sup>.

As ideias da CEPAL se materializavam na industrialização através da substituição de importados, adotada na América Latina na década de 1930 como

---

<sup>23</sup> A CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) foi instituída em 1948, pela Resolução n. 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, com poderes para atuar diretamente junto aos governos dos seus Estados-membros, podendo recomendar-lhes a adoção de políticas voltadas para aumentar a atividade das suas economias domésticas, para enfrentar as adversidades econômicas da situação pós-guerra, e que pudessem lhes conduzir ao desenvolvimento econômico [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Resolution, n. 106 (VI)**. Sixth Session. E/712/Rev.1, 25 February and 5 March 1948].

<sup>24</sup> PREBISCH, Raul. **El Desarrollo Económico de la América Latina y Sus Principales Problemas**. Cepal, E/CN.12/89, 14 de Mayo de 1949. pp. 1-3.

<sup>25</sup> Comisión Económica para América Latina (Cepal). **Estudio Económico de América Latina, 1948**, E/CN.12/82, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1949.

<sup>26</sup> PREBISCH, Raul. Op. cit., pp. 4-10.

alternativa à depressão, e a convertiam numa estratégia plenamente consciente <sup>27</sup>. Com ela, o Estado assumia um papel central para a formação da indústria nacional, canalizando recursos para a indústria através do controle de importações, executado por meio de licenciamento, quotas ou tarifas elevadas; um regime fiscal com incentivos, isenções e subsídios para setores estratégicos; controle cambial, financiamento, investimentos em infraestrutura; nacionalização de recursos naturais e criação de empresas estatais para explorá-los e comercializá-los.

Amplamente difundidas nos Estados subdesenvolvidos, essas políticas de industrialização foram adotadas por regimes políticos de todos os tipos <sup>28</sup>, e caracterizaram as suas ordens econômicas até meados dos anos 1980. Mas, conforme os laços estabelecidos por esses países com as principais Potências da Guerra Fria, as medidas adotadas podiam oscilar enormemente quanto ao grau de intervenção estatal e de abertura ao capital estrangeiro <sup>29</sup>. Além disso, as mudanças políticas que muitos desses países atravessaram nos anos 1960, e a redefinição dos seus laços externos, levaram a uma inflexão nos seus planos de industrialização, com o abandono do foco na expansão do mercado interno e uma crescente necessidade de exportar manufaturados, que se combinou com um maior grau de abertura ao capital estrangeiro <sup>30</sup>.

O êxito dos planos de industrialização requeria, também, a reformulação das relações econômicas desses Estados com os países desenvolvidos, na medida em que os laços legados pelo colonialismo continuavam a exercer um papel estrutural para a manutenção da condição de subdesenvolvimento. E os esforços desses Estados se expressaram através de uma série de iniciativas coletivas nos fóruns internacionais,

---

<sup>27</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependency and Development in Latin America**. Berkley: University of California Press, 1979, pp. 1-2

<sup>28</sup> KENNEDY, David. The “Rule of Law”, Political Choices and Development Common Sense. In: TRUBEK David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). **The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006. p. 107

<sup>29</sup> A comparação entre a industrialização no Egito e na Jordânia serve como exemplo; enquanto no primeiro foram estatizadas as indústrias têxteis, químicas, de cimento, os bancos, e um plano de reforma agrária foi lançado, com o apoio de um sistema de subsídio de preços de fertilizantes e pesticidas, na segunda, a indústria se desenvolveu em associação com investimentos estrangeiros através de joint ventures de fertilizantes e cimento, e a agricultura foi estimulada com investimentos públicos em irrigação. [DEVLIN, Julia C. **Challenges of Economic Development in the Middle East and North Africa Region**. Singapore: World Scientific Publishing, 2010. pp. 61-63 e 70-71 passim].

<sup>30</sup> Servem como exemplo desta inflexão liberal Brasil, Gana e Indonésia após os golpes de Estado que sofreram naquela década. Mas as maiores mudanças ocorreram no sudeste asiático, com a adoção de um programa de industrialização voltado para a exportação na Coreia do Sul, Cingapura e Taiwan [HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.. **Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe**. New Jersey: Princeton University Press, 2008. pp. 65-66].

voltadas para impulsionar a criação de normas e instituições internacionais, e que ganharam vigor, sobretudo, a partir da Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955<sup>31</sup>, quando eles passavam a ser designados pelo termo Terceiro Mundo<sup>32</sup>.

Uma dessas iniciativas se deu como parte da busca desses Estados para retomarem o controle sobre os seus recursos naturais, cuja exploração havia sido concedida pelo governo colonial e que, mesmo após a independência, continuava sob o controle de empresas oriundas da antiga metrópole. Além de ser visto como uma continuidade do colonialismo e como uma limitação material à soberania política recém-conquistada, isso também os privava do controle sobre os seus principais setores exportadores, e conseqüentemente de uma importante fonte de receita de moedas estrangeiras, necessárias para os planos de industrialização. Assim, vários Estados do Terceiro Mundo passaram a nacionalizar seus recursos naturais, ao mesmo tempo em que, externamente, se uniam na Assembleia-Geral da ONU para obterem a aprovação de resoluções que vieram a declarar a essencialidade do controle estatal desses recursos naturais para o desenvolvimento, e que afirmaram o direito à soberania permanente do Estado sobre eles<sup>33</sup>.

Outra iniciativa bem conhecida se deu com a busca dos Estados do Terceiro Mundo para modificar favoravelmente a divisão internacional do trabalho, através da criação de um sistema de comércio alternativo. Embora o sistema de comércio multilateral estabelecido pelo GATT de 1947<sup>34</sup>, sob o impulso dos EUA, admitisse algumas ferramentas da substituição de importados, como o controle quantitativo de importações, ele não assumia um compromisso claro com a industrialização dos países do Terceiro Mundo, e não abrangia algumas demandas consideradas cruciais, como, por exemplo, a estabilização dos preços dos bens primários no mercado internacional.

---

<sup>31</sup> ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. The Spirit of Bandung. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. p. 12

<sup>32</sup> O termo Terceiro Mundo foi cunhado por Alfred Sauvy em 1952, e, embora tivesse também uma conotação socioeconômica, seu significado principal era político [SOLARZ, Marcin Wojciech. 'Third World': the 60<sup>th</sup> anniversary of a concept that changed history. In: **Third World Quarterly**, Volume 33, 2012 – Issue 9, pp. 1561-1573].

<sup>33</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 523 (VI)**. Integrated economic development and commercial agreements. Sixth Session. A/RES/523(VI), 12 January 1952; **Resolution 626 (VII)**. Right to exploit freely natural wealth and resources. Seventh Session. A/RES/626(VII), 21 December 1952; **Resolution 1515 (XV)**. Concerted action for economic development of economically less developed countries. Fifteenth Session. A/RES/1515(XV), 15 December 1960; **Resolution 2158 (XXI)**. Permanent sovereignty over natural resources. Twenty-First Session. A/RES/2158(XXI), 26 November 1966

<sup>34</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT. **General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 30 October 1947

Isso levou a maioria deles a rejeitar o GATT e a promover a criação de uma organização internacional de comércio especificamente guiada pelos seus objetivos de desenvolvimento, que se materializou na UNCTAD, constituída em 1964 sob a chefia de Raul Prebisch, seu primeiro Secretário-Geral <sup>35</sup>. Esta organização buscou promover a elaboração de um conjunto de regras voltadas para assegurar aos países do Terceiro Mundo um tratamento preferencial, e que eram fundamentadas pelo princípio da não-reciprocidade, o qual permitiria que esses países se beneficiassem da liberalização comercial dos países industrializados sem que estivessem sujeitos às mesmas obrigações.

A tentativa mais incisiva de reformular as relações com as Potências industrializadas, porém, se deu após os países-membros da OPEP declararem o embargo da venda de petróleo aos EUA e demais países apoiadores de Israel em 1973, e convocarem uma sessão especial da Assembleia-Geral ONU para o ano seguinte. Nela, os Estados do Terceiro Mundo obtiveram a adoção da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) e da Carta de Direitos e Deveres do Estado.

Juntos, esses instrumentos representaram uma tentativa mais abrangente de reforma da ordem econômica, afirmando o direito do Estado de determinar seu sistema político e econômico, de controlar os seus recursos naturais, regular os investimentos estrangeiros e nacionaliza-los de acordo com a sua lei nacional, além de afirmar a cooperação internacional como meio para a eliminação das desigualdades entre os Estados, uma relação de preços justa entre bens manufaturados e primários, e o tratamento preferencial para países em desenvolvimento <sup>36</sup>.

### 1.1.5. Globalização e desenvolvimento

As políticas de industrialização transformaram consideravelmente as sociedades dos países do Terceiro Mundo e reconfiguraram as suas contradições internas. Em muitos deles se formou uma indústria manufatureira, que levou ao amadurecimento da burguesia industrial e

---

<sup>35</sup> GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. International Trade. United Nations Conference on Trade and Development. *Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004*. New York and Geneva, 2004. pp. 5-6

<sup>36</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 3201 (S-VI)**. Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Sixth Special Session. A/RES/3201(S-VI), 1 May 1974; **Resolution 3281 (XXIX)**. Charter of Economic Rights and Duties of States. Twenty-Ninth Session. A/RES/3281(XXIX), 12 December 1974

da classe trabalhadora, mas cujos horizontes eram limitados pela dependência de tecnologia e insumos estrangeiros. A mecanização do trabalho rural e a concentração de terras favoreceram elites agrárias, e produziram um campesinato despossuído, forçando fluxos migratórios que se destinaram às periferias das cidades e que caracterizaram a transição do caráter das sociedades de agrárias para urbanas. A máquina do Estado se fortaleceu com base no controle de setores econômicos estratégicos e na formação de uma burocracia que dava sustentação ao regime de governo. Os sistemas de aposentadoria e seguridade social foram em geral ampliados, apesar de não assegurarem bem-estar amplo e de serem prioritariamente direcionados para servidores públicos e trabalhadores industriais, deixando diversos setores descobertos, especialmente os trabalhadores do campo.

Nos anos 1970, os regimes de governo dos países do Terceiro Mundo já haviam acumulado um grande desgaste interno, fruto das desigualdades sociais e do autoritarismo duradouro que os caracterizou. Ao mesmo tempo, externamente, eles passaram a ser crescentemente contestados, sobretudo pelos EUA, que, durante o governo Carter, adotou uma política de redução da prestação de auxílio financeiro baseada na alegação de que seus regimes eram violadores de direitos humanos <sup>37</sup>. A conjunção desses fatores se tornou particularmente desestabilizante após a segunda crise do petróleo, em 1979. Pois, com ela, se abriram condições para mudanças políticas e econômicas internas que não só refletiram as transformações no ambiente externo, como constituíram, elas mesmas, um aspecto essencial destas transformações.

Com o choque do preço do petróleo, a dívida pública dos países do Terceiro Mundo sofreu uma grande elevação, levando a uma crise orçamentária que logo evoluiu para um cenário de recessão, desemprego e inflação. Isso vulnerabilizou os seus regimes diante das pressões externas por corte de gastos e uma maior abertura econômica e comercial. As relações bilaterais desses Estados com os EUA passaram a representar uma fonte de tensão relevante a partir da posse de Reagan, em 1981, quando, então, o governo estadunidense começou a impor sanções comerciais contra Estados cujas práticas ele considerasse incompatível com o GATT <sup>38</sup>. Além disso, a concessão de assistência financeira bilateral passou a sofrer restrições ainda maiores, com base no argumento de violação de direitos humanos <sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> PFLÜGER, Friedbert. Human Rights Unbound: Carter's Human Rights Policy Reassessed. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 19, n. 4 (Fall, 1989). p. 708

<sup>38</sup> BROWN, Andrew G. **Reluctant Partners: a History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000**. Michigan: The University of Michigan Press, 2003. p. 126

<sup>39</sup> FORSYTHE, David P.. US Economic Assistance and Human Rights: Why the Emperor Has (Almost) No Clothes. In: FORSYTHE, David P. (ed.). **Human Rights and Development: International Views**. New

No entanto, foi através da atuação das instituições financeiras internacionais, sobretudo o FMI e o Banco Mundial, que, de fato, a pressão sobre os Estados do Terceiro Mundo se tornou eficaz. Necessitados de recursos para reequilibrarem a balança de pagamentos, esses Estados foram confrontados pelas condicionalidades impostas por essas instituições, que, em troca da concessão de auxílio, passaram a exigir a adoção de um amplo programa de reformas econômicas, que incluíam a redução de gastos públicos, privatização de estatais, fim do controle cambial, desregulamentação de leis trabalhistas, a eliminação de leis restritivas à atuação de empresas multinacionais, além da redução de tarifas ao comércio e da abolição de mecanismos de proteção de mercado.

Assim, enquanto a crise econômica erodia o apoio social de seus regimes, as pressões externas favoreciam uma rearticulação política de suas elites. Como resultado, os seus regimes deram lugar a formas de governo caracterizadas por graus variados de democratização, com novas forças dirigentes que redimensionaram seus objetivos de desenvolvimento de acordo com o processo de liberalização comercial em curso. Esta tendência foi ainda reforçada com a dissolução da URSS e a chegada ao poder de forças políticas liberalizantes nos Estados que lhe sucederam.

Essas transformações políticas internacionais deram vigor a uma nova concepção de desenvolvimento, de acordo com a qual, para alcançá-lo, seria preciso assegurar a abertura ao comércio e aos investimentos. E com base nesses termos, e no impulso dado pelas instituições financeiras internacionais, os laços entre os Estados do Terceiro Mundo e as Potências foram reformulados, e passaram a se materializar na sua integração a um sistema de livre-comércio profundamente alterado e um novo regime de proteção dos investimentos, e na adoção de uma ampla reforma das suas ordens domésticas.

Com a abertura da rodada Uruguaí de negociações do GATT em 1986, começou a se gestar um novo sistema de comércio, impactando as instituições comerciais criadas no período precedente – enquanto a UNCTAD teve sua atuação reorientada para auxiliar os países do Terceiro Mundo nas negociações<sup>40</sup>, o COMECON caminhava para ser dissolvido. Ao término das negociações, o GATT de 1947 foi substituído por um novo acordo sobre o comércio de mercadorias que restringiu a liberdade dos países do Terceiro Mundo de adotarem mecanismos legais de proteção de mercado (GATT de 1994), e o livre-comércio foi expandido para novas áreas, com a celebração de acordos sobre o setor de serviços (GATS), a proteção da propriedade intelectual (TRIPS) e medidas de investimento relativas ao comércio

---

York: Palgrave Macmillan, 1989. pp. 184-186

<sup>40</sup> GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. Op. cit. pp. 8-20

(TRIMS). Ainda, reunidos como se fossem partes de um acordo único, eles foram ratificados por 128 Estados, e foram sujeitos à disciplina e supervisão da então criada OMC.

Quanto aos investimentos estrangeiros, embora não tenha sido criada uma convenção multilateral na área, na década de 1990 foram celebrados cerca de 2.500 tratados bilaterais de investimento (BITs), com disposições que asseguravam direitos de propriedade do investidor, o respeito aos contratos de investimento e garantias judiciais através de arbitragem <sup>41</sup>. Por sua vez, a integração dos países do Terceiro Mundo a essas novas normas e instituições da ordem econômica internacional exigiu a adoção de reformas amplas das suas ordens domésticas, que se caracterizaram pelo desmonte das ferramentas legais que haviam dirigido a formação das suas indústrias nacionais nas décadas anteriores. Isso se deu através da abolição de subsídios e do controle governamental sobre o câmbio, a redução das tarifas externas, a criação de leis voltadas para assegurar a propriedade intelectual, a revogação de leis restritivas a investimentos estrangeiros, e muitas outras medidas que, em conjunto, buscaram assegurar uma liberdade de fluxo de mercadorias, serviços e capitais que passou a caracterizar as relações desses Estados com as Potências.

## **1.2. Imperialismo e direito internacional**

### **1.2.1. As doutrinas críticas (TWAAIL) e o direito internacional como instrumento de dominação**

As reformas econômicas e a criação de uma ordem econômica globalizada tiveram grande impacto no desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. A relativa modernização da indústria, propiciada por tecnologias obsoletas trazidas por investidores, foi acompanhada pelo aprofundamento da sua dependência do capital estrangeiro, e contribuiu para eliminar competidores locais <sup>42</sup>, levando à redução da participação industrial na economia nacional e à elevação das taxas de desemprego. A informalidade e a precarização do trabalho aumentaram, além de a proteção trabalhista ser flexibilizada como fruto da busca dos Estados para atraírem investidores <sup>43</sup>. E a mercantilização das terras e a presença crescente de grandes empresas no

<sup>41</sup> SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. The Resurgence of the Right to Development. In: McALINN, Gerald; PEJOVIC, Caslav (ed.). **Law and Development in Asia**. Oxon: Routledge, 2012. pp. 52-53

<sup>42</sup> PRAUSSELLO, Franco. Globalization and Incomplete Technology Transfer to Developing Countries. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative Consequences**. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006, p. 204

<sup>43</sup> SCHMIDT, Johannes D. Flexicurity, Casualization and Informalization of Global Labour Markets. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative**

campo aceleraram a concentração da propriedade rural, ampliando a porção de trabalhadores sem terra e sem trabalho. Os sistemas de previdência e seguridade social, por sua vez, foram objeto de reformas que impuseram regras restritivas à concessão de benefícios sociais. Tudo isso esteve associado à diminuição do PIB per capita na ampla maioria dos povos do Terceiro Mundo <sup>44</sup>, ao aumento das desigualdades sociais ao redor do mundo e das desigualdades entre os Estados <sup>45</sup>. E, ao contrário do crescimento prometido, as reformas tornaram as economias dos países do Terceiro Mundo mais vulneráveis às flutuações internacionais, de modo que, ao fim dos anos 1990, mesmo os países do sudeste asiático, até então considerados como exemplos de êxito da liberalização, entraram em crise, sendo seguidos pelos latino-americanos e pela Rússia <sup>46</sup>.

Diante desses resultados, no fim da década de 1990, disseminou-se mundialmente uma percepção negativa dos efeitos sociais trazidos pelas reformas econômicas. Isso pôs em questão o papel desempenhado pelas instituições internacionais que concorreram para a sua promoção, incluindo-se dentre elas, especialmente, o FMI, o Banco Mundial e a OMC, levando à generalização de uma visão crítica que se generalizou ao redor dos povos do Terceiro Mundo, e que veio a se expressar através de uma onda de protestos e de mobilizações populares antiglobalização <sup>47</sup>.

No direito internacional, essa mesma percepção negativa acerca da globalização e do papel desempenhado pelas instituições internacionais motivou o surgimento de uma variedade de doutrinas críticas, que adotaram como objeto central de suas análises o lugar ocupado pelos povos do Terceiro Mundo na ordem jurídica internacional. Identificadas pela sigla TWAIL (*Third World Approaches to International Law*) <sup>48</sup>, elas teriam se originado em 1997, a partir de um evento acadêmico realizado na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard, intitulado *Novas Abordagens aos Estudos Jurídicos do Terceiro Mundo* <sup>49</sup>. Desde então, essas

---

**Consequences.** Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006, pp. 133-135

<sup>44</sup> O'HARA, Phillip Anthony. The Contradictory Dynamics of Globalization. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative Consequences.** Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006, pp. 23-24

<sup>45</sup> Enquanto em 1960 a diferença de renda entre o quinto da população mundial mais rico e o quinto mais pobre representava 30 para 1, em 1990 essa desproporção alcançava 60 para 1 e, em 1997, ela já somava 74 para 1. No mesmo sentido, em 1999 apenas três indivíduos concentravam riquezas equivalentes à soma das economias nacionais de todos os países menos desenvolvidos e seus 600 milhões de habitantes [UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 1999.** New York, Oxford University Press, 1999, p. 3].

<sup>46</sup> SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. p. 54

<sup>47</sup> CHIMNI, Bhupinder S. **Third World Approaches to International Law: a Manifesto**, 8:3 International Community Law Review, 27 (2006). p. 21

<sup>48</sup> Abordagens do Terceiro Mundo ao Direito Internacional (tradução livre).

<sup>49</sup> GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Agosto/Dezembro 2013, n. 119-124, v. 1, p. 2. Em inglês o

doutrinas se multiplicaram e passaram a exercer uma influência crescente na disciplina, através de trabalhos elaborados por pesquisadores de várias nacionalidades, como Antony Anghie, Bhupinder Chimni, Balakrishnan Rajagopal, Sundhya Pahuja, Luis Eslava, Margot Salomon, Muthucumaraswamy Sornarajah, John Linarelli, dentre muitos outros.

Embora não representem uma teoria autônoma, e sejam muito diversificadas entre si, possuindo métodos e análises distintas, além de adotarem como foco de investigação diferentes áreas do direito internacional, como as subáreas do direito internacional econômico, os direitos humanos e o direito humanitário, as doutrinas TMAIL possuem, também, muitas similaridades e elementos comuns. A mais característica delas é que todas concebem o direito internacional como um instrumento de dominação controlado pelas Potências<sup>50</sup>, e adotam abordagens históricas para demonstrar que as normas e instituições internacionais atuaram no passado, e continuam a atuar hoje em dia, sobretudo através da ideologia do desenvolvimento<sup>51</sup>, para determinar, de fora para dentro, as realidades políticas, econômicas e sociais internas dos povos do Terceiro Mundo<sup>52</sup>. Assim, todas elas atribuem um caráter intervencionista ao direito internacional, e o identificam como uma forma de imperialismo.

Para as TMAIL, esse caráter imperialista corresponderia a um elemento constitutivo, imanente ao direito internacional. Para demonstrar isso, elas questionam a visão tradicional da disciplina, baseada numa narrativa europeia que desconsidera a relevância dos demais povos, buscando, assim, reescrever sua história de modo a conferir aos povos não-europeus um lugar central na sua formação e evolução.

Neste sentido, a Paz de Vestfália, que pôs fim à Guerra dos Trinta Anos em 1648, e que é tradicionalmente descrita como o momento fundacional do direito internacional moderno, devido ao reconhecimento da soberania dos Estados europeus pela Igreja Católica, não representaria senão o momento de surgimento de um sistema restrito ao âmbito regional europeu. A verdadeira origem do direito internacional, assim, deveria ser buscada no encontro entre povos europeus e não-europeus, habitantes de territórios distantes, e no estabelecimento do regime colonial<sup>53</sup>.

---

título do evento era *New Approaches to Third World Legal Studies*. A tradução é da fonte citada.

<sup>50</sup> CHIMNI, B. S. **International Law and World Order: a Critique of Contemporary Approaches**. New York: Cambridge University Press, 2017. pp. 15-17

<sup>51</sup> PAHUJA, Sundhya. **Decolonizing International Law: development, economic growth and the politics of universality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. pp. 185-187

<sup>52</sup> ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. The State and International Law: a Reading From the Global South. **Humanity: an International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development**, vol. 10, 2019.

<sup>53</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. **The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2018. pp. 83-84

Para dar suporte a esta visão, as doutrinas críticas frequentemente citam trabalhos de Francisco de Vitória, considerado um dos fundadores do direito internacional. Neles, Vitória busca limitar o poder político da Igreja Católica através de uma noção de direito natural, que lhe serve como fundamento para legitimar a colonização dos povos índios das Américas por parte dos espanhóis, com base na divisão, citada anteriormente, entre povos cristãos e não-cristãos <sup>54</sup>.

Deste modo, o direito internacional teria se originado do colonialismo e de doutrinas voltadas para legitimá-lo. E, de forma intrínseca a ele, este caráter colonialista estaria presente ao longo de toda a evolução da disciplina, seja na universalização do sistema de poder europeu que resultou da expansão imperialista do século XIX, justificada pela divisão positivista dos povos em civilizados e não-civilizados, seja, posteriormente, com a criação de normas e instituições internacionais voltadas para a administração dos territórios coloniais, materializadas no Sistema de Mandatos e legitimadas pela divisão dos povos em desenvolvidos e atrasados <sup>55</sup>.

### **1.2.2. O imperialismo do direito internacional e os limites da descolonização: o Estado pós-colonial e a continuidade da dominação estrangeira**

Esse caráter imperialista é notado, até mesmo, na ordem internacional do pós-guerra, marcada pelo processo de descolonização. Revestido pela promessa de criação de um direito internacional verdadeiramente universal <sup>56</sup>, que haveria de surgir como fruto da incorporação dos povos do Terceiro Mundo ao sistema internacional na qualidade de Estados soberanos, formalmente iguais, o caráter imperialista do direito internacional se conservou através das desigualdades materiais de poder criadas pelas estruturas colonialistas. Elas permaneceram vivas mesmo após a conquista de independência por esses povos <sup>57</sup>, condicionando a própria formação dos Estados pós-coloniais e mantendo-os numa posição passiva de subordinação às normas criadas pelas Potências <sup>58</sup>.

Com líderes educados no Ocidente, esses Estados foram constituídos sob a inspiração do Estado-nação europeu, apesar de preservarem as fronteiras artificiais criadas pelo regime colonial, mesmo diante da grande diversidade étnica e religiosa das suas

---

<sup>54</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. p. 136

<sup>55</sup> Idem, *ibidem*, pp. 115-124

<sup>56</sup> PAHUJA, Sundhya. Op. cit. pp. 3-4

<sup>57</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 115-124

<sup>58</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. p. 79

populações <sup>59</sup>. Ao mesmo tempo, externamente, eles se depararam com um sistema econômico internacional já estabelecido, no qual ocupavam a posição periférica de produtores de bens primários <sup>60</sup>. E mesmo a maneira como eles abordaram esses problemas foi limitada pelas heranças coloniais, na medida em que tanto a busca para assegurar a unidade interna, com a criação de um sentimento nacional, quanto o objetivo de obter uma melhor inserção na economia mundial, através da industrialização, foram definidos e orientados pela noção de desenvolvimento.

Na verdade, as doutrinas TWAIL reconhecem um esforço genuíno para transformar as estruturas legadas pelo colonialismo. Isso inclui as iniciativas citadas anteriormente, acerca do direito à soberania permanente sobre os recursos naturais, a constituição da UNCTAD, a tentativa de instauração da NOEI e a criação do direito ao desenvolvimento. Embora atribuam distintos graus de significância a esses esforços, todas elas consideram, entretanto, que as suas ambições transformadoras eram, na verdade, moderadas, devido ao seu compromisso com a modernização ocidental e, também, porque não almejavam romper a ordem econômica, mas apenas reformá-la.

Ainda, as doutrinas TWAIL, em geral, consideram que esses esforços falharam em alcançar os seus objetivos, e, apesar das diferentes razões, as desigualdades de poder são percebidas, em geral, como um fator crucial para este resultado.

Neste sentido, para Anghie, as Potências ocidentais conseguiram resistir à soberania sobre os recursos naturais promovendo a criação de um novo direito transnacional e um novo direito dos contratos internacionais, que deram capacidade às empresas multinacionais para litigarem internacionalmente, e que impuseram, sobre o Estado, as regras que haveriam de reger as compensações financeiras nos casos de nacionalização <sup>61</sup>. Para Rajagopal, o caráter limitado das demandas do Terceiro Mundo permitiu que elas fossem institucionalizadas, sem que as Potências industrializadas sofressem prejuízo <sup>62</sup>. E Linarelli, Salomon e Sornarajah consideram que a agenda da NOEI veio a ser abandonada, diante da crise da dívida pública do Terceiro Mundo, provocada pela alta do preço do petróleo de 1979, da ascensão de governos neoliberais nos Estados industrializados, especialmente Reagan nos EUA, e, também, do fim da URSS <sup>63</sup>. Eles ainda consideram que a obrigação de cooperar com vistas ao desenvolvimento centrado no indivíduo, trazida pela Declaração sobre o Direito ao

---

<sup>59</sup> Idem, *ibidem*, p. 91

<sup>60</sup> ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. *Op. cit.* pp. 8-9

<sup>61</sup> ANGHIE, Antony. *Op. cit.* pp. 235-236

<sup>62</sup> RAJAGOPAL, Balakrishnan. *Op. cit.* p. 82

<sup>63</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. *Op. cit.* pp. 99-101

Desenvolvimento de 1986, representa um ideal transformador radical, que, no entanto, justo por causa disso, foi resistido pelos Estados desenvolvidos e se viu desprovido de meios para a sua operacionalização <sup>64</sup>.

Para as TWAIL, o abandono das ambições dos países do Terceiro Mundo, decorrente da crise da dívida nos anos 1980, foi seguido pelo recrudescimento do imperialismo do direito internacional. Pois, mais do que limitar a capacidade transformadora desses Estados, a partir dali, normas e instituições internacionais passaram a determinar diretamente as suas ordens políticas e econômicas domésticas.

Nesse sentido, as reformas econômicas, promovidas pelo FMI e o Banco Mundial, e o processo de edificação de uma economia mundial globalizada, descritos acima, ganharam ímpeto especialmente após o fim da URSS, quando o livre-mercado e a democracia passaram a ser anunciados como formas triunfantes que haveriam de estruturar a organização dos Estados e da sociedade internacional <sup>65</sup>. E, enquanto a integração às normas e instituições de comércio e investimento restringia a autonomia dos Estados do Terceiro Mundo <sup>66</sup>, a ideia de que a democracia liberal – identificada com certa noção de Estado de direito e de direitos humanos – teria um valor universal passava a servir de fundamento para a legitimação externa de seus regimes políticos <sup>67</sup>.

A liberalização econômica e a democratização, expressa em termos de direitos humanos, dessa maneira, passaram a ser conjugadas como partes de um único programa de desenvolvimento, de modo a representarem, juntas, o caminho para alcançá-lo e, também, o seu resultado final.

Isso se deu, particularmente, através do conceito de boa governança, criado pelo Banco Mundial no início dos anos 1990. Definida como um governo aberto, democrático e transparente, comprometido com os direitos humanos e que assegura o Estado de direito, a boa governança passou a ser defendida como um elemento necessário para o êxito dos ajustes econômicos. Por um lado, isso permitiu ao Banco Mundial justificar os maus resultados dos ajustes, atribuindo suas causas a fatores internos dos próprios Estados que os implementaram, quer dizer, às suas falhas de governança. E, ao mesmo tempo, permitiu mobilizar os direitos humanos como uma retórica voltada para universalizar o Estado liberal, orientando a criação

---

<sup>64</sup> Idem, *ibidem*, pp. 25-26

<sup>65</sup> Idem, *ibidem*, pp. 100-101

<sup>66</sup> CHIMNI, Bhupinder S. Op. cit. nota 46, p. 3

<sup>67</sup> PAHUJA, Sundhya. Op. cit. p. 184

das instituições políticas que haveriam de conduzir a inserção dos vários Estados no processo de globalização <sup>68</sup>.

Além da percepção de que os direitos humanos foram instrumentalizados com vistas à promoção das reformas econômicas neoliberais, uma crítica mais específica acerca do papel desempenhado por eles, a partir da globalização, veio a ser elaborada por Linarelli, Salomon e Sornarajah. Para eles, embora os direitos humanos tenham o objetivo de evitar privações, as suas normas, isoladas das normas que regem a ordem econômica internacional, e atuando sob o predomínio destas, estão sujeitas à influência da globalização, sendo permeadas pela ética neoliberal, moldadas de acordo com as suas crenças e prioridades, e cooptadas para lhe dar sustentação <sup>69</sup>.

Isso é demonstrado, particularmente, através da atuação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comitê) <sup>70</sup>, incumbido de monitorar o cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) <sup>71</sup> pelos Estados-partes. Segundo esses autores, na declaração intitulada Pisos da Proteção Social: um elemento essencial do direito à seguridade social e dos objetivos de desenvolvimento sustentável, publicada em 2015 <sup>72</sup>, o Comitê endossou a visão de que o bem-estar do mercado e o crescimento do PIB são pré-condições para a realização dos direitos sociais.

Nela, o Comitê adota como foco a redução da pobreza e o atendimento às necessidades básicas, se afastando da noção de erradicação da injustiça social, contida na Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, e orientando, como diretriz, a adoção mecanismos de redistribuição e de proteção social que não questionam as estruturas econômicas que produzem a pobreza e a marginalização social, e que, além disso, não têm como objetivo a eliminação das desigualdades materiais, mas apenas atenuar os seus efeitos econômicos, subsidiando consumidores empobrecidos, com vistas a oferecer melhores condições para o crescimento do PIB <sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 253-255

<sup>69</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 232-240

<sup>70</sup> O Comitê foi instituído pelo Conselho Econômico e Social da ONU, em 1985, através da Resolução 1985/17. [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Resolution 1985/17. Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** E/RES/1985/17, 28 May 1985].

<sup>71</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 22200A (XXI). Annex. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.** Twenty-First Session. A/RES/22200A(XXI), 16 December 1966

<sup>72</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **Statement on Social Protection Floors: Na Essencial Elemento of the Right to Social Security and the Sustainable Development Goals.** E/C.12/2015/1, 14 April 2015

<sup>73</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 257-258

Para os autores, portanto, os direitos humanos desempenham um papel ativo na sustentação das estruturas neoliberais que subordinam as ordens internas dos países do Terceiro Mundo, e que são responsáveis pela reprodução das desigualdades e da miserabilidade nas suas sociedades.

## **2. DIREITO INTERNACIONAL, DEPENDÊNCIA E A MECÂNICA DA DOMINAÇÃO ESTRANGEIRA: OS DIREITOS HUMANOS COMO FATOR CONDICIONANTE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DO BRASIL**

### **2.1. Idealismos e pontos cegos das doutrinas críticas**

#### **2.1.1. A contribuição e os limites das TWAIL**

As TWAIL trazem várias contribuições para o estudo do direito internacional. Talvez a mais relevante delas seja o seu senso de totalidade, que convida a uma reanálise completa da disciplina, na qual a narrativa tradicional, europeizada, a

respeito da sua origem e evolução é substituída por uma visão baseada nas conexões entre os povos europeus e não-europeus, e na subordinação colonial que as caracterizou.

Ao conceberem esta subordinação como um fator intrínseco ao direito internacional, que persistiu após a descolonização e que continua a operar na atualidade, as TWAIL conferem vivacidade à disciplina, afastando as análises meramente descritivas das instituições existentes e das normas em vigor, e possibilitando compreendê-las não só como um produto dos conflitos de interesses e das relações de poder entre os Estados, mas também como um meio de dominação que desempenha um papel ativo na determinação das realidades políticas, econômicas e sociais internas dos países do Terceiro Mundo.

E ainda, para citar somente mais uma dentre várias outras contribuições, ao estabelecerem o nexo entre o direito internacional e as ordens domésticas dos Estados do Terceiro Mundo, essas doutrinas acabam sugerindo, de forma implícita ou explícita, que a transformação das suas sociedades requer também, como pré-condição, a realização de uma profunda transformação das normas e instituições que compõem a ordem jurídica internacional.

A sua abordagem tipicamente crítica, aliás, lança luz sobre alguns elementos que integram as esferas política e econômica da ordem internacional que impedem a realização da justiça social nos países do Terceiro Mundo. Com isso, elas abrem o debate sobre a necessidade de modificá-los sem, porém, definirem o conteúdo das mudanças necessárias nem a forma como elas poderiam ser perseguidas. Ao mesmo tempo, também, ao perceberem que tais mudanças estão intimamente associadas à busca da justiça social no interior dos países do Terceiro Mundo, essas doutrinas abrem, ainda, o debate sobre o papel que os movimentos políticos e sociais domésticos podem desempenhar na transformação da própria ordem internacional.

Essas contribuições, na verdade, integram ou se desdobram do argumento mais geral, demonstrado pelas TWAIL, de que o direito internacional possui um caráter imperialista que lhe é inseparável <sup>74</sup>.

Embora seja um argumento convincente, ele possui, porém, um elemento de fragilidade na descrição da maneira como o imperialismo do direito internacional opera. Pois, ao conceberem a influência das normas e instituições internacionais como

---

<sup>74</sup> Conf. seção 1.2 acima.

um fator externo, que atua de fora para dentro, determinando as ordens internas do Terceiro Mundo, as TWAIL acabam negligenciando o fato de que a colonização somente se fez possível através do estabelecimento de instituições de poder local, dirigidas em associação com grupos nativos privilegiados pela relação colonial.

Isso é ainda mais claro no período pós-colonial. Pois, com a formação dos novos Estados, a dominação externa dos povos do Terceiro Mundo passou a ser exercida com o engajamento de instituições de poder formalmente independentes no processo de tomada de decisão.

Deste modo, sem perceber, as TWAIL vêm a consentir com a ideologia, criada junto ao surgimento do Estado moderno, de que a soberania é una e indivisível – quando, na realidade, o exercício do poder depende de uma diversidade de indivíduos e instituições, de maneira que a vontade soberana só pode ser entendida como o produto do somatório dessa variedade de forças. E, com isso, elas acabam presas à forma como a noção moderna de soberania se desdobrou nas relações entre os povos europeus e não-europeus, baseando-se na divisão dos povos em soberanos e não-soberanos. Pois, similarmente à visão colonialista, nas TWAIL a fonte do poder sobre os povos do Terceiro Mundo é sempre, e somente, localizada no âmbito externo – seja sob o controle da metrópole ou do Sistema de Mandatos no período colonial, seja nas instituições do pós-guerra ou da globalização, após a descolonização. A diferença é que, nas TWAIL, a dominação estrangeira corresponde a um objeto de crítica – e não de legitimação –, que se estende para além do colonialismo formal, alcançando também o Estado pós-colonial.

### **2.1.2. A história do direito internacional recontada pelas TWAIL: a narrativa crítica uniforme sobre a dominação ocidental e a ocultação dos povos do Terceiro Mundo**

Na busca para contrapor a narrativa tradicional do direito internacional, sem, porém, romper completamente com as premissas ideológicas do Estado moderno e do colonialismo, as TWAIL acabam se adstringindo a criar uma nova ideologia.

Nela, a crítica radical da forma como o direito internacional atua, mantendo a dominação estrangeira sobre o Terceiro Mundo através da continuidade da missão civilizatória da modernização ocidental, assume um lugar tão central que serve como

fundamento para responder a qualquer questão relativa à origem e evolução da disciplina. Com isso, a análise concreta sobre como as elites do Terceiro Mundo buscam no direito internacional um meio para satisfazerem seus interesses, e sobre como isso impacta as suas sociedades e a ordem internacional, é diluída por uma visão uniforme, na qual o externo determina o interno, dirigindo-o sempre para a mesma miragem da modernização ocidental, e que, no fundo, já carrega, em si mesma, as respostas para qualquer pergunta que venha a ser lançada.

E, assim, ao focar a sua narrativa na forma ocidental da dominação sobre o Terceiro Mundo, as TWAIL acabam tendo o radicalismo da sua crítica arrefecido. E, não raras vezes, se vêem assumindo visões que, de conteúdo, são, na verdade, quase tão conservadoras quanto a narrativa tradicional da disciplina.

Um exemplo de como essa narrativa crítica uniforme e invariável pode se mostrar problemática está na substituição da Paz de Vestfália pela colonização das Américas como o momento fundacional do direito internacional<sup>75</sup>. É verdade que, no fim do séc. XV, a autoridade da Igreja Católica já se encontrava em declínio, e que as ideias de Francisco de Vitória, além de legitimarem a colonização das Américas, também refletiam este fato, subordinando os poderes do Papa a um direito natural<sup>76</sup>. Essas ideias, porém, representavam mais uma aspiração do que uma realidade, na medida em que a autoridade do Papa ainda não havia sido totalmente removida. Para citar um único exemplo, mesmo a divisão territorial das Américas entre Portugal e Espanha, trazida pelo Tratado de Tordesilhas, fora submetida à sanção da Igreja.

Também é um equívoco considerar que a Paz de Vestfália criou um sistema de poder apenas europeu. Mesmo o conflito que levou a ela – a Guerra dos Trinta Anos –, embora tivesse como centro a Europa, se irradiou para outros lugares do mundo, através de disputas pelo controle de territórios coloniais, travadas pelos Estados europeus. E, da mesma forma, uma vez estabelecida a paz, o novo sistema de poder, baseado na soberania dos Estados da Europa, preservou e se beneficiou das relações coloniais que haviam sido estabelecidas anteriormente.

Por isso, por um lado, as TWAIL estão corretas em considerar o colonialismo como um elemento originário do direito internacional moderno. Por outro lado, porém, elas se equivocam ao considerarem a Paz de Vestfália como a origem de um sistema de Estados apenas europeu. Pois, com isso, elas acabam consentindo com a visão

---

<sup>75</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 83-84

<sup>76</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. p. 136

tradicional da disciplina, na qual os povos colonizados, integrados a este sistema de forma subordinada, são invisibilizados pela sua definição como não-soberanos, e, assim, acabam reproduzindo o aspecto central das ideias que elas mesmas ambicionavam questionar, limitando-se a conferir-lhe uma roupagem crítica.

A formação dos Estados pós-coloniais é outro tema que merece atenção. As TWAIL observam limitações importantes, quando percebem que eles se espelharam no Estado-nação europeu, e que mantiveram as bases territoriais legadas pelo regime colonial e a aspiração à modernidade <sup>77</sup>.

Mas, ao não analisarem as classes sociais à frente da criação desses Estados, e focarem a sua crítica no caráter ocidentalizado dessas transformações, induzidas pelo direito internacional, as TWAIL deixam subentendido que elas poderiam ter tomado o rumo inverso, restaurando sociedades tradicionais, e devolvendo-as a um estado originário que há muito não existia. Essa visão idealista, para ser justo, não é explicitada por nenhum autor, embora seja um dos desdobramentos lógicos possíveis da narrativa. A outra possibilidade seria considerar que as estruturas legadas pelo colonialismo condicionaram de tal modo a descolonização, que esta somente poderia aprofundar a missão civilizatória da modernização – o que conduz a um determinismo no qual nenhuma transformação é possível, pois sempre desemboca no mesmo resultado.

A conquista da independência, porém, abriu o caminho para mudanças relevantes nas sociedades do Terceiro Mundo. E, antes de condicioná-las, o colonialismo lançou as bases para que elas pudessem ocorrer. Pois, através dele, se gestou uma burguesia industrial que deu sustentação aos movimentos de libertação nacional. E, como classe social, ela já carregava a aspiração ao desenvolvimento e dependia da delimitação territorial estabelecida, uma vez que lhe oferecia acesso a recursos e força de trabalho, e garantia a integração desigual das várias etnias ao processo produtivo, assegurando a sua própria posição privilegiada.

A percepção de que os esforços do Terceiro Mundo para afirmar o direito à soberania permanente sobre os recursos naturais e para promover a agenda da NOEI foram derrotados <sup>78</sup> também possui aspectos problemáticos. É que a análise das suas limitações, impostas pelo seu caráter moderado e seu compromisso com a

---

<sup>77</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 115-124; LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 79 e 91; ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. Op. cit. pp. 8-9

<sup>78</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. pp. 235-236; RAJAGOPAL, Balakrishnan. Op. cit. p. 82; LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 99-101

modernização, ou da incapacidade de positiva-los como normas efetivas, não capta a relevância que essas iniciativas tiveram no âmbito interno desses Estados. Pois, como expressões de um movimento coletivo de Estados, elas não apenas refletiram, como, também, deram suporte a planos de desenvolvimento que, de fato, levaram à expansão das indústrias nacionais, impactando a urbanização das suas sociedades, a formação das suas classes sociais, e a autoridade do Estado, seja como força repressora ou conciliadora, por meio da provisão de direitos sociais.

Para citar apenas um exemplo de como a soberania sobre os recursos naturais impulsionou, especificamente, a atuação redistributiva do Estado, considere-se a Nigéria. Embora ela possuísse algumas leis de proteção do trabalho editadas no período colonial <sup>79</sup>, e tivesse criado um fundo de previdência em 1961, após sua libertação <sup>80</sup>, foi com o impulso à industrialização, dado pela nacionalização do petróleo em 1971 <sup>81</sup>, que se tornou possível criar um programa de educação primária pública e gratuita para todo o país <sup>82</sup>, serviços sociais para grupos vulneráveis com a edição do Decreto de Desenvolvimento Social em 1974 <sup>83</sup>, além de um serviço de saúde básica nacional, seguido pela realização de investimentos massivos na área <sup>84</sup>.

### **2.1.3. A ocultação das realidades internas do Terceiro Mundo e do seu papel como sujeito ativo para a globalização da economia mundial**

A descrição dos Estados do Terceiro Mundo como meros sujeitos passivos também não dimensiona corretamente o papel desempenhado por eles no processo de globalização da economia mundial. Acontece que, embora a crise da dívida tenha encerrado as perspectivas do programa estatista da NOEI e a pressão exercida, especialmente, pelas instituições financeiras internacionais tenha sido um fator crucial para isto, o comprometimento desses Estados com a agenda de liberalização

---

<sup>79</sup> SANDA, A. O.. Op. cit. p. 168

<sup>80</sup> BASSEY, N. E.; ETIM, O. U.; ASINYA, F. A.. An Overview of the Nigerian Pension Scheme from 1951-2004. **Global Journal of Humanities**, Vol. 7, n. 1 & 2, 2008. p. 62

<sup>81</sup> CAMMAK, Paul; POOL, David; TORDOFF, William. Op. Cit. pp. 64-65

<sup>82</sup> LEWIS, A. Olufemi. Nigeria's Third National Development Plan, 1975-1980: an appraisal of objectives and policy frame. **The Developing Economies**. Vol. 15, Issue 1, March 1977, p. 67-68

<sup>83</sup> JINADU, Gloria Mead. Social Development in Nigeria: a Case Analysis, **The Journal of Sociology & Welfare**. Vol. 12: Iss. 4, Article 10, December 1985. p. 855

<sup>84</sup> OGAJI, D.; BRISIBBE, S. F... Nigerian Health Care System: evolution, contradictions and proposal for future debates. **Port Harcourt Medical Journal**. Vol. 9, 1 January 2015, p. 80

econômica e comercial, em geral, somente veio a se estabelecer após mudanças políticas internas.

Possibilitadas pelo grande desgaste dos seus regimes perante as suas próprias populações nacionais, essas mudanças levaram ao poder novas forças dirigentes, que redefiniram seus objetivos de desenvolvimento e utilizaram o direito internacional como um meio para reformularem seus laços externos com os países industrializados, perseguindo ativamente a integração das suas economias nacionais à globalização econômica mundial. E os direitos humanos foram parte desses esforços, sendo incorporados pela retórica dos novos regimes, que buscavam demonstrar o seu compromisso em relação a eles, com base nas suas novas instituições eleitorais e nas liberdades políticas recém-estabelecidas, na perspectiva de se credenciar junto aos países industrializados – muito embora as decisões governamentais relativas à reforma econômica e social do Estado tenham passado ao largo do consentimento popular.

Desse modo, diferente de ser apenas o produto da ação de fatores externos, essas mudanças políticas internas, que se generalizaram ao redor dos Estados do Terceiro Mundo, os impulsionaram a buscar uma nova forma de se relacionarem com o direito internacional, possibilitando a transformação da ordem econômica mundial. Elas representaram, portanto, um fator constitutivo dessa transformação.

Essa mudança de comportamento dos países do Terceiro Mundo em direção à ordem internacional também se deu no âmbito dos direitos humanos, com a adoção de uma posição favorável, que se disseminou entre eles como parte da sua busca para se inserir no processo de globalização. Foi justamente entre os anos 1980-1990, quando os Estados do Terceiro Mundo abriam as suas economias nacionais e se integravam aos novos regimes internacionais de comércio e de proteção dos investimentos estrangeiros, que uma grande quantidade deles veio a ratificar os Pactos de 1966<sup>85</sup>, utilizando os direitos humanos como diretrizes para a realização de uma reforma política que acompanhou a liberação econômica, como parte de uma mesma política de desenvolvimento.

---

<sup>85</sup> Na década de 1980, 21 Estados do Terceiro Mundo ratificaram o PIDCP, enquanto, nos anos 1990, 50 Estados do Terceiro Mundo e Estados sucessores da URSS o fizeram [UNITED NATIONS. Treaty Collection. Status of Treaties. **International Covenant on Civil and Political Rights**. Disponível em [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en), acesso em 02.11.2024]. Já o PIDESC foi ratificado por 25 Estados do Terceiro Mundo na década de 1980, e por 45 Estados do Terceiro Mundo e sucessores da URSS na década seguinte [UNITED NATIONS. Treaty Collection. Status of Treaties. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Disponível em [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en), acesso em 02.11.2024].

Essa mudança de posicionamento do Terceiro Mundo, porém, é negligenciada pelas doutrinas TWAIL. Nelas, os direitos humanos aparecem apenas como um fator externo, que foi instrumentalizado <sup>86</sup>, ou cooptado para dar sustentação à reforma econômica dos Estados do Terceiro Mundo e à globalização <sup>87</sup>.

Essa visão concebe os direitos humanos de forma idealista, deixando implícito que eles foram usurpados, desviados dos seus verdadeiros objetivos, como se possuíssem um significado real, único, que, embora distorcido pela globalização, continua a existir, como uma espécie de direito natural, imutável, superior às relações mundanas e aos interesses dos Estados. A consequência disso é que as TWAIL acabam se esquecendo de que os direitos humanos são um produto da vontade e da ação coletiva dos Estados – forjada através do choque de interesses conflitantes e do embate entre forças desiguais –, e, que, portanto, eles são aquilo o que os Estados coletivamente fazem deles.

Nesse sentido, elas não percebem que, da mesma forma que o desenvolvimentismo do pós-guerra foi central para moldá-los durante a fase de elaboração, a adesão dos Estados do Terceiro Mundo aos planos neoliberais – que se processou a partir das mudanças políticas internas que eles experimentaram nos anos 1980-1990 – impactou os direitos humanos, produzindo uma transformação interpretativa que reformulou, especialmente, o conteúdo dos direitos sociais <sup>88</sup>.

#### **2.1.4. Redução da pobreza e reconsideração dos objetivos redistributivos dos direitos sociais: a ocultação do Terceiro Mundo na transformação dos direitos humanos durante a globalização**

Para ser justo, na verdade, esse fenômeno de transformação dos direitos humanos, ocorrido nas últimas décadas do século passado, é percebido, dentre as doutrinas TWAIL, pelo trabalho de Linarelli, Salomon e Sornarajah. Como foi dito anteriormente, esses autores demonstram, com base na Declaração sobre os Pisos da Proteção Social, adotada pelo Comitê em 2015, que os direitos humanos foram permeados pela ética da globalização, se afastando do objetivo de eliminar as

---

<sup>86</sup> ANGHIE, Antony. Op. cit. p. 256

<sup>87</sup> LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. Op. cit. pp. 226-233

<sup>88</sup> BALTAR, Rafael. Flexibilização Dos Direitos Humanos? (In)Compatibilidades da Flexibilização do Trabalho no Brasil Com o Direito a Condições Dignas de Trabalho. **Direito em Debate**. n. 59, Janeiro-Junho 2023, pp. 1-15

injustiças sociais, e assumindo como foco a criação de meios de redistribuição social voltados para a redução da pobreza, visando a subsidiar consumidores empobrecidos<sup>89</sup>.

Essas ideias, de fato, trazem uma importante contribuição para a compreensão crítica que as doutrinas TWAIL buscam promover sobre os direitos humanos. Pois revelam que a ressignificação dos direitos sociais foi um elemento crucial para o papel que os direitos humanos desempenharam na reforma das ordens domésticas dos países do Terceiro Mundo, durante a globalização. Ao mesmo tempo, porém, ao descreverem esse fenômeno como uma forma de cooptação dos direitos humanos, essas ideias acabam sujeitas a uma série de limitações.

Pois, além de reproduzirem o idealismo implícito comum às demais TWAILS acerca dos direitos humanos, elas acabam cedendo, também, à sua visão mecânica sobre a dominação exercida através do direito internacional, concebendo-os como um fator externo, que atua de fora para dentro sobre um objeto passivo, os países do Terceiro Mundo, alterando as suas ordens internas. E, assim, essas ideias acabam substituindo a investigação dos fenômenos concretos por uma narrativa geral e uniforme que, embora evidencie a dominação exercida pelas Potências Ocidentais, não consegue explicar as particularidades do seu funcionamento.

Nesse sentido, ao tratar os direitos humanos como um fator externo, essa visão acaba explicando a transformação interpretativa das normas sociais unicamente a partir da ação do Comitê. Nessa narrativa, este órgão aparece isolado dos Estados, sendo situado acima deles, de forma totalmente autônoma, como se fosse imune à sua influência, e como se os seus poderes o capacitassem a impor a criação de meios de redução da pobreza independentemente do consentimento. Nela, não se percebe que a instituição de programas de combate à pobreza veio a ser ativamente perseguida pela generalidade dos Estados do Terceiro Mundo a partir dos anos 1990, como parte das suas estratégias de inserção no processo de globalização da economia mundial<sup>90</sup>. Em especial, a criação desses programas deu base a uma linha retórica de promoção dos direitos humanos que serviu aos planos de desenvolvimento desses Estados como

---

<sup>89</sup> Conf. seção 1.22, pp. 25-26.

<sup>90</sup> BALTAR, Rafael. Objetivos Redistributivos da Proteção Social e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: A Análise do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Sobre a Ordem Securitária Brasileira. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Direito Internacional em Expansão**. Vol. 10. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017, pp. 300-304

forma de atestar, às Potências Ocidentais, o compromisso dos seus governos com a sua realização.

O objetivo de reduzir a pobreza, desse modo, passou a guiar não só a atuação desses Estados perante as suas ordens internas, com a introdução de novas normas e instituições assistenciais, mas também perante a ordem internacional, sobretudo os direitos humanos, criando condições que contribuíram para a transformação interpretativa impulsionada pelo Comitê.

Nesse sentido, a preocupação desses Estados em suavizar os efeitos sociais adversos da globalização passou a influenciá-los na escolha dos membros do Comitê, com a eleição de especialistas independentes que compartilhavam da mesma preocupação. Isso representou um fator essencial para o redimensionamento dos direitos sociais promovido pelo Comitê, pois o seu fim foi justamente o de satisfazê-la. Além disso, a atuação dos Estados do Terceiro Mundo também exerceu influência sobre o Comitê, oferecendo-lhe condições propícias para a realização desse trabalho. Pois, na medida em que eles utilizaram a criação de programas de redução da pobreza como fundamento para legitimarem os seus governos perante as suas populações e, também, a comunidade internacional, eles criaram um ambiente favorável para a atuação do Comitê, ao mesmo tempo em que ajudavam a legitimá-la. A atuação desses Estados, portanto, foi um fator constitutivo para que a ética da globalização viesse a permear os direitos humanos.

Por último, ao desconsiderarem a importância da atuação dos Estados do Terceiro Mundo em suas análises, esses autores acabam desconsiderando, também, a forma como ela foi impactada pelo fenômeno de transformação dos direitos humanos que eles mesmos tentam descrever. Com isso, eles acabam não captando a forma específica como essa transformação atua sobre eles, operando enquanto instrumento de dominação para reformular as suas ordens internas. Pois o direito internacional em geral, e os direitos humanos, em particular, cumprem essa função imperialista de modo indireto, isto é, estabelecendo, através de normas jurídicas, as diretrizes que vão moldar a ação dos Estados, baseando-se nela para alcançar os resultados pretendidos.

Nesse sentido, a adoção do foco na redução da pobreza por parte do Comitê deu base para uma modificação substancial no conteúdo normativo oficialmente atribuído aos direitos sociais. Abarcando a sua concepção geral, bem como o significado específico das suas normas e a maneira como eles interagem entre si, essa

modificação trouxe novas diretrizes de ação para o Estado, guiando-os na reforma das leis e instituições redistributivas que compõem as suas ordens internas.

Observe-se, por exemplo, o impacto que a Declaração sobre os Pisos da Proteção Social, emitida pelo Comitê, trouxe sobre o direito à seguridade social, previsto pelo art. 9 do PIDESC.

Como será visto adiante, esse direito foi originariamente concebido como uma forma de redistribuição das riquezas sociais, delineada pelo objetivo de alcançar a realização do bem-estar social, baseando-se na noção de um sistema em expansão, que tenderia a universalização da sua cobertura, de modo a oferecer proteção a todos os indivíduos, diante de todos riscos sociais <sup>91</sup>. Entendia-se que a sua realização exigia os esforços contínuos do Estado, e que, para que pudesse desempenhar o seu papel na promoção do bem-estar, ele deveria ser implementado de forma integrada aos direitos sociais – isto é, o direito ao trabalho e o direito a condições justas e favoráveis de trabalho, previstos pelos arts. 6 e 7 do PIDESC, respectivamente <sup>92</sup>.

Ao ser elaborada com o fim de suavizar os efeitos sociais negativos da globalização, a Declaração estabeleceu as bases para uma alteração completa do significado atribuído a esse direito. Com o seu foco na redução da pobreza, ela lhe conferiu uma nova interpretação, mais restrita, de modo a reduzir as exigências impostas pelo art. 9 do aos Estados, passando a considera-las satisfeitas, por parte deles, de acordo com a criação de programas assistenciais mínimos. Ao mesmo tempo, ele foi desassociado dos demais direitos sociais, de maneira que, ao invés de desempenhar um papel complementar às políticas de emprego e de regulamentação do trabalho, ele passou a orientar a criação de programas projetados para suavizar os efeitos dos níveis elevados de desemprego, acentuados como resultado da globalização.

O art. 9 do PIDESC, assim, deixou de ser entendido como o direito de todo indivíduo a ser protegido por um sistema de seguridade social amplo, e passou a ser visto como o direito de cada um de ser incluindo em alguma medida de proteção social, ainda que se trate de um programa de redução da pobreza – é sintomático, aliás, que, nos documentos emitidos pelo Comitê, o direito à seguridade social tenha sido renomeado, sendo designado sob o título direito à proteção social. Quer dizer, o foco

---

<sup>91</sup> BALTAR, Rafael. Desenvolvimento, Bem-estar Social e o Papel do Terceiro Mundo na Origem do Sistema Internacional de Direitos Humanos. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, n. 27, Enero-Junio 2022, pp. 105-106

<sup>92</sup> Idem. Op. cit., nota 87, p. 9

na redução da pobreza, trazido pela Declaração, serviu de base para uma reinterpretanção do direito à seguridade social, conferindo-lhe um padrão rebaixado, que reduziu não só as exigências ante os Estados, mas também a proteção oferecida aos indivíduos<sup>93</sup>.

Por fim, a noção de progressividade da realização dos direitos sociais, que, à luz do art. 9 do PIDESC, exigia dos Estados a adoção de esforços contínuos para expandir os seus sistemas de seguridade, também foi abandonada pelo significado restrito que a Declaração conferiu a ele. Pois, em vez de servir como ponto de partida para a ampliação paulatina da cobertura securitária, o padrão rebaixado, trazido por ela, passou a servir como o limite mínimo, admitido pelo Comitê, para a realização das reformas restritivas dos sistemas de seguridade social que vieram a ser implementadas pelos Estados como decorrência dos planos de ajuste econômico neoliberais<sup>94</sup>.

Quer dizer, a Declaração atuou para moldar a ordem interna dos Estados não apenas orientando-os a adotar programas de redução da pobreza compatíveis com a ética da globalização, mas também para direcionar a sua atuação diante das normas securitárias e instituições preexistentes, estipulando os parâmetros para a implementação de reformas restritivas, que limitaram a concessão de benefícios sociais.

## **2.2. A teoria da dependência e o caráter imperialista do direito internacional**

A definição trazida pelas doutrinas TWAIL, de que o direito internacional possui um caráter imperialista, é adotada por este trabalho como ponto de partida para a investigação do papel desempenhado pelos direitos humanos na evolução do direito à seguridade social no Brasil. Baseando-se em elementos da teoria da dependência, elaborados em meados do século passado, por autores como Theotonio dos Santos, Vânia Bambirra, Ruy Mauro Marini, Andre Günder Frank, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, este trabalho busca contribuir para o debate crítico apresentando, porém, uma visão distinta acerca de como o imperialismo do direito internacional opera. Ele argumenta que, diferente de constituir um fator externo, que atua, livremente, para determinar a ordem interna dos Estados do Terceiro Mundo, o

---

<sup>93</sup> BALTAR, Rafael. Op. cit., nota 89, pp. 304-309

<sup>94</sup> Idem. Op. cit., nota 87, pp. 9-11

direito internacional necessita da participação das instituições políticas internas desses Estados para cumprir a sua função de dominação. Ao negar a esses Estados um papel apenas passivo, este argumento torna mais complexa e dinâmica a relação entre as suas ordens internas e a ordem internacional, ao mesmo tempo em que exige um olhar mais atencioso para a forma como eles buscam se projetar de dentro para fora.

A teoria da dependência surgiu nos anos 1960, a partir da crítica do pensamento da CEPAL, num período em que os países latino-americanos se viam abatidos pela estagnação econômica. A crise ajudou a evidenciar que as políticas de industrialização da década anterior não haviam trazido a autonomia comercial e econômica esperada, mas, ao contrário, haviam produzido uma nova dependência de capital e de tecnologia estrangeira <sup>95</sup>.

Mesmo a CEPAL teve suas convicções abaladas, vindo a incorporar a visão de que, apesar da industrialização, a interdependência assimétrica entre países centrais e periféricos sempre traz a deterioração dos termos de troca, devido às discrepâncias na produtividade do trabalho <sup>96</sup>. Apesar disso, ela não abandonou a premissa desenvolvimentista de que o estrangulamento externo era resultado do atraso das estruturas internas <sup>97</sup>.

Simultaneamente, veio a se gestar uma visão que redefiniu a problemática do desenvolvimento e do subdesenvolvimento, abordando-a com outro método e com novas premissas teóricas.

Os trabalhos de Günder Frank, neste sentido, foram relevantes, afirmando que o subdesenvolvimento de alguns países não era provocado pelo atraso das suas estruturas internas, mas sim pelas suas relações com as metrópoles desenvolvidas, e, longe de ser um mero efeito adverso, constituiria um aspecto essencial do desenvolvimento do sistema capitalista mundial como um todo <sup>98</sup>. No entanto, o estudo do subdesenvolvimento como um fenômeno histórico, concreto, que abrange as particularidades das estruturas econômicas e sociais e da ação das classes e frações de classes sociais, que buscam preservá-las ou alterá-las, típico da teoria da dependência,

---

<sup>95</sup> SANTOS, Theotonio dos. La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. **La Dependencia Político-Económica de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2017. pp. 138-140

<sup>96</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. La Originalidad de la Copia: la Cepal y la Idea de Desarrollo. **Revista de la Cepal**, Santiago, segundo semestre de 1977, pp. 31-35

<sup>97</sup> BAMBIRRA, Vania. **Teoría de la Dependencia: Una Anticrítica**. Mexico: Ediciones Era, 1978. pp. 85-88

<sup>98</sup> FRANK, Andre Gunder. The Development of Underdevelopment. In: FRANK, Andre Gunder. **Latin America: Underdevelopment or Revolution**. New York and London: Monthly Review Press, 1969. pp. 3-4.

foi fruto da contribuição de diversos intelectuais, que, diante das ditaduras militares na América Latina, encontraram no Chile um ambiente onde podiam produzir com liberdade, e que, então, tomaram parte nos seminários realizados entre o ILPES e o CESO <sup>99</sup>.

Os estudos ali produzidos concordavam que a dependência da América Latina teve origem após a conquista da independência política, com sua integração ao mercado mundial, formado com a Revolução Industrial na Europa, no séc. XIX <sup>100</sup>. Dominados pelas oligarquias que se desenvolveram junto às estruturas agroexportadoras do período colonial, os países da região ingressaram na divisão internacional do trabalho como produtores de matérias-primas, criando-se, então, uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes <sup>101</sup>, na qual o desenvolvimento das suas economias nacionais passou a depender da expansão das economias dos países centrais, detentores de capital e tecnologia.

A dependência, deste modo, corresponde a uma relação condicionante, que determina as possibilidades e os limites do desenvolvimento dos países dependentes. Ela assume contornos particulares de acordo com as circunstâncias específicas das estruturas desses países e se altera à medida que se modifiquem as estruturas hegemônicas ou suas estruturas internas <sup>102</sup>.

Isto não significa que a dependência represente um fator externo que se sobrepõe às estruturas internas; ao assumir que a dinâmica interna dos países dependentes representa um aspecto particular da dinâmica geral do mundo capitalista <sup>103</sup>, a teoria da dependência apenas considera que as estruturas internas não podem ser explicadas sem levar em consideração seus laços com o externo <sup>104</sup>. Quer dizer, se por

---

<sup>99</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. El Consumo de la Teoría de la Dependencia en los Estados Unidos, **El Trimestre Económico**, Fondo de Cultura Económica, 1977, pp. 37-38. O ILPES (Instituto Latino-Americano de Planejamento Econômico e Social) é um órgão permanente da CEPAL, sediado no Chile, enquanto o CESO (Centro de Estudos Socioeconômicos) integrava a Faculdade de Economia da Universidade do Chile.

<sup>100</sup> MARINI, Ruy Mauro. *Subdesarrollo y Revolución*, 8.<sup>a</sup> ed. México: Siglo Veintiuno, 1977. p. 4

<sup>101</sup> MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la Dependencia. In: **América Latina, Dependencia y Globalización**. Ruy Mauro Marini Antología. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO, 2008. pp. 110-111

<sup>102</sup> SANTOS, Theotonio dos. Op. cit. pp. 149-151. Sobre a relevância das particularidades de cada país para o dimensionamento das suas possibilidades de desenvolvimento, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto comentam, por exemplo, que a transição para o modelo de desenvolvimento voltado “para dentro”, com as políticas de industrialização, foi favorecida naqueles países em que se formou uma estrutura agropecuária no período colonial, pois isto levou a uma maior diversificação econômica e a melhores condições para a formação de um mercado interno do que as colônias extrativistas [CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. cit. 1979. p. 79-82].

<sup>103</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. “Teoría de la Dependencia” o Análisis Concreto de Situaciones de Dependencia? **Política y Sociedad**, 17(1995), Madrid, pp. 108-109.

<sup>104</sup> CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. Op. Cit., pp. 21-22.

um lado, a penetração do capital estrangeiro na América Latina era vista como uma manifestação do imperialismo, por outro, também se buscava investigar as relações que internalizavam o externo, e que criavam um Estado formalmente voltado para defender os interesses nacionais, mas que, na verdade, era um instrumento da dominação estrangeira <sup>105</sup>. Por isso, a dominação representada pela dependência só é possível por haver uma convergência de interesses e um compromisso com as classes dominantes dos países dependentes, que se beneficiam dela <sup>106</sup>.

E, ao se situar a dependência também no plano da dominação interna e da luta política entre as classes sociais, admite-se, por fim, que ela pode ser redefinida ou mesmo rompida, a depender das classes que vierem a exercer a dominação.

Essas ideias têm grande valor para a análise da questão trazida pelas TWAIL acerca do papel desempenhado pelo direito internacional na reforma das ordens internas dos países do Terceiro Mundo, durante a globalização. Aliás, as próprias TWAIL dão indícios da atualidade da teoria da dependência, quando demonstram que, com a atuação do Banco Mundial e do FMI, e o estabelecimento de novos regimes de proteção de investimentos e de comércio, erigiu-se uma ordem econômica global marcada pelo domínio do capital financeiro e pela liberdade das corporações multinacionais para movimentarem capitais, mercadorias e serviços através das fronteiras, e que limitou as possibilidades de desenvolvimento industrial do Terceiro Mundo, restringiu ainda mais o seu acesso a tecnologia, e trouxe uma piora dos indicadores ambientais e sociais <sup>107</sup>.

A teoria da dependência contribui para se perceber que as normas e instituições internacionais representaram um instrumento que mediou, e definiu os laços estabelecidos entre os países do Terceiro Mundo e os países centrais. Ao fazê-lo, elas próprias constituíram um fator de dependência, na medida em que contribuíram para estabelecer as possibilidades e os limites do desenvolvimento desses países, condicionando a transformação das suas ordens internas e mantendo-os numa posição politicamente subordinada e economicamente periférica no sistema internacional.

A teoria da dependência, porém, exige que os laços condicionantes materializados no direito internacional não sejam vistos apenas como o produto da imposição externa. Mas que, ao contrário, sejam vistos também como um produto da

---

<sup>105</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. Op. cit., pp. 40-42

<sup>106</sup> SANTOS, Theotônio dos. Op. cit. p. 154.

<sup>107</sup> CHIMNI, B. S. Op. cit. nota 48, pp. 509-515

atuação dos Estados do Terceiro Mundo, que, controlados pelas suas classes dominantes locais, se integraram às instituições da ordem global, utilizando o direito internacional como um meio para estabelecer o compromisso necessário com as classes dominantes dos países centrais para assegurar a sua própria posição privilegiada.

A teoria da dependência oferece, ainda, um meio que possibilita abordar os aspectos problemáticos deixados pelas TWAIL, discutidos acima. Primeiramente porque, ao considerar o compromisso das classes dominantes dos países do Terceiro Mundo como um fator crucial para a dominação estrangeira, a teoria da dependência possibilita afastar a visão, que reflete a divisão entre soberanos e não-soberanos criada junto ao Estado moderno, segundo a qual os Estados do Terceiro Mundo estão sujeitos apenas a um poder externo, exercido pelos Estados centrais, que através do direito internacional determinam, de fora para dentro, as suas ordens internas.

Ao mesmo tempo, uma vez que o compromisso das classes dominantes dos países do Terceiro Mundo com a dominação estrangeira tem os seus termos definidos através do direito internacional, afasta-se, também, a visão de que eles são meros sujeitos passivos, e torna-se possível observar a participação dos seus governos na criação de normas internacionais, que, contrariamente aos interesses dos seus povos, condicionam e limitam as suas possibilidades de desenvolvimento. Além disso, ao focar na forma concreta como o âmbito interno se liga ao externo, e na dinâmica produzida por esta ligação, a teoria da dependência permite observar com maior proximidade os efeitos no desenvolvimento do Terceiro Mundo, resultantes da sua inserção na ordem internacional. Isso possibilita uma melhor avaliação dos resultados obtidos com iniciativas como a tentativa de criação da NOEI, por exemplo. E também afasta a visão determinista de que a transformação do Terceiro Mundo sempre desemboca na modernização ocidental, da mesma forma que afasta o idealismo de almejar o retorno a um estado originário das sociedades tradicionais.

### **2.3. Direitos humanos, imperialismo e dependência no Brasil**

#### **2.3.1. Os direitos humanos e o Terceiro Mundo perante a economia capitalista mundial**

O uso da teoria da dependência para analisar a problemática suscitada pelas TWAIL, acerca do caráter imperialista do direito internacional, permite observar os direitos humanos como parte dos laços externos que condicionam o desenvolvimento dos Estados do Terceiro Mundo.

Um argumento que dá sustentação a essa análise é o fato de que, desde o início da elaboração da Declaração Universal de 1948 e dos Pactos de 1966, esses Estados fizeram dos direitos humanos um terreno para perseguirem o desenvolvimento. A sua atuação coletiva em defesa do direito à autodeterminação dos povos durante as negociações, aliás, é uma história bem conhecida acerca de como eles articularam algumas das suas demandas, formulando-as como normas de direitos humanos <sup>108</sup>.

Com base na ideia de que a soberania econômica é uma condição indispensável para a independência política, eles conferiram uma nova dimensão a esse direito, ampliando seu alcance para além do seu significado tradicional de liberdade dos povos de escolherem seu regime de governo, de modo a abranger, também, o direito de eles definirem seu modelo de desenvolvimento econômico e social e de disporem de seus recursos naturais. Moldada para servir de fundamento para a legitimação dos planos de industrialização e das nacionalizações perante a ordem internacional, essa versão expandida do direito à autodeterminação dos povos correspondia aos termos reivindicados pelos Estados do Terceiro Mundo para assegurarem uma inserção na economia mundial propícia aos seus anseios nacionais <sup>109</sup>.

A defesa dessa noção abrangente do direito à autodeterminação, todavia, constituiu apenas uma linha geral da forma como os Estados do Terceiro Mundo utilizaram os direitos humanos para estabelecerem conexões externas voltadas à realização das suas estratégias de desenvolvimento. Individualmente, o posicionamento favorável a esse direito, adotado por eles, se revestiu de contornos particulares, que instrumentalizavam os direitos humanos de modo pormenorizado, obedecendo às especificidades dos seus respectivos planos de industrialização. Dependendo do grau de abertura ao comércio e aos investimentos admitido pelos seus programas de substituição de importados, e dos aliados que cada um considerava como essenciais para realizá-los, a defesa da autodeterminação dos povos podia

---

<sup>108</sup> BALTAR, Rafael. Op. cit. nota 90, pp. 104-106

<sup>109</sup> BALTAR, Rafael. Op. cit. nota 90, p. 104

assumir uma relevância retórica distinta, sendo defendido com mais ou com menos vigor nas negociações, através de proposições e votos variados.

Aliás, mesmo tomando qualquer um desses Estados isoladamente, é possível observar variações no seu posicionamento, que se processaram ao longo da elaboração dos Pactos de 1966, como fruto de mudanças políticas internas e das transformações que estas provocaram nas suas estratégias de desenvolvimento. A forma como eles se manifestavam em relação à autodeterminação foi se alterando, sendo adaptada aos diferentes objetivos governamentais, sempre servindo como um meio para buscar as alianças necessárias para alcançá-los.

### 2.3.2. Os direitos humanos e a inserção do Brasil na economia mundial

A atuação do Brasil durante as negociações para a elaboração do sistema internacional de direitos humanos serve como exemplo para ilustrar o argumento exposto na subseção anterior. A maneira como ele se expressou em relação ao direito à autodeterminação dos povos assumiu formas muito variadas, que fluíram desde a rejeição até diferentes posições de apoio, acompanhando as alterações que se impuseram à sua estratégia de desenvolvimento, como decorrência das mudanças políticas internas que se sucederam a partir da deposição de Vargas, em 1945.

Nesse sentido, como será visto adiante, o governo Dutra promoveu uma reorientação liberal do plano de industrialização do país, adotando um modelo que se baseava numa maior abertura ao comércio, e que buscava obter condições externas favoráveis à sua realização concebendo o estabelecimento de laços privilegiados com os EUA como o seu principal meio de inserção na economia mundial, e utilizando os direitos humanos como um instrumento dessa política de alianças. Sendo delineado para este fim, o posicionamento do Brasil acerca do direito à autodeterminação, assim, tomou a forma de um compromisso com o Ocidente, e, portanto, com o próprio colonialismo, sendo marcado por uma retórica geral que silenciava a respeito dele <sup>110</sup>, e pelo seu posicionamento contrário à criação de meios legais e institucionais para torná-lo efetivo <sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. **Brazil in the United Nations: 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2013, pp. 93-97

<sup>111</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft First International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Fifth Session. A/1559, 29 November 1950, parág. 18, 42 e 46

Essa postura avessa aos anseios dos povos colonizados, porém, teve curta duração. Como parte da alternância no poder entre forças liberais e nacionalistas, ela foi revertida após o retorno de Vargas à presidência, dando lugar a uma posição de defesa do reconhecimento do direito à autodeterminação, que assumiu formas variadas ao longo das negociações, refletindo as mudanças de governo, que se gestaram em meio a crises institucionais, tentativas de golpe e golpes preventivos, e impuseram uma série de idas e vindas à estratégia de desenvolvimento do país.

O apoio do Brasil às aspirações por independência partiu de um tom conciliatório, que pedia cautela aos movimentos de libertação nacional, e que afirmava compromisso com as Potências europeias <sup>112</sup>. À luz da estratégia de desenvolvimento de Vargas, essa posição de apoio atendia ao objetivo de se aproximar dos demais países do Terceiro Mundo para, com isso, aumentar o seu poder de barganha e negociação em face dos EUA, e, dessa maneira, garantir que os termos das relações entre ambos os países favorecessem o seu modelo de desenvolvimento, marcado, domesticamente, pela nacionalização do petróleo e, externamente, pelas suas exigências diante do sistema de comércio, voltadas para obter autorização para a realização de uma reforma tarifária que apontava para um sentido oposto ao curso liberalizante do GATT.

Após o suicídio de Vargas, o apoio conciliatório ao direito à autodeterminação dos povos foi brevemente substituído. Durante o mandato interino de Café Filho, o Brasil adotou uma retórica idêntica à das Potências colonizadoras, reconhecendo, por um lado, a legitimidade das aspirações nacionais dos povos colonizados, mas condicionando, por outro lado, a concessão de independência ao seu amadurecimento político <sup>113</sup>. Esse posicionamento traduziu a busca do governo brasileiro para reestabelecer os laços privilegiados com os EUA, que haviam se desgastado nos anos precedentes, devido aos elementos nacionalistas da política governamental executada por Vargas. Na visão de Café Filho, a aliança estratégica com os EUA possibilitaria ao Brasil obter uma inserção na economia mundial capaz de viabilizar um plano de desenvolvimento que buscava alavancar a expansão da indústria nacional com base no impulso econômico provido pelos investimentos estrangeiros, e que assumia, como uma das suas diretrizes centrais, a flexibilização das regras para o seu ingresso no país.

---

<sup>112</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., pp. 105-106, 115-116, 135-136 passim

<sup>113</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., p. 145

O posicionamento de apoio ao direito à autodeterminação dos povos em tom conciliatório foi retomado logo após o término do mandato interino de Café Filho, com o início do mandato presidencial de Kubistchek. Isso se deu como parte de uma estratégia de desenvolvimento que, por um lado, buscava se beneficiar da abertura aos investimentos estrangeiros implementada nos anos anteriores, valendo-se dela como um meio para revigorar a ação econômica do Estado, e que, por outro lado, visava a se aproximar dos demais países do Terceiro Mundo, para, com isso, ampliar o seu poder de barganha ante os EUA e, assim, negociar os termos das suas relações mútuas, visando a obter condições favoráveis para a industrialização do país. Como fruto dessa estratégia, a defesa moderada do direito à autodeterminação dos povos acabou ganhando uma formulação distinta da que havia prevalecido durante o governo de Vargas, passando a ser externalizada por uma retórica que vinculava a legitimidade da libertação nacional a questionamentos direcionados às desigualdades entre os Estados, e que definia o exercício desse direito como uma questão de respeito mútuo <sup>114</sup>.

O apoio moderado ao direito à autodeterminação dos povos, no entanto, começou a ser posto sob tensão diante das mudanças que o Brasil passou a implementar na sua política de alianças para o desenvolvimento a partir de meados da década de 1950, como fruto das adversidades impostas pela deterioração das condições econômicas internacionais. Com a finalidade de ampliar os mercados externos para as exportações do país, o governo brasileiro buscou expandir os seus laços comerciais para além dos EUA e da Europa Ocidental, os seus parceiros tradicionais, passando a envidar esforços para estendê-los também aos Estados descolonizados – sobretudo os da África – e, até mesmo, aos países do bloco soviético. Introduzida pelo governo de Kubistchek como uma alternativa pragmática a uma conjuntura desfavorável da economia mundial, essa busca para ampliar e diversificar as relações comerciais do país assumiu um caráter contínuo e progressivo, estendendo-se para além do término do seu mandato. Como resultado, essa transformação acabou dando impulso a uma mudança gradual do posicionamento do Brasil em relação ao direito à autodeterminação dos povos, que continuou a evoluir durante os governos que o sucederam em direção a um apoio cada vez mais acentuado.

Nesse sentido, o estabelecimento de vínculos com os demais Estados do Terceiro Mundo foi perseguido, inicialmente, como um meio complementar à política

---

<sup>114</sup> Idem, *ibidem*, p. 166

de barganha. Isto é, mesmo diante das condições adversas da economia mundial, as relações comerciais com os EUA continuaram a gozar de um status privilegiado na estratégia de desenvolvimento do Brasil, durante os últimos anos do governo de Kubistchek; mas, apesar de ser mantido, o caráter prioritário atribuído a elas passou a ocupar, nas diretrizes comerciais do país, o topo de uma escala hierárquica rebalanceada pela importância acrescida que as relações econômicas e comerciais do país com os demais países do Terceiro Mundo e os do bloco soviético vieram a ter.

Essa mudança na política de alianças para o desenvolvimento se refletiu na posição do Brasil em relação ao direito à autodeterminação dos povos de forma tênue, através de uma adaptação sutil na sua postura de apoio comedido. O Brasil, assim, continuou a reafirmar o seu compromisso com as Potências Ocidentais; mas os elementos de defesa e de identificação com as aspirações dos povos por autodeterminação nacional se tornaram mais enfáticos e abrangentes, através de uma retórica que saudava a conquista de independência pelas ex-colônias, e que a associava à luta comum dos povos do Terceiro Mundo pelo desenvolvimento e à necessidade de combater o racismo, dirigindo-se especificamente para a África <sup>115</sup>.

A expansão das relações com os Estados descolonizados, porém, foi se tornando cada vez mais relevante para o Brasil à medida que as perspectivas de expansão da indústria com base nos mercados dos novos Estados se dilatavam, como decorrência da continuidade da descolonização. Ascendendo a uma posição de centralidade na estratégia de desenvolvimento do país, essa nova diretriz de política exterior acabou levando à erosão do caráter prioritário anteriormente atribuído à aliança com os EUA, servindo de base para a adoção de uma projeção internacional autônoma, que veio a ser implementada, de forma mais incisiva e consistente, durante o mandato de Goulart, como parte de uma estratégia de desenvolvimento nacionalista, marcada pela posição restritiva em relação aos investimentos estrangeiros e pela tentativa de promover uma ampla transformação econômica e social, através das reformas de base.

Ante a isso, a postura de apoio moderado ao direito à autodeterminação dos povos se tornou, evidentemente, insuficiente e incapaz de traduzir as mudanças na política de alianças para o desenvolvimento do país. E, como consequência, o seu tom ameno foi abandonado, dando lugar a uma retórica que dava proeminência à defesa

---

<sup>115</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., p. 196

enfática e incondicional da descolonização, definindo-a como uma pré-condição para a realização do desenvolvimento e para a eliminação do racismo <sup>116</sup>.

### **2.3.3. Direitos humanos e os condicionantes ao desenvolvimento brasileiro**

Através desses posicionamentos variados em relação à autodeterminação dos povos, os sucessivos governos do Brasil usaram os direitos humanos como um meio de inserção na economia mundial. Com suas respectivas manifestações nos fóruns da ONU, cada um deles buscou estabelecer os termos políticos do seu compromisso com os Estados que considerava como aliados estratégicos para o desenvolvimento, transformando os direitos humanos num componente essencial dos laços entre a economia periférica do país e as economias centrais do capitalismo mundial. Isto é, os direitos humanos foram convertidos num fator definidor da participação do Brasil nos fluxos internacionais de mercadorias e capitais, representando o seu pressuposto político. Com isso, eles próprios se tornaram um elemento condicionante que contribuiu para determinar a extensão das possibilidades e dos limites do desenvolvimento do país, exercendo um papel ativo para a reprodução e a reformulação das suas condições de dependência.

Sob essa ótica, a posição inicial do Brasil, descompromissada com as aspirações dos povos à autodeterminação, e as formas de apoio moderado que lhe seguiram expressaram os termos políticos estipulados por diferentes governos do país ao buscarem estabelecer os laços econômicos prioritários com os EUA que as suas respectivas estratégias de desenvolvimento demandavam. Dessa maneira, os direitos humanos serviram de fundamento para uma aliança que propiciou ao Brasil a sua principal fonte de capital e tecnologia e o maior mercado para suas exportações, possibilitando um progresso considerável da industrialização do país, após a Segunda Guerra.

A indústria nacional, que contava com um setor básico instalado ao fim do conflito, assim, passou a se expandir para setores de bens de consumo de maior complexidade e para as indústrias de base e de bens de capital, ampliando sua produção com taxas médias anuais de 8,9%, entre 1945-1950; 8,1%, entre 1951-1955;

---

<sup>116</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., pp. 235-236, 208-209 e 222-223 passim

e 11%, entre 1957-1961 <sup>117</sup>. Esse fenômeno exerceu um efeito transformador sobre a sociedade brasileira, reformulando as suas estruturas econômicas e sociais. A produção de riquezas se dilatou, com um crescimento de 247,37% do PIB, entre 1945-1963, enquanto o PIB *per capita* mais que dobrou, aumentando 104,97% no mesmo período <sup>118</sup>. A composição das classes sociais do país foi modificada, com o surgimento de uma poderosa burguesia industrial, oriunda de imigrantes de classe média; um operariado numeroso e politicamente organizado, formado por camponeses emigrados; e, ainda, novos setores de trabalhadores urbanos e uma nova classe média, diversificada, ligada ao processo produtivo. A população nacional, por sua vez, que somava 45.592.012 indivíduos em 1945, se ampliou para 76.168.814 em 1963 <sup>119</sup>, e passou a se concentrar nas cidades, levando sua parcela urbana, que representava 31,24% da população total do país em 1940, a crescer continuamente, indo a 36,15% em 1950; 44,67% em 1960; e 55,92% em 1970, ultrapassando, assim a população rural <sup>120</sup>.

Ao mesmo tempo, ao servirem de meio para o estabelecimento dos laços econômicos que propeliram a indústria do país, os direitos humanos contribuíram, também, para delimitar as suas possibilidades do desenvolvimento. Isto é, ao serem usados de forma instrumental, como recurso auxiliar a medidas que flexibilizaram a entrada de investimentos financeiros e produtivos, e promoveram a integração da indústria nacional ao capital estrangeiro, os direitos humanos concorreram para que ela obtivesse o capital e a tecnologia de que dependia para se estender para novos setores. Mas, ao se desenvolver sob o estímulo desses fatores externos, de maneira integrada ao capital estrangeiro, a economia periférica do país foi sujeita a condições de dependência mais profundas, que impuseram novos condicionantes sobre as suas estruturas internas, definindo o caráter das suas transformações.

Desse modo, o aumento da importação de maquinários e insumos agravou a tensão sobre a balança de pagamentos, somando-se às remessas de lucros para o

---

<sup>117</sup> Em 1956, a expansão da indústria brasileira sofreu uma breve interrupção, com a retração de 1,9% da produção industrial [BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003. pp. 49 e 54 passim].

<sup>118</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: População, Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto 'per capita' e deflator implícito do Produto Interno Bruto, 1901-2000**. Disponível em [https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas\\_nacionais/1\\_indice.xls](https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls), acesso em 02/03/2023.

<sup>119</sup> Idem, *ibidem*

<sup>120</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1987, pp. 34-35

exterior, aos serviços da dívida e à deterioração do preço dos bens primários. A influência obtida pelo capital estrangeiro sobre o controle da produção, por sua vez, favoreceu a centralização e a monopolização da economia nacional <sup>121</sup>. Além disso, a tecnologia capital-intensiva obtida no exterior, projetada para economizar mão-de-obra, não absorveu o número crescente de indivíduos lançados ao mercado de trabalho pelo aumento populacional e o êxodo rural, tornando o desemprego um fator estrutural do desenvolvimento brasileiro <sup>122</sup>. Por fim, a necessidade de aumento constante das exportações para equilibrar a balança externa tornou a indústria dependente do setor agrário, incapacitando-a para confratar sua estrutura pouco produtiva, marcada por terras não cultivadas e latifúndios, e para realizar uma reforma agrária que permitisse ampliar a oferta de alimentos nas cidades e expandir o mercado consumidor interno para o campo.

#### **2.3.4. Direitos humanos, subdesenvolvimento e redistribuição social: o direito à seguridade social**

Dado que as condições de participação na produção e distribuição internacional de riquezas estabelecem limites às possibilidades de redistribuição interna do Estado, os direitos humanos, com a sua função instrumental para a inserção do Brasil na economia mundial, contribuíram, também, para determinar os condicionantes impostos ao seu desenvolvimento social. Isto é, ao servirem de meio para perseguir as alianças externas exigidas por planos de desenvolvimento que, uma vez executados, produziram o desemprego estrutural e acentuaram as desigualdades, excluindo os trabalhadores rurais da repartição dos ganhos advindos da industrialização, os direitos humanos, em primeiro lugar, ajudaram a definir as circunstâncias específicas do subdesenvolvimento social brasileiro.

Ao mesmo tempo, os direitos humanos buscaram guiar a ação redistributiva do Brasil, determinando os meios que deveriam ser adotados com vistas a contrapor e superar as condições de pobreza e desigualdade que eles mesmos ajudaram a criar. Quer dizer, na medida em que as suas normas econômicas e sociais foram elaboradas para circunscrever as políticas de bem-estar de caráter doméstico permitidas pela margem de liberdade deixada pela ordem econômica mundial, os direitos humanos

---

<sup>121</sup> SANTOS, Theotônio dos. Op. cit., pp. 138-140

<sup>122</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Op. cit. pp. 66-67

também constituíram, *de per se*, um fator condicionante, que delimitou as possibilidades do desenvolvimento social do Brasil, prescrevendo-lhe as formas possíveis de ação governamental a serem adotadas para perseguí-lo.

O direito à seguridade social, previsto pelo art. 9 do PIDESC, oferece um bom exemplo para a análise desse efeito condicionante dos direitos humanos, exposto nesta subseção. Pois ele representou uma medida prescrita pelos direitos humanos como parte de uma política de bem-estar e de desenvolvimento social vinculada à industrialização, trazendo, no significado que lhe foi conferido, as possibilidades e os limites da ação securitária do Estado.

Esse argumento é apresentado de forma abreviada nas subseções seguintes. Nelas, busca-se descrever a origem da seguridade social a partir dos planos de reforma e expansão dos sistemas de seguro social europeus; a sua projeção sobre a ordem internacional, com o seu reconhecimento como direito humano; e a forma como o conteúdo normativo ajudou a moldar a transformação da previdência em seguridade social no Brasil, delineando as linhas gerais que haveriam de ser seguidas pela sua atuação. No último capítulo, esse argumento será retomado de forma detalhada.

### **2.3.5. As origens da noção de seguridade social: as políticas de expansão do bem-estar social no pós-guerra e os planos de reforma dos sistemas de seguro social pré-existent**

Como política social que se desdobrou da crença desenvolvimentista na indústria, a noção de seguridade social se desenvolveu como parte de uma tendência à expansão do papel do Estado na provisão do bem-estar, que se difundiu ao redor do mundo, após a Segunda Guerra <sup>123</sup>.

Originando-se dos planos de reconstrução da Europa, como parte de uma política de alargamento da ordem social do Estado, voltada para proteger a reedificação da indústria ante a influência do movimento operário e as ideias comunistas, a seguridade social surgiu junto à criação de políticas de emprego, novas leis trabalhistas e políticas de manutenção do poder de compra dos salários, a partir de medidas de reforma dos sistemas de seguro social pré-existent. Através delas, esses sistemas, que haviam sido criados à guia do modelo alemão do séc. XIX, para proteger

---

<sup>123</sup> BALTAR, Rafael. Op. cit., nota 88, pp. 93-96

trabalhadores urbanos formais em casos de velhice, incapacitação, doença e morte, sofreram uma profunda transformação expansiva, ampliando a sua cobertura para parcelas maiores da população e para um conjunto mais numeroso de riscos sociais, além de terem seu âmbito de atuação dilatado, sendo incumbidos da prestação de serviços de saúde e de assistência social <sup>124</sup>. Essas mudanças impuseram ao Estado uma maior responsabilidade na proteção social, dando origem à noção de seguridade social como um sistema em expansão, que haveria de alcançar abrangência universal, de modo a cobrir todas as pessoas e riscos sociais.

Essa forma de pensar a proteção social se projetou como elemento comum da política social do pós-guerra. Ela se difundiu a partir de mudanças que possuíam um caráter expansivo similar às reformas do seguro social na Europa ocidental, e que se sucederam paralelamente a elas ao redor do mundo, levando à ampliação dos sistemas de bem-estar da generalidade dos Estados.

No leste europeu, isso se deu com a substituição do seguro social por sistemas que previam uma cobertura ampla e universal <sup>125</sup>, inspirados no contrato social soviético <sup>126</sup>, e integrados a uma política de industrialização que replicava o modelo da URSS, com foco na criação de setores pesados. Ao redor do Terceiro Mundo, por sua vez, muitos Estados instituíram as suas primeiras formas de proteção social, enquanto outros, que contavam com sistemas de bem-estar já constituídos, adotaram medidas para expandi-los, como parte dos seus planos de industrialização – este foi o caso de alguns países da América Latina, que haviam estabelecido sistemas de aposentadorias e pensões desde antes da guerra <sup>127</sup>, e, também, de muitos Estados descolonizados, que herdaram instituições de proteção social criadas durante o regime colonial <sup>128</sup>.

Como elemento de uma política de alargamento da ordem social do Estado ancorada à expansão da indústria, as medidas de ampliação da proteção social contribuíram para elevar a redistribuição de riquezas ao redor das populações nacionais, de forma correlata ao aumento da produção. Elas constituíram, assim, um fator de transformação do sistema capitalista mundial, promovendo um desenvolvimento social que acompanhou as mudanças econômicas impulsionadas

---

<sup>124</sup> GERIG, Daniel S...A Quarter Century of Social Security Abroad. **Social Security Bulletin**, vol. 23, n. 8, Washington: Social Security Administration, 1960, p. 62

<sup>125</sup> GUINS, George C.. **Soviet Law and Soviet Society**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1954. pp. 167-168

<sup>126</sup> ADAM, Jan. Social Contract. In: ADAM, Jan (ed.). **Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary**. New York: Palgrave Macmillan, 1991. pp. 1-2.

<sup>127</sup> HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.. Op. cit., p. 30

<sup>128</sup> BALTAR, Rafael. Op. cit., nota 88, p. 95

pelos planos de industrialização, e que seguiu, também, o seu curso desigual e combinado <sup>129</sup>.

Acontece que, apesar de estarem interligadas como uma política de bem-estar de caráter expansivo, e de fim instrumental comum, essas medidas assumiram contornos particulares em cada Estado, sendo implementadas, em maior ou menor profundidade e extensão, de acordo com os condicionamentos que as suas respectivas posições na economia mundial e as suas estruturas internas impuseram sobre as suas possibilidades de ação redistributiva.

Nesse sentido, enquanto a posição central das Potências da Europa ocidental no sistema capitalista mundial lhes ofereceu condições para a criação de sistemas de seguridade social abrangentes, integrados à noção emergente de Estado de bem-estar <sup>130</sup>, os Estados soviéticos se basearam na coletivização dos meios de produção e no monopólio do comércio exterior, para instituírem sistemas amplos e universais, como uma medida de planificação para a promoção da igualdade social. Já os países do Terceiro Mundo, condicionados pelo caráter dependente das suas economias, se viram diante de dificuldades para estender a proteção social ao setor agrário, refletindo as suas estruturas internas atrasadas, definidas pela posição periférica que ocupavam na economia mundial, como países exportadores de bens primários.

### **2.3.6. Guerra Fria, bem-estar social e a atuação da OIT: a inclusão da seguridade social como item da ordem internacional do pós-guerra e a sua definição como direito humano**

Ao mesmo tempo em que condicionaram a abrangência dos sistemas de seguridade social, delimitando as suas respectivas possibilidades de extensão, as desigualdades entre os Estados constituíram, também, um fator motivador para que

---

<sup>129</sup> A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado foi formulada por Leon Trotsky, tendo sido exposta na sua obra História da Revolução Russa. No entanto, ela somente veio a ser nomeada e sistematizada décadas mais tarde, por George Novack. Segundo ela, o domínio do homem sobre as forças produtivas seria o principal fator do progresso humano. No entanto, ele avançaria em ritmos distintos sobre os vários segmentos da sociedade, de acordo com condições naturais e históricas. E essas diferenças definiriam os traços evolutivos de toda uma etapa histórica, conferindo proporções de desenvolvimento variadas aos diferentes povos, ramos economicos, classes sociais, instituições sociais e culturas [NOVACK, George. **A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado da Sociedade**. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/cap01.htm> , acesso em 01.11.2024].

<sup>130</sup> Como será visto adiante, a expansão do sistema de seguridade social dos EUA se deu numa extensão e profundidade consideravelmente menores do que na Europa, limitando-se a estender o seguro para idosos e trabalhadores dependentes, e, mais tarde, também os autônomos.

sua instituição se desse de forma combinada. Elas criaram condições para que a elevação dos níveis de bem-estar se tornasse um tema de disputa da Guerra Fria, levando as Potências rivais a uma ação concorrente que utilizou a promoção da seguridade social como um meio para ampliar a influência sobre os demais Estados. Isso a projetou como item da agenda internacional, dando impulso à sua difusão.

A estratégia dos EUA e dos seus aliados europeus, nesse sentido, desempenhou um papel-chave. Para contrapor o modelo soviético e a retórica de superioridade dos seus índices de igualdade social, eles buscaram mobilizar as instituições internacionais, usando-as como instrumento para coordenar a criação de sistemas de seguridade nos países do Terceiro Mundo. A OIT, particularmente, serviu de fórum prioritário para a execução dessa tarefa. A sua atuação veio a ser reorientada para este fim conforme a visão trazida pela Declaração de Filadélfia de 1944, que definiu o bem-estar social de todos os povos como responsabilidade da comunidade internacional e assumiu o compromisso com os programas de expansão da seguridade

<sup>131</sup>.

Como será visto adiante, isso levou a OIT a buscar estabelecer como parte da ordem internacional os padrões mínimos da seguridade social, através da elaboração da Convenção n. 102 de 1952, reunindo pela primeira vez, num único tratado, diferentes medidas de proteção social <sup>132</sup>. E, para promover sua realização, a organização conferiu uma relevância cada vez maior à prestação de assistência técnica como método de atuação, direcionando seus esforços para os países do Terceiro Mundo, com o fim de auxiliá-los a alcançar os padrões da Convenção <sup>133</sup>.

A atuação da OIT ajudou a moldar todo o ambiente internacional em que se edificou a ordem do pós-guerra. Sob o seu impulso, os fóruns encarregados de formular as diferentes normas e instituições que viriam a compô-la foram permeados pelas noções de bem-estar e de seguridade social. Isso possibilitou que elas propagassem a sua influência sobre várias áreas do direito internacional, produzindo um impacto particularmente marcante sobre os direitos humanos.

---

<sup>131</sup> MAUL, Daniel. "Help Them Move the ILO Way": The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War. **Diplomatic History**, vol. 33, n. 3, Oxford: Oxford University Press, 2009

<sup>132</sup> SAUL, Ben; KINLEY, David; MOWBRAY, Jacqueline. **The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials**. Oxford: University Press, 2016, pp. 609-610

<sup>133</sup> MAUL, Daniel. Op. cit., p. 388

O bem-estar social, nesse sentido, foi assumido pela quase totalidade dos Estados negociadores como indispensável para a realização da dignidade humana, representando um elemento definidor fundamental do caráter e da concepção geral de direitos humanos que veio a se estabelecer. Com base nele, os direitos humanos deram origem a uma visão particular dos direitos fundamentais, que trouxe, como principal característica, o alargamento da tradicional noção liberal, focada na proteção do indivíduo contra o poder arbitrário do Estado, introduzindo, junto a ela, o objetivo de elevar as condições de vida das várias populações nacionais. Como resultado, as liberdades individuais clássicas foram complementadas por um conjunto de direitos sociais, vistos como interligados e interdependentes em relação a elas, e que, refletindo a crença comum na política de redistribuição de riquezas ancorada aos êxitos da industrialização, haveriam de ser realizados progressivamente, de acordo com os recursos disponíveis do Estado <sup>134</sup>.

A noção de seguridade social, por sua vez, ressoou nas negociações como fundamento para a elaboração de um elemento essencial desse conjunto de direitos – o direito à seguridade social. Agrupado junto a eles no PIDESC, o direito à seguridade social foi previsto pelo art. 9, através de uma redação de caráter genérico, e de formato declaratório, que, na verdade, não traduziu o exato conteúdo normativo que lhe foi originariamente atribuído pelos Estados elaboradores <sup>135</sup>. Expresso ao longo das negociações, esse conteúdo refletiu os programas de reforma do seguro social, trazendo a visão de um sistema em expansão, que tenderia à universalização, de maneira a assegurar proteção a todos os indivíduos, diante de todos os riscos sociais <sup>136</sup>.

Do ponto de vista do seu conteúdo normativo, isto é, da ação requerida do Estado, o direito à seguridade social foi delineado de acordo com a concepção prevalecente de bem-estar social. Nesse sentido, ele foi percebido como parte de um conjunto de direitos sociais interligados entre si <sup>137</sup>, que, juntos, formavam uma política social una, e que desempenhavam funções complementares na busca para elevar as condições de vida das diferentes populações nacionais, baseando-se nos

---

<sup>134</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. **Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice**. Bloomington: Indiana University Press, 2008. p. 189

<sup>135</sup> Conf. seção 7.3.1.

<sup>136</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 726<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.726, 07 January 1957, n. 46, 56

<sup>137</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Sessional Working Group on the Implementation of ICESCR. **Summary Record of the 9<sup>th</sup> Meeting**. First Regular Session, E/1980/WG.1/SR.9, 21 April 1980.

ganhos econômicos proporcionados pela expansão da indústria para promover uma forma de redistribuição de riquezas que tinha o bem-estar universal como ideal a ser alcançado.

Esse caráter integrado dos direitos sociais e a sua dependência em relação à indústria para serem realizados, trazidos por esta visão, moldaram o significado originalmente atribuído ao direito à seguridade social. De acordo com ele, a observância do art. 9 do PIDESC exigiria dos Estados a adoção de medidas de expansão dos seus sistemas de seguridade social de forma conexa com a implementação de políticas para promover a realização dos demais direitos sociais – especialmente, o direito ao trabalho e o direito a condições dignas de trabalho. E ao ter a sua realização atrelada à expansão da indústria, a atuação do Estado, no cumprimento desses deveres, haveria de obedecer a uma noção progressividade, que, por um lado, postergava a plena efetividade do direito à seguridade social para um momento indefinido, mas que, por outro, definia os sistemas de proteção social pré-existentes como o ponto de partida para uma transformação de curso expansivo. Além disso, a noção de progressividade, também, refletia o otimismo prevalecente em relação à industrialização, de modo que o direito à seguridade social exigiria esforços contínuos do Estado para a sua realização.

### **2.3.7. Direitos humanos, dependência e a seguridade social no Brasil**

Através da inclusão do direito à seguridade social no seu catálogo, e, particularmente, do conteúdo normativo que lhe foi dado, os direitos humanos exerceram um efeito condicionante sobre o desenvolvimento social do Brasil, constituindo um fator da sua dependência. Pois ao prescrevê-la como uma política redistributiva indispensável, idealmente, para todos os Estados, e definir as obrigações que resultam para eles, bem como as condições para o seu cumprimento, o significado dado ao direito à seguridade social, na origem do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, ajudou a delimitar as possibilidades e limites de ação governamental voltada para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento social.

É verdade que, durante o período coberto por este trabalho, o texto final do PIDESC ainda não tinha sido adotado, e o Brasil não estava sujeito a nenhuma obrigação jurídica de observar as exigências e condições de cumprimento do direito à

seguridade social, trazidas pelo seu significado. Deve-se considerar, no entanto, que, além de a redação do art. 9 ter sido aprovada em 1957<sup>138</sup>, ganhando ali os termos que constam na sua versão definitiva, a decisão de incluir o direito à seguridade social no catálogo de direitos humanos, e a sua representação como um sistema em expansão, que tenderia à universalização das pessoas e dos riscos sociais cobertos, constituíam pontos comuns para a ampla maioria dos Estados desde o início das negociações.

O Brasil, aliás, era um dos Estados que já haviam adotado a noção de seguridade social como diretriz para a reforma do seu sistema previdenciário. Como será visto adiante, esse sistema se originou a partir de um regime de aposentadorias e pensões direcionado para trabalhadores ferroviários, criado em 1923, e se expandiu de forma gradual e fragmentada, passando a cobrir uma quantidade cada vez maior de categorias profissionais específicas, através de regras distintas para cada uma delas e de uma administração pulverizada através dos IAPs e CAPS<sup>139</sup>. Esse sistema serviu de base para o desenvolvimento da seguridade social no Brasil, a partir de medidas de reforma que começaram a ser adotadas ainda antes do término da Segunda Guerra, como o reajuste do valor das aposentadorias e pensões, a inclusão de novos benefícios<sup>140</sup>, e, especialmente, a integração de serviços de assistência médica e hospitalar a ele<sup>141</sup>.

Apesar disso, o direito à seguridade social, tal qual compreendido pelos Estados negociadores durante a elaboração do PIDESC, estipulou as linhas gerais que haveriam de guiar a continuidade das medidas de reforma do sistema brasileiro, delimitando as suas possibilidades de expansão.

Esse papel-diretriz do direito à seguridade social, porém, não resultou de uma obrigação jurídica imposta ao Brasil, mas, sim, do compromisso político que os diferentes governos do país assumiram em relação aos direitos humanos, ao utilizarem-nos como meio para o estabelecimento das suas alianças estratégicas.

---

<sup>138</sup> O direito à seguridade social, previsto no art. 9 do esboço do PIDESC, teve o seu texto delineado pelo Terceiro Comitê durante a Décima Primeira Sessão da Assembleia-Geral, nas reuniões 726, 727, 728 e 729 [UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 726<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.726, 07 January 1957; **Official Records, 727<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.727, 10 January 1957; **Official Records, 728<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.728, 11 January 1957; **Official Records, 729<sup>th</sup> Meeting**. Ninth Session. A/C.3/SR.729, 14 January, 1957].

<sup>139</sup> SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A Previdência Social no Brasil: 1923-2009. Uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009, p. 6

<sup>140</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil**, 2.<sup>a</sup> ed., Petrópolis: Vozes, 1989, pp. 162-163

<sup>141</sup> Idem, *ibidem*, pp. 156-159 e 182-185 passim

Assim, como será visto adiante, o desenvolvimento da seguridade social no Brasil, ao longo do período compreendido por este trabalho, assumiu ritmos diferenciados, com a adoção de medidas de reforma ora mais, ora menos abrangentes, de modo a refletirem as ambições de desenvolvimento social das diferentes forças políticas que se alternaram no governo do país <sup>142</sup>. Nesse sentido, os esforços de Vargas para unificar e expandir o sistema – com a criação do Instituto dos Serviços Sociais do Brasil (ISSB), como substituto dos IAPs e CAPs, e com a previsão da sua responsabilidade pela prestação de serviços de saúde <sup>143</sup> – foram deixados de lado pelo governo de Dutra. Com o retorno de Vargas à presidência, o ímpeto expansionista foi retomado, mas num contexto de preocupações com a elevação dos gastos públicos causada pela ampliação do sistema <sup>144</sup>, sendo, em seguida, interrompido pelo governo de Café Filho, sob argumentos baseados na crise financeira do sistema e na necessidade de conter gastos <sup>145</sup>.

Essa preocupação com a contenção das despesas públicas continuou a refrear a expansão da seguridade social no Brasil durante o início do mandato de Kubistchek, guiando a elaboração de uma proposta de reforma dos modelos de administração e financiamento do sistema, trazida pelo projeto inicial da Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) <sup>146</sup>. Mas, com a mudança de viés nacionalista, sofrida pela sua estratégia de desenvolvimento a partir de meados do seu mandato, a ambição expansionista de unificar o sistema foi retomada, levando a LOPS a ser reformulada, de modo a prever, no seu texto definitivo, a uniformização dos benefícios dos IAPs e CAPs, das suas regras de concessão e, também, dos valores de contribuição <sup>147</sup>.

Por fim, após serem brevemente interrompidas durante os anos de governo de Jânio Quadros, as tentativas de reforma ampla da seguridade social foram retomadas por Goulart, como parte do plano de desenvolvimento sintetizado pelas suas Reformas

---

<sup>142</sup> A reforma expansiva da previdência social no Brasil e a sua evolução para um sistema de seguridade social são analisadas por este trabalho de forma detalhada no Capítulo 5 abaixo, particularmente, nas seções 5.1.4, 5.3.1 e 5.3.3.

<sup>143</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., p. 157

<sup>144</sup> Idem, ibidem, pp. 186-195 passim

<sup>145</sup> Idem, ibidem, pp. 189-190

<sup>146</sup> ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, ano XI, n. 209, **Projeto de Lei n. 2.119 de 1956**, Rio de Janeiro, Novembro de 1956, pp. 11.549-11.552

<sup>147</sup> SANTOS, Maria Paula Gomes dos. The Brazilian Social Protection System: History and Present Configuration. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). **Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. p. 135

de Base, tendo como foco, a extensão da seguridade social para o campo, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural <sup>148</sup>.

Apesar de assumir ritmos distintos, e de ser promovida através de medidas de reforma ora mais, ora menos abrangentes, a expansão da seguridade social no Brasil se deu de modo contínuo, sendo implementada pelas diferentes forças políticas, nacionalistas e liberais, que se sucederam no governo do país. Ainda mais, mesmo alguns elementos de identidade podem ser percebidos no foco de reformas que foram adotados por governos de orientações contrapostas, como, por exemplo, relevância da integração de serviços de saúde à previdência, com a criação de uma infraestrutura própria dos IAPs e CAPs, presente no governo Vargas e também no de Dutra.

Quer dizer, apesar de possuírem ambições de bem-estar distintas, os diferentes governos do país se viram condicionados a implementar o direito à seguridade social como meio de promoção do desenvolvimento social, atuando dentro das margens de liberdade deixadas pelo seu significado, buscando expandir a cobertura do sistema de forma contínua e progressiva.

---

<sup>148</sup> SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as Reformas de Base, **Textos e Debates**, v. 1, n. 32, Boa Vista, 2019, pp. 13-15

### **3. A SITUAÇÃO INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA E A POLÍTICA EXTERNA DO BRASIL EM MEIO ÀS IDAS E VINDAS DA SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO**

#### **3.1. A Guerra Fria e o Brasil perante um mundo em disputa**

##### **3.1.1. Guerra Fria, rivalidades e o direito internacional como instrumento da disputa entre Potências hegemônicas**

O início das rivalidades entre EUA e URSS constituiu o elemento mais importante da situação internacional aberta após a Segunda Guerra Mundial. Como se sabe, a busca dessas Potências para realizarem os seus respectivos objetivos produziu tensões mútuas que deram origem à Guerra Fria, levando a uma polarização política que permeou o ambiente externo por inteiro. O direito internacional foi convertido num instrumento usado por ambas as Potências na busca para satisfazerem os seus imperativos estratégicos, e isso acabou por influenciar todo o desenvolvimento dessa disciplina durante aquele período – inclusive nas áreas que correspondem ao objeto desse estudo, isto é, o direito internacional do comércio e os direitos humanos.

Mas isso só foi possível porque a divisão política ali estabelecida correspondia, de fato, a um fator inescapável para as considerações de qualquer Estado acerca da sua política tanto interna quanto externa. Seja por convicção ou pragmatismo, nos anos que sucederam o término do conflito, as várias forças políticas, que compunham internamente qualquer Estado membro da sociedade internacional, foram impelidas a se moverem, levando os seus governos a se projetarem externamente em direção a um ou a outro campo rival. E isso foi acentuado, ainda, pelo fato de que, em muitos países, a polarização motivou mudanças bruscas na política interna, muitas vezes impulsionadas pela interferência indevida dos EUA ou da URSS, provocando, também, mudanças significativas na política externa. O Brasil foi um desses países.

O principal objetivo dos EUA após o término da guerra era liderar a reconstrução da economia mundial. Como será visto no próximo Capítulo <sup>149</sup>, as primeiras iniciativas tomadas com vistas à sua realização se deram ainda durante o

---

<sup>149</sup> As iniciativas estadunidenses adotadas com o fim de reconstruir a ordem econômica mundial sob a sua liderança é analisada no Capítulo 4, particularmente na subseção 4.2.1.

conflito, e foram direcionadas para a tentativa de explorar as dificuldades atravessadas pelas Potências europeias, especialmente o Reino Unido <sup>150</sup>. Esses esforços levaram à criação de um sistema multilateral de livre-comércio, materializado no GATT de 1947, e de um sistema financeiro e monetário internacional voltado para lhe dar suporte, através da instituição do Banco Mundial e do FMI em 1944. Mas, à medida que o processo de edificação dessa nova ordem econômica avançava, ampliava-se também a percepção de que seria preciso protegê-la ante a ameaça representada pela URSS.

Além de manter o controle sobre os países que libertou do nazismo no leste europeu, impulsionando a criação de regimes similares ao seu <sup>151</sup>, a URSS tentou, sem êxito, manter uma base naval na Turquia e tropas no Irã. Ela também ampliou a sua influência na Ásia, com a obtenção do poder pelos partidos comunistas no norte da Coreia e Vietnã em 1945, e na China em 1949 <sup>152</sup>.

Com a instauração de regimes caracterizados pela abolição da propriedade privada, pelo planejamento econômico e pelo monopólio do comércio exterior <sup>153</sup>, esses países passaram a representar um óbice para a criação de uma economia mundial baseada no livre-comércio. Por isso, a possível continuidade da expansão da influência soviética era vista pelos EUA como uma grave ameaça.

Para contê-la, os EUA viam como uma necessidade urgente a ampliação, também, da sua própria influência, dando coesão ao seu arco de aliados, estabelecendo novas alianças, e atuando para que forças aliadas chegassem ao poder em outros Estados. A sua reação, nesse sentido, abrangeu uma série de iniciativas orientadas pela estratégia de contenção paciente do expansionismo soviético, que foram fundamentadas através da retórica anticomunista da Doutrina Truman <sup>154</sup>.

Além do envio de tropas ao Mediterrâneo para dar apoio aos governos turco e grego, em 1947 os EUA lançaram o Plano Marshall de assistência financeira, visando a auxiliar a reconstrução da economia da Europa, para, assim, limitar a audiência dos partidos comunistas. No mesmo ano, também foi criada a CIA, um órgão estadunidense de inteligência que atuou clandestinamente em diversos países para

---

<sup>150</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. pp. 12-14

<sup>151</sup> Esses países, localizados nas fronteiras ocidentais da URSS, eram Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Iugoslávia, Bulgária e Albânia. A partir de 1949, a Alemanha Oriental se tornou parte desse grupo.

<sup>152</sup> FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit., pp. 477-478

<sup>153</sup> GUINS, George C.. Op. cit., pp. 346-347

<sup>154</sup> FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit., pp. 477-479

conter o avanço da influência comunista <sup>155</sup> e favorecer a ação de grupos aliados. Os EUA ainda promoveram a celebração de vários acordos em matéria de segurança, como o Tratado do Atlântico Norte em 1949, que deu origem à OTAN, e também o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, que serviu de base para a constituição da OEA um ano depois, legitimando, assim, a sua presença militar em cerca de 150 países <sup>156</sup>, e assegurando a coesão dos seus aliados contra o seu principal rival.

A URSS, na verdade, não ambicionava o expansionismo mundial temido pelos EUA, embora a atuação dos partidos comunistas tenha ido bem além das orientações de Moscou em alguns países. O seu maior objetivo era garantir a sua própria segurança. Com a manutenção da sua presença militar nos países do leste europeu após a guerra, a URSS buscava assegurar a instauração de regimes aliados, e, assim, formar uma barreira de proteção nas suas fronteiras ocidentais, para se precaver contra possíveis agressões externas, como a sofrida com a invasão nazista. Isso levou ao estabelecimento de instituições governamentais similares às suas nesses países <sup>157</sup>, e à replicação do seu modelo de desenvolvimento econômico, baseado na formação de uma indústria pesada <sup>158</sup>.

A busca para consolidar esse bloco de Estados, no entanto, exigiu novas iniciativas depois que os EUA os convidaram para integrar o Plano Marshall. A URSS, que logo recusou o convite devido à exigência de coordenação entre os países beneficiários, exerceu pressão sobre a Tchecoslováquia e a Polônia para que se retirassem das negociações <sup>159</sup>. E, em resposta ao assédio dos EUA, ela impulsionou a criação do COMECON em 1949 <sup>160</sup>, uma organização voltada para a assistência, cooperação e comércio <sup>161</sup>. Através dela, as economias dos membros do bloco passaram a se integrar em planejamentos unificados, que determinavam suas trocas comerciais de forma atrelada à prestação de auxílio, com vistas à autossuficiência. E,

---

<sup>155</sup> Idem, *ibidem*. p. 481

<sup>156</sup> SANTOS, Theotonio dos. La Teoria de la Dependencia: un balance histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco López (ed.). **Los Retos de la Globalización: Ensayo em Homenaje a Theotonio dos Santos**. UNESCO: Caracas, 1998. p. 1

<sup>157</sup> GUINS, George C.. Op. cit., pp. 348-349

<sup>158</sup> HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.. Op. cit., pp. 67-69

<sup>159</sup> FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit. p. 480

<sup>160</sup> COMECON é a sigla para *Council for Mutual Economic Assistance* (Conselho para a Assistência Econômica Mútua em tradução livre).

<sup>161</sup> SHAFFER, Harry G. COMECON Integration: Achievements, Problems, Prospects. **Soviet and Eastern European Foreign Trade**, Vol. 9, n. 3 (Fall, 1973), p. 3

embora a estratégia soviética fosse a obtenção do reconhecimento da sua esfera de influência, e não o confronto direto com o seu rival, o acirramento das tensões levou a URSS a adotar iniciativas semelhantes às adotadas pelos EUA.

Neste sentido, em 1954 foi criada a KGB, um órgão de inteligência que, da mesma maneira que a CIA, passou a conduzir atividades que interferiram em assuntos internos de outros países. E, um ano depois, a URSS promoveu a celebração do Pacto de Varsóvia, expandindo as forças militares dos membros do seu bloco, e fortalecendo o seu controle militar sobre eles.

### **3.1.2. Alinhamento, liberalismo econômico e a inserção do Brasil na polarização mundial**

Essa polarização política da Guerra Fria exerceu uma influência determinante sobre a forma como o Brasil viria a perseguir sua inserção mundial nos anos pós-guerra. Ela motivou uma rearticulação das alianças entre grupos locais e o governo estadunidense, levando a uma mudança na política interna do país e à adoção de uma política de alinhamento, que passou a guiar a sua projeção externa.

A entrada do Brasil na guerra do lado dos EUA, na verdade, já havia permitido a formação de laços de assistência militar e de comércio, além de promessas de cooperação econômica e apoio ao pleito brasileiro por uma posição privilegiada na ordem internacional a ser erguida após o conflito <sup>162</sup>. Essa relação contribuiu para Vargas dar início a uma transição do regime do Estado novo, em vigor desde 1937, em direção a uma democracia liberal, seguindo a retórica antitotalitária adotada pelos EUA após a derrota do nazismo. Mas, com receio do apoio do PCB a Vargas, e da sua possível manutenção no poder mesmo com a democratização do país, a oposição liberal oligárquica e os militares, com o apoio dos EUA, moveram um golpe de Estado e o destituíram, meses antes das eleições convocadas para o fim de 1945 <sup>163</sup>.

Com Dutra eleito, e empossado no início do ano seguinte, toda a política interna e externa do Brasil foi permeada pelo combate ao comunismo. Assim, uma Constituição liberal foi adotada, em 1946, sob uma atmosfera de Estado sítio, com protestos, repressão, prisões arbitrárias e uma tentativa de banir os deputados

---

<sup>162</sup> MOURA, Gerson. **Brazilian Foreign Relations (1939-1950): the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War**. Brasília, FUNAG, 2013. pp. 162-165

<sup>163</sup> Idem, *ibidem*. pp. 170-175

comunistas <sup>164</sup> – o que veio a acontecer dois anos depois <sup>165</sup>, com a cassação do registro recém-obtido pelo PCB; enquanto, externamente, o Brasil rompia relações diplomáticas com a URSS, e se somava à iniciativa estadunidense de criar um sistema de segurança regional, sediando as negociações que levaram à celebração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947, e se integrando à constituição da OEA <sup>166</sup>.

A política de alinhamento também concebia a aliança com os EUA como estratégica para o desenvolvimento econômico do Brasil, e não representava senão uma forma específica de persegui-la. O compromisso político e militar anticomunista, assim, se completava com a crença de que a economia brasileira haveria de prosperar em conexão com a prosperidade econômica estadunidense.

Isso levou a uma inflexão liberal no programa de substituição de importados, que era adotado no país desde os anos 1930 e já tinha avançado para a formação de um setor de bens de capital, com a criação de empresas estatais de minério e siderurgia, voltadas para provê-lo. Atendendo a interesses estadunidenses, o governo usou sua influência para incluir na Constituição de 1946 um dispositivo que permitia a concessão da exploração do petróleo a empresas organizadas no país, o que não excluía multinacionais <sup>167</sup>. E também flexibilizou a importação de bens de capital e de consumo, embora o licenciamento prévio das importações tenha sido instituído posteriormente <sup>168</sup>.

Ao mesmo tempo, essa busca para ligar a economia do país à economia estadunidense se manifestava, externamente, nos esforços para se integrar às iniciativas tomadas pelos EUA com vistas à edificação da ordem econômica do pós-guerra. Neste sentido, o Brasil esperava que o seu alinhamento fosse retribuído através da concessão de auxílio financeiro, similarmente ao que foi condido à Europa por meio do Plano Marshall <sup>169</sup>. E, como será visto adiante, o Brasil também se somou ao processo de criação do sistema multilateral de livre-comércio, impulsionado pelos EUA através das negociações que levaram à adoção do GATT em 1947.

---

<sup>164</sup> Idem, *ibidem*. p. 216

<sup>165</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.* p. 73

<sup>166</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.*, p. 60

<sup>167</sup> MOURA, Gerson. *Op. cit.* p. 215

<sup>168</sup> AVELAR, Alexandre. *Diplomacia Comercial Brasileira: 1930-2004*. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). **OMC: Estudos Introdutórios**. São Paulo: IOB Thompson, 2005. pp. 54-55

<sup>169</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.* p. 60

### **3.2. Descolonização e a inserção do Brasil na nova situação internacional: nacionalismo econômico e os caminhos para uma política externa autônoma**

#### **3.2.1. A libertação nacional do Terceiro Mundo e as novas condições da disputa entre as Potências rivais da Guerra Fria**

Outro elemento relevante da situação internacional aberta após a guerra foi o amplo movimento de descolonização mencionado no capítulo anterior.

Com as Potências europeias debilitadas pelo conflito, e diante das perspectivas trazidas pela perda da posição hegemônica que, até então, elas ocupavam, as pequenas burguesias industriais e classes médias instruídas das colônias, que haviam se formado através do próprio regime colonial, se organizaram em movimentos de libertação nacional e lutaram para assumir o controle direto do Estado, com o objetivo de obterem um reposicionamento do seu papel na economia mundial e guiarem o seu próprio desenvolvimento. O êxito das lutas por independência teve início logo após a guerra, na Síria em 1946, Índia em 1947 e Indonésia em 1949, e se estendeu entre as décadas de 1950 a 1970, alcançando uma diversidade de países da África, da Ásia e do Oriente Médio, como Gana, Nigéria, Senegal, Tunísia, Líbia, Argélia, Jordânia, Iraque, Cingapura, Laos, Camboja, levando ao surgimento de mais de 100 novos Estados independentes.

Assim, da mesma forma que a Guerra Fria, a descolonização logo se tornou um fator que nenhum Estado podia ignorar ao determinar sua projeção externa e seu desenvolvimento interno, nem mesmo as Potências rivais, EUA e URSS, tampouco os demais Estados periféricos, como o Brasil.

O surgimento dos novos Estados tornou a situação internacional mais complexa. Em primeiro lugar, porque o passado colonial comum e a similaridade dos dilemas com os quais eles foram confrontados na edificação do Estado-nação, bem como da forma como buscaram solucioná-los, através industrialização, permitiram que eles despendessem esforços coletivos visando à formação de um campo político internacional autônomo em relação às Potências da Guerra Fria.

Inicialmente, os novos Estados adotaram uma atuação coletiva espontânea na Assembleia-Geral da ONU, com o apoio à aprovação de resoluções que também

aglutinavam os países latino-americanos, refletindo os seus interesses comuns, como as que reconheciam a soberania do Estado sobre os recursos naturais <sup>170</sup>. Mas, especialmente a partir da Conferência de Bandung de 1955, essa atuação coletiva evoluiu para uma estratégia consciente de ação coordenada, e, pouco depois, ganhou sua forma mais concisa, com a formação do Movimento dos Países Não-Alinhados em 1961 <sup>171</sup>.

Este cenário contagiou os Estados da América Latina, favorecendo a ação de forças políticas nacionalistas, e oferecendo-lhes novas perspectivas de inserção internacional que iam bem além do simples alinhamento com as Potências da Guerra Fria, sobretudo os EUA. Pois a aproximação dos latino-americanos daqueles países, também caracterizados por uma situação de atraso legada pelo colonialismo, e que, assim como eles, eram parte do Terceiro Mundo, fortalecia as suas reivindicações por uma ordem internacional favorável aos seus anseios por desenvolvimento e, simultaneamente, lhes abria novas possibilidades de relações bilaterais.

Ao mesmo tempo, tudo isso contribuiu para um acirramento das rivalidades entre EUA e URSS, na medida em que impeliu a ambos a buscarem influenciar o destino dos países do Terceiro Mundo. Com o apoio soviético aos movimentos nacionalistas e o favorecimento estadunidense às forças liberais, eles foram sujeitos a frequentes interferências externas, que serviram de vetores para revoluções, golpes e contragolpes, alimentando a sua instabilidade interna. A descolonização dos países do Terceiro Mundo, assim, trouxe uma nova situação política internacional, estipulando novas condições para a disputa entre as Potências rivais da Guerra Fria.

### **3.2.2. Descolonização, nacionalismo econômico e os caminhos para uma política externa autônoma**

Apesar de ter obtido independência no início do século XIX, o Brasil era parte dessa situação internacional que evoluía em complexidade. O sentimento nacionalista impulsionado pelas lutas de libertação e o acirramento das rivalidades entre EUA e URSS se manifestaram, no país, através de um recrudescimento dos

---

<sup>170</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 523 (VI)**. Integrated economic development and commercial agréments. Sixth Session. A/RES/523(VI), 12 January 1952; **Resolution 626 (VII)**. Right to exploit freely natural wealth and resources. Seventh Session. A/RES/626(VII), 21 December 1952

<sup>171</sup> FIRST CONFERENCE OF THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF NON-ALIGNED COUNTRIES. **Belgrade Declaration of Non-Aligned Countries**. Belgrade, 6 September 1961.

embates entre as forças liberais-conservadoras e desenvolvimentistas. Isso levou a uma série de mudanças políticas marcadas por sobressaltos, crises institucionais, tentativas de golpes, golpes preventivos e repactuações, que perduraram durante toda a vigência do regime constitucional de 1946, e culminaram com sua derrubada, após o golpe civil-militar de 1964.

Neste sentido, Vargas retornou ao poder com um programa nacionalista em 1951; mas, diante de uma grave crise política, veio a cometer suicídio antes do fim do mandato. Kubistchek, eleito em 1955, foi empossado após o presidente interino ser deposto, sob a suspeita de conspirar contra a transferência de poder, e deu continuidade a um programa desenvolvimentista, mas sem o viés nacionalista de Vargas. Jânio Quadros, por sua vez, um representante de forças conservadoras, mas com um programa econômico liberal, foi eleito em 1960, mas renunciou no primeiro ano de mandato. E o seu vice, João Goulart, que buscou reestabelecer o desenvolvimentismo de Vargas, mas com ambições reformadoras mais elevadas, somente foi empossado após o Congresso Nacional retirar seus poderes e instaurar o parlamentarismo, sendo realizado posteriormente um plebiscito popular que restaurou a forma presidencialista de governo.

Essa alternância política trouxe impactos relevantes sobre a maneira como o Brasil perseguia o desenvolvimento. Ferramentas da substituição de importados, na verdade, foram adotadas durante todo esse período – o controle das importações, com vistas a racionalizar as reservas cambiais, por exemplo, foi usado pelos diferentes governos, seja através de licenças de importação, taxas de câmbio múltiplas, determinadas conforme o grau de essencialidade do bem importado <sup>172</sup>, ou alíquotas escalonadas do imposto de importação <sup>173</sup>. Mas, além de serem alterados para se adaptarem às flutuações conjunturais, os planos de industrialização também refletiram

---

<sup>172</sup> O regime de taxas múltiplas de câmbio foi instituído pela Instrução n. 70/1953 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC). Através dela, o câmbio dos bens considerados essenciais para a industrialização era valorizado, favorecendo a sua importação, e, ao contrário, em relação a bens considerados menos relevantes, a taxa de câmbio era desvalorizada [BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução 70, de 09 de Outubro de 1953.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST70-instrucao070.pdf>, acesso em 02.11.2024]

<sup>173</sup> Com a edição da Lei n. 3.244/1957, as alíquotas de importação passaram a oscilar de 0% a 150%, isentando os produtos indispensáveis à industrialização, e impondo taxas proibitivas sobre aqueles bens que competiam com os produtos nacionais [BRASIL. **Lei n. 3.244, de 14 de Agosto de 1957.** Dispõe sobre a reforma da tarifa das alfândegas, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.244%2C%20DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%201957.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reforma%20da,alf%C3%A2ndegas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20entram%20em%20territ%C3%B3rio%20nacional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.244%2C%20DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%201957.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reforma%20da,alf%C3%A2ndegas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20entram%20em%20territ%C3%B3rio%20nacional), acesso em 30.10.2024].

a chegada das diferentes forças ao poder, assumindo configurações variadas, que oscilaram consideravelmente quanto ao grau de intervenção estatal e de abertura ao comércio e aos investimentos.

Com a volta de Vargas ao poder, o liberalismo dos anos de alinhamento foi substituído por um modelo de desenvolvimento marcado pela nacionalização do petróleo e pela criação da Petrobrás para explorá-lo e comercializá-lo <sup>174</sup>. Após sua morte, o nacionalismo foi arrefecido pela edição da Instrução n. 113 da SUMOC <sup>175</sup>, que flexibilizou o ingresso de capital estrangeiro no país. E essa abertura aos investimentos se tornou um pilar essencial para Kubistchek perseguir seu Plano de Metas, que destinou verbas prioritariamente para energia, transportes e indústria de base <sup>176</sup>.

Já durante o breve governo de Quadros, as taxas de câmbio foram unificadas, levando à flexibilização das importações <sup>177</sup>, enquanto, sob a presidência de Goulart,

---

<sup>174</sup> A Petrobrás foi criada através da Lei n. 2.004/1953 [BRASIL. **Lei n. 2.004, de 03 de Outubro de 1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,An%C3%B4nima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>, acesso em 30.10.2024].

<sup>175</sup> A SUMOC (Superintendência da Moeda e do Crédito), criada pelo Decreto-Lei n. 7.293/1945 [BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.293, de 02 de Fevereiro de 1945**. Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito, e dá outras providências. Disponível em [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7293-2-fevereiro-1945-416335-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Cria%20a%20Superintend%C3%A2ncia%20da,Cr%C3%A9dito%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,Executivo\)%20%2D%20\(Altera%C3%A7%C3%A3o\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7293-2-fevereiro-1945-416335-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Cria%20a%20Superintend%C3%A2ncia%20da,Cr%C3%A9dito%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Vide%20Norma(s)%3A,Executivo)%20%2D%20(Altera%C3%A7%C3%A3o)), acesso em 30.10.2024], era um órgão subordinado ao Ministério da Fazenda, e representava a autoridade monetária nacional antes da criação do Banco Central. A sua Instrução n. 113/1955 [BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução 113, de 17 de Janeiro de 1955**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST113-instrucao113.pdf>, acesso em 01.11.2024], por sua vez, possibilitou a importação de máquinas e equipamentos e a sua contabilização como investimento direto numa taxa de câmbio livre, enquanto a remessa de lucros era feita por meio de taxas de câmbio preferenciais [CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A Industrialização Brasileira nos Anos 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, V. 39, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2009, p. 518].

<sup>176</sup> O Plano de Metas, na verdade, também incluía as áreas da alimentação e da educação. No entanto, esses setores receberam um volume de recursos substancialmente menor que as demais áreas [THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. De Sonhos e Fracassos: a Influência do Cenário Externo Sobre o Plano de Metas. **Reflexões Econômicas**, n. 3, V. 2, Ilhéus, Abril-Setembro 2017, pp. 90-92].

<sup>177</sup> Com a Instrução n. 204/1961 da SUMOC [BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução n. 204, de 13 de Março de 1961**. Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acesoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST204-instrucao204.pdf>, acesso em 01.10.2024], diferentes taxas de câmbio foram unificadas, embora ainda persistisse uma classificação dos bens importados nas categorias geral e especial. Na primeira delas, as divisas eram obtidas no mercado livre, e na segunda, que abrangia bens considerados supérfluos, através de leilões. Além disso, essa instrução eliminou o câmbio subsidiado para a importação de alguns produtos, como trigo, petróleo e papel. Depois, seguiram-se as Instruções n. 205, 206, 207 e 208, todas de 1961 [LOUREIRO, Felipe Pereira. Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros. **Estudos Econômicos**, V. 40, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2010, pp. 563-564].

uma regulação restritiva à remessa de lucros ao exterior por investidores estrangeiros veio a ser adotada <sup>178</sup> como parte das suas Reformas de Base <sup>179</sup>.

Ao mesmo tempo, a alternância política influenciou também mudanças na estratégia de inserção internacional do Brasil, fazendo-a refletir e complementar as variações dos planos de industrialização. Guiada pela busca para estabelecer alianças consideradas estratégicas para o desenvolvimento, a projeção externa do Brasil se modificou de acordo com as respostas que as diferentes forças políticas dirigentes deram aos percalços erguidos ante a continuidade do processo de industrialização e aos desafios e oportunidades trazidos pela evolução da situação internacional.

Deste modo, apesar de abandonar o alinhamento, a necessidade de obter capital e tecnologia – num cenário externo em que Europa e Japão ainda finalizavam os seus esforços de reconstrução, as relações com a URSS ainda não tinham sido retomadas e a descolonização ainda se encontrava nos momentos iniciais <sup>180</sup> – impeliu Vargas a continuar buscando uma aliança prioritária com os EUA. Mas, diferentemente da forma passiva adotada por Dutra, isso se deu com esforços para influenciar os termos desta aliança, através de uma barganha na qual o auxílio financeiro estadunidense era cobrado em troca do apoio brasileiro às suas iniciativas militares <sup>181</sup>.

Após a morte de Vargas, uma nova fase de alinhamento teve início, perdurando enquanto o cenário externo favorecia a realização dos interesses

---

<sup>178</sup> O Decreto n. 53.451/1964 [BRASIL. **Decreto n. 53.451, de 20 de Janeiro de 1964.** Regulamenta a Lei nº 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53451-20-janeiro-1964-393443-publicacaooriginal-1-pe.html>] regulamentou a legislação referente à aplicação de capital estrangeiro no país, a Lei n. 4131/1962 [BRASIL. **Lei n. 4131, de 03 de Setembro de 1962.** Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4131-3-setembro-1962-353921-publicacaooriginal-1-pl.html>], limitando a remessa de lucros ao exterior ao equivalente a 10% do valor investido no respectivo ano (art. 31).

<sup>179</sup> As Reformas de Base visavam alterações substanciais em diversas áreas da ordem econômica e social do país. Dentre elas, figurava a reforma bancária, que tinha o objetivo de ampliar o crédito habitacional e agrário, além de almejar a nacionalização dos bancos estrangeiros de depósito. Outra área relevante era o objetivo de realizar uma ampla reforma agrária, vista como um meio essencial para expandir o mercado doméstico nacional. Além disso, as Reformas de Base ainda abrangiam a reforma tributária, administrativa, universitária, eleitoral, urbana e habitacional [BERCOVICI, Gilberto. Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento. **Revista de Estudos Brasileños**, V. 1, n. 1, Segundo Semestre de 2014, pp. 98-100].

<sup>180</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o Mundo: a Política Externa e Suas Fases. **Ensaio FEE**, V. 20, n. 1, Porto Alegre, 1999, pp. 142-143

<sup>181</sup> RIBEIRO, Renato Ferreira. San Tiago Dantas e a Política Externa para o Desenvolvimento na Década de 1950. **Revista NEIBA**, V. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2016, p. 3. As negociações estabelecidas a partir da solicitação dos EUA para que o Brasil enviasse tropas para a Guerra da Coreia são representativas da política de barganha de Vargas [DAVIS, Sonny B. Brazil-USA Military Relations in the Early Post-World War II Era. **Diálogos**, DHI/UEM, v. 6, 2002, pp. 24-28].

brasileiros sem confrontação com os EUA <sup>182</sup>. Mas, quando esse cenário se deteriorou, e o governo de Kubistchek se viu diante de déficits na balança comercial e da pressão do FMI por corte de gastos <sup>183</sup>, a política de barganha veio a ser retomada sob um novo formato, marcado pela busca para reunir os países da América Latina com vistas a demandarem coletivamente a concessão de assistência técnica e financeira por parte dos EUA, através do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958 <sup>184</sup>.

As adversidades econômicas que motivaram a OPA também influenciaram o Brasil a alterar, paralelamente, a sua projeção ante a URSS e os Estados descolonizados, sobretudo os africanos. Até então, prevalecia em relação a eles uma posição adotada ainda no governo de Dutra, marcada pelo anticomunismo e pelo conservadorismo quanto à descolonização, fruto do receio de contrariar interesses de aliados europeus e, também, dos laços entre nacionalistas e comunistas <sup>185</sup>. As relações com a URSS continuavam rompidas <sup>186</sup>. A Alemanha Oriental não era reconhecida pelo governo brasileiro <sup>187</sup>, e Chiang Kai-Chek ainda era reconhecido como presidente da China, mesmo passados quase 10 anos da Revolução Chinesa <sup>188</sup>. E, apesar do apoio moral à descolonização e do estabelecimento de relações com os novos Estados,

---

<sup>182</sup> Além dos fluxos de capital estrangeiro, o pleno retorno da Europa ao comércio internacional ofereceu boas perspectivas para a economia do Brasil [VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Op. cit. p. 144].

<sup>183</sup> Alguns dos fatores que contribuíram para o déficit da balança foram a queda das exportações do café e da entrada de investimentos estrangeiros, além do aumento dos serviços da dívida [THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Op. cit. pp. 95-96].

<sup>184</sup> A criação da OPA foi rejeitada pelos EUA e não obteve êxito; no entanto, ela influenciou a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959 e o lançamento da Aliança para o Progresso, um programa de assistência para a América Latina, criado pelos EUA em 1961 [FONSECA JÚNIOR, Gelson. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy, *Global Governance*, Vol. 17, n. 3, July-September 2011, p. 381].

<sup>185</sup> MOURA, Gerson. Op. cit. p. 192. Além da manutenção das relações com a Europa Ocidental como um todo, as relações de amizade com Portugal, especificamente, contribuíram para a posição conservadora em relação à descolonização [VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Bandung in the Shadow: The Brazilian Experience. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017. pp. 416-418]. Um episódio representativo sobre como as relações com Portugal contribuíram para essa posição conservadora se deu quando o Brasil foi nomeado protetor dos interesses portugueses na Índia depois que esta incorporou possessões de Portugal ao seu território [BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1955**, Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1955, p. 34].

<sup>186</sup> Embora não tivesse relações com a URSS, nos anos 1950 o Brasil celebrou acordos econômicos e comerciais com diversos países do bloco soviético. Servem como exemplo os acordos comerciais celebrados com a Tchecoslováquia e a Iugoslávia em 1950, e os acordos sobre pagamentos e troca de notas celebrados com a Polônia em 1954 [BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1956**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1956, p. 203].

<sup>187</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1955**, Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1955, p. 33

<sup>188</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1957**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1957, p. 85

ainda prevalecia uma posição conciliatória, de cautela em relação aos movimentos nacionalistas <sup>189</sup>, que defendia soluções negociadas para o colonialismo <sup>190</sup>.

Mas, quando o cenário econômico se alterou negativamente, o Brasil vislumbrou como alternativa a ampliação e a diversificação das exportações, passando a despender esforços com vistas a obter novos aliados comerciais. Isso o levou a deixar de lado o anticomunismo e a reestabelecer relações com a URSS, a partir do envio de uma missão comercial em 1959 <sup>191</sup> e da celebração de um acordo de comércio um ano depois <sup>192</sup>. Ao mesmo tempo, as suas exportações para Estados do Oriente Médio foram ampliadas <sup>193</sup>, e novos laços comerciais foram estabelecidos ao redor da Ásia <sup>194</sup>, enquanto as potencialidades das suas relações comerciais com os novos Estados africanos se tornou objeto de atenção especial <sup>195</sup>. Essa nova política de alianças se desdobrava, ainda, numa retórica que, embora identificasse o Brasil como parte do mundo ocidental, recorria a termos tipicamente verbalizados pela URSS, como a coexistência pacífica, e afirmava a importância e o interesse na descolonização da África <sup>196</sup>.

Essa busca para estabelecer laços mais próximos com os países do bloco socialista e com os descolonizados levou à gênese de uma nova estratégia de inserção internacional, que tinha nessa tentativa de diversificação dos mercados para exportação o seu componente mais característico. Surgida como um desdobramento prático de uma política externa voltada para o desenvolvimento e também como uma

---

<sup>189</sup> Serve como exemplo dessa postura cautelosa o relato feito pelo Ministério das Relações Exteriores ao governo brasileiro acerca da nacionalização do petróleo no Irã, da expulsão das tropas britânicas do Egito e da luta por independência nos Marrocos. Nele não há nenhum sinal de compromisso com a causa nacionalista [BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Itamaraty em 1951**. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações do MRE, s/d, p. 35].

<sup>190</sup> Essa postura conciliatória pode ser ilustrada pela iniciativa do Brasil de redigir esboços de resoluções da Assembleia-Geral da ONU relativas à luta por independência do Marrocos e da Tunísia em relação à França [BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, 1952**. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1952, pp. 27-28]. Ambas as resoluções – 611(VII) e 612(VII) – afirmaram o direito à autodeterminação, expressaram a crença de que a França se esforçaria para promover o desenvolvimento de instituições livres nessas colônias, clamaram por negociações para o estabelecimento de autogoverno, e pediram a abstenção em relação a atos que aumentassem as tensões.

<sup>191</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1959**. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d, p. 144

<sup>192</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1960**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d, p. 142

<sup>193</sup> Idem, *ibidem*, pp. 146-147

<sup>194</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1959**. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d., pp. 142-144

<sup>195</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1960**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d, pp. 26-28

<sup>196</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.* pp. 193-197

alternativa às limitações da barganha, essa forma de se projetar ao exterior ficou conhecida como política externa independente, devido ao livro homônimo, publicado em 1962 por San Tiago Dantas, um dos seus principais formuladores <sup>197</sup>, e continuou a ser aplicada até o golpe de 1964.

Muitos atribuem a Jânio Quadros a formulação da política externa independente, provavelmente devido ao artigo escrito por ele e publicado na revista *Foreign Affairs*, em que foram sistematizadas e expostas as novas linhas de atuação externa do país <sup>198</sup>. E também porque, de fato, Quadros deu continuidade à busca por alianças comerciais com países socialistas e descolonizados, e à defesa da convivência pacífica com o bloco comunista e dos princípios da autodeterminação e da não-intervenção, prestando apoio à descolonização <sup>199</sup>. No entanto, deve-se ter em mente que, além de essas diretrizes terem começado a se desenvolver no mandato de Kubistchek, a agenda liberal de Quadros, com os ajustes orientados pelo FMI e a flexibilização das importações, refletia sua proximidade com os EUA e constituía um elemento contraditório da implementação da política externa independente <sup>200</sup>. Ainda assim, os fundamentos autoafirmativos contidos nela vieram a colidir contra os interesses dos EUA e de forças aliadas a Quadros, especialmente os militares e a oligarquia liberal-conservadora agrupada na UDN <sup>201</sup>, tornando-se um fator de corrosão do seu apoio, e contribuindo para sua renúncia.

As tensões políticas se agravaram com a posse de João Goulart e a continuidade da política externa independente, agora convertida em peça de um modelo de desenvolvimento baseado na reforma social. Na verdade, a tentativa de golpe, que precedeu a posse, expressou a desconfiança de militares, liberais-

---

<sup>197</sup> DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011

<sup>198</sup> No artigo Nova Política Externa do Brasil, Quadros identifica o Brasil como parte do mundo Ocidental, embora a condição de subdesenvolvimento o aproximasse das nações afro-asiáticas. Ele realça que o Brasil não possuía compromissos com os blocos da Guerra Fria, e que a sua política externa haveria de ser conduzida de forma autônoma com vistas aos interesses do desenvolvimento nacional. E também se refere à relevância das relações comerciais com os países socialistas, os asiáticos e, especialmente, os africanos [QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**. V. 40, n. 1, October 1961, pp. 19-27].

<sup>199</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. Op. cit. p. 146

<sup>200</sup> Para alguns, aliás, essa agenda econômica liberal revelaria que, na verdade, a política externa independente no governo Jânio Quadros corresponderia mais a um recurso de propaganda do que medidas concretas. Essa é a posição de Alberto Moniz Bandeira, citado por José Victor Lara [LARA, José Victor. Um Novo Paradigma? A Política Externa Independente do Governo Jânio Quadros. **Revista Espaço Acadêmico**. n. 204, maio 2018, p. 60 e 66].

<sup>201</sup> LARA, José Victor. Op. cit. pp. 66-67. Um episódio de atrito relevante se deu com a rejeição brasileira à invasão da Baía dos Porcos em Cuba, e à tentativa de golpe contra Fidel, realizada com o apoio da CIA, em 1961. Outra atitude de Quadros que, devido ao seu valor simbólico, levou a tensões com aliados foi a condecoração de Ernesto Che Guevara, então ministro cubano, com a Ordem do Cruzeiro do Sul, no mesmo ano.

conservadores e dos EUA em relação a Goulart, fruto da sua trajetória ligada ao trabalhismo. Essa desconfiança se avolumou a medida que as ações do governo foram se mostrando consistentes com sua retórica de autonomia em relação à divisão da Guerra Fria, de liberdade para se relacionar com qualquer país independentemente da sua ideologia e do seu regime político, e, também, de ênfase nos princípios da não-intervenção e da autodeterminação <sup>202</sup>.

Com base nesses princípios, o Brasil se opôs ao bloqueio contra Cuba e assumiu a sua postura mais dura de condenação do regime colonial. A solidariedade com os interesses coloniais de Portugal, que se manteve pelos laços de amizade desde o pós-guerra, foi abandonada, e o Brasil passou a se posicionar contrariamente ao colonialismo nos fóruns da ONU, votando a favor de resoluções do Conselho de Segurança que condenavam como ameaça à paz a manutenção de colônias na África <sup>203</sup>, e reivindicando na Assembleia-Geral a independência da Argélia e Angola <sup>204</sup>.

Como parte de uma política externa orientada para o desenvolvimento, essa virada anticolonialista do Brasil estava intimamente conectada aos seus interesses comerciais. Mas, agora, além de buscar novos aliados e mercados para exportação, o Brasil também objetivava desempenhar um papel de liderança na área do desenvolvimento junto aos novos Estados, se unindo ao G77, e se tornando um dos principais proponentes da criação da UNCTAD <sup>205</sup>. Essa política externa, em conjunção com uma agenda interna pautada pelas reformas de base, levou à ampliação da oposição das classes privilegiadas, inclusive de industriais, e, como fruto disso, em 1964, Goulart foi deposto por um golpe de Estado liderado pelos militares e apoiado pelos EUA.

---

<sup>202</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. p. 203

<sup>203</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson. Op. cit. p. 383. Conferir Resolução n. 180 (1963) [UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 180 (1963)**. On the question of Territories under Portuguese administration. S/RES/180(1963), 31 July 1963] e Resolução n. 183 (1963) [UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 183 (1963)**. On the question of Territories under Portuguese administration. S/RES/183(1963), 11 December 1963], ambas do Conselho de Segurança da ONU.

<sup>204</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. p. 208

<sup>205</sup> FONSECA JÚNIOR, Gelson. Op. cit. p. 382. No entanto, o Brasil não aderiu ao Movimento dos Países Não-Alinhados. Uma possível explicação para isso é o fato de que a participação num bloco de Estados seria incongruente com a noção de independência da política externa brasileira.

## **4. A FRAGMENTAÇÃO DA ORDEM DO COMÉRCIO INTERNACIONAL E A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL COM VISTAS AO DESENVOLVIMENTO**

### **4.1. As variações da política externa do Brasil e a edificação de uma ordem comercial crescentemente fragmentada**

A evolução conflituosa, cheia de idas e vindas, da projeção externa brasileira refletiu a forma como os diferentes governos do país buscaram dar continuidade ao desenvolvimento nacional, diante dos percalços e das oportunidades trazidos por uma situação internacional em transformação. As políticas de alinhamento, de barganha e de independência externa, assim, traduziram esforços variados para se obter uma inserção favorável na produção e distribuição internacional de riquezas, e, deste modo, impulsionar a transformação da produção interna, através da industrialização.

Ao mesmo tempo, essas alterações na política externa não apenas sintonizavam o Brasil com o mundo, como o integravam à situação internacional na condição de parte ativa das mudanças atravessadas por ela. Isso é particularmente

perceptível quando se analisa o papel desempenhado pelo Brasil na edificação da ordem econômica internacional do pós-guerra, e, mais especificamente, na criação de uma ordem de comércio crescentemente fragmentada em diferentes normas e instituições, que floresceram como fruto da evolução da situação internacional.

Neste sentido, enquanto o alinhamento conduziu o Brasil a se somar às iniciativas estadunidenses para o estabelecimento de um sistema de livre-comércio, tornando-se membro originário do GATT e contribuindo para que ele contivesse regras permissivas à adoção de certo protecionismo, a frustração com a barganha e a necessidade de diversificar as exportações, que deram base para a adoção da política externa independente, impeliram-no a despender esforços para a constituição da UNCTAD.

## **4.2. O sistema de livre-comércio do pós-Guerra, o Brasil e os efeitos políticos do liberalismo econômico**

### **4.2.1. As negociações para a criação de um novo sistema multilateral de comércio**

As primeiras iniciativas que levaram à criação do GATT, na verdade, passaram ao largo do Brasil. Como se sabe, elas foram tomadas durante o transcorrer do conflito, a partir de negociações bilaterais voltadas para determinar a contrapartida que o Reino Unido haveria de assegurar aos EUA, em decorrência de um pedido de auxílio financeiro <sup>206</sup>.

Com base na sua legislação, os EUA propuseram como pagamento o compromisso do Reino Unido de abolir as tarifas preferenciais do Império Britânico <sup>207</sup>. Relutante em aceitar essas condições, o Reino Unido tentou redirecionar as negociações para o âmbito multilateral, propondo que a abolição das preferências imperiais fosse discutida junto a negociações para a redução de tarifas, como parte da

---

<sup>206</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O.. Op. cit., pp. 12-14

<sup>207</sup> Embora os EUA ainda não fossem parte beligerante no conflito devido à oposição da sua opinião pública, o governo conseguiu aprovar no Congresso uma legislação (*Lend Lease Act* 1941) que o autorizava a conceder empréstimos a países em guerra através de equipamentos e suprimentos, mas que vedava, por outro lado, a sua quitação por meios financeiros, exigindo, em seu lugar, a concessão de algum benefício direto ou indireto considerado satisfatório pelo presidente [IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O.. Op. cit., pp. 12-14].

criação de um sistema de comércio aberto ao ingresso de outros países, que haveria de ser sustentado por um sistema de pagamentos, e sujeito a uma organização internacional do comércio (OIC) <sup>208</sup>.

Com a concordância dos EUA, poucos meses depois da rendição japonesa na guerra, foi publicado um conjunto de propostas para a expansão do comércio mundial junto a uma declaração na qual o Reino Unido afirmava a sua concordância com os seus aspectos centrais <sup>209</sup>. As propostas foram apresentadas a um grupo reduzido de países – dentre os quais figurava o Brasil –, que passaram a integrar um Comitê Preparatório, aberto à participação de outros países <sup>210</sup>, e incumbido de organizar a Conferência da ONU sobre Comércio e Emprego, que seria realizada em Havana com o objetivo de adotar a Carta da OIC. Ao mesmo tempo, o Comitê ficou responsável por negociar a elaboração de um acordo temporário para a redução de tarifas ao comércio, que deveria ser adotado durante os encontros preparatórios, realizados em Londres e Genebra entre 1946 e 1947, e que posteriormente seria incorporado como anexo à Carta da OIC, ganhando status definitivo.

As propostas apresentadas ao grupo de países convidados partiam da premissa de que havia um baixo fluxo de comércio mundial, provocado pelas restrições governamentais, pela ação de monopólios e cartéis, e pela instabilidade do mercado de commodities, da produção e do emprego <sup>211</sup>. Nelas, constava um esboço de Carta da OIC, cujo capítulo referente à política comercial continha disposições baseadas nos princípios da não-discriminação e do tratamento nacional. E, além de preverem a eliminação de restrições quantitativas, elas traziam também diretrizes

---

<sup>208</sup> Idem, *ibidem*. p. 27. A ideia de se criar um sistema de pagamentos auxiliar ao sistema multilateral de comércio em construção levou à realização da Conferência de Bretton Woods em 1944, onde foram constituídos o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

<sup>209</sup> BLADEN, V. W. The Proposals for the Expansion of World Trade and Employment. **International Journal**, Vol. 1, Jan. 1946, p. 164

<sup>210</sup> Foram convidados para discutir as propostas Austrália, Bélgica, Brasil, Canadá, China, Cuba, Tchecoslováquia, França, Índia, Luxemburgo, Holanda, Nova Zelândia, África do Sul e Reino Unido. A URSS também foi convidada, mas não compareceu. Além desses países, o Conselho Econômico e Social da ONU também incluiu como membros do Comitê Preparatório o Chile, o Líbano e a Noruega, além dos próprios EUA. E, ainda, alguns países, que não integravam o Comitê, enviaram observadores para as suas sessões, como Colômbia, Dinamarca, México, Peru, Polônia e Síria, presentes nas duas sessões do Comitê, e Afeganistão, Argentina, Equador, Egito, Grécia, Irã, Arábia Saudita, Suécia, Turquia, Uruguai, Venezuela e Iugoslávia, que enviaram representantes apenas para a segunda sessão [IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 106-107].

<sup>211</sup> UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **Proposals for the Expansion of World Trade and Employment**. Washington, November 1945

sobre práticas restritivas de comércio, acordos sobre commodities e investimentos estrangeiros <sup>212</sup>.

Havia uma grande variedade de interesses divergentes diante das propostas. Os países europeus, por exemplo, tinham a necessidade de reconstruírem as suas economias e não estavam preparados para desmantelarem os sistemas de controle econômico do período de guerra. Por isso, eles queriam manter a liberdade para recorrerem às restrições quantitativas visando a proteger a balança de pagamentos e usá-las de modo discriminatório, com o fim de ampliarem o volume de comércio <sup>213</sup>.

Já os países em desenvolvimento queriam assegurar que as regras que haveriam de ser adotadas não os impedissem de usar quotas de importação com vistas à promoção do desenvolvimento <sup>214</sup>. Quanto às tarifas, esses países queriam continuar a usá-las para protegerem as suas indústrias nascentes <sup>215</sup>, enquanto os britânicos relutavam em aceitar reduções substanciais das preferências imperiais <sup>216</sup>, e os EUA, divididos internamente devido à vitória dos republicanos na eleição legislativa de 1946, se viam em dificuldades para concluírem acordos tarifários <sup>217</sup>.

#### **4.2.2. Entre o liberalismo econômico e a proteção da indústria: a posição do Brasil nas negociações multilaterais**

O Brasil foi um dos países convidados aos encontros preparatórios. Evidentemente, as relações de proximidade com os EUA, perseguidas por Dutra através do alinhamento, bem como a sua agenda econômica liberal, foram fatores que contribuíram para que isso pudesse acontecer.

O interesse brasileiro em se integrar ao sistema de livre-comércio então proposto, porém, se expressava nos marcos da continuidade do uso de ferramentas da substituição de importados, o que refletia o consenso internacional do pós-guerra acerca da industrialização e, também, a influência das classes proprietárias industriais

---

<sup>212</sup> BROWN, Andrew G.. **Reluctant Partners: a History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000**. Michigan: The University of Michigan Press, 2003. p. 84

<sup>213</sup> Idem, *ibidem*. p. 85

<sup>214</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. pp. 78 e 85-86

<sup>215</sup> Idem, *ibidem*. p. 76

<sup>216</sup> Idem, *ibidem*. pp. 87-92.

<sup>217</sup> A edição de uma lei que elevava a tarifa sobre a lã, pelo Congresso dos EUA, foi um episódio representativo. Isso provocou um impasse com a Austrália, que ameaçou abandonar as negociações, levando o presidente estadunidense a vetar a nova lei e a emitir uma autorização para uma redução de até 25% na tarifa sobre esse bem [IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 82 e 87].

na formulação da política comercial do país <sup>218</sup>. Assim, embora favorável à redução de tarifas e barreiras ao comércio, a retórica do Brasil afirmava que apenas a abertura comercial era insuficiente para alavancar os fluxos de comércio, sendo necessário expandir a industrialização e o emprego ao redor dos países em desenvolvimento <sup>219</sup>.

O Brasil, inclusive, chegou a apresentar uma versão alternativa ao esboço de Carta da OIC, na qual afirmava que a promoção do comércio deveria respeitar o estágio de desenvolvimento de cada país; que a industrialização dos países em desenvolvimento deveria ser encorajada pela organização; e, ainda, que a redução de tarifas nos países industrializados deveria se dar de maneira unilateral, e sem condicionantes, ante os países de menor grau de desenvolvimento. Essas proposições estavam em sintonia com as preocupações dos demais países em desenvolvimento, permitindo que eles atuassem conjuntamente nas negociações, especialmente para demandar a ampliação da liberdade para o uso de quotas de importação, com vistas a proteger as reservas estrangeiras, estimular setores de maior absorção de mão-de-obra, reequilibrar as contas em períodos de ajustes financeiros e impulsionar a produção de manufaturados <sup>220</sup>.

Em relação às tarifas, a posição adotada pelo Brasil também refletia o seu interesse em ser parte do sistema de livre-comércio em gestação e, ao mesmo tempo, dar continuidade às políticas de industrialização. A sua delegação foi instruída a buscar conciliar os interesses dos consumidores domésticos e os da indústria nacional, protegendo-a diante da liberalização sempre que necessário, o que a levou a assumir uma posição geral favorável a uma redução tarifária moderada <sup>221</sup>.

O Brasil, assim, se mostrou aberto em relação aos pedidos de oferta de redução de tarifas, e acolheu várias das demandas britânicas e estadunidenses, sobretudo para artigos manufaturados e matérias-primas essenciais. Mas, ao mesmo tempo, com o objetivo de proteger a sua indústria da competição internacional, ele

---

<sup>218</sup> Um industrial que exerceu influência sobre a atuação do Brasil nas negociações foi Roberto Simonsen, que chegou a presidir a Confederação Industrial do Brasil, depois chamada de Confederação Nacional da Indústria (CNI), e a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). [FARIAS, Rogério de Souza). **O Brasil e as Origens das Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)**. Campina Grande: EDUEPB, 2017, pp. 103-110]. Esses órgãos de classe, inclusive, auxiliaram o governo brasileiro durante todo o transcorrer das negociações, realizando estudos, enviando especialistas e transmitindo ao governo as demandas do setor. Além disso, o governo nomeou industriais para integrarem a delegação do país nos encontros preparatórios e na Conferência de Havana.

<sup>219</sup> FARIAS, Rogério de Souza (org.). **A Palavra do Brasil no Sistema Multilateral de Comércio (1946-1994)**. Brasília: FUNAG, 2013, p. 79

<sup>220</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., pp. 112-113

<sup>221</sup> FARIAS, Rogério de Souza,. Op. cit., pp. 136-137

buscou amparar o similar nacional, se negando a fazer concessões alfandegárias para bens que possuíssem similares produzidos no país <sup>222</sup>.

#### 4.2.3. A participação do Brasil como membro originário do novo sistema de livre comércio como um fator de tensão interna

Apesar da divergência de interesses apresentada durante os encontros preparatórios, ao final do encontro de Genebra, o esboço de Carta da OIC estava revisado e o acordo sobre tarifas, o GATT <sup>223</sup>, concluído.

O objetivo desse acordo era promover uma redução substancial de tarifas e demais barreiras ao comércio através de negociações voltadas para a celebração de acordos bilaterais, cujos efeitos se estenderiam sobre os demais Estados-partes por força das cláusulas de nação mais favorecida e de não-discriminação <sup>224</sup>. E, para alcançá-lo, o GATT dispunha de um mecanismo de solução de controvérsias baseado em consultas e conciliação, que atribuía poderes ao órgão de administração para receber reclamações que, se julgadas procedentes, podiam ensejar a suspensão do cumprimento das obrigações do Estado reclamante perante o reclamado <sup>225</sup>.

As críticas apresentadas durante a sua elaboração, porém, se refletiram em uma série de limitações ao seu potencial liberalizante <sup>226</sup>. Além das várias exceções admitidas <sup>227</sup>, alguns produtos foram excluídos do seu alcance <sup>228</sup>, e alguns temas ganharam uma regulação tímida <sup>229</sup>, enquanto o grau de redução tarifária alcançado

---

<sup>222</sup> Idem, *ibidem*, pp. 147-148

<sup>223</sup> GATT é a sigla em inglês para Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (*General Agreement on Tariffs and Trade*)

<sup>224</sup> FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit. pp. 490-491

<sup>225</sup> BROWN, Andrew G. Op. cit. p. 90

<sup>226</sup> CARMO, Corival Alves do. Políticas de Desenvolvimento e a OMC. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). **OMC: Estudos Introdutórios**. São Paulo: IOB Thompson, 2005. p. 136. Conf. arts. I e XI do GATT. Eles servem como exemplo, contendo exceções à cláusula de nação mais favorecida e à proibição da adoção de restrições quantitativas, como as quotas de importação.

<sup>227</sup> O GATT permitia afastar o princípio da não-discriminação para a criação de áreas de livre-comércio e uniões aduaneiras, admitia o uso de quotas de importação para equilibrar a balança de pagamentos [FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit. pp. 490-491] e, ainda, previa condições excepcionais que possibilitavam afastar as obrigações do tratado [FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit, nota 215, p. 153].

<sup>228</sup> O produtos agrícolas não foram sujeitos às regras de liberalização [BROWN, Andrew G. Op. cit. pp. 92-93].

<sup>229</sup> Esse foi o caso dos subsídios e do dumping. Quanto aos primeiros, se acordou apenas ser vedado se anular a redução tarifária através da concessão de subsídios para produtores domésticos, e, em relação ao dumping, se reconheceu o direito de se impor taxas compensatórias na hipótese de ele causar danos materiais [Idem, *ibidem*, p. 90].

ficou aquém do ambicionado <sup>230</sup>. A sua abrangência geográfica era, ainda, inicialmente restrita, em razão do fato de que muitos Estados consideraram que seus interesses não estavam representados nas cláusulas do acordo, e, por isso, não o ratificaram, como os Estados do bloco soviético e a maioria dos países em desenvolvimento – somente 12 dos seus 23 membros originários pertenciam a esse grupo de Estados <sup>231</sup>.

Ainda assim, a celebração do GATT constituiu um marco. Além de ser o primeiro tratado dotado de regras, princípios e procedimentos multilaterais para a abertura comercial, com a sua conclusão, foram adotados 123 acordos bilaterais, abrangendo 45.000 itens relativos a cerca de metade do valor de todo o comércio mundial <sup>232</sup>, e levando a uma redução tarifária média de 20% para cada participante <sup>233</sup>.

Como se sabe, porém, os esforços despendidos para a adoção da versão definitiva da Carta da OIC acabaram se frustrando. As críticas ao esboço de Carta se avolumaram quando ele veio a ser sujeito à negociação por uma quantidade maior de Estados, na Conferência de Havana. Os europeus desejavam eliminar o caráter temporário da admissibilidade da adoção de medidas discriminatórias <sup>234</sup>, enquanto os subdesenvolvidos, que correspondiam a 41 dos 57 Estados aptos a assinarem a Ata Final da Conferência <sup>235</sup>, queriam a ampliação da margem de liberdade para o uso de quotas de importação <sup>236</sup> – é representativo que as divergências tenham levado à apresentação de cerca de 800 propostas de emendas ao esboço <sup>237</sup>. Somente com a absorção parcial de algumas delas, é que, então, se tornou possível a aprovação da Carta pela Conferência <sup>238</sup>.

---

<sup>230</sup> Estima-se que, em virtude da relutância do Reino Unido, cerca de dois terços das preferências imperiais tenham sido mantidas [Idem, *ibidem*, p. 91], o que impeliu os EUA a retirarem várias das suas ofertas de redução tarifária [IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 92].

<sup>231</sup> BROWN, Andrew G. Op. cit. p. 92

<sup>232</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 94

<sup>233</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., p. 150. Nos EUA, a redução tarifária média chegou a cerca de 35% [FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. cit. p. 491].

<sup>234</sup> GARDNER, Richard N. **Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order**. New York: McGraw-Hill, 1969. p. 364

<sup>235</sup> SANTOS, Norma Breda dos. Latin American Countries and the Establishment of the Multilateral Trading System: the Havana Conference (1947-1948). **Revista Brasileira de Economia Política**. vol. 36, n. 2, São Paulo, Abril/Junho 2016. p. 317

<sup>236</sup> Havia até mesmo propostas que previam a permissão para a restrição total à importação de bens de luxo e bens que pudessem competir com similar nacional [GARDNER, Richard N. Op. cit. p. 367].

<sup>237</sup> Cerca de 200 delas foram consideradas incompatíveis com os propósitos da Conferência, pelos representantes dos EUA [IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. Cit. p. 95].

<sup>238</sup> Neste sentido, apesar de o caráter temporário da adoção de medidas discriminatórias ter sido mantido, se ampliou a permissão para se recorrer a elas durante um período de transição, previsto para se estender até março de 1952. A liberdade para usar quotas de importação, por sua vez, foi alargada, com a determinação de que novas restrições a mercadorias importadas devessem ser automaticamente aprovadas pela OIC, desde que elas não estivessem protegidas por acordos comerciais e que se atendessem a alguma das condições previstas

No entanto, as divisões internas nos EUA acabaram constituindo uma barreira para que ela pudesse entrar em vigor. Refletindo os interesses dos grupos empresariais que se sentiam afetados pela liberalização <sup>239</sup>, a maioria recém-obtida pelo Partido Republicano no Congresso já havia imposto dificuldades para a aprovação do plano de redução de tarifas que iria delimitar a atuação do governo em Genebra, acusando-o de ter desconsiderado os danos potenciais aos produtores domésticos <sup>240</sup>, enquanto membros do Senado condenavam o esboço por, alegadamente, violar a soberania nacional <sup>241</sup>. No fim, o Congresso se negou a referendar a Carta, impedindo o governo de ratificá-la. E ante a não participação dos EUA como membro do acordo, os demais Estados signatários foram dissuadidos a ratificarem-no, e, com isso, a Carta jamais entrou em vigor.

Com a criação da OIC frustrada, o GATT, concebido inicialmente como um acordo acessório, acabou assumindo a função principal de estabelecer o quadro do sistema de livre-comércio. Sob a autoridade das suas normas, novas rodadas de negociações foram realizadas nas décadas seguintes, dando impulso a novas ondas de liberalização comercial que passaram a abarcar um conjunto cada vez maior de Estados.

A participação do Brasil como membro originário desse sistema <sup>242</sup>, possibilitada pela política de alinhamento, por sua vez, foi sujeita a tensões, que se intensificaram a medida que a situação externa se transformava, e o país, refletindo-a e integrando-se a ela, atravessava mudanças políticas que alteravam sua estratégia de desenvolvimento e sua política de alianças.

---

pela Carta. [GARDNER, Richard N. Op. cit. p. 364 e 368 passim].

<sup>239</sup> Embora alguns trabalhos que servem de referência para o estudo dessa matéria muitas vezes negligenciem essa divisão de interesses, e observem apenas o desinteresse do empresariado provocado pela inclusão de exceções às regras da Carta [Conf. BROWN, Andrew G. Op. cit. p. 87; IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 96], o fato é que nem todos os segmentos das elites econômicas estadunidenses desejavam estar sujeitos às regras do sistema de livre-comércio em construção. O setor manufatureiro que competia com as exportações europeias serve como exemplo, assim como o setor financeiro, que tinha o objetivo de se expandir externamente com base na sua posição monopolista, e estava preocupado com as regulações de competição e anticartel de Havana. [TROFIMOV, Ivan D. The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective. *Journal of Politics and Law*, vol. 5, n. 1, March 2012. pp. 64-65].

<sup>240</sup> IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. Op. cit. p. 82

<sup>241</sup> BROWN, Andrew G. Op. cit. p. 87

<sup>242</sup> A Constituição de 1946 previa a competência do Congresso para conceder isenções tarifárias. Por causa disso, após ser ratificado, o GATT não foi internalizado pelo Brasil através de Decreto Presidencial, como qualquer outro tratado, e foi preciso a edição de uma lei autorizando a aplicação provisória dos seus dispositivos em território nacional (Lei n. 313/1948 [BRASIL. **Lei n. 313, de 30 de Julho de 1948.** Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdio Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1930-1949/l313.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l313.htm), acesso em 05.11.2024]).

Essas tensões, que tinham origem na maneira diversificada como as distintas frações das elites econômicas do país balanceavam idealmente a abertura ao comércio, de um lado, e a proteção da indústria nascente, do outro, já tinham se expressado de modo latente na posição conciliatória adotada nos encontros preparatórios para a Conferência de Havana. E, logo após a celebração do GATT, elas foram explicitadas a partir da avaliação, compartilhada por setores da indústria, parlamentares e, até mesmo, representantes da delegação brasileira em Havana, de que os interesses nacionais não haviam sido resguardados nos termos definitivos do acordo <sup>243</sup>. Como resultado, o projeto de lei que visava a autorizar o governo a implementar as concessões tarifárias acordadas em Genebra teve a sua aprovação dificultada pelo Congresso. E, dentre os seus dispositivos, se inseriu a previsão da criação de uma comissão para avaliar os impactos do GATT no país e a determinação da denúncia de algumas obrigações assumidas pelo Brasil <sup>244</sup>.

Essas tensões internas continuaram a se elevar, sobretudo, após a volta de Vargas ao poder e a virada para a política de barganha, quando, então, o Brasil condicionou a sua permanência no acordo à permissão para a realização de uma reforma tarifária, que se materializou na Lei de Tarifas de 1957, e forçou uma renegociação das tarifas consolidadas, que se estendeu até 1960 <sup>245</sup>.

### **4.3. O Brasil, o Terceiro Mundo e a tentativa de criar um sistema comercial alternativo**

#### **4.3.1. As tentativas de criação de alternativas ao sistema de livre-comércio do GATT e a política externa independente do Brasil**

A celebração do GATT não apenas refletiu o fracionamento político do pós-guerra, como, mais do que isso, ela o alimentou, constituindo o momento inicial de um processo de fragmentação da ordem econômica internacional que evoluiu junto às tensões da Guerra Fria e ao avanço da descolonização. A baixa quantidade de ratificações do GATT já demonstrava, na verdade, que a liberalização comercial era uma diretriz que não unificava os interesses dos vários os Estados do mundo, e, por

---

<sup>243</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., pp. 154-156, 168-172, 192-195 passim

<sup>244</sup> Idem ibidem, pp. 197-207

<sup>245</sup> Idem ibidem, pp. 229-230, 235-236, 242-256 passim

isso, era incapaz de dar sustentação à edificação de uma economia mundial plenamente integrada. Mas a fragmentação da ordem econômica assumiu novas proporções nos anos seguintes, com a criação de diferentes instituições internacionais voltadas para o comércio.

Como foi dito linhas acima, a preocupação de assegurar a coesão do seu bloco de Estados, diante das investidas estadunidenses, motivou a URSS a impulsionar a criação do COMECON em 1949, dando origem a um sistema de comércio próprio, atrelado à prestação de assistência, que integrava as economias nacionais dos países-membros através de planejamentos unificados, e que tinha como objetivo principal garantir a autossuficiência do próprio bloco. Nos países do Terceiro Mundo, por sua vez, a percepção de que a estrutura do comércio internacional era danosa aos seus interesses se fortaleceu, a medida que o volume de comércio mundial se expandia sem que eles obtivessem os mesmos benefícios que os países industrializados. Isso os motivou a despenderem esforços coletivos com vistas à criação da UNCTAD.

No Brasil, essa percepção nutriu as rivalidades internas, contribuindo para as mudanças políticas vividas pelo país naquele período, e também para as mudanças na forma como ele buscava se inserir na ordem econômica internacional, indo além das exigências da barganha ante o GATT, e buscando novos parceiros dentre os Estados descolonizados através da política externa independente, ao mesmo tempo em que se somava às iniciativas voltadas para a criação da UNCTAD.

#### **4.3.2. Descolonização, desenvolvimento e a identificação do Brasil com o Terceiro Mundo**

A descolonização exerceu um efeito perturbador sobre a ordem econômica liberal criada no pós-guerra, que emanava da busca dos Estados, recém-constituídos, para alterar as suas normas e princípios. Como já foi dito, a ação desses Estados era parte de uma estratégia coletiva que concebia o direito internacional como um meio para reformular as suas relações com os países centrais da economia mundial, e, deste modo, criar condições propícias para a superação do subdesenvolvimento, através da industrialização. Essa estratégia foi favorecida pelo ingresso desses Estados como membros da ONU, pois isso levou seus órgãos internos a conferirem uma atenção

crescente aos problemas relativos ao desenvolvimento, pressionando a organização a agir <sup>246</sup>.

Um acontecimento representativo foi o lançamento da Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, através da Resolução n. 1710, emitida pela Assembleia-Geral em 1961. O objetivo desta iniciativa era mobilizar esforços e apoio às medidas voltadas para assegurar um desenvolvimento autossustentado dos países do Terceiro Mundo, de modo que alcançassem, em 1970, uma taxa de crescimento médio do PIB de, pelo menos, 5% ao ano <sup>247</sup>. A resolução clamava por políticas para ampliar as exportações desses países e para estabilizar os preços dos seus bens de exportação a níveis que lhes permitissem obter recursos para financiarem o seu próprio desenvolvimento. Além disso, ela instava a adoção de políticas para garantir uma divisão equânime dos ganhos advindos da exploração dos recursos naturais desses países por parte de empresas multinacionais, e para ampliar o fluxo de recursos para o desenvolvimento e de investimentos estrangeiros em direção a eles, sob termos mutuamente vantajosos. Ainda, ela foi ladeada por uma diversidade de resoluções referentes a diferentes matérias conexas ao desenvolvimento, como comércio, assistência e recursos naturais, todas aprovadas na mesma sessão da Assembleia-Geral <sup>248</sup>.

Um elemento que tornou a reforma da ordem econômica uma necessidade premente para os Estados do Terceiro Mundo foi a deterioração da sua participação

---

<sup>246</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The History of UNCTAD, 1964-1984**. New York: United Nations, 1985. p. 9

<sup>247</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1710 (XVI)**. United Nations Development Decade: a programme for international economic co-operation (I). Sixteenth Session. A/RES/1710(XVI), 19 December 1961, n. 1

<sup>248</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1707 (XVI)**. International trade as the primary instrument for economic development. A/RES/1707(XVI); **Resolution 1708 (XVI)**. Planning for economic development. A/RES/1708(XVI); **Resolution 1709 (XVI)**. Decentralization of the economic and social activities of the United Nations and strengthening of the regional economic commissions. A/RES/1709(XVI); **Resolution 1710 (XVI)**. United Nations Development Decade: a programme for international economic co-operation (I). A/RES/1710(XVI); **Resolution 1711 (XVI)**. Reaffirmation of General Assembly resolution 1522 (XV) on the accelerated flow of capital and technical assistance to the developing countries. A/RES/1711(XVI); **Resolution 1712 (XVI)**. Activities of the United Nations in the field of industrial development. A/RES/1712(XVI); **Resolution 1713 (XVI)**. The role of patents in the transfer of technology to under-developed countries. A/RES/1713(XVI); **Resolution 1714 (XVI)**. World food programme. A/RES/1714(XVI); **Resolution 1715 (XVI)**. United Nations Development Decade: a programme for international economic co-operation (II). A/RES/1715(XVI); **Resolution 1716 (XVI)**. Confirmation of the allocation of funds for the expanded programme of technical assistance in 1962. A/RES/1716(XVI); **Resolution 1717 (XVI)**. African educational development. A/RES/1717(XVI); **Resolution 1718 (XVI)**. Economic development of Africa. A/RES/1718(XVI); **Resolution 1719 (XVI)**. Population growth and economic development. A/RES/1719(XVI); **Resolution 1720 (XVI)**. Permanent sovereignty over natural resources. A/RES/1720(XVI), 19 December 1961.

relativa nos fluxos de comércio mundial <sup>249</sup>. Considerado como uma ferramenta primária do desenvolvimento <sup>250</sup>, o comércio internacional se expandiu após a celebração do GATT e ao longo de toda a década de 1950, sem que, no entanto, os seus ganhos fossem auferidos de maneira equânime pelos diferentes Estados.

Nesse sentido, embora o volume de comércio mundial tenha dobrado entre 1950 e 1962, as exportações dos países do Terceiro Mundo cresceram apenas cerca de 50%, levando sua participação nas exportações mundiais a cair de cerca de um terço do total para pouco mais de um quinto, enquanto a participação dos Estados industrializados aumentou de três quintos para dois terços do total, e a dos Estados de economia planificada se ampliou de 8% para 13% <sup>251</sup>.

Diversos fatores contribuíram para essa divisão desigual dos benefícios da expansão do comércio internacional. Além da flutuação e da deterioração dos preços das commodities, as exportações desses bens pelos países do Terceiro Mundo se viram limitadas pela adoção de medidas restritivas nos países industrializados, como quotas de importação, tarifas elevadas e subsídios pagos aos setores agrícolas, e pelo desenvolvimento de substitutos para vários tipos de matérias-primas, como a lã e o algodão, que cederam lugar a produtos petroquímicos <sup>252</sup>. Já os países do Terceiro Mundo que se encontravam em condições de exportar manufaturados se deparavam com quotas de importação nos mercados dos países industrializados, e com tarifas protetivas e hierarquizadas, que se elevavam de acordo com o grau de processamento da mercadoria <sup>253</sup>.

Alguns desses fatores também impactaram o Brasil. O preço do principal produto da sua pauta exportadora, o café, caiu entre 1956 e 1960, ao mesmo tempo em que o seu volume de exportação se reduziu. Um fator que contribuiu para isso foi a introdução da cultura cafeeira em países africanos por parte das Potências colonizadoras europeias <sup>254</sup>. Pois, além de representar uma mudança nas condições de competição internacional no setor, as preferências comerciais, que asseguravam o

---

<sup>249</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Op. cit., p. 9

<sup>250</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1707 (XVI)**. International trade as the primary instrument for economic development. Sixteenth Session. A/RES/1707(XVI), 19 December 1961

<sup>251</sup> ALI, Amjad S. United Nations Conference on Trade and Development. **Pakistan Horizon**. Vol. 17, n. 3, Third Quarter, 1964. pp. 262-263

<sup>252</sup> Idem, ibidem, pp. 263-264

<sup>253</sup> KARSHENAS, Massoud. Power, Ideology and Global Development: On the Origins, Evolution and Achievements of the United Nations Conference on Trade and Development. **Development and Change**. Vol. 47, n. 4, The Hague, 2016, p. 669

<sup>254</sup> FARIAS, Rogério de Souza (Org.). Op. cit., pp. 329-331

acesso mais favorável das mercadorias oriundas das colônias nos mercados das metrópoles, constituíam um obstáculo para que o café brasileiro pudesse adentrá-los.

As dificuldades impostas sobre a exportação do café, assim, impulsionaram uma redução das divisas obtidas pelo Brasil através do comércio internacional, e, ao se somarem à contração do afluxo de investimentos estrangeiros e ao encarecimento dos serviços da dívida externa, acabaram levando a um déficit no balanço de pagamentos do país <sup>255</sup>, tornando-se um componente central do cenário de adversidades econômicas vivenciado durante o mandato de Kubistchek.

Essas dificuldades impostas sobre as exportações representaram um fator crucial para a aproximação do Brasil em relação aos demais Estados do Terceiro Mundo. Primeiramente, porque, como já foi dito, o objetivo do país de enfrenta-las influenciou as mudanças na forma como ele se projetava ao exterior – enquanto a busca para solucioná-las emergencialmente, através da obtenção de assistência financeira, o levou a retomar a política de barganha, com a OPA, os esforços para abrir novos mercados no Terceiro Mundo e diversificar as exportações representaram uma tentativa de alcançar uma saída mais estrutural, perseguida pela política externa independente.

Além disso, essas dificuldades integravam o Brasil à mesma realidade vivida pela generalidade dos países do Terceiro Mundo naquele período. Isso os impelia a uma convergência de interesses que os direcionou para a formulação de demandas comuns perante o sistema internacional de comércio, voltadas para ampliar os mercados para as suas exportações e estabilizar os ganhos obtidos através delas.

Dentre essas demandas se incluíam a contenção das flutuações dos preços das commodities, e o estabelecimento de mecanismos de financiamento voltados para compensá-las. Além disso, constavam dentre as suas reivindicações a eliminação dos subsídios pagos pelos países industrializados aos seus setores agrícolas, a redução das tarifas e a abolição das quotas de importação, impostas sobre as commodities e manufaturados dos países do Terceiro Mundo, de forma não recíproca <sup>256</sup>.

#### **4.3.3. A unidade do Terceiro Mundo e a mobilização das instituições internacionais: a convocação da UNCTAD, o G-77 e o Brasil**

---

<sup>255</sup> THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Op. cit., pp. 95-96

<sup>256</sup> ALI, Amjad S. Op. cit., pp. 263-265

Um acontecimento significativo para a promoção dessas reivindicações se deu com a realização da Conferência do Cairo sobre os Problemas do Desenvolvimento Econômico, em 1962. Organizada por fora do quadro da ONU, ela exprimiu a aproximação dos países latino-americanos diante dos afro-asiáticos, contando com a participação de 36 Estados, incluindo o Brasil <sup>257</sup>.

Ela também contribuiu para conferir uma expressão unificada às visões comuns dos países do Terceiro Mundo a respeito dos seus objetivos de desenvolvimento e das mudanças na ordem econômica internacional que seriam necessárias para realizá-los. A Declaração do Cairo dos Países em Desenvolvimento, adotada pela Conferência, se assentou na ideia de que a industrialização e a diversificação produtiva, orientadas por planos de desenvolvimento, constituíam a prioridade dos países do Terceiro Mundo.

Além de ressoar as insatisfações desses Estados com aqueles elementos estruturais da ordem econômica que lhes impunham uma participação insatisfatória nos fluxos de comércio e atravancavam as suas possibilidades desenvolvimento, a Declaração sistematizou as demandas citadas acima. Ainda mais importante, ela conclamou a realização de uma conferência da ONU sobre comércio <sup>258</sup>, numa tentativa de deslocar do GATT as discussões relativas ao comércio mundial.

O Brasil, por sua vez, estava plenamente integrado a esses acontecimentos; e a sua retórica de apoio à descolonização, típica da política externa independente, se fundiu às críticas aos obstáculos ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, impostos pela queda dos preços das commodities e pelas barreiras tarifárias dos países industrializados, ao mesmo tempo em que manifestava o seu apoio à realização da Conferência <sup>259</sup>.

Apesar de os países industrializados inicialmente se oporem à proposta de realização de uma conferência sobre comércio, alegando que as demandas do Terceiro Mundo podiam ser abrigadas pelo GATT e o FMI <sup>260</sup>, a sua convocação veio a ser aprovada pela Assembleia-Geral, em 1962 <sup>261</sup>. A Conferência das Nações Unidas sobre

---

<sup>257</sup> FARIAS, Rogério de Souza (Org.). Op. cit., p. 346

<sup>258</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Cairo Declaration of Developing Countries.** E/CN.14/STC/16, 14 September 1962, n. 31, 32, 36, 43 e 59

<sup>259</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. p. 222-224

<sup>260</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Op. cit., p. 10

<sup>261</sup> Conf. Resolução n. 1785 (XVII)

Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>262</sup>, assim, foi realizada em Genebra, entre 23 de março e 16 de junho de 1964, com a participação de 120 países, e foi marcada por um sentimento de unidade entre os países do Terceiro Mundo, que permeou os seus trabalhos<sup>263</sup>.

Este sentimento possibilitou a criação de um bloco entre eles, que ficou conhecido como Grupo dos 77 (G-77), e que se estabeleceu em todo o sistema da ONU, convertendo-se no principal fórum utilizado por esses países para articularem os seus interesses econômicos coletivos e, também, para ampliarem o seu poder de barganha em negociações com os países industrializados. A Declaração Conjunta dos Setenta e Sete Países, publicada no penúltimo dia da Conferência, assim, ressaltava a unidade de interesses dos seus países-membros e reconhecia a realização da UNCTAD como um passo significativo para a criação de uma ordem econômica internacional mais justa, baseada em uma nova divisão internacional do trabalho, uma nova estrutura de comércio e uma nova e dinâmica política internacional para o comércio e o desenvolvimento<sup>264</sup>. Havia, desse modo, um sentimento comum entre os Estados-membros do G-77 – inclusive o Brasil<sup>265</sup> – de que a unidade que se estabeleceu entre eles deveria representar o marco do início de uma nova era nas relações comerciais internacionais<sup>266</sup>.

#### **4.3.4. A Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento: a estratégia de reforma da ordem comercial através de princípios alternativos e uma organização de caráter permanente**

Essa unidade dos países do Terceiro Mundo foi, ainda, um fator relevante para que a Conferência aprovasse recomendações<sup>267</sup> que materializaram o objetivo, compartilhado por eles, de se criar meios alternativos ao GATT para solucionar as questões do desenvolvimento relativas ao comércio<sup>268</sup>.

---

<sup>262</sup> O termo UNCTAD corresponde à sigla para *United Nations Conference on Trade and Development* (Conferência das Nações Unidas Sobre Comércio e Desenvolvimento)

<sup>263</sup> ALI, Amjad S. Op. cit., p. 266

<sup>264</sup> SAUVANT, Karl P. **The Early Days of the Group of 77**. Disponível em <https://www.un.org/en/chronicle/article/early-days-group-77>, Acesso em 07.02.2022.

<sup>265</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., pp. 332-333

<sup>266</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. Op. cit., p. 10

<sup>267</sup> ALI, Amjad S. Op. cit. p. 266

<sup>268</sup> GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. *International Trade. United Nations Conference on Trade and Development. Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD*

Dentre as recomendações, a Declaração enunciou um conjunto de princípios que deveriam guiar as relações comerciais entre os Estados, como, por exemplo, o empenho de todos os países para ajudar os países em desenvolvimento a alcançarem taxas de crescimento que lhes permitissem reduzir as discrepâncias entre os padrões de vida das suas populações e os das populações dos países desenvolvidos; a abertura dos mercados destes países para as mercadorias exportadas pelo Terceiro Mundo. Além disso, previu-se a cooperação com vistas a estabilizar os preços das commodities a níveis lucrativos; a concessão tarifária não-recíproca por parte dos países industrializados nas suas relações com os países em desenvolvimento, dentre outros

<sup>269</sup>.

Além disso, os países do Terceiro Mundo e os do bloco soviético consideravam que a criação de mecanismos institucionais era um ponto crucial para a continuidade dos esforços iniciados pela Conferência <sup>270</sup>. A ideia inicial era estabelecer uma organização internacional de comércio, institucionalmente similar à OIC, mas guiada por outros princípios.

Essa ideia, que já havia surgido nos anos 1950 através de uma proposição da URSS <sup>271</sup>, e que havia sido rejeitada, esteve presente, também, nos documentos preparatórios da delegação brasileira à Conferência <sup>272</sup>. No entanto, devido à oposição dos países industrializados durante o encontro e à imprescindibilidade da sua cooperação e participação na nova organização, decorrente, dentre outros fatores, da sua posição dominante no comércio mundial, levaram essa proposta a ser alterada <sup>273</sup>.

A recomendação aprovada, assim, foi a de converter a UNCTAD num órgão permanente da Assembleia-Geral, que se reuniria em intervalos de, no máximo, 3 anos, e que possuiria um Conselho de Comércio e Desenvolvimento, composto por 55 países. Algumas das suas funções seriam elaborar princípios e políticas comerciais voltados para acelerar o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo, e formular propostas para que eles fossem implementados <sup>274</sup>.

---

**1964-2004.** New York and Geneva, 2004, pp. 5-6

<sup>269</sup> UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Proceedings of The United Nations Conference On Trade And Development, Geneva 23 March – 16 June 1964..Vol. 1, Final Act and Report.** New York: United Nations, 1964, pp. 10-12

<sup>270</sup> SAUVANT, Karl P. Op. cit.

<sup>271</sup> GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. International Trade. Op. cit., 2004, p. 5

<sup>272</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit, p. 348

<sup>273</sup> ALI, Amjad S. Op. cit., pp. 266-267

<sup>274</sup>, p. 15

Apesar de essa configuração institucional ter ficado aquém das ambições iniciais <sup>275</sup>, a criação da UNCTAD assegurou aos países do Terceiro Mundo um espaço para perseguirem seu objetivo de obterem uma maior participação no comércio mundial <sup>276</sup>. Ela foi constituída em 1965, com o acolhimento da recomendação da Conferência por parte da Assembleia-Geral da ONU, através da Resolução n. 1995 (XIX), que adicionou ao seu quadro institucional um Secretariado <sup>277</sup>, chefiado por um Secretário-Geral, tendo sido escolhido Prebisch para exercer o primeiro mandato.

No início da Conferência, o Brasil buscou exercer um papel de liderança em relação aos demais países latino-americanos e aos afro-asiáticos <sup>278</sup>. Mas, durante o seu transcorrer, o país sofreu uma nova mudança brusca na sua política interna, deste vez mais profunda, com o golpe civil-militar de 31 de março 1964, que depôs Goulart e instituiu um regime de governo marcado pela abolição das liberdades políticas.

Embora as instruções transmitidas à delegação brasileira em Genebra não tenham sido alteradas após o golpe, algumas mudanças podem ser percebidas na sua atuação. Neste sentido, além de se afastar da posição dirigente que vinha buscando assumir perante o G-77, o Brasil abandonou o espírito de unidade que, até então, havia prevalecido, e, nas votações das recomendações da Conferência, se absteve em relação a 5 dos 13 princípios aprovados. Além disso, a delegação do país foi reconfigurada, tendo o seu quantitativo de membros reduzido pela metade, com muitos deles membros sendo interrogados ao chegar ao Brasil, e com um dos seus principais integrantes sendo aposentado compulsoriamente e privado de seus direitos políticos <sup>279</sup>.

Apesar de não se referir a um período histórico analisado neste trabalho, esses elementos contraditórios, que mantinham aspectos da política externa independente, ao mesmo tempo em que se distanciavam dela, se tornaram uma característica da forma como o Brasil buscou se inserir na ordem econômica internacional ao longo de toda a duração do regime militar.

Um fator que contribuiu para isso foi a dependência ainda maior das exportações para o modelo de desenvolvimento adotado após o golpe. Pois, por um

---

<sup>275</sup> GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. Op. cit., pp. 5-6

<sup>276</sup> ALI, Amjad S. Op. cit., pp. 266-267

<sup>277</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1995 (XIX)**. Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an organ of the General Assembly. Nineteenth Session. A/RES/1995(XIX), 30 December 1964, arts. 26-28

<sup>278</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., p. 364

<sup>279</sup> FARIAS, Rogério de Souza. Op. cit., pp. 362-375 passim

lado, isso impelia o governo a buscar ampliar a competitividade das mercadorias produzidas pelo país, através da obtenção de novas tecnologias e da abertura aos investimentos estrangeiros, que haveria de ser alcançada com o reestabelecimento de uma aliança prioritária com os EUA. Por outro lado, a necessidade de aumentar as exportações era um imperativo que, contraditoriamente, só poderia ser alcançado com a remoção das barreiras ao comércio nos mercados dos países industrializados e com a manutenção e a extensão dos laços comerciais com os demais países do Terceiro Mundo.

## **5. A ORDEM SOCIAL INTERNACIONAL DO PÓS-GUERRA E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL**

### **5.1. O surgimento da seguridade social e a evolução da previdência no Brasil**

#### **5.1.1. Industrialização e seguridade social**

A visão prevalecente no pós-guerra, de que o desenvolvimento econômico dos países do Terceiro Mundo constituía um processo alavancado pela industrialização, fazia repousar, também sobre ela, as perspectivas de desenvolvimento social. Acreditava-se que o aumento das riquezas nacionais, propiciado pela expansão industrial, habilitaria o Estado a perseguir a melhoria progressiva das condições de vida da população, através de uma ação redistributiva similar à dos países industrializados, marcada pelas políticas de emprego, pela regulação legal das condições de trabalho, pelos salários dignos, e pela importância atribuída à seguridade social.

De fato, a forma como os Estados do Terceiro Mundo buscavam redefinir os termos da sua integração à produção e distribuição mundial de riquezas, através do impulso do Estado à industrialização, possibilitava que a redistribuição interna de riquezas se expandisse com base nesses elementos de política social, ao mesmo tempo em que a condicionava, delimitando os seus horizontes. Essa forma de ação redistributiva e a industrialização, assim, eram correlatas. Por isso, similarmente à estratégia de substituição de importados, a edição de leis trabalhistas, a implementação de políticas de emprego e a ampliação da seguridade social se converteram na essência da política de desenvolvimento social adotada pelas diferentes forças políticas que governaram os países do Terceiro Mundo, ao longo das décadas que se seguiram ao fim da guerra.

E do mesmo modo que a substituição de importados podia assumir formatos variados, como no Brasil, onde os sucessivos governos elaboraram planos mais ou menos ousados, e buscaram uma inserção econômica internacional mais ou menos autoafirmativa, as ambições de desenvolvimento social também oscilaram. Como será visto agora, isso é particularmente perceptível quando se analisa os esforços voltados para a expansão da seguridade social no Brasil.

### 5.1.2. A instituição da previdência social no Brasil

Em 1945, o Brasil já possuía um sistema de previdência, que havia se desenvolvido no período entreguerras, como parte de uma tendência internacional que abarcou, também, outros países da região, como Argentina, Chile e Uruguai <sup>280</sup>, e que se verificou, sobretudo, ao redor da Europa <sup>281</sup>. Assim como na maioria dos lugares, o sistema brasileiro assumiu a forma de seguro social, seguindo o modelo criado na Alemanha na década de 1880, sendo dirigido para trabalhadores urbanos formais que, junto a empregadores e governo, contribuíam para o seu financiamento.

Ele começou a ser estabelecido a partir da adoção da Lei Eloy Chaves em 1923 <sup>282</sup>, que instituiu Caixas de Aposentadoria e Pensões (CAPs) nas empresas ferroviárias do país, e, pouco depois, foi estendido para trabalhadores marítimos, portuários e de serviços telegráficos <sup>283</sup>. Nos anos 1930, a gestão do sistema foi assumida pelo Estado, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), que passaram a coexistir paralelamente às CAPs, sendo incumbidos da prestação dos benefícios e serviços assistenciais. Diferentemente delas, porém, que eram organizadas por empresa, os IAPs eram direcionados para categorias profissionais específicas de forma nacionalizada. Esses órgãos, similarmente aos programas de seguro dos demais países, asseguravam cobertura diante de um conjunto de riscos sociais, prevendo aposentadoria por velhice e por invalidez, pensão por

---

<sup>280</sup> HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R. Op. cit., p. 30

<sup>281</sup> GERIG, Daniel S.. Op. cit., p. 59

<sup>282</sup> Decreto n. 4.682 de 24 de janeiro de 1923

<sup>283</sup> SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. Op. cit., p. 6

morte e auxílio-doença. Além disso, havia a previsão de assistência médica, hospitalar e farmacêutica, e de um programa habitacional.

O alcance e o potencial redistributivo do sistema, entretanto, eram limitados por uma série de fatores. Nesse sentido, a legislação deixava a cargo das instituições previdenciárias a decisão acerca da pertinência da prestação da assistência médica e hospitalar, permitindo que eles conferissem graus de relevância diferenciados a esta atribuição. Além disso, a prestação desses serviços era limitada aos trabalhadores associados ativos e seus dependentes, ficando de fora os aposentados e pensionistas. E os gastos de cada instituição com eles não podiam exceder o equivalente a 8% da sua receita no ano anterior, levando-as a optarem por contratar esses serviços diante de prestadores do setor privado, o que era permitido pela legislação em vigor <sup>284</sup>.

O programa habitacional dos IAPs e CAPs, por sua vez, consistia na construção de habitações voltadas para a venda aos seus associados e na concessão de empréstimos para que eles construíssem ou comprassem a casa própria. A adesão a ele era voluntária, e o pagamento pela compra ou pelo empréstimo não possuía qualquer relação com as contribuições regulares à previdência. Não se tratava, portanto, da prestação de um serviço social, mas de uma forma de investimento das próprias instituições previdenciárias, que coexistia ao lado do seguro social <sup>285</sup>.

Além disso, o sistema brasileiro possuía traços que refletiam as mesmas limitações gerais dos programas de seguro dos demais Estados. Particularmente, ele era limitado algumas categorias de trabalhadores urbanos, sujeito a uma administração fragmentada em diferentes órgãos, e dotado de regras e critérios de elegibilidade distintos e benefícios de valores variados.

### **5.1.3. Os planos de reforma e expansão do seguro social e o surgimento da seguridade social**

Durante o transcurso da Segunda Guerra, porém, começaram a se gestar mudanças significativas nos programas de seguro social dos vários países, especialmente ao redor da Europa Ocidental. As Potências Aliadas, em particular,

---

<sup>284</sup> Essa liberdade de decisão e a restrição orçamentária contribuíram para que os IAPs optassem por contratar serviços médicos e hospitalares do setor privado, o que era permitido pela legislação então em vigor, embora ela a admitisse como uma forma temporária de prestação desses serviços [OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., p. 91].

<sup>285</sup> Idem, *ibidem*, p. 89

acreditavam que a mobilização das suas populações nacionais para combater as Potências do Eixo dependia de certifica-las de que as condições de vida após a guerra seriam melhores do que as incertezas vividas nos anos que a precederam <sup>286</sup>. E o aperfeiçoamento dos programas de seguro era percebido como crucial para alcançar esse objetivo. Por isso, elas deram início ao planejamento de reformas que haveriam de ser postas em prática uma vez que o conflito tivesse fim, e que incluíam medidas voltadas para a ampliação da população e dos riscos cobertos, o nivelamento dos valores dos benefícios aos patamares de preço e de renda do pós-guerra e a integração dos programas <sup>287</sup>.

As mudanças expansivas vislumbradas pelos planos de reforma almejavam a transformação dos programas de seguro social em sistemas abrangentes e universais, aptos a assegurar bem-estar para todos os indivíduos impossibilitados de obter os meios necessários à subsistência por conta própria, através do trabalho. E, devido à sua amplitude e profundidade, elas acabaram alterando a forma corrente da política social, originando a noção de seguridade social, que se propagou ao redor do mundo, influenciando vários Estados a adotarem medidas similares, inclusive o Brasil.

Um dos planos de reforma mais influentes foi o Relatório sobre Seguro Social e Serviços Associados, elaborado pelo Reino Unido sob a direção de William Beveridge, em 1942. O Relatório Beveridge, como ficou conhecido, estava em sintonia com a mudança de percepção da população britânica sobre a responsabilidade do Estado na provisão do bem-estar, causada pela influência da ação governamental na proteção de civis ante a guerra <sup>288</sup>, e, ao mesmo tempo, refletia preocupações econômicas relativas aos níveis de emprego, renda e consumo, e à produtividade do trabalho.

Ele concebia o seguro social de forma integrada à assistência e à prestação de serviços de saúde, e lhe conferia uma função complementar às políticas de emprego. O seguro social, assim, deveria atuar como uma garantia de renda em casos de interrupção involuntária dos ganhos, assegurando proteção diante da doença, velhice, invalidez, desemprego, maternidade, viuvez, e também diante de gastos

---

<sup>286</sup> GORDON, Margaret S. *Social Security Policies in Industrial Countries: a Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988, p. 1

<sup>287</sup> GERIG, Daniel S.. Op. cit, p. 62

<sup>288</sup> GLADSTONE, David. *The Twentieth-Century Welfare State*. Hampshire: MacMillan Press, 1999. pp. 34-35. A ação governamental incluiu a provisão de abrigos, e a criação de um serviço médico de emergência e de um programa de alimentação comunitária.

extraordinários, como nascimento de filho, morte e casamento <sup>289</sup>. A assistência social, por sua vez, possuiria um caráter subsidiário, sendo oferecida em casos de necessidade não cobertos pelo seguro social, enquanto os serviços de saúde teriam o objetivo de reintegrar o indivíduo às suas atividades produtivas com brevidade.

Essa visão integrada, que dava significado ao conceito emergente de seguridade social, era, ainda, caracterizada pela universalidade, pois, embora o Relatório restringisse a concessão de alguns benefícios do seguro social para trabalhadores formais, ele ambicionava que todos os indivíduos fossem protegidos pelos serviços de saúde e por algum mecanismo assistencial <sup>290</sup>.

As recomendações do Relatório Beveridge ganharam amplo apoio político no Reino Unido <sup>291</sup>, e, sobretudo após a vitória eleitoral do Partido Trabalhista em 1945, serviram de base para a adoção de uma legislação que levou à reconfiguração do sistema de seguridade social no país. Assim, a aprovação da Lei do Abono-Família, em 1945 <sup>292</sup>, foi seguida pela edição da Lei do Seguro Nacional e pela Lei do Serviço de Saúde Nacional, ambas de 1946, e pela Lei da Assistência Nacional de 1948. Os benefícios e provisões securitárias previstas por essas leis se somaram, ainda, às políticas de emprego e a um programa habitacional que veio a construir mais de um milhão de casas entre 1946-1951, originando, então, a noção de Estado de bem-estar social.

Influenciados pelo Relatório Beveridge, vários Estados trilham um caminho similar ao Reino Unido, planejando reformas que levaram à transformação dos programas de seguro em sistemas de seguridade social. Em alguns países europeus militarmente ocupados pela Alemanha, o planejamento foi feito pelos governos no exílio, e sua implementação se iniciou pouco depois de serem libertos.

A Bélgica foi um dos primeiros Estados a adotar uma nova legislação, instituindo um sistema de seguridade social para todos os trabalhadores do setor privado em 1944. Na França, foi introduzido um sistema que cobria doença, abono-família, aposentadoria por idade e acidentes de trabalho, em 1945. Na Holanda, a transição se deu forma gradual, com a inclusão de parcelas maiores da população no sistema de aposentadorias em 1947 e a criação do seguro-desemprego em 1949, até ser

---

<sup>289</sup> COSTA, José Guilherme Ferraz da. *Seguridade Social Internacional*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 69

<sup>290</sup> GORDON, Margaret S. Op. cit., p. 4

<sup>291</sup> GLADSTONE, David. Op. cit., pp. 39-40

<sup>292</sup> A Lei do Abono Família foi adotada ainda durante o governo do Partido Conservador, sob o mandato de Winston Churchill [UNITED KINGDOM. Parliament. **Familly Allowances Act**. London, 15, June 1945].

concluída nos anos 1950, dando origem, então, a um sistema que cobria um universo bem mais amplo do que apenas os trabalhadores do setor privado <sup>293</sup>.

Também reformaram os seus sistemas de forma expansiva a Iugoslávia, a Tchecoslováquia e a Romênia, mesmo antes da instituição de regimes similares ao soviético, além de Itália, Suécia, Luxemburgo, Noruega e Islândia, e Austrália e Canadá, onde as mudanças se deram mais lentamente <sup>294</sup>. Nos EUA, chegou a ser apresentado ao Congresso, em 1943, um projeto para alterar a Lei de Seguridade Social de 1935, de modo a incluir a previsão de um seguro de saúde federal e de cobertura diante de incapacitação temporária e maternidade. No entanto, ele foi rejeitado <sup>295</sup>. Apesar disso, o sistema de seguridade, até então restrito a um seguro para idosos e subsídios para medidas dos estados voltadas para casos de desemprego e pessoas necessitadas, foi ampliado em 1946, com a inclusão de trabalhadores dependentes, e, mais tarde, trabalhadores autônomos <sup>296</sup>.

#### **5.1.4. A expansão do sistema de previdência e a instituição da seguridade social no Brasil**

O Brasil também foi um dos Estados que buscou implementar medidas de reforma voltadas para transformar o seu sistema previdenciário num sistema integrado de seguridade social. Elas começaram a ser adotadas meses antes do fim da guerra, e prosseguiram, após a deposição de Vargas, ao longo do governo Dutra, através de uma sucessão de Decretos que alteraram gradualmente a legislação de cada instituto, levando a uma ampliação paulatina do sistema.

Nesse sentido, os valores das aposentadorias e pensões de todos os IAPs e CAPs foram reajustados em 1945, seguindo uma proporção variável entre 105% e 10%, de acordo com o tempo de existência do benefício, e, pouco depois, em 1950, eles foram aumentados em cerca de 50%. O auxílio-doença e o auxílio-funeral foram

---

<sup>293</sup> LUYTEN, Dirk. Social Security and the End of the Second World War in France, Belgium and Netherlands: Social Peace, Organizational Power and the State. *In*: HOFFMANN, Stefan-Ludwig; KOTT, Sandrine; ROMIJN, Peter; WIEVIORKA, Olivier. **Seeking Peace in the Wake of War: Europe, 1943-1947**. Amsterdam: Amsterdam University Press, p. 247

<sup>294</sup> GORDON, Margaret S. *Op. cit.*, p. 6

<sup>295</sup> GORDON, Margaret S. *Op. cit.*, p. 6. A introdução do seguro de saúde pelo projeto, porém, foi capaz de obter um compromisso que levou à criação de dois programas de saúde em 1965, o Medicare e o Medicaid, que trouxeram um seguro saúde para idosos e assistência médica para os pobres.

<sup>296</sup> KAUFMANN, Franz-Xaver. **Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism**. Heidelberg: Springer, 2013. p. 75

incluídos dentre as atribuições das CAPs e de alguns IAPs que ainda não os previam. E regras de carência para a concessão de aposentadoria foram abolidas diante de certas enfermidades, bem como as restrições de idade e saúde ao ingresso no IAP dos Industriários <sup>297</sup>.

Ainda mais representativo, do ponto de vista da adesão do Brasil ao conceito emergente de seguridade social, foram os esforços do governo para integrar a assistência médica e hospitalar ao sistema. Incorporados à previdência pelo art. 157, XIV, da Constituição de 1946, esses serviços assistenciais tornaram-se objeto de reforma em março de 1945, quando, até então restritos a associados ativos, foram estendidos, passando a cobrir aposentados e pensionistas.

No mesmo ano, o teto dos gastos dos IAPs e CAPs com esses serviços foram ampliados de 8% para 12% da receita anual, e, em 1949, foi elevado para 14%, no caso específico do IAP dos Bancários. O atendimento aos assegurados foi unificado, com a criação do Serviço de Assistência Médica Domiciliar e de Urgência (SAMDU), e teve início um processo de construção de hospitais e ambulatórios próprios dos IAPs e CAPs – em 1948, havia 4 ou 5 hospitais, enquanto, em 1950, contavam-se 9 <sup>298</sup>.

O compromisso do Brasil com o processo de transformação do seguro social em um sistema de seguridade, impulsionado pelos Estados europeus, assim, se manteve após o golpe contra Vargas. Aliás, embora representassem forças políticas rivais e tivessem estratégias de desenvolvimento que admitiam diferentes graus de abertura ao comércio internacional, Dutra e ele, seguiram linhas semelhantes, com a atenção dada à incorporação da assistência médico-hospitalar ao sistema

Uma diferença entre eles pode ser percebida, entretanto, quanto às suas ambições reformadoras. É que Vargas buscou realizar uma reforma mais ampla, promulgando a Lei Orgânica dos Serviços Sociais do Brasil em 1945 (Decreto-Lei n. 7.526), que previa a unificação do sistema, substituindo os IAPs e CAPs pelo Instituto de Serviços Sociais do Brasil, e que lhe atribuía a responsabilidade pela previdência e a assistência social, incluindo a assistência médico-hospitalar e medidas voltadas para a melhoria das condições de habitação alimentação e vestuário dos segurados e seus dependentes <sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 162-163

<sup>298</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 156-159 e 182-185 passim

<sup>299</sup> Idem, ibidem, p. 157

Apesar de essa legislação não ter sido implementada – em parte devido às resistências de burocracias e sindicatos, em parte porque foi abandonada durante o governo de Dutra –, ela demonstrava uma preocupação com a unificação do sistema que veio a ser reestabelecida posteriormente, após o retorno de Vargas à presidência. Esse tema será retomado adiante.

## **5.2. A OIT e a internacionalização da seguridade social**

### **5.2.1. O bem-estar social como elemento de rivalidade da Guerra Fria e o papel da OIT na estratégia anticomunista de mobilização das instituições internacionais**

Além da relevância doméstica, a promoção do bem-estar, em geral, e da seguridade social, em particular, correspondia também a um importante tema da agenda internacional no pós-guerra. As preocupações das Potências Ocidentais com a ordem internacional envolviam não apenas a criação de uma nova ordem econômica, através do GATT, do FMI e do Banco Mundial e da tentativa frustrada de constituição da OIC, mas, também, a edificação de uma nova ordem social, através da OIT.

Inicialmente, buscava-se lidar com alguns problemas que surgiriam após o fim da guerra, como os direitos securitários dos membros das forças armadas e a recuperação financeira dos programas de seguro, dentre outros <sup>300</sup>, e com as expectativas de empresários e militares das colônias, que desejavam ser recompensados pelos esforços despendidos durante o conflito <sup>301</sup>. Pouco depois, as ambições se expandiram, como fruto do início da Guerra Fria e da descolonização, que tornaram o bem-estar social um elemento de concorrência entre os blocos rivais.

Isso levou as Potências Ocidentais a vislumbrarem uma ordem capaz de guiar o desenvolvimento social dos Estados, sobretudo dos descolonizados, e de contrapor a influência do modelo soviético – caracterizado pela sua universalidade e pela

---

<sup>300</sup> A criação de formas de assistência para a administração da seguridade social e a adoção de medidas emergenciais para assegurar os direitos de pessoas deslocadas em razão do conflito também constituíam preocupações que motivaram a busca pela criação da ordem social do pós-guerra [INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Security: Principles, and Problems Arising Out of the War, Part 2: Problems Arising Out of the War.** Twenty-Sixth Session, International Labor Office: Montreal, 1944, pp. i-ii].

<sup>301</sup> JINADU, Gloria Mead. Op. cit., p. 861

abrangência de serviços gratuitos de saúde e educação <sup>302</sup>, política habitacional, preços baixos e estáveis para alimentos e serviços <sup>303</sup>, pleno emprego e um sistema de seguridade social, que diferentemente dos países ocidentais, era financiado pelo Estado e dava ênfase aos benefícios *in natura* e à noção de consumo coletivo <sup>304</sup>. A resposta do Ocidente ao desafio soviético se deu através da OIT, com a elaboração de normas e uma ação operacional que especificamente contribuíram para a consolidação do conceito de seguridade social e para a sua expansão ao redor do mundo.

### **5.2.2. A Declaração de Filadélfia, a reorientação da atuação da OIT em direção ao Terceiro Mundo e os seus novos métodos de atuação**

A primeira iniciativa da OIT para definir a seguridade como um elemento da ordem social do pós-guerra se deu em 1943, com a convocação de uma reunião para a elaboração de um esboço de Carta Internacional da Seguridade Social. O encontro foi realizado em Montreal, e contou com a participação de especialistas e planejadores da seguridade social, incluindo William Beveridge.

Os resultados da reunião serviram de subsídio para o Conselho de Administração elaborar as propostas que viriam a ser apresentadas à 26.<sup>a</sup> Sessão da Conferência Internacional do Trabalho, realizada em 1944 na Filadélfia. O documento mais significativo, aprovado pela Conferência, foi a Declaração Referente aos Fins e Objetivos da Organização Internacional do Trabalho. A Declaração de Filadélfia, como ficou conhecida, representou um marco para a promoção internacional da seguridade social <sup>305</sup>, pois, além de inclui-la como um elemento da nova ordem social que haveria de ser criada, trouxe a visão de que a realização do bem-estar econômico e social dos vários países, inclusive dos atrasados, seria uma responsabilidade da comunidade internacional <sup>306</sup>.

Com base nas noções prevalecentes sobre o desenvolvimento, a Declaração concebeu os planos econômicos nacionais e a ação internacional voltada para a

---

<sup>302</sup> KAUFMANN, Franz-Xaver. Op. cit. pp. 56-58

<sup>303</sup> ADAM, Jan. Social Contract. Op. cit., pp. 1-2

<sup>304</sup> Após a morte de Stalin, a seguridade social soviética sofreu uma mudança importante com a adoção das leis de aposentadorias de 1956 e 1964. Elas estenderam esse benefício para trabalhadores urbanos e rurais que ainda não eram cobertos, e conferiram uma nova importância aos benefícios pecuniários e ao consumo individual [SMITH, Mark B. The Withering Away of the Danger Society: The Pensions Reforms of 1956 and 1964 in the Soviet Union. *Social Science History*, vol. 39, n. 1, Cambridge, 2015, pp. 136-138].

<sup>305</sup> COSTA, José Guilherme Ferraz da. Op. cit., p. 90

<sup>306</sup> MAUL, Daniel. Op. cit., p. 389

ampliação da produção e do consumo, sobretudo na área do comércio, como condições para se alcançar o bem-estar, e assumiu o compromisso com programas dirigidos para a realização do pleno emprego, a ampliação das medidas de seguridade social e a proteção da saúde, da infância e da maternidade <sup>307</sup>.

A ideia trazida pela Declaração, de que o desenvolvimento social de todos os países constituiria uma responsabilidade da comunidade internacional, estava intimamente conectada à forma como a OIT via a si mesma, considerando-se como parte da luta do Ocidente contra o comunismo. Isso levou a organização a reorientar crescentemente a sua atuação em direção ao mundo subdesenvolvido, na perspectiva de influenciar o curso do desenvolvimento social das colônias e dos Estados do Terceiro Mundo em geral, e, assim, limitar a audiência das ideias soviéticas.

Essa reorientação implicava, também, a necessidade de uma mudança nos métodos da sua atuação. Pois, se por um lado, naquele momento, era preciso dar continuidade à sua tradicional elaboração normativa, através da adoção de Convenções que estabelecessem novos padrões mínimos de proteção social e trabalhista, e que materializassem a ordem social do pós-guerra, por outro, a percepção de que os países subdesenvolvidos precisariam de auxílio para alcançar tais padrões impeliu a organização a dar uma ênfase crescente à prestação de assistência técnica <sup>308</sup>.

Muito embora essa forma de atuação já tivesse sido adotada desde os anos 1930, com o auxílio prestado à criação de legislações sobre o seguro social nos Bálcãs e na América Latina <sup>309</sup>, ela ganhou relevância junto ao avanço da descolonização na década de 1950, e veio a ladear a elaboração normativa como um segundo pilar sobre o qual repousara o trabalho da organização <sup>310</sup>.

### **5.2.3. A Convenção Internacional do Trabalho n. 102 e a introdução da seguridade social como elemento da ordem internacional do pós-guerra**

---

<sup>307</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Declaration of Philadelphia)**. Twenty-Sixth Session. 10 May 1944, arts. II, III e IV.

<sup>308</sup> MAUL. Daniel. Op. cit., pp. 388-391 passim

<sup>309</sup> KOTT, Sandrine. ILO: Social Justice in a Global World? A History in Tension. *In*: GIRONDE, Christophe; CARONNIER, Gilles (ed.). **The ILO @ 100: Addressing the Past and Future of Work and Social protection**, Leiden: Brill Nijhoff, 2019, p. 32

<sup>310</sup> MAUL. Daniel. Op. cit., p. 388

Em relação à produção normativa, apesar de não adotar a Carta da Seguridade Social almejada inicialmente, devido à ausência de preparação <sup>311</sup>, a Conferência de 1944 aprovou Recomendações que desempenharam um papel influente na elaboração das Convenções do pós-guerra. Neste sentido, a Recomendação n. 70, adotada pela Conferência, serviu de base para a criação posterior da Convenção n. 82 de 1947, referente à política social nos territórios não metropolitanos. Essa Convenção refletiu a mudança na política social implementada nas colônias, e constituiu um passo marcante do movimento da OIT em direção a elas, integrando o que foi chamado de colonialismo de bem-estar <sup>312</sup>, muito embora, em relação à seguridade social, ela tenha se limitado a impor às Potências coloniais a obrigação vaga de fazerem tudo o possível para melhorá-la <sup>313</sup>, ficando muito aquém da profundidade e extensão das reformas do seguro social realizadas na Europa.

Ainda mais relevante foi a adoção das Recomendações n. 67 e 69, que trouxeram diretrizes orientando a instituição de sistemas integrados de seguro social, suplementados por meios de assistência social, e de serviços de saúde, financiados pela sociedade, respectivamente. Fundamentadas pelos resultados da reunião de Montreal de 1943, essas Recomendações trouxeram as linhas gerais sobre as quais se assentou a Convenção n. 102 de 1952, que estabeleceu os padrões mínimos da seguridade social, representando, assim, um instrumento-chave para solidificar o conceito de seguridade que se desenvolveu nos anos pós-guerra.

Negociada entre 1950-1952, a Convenção n. 102 foi o instrumento normativo acerca da seguridade social mais notável daquele período. Refletindo a transformação dos programas fragmentados de seguro social em sistemas integrados de seguridade, ela reuniu, pela primeira vez, num único tratado, vários componentes da prestação securitária que haviam sido objeto de Convenções anteriores. Além disso, ela determinou a concessão de provisões a parcelas das populações nacionais que se encontram fora do mercado de trabalho, independentemente do pagamento de contribuições <sup>314</sup>.

---

<sup>311</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Security: Principles, and Problems Arising Out of the War, Part 1: Principles**. Twenty-Sixth Session, International Labor Office: Montreal, 1944, pp. ii-iii

<sup>312</sup> MAUL, Daniel. Op. cit., pp. 389-390

<sup>313</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Policy (Non-Metropolitan Territories) Convention, n. 82**. Thirtieth Session. 11 July 1947, art. 4.

<sup>314</sup> SAUL, Ben; KINLEY, David; MOWBRAY, Jacqueline. Op. Cit. pp. 609-610

Apesar de ter havido objeções, vindas particularmente das delegações de empregadores de vários países – como a dos EUA, que acusava a Convenção de invadir a jurisdição doméstica dos Estados <sup>315</sup>, e a francesa, que falava que a Conferência não teria competência para legislar sobre questões relativas à população em geral, mas apenas a trabalhadores e empregadores <sup>316</sup> –, a Convenção foi aprovada. Baseando-se na concepção de seguridade social que emergia ao redor do mundo, o seu texto delineou sistemas nacionais potencialmente abrangentes, ao prever 9 componentes da proteção social: serviços médicos, auxílio-doença, seguro-desemprego, aposentadoria por idade e por invalidez, prestações em casos de acidentes de trabalho e doenças profissionais, auxílio-família, auxílio-maternidade e pensão por morte.

Ao mesmo tempo, a Convenção se mostrou flexível diante daqueles países que não se viam capazes de implementar todas as formas securitárias previstas <sup>317</sup>. Este era o caso dos países subdesenvolvidos, que afirmavam que, devido ao estado embrionário das suas legislações, seria impossível adotar normas similares às europeias <sup>318</sup>. Assim, além de prever a possibilidade de esses países derogarem certas disposições <sup>319</sup>, a Convenção permitiu, ainda, que os Estados ratificantes optassem por assegurar, domesticamente, apenas 3 dos 9 ramos securitários contidos no seu texto.

É verdade que, mesmo com regras flexíveis, poucos Estados ratificaram a Convenção nos anos subseqüentes à sua adoção <sup>320</sup>. Apesar disso, ela desempenhou um papel relevante para a difusão internacional da seguridade social, servindo, especialmente, como referencial para a criação de sistemas de seguridade nos Estados do Terceiro Mundo que receberam assistência técnica da OIT.

Essa forma de atuação da organização consistia em programas de treinamento destinados a técnicos e agentes públicos dos Estados, e seu principal objetivo era a elevação da produtividade do trabalho, a qual era vista então como uma condição para

---

<sup>315</sup> JENSEN, JILL. US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948-1954. *In*: KOTT, Sandrine; DROUX, Jöelle. **Globalizing Social Rights: The International Labor Organization and Beyond**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013, p. 183

<sup>316</sup> COSTA, José Guilherme Ferraz da. *Op. cit.*, p. 100

<sup>317</sup> JENSEN, JILL. *Op. cit.*, p. 183

<sup>318</sup> KOTT, Sandrine. *Op. cit.*, p. 32

<sup>319</sup> COSTA, José Guilherme Ferraz da. *Op. cit.*, p. 100

<sup>320</sup> Nos dez anos que se seguiram à sua adoção por parte da Conferência Internacional do Trabalho, apenas 14 Estados haviam ratificado a Convenção n. 102. [INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. Normlex Information System on International Labor Standards. **Ratifications of C102 – Social Security (Minimum Standards) Convention, n. 102**. Disponível em [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247) Acesso em 23.05.2022].

a melhoria dos padrões de vida dos trabalhadores, para a criação de empregos e para a provisão de benefícios sociais <sup>321</sup>. Além disso, os programas de assistência se voltaram para assessorar os Estados a estabelecerem legislações e instituições relacionadas à seguridade social, saúde ocupacional, segurança no trabalho, dentre outros <sup>322</sup>, possibilitando, assim, que o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar dos países do Terceiro Mundo viesse a ser permeado pelas concepções prevalecentes na OIT.

No caso particular do Brasil, os programas de treinamento contribuíram para quebrar as resistências de técnicos, sobretudo os do IAP de Industriários, em relação ao processo de integração dos serviços de assistência médica e hospitalar à previdência, levando-os a abandonarem a defesa da visão restritiva do seguro social e a consentirem com a noção emergente de seguridade <sup>323</sup>.

O movimento da OIT em direção ao mundo subdesenvolvido, por fim, foi favorecido ainda pelo fato de que os Estados do Terceiro Mundo buscaram, reciprocamente, se aproximar dela à procura de auxílio. Neste sentido, a demanda por ajuda aos esforços nacionais voltados para o progresso econômico e social, formulada logo após a guerra por alguns Estados latino-americanos e asiáticos recém-independentes, como a Índia <sup>324</sup>, tendeu a se avolumar a medida que novos Estados se libertavam do regime colonial e ingressavam como novos membros da organização – somente no intervalo entre 1945-1960, o quadro de Estados-membros da OIT se ampliou de 52 para 101, sendo 39 dos novos membros provenientes do Terceiro Mundo <sup>325</sup>. Isso levou a organização a dedicar atenção crescente e a destinar recursos financeiros e humanos cada vez mais numerosos à prestação de assistência a países do Terceiro Mundo <sup>326</sup>, possibilitando que a influência da sua noção abrangente de seguridade social obtivesse uma ressonância maior do que o que sugere a quantidade de ratificações obtidas pela Convenção n. 102 <sup>327</sup>.

---

<sup>321</sup> KOTT, Sandrine. ILO: Op. cit., p. 30

<sup>322</sup> MAUL. Daniel. Op. cit., p. 390

<sup>323</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 172-179

<sup>324</sup> MAUL. Daniel. Op. cit., p. 390

<sup>325</sup> INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. Normlex Information System on International Labor Standards. **Country Profile**. Disponível em: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11003:0::NO:::>, acesso em 15/05/2022.

<sup>326</sup> Enquanto mais de 2.000 especialistas foram contratados pela OIT e enviados para uma diversidade de países para a realização de cursos de treinamento entre 1950-1959 [KOTT, Sandrine. Op. cit., p. 33], a prestação de assistência, que consumia 20% do orçamento da organização em 1948, passou a ser o destino de 80% dos seus recursos 10 anos depois [MAUL. Daniel. Op. cit., p. 392].

<sup>327</sup> JENSEN, JILL. Op. cit., p. 234

### **5.3. Descolonização, bem-estar e a expansão oscilante da seguridade no Brasil**

#### **5.3.1. Industrialização e a seguridade social como elemento de unidade nacional nos Estados descolonizados e no Brasil**

Apesar de as primeiras leis e instituições de bem-estar terem sido criadas antes do fim da guerra em países latino-americanos, e também nas colônias <sup>328</sup>, a descolonização foi um fator-chave para que elas se expandissem, no mundo subdesenvolvido, em direção à noção de seguridade social. Além da influência de fatores externos, como o Relatório Beveridge, os planos de reforma na Europa e a ação da OIT, o fato é que, como parte do mesmo consenso a respeito do desenvolvimento que os levou a adotarem políticas de industrialização, os Estados descolonizados também consentiam com a visão da seguridade como um elemento essencial para a elevação dos padrões de vida das suas populações. E, de fato, o aumento das riquezas propiciado pela industrialização e a autoridade conferida ao Estado para promovê-la, através dos mecanismos protecionistas e intervencionistas da substituição de importados, garantiam-lhe, também, recursos econômicos e institucionais que lhe possibilitavam ampliar a sua ação redistributiva.

Deste modo, a generalidade dos Estados que se constituíram após a conquista da independência passaram a instituir formas de proteção social mais abrangentes do que as criadas no período colonial, como o Irã em 1953, Iraque em 1956, a Líbia em 1957, a Síria em 1959, a Tunísia em 1960, e Arábia Saudita em 1969, que estabeleceram os seus sistemas de aposentadorias de forma simultânea e ancorada à implementação dos seus planos de expansão industrial. Ao mesmo tempo, o êxito progressivo da descolonização impactou países latino-americanos que já possuíam sistemas de previdência social, como o Brasil, pois, como foi dito anteriormente, ela deu ímpeto a forças nacionalistas que, ao chegarem ao poder, perseguiram um modelo de desenvolvimento mais ousado, com uma projeção externa mais autoafirmativa e ambições de bem-estar mais abrangentes.

---

<sup>328</sup> Na Índia, por exemplo, o governo colonial britânico instituiu uma comissão de planejamento industrial e criou um fundo de bem-estar destinado aos trabalhadores das minas de carvão, em 1944 [KATTUMURI, Ruth; SINGH, Manju. Op. cit., p. 90], enquanto na Nigéria colonial foram estabelecidas leis de proteção do contrato de trabalho, que asseguravam compensações em casos de lesão no trabalho, licença maternidade e outros [SANDA, A. O.. Op. cit., p. 168].

Além de servir para atenuar as desigualdades inerentes à industrialização, a inclusão de todos os setores da sociedade na redistribuição das riquezas nacionais, através da expansão dos sistemas de bem-estar, era vista pelo Terceiro Mundo como um meio para sustentar a criação de um sentimento nacional. Esse objetivo era particularmente relevante para as forças nacionalistas que chegaram ao poder com a descolonização e que tinham o desafio de unificar nações extremamente fragmentadas por divisões étnicas e culturais, e pelas desigualdades sociais legadas pelo colonialismo <sup>329</sup>. Para elas, a industrialização e a melhoria das condições de vida das suas populações constituíam, assim, elementos da própria edificação do Estado-nação.

Um exemplo significativo é Kwame Nkrumah – um proeminente representante do nacionalismo africano, que, após liderar a libertação de Gana em 1957, assumiu o governo do país como primeiro-ministro, e, em 1960, foi eleito seu primeiro presidente.

O seu governo adotou mecanismos da substituição de importados, como o licenciamento das importações em 1961 <sup>330</sup>, e paralelamente introduziu instituições de bem-estar, através da lei de compensação de trabalhadores de 1963, que cobria casos de incapacitação, e da lei de seguridade social de 1965, que criou um sistema de aposentadorias financiado por contribuições de trabalhadores e empregadores <sup>331</sup>. Com uma retórica baseada no desenvolvimento, no planejamento industrial e na elevação das condições de vida <sup>332</sup>, ele buscou elaborar uma narrativa que afirmava uma identidade nacional ganesa, e que ressaltava a singularidade da nação, suas tradições e seu passado glorioso, e apelava para o simbolismo de heróis nacionais <sup>333</sup>.

A importância da expansão dos sistemas de bem-estar para os Estados do Terceiro Mundo a tornava parte essencial da estratégia de desenvolvimento e do programa de governo adotado por eles, de tal maneira que mesmo a amplitude das ambições de reforma social era indissociável da amplitude das ambições de reforma econômica. Isso pode ser demonstrado pelo fato de que, em muitos desses países,

---

<sup>329</sup> CAMMAK, Paul; POOL, David; TORDOFF, William. Op. cit., p. 56

<sup>330</sup> FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. Op. Cit. p. 487

<sup>331</sup> ASAMOAH, Yvonne; NORTEY, D.N.A.. Gana. In: DIXON. John. **Social Welfare in Africa**. Oxon: Routledge, 2016. pp. 24-25, 33-35 e 39, passim

<sup>332</sup> ESLAVA, Luis. The Developmental State: Independence, Dependence and the History of the South. In: BERNSTTORF, J. von; DANN, P. (eds). **The Battle for International Law in the Decolonization Era**. (forthcoming) pp. 28-29

<sup>333</sup> FULLER, Harcourt. Father of the Nation: Ghanaian Nationalism, Internationalism and the Political Iconography of Kwame Nkrumah, 1957-2010. **African Studies Quarterly**, Volume 16, Issue 1, December 2015, p. 35 e 40

algumas das transformações mais abrangentes dos sistemas de bem-estar foram implementadas como parte do mesmo programa governamental que levou à nacionalização dos recursos naturais, um dos principais símbolos do radicalismo nacionalista do Terceiro Mundo.

Nesse sentido, como foi dito anteriormente, foi junto à nacionalização do petróleo que a Nigéria criou um sistema de educação primária gratuita, um serviço nacionalizado de saúde básica e serviços de assistência social voltados para grupos vulneráveis <sup>334</sup>. O mesmo pode ser dito sobre a legislação social estabelecida em Gana, citada linhas acima; ela sucedeu a nacionalização das principais minas de ouro do país e o estabelecimento de uma empresa estatal, que assumiu a titularidade da sua propriedade e o monopólio sobre a sua administração <sup>335</sup>.

No Brasil, por sua vez, uma nova tentativa de unificação do sistema previdenciário e de uniformização das suas regras se deu, desta vez de forma exitosa, pouco depois da nacionalização do petróleo e da criação da Petrobrás para explorá-lo e comercializá-lo, em 1953, com o retorno de Vargas à presidência e a retomada da orientação governamental nacionalista. Isso aconteceu no ano seguinte, com a adoção do Decreto n. 35.448, que aprovou o Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões. Além de prever a prestação de serviços de saúde de forma ampla por parte dos IAPs, incluindo-se a assistência cirúrgica, clínica, farmacêutica e odontológica, o Regulamento unificou por cima a cobertura dos riscos sociais e dos benefícios correspondentes, tomando como base os IAPs que possuíam as regras mais protetivas, generalizando-as <sup>336</sup>.

### **5.3.2. O caráter nacionalista ou liberal da estratégia de desenvolvimento e as variações no alcance da expansão dos sistemas de seguridade social ao redor do Terceiro Mundo**

A amplitude das ambições de desenvolvimento social e das reformas dos sistemas de bem-estar, porém, assumiu dimensões diferenciadas de país para país, oscilando conforme as variações dos planos de industrialização e do grau de abertura admitida ao comércio e aos investimentos.

---

<sup>334</sup> Conf. Subseção 2.1.2 acima.

<sup>335</sup> TSUMA, William. *Gold Mining in Ghana: Actors, Alliances and Power*. Münster: LIT, 2010, p. 14

<sup>336</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 160-161 e 165

Observe-se, por exemplo, o contraste entre os modelos de desenvolvimento do Egito e da Jordânia. No primeiro, a estatização das indústrias têxteis, químicas, de cimento e dos bancos, e a criação de um plano de reforma agrária e de um sistema de subsídio de preços de fertilizantes e pesticidas <sup>337</sup>, foram acompanhadas pelo estabelecimento de um sistema de previdência em 1955, que foi ampliado até 1960, cobrindo servidores públicos e trabalhadores formais, e que se conectava ao subsídio dos preços de alimentos e ao direito ao emprego <sup>338</sup>. Enquanto isso, na Jordânia, onde a indústria se desenvolveu em associação com investimentos estrangeiros através de *joint ventures* de fertilizantes e cimento, e a agricultura foi estimulada com investimentos públicos em irrigação <sup>339</sup>, a previdência, instituída para servidores públicos e militares nos anos 1940, somente passou a cobrir trabalhadores do setor privado a partir de 1978 <sup>340</sup>.

Diferenças ainda mais marcantes podem ser notadas no modelo de desenvolvimento seguido por Estados do leste e do sudeste da Ásia, como Cingapura, Coreia do Sul, Malásia, Tailândia e Taiwan. Após abandonarem o foco na ampliação do mercado doméstico, típico da substituição de importados, nos anos 1960, eles adotaram uma estratégia de industrialização que, embora também se utilizasse da proteção comercial do mercado doméstico, se baseava nos estímulos do Estado aos setores exportadores da indústria manufatureira, por meio da facilitação para a importação de insumos e maquinários, e de vantagens e incentivos fiscais e financeiros <sup>341</sup>.

A necessidade de ampliar a competitividade para a conquista de mercados no exterior impunha uma posição receptiva deste modelo diante dos investimentos estrangeiros e, ao mesmo tempo, porém, trazia o receio de que a elevação dos custos com a força de trabalho os afastasse, o que contribuiu para que o desenvolvimento dos sistemas de bem-estar desses países viesse a ser comprimido <sup>342</sup>. Uma expressão disso

---

<sup>337</sup> DEVLIN, Julia C. **Challenges of Economic Development in the Middle East and North Africa Region**. Singapore: World Scientific Publishing, 2010. pp. 61-63

<sup>338</sup> EL-MEEHY, Asya. **Rewriting the Social Contract: the Social Fund and Egypt's Politics of Retrenchment**. Thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Toronto, 2009, pp. 84-85

<sup>339</sup> DEVLIN, Julia C. Op. Cit. pp. 70-71

<sup>340</sup> ALHAWARIN, Ibrahim; SELWANESS, Irene. **The Evolution of Social Security in Jordan's Labor Market: a Critical Comparison Between Pre- And Post-2010 Social Security Reform**. Economic Research Forum, Working Paper n. 1185, April 2018. pp. 4-5

<sup>341</sup> HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R. Op. Cit. p. 65

<sup>342</sup> HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R. Op. Cit., pp. 66-67

é que os seus sistemas não tiveram como prioridade a criação de sistemas de previdência, nem evoluíram, como na maioria dos lugares, em direção à noção de seguridade social, tendo como foco a expansão de serviços de educação <sup>343</sup>. Assim, em alguns desses países, os sistemas de aposentadorias eram restritos a servidores públicos e militares, enquanto, em outros, foram instituídos tardiamente <sup>344</sup>, como na Coreia do Sul, onde se criou uma lei de aposentadorias em 1973, cuja vigência somente se iniciou em 1986, com pequenas alterações <sup>345</sup>.

Além das diferenças relativas à abrangência e à cobertura dos sistemas de bem-estar dos vários países do Terceiro Mundo, a tendência geral expansionista também se manifestou domesticamente, em cada um deles, com oscilações. Muito distinto de um processo constante e linear, as reformas implementadas atravessaram períodos de maior e de menor aceleração, e, até mesmo, de interrupção.

Um fator que contribuiu para isso foi o efeito condicionante que os diferentes processos de luta política interna, vivenciados por esses países, exerceram sobre as suas perspectivas de reforma social. Neste sentido, em muitos Estados descolonizados, as possibilidades de ampliação das instituições de proteção social foram limitadas pelo impacto dos conflitos armados e da violência política institucionalizada que tiveram continuidade após a declaração de independência, e que decorreram da busca para assegurar a centralização do poder ante grupos rivais <sup>346</sup>, ou para se autoafirmar perante forças colonialistas que resistiam à libertação.

Um exemplo representativo é a Indonésia, cuja independência, declarada em 1945 sob a liderança do nacionalista Sukarno, veio a ser sucedida por uma guerra para expulsar os colonizadores holandeses que se estendeu por 4 anos, levando ao esgotamento dos recursos do Estado. Como consequência, somente em 1963 o país conseguiu estabelecer um sistema de previdência e um programa de assistência social. Inicialmente limitados a servidores públicos, eles foram estendidos, passando a cobrir trabalhadores industriais de forma voluntária, no ano seguinte <sup>347</sup>.

---

<sup>343</sup> Idem, *ibidem*. p. 28

<sup>344</sup> Idem, *ibidem*, p. 32

<sup>345</sup> HWANG, Gyu-Jin. The Rules of the Game: the politics of national pensions in Korea. **Social Policy & Administration**, 41(2), April 2007, pp. 136-139

<sup>346</sup> O recurso à violência e à repressão de opositores como um método voltado para assegurar a centralização do poder foi uma tendência generalizada entre os líderes nacionalistas que se reuniram na Conferência de Bandung em 1955 [GASSAMA, Ibrahim. Bandung 1955: The Deceit and the Conceit. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017].

### 5.3.3. Nacionalismo, liberalismo e os diferentes ritmos de expansão da seguridade social no Brasil

No Brasil, o processo de transformação da previdência em um sistema de seguridade social também oscilou, sofrendo interrupções, e avançando através de reformas ora mais ora menos abrangentes, que refletiram as condições da situação política e econômica nacional. Como foi dito antes, o acirramento do embate entre liberais e nacionalistas, vivido pelo país entre 1945-1964, deu causa a uma alternância política, marcada por crises institucionais e tentativas de golpes, que levou ao poder forças propulsoras de modelos de desenvolvimento com diferentes graus de abertura econômica e ambições de bem-estar social mais ou menos elevadas.

Isso não alterou, na verdade, o curso geral da evolução do sistema previdenciário do país, que, além da ampliação da cobertura e dos valores dos benefícios, teve como uma das suas principais características a expansão dos serviços de assistência médica e hospitalar. Nesse sentido, o estabelecimento de uma estrutura de saúde própria dos IAPs e CAPs teve continuidade com a compra e a construção de ambulatórios, enfermarias e hospitais – a quantidade de hospitais próprios dessas instituições, particularmente, se multiplicou, saltando de 9 unidades ao redor do país, em 1950, para 28 em 1966 <sup>348</sup>.

A elevação dos gastos, decorrente da ampliação do sistema, por sua vez, se tornou uma preocupação constante a partir do retorno de Vargas ao poder, provocando, porém, reações governamentais distintas. Assim, enquanto a sua retórica ressaltava as medidas expansionistas e defendia a limitação da participação do Estado no financiamento da seguridade aos custos com o plano básico de benefícios, com vistas a não inviabilizar a industrialização, Café Filho, que assumiu a presidência após a sua morte, dava ênfase à crise financeira do sistema e à necessidade de conter gastos. Em seguida, Kubistchek retomou a retórica varguista que via a industrialização, e não as leis sociais, como motor do desenvolvimento social, e buscou limitar a participação estatal ao custeio da administração do sistema, sem, no entanto, apelar para suas realizações expansionistas <sup>349</sup>.

---

<sup>347</sup> ESMARA, Hendra; TJIPTOHERIJANTO, Prijono; ISLAM, Iyanatul. The Social Security System in Indonesia. *ASEAN Economic Bulletin*, v. 3, n. 1, July 1986, pp. 53-56

<sup>348</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 184-185

<sup>349</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 186-195 passim

O caráter oscilante da evolução da previdência para seguridade social no Brasil, que se impôs como decorrência da alternância política vivida pelo país, pode ser mais facilmente percebido através da análise das tentativas de realização de reformas expansivas abrangentes no sistema. Isso porque elas foram correlatas à prevalência de orientações governamentais marcadas por estratégias de desenvolvimento que se baseavam em formas autoafirmativas de inserção na economia mundial.

Nesse sentido, como já foi dito, os esforços de Vargas para unificar o sistema e para integrar os serviços de saúde a ele, por meio de uma única medida legislativa, com a criação do Instituto de Serviços Sociais do Brasil, se viram frustrados com a sua deposição, e, abandonados ao longo do mandato de Dutra, só foram retomados com o seu retorno à presidência, quando, então, veio a ser adotado o Regulamento Geral dos IAPs.

A uniformização dos benefícios e a integração da assistência médica e hospitalar, trazidas pelo Regulamento, expressaram objetivos de bem-estar e de redistribuição social mais ousados, e constituíram um elemento de uma estratégia de desenvolvimento marcada pela nacionalização do petróleo e por uma projeção externa que, através da política de barganha, buscava termos mais favoráveis para a participação do país no sistema internacional de comércio, através das exigências para a realização de uma reforma tarifária que atenuava as regras liberalizantes do GATT.

Depois da morte de Vargas, porém, o ímpeto expansionista do sistema previdenciário brasileiro sofreu uma interrupção temporária. Na verdade, isso foi um componente da guinada liberal mais ampla, em relação ao modelo de desenvolvimento nacionalista, promovida pelo governo interino de Café Filho, e que, como visto acima, foi marcada pela flexibilização do ingresso de investimentos estrangeiros, com a edição da Instrução n. 113 da SUMOC, e pela retomada do alinhamento com os EUA.

Essa mudança de orientação governamental também levou a uma redução dos objetivos de bem-estar e a uma contenção da ação redistributiva do Estado, que se manifestaram no âmbito da previdência através de um programa de corte de gastos, justificado por uma retórica que dava ênfase à crise financeira do sistema e se baseava numa abordagem tecnocrática, condenando a politização do tema como causa do

problema, enquanto se abstinha de propor uma solução capaz de possibilitar a continuidade da expansão do sistema <sup>350</sup>.

Uma nova medida de reforma abrangente, assim, somente veio a ser adotada durante o governo Kubistchek, já no último ano do seu mandato, com a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS). É curioso, porém, notar as diferenças entre a proposição inicial, apresentada pelo governo ao Congresso em 1956 (Projeto de Lei n. 2.119), e sua versão final, adotada em 1960, analisando-as em conexão com as mudanças que se processaram, naquele período, na forma como o país se projetava ao exterior, em busca de uma inserção favorável na economia mundial.

Formulada num momento em que o Brasil se baseava no ingresso de investimentos estrangeiros e na manutenção da política de alinhamento para alavancar o desenvolvimento, a proposta original apenas previa a reforma da administração do sistema, conferindo-lhe maior centralização, e do seu financiamento, com a limitação da participação do Estado ao custeio da administração <sup>351</sup>.

O texto definitivo da LOPS, por sua vez, foi aprovado num período em que o alinhamento se mostrou incapaz de compensar a diminuição do afluxo de investimentos estrangeiros e das exportações, coincidindo, assim, com a retomada da política de barganha, através da OPA, e com a busca por novos mercados de exportação, com o estabelecimento de relações com a URSS e com a busca por novos parceiros dentre os Estados descolonizados, sobretudo os africanos. Muito mais do que uma reforma administrativa, a LOPS deu um passo marcante para a unificação e expansão do sistema de seguridade. Apesar de não ter alterado a provisão fragmentada feita pelos diversos IAPs, ela igualou os benefícios, uniformizando as regras referentes à sua concessão, às contribuições <sup>352</sup>, e, até mesmo, à prestação dos serviços de saúde.

Além disso, ela ampliou a população coberta, incluindo os trabalhadores avulsos no sistema, e criou novos benefícios, como o pecúlio e a assistência financeira para os segurados, o auxílio-reclusão e o auxílio-funeral para dependentes e a assistência alimentar, habitacional, reeducativa e de readequação profissional para beneficiários em geral.

Por fim, após ficar ao largo das preocupações do governo de Quadros, marcado pelo corte de gastos, pela flexibilização das importações e pela inconsistência

---

<sup>350</sup> OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. Op. cit., pp. 189-190

<sup>351</sup> ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, ano XI, n. 209, **Projeto de Lei n. 2.119 de 1956**, Rio de Janeiro, Novembro de 1956 pp. 11.549-11.552

<sup>352</sup> SANTOS, Maria Paula Gomes dos. Op. cit., p. 135

da política externa independente, uma última tentativa de ampliação da previdência, no período coberto por este trabalho, se deu sob a presidência de Goulart. Tratou-se da adoção do Estatuto do Trabalhador Rural, através da Lei n. 4.214 de 1963, que buscou incluir os trabalhadores rurais no sistema, prevendo um fundo de previdência e assistência próprio, e que estendeu as leis trabalhistas e sindicais para as relações de trabalho no campo.

Essa medida integrou esforços mais amplos, que tinham na reforma agrária o seu principal elemento, e que, correspondendo a uma das reformas de base perseguidas por Goulart, constituíam um aspecto essencial da sua estratégia de desenvolvimento. Esperava-se que a inclusão dos trabalhadores rurais na distribuição de riquezas pudesse conter as tensões no campo e que, além de prover as cidades com alimentos, barateando os custos de vida e de produção, o mercado consumidor doméstico se alargasse, assegurando novos horizontes para a industrialização <sup>353</sup>. As ambições desenvolvimentistas dessa estratégia, que, como visto, impeliam o Brasil a se projetar externamente em direção aos demais Estados do Terceiro Mundo e a se unir a eles com o objetivo de criar um sistema de comércio alternativo, através da UNCTAD, assim, não só se refletiam em objetivos ousados de expansão do bem-estar, como também dependiam dela.

Os esforços para realizar as reformas de base, entretanto, foram interrompidos pelo golpe de 1964, que instituiu um regime militar de governo e levou a uma reversão liberal no desenvolvimento do país. As iniciativas voltadas para a realização da reforma agrária foram suspensas, enquanto o Estatuto do Trabalhador Rural foi alterado pelo Decreto-Lei n. 276 de 1967, que restringiu as atribuições do fundo de previdência relativas ao custeio da assistência médica.

---

<sup>353</sup> SILVA, Aline de Vasconcelos. Op. cit., pp. 13-15

## **6. FLUIDEZ E INSTRUMENTALIDADE: OS DIREITOS HUMANOS, A INSERÇÃO DO BRASIL NA ECONOMIA MUNDIAL E AS VARIAÇÕES DA SUA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO**

### **6.1. As diferentes estratégias de inserção do Brasil na economia mundial e os direitos humanos**

Como foi dito até agora, a situação internacional, marcada pela Guerra Fria e pelo processo de descolonização, se refletiu no Brasil através de uma alternância política, vivida entre 1945-1964, que deu causa a variações ininterruptas no seu modelo de desenvolvimento econômico e social. Muito embora a industrialização através da substituição de importados e a transformação da previdência em seguridade social tenham sido elementos constantes, elas se alteraram de acordo com a chegada de forças liberais ou nacionalistas ao poder, assumindo configurações variadas, com diferentes graus de abertura ao comércio e aos investimentos estrangeiros, e com reformas expansionistas do sistema previdenciário ora mais ora menos abrangentes.

Viu-se, também, que a forma como o Brasil buscava produzir e redistribuir as riquezas internamente dependia da maneira como ele se integrava à produção e distribuição internacional de riquezas, e que, por isso, as mudanças do modelo de desenvolvimento foram acompanhadas por alterações correlatas na sua projeção externa, com os sucessivos governos perseguindo os seus respectivos objetivos através de diferentes formas de inserção na ordem econômica internacional.

Como será visto a partir de agora, os direitos humanos constituíram um elemento dessa busca por uma inserção favorável na economia mundial, com os diferentes governos adotando, em relação a eles, posições diversificadas, que foram moldadas pelas suas tentativas de se aproximar daqueles Estados considerados como aliados estratégicos para o desenvolvimento. Neste capítulo, particularmente, serão discutidas as posições variadas que o Brasil assumiu em relação a alguns aspectos representativos acerca do caráter geral do sistema de direitos humanos que surgiram ao longo das negociações. No capítulo final, por sua vez, serão analisadas as oscilações do posicionamento do Brasil diante de algumas normas específicas, relacionadas, intimamente com o desenvolvimento econômico e social – o direito à

autodeterminação dos povos e o direito à seguridade social, previstos nos arts. 2 e 9 do PIDESC, respectivamente.

## **6.2. A Guerra Fria, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 e o Brasil diante do processo de elaboração do sistema internacional de proteção dos direitos humanos**

### **6.2.1. A relutância das Potências rivais da Guerra Fria e a Declaração Universal de 1948**

Durante a elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos, o argumento exposto na seção anterior pode ser percebido através da forma como as manifestações do Brasil acerca dos direitos humanos, em geral, e da Declaração, em particular, o inseriam no quadro geral das polêmicas que marcaram as negociações.

Como se sabe, ao fim da Segunda Guerra, havia expectativas, entre Estados, juristas e organizações da sociedade civil, de que uma declaração de direitos fundamentais viesse a ser adotada no seio da recém-constituída ONU, junto à criação de mecanismos institucionais para assegurá-los. Elas se originaram, primeiramente, da pré-existência do sistema de proteção das minorias étnicas e religiosas, que obteve maior desenvolvimento ao ser associado à Liga das Nações. Esse sistema, que previa um conjunto de direitos fundamentais para indivíduos membros dessas minorias, concedendo-lhes, até mesmo, o direito de petição para vindicá-los perante órgãos de supervisão internacional, acabou ruindo junto à Liga, com o início da Segunda Guerra.

Além disso, as expectativas pela adoção dessa uma declaração haviam sido nutridas, durante a guerra, pela retórica militar dos EUA, que acusavam a Alemanha nazista de representar uma ameaça aos direitos humanos, como parte de uma campanha de mobilização e convencimento da sua opinião pública para se tornar parte do conflito. Com a inclusão do respeito aos direitos humanos na Carta das Nações Unidas, dentre os propósitos da nova organização, por sua vez, tornou-se evidente, para muitos, que um sistema similar e mais eficiente do que o de proteção de minorias viria a ser instituído. Como resultado, até 1946, o Secretariado da ONU já havia recebido 12 esboços de declaração de direitos, apresentados por diferentes Estados, como Panamá, Chile e Cuba, e juristas, como Hersch Lauterpacht e Alejandro Alvarez, além de centenas de petições individuais e coletivas, oriundas de vários

países, alegando violações de direitos humanos e solicitando reparação <sup>354</sup>. Atendendo a essas expectativas, então, as negociações para a elaboração dos direitos humanos tiveram início em 1947, na Comissão de Direitos Humanos do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas.

O objetivo de celebrar uma declaração de direitos de caráter vinculante, que previsse também mecanismos de implementação, porém, contrariava as estratégias de segurança das Potências rivais da Guerra Fria. Os EUA receavam que a criação desses meios institucionais pudesse resultar numa condenação pela prática de racismo, devido às leis discriminatórias dos estados do sul do país e aos casos de violência contra cidadãos negros, relatados por uma das petições apresentadas ao Secretariado da ONU <sup>355</sup>. Isso deslegitimaria a sua retórica militar de defesa dos direitos humanos, que havia sido empregada contra a Alemanha nazista, e que, ao ser redirecionada para acusar a URSS de representar a principal ameaça à dignidade humana, passou a servir para delimitar e mobilizar aliados, sendo utilizada como justificativa para as iniciativas multilaterais de segurança promovidas pelos EUA, como a constituição da OEA e da OTAN <sup>356</sup>.

Por isso, os EUA propunham que a declaração a ser adotada consistisse apenas num manifesto de caráter moral, que contivesse os princípios básicos dos direitos humanos e representasse um padrão comum a ser alcançado por todos os povos e por todas as pessoas do mundo <sup>357</sup>.

Essa linguagem belicosa baseada nos direitos humanos, por sua vez, fazia com que a URSS os percebesse como parte das ameaças representadas pelas iniciativas de segurança estadunidenses. Assim, enquanto buscava se precaver na área militar, promovendo a adoção do Pacto de Varsóvia <sup>358</sup>, ela condenava a celebração de uma declaração de direitos dotada de natureza obrigatória e de meios de supervisão como uma violação à soberania dos Estados, afirmando, com base no art. 2 da Carta

---

<sup>354</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit., pp. 144-145

<sup>355</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit. pp. 162-165

<sup>356</sup> The North Atlantic Treaty Organization, Preamble.

<sup>357</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit. p. 172

<sup>358</sup> Diferentemente da OTAN, cuja criação foi justificada através de uma preocupação pretensamente universal, baseada nos direitos humanos, o Pacto de Varsóvia foi adotado em 1955 com fundamento na segurança individual do bloco de soviético. As tentativas de formação de uma aliança militar na Europa Ocidental e a entrada da Alemanha Ocidental na OTAN foram vistos pelo seu preâmbulo como fatores que haveriam “aumentado o perigo de uma nova guerra” e que constituiriam “uma ameaça à segurança nacional de Estados pacíficos” (tradução do autor) [THE WARSAW SECURITY PACT. **Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance Between The Soviet Union and Certain East European Communist Governments**. Warsaw, 14 May 1955, Preamble].

da ONU, que a implementação dos direitos humanos seria um assunto da jurisdição doméstica <sup>359</sup>.

Como se sabe, a oposição de ambas as Potências levou o objetivo das negociações a ser alterado para a adoção de uma declaração de caráter moral, seguida pela celebração de um tratado vinculante, contendo um rol de direitos, e outro de ratificação facultativa, prevendo os meios de supervisão.

### **6.2.2. A correlação de forças nas negociações para a elaboração da Declaração Universal e a ausência de previsão da responsabilidade do Estado na implementação dos direitos sociais**

As negociações para a elaboração da declaração foram realizadas num momento em que o bloco soviético ainda não estava plenamente formado no leste europeu e o processo de descolonização estava apenas começando. Isso se expressou na composição da Comissão <sup>360</sup>. E permitiu que os EUA buscassem influenciar seus trabalhos, visando a elaborar a declaração rapidamente e a assegurar que o seu conteúdo exprimisse a visão liberal, clássica, dos direitos humanos <sup>361</sup>, que os define como um conjunto de liberdades individuais exercíveis contra o poder arbitrário do Estado.

Os seus representantes, assim, defendiam a adoção de um texto curto e conciso, focado nos direitos civis e políticos, e reafirmavam continuamente a ausência de valor legal do documento a ser aprovado, o que os permitia tolerar o rol de direitos sociais contido no esboço inicial da declaração, elaborado pelo Secretariado da ONU <sup>362</sup>, mas sempre se opondo à sua redação, que qualificava a realização desses direitos como um dever imposto sobre o Estado <sup>363</sup>.

---

<sup>359</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit. pp. 168-169

<sup>360</sup> Na primeira reunião da primeira sessão da Comissão de Direitos Humanos, ocorrida em 27 de janeiro de 1947, estavam presentes, como membros, Austrália, Bélgica, Bielorrússia, China, Egito, Índia, Irã, Líbano, Filipinas, Reino Unido, EUA, URSS e Uruguai [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Records of the First Meeting**, First Session, E/CN.4/SR.1, 28 January 1947].

<sup>361</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit. pp. 148-150

<sup>362</sup> O primeiro esboço da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 foi elaborado por John Peters Humphrey, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do Secretariado da ONU, e apresentado à Comissão de Direitos Humanos. Nele, já constava uma diversidade de direitos sociais [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Drafting Committee. **Draft Outline of International Bill of Rights (prepared by the Division of Human Rights)**, E/CN.4/AC.1/3, 4 June 1947, arts. 35-42].

<sup>363</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Declaration on Human Rights, Draft International Covenant on**

A URSS, por sua vez, contrária às alterações no texto que resultaram da influência da visão estadunidense, buscou se contrapor a elas através de propostas de redação que afirmavam a responsabilidade do Estado de garantir a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais <sup>364</sup>.

Além dessa lacuna quanto à previsão de meios de implementação dos direitos sociais contidos na Declaração, a URSS também considerou que o texto negociado possuía outras omissões, como, por exemplo, a inexistência de um dispositivo que proibisse a propaganda nazi-fascista, a não inclusão do direito cultural de todo indivíduo falar o seu idioma nacional e utilizá-lo na vida pública, e a ausência de compromisso com o combate ao racismo e a discriminação nacional <sup>365</sup>.

Tudo isso tornou o texto da Declaração insatisfatório para os soviéticos. E, diante disso, eles empreenderam esforços para que a sua redação fosse revisada e reformulada, propondo postergar a votação para a sua aprovação para a sessão seguinte da Assembleia-Geral. As suas iniciativas, no entanto, não obtiveram êxito, de modo que, apesar da sua contrariedade, o texto da Declaração veio a ser submetido à votação sob a forma lacunosa que havia se desenvolvido. Com isso, os soviéticos não viram outra opção a não ser se absterem <sup>366</sup> da votação que aprovou a versão definitiva da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 <sup>367</sup>.

### 6.2.3. A política de alinhamento do Brasil, a sua retórica anti-comunista e a defesa das proposições estadunidenses durante a elaboração da Declaração Universal de 1948

O Brasil não era membro da Comissão de Direitos Humanos, e, por isso, não veio a desempenhar um papel de destaque nas negociações para a elaboração da Declaração Universal de 1948. No entanto, o seu posicionamento em relação aos

---

**Human Rights and the Question of Implementation.** Third Session, E/CN.4/82, 16 April 1948, pp. 7-8

<sup>364</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Union of Soviet Socialist Republics: Proposal For Articles 25 and 26 of the Draft International Declaration on Human Rights.** Third Session, E/CN.4/131, 14 June 1948; UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Sixty-Four Meeting.** Third Session, E/CN.4/SR.64, 17 June 1948, p. 14

<sup>365</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report.** Third Session, E/800, 28 June 1948, pp. 37-39

<sup>366</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit. p. 179.

<sup>367</sup> A Declaração foi aprovada pela Assembleia-Geral da ONU, através da Resolução n. 217 (III). UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 217 (III). International Bill of Human Rights: A Universal Declaration of Human Rights.** Third Session. A/RES/217(III), 10 December 1948

direitos humanos, em geral, pode ser percebido através dos discursos proferidos pelos seus representantes no plenário da Assembleia-Geral da ONU. E, particularmente, a sua visão acerca do esboço que serviu de base para a elaboração da Declaração pode ser analisada através dos seus comentários e observações a respeito do texto, que foram apresentados ao Secretariado da ONU.

Como parte da busca para assegurar uma inserção na economia mundial favorável à realização do desenvolvimento, as manifestações do Brasil sobre os direitos humanos, durante o governo Dutra, integraram uma estratégia liberal, marcada pela redução tarifária associada ao seu ingresso no GATT, pela flexibilização das importações e pela previsão da concessão da exploração do petróleo a multinacionais, e cujas possibilidades de expansão do bem-estar se expressaram através da transformação fragmentada e paulatina da previdência em seguridade social.

Especificamente, o posicionamento do Brasil acompanhou as linhas gerais da política de alinhamento, sendo moldado pelos seus esforços para se aproximar dos EUA, então considerados como o seu aliado estratégico para o desenvolvimento. Assim, enquanto nos fóruns gerais, como a Assembleia-Geral da ONU, o Brasil reproduzia a retórica militar estadunidense, invocando os direitos humanos como um instrumento anti-soviético <sup>368</sup>, ao se referir, especificamente, à proposta de Declaração, ele reafirmava as proposições dos EUA, insistindo para que a sua aprovação não fosse adiada <sup>369</sup>, defendendo um texto conciso, apesar de amplo, e, sobretudo, argumentando em favor da exclusão da previsão da responsabilidade do Estado de garantir os direitos sociais <sup>370</sup>.

### **6.3. A elaboração dos Pactos de 1966 e a alternância do Brasil entre diferentes concepções de direitos humanos**

#### **6.3.1. As rivalidades da Guerra Fria, o protagonismo do Terceiro Mundo e a divisão dos direitos humanos**

---

<sup>368</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., pp. 74-77

<sup>369</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1941-1960)**, 2.<sup>a</sup> ed.. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 282

<sup>370</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Declaration on Human Rights, Draft International Covenant on Human Rights and the Question of Implementation: Comments Received From Brazil**. Third Session, E/CN.4/82/Add.2, 22 April 1948

Após a adoção da Declaração, as negociações prosseguiram, com vistas à elaboração dos demais instrumentos. Isto se deu num momento de avanço das lutas de libertação ao redor do mundo colonial, e de elevação das tensões da Guerra Fria, sobretudo a partir da Guerra da Coreia. Esse ambiente externo, juntamente ao objetivo de celebrar não uma declaração moral, mas um tratado vinculante, contribuiu para que os Estados negociadores adotassem posturas mais inflexíveis. Os impasses resultantes das polêmicas, protagonizadas especialmente pelos EUA e a URSS, incapacitaram a Comissão de progredir no processo de elaboração sozinha, e a responsabilidade sobre sua condução passou a ser, também, uma atribuição da Assembleia-Geral da ONU, através da Comissão de Assuntos Sociais, Humanitários e Culturais (Terceira Comissão). Com isso, o quadro de Estados negociadores se ampliou, ganhando novos atores, incluindo os latino-americanos e, também, os Estados descolonizados, que iam ingressando na organização.

Tudo isso aumentou o grau de complexidade das negociações, fazendo com que elas se prolongassem e o seu resultado final somente viesse a ser alcançado em 1966. E, como se sabe, contrariando os objetivos iniciais de se elaborar um tratado vinculante, as polêmicas suscitadas durante as negociações acabaram levando à fragmentação das normas de direitos humanos em três tratados distintos: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Protocolo Facultativo ao PIDCP (Protocolo).

Nas negociações que levaram à adoção desses instrumentos, as divergências acerca dos direitos sociais, que haviam se expressado na elaboração da Declaração, foram retomadas, convertendo-se na polêmica sobre se eles deveriam ou não ser incluídos dentre o catálogo de direitos previsto pelo texto. O embate entre as posições contrapostas das Potências rivais da Guerra Fria nesta matéria, nesse sentido, acabou representando um dos principais obstáculos ao prosseguimento das negociações, exercendo uma influência fundamental para a divisão dos direitos humanos em dois catálogos distintos, previstos separadamente através do PIDCP e do PIDESC. No entanto, o protagonismo que os países do Terceiro Mundo passaram a exercer nas negociações, como resultado do avanço da descolonização, constituiu, também, um fator fundamental para a determinação da decisão final que se alcançou como produto das negociações.

A URSS, por um lado, defendia a inclusão de um rol de direitos econômicos, sociais e culturais, baseando o seu argumento na unidade e na interdependência dos direitos previstos pela Declaração <sup>371</sup>, afirmando que, sem a garantia das condições dignas de existência definidas pelas normas sociais, as liberdades individuais jamais poderiam ser, de fato, realizadas <sup>372</sup>. Já os EUA eram contrários à inclusão, afirmando que os direitos sociais possuiriam uma natureza distinta dos direitos civis e políticos, pois, enquanto estes seriam de aplicação imediata, podendo ser realizados apenas com a adoção da legislação apropriada, os direitos sociais, ao contrário, exigiriam a ação positiva do Estado para promovê-los e somente poderiam ser realizados de forma progressiva <sup>373</sup>.

Por sua vez, os Estados do Terceiro Mundo, em sua maioria, eram inicialmente favoráveis à inclusão dos direitos sociais no tratado, muito embora concordassem que eles possuíam uma natureza distinta dos direitos civis e políticos e que, dada a necessidade da disponibilidade de recursos para promovê-los, eles só podiam ser realizados de forma progressiva <sup>374</sup>. Essa posição refletia bem a visão desse grupo de Estados, de que o desenvolvimento social, a ser perseguido através de meios redistributivos estipulados através do direito e dirigidos pelo Estado, seria uma parte essencial do desenvolvimento geral das suas sociedades, mas que, no entanto, somente poderia avançar de forma condicionada e ancorada aos êxitos da industrialização.

Como se sabe, o confronto entre essas posições levou a que o tema fosse sujeito aos diferentes órgãos envolvidos na elaboração, sofrendo uma série de reviravoltas, que refletiram não só a correlação de forças em cada um deles, mas também a acomodação das posições de alguns Estados.

Assim, ante a lacuna em relação aos direitos econômicos, sociais e culturais no esboço elaborado pela Comissão de Direitos Humanos, a Terceira Comissão aprovou uma proposta de resolução, formulada pela Iugoslávia, que previa a sua inclusão junto aos direitos civis e políticos num único tratado <sup>375</sup>, e que, ao ser submetida ao plenário da Assembleia-Geral, obteve aprovação por ampla maioria,

---

<sup>371</sup> AMOS, Jennifer. Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1958. In: HOFFMAN, Stefan-Ludwig (ed.). **Human Rights in the Twentieth Century**. New York: Cambridge University Press, 2011. p. 150

<sup>372</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 375<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Sixth Session, A/PV.375, 5 February, 1952, pp. 515-516

<sup>373</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 360<sup>th</sup> Meeting**. Sixth Session, A/C.3/SR.360, 5 December, 1951, p. 78

<sup>374</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Draft International Covenants on Human Rights (Prepared by the Secretary General)**. Tenth Session, A/2929, 1 July 1955 pp. 57-58

através da Resolução n. 421 E (V), adotada em 1950, durante a sua quinta sessão <sup>376</sup>. No entanto, essa decisão veio a ser revertida, depois que o Conselho Econômico e Social aprovou uma proposta, elaborada por alguns países liderados pelos EUA, de solicitar à Assembleia-Geral que ela fosse reconsiderada <sup>377</sup>. O tema foi, então, rediscutido pela Terceira Comissão na sessão seguinte da Assembleia, realizada entre 1951-1952, e, dessa vez, adotou-se um esboço de resolução prevendo a elaboração de dois tratados, um para cada grupo de direitos, que deveriam ser submetidos a votação e abertos a assinatura simultaneamente <sup>378</sup>.

Ao ser submetida ao plenário da Assembleia-Geral, essa proposta de resolução ainda veio a sofrer questionamentos e tentativas de oposição, com a proposta de emenda apresentada pelo Chile que buscava reestabelecer a decisão inicial de elaboração de um único tratado. Essa proposta, no entanto, foi rejeitada, e a divisão dos direitos humanos em dois tratados separados, enfim, acabou sendo aprovada pela Resolução n. 543 (VI) <sup>379</sup> da Assembleia-Geral <sup>380</sup>.

Com isso, as negociações prosseguiram para a elaboração do PIDCP e do PIDESC, enquanto o fundamento da divisão, baseado na distinção entre direitos de realização imediata e direitos de realização progressiva, se sedimentou, sendo inserido, em seguida, nos arts. 2 dos respectivos Pactos.

### **6.3.2. Direitos humanos, desenvolvimento e a inserção do Brasil na economia mundial: delineando princípios casuisticamente de acordo com os aliados**

Como elemento de uma política externa delineada de acordo com a sua estratégia de desenvolvimento, a maneira como o Brasil se posicionou nas negociações para a elaboração dos Pactos de 1966, por sua vez, tendeu a oscilar,

---

<sup>375</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft First International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Fifth Session. A/1559, 29 November 1950, pp. 30-31

<sup>376</sup> A Seção E da Resolução n. 421 (V), que versou sobre a inclusão dos direitos econômicos, sociais e culturais no tratado, obteve 35 votos favoráveis, 9 contrários e 7 abstenções [UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 317<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Fifth Session. A/PV.317, 4 December, 1950, p. 564].

<sup>377</sup> NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. Op. cit., p. 206

<sup>378</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Sixth Session. A/2112, 3 February 1952, p. 27

<sup>379</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 543 (VI)**. Preparation of two Drafts International Covenants on Human Rights. Sixth Session. A/RES/543(VI), 5 February 1952

<sup>380</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 375<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Sixth Session, A/PV.375, 5 February, 1952, p. 518

acompanhando as variações que se impuseram sobre essa estratégia, como resultado das mudanças internas que levaram diferentes forças políticas ao governo do país.

Nesse sentido, os seus discursos no plenário da Assembleia-Geral, bem como a sua atuação na Terceira Comissão, com as suas falas, propostas e votos, constituíram um elemento das distintas formas de projeção externa que o Estado brasileiro adotou, ao longo daquele período, com vistas à realização dos seus objetivos de desenvolvimento econômico e social. E na medida em que esses objetivos assumiram formulações variadas, obedecendo às ambições de transformação econômica e social de cada um dos seus sucessivos governos, elas acabaram se refletindo, também, em posicionamentos distintos em relação aos direitos humanos, durante o prolongado processo de elaboração dos Pactos. Especificamente, esses posicionamentos foram delineados com o fim de se aproximar daqueles Estados considerados como aliados estratégicos para o desenvolvimento, de modo a assumirem contornos que buscavam inserir o Brasil ao lado desses Estados nas principais polêmicas que permearam as negociações.

Assim, a retórica anticomunista, citada acima, que o governo Dutra adotou como parte da sua política de alinhamento aos EUA, perdurou ao longo de todo o seu mandato presidencial. Essa retórica, que buscava estabelecer as alianças prioritárias da sua estratégia de desenvolvimento liberal, desse modo, caracterizou o posicionamento do Brasil em relação aos direitos humanos desde o início das negociações até os primeiros anos de elaboração dos Pactos.

Essa retórica veio a ser abandonada a partir do retorno de Vargas à presidência, com a retomada do viés nacionalista da estratégia de desenvolvimento do país. O posicionamento do Brasil em relação aos direitos humanos, a partir de então, passou a ser moldado de acordo com uma política externa que buscava se aproximar dos países do Terceiro Mundo, para elevar o seu poder de barganha ante os EUA, e, com isso, obter condições favoráveis para impulsionar a expansão da indústria nacional e implementar reformas abrangentes do sistema de seguridade social.

Embora essa mudança de diretriz na projeção externa tenha possibilitado ao Brasil abandonar a retórica baseada na polarização da Guerra Fria, ela se viu condicionada pelo caráter estratégico que o governo do país continuou a atribuir aos EUA e seus aliados europeus. Assim, no plano discursivo geral, o Brasil continuou a situar a si próprio como parte da civilização cristá ocidental.

Ao mesmo tempo, porém, a sua retórica começou a usar os direitos humanos para estabelecer elementos de identidade com os demais países do Terceiro Mundo, passando a enfatizar as desigualdades entre os Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nela, a elevação das condições de vida e de bem-estar dos povos do Terceiro Mundo seria uma responsabilidade da ONU, no cumprimento da sua missão de assegurar uma ordem internacional baseada na dignidade humana, e, para alcançá-la, seria preciso eliminar os óbices à industrialização <sup>381</sup>.

Essa mudança discursiva, porém, não alterou o posicionamento do Brasil nas negociações. A sua posição inicial, que defendia a celebração de um tratado composto apenas por direitos civis e políticos, e que admitia a adoção posterior de outros instrumentos acerca dos direitos sociais <sup>382</sup>, somente se acomodou ante o surgimento da proposta de elaboração simultânea de dois tratados <sup>383</sup>, levando-o a votar favoravelmente a ela na Terceira Comissão <sup>384</sup> e no plenário da Assembleia <sup>385</sup>, e contribuindo, portanto, para a divisão dos Pactos. Pouco depois, o Brasil viria a consentir, também, com a distinção entre o caráter de realização imediata e de realização progressiva, inscrito nos arts. 2 de cada um deles <sup>386</sup>.

Outras variações na retórica brasileira a respeito desse tema podem ser observadas, ainda, durante o período posterior à decisão definitiva da Assembleia-Geral de se elaborarem dois Pactos.

Nesse sentido, após a morte Vargas, as menções ao bem-estar e à necessidade de se elevar as condições de vida dos povos foram interrompidas, permanecendo ausentes da retórica do Brasil, durante o mandato interino de Café Filho e os primeiros anos da presidência de Kubistchek. Essa modificação refletiu o abandono da política de barganha, e o reestabelecimento do alinhamento com os EUA, perseguido por ambos os governos como forma de perseguir um modelo de desenvolvimento que

---

<sup>381</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit. pp. 116-117

<sup>382</sup> TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Op. cit., p. 281

<sup>383</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 360<sup>th</sup> Meeting**. Sixth Session, A/C.3/SR.360, 5 December, 1951, p. 77, parágrafo 6

<sup>384</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Sixth Session. A/2112, 3 February 1952, p. 27, parágrafo 50

<sup>385</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 375<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Sixth Session, A/PV.375, 5 February, 1952, p. 518, parágrafos 63-65

<sup>386</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 580<sup>th</sup> Meeting**. Ninth Session. A/C.3/SR.580, 10 November, 1954, p. 191, parágrafo 7. Apesar de concordar com a redação dos arts. 2 de ambos os Pactos, o Brasil excetuou apenas a sua aplicação em relação ao uso de idiomas originários e ao gozo de alguns direitos por estrangeiros, previsto pela proposta.

tinha, como elementos comuns, a flexibilização do ingresso de investimentos estrangeiros e as possibilidades limitadas de expansão da ação redistributiva do Estado.

O apelo à necessidade de melhoria das condições de vida e do bem-estar dos povos veio a ser retomado, posteriormente, a partir de meados do mandato de Kubistchek, e, em seguida, se tornou um recurso retórico permanente do Brasil até o golpe de Estado que levou à deposição de Goulart, refletindo o reestabelecimento do caráter nacionalista da estratégia de desenvolvimento do país.

Por vezes descrito como parte essencial da dignidade humana <sup>387</sup>, o bem-estar social foi, prioritariamente, articulado por ambos os governos através de uma linguagem de desenvolvimento. Nesse sentido, ele era invocado como o objetivo maior da industrialização, e passando a servir como fundamento de legitimidade para as exigências que cada um deles apresentava, através das suas respectivas políticas externas, diante dos países centrais e da ordem econômica internacional.

Assim, a busca por justiça social serviu para justificar as demandas por assistência dos EUA, formuladas na segunda metade do mandato de Kubistchek através da OPA, quando a barganha veio a ser revivida <sup>388</sup>. Já durante o governo de Goulart, ela serviu de fundamento para as demandas da política externa independente, sendo articulada através dela como argumento central para se demandar a criação de órgãos da ONU voltados para atender às necessidades dos países subdesenvolvidos relativas à industrialização, auxílio financeiro e comércio <sup>389</sup>.

---

<sup>387</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., pp. 181-185 e 236 passim

<sup>388</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., pp. 241-245

<sup>389</sup> Idem, ibidem, pp. 164-166, 173-175 e 184-185

## **7. DIREITOS HUMANOS E DEPENDÊNCIA: DEFININDO A EXTENSÃO DAS POSSIBILIDADES E DOS LIMITES DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL BRASILEIRO**

### **7.1. Direitos humanos como condicionantes: o direito à autodeterminação dos povos e o direito à seguridade social como termos de legitimidade do desenvolvimento econômico e social do Brasil**

Ao mesmo tempo em que a posição e a retórica do Brasil, acerca dos aspectos gerais do sistema de direitos humanos discutidos no capítulo anterior, expressaram a sua busca para se inserir na economia mundial, servindo-lhe para se aproximar dos seus aliados estratégicos, a sua participação na elaboração de algumas normas específicas do sistema também fez refletir a sua estratégia de desenvolvimento.

Especificamente, o direito à autodeterminação dos povos, inserido no art. 2 de ambos os Pactos, espelhou os termos políticos perseguidos pelo Brasil para a sua inserção na economia mundial e, portanto, para as suas relações com os seus aliados, estipulando as condições de legitimidade do seu desenvolvimento econômico e social perante a ordem internacional. O direito à seguridade social, previsto pelo art. 9 do PIDESC, por sua vez, traduziu um elemento específico do plano de desenvolvimento social do país e das suas ambições de redistribuição social.

Da mesma forma como no capítulo anterior, deve-se dizer também, a posição do Brasil em relação a cada um desses direitos oscilou ao longo das negociações, de modo a expressar as mudanças na sua estratégia de desenvolvimento, já discutidas ao longo deste trabalho.

No entanto, ao mesmo tempo em que a participação do Brasil na elaboração desses direitos refletiu as suas diferentes estratégias, o conteúdo normativo que foi sendo dado a cada um deles, através de uma construção coletiva paulatina, passou a incidir, reciprocamente, sobre o desenvolvimento brasileiro. Ao serem inseridos no catálogo de direitos humanos e assumirem um conteúdo específico, eles estipularam, através de direitos e deveres, a extensão das possibilidades de ação do Estado em duas áreas essenciais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, determinando, dessa maneira, os termos da sua própria legitimidade. Isso exerceu um efeito condicionante sobre ele. Pois, embora essas normas ainda não tivessem sido adotadas formalmente, e o Brasil não estivesse sujeito a nenhuma obrigação jurídica de observá-las, o compromisso que ele assumiu com o respeito aos direitos humanos, ao utilizá-los como um elemento constante da sua política externa, lhe impôs a necessidade de observar o conteúdo normativo que ia sendo atribuído a eles durante as negociações.

Esse efeito dos direitos humanos como um fator da dependência brasileira será analisado neste capítulo, através da análise do processo de elaboração do direito à autodeterminação dos povos e do direito à seguridade social. Além disso, também será discutido, ao final, a forma institucional e procedimental através da qual o sistema de direitos humanos haveria de buscar reproduzir continuamente esse efeito, atuando para moldar a ordem interna dos Estados, através da criação de mecanismos voltados para assegurar a implementação das suas normas.

## **7.2. A elaboração do direito à autodeterminação dos povos: as condições políticas para a inserção na economia mundial exigidas pelo Terceiro Mundo e a evolução do posicionamento do Brasil**

### **7.2.1. O direito à autodeterminação dos povos e a busca do Terceiro Mundo para obter o reconhecimento da legitimidade dos planos de desenvolvimento perante a ordem internacional**

Outro assunto polêmico discutido nas negociações foi a proposta de inclusão de um artigo sobre o direito à autodeterminação dos povos. Rejeitada ao ser introduzida pela URSS durante a elaboração da Declaração <sup>390</sup>, ela veio a ser retomada como uma reação ao impasse na Comissão provocado pelas tentativas do Reino Unido e dos EUA de inserir disposições nos Pactos que visavam a restringir sua aplicação nas colônias e que a condicionavam, em Estados federais, à sua incorporação nas legislações das unidades federativas <sup>391</sup>. Apesar de aprovar uma resolução flexível em relação aos Estados federais, prevendo a extensão “máxima” dos Pactos nos seus territórios, a Assembleia-Geral determinou, na quinta sessão, sua aplicação integral nas colônias <sup>392</sup>.

Esse órgão também solicitou a realização de um estudo sobre os meios capazes de assegurar o direito à autodeterminação <sup>393</sup>. Mas, ante a inoperância da Comissão, um grupo de Estados do Terceiro Mundo apresentou a proposta de incluí-lo nos Pactos, na sessão seguinte da Assembleia <sup>394</sup>.

Os EUA e os seus aliados europeus se opuseram, alegando que, embora reconhecessem o princípio da autodeterminação, seria preciso determinar o seu significado antes de decidir incluí-lo nos Pactos, de modo a diferenciá-lo de movimentos separatistas e a definir os termos povo e nação, e, ainda, afirmando se tratar de um princípio referente aos direitos e deveres dos Estados, e não aos direitos humanos, devendo, assim, ser previsto num instrumento separado <sup>395</sup>.

Esses argumentos não prosperaram, e, mesmo com o voto contrário das Potências ocidentais, a Assembleia aprovou a inclusão do direito à autodeterminação

---

<sup>390</sup> BOWRING, Bill. Positivism Versus Self-Determination: The Contradictions of Soviet International Law. In: MARKS, Susan (ed.). *International Law on the Left: Re-Examining Marxist Legacies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 159

<sup>391</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Draft International Covenants on Human Rights (Prepared by the Secretary General)**. Tenth Session, A/2929, 1 July 1955, pp. 9-11

<sup>392</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 421 (V) C**. Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: future work of the Commission on Human Rights. Fifth Session. A/RES/421(V)C, 04 December 1950; **Resolution 422 (V)**. Territorial application of the International Covenant on Human Rights. Fifth Session. A/RES/422(V), 04 December 1950.

<sup>393</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 421 (V) C**. Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: future work of the Commission on Human Rights. Fifth Session. A/RES/421(V)C, 04 December 1950

<sup>394</sup> A proposta de inclusão foi apresentada conjuntamente por Afeganistão, Burma, Egito, Indonésia, Irã, Iraque, Líbano, Paquistão, Filipinas, Arábia Saudita, Síria, Iêmen e Índia [UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Sixth Session. A/2112, 3 February 1952, p. 29].

<sup>395</sup> Idem ibidem, p. 27, parág. 27

nos Pactos, através da Resolução n. 545 (VI). Elas conseguiram, porém, influenciar o conteúdo da resolução, obtendo a aprovação de uma emenda ao texto que diluiu a obrigação dos Estados colonizadores de promoverem a autodeterminação, generalizando-a como um dever de todos os Estados <sup>396</sup>.

Depois que a Resolução foi adotada, a elaboração do direito à autodeterminação dos povos teve continuidade na Comissão, tendo sido atravessada pela polêmica a respeito da sua abrangência. De um lado, os EUA, que, assim como as Potências europeias, queriam delimitar restritivamente esse direito, tentaram condicionar o seu exercício ao respeito a procedimentos constitucionais e à observância dos direitos de outros Estados, como aqueles estabelecidos por contratos de exploração de recursos naturais <sup>397</sup>. Do outro lado, os Estados do Terceiro Mundo atuavam para conferir-lhe um significado abrangente, moldando-o de acordo não só com os interesses dos povos colonizados, mas também dos que, mesmo independentes, permaneciam numa posição periférica e que buscavam se desenvolver através da industrialização.

Assim, o Egito propôs uma emenda ao esboço de artigo, afirmando que o direito à autodeterminação assegura aos povos a liberdade para determinarem o seu status político, econômico, social e cultural <sup>398</sup>. E o Chile propôs incluir a soberania permanente sobre os recursos naturais como parte do direito à autodeterminação <sup>399</sup>, afirmando que a soberania econômica é indispensável para realizá-lo e que, dessa maneira, se possibilitaria que Estados subordinados recuperassem o controle sobre suas riquezas aplicando sua legislação nacional sobre empresas estrangeiras, ainda que ela previsse a nacionalização <sup>400</sup>.

As Potências ocidentais objetaram essa proposta, alegando que, se aceita, ela permitiria a anulação dos contratos de concessão de exploração de recursos naturais e legalizaria o monopólio sobre matérias-primas de interesse da comunidade

---

<sup>396</sup> Idem, *ibidem*, p. 27, parág. 58

<sup>397</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Fifty-Sixth Meeting**, Eight Session, E/CN.4/SR.256, 1 May 1952

<sup>398</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Recommendations Concerning International Respect for the Self-Determination of Peoples, Egypt: Amendments to the draft resolution submitted by Union of Soviet Socialist Republics**, Eight Session, E/CN.4/L.23.Rev.1, 16 April 1952

<sup>399</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Recommendations Concerning International Respect for the Self-Determination of Peoples, Chile: Draft resolution**, Eight Session, E/CN.4/L.24, 16 April 1952

<sup>400</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Fifty-Sixth Meeting**, Eight Session, E/CN.4/SR.256, 1 May 1952, p. 10

internacional, e, ainda, argumentaram que a melhor forma de remediar contratos de concessão injustos seria através de cláusulas que previssem a sua revisão após certo período ou mediante certas condições <sup>401</sup>.

A oposição dessas Potências, porém, não conseguiu reverter a maioria numérica favorável à proposta, e ela foi aprovada, vindo a integrar, junto à emenda do Egito, um texto idêntico inserido no art. 1.º de ambos os Pactos <sup>402</sup>.

### **7.2.2. As mudanças na estratégia de desenvolvimento do Brasil e a evolução do seu posicionamento acerca do direito à autodeterminação dos povos: o silencia liberal e a progressão nacionalista – do apoio conciliatório até a defesa enfática da liberdade dos povos**

A maneira como o Brasil se inseriu nessas polêmicas, por sua vez, expressou o fim do alinhamento, através de uma busca limitada para se aproximar dos Estados descolonizados, e fez refletir as contradições da barganha, integrando uma projeção externa nacionalista que, no entanto, se esforçava para assegurar os laços estratégicos com os EUA e os seus aliados europeus.

Nesse sentido, a ausência de apoio à descolonização na retórica do Brasil, durante o governo Dutra <sup>403</sup>, indicava um compromisso com as Potências ocidentais que se manifestou, na Terceira Comissão, através do seu voto contrário à extensão dos efeitos dos Pactos sobre as colônias, da sua posição favorável a aplicá-los de forma “máxima” nos Estados federais e da sua abstenção quanto à realização de um estudo acerca dos meios para assegurar o respeito à autodeterminação dos povos <sup>404</sup>.

Com o retorno de Vargas à presidência, porém, o clamor dos povos colonizados por libertação nacional passou a integrar os discursos do Brasil através de um tom conciliatório, que afirmava simpatia pelas aspirações à autodeterminação, ao mesmo tempo em que pedia cautela aos movimentos nacionalistas e declarava lealdade às Potências colonizadoras <sup>405</sup>. Essa mudança o levou a adotar uma posição

---

<sup>401</sup> Idem, *ibidem*, p. 7, 9

<sup>402</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. New York, 14 April-14 June 1952, p. 8

<sup>403</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.*, pp. 93-97

<sup>404</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft First International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Fifth Session. A/1559, 29 November 1950, parág. 18, 42 e 46

<sup>405</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.*, pp. 105-106, 115-116, 135-136 *passim*

ante os Pactos que, em busca de equilibrar interesses conflitantes, consentia com o significado atribuído pelos Estados do Terceiro Mundo ao direito à autodeterminação, mas que, devido aos limites impostos pelas suas alianças estratégicas, também abrigava os interesses das Potências ocidentais.

Assim, o Brasil foi a favor da proposta de generalizar o dever de promover a autodeterminação sobre todos os Estados, apesar de ter votado com os países do Terceiro Mundo pela aprovação da Resolução n. 545 (VI) <sup>406</sup>. Depois, o Brasil ainda apresentou a proposta de excluir o direito à autodeterminação dos artigos dos Pactos e reposicioná-lo no preâmbulo, com o mesmo texto fruto das emendas do Egito e do Chile, e de celebrar, posteriormente, um protocolo que viesse a regulamentar esse direito <sup>407</sup>.

Essa inflexão do posicionamento do Brasil em relação ao direito à autodeterminação dos povos sofreu, ainda, alterações ulteriores, que se manifestaram no âmbito retórico, depois que a redação definitiva do artigo foi adotada e a Assembleia decidiu incluí-lo em ambos os Pactos. Muito embora o reconhecimento da legitimidade das aspirações dos povos à libertação nacional tenha se tornado frequente nos seus discursos, a ênfase dada ao tema e a forma como os interesses de colonizados e colonizadores eram considerados oscilaram, de modo a refletir não só as mudanças no modelo de desenvolvimento do país e nas alianças perseguidas para promovê-lo, mas, também, a maneira diversificada como os diferentes governos abordaram os óbices impostos à industrialização.

Desse modo, a estratégia de desenvolvimento baseada na abertura aos investimentos estrangeiros e na busca por amparo externo através da retomada do alinhamento, que veio a ser adotada após a morte de Vargas, impeliu o Brasil a assumir uma linha retórica que, embora afirmasse o direito dos povos a se autodeterminarem, concebiam-o, de modo consoante à visão das Potências colonizadoras, como o resultado de um processo de amadurecimento das suas instituições políticas, que deveria ser impulsionado pelas próprias metrópoles <sup>408</sup>.

Pouco depois, quando o alinhamento se mostrou infrutífero em face das adversidades econômicas do fim dos anos 1950 e o Brasil buscou ampliar os seus

---

<sup>406</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Sixth Session. A/2112, 3 February 1952, p. 27, parág. 58 e 69

<sup>407</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights: Report**. Ninth Session. A/2808, 29 November 1954, parág. 41

<sup>408</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. Op. cit., p. 145

mercados de exportação, estabelecendo relações comerciais com os Estados do Terceiro Mundo, a sua retórica passou a atribuir uma relevância cada vez maior à voz dos povos colonizados no exercício do direito à autodeterminação.

Inicialmente sujeita às contradições da barganha, que, embora constituísse um meio de pressão, mantinha a definição dos EUA como aliado prioritário, e limitada pela ausência de um compromisso com o nacionalismo, a tentativa de se aproximar dos Estados descolonizados, sobretudo os africanos, tomou forma, em meados do mandato de Kubistchek, através de uma visão conciliatória que afirmava o direito à autodeterminação de modo apenas indireto. Nela, a exacerbação dos nacionalismos era vista como efeito das desigualdades na distribuição de riquezas <sup>409</sup>, e os Estados africanos recém-constituídos eram objeto de atenção especial, através de saudações pelo ingresso como novos membros da ONU e da incorporação de um elemento retórico dirigido a eles, baseado no combate à discriminação racial, enquanto a autodeterminação, quando mencionada, era associada à noção de respeito mútuo <sup>410</sup> – o que, implicitamente, também abarcava os interesses das Potências colonizadoras, e clamava por soluções negociadas.

Uma mudança mais acentuada na retórica do Brasil acerca da autodeterminação dos povos se deu, por fim, quando as diretrizes da política externa independente passaram a ser seguidas de modo coerente, e a necessidade de ampliar as exportações veio a ser abordada sob um viés nacionalista.

Convertido em um tema central das falas do país perante a Assembleia, o direito à autodeterminação foi afirmado, durante a presidência de Goulart, de uma maneira explícita e incisiva, que excluía quaisquer considerações relativas aos interesses dos Estados colonizadores, e que, ao fundamentá-lo através dos direitos humanos, possibilitava utilizá-lo não só como uma linguagem de aproximação junto aos Estados descolonizados, mas também para estipular os termos das suas alianças e das suas demandas coletivas ante a comunidade internacional.

Assim, ao definir a autodeterminação como uma luta por direitos humanos <sup>411</sup>, que haveria de libertar grandes parcelas da humanidade das condições degradantes impostas pelas várias formas de opressão colonial, tornava-se possível conceber o combate ao racismo como sendo seu desdobramento natural, ao mesmo tempo em que

---

<sup>409</sup> Idem *ibidem*, p. 166

<sup>410</sup> Idem, *ibidem*, p. 196

<sup>411</sup> CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. *Op. cit.*, pp. 235-236

se afirmava a comunhão de interesses de todos os povos subdesenvolvidos, sujeitos a condições sub-humanas similares, no progresso econômico e social <sup>412</sup>. Essa retórica oferecia, ainda, um meio para legitimar os regimes de governo dos novos Estados como expressão da liberdade dos seus povos, e cuja diversidade seria um fruto inato à ampliação da comunidade internacional, promovida pela descolonização.

Com isso, a autodeterminação dos povos era alçada a um plano de interesse global, e o respeito a ela era convertido numa condição para a paz, e, portanto, numa demanda por ação da ONU <sup>413</sup>.

### **7.3. O significado originário do direito à seguridade social e o seu papel como diretriz para o desenvolvimento social do Brasil**

#### **7.3.1. Os termos vagos da redação do art. 9 do PIDESC e o significado abrangente atribuído pelos Estados negociadores ao direito à seguridade social como um sistema em expansão tendente à universalização**

Além de se refletirem na noção abrangente do direito à autodeterminação dos povos e num rol de direitos sociais de realização progressiva, as estratégias de desenvolvimento dos Estados do Terceiro Mundo concorreram para a inclusão do direito à seguridade social dentre o rol de direitos humanos.

Elas convergiam com uma noção de essencialidade da expansão da previdência e dos programas de seguro social, que, como dito acima, era compartilhada pela generalidade dos Estados, e que, no fim das negociações, serviu de base para a previsão desse direito no art. 9 do PIDESC, conferindo-lhe, ao mesmo tempo, o seu significado originário e delimitando o seu objetivo de realização do bem-estar de forma ampla.

A prevalência dessa visão comum, aliás, contribuiu para que a proposta de inclusão do direito à seguridade social viesse a partir de vários Estados, quando a elaboração do rol de direitos econômicos, sociais e culturais teve início na Comissão <sup>414</sup>. Os esboços de artigo apresentados, porém, se baseavam em concepções de texto

---

<sup>412</sup> Idem, *ibidem*, pp. 235-236, 208-209 e 222-223 *passim*

<sup>413</sup> Idem, *ibidem*, p. 206-207 e 222

<sup>414</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Economic, Social and Cultural Rights. **Compilation of Proposals Relating to Economic, Social and Cultural Rights**. Seventh Session, E/CN.4/AC.14/2/Add.3, 27 April 1951, p. 2

distintas entre si, variando entre formulações que empregavam termos genéricos e as que buscavam especificar o seu significado, o seu conteúdo e a forma como ele deveria ser assegurado.

Assim, apesar da concordância quanto à inclusão do direito à seguridade social dentre os direitos humanos e quanto à forma de interpretá-lo como um direito em expansão, o seu processo de elaboração acabou sendo marcado por essas divergências relativas ao caráter da redação.

Dentre os esboços redigidos de forma genérica, o da Austrália, que apenas afirmava o reconhecimento do direito de todos os indivíduos à seguridade social por parte dos Estados, foi o que obteve maior ressonância, levando os que haviam apresentado propostas da mesma natureza a retiraram-nas para apoiá-lo <sup>415</sup>.

O seu formato declaratório, no entanto, foi objetado pelos Estados que defendiam redações de caráter específico, sob o argumento de que ele não contribuiria para aperfeiçoar a seguridade social nos países em que a sua implementação era deficiente <sup>416</sup>, e que os seus termos vagos permitiriam várias interpretações <sup>417</sup>, podendo servir de amparo para Estados que se vissem em dificuldades de assegurá-lo <sup>418</sup>.

Uma das propostas contrapostas, apresentada de forma conjunta pela Iugoslávia e o Uruguai, continha uma lista exemplificativa de riscos que deveriam ser cobertos pelos programas de seguro social, além de incluir, como parte do direito à seguridade, o direito de todos os indivíduos ao bem-estar ante circunstâncias imprevistas que lhes impossibilitassem de obter os meios necessários à subsistência <sup>419</sup>.

A URSS, por sua vez, propôs a previsão de que o custeio da seguridade social coubesse ao Estado ou ao empregador, de modo a afastar a participação dos trabalhadores no seu financiamento, e, ainda, defendeu que o texto contivesse uma

---

<sup>415</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twentieth Meeting**. Seventh Session, E/CN.4/SR.220, 5 June 1951, pp. 11-12

<sup>416</sup> Idem, *ibidem.*, pp. 13-14

<sup>417</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Eighty-Second Meeting**. Eighth Session, E/CN.4/SR.282, 22 May 1952, pp. 4-5

<sup>418</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twenty-First Meeting**, Seventh Session, E/CN.4/SR.221, 7 June 1951, p. 13

<sup>419</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Convention on Human Rights and Measures of Implementation, Yugoslavia/Uruguay: Proposal for an Article on Social Security**. Seventh Session, E/CN.4/581, 1 May 1951

menção explícita ao seguro social, argumentando se tratar de um conceito distinto do de seguridade, e que a sua omissão privaria os trabalhadores dele <sup>420</sup>.

A maioria dos Estados-membros da Comissão, porém, opinou que, além de restringirem a noção de seguridade, essas proposições seriam inaceitáveis para os Estados cujas legislações previam regras diversas <sup>421</sup>. Com isso, o texto genérico, proposto pela Austrália, acabou sendo aprovado <sup>422</sup>.

### **7.3.2. O processo de elaboração do art. 9 do PIDESC e a transformação da previdência social em seguridade social no Brasil**

A posição do Brasil em relação a essas polêmicas e a maneira como ela fez refletir a sua estratégia de desenvolvimento, por sua vez, são difíceis de serem analisadas. Pois, embora o esboço de artigo tenha sido submetido posteriormente à Terceira Comissão, o Brasil, que era um dos seus Estados-membros, não fez uso da palavra nas reuniões que discutiram o tema, realizadas em 1957 <sup>423</sup>. E, também, porque as propostas de emenda, apresentadas pela URSS, reintroduzindo as mesmas proposições que haviam sido formuladas perante a Comissão, e que haviam sido rejeitadas, não foram votadas de forma nominal, de modo que a ata de reunião não possui o registro da posição adotada por cada Estado.

Em todo caso, pode-se dizer que, por um lado, a proposta de responsabilizar apenas o Estado e os empregadores pelo custeio da seguridade social era incompatível com o sistema brasileiro, o qual se baseava no modelo de financiamento tripartite.

Por outro lado, a proposta de inserir no artigo a previsão de que o direito à seguridade inclui o direito ao seguro social não o contradizia, na medida em que ele havia se originado da expansão da previdência, e, também, não alterava o caráter genérico do texto, o qual continuaria amplo o suficiente para abrigar as reformas pouco abrangentes da sua previdência, que caracterizaram os objetivos de desenvolvimento social do país naquele momento.

---

<sup>420</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Eighty-Second Meeting**. Eighth Session, E/CN.4/SR.282, 22 May 1952, pp. 5-6

<sup>421</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twentieth Meeting**. Seventh Session, E/CN.4/SR.220, 5 June 1951, pp. 11-17 passim

<sup>422</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twenty-First Meeting**. Seventh Session, E/CN.4/SR.221, 7 June 1951, p. 22

<sup>423</sup> O direito à seguridade social, previsto no art. 9 do esboço do PIDESC, foi discutido pela Terceira Comissão durante a Décima Primeira Sessão da Assembleia-Geral, nas reuniões 726, 727, 728 e 729. Conf. nota de rodapé n. 137 acima.

Apesar de essas observações não autorizarem deduzir a forma como o Brasil votou, a rejeição à emenda soviética veio a ser parcialmente revertida pela Terceira Comissão, com a adoção da menção explícita ao seguro social e a sua posterior incorporação ao texto definitivo do art. 9 do PIDESC <sup>424</sup>.

Por fim, embora a referência expressa à seguridade tenha ficado de fora da retórica do Brasil durante o período analisado neste capítulo, a mudança discursiva, citada acima, se processou de maneira associada a tentativas de reformas abrangentes da sua previdência social. Como elementos complementares, elas expressaram duas dimensões conexas de uma única estratégia de desenvolvimento, que, caracterizada pela evolução progressiva do seu viés nacionalista, foi adotada no fim do mandato de Kubistchek e se aprofundou sob o governo de Goulart.

Isto é, as menções ao bem-estar social e à elevação das condições de vida dos povos articuladas em termos de desenvolvimento e direitos humanos, que se tornaram frequentes a partir dali, eram parte de uma projeção externa que perseguia uma inserção autoafirmativa na economia mundial, através da retomada da barganha e da política externa independente, e que buscava a realização de um modelo de desenvolvimento cujos objetivos expansionistas de redistribuição social tomaram forma, internamente, com a adoção da LOPS e do Estatuto do Trabalhador Rural.

#### **7.4. Definindo as medidas de implementação dos direitos humanos: o Brasil premido entre o compromisso com a sua realização e o receio de submeter o seu modelo de desenvolvimento econômico e social à supervisão internacional**

##### **7.4.1. A imprescindibilidade de mecanismos para assegurar o cumprimento dos direitos humanos, a posição de cautela assumida pelos Estados negociadores e o curso das negociações**

Apesar de a generalidade dos Estados considerar indispensável a criação de medidas voltadas para assegurar a implementação dos direitos humanos no âmbito doméstico, havia, entre eles, uma variedade de opiniões sobre qual deveria ser o seu caráter, como seria o seu procedimento, qual seria a extensão dos seus poderes e a abrangência das matérias sob a sua competência.

---

<sup>424</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 729<sup>th</sup> Meeting**. Ninth Session. A/C.3/SR.729, 14 January, 1957, p. 245, pará. 48-51

O debate a respeito desse tema teve o seu curso influenciado pelas divergências relativas à concepção geral dos direitos humanos, citadas acima, e também pelo receio de que os mecanismos de implementação, então cogitados, pudessem ser utilizados de forma abusiva, como meio de propaganda política. Como se sabe, esses fatores dissuadiram vários Estados que, inicialmente, defendiam a constituição de um sistema judicial internacional plenamente desenvolvido, fazendo prevalecer uma posição majoritária de cautela que direcionou o debate para o estabelecimento de um mecanismo de supervisão cujas limitações institucionais, por vezes reconhecidas durante as negociações, constituíram uma das suas características mais visíveis.

O Brasil foi um dos Estados cujo posicionamento se alterou em favor de mecanismos mais brandos. No entanto, como será visto abaixo, para ele, essa mudança não se deu de modo linear. Além disso, diferentemente do que se passou em relação aos temas vistos nas seções anteriores, a oscilação da posição do Brasil quanto às medidas de implementação não aparenta refletir diretamente as mudanças da sua estratégia de desenvolvimento, mas sim a forma como os diferentes governos avaliaram a oportunidade das propostas de supervisão internacional, diante das conturbações políticas que marcaram a alternância no poder de diferentes projetos de desenvolvimento.

#### **7.4.2. O estabelecimento de um órgão de supervisão permanente: a visão idealista inicial quanto ao seu caráter e a participação do Brasil nos debates que impuseram limitações aos seus poderes e à sua acessibilidade**

Quando as medidas de implementação começaram a ser debatidas, a preocupação de vários Estados em garantir a efetividade dos direitos humanos os motivou a vislumbrarem a criação de um órgão judicial, com poderes para assegurar reparação a indivíduos vítimas de violação <sup>425</sup>. O Brasil, então presidido por Dutra, se incluía dentre eles <sup>426</sup>.

---

<sup>425</sup> A proposta de criação de uma Corte Internacional de Direitos Humanos, formulada pela Austrália, serviu de base para o início do debate [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Second Session, E/600, 17 December 1947, pp. 58-62].

<sup>426</sup> Inicialmente, o Brasil defendia uma ideia similar à do Reino Unido de atribuir à Corte Internacional de Justiça a competência para julgar reclamações relativas a violações de direitos humanos [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Declaration on Human Rights, Draft International Covenant on Human Rights and the**

No entanto, além de ser objetada pela URSS, que a condenava como uma interferência nos assuntos domésticos dos Estados contrária ao art. 2.º, §7.º, da Carta da ONU <sup>427</sup>, a ideia de se instituir um tribunal internacional começou a perder apoio ante a proposta dos EUA, que previa um procedimento conciliatório, baseado em comitês *ad hoc*, no qual somente Estados teriam legitimidade para peticionar <sup>428</sup>.

Apesar de não concordarem com essa formulação específica, muitos Estados consentiram com os argumentos que a sustentavam – expostos através de pedidos de cautela e da defesa de um sistema mais modesto, que se desenvolvesse a partir da experiência <sup>429</sup> e cujo objetivo final seria a criação de um tribunal <sup>430</sup> –, e acabaram reduzindo suas ambições acerca do órgão a ser instituído. Isso possibilitou que a Comissão aprovasse, em 1950, a previsão de um Comitê de Direitos Humanos, de natureza semi-judicial e caráter permanente <sup>431</sup>, que se manteve até a versão final do PIDCP.

Diante desse quadro, a posição do Brasil, ainda sob a presidência de Dutra, também se flexibilizou, acompanhando a evolução do debate. E, mesmo considerando não ser a solução ideal, e reafirmando que a efetividade dos direitos humanos exigiria a atribuição de poderes mandatórios ao Comitê, ele veio a aceitar a decisão adotada pela Comissão <sup>432</sup>.

A limitação do direito de petição proposta pelos EUA, por outro lado, sofreu diversos questionamentos. Para muitos Estados, como o Brasil <sup>433</sup>, ao ter como finalidade a proteção de direitos cujos titulares são indivíduos, o sistema de direitos

---

**Question f Implementation: Comments Received From Brazil.** Third Session, E/CN.4/82/Add.2, 22 April 1948, p. 12].

<sup>427</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Third-Eighty Meeting.** Second Session, E/CN.4/SR.38, 15 December 1947, pp. 8-9

<sup>428</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation,** Sixth Session, E/CN.4/353/Add.1, 4 January 1950 p. 11-13

<sup>429</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Sixty-Eighth Meeting.** Sixth Session, E/CN.4/SR.168, 4 May 1950, p. 7, parágrafo. 16

<sup>430</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Eleventh Meeting,** Fifth Session, E/CN.4/SR.111, 10 June 1949, pp. 8-9; United Nations Economic and Social Council, *Commission on Human Rights, Summary Record of the Hundred and Seventy-Sixth Meeting,* Fifth Session, E/CN.4/SR.176, 10 May 1950, p. 13, parágrafo. 51

<sup>431</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Seventy-Eighth Meeting.** Sixth Session, E/CN.4/SR.178, 12 May 1950, p. 5, parágrafo. 11, e p. 13, parágrafo. 53-55

<sup>432</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 300<sup>th</sup> Meeting.** Fifth Session. A/C.3/SR.300, 1 November 1950, p. 192, parágrafo. 17-20

<sup>433</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 300<sup>th</sup> Meeting.** Fifth Session. A/C.3/SR.300, 1 November 1950, p. 192, parágrafo. 18-19

humanos necessariamente deveria dispor de meios que lhes oferecessem a possibilidade de vindicá-los <sup>434</sup>.

Essa visão serviu de base para várias propostas que estendiam a legitimidade para peticionar a indivíduos, grupos de indivíduos e organizações não-governamentais (ONGs), e que foram debatidas em distintas sessões dos órgãos da ONU. Na Comissão, muitos Estados afirmaram concordância com elas no plano ideal; mas, sem confrontá-las abertamente, opuseram óbices práticos <sup>435</sup>, além do temor de que o direito de petição pudesse ser instrumentalizado politicamente por indivíduos incitados por Estados estrangeiros <sup>436</sup>, e acabaram cedendo ao apelo dos EUA e Reino Unido por um sistema de petições inicialmente restrito aos Estados, que evoluiu gradualmente <sup>437</sup>.

Essas objeções levaram o direito de petição de indivíduos a ser rejeitado seguidas vezes pela Comissão <sup>438</sup>. Já a Terceira Comissão buscou promovê-lo – com o apoio do Brasil, até o início do mandato de Vargas <sup>439</sup> – esboçando resoluções que vieram a ser adotadas pela Assembleia-Geral, e que instaram a Comissão a considerá-lo <sup>440</sup>. Também surgiram reformulações da proposta, visando a atender aos óbices

---

<sup>434</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Eighteenth Meeting**. Fifth Session, E/CN.4/SR.118, 20 June 1949, pp. 3-8

<sup>435</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Fifteenth Meeting**. Fifth Session, E/CN.4/SR.115, 9 June 1949, pp. 5, 6, 8 e 9

<sup>436</sup> Esse temor foi exposto de forma concisa pelo Reino Unido [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Seventh Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.437, 16 April 1954, p. 5], mas era compartilhado por vários Estados [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Fifth Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.435, 1 April 1954, pp. 5-11]

<sup>437</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Fifteenth Meeting**. Fifth Session, E/CN.4/SR.115, 9 June 1949, p. 5; UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Sixth Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.436, 2 April 1954, 2 April 1954, p. 11

<sup>438</sup> Na Nona Sessão da Comissão, a proposta de petições ONGs obteve uma quantidade igual de votos favoráveis e contrários, e não foi aprovada, enquanto as propostas de petições apresentadas por indivíduos de forma direta e por intermédio de ONGs foram rejeitadas por uma diferença de dois votos [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Ninth Session, E/2447, New York, 6 June 1953, p. 17, pará. 156]. Na Décima Sessão, por sua vez, as propostas sobre o tema, apresentadas pela Índia e pela França, foram retiradas devido ao receio de que uma eventual rejeição pudesse ser interpretada como uma rejeição ao próprio princípio do direito de petição [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Seventh Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.437, 16 April 1954, pp. 10-11].

<sup>439</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 360<sup>th</sup> Meeting**. Sixth Session. A/C.3/SR.360, 5 December 1951, p. 77, parág. 6

<sup>440</sup> Através da Resolução n. 547 (VI), a Assembleia encaminhou à Comissão propostas sobre o direito de petição, elaboradas por alguns Estados, [UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 547 (VI)**. Measures for the implementation of the International Covenants on Human Rights - procedural resolution. Sixth Session. A/RES/547(VI), 5 February 1952] e, com a Resolução 737 (VIII) B, transmitiu-lhe um esboço de resolução formulado pela Terceira Comissão [UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 737 (VIII) B**. Eighth Session. Right of petition. A/RES/737(VIII)B, 28 November 1953].

suscitados – como a ideia de elaborar um protocolo separado, que chegou a reverter momentaneamente a oposição de alguns Estados, como, até mesmo, os EUA <sup>441</sup>, e à qual se acomodou a posição favorável de outros, como o Brasil <sup>442</sup>.

Apesar disso, a relutância da Comissão seguiu inalterada até o fim do processo de elaboração. Mas, como será visto adiante, isso não impediu que o direito de petição individual fosse incluído em um protocolo separado.

### **7.4.3. A divisão dos direitos humanos, o meio particular de supervisão dos direitos sociais e o papel das crises políticas internas para as mudanças de posição do Brasil**

Outro tema relevante se refere à forma como as medidas de implementação foram impactadas pela visão que definiu os direitos econômicos, sociais e culturais como direitos de realização progressiva. Acontece que, apesar de haver uma maioria substancial favorável à criação de meios que permitissem supervisionar a observância desses direitos, a generalidade dos Estados partiu da premissa de que, devido à sua natureza particular, distinta do caráter mandatório dos direitos civis e políticos, eles deveriam ser subordinados a mecanismos específicos.

Como se sabe, inicialmente, essa ideia direcionou os debates na Comissão para a instituição de um sistema, originariamente proposto pela OIT <sup>443</sup>, baseado em relatórios dos Estados sobre as medidas adotadas e o progresso obtido por eles na promoção desses direitos, e que, eventualmente, foram sujeitos à competência do Conselho Econômico e Social para apreciá-los <sup>444</sup>.

---

<sup>441</sup> A proposta de se elaborar um protocolo separado acerca do direito de petição de indivíduos e ONGs chegou, inclusive, a reverter momentaneamente a oposição de alguns Estados, como os EUA [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Fifteenth Meeting**. Fifth Session, E/CN.4/SR.115, 9 June 1949, p. 5].

<sup>442</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 300<sup>th</sup> Meeting**. Fifth Session. A/C.3/SR.300, 1 November 1950, p. 192, parág. 18

<sup>443</sup> A OIT e as demais agências especializadas (UNESCO e OMS) participaram das reuniões da Comissão em que se discutiram os direitos econômicos, sociais e culturais e suas medidas de implementação.

<sup>444</sup> Apesar de concordarem com a natureza do mecanismo proposto, a maioria dos Estados objetou a ideia do esboço da OIT de atribuir a competência para apreciar os relatórios às agências especializadas da ONU [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. **Compilation of Proposals on Economic, Social and Cultural Rights**, Seventh Session, E/CN.4/AC.14/2/Add.5, 28 April 1951]. Baseando-se no argumento de que a promoção dos direitos humanos é uma responsabilidade primária da própria organização [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Thirty-Seventh Meeting**. Seventh Session, E/CN.4/SR.237, 3 June 1951, pp. 16, 17 e 20], surgiram propostas variadas que, embora admitissem a participação das agências especializadas no procedimento, atribuíam a competência para apreciar os relatórios a diferentes órgãos da ONU, como o

Desenvolvido como parte do debate que levou à divisão dos direitos humanos em dois grupos de direitos distintos, o sistema de relatórios, reciprocamente, veio a influenciá-lo, contribuindo para que a sua evolução trouxesse novas repercussões sobre as medidas de implementação. Acontece que, ao ser aceito pela maioria dos Estados, inclusive o Brasil, esse modelo de supervisão passou a ser invocado para expressar a unidade dos direitos humanos, mesmo diante da sua fragmentação, de modo que a Resolução n. 543 (VI) da Assembleia-Geral, que decidiu pela elaboração de dois pactos, também determinou, com clamores de unidade, que eles devessem ter o máximo de disposições semelhantes possível, particularmente quanto ao sistema de relatórios <sup>445</sup>.

Como se sabe, isso serviu de fundamento para que se instituisse um sistema similar sobre os direitos civis e políticos <sup>446</sup>, e, também, para que alguns Estados vislumbrassem a possibilidade de estender o procedimento semi-judicial do Comitê a ambos os grupos de direitos <sup>447</sup>.

---

Secretário-Geral e o Conselho Econômico e Social, seja por meio da Comissão de Direitos Humanos [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation, France: Proposals for the Implementation of Human Rights.** Seventh Session, E/CN.4/623, 14 May 1951] seja por meio de um comitê específico que haveria de ser instituído [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation, Lebanon: Draft Articles on the Implementation of the Provisions on Economic, Social and Cultural Rights.** Seventh Session, E/CN.4/570/Rev. 1, 7 May 1951]. O primeiro esboço aprovado pela Comissão buscou mesclar ambas as proposições, prevendo a submissão dos relatórios ao Secretário-Geral e às agências especializadas nas suas respectivas áreas de atuação [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. **Report.** Seventh Session, E/CN.4/629, 15 May 1951, p. 2]. Pouco depois, se decidiu atribuir a competência para apreciar os relatórios Conselho Econômico e Social [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report.** Tenth Session, E/2573, New York, April 1954, pp. 10-12, pará. 78-97].

<sup>445</sup> Embora o Brasil não tenha feito uso da palavra nas reuniões da Terceira Comissão em que se discutiu o esboço da Resolução 543 (VI), ele votou favoravelmente ao trecho do texto que previa que os Pactos devessem ter o máximo de disposições semelhantes possível e que se referia, particularmente, ao sistema de relatórios [UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report.** Sixth Session. A/2112, 3 February 1952, pp. 25-26, pará. 46-47].

<sup>446</sup> A versão inicial do sistema de relatórios dos direitos civis e políticos determinava que eles fossem submetidos ao Secretário-Geral e apreciados pelo Conselho Econômico e Social, podendo ser transmitidos à Comissão, para estudo e recomendação, e também para as agências especializadas [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report.** Tenth Session, E/2573, New York, April 1954, pp. 18-20, pará. 179-204]. Nos últimos momentos do processo de elaboração, porém, a competência sobre eles veio a ser transferida para o Comitê, seguindo uma proposta conjunta da Índia, Irã, Líbia, Nigéria, Paquistão, Senegal, Sudão, República Árabe Unida e Alto Volta (atualmente Burquina Faso) [UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights: Report.** Twenty-First Session, A/6546, 13 December 1966, pp. 86-90, pará. 372-397].

<sup>447</sup> A primeira proposta sobre o tema, de autoria do Uruguai, previa até mesmo o direito de indivíduos peticionarem ao Comitê alegando a violação de direitos econômicos, sociais e culturais. Mas, devido às objeções, ela acabou sendo retirada. Posteriormente, a França propôs a previsão de petições de Estados sobre o tema, condicionando-as a um acordo, sob condição de reciprocidade, no qual os próprios Estados indicariam

As propostas sobre este tema, porém, foram questionadas através de argumentos baseados na ausência de capacidade técnica do Comitê para lidar com questões econômicas <sup>448</sup>, e na falta de critérios para decidir sobre reclamações relativas a direitos de realização progressiva, bem como de meios para averiguar os recursos disponíveis do Estado e a sua utilização máxima promovê-los <sup>449</sup>. Diante dessas objeções, as propostas acabaram sendo retiradas <sup>450</sup>.

As formas como o Brasil se posicionou em relação a cada um desses temas, citadas acima, foram mantidas desde o mandato de Dutra até o período inicial do retorno de Vargas à presidência. Uma dificuldade para correlacioná-las às estratégias de desenvolvimento do país, porém, repousa no fato de que elas confrontaram o posicionamento dos EUA, considerados como aliado prioritário para as formas de inserção do Brasil na economia mundial que esses governos perseguiram, com base na política de alinhamento e na barganha, respectivamente.

Deve-se levar em conta, porém, que, diante dos impasses nas negociações, a posição do Brasil cedeu à proposta de esboço da Comissão, e ele veio a aceitá-la, ainda que afirmando não ser o modelo ideal e manifestando seu descontentamento quanto à ausência de poderes mandatórios do Comitê e à não-previsão do direito de petição individual <sup>451</sup>.

Além disso, os mecanismos defendidos pelo Brasil possuíam natureza idêntica a esboços que chegaram a ser formulados pelos principais aliados estadunidenses, mas que eventualmente foram retirados do debate por eles próprios. Nesse sentido, a ideia de sujeitar os direitos humanos à competência da Corte Internacional de Justiça havia sido defendida pelo Reino Unido no início das

---

os direitos passíveis de reclamação. Uma proposta similar ainda veio a ser apresentada conjuntamente pelo Uruguai e o Chile [UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Tenth Session, E/2573, New York, April 1954, pp. 12-13, parág. 107-109; p. 21, parág. 215-218].

<sup>448</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Third Meeting**. Tenth Session. E/CN.4/SR.433, 31 March 1954, p. 7

<sup>449</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Second Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.432, 31 March 1954, pp. 8-9

<sup>450</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Tenth Session, E/2573, New York, April 1954, p. 22, parág. 225

<sup>451</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 300<sup>th</sup> Meeting**. Fifth Session. A/C.3/SR.300, 1 November 1950, p. 192, parág. 17-20

negociações <sup>452</sup>, enquanto a previsão da legitimidade de indivíduos para peticionar foi inicialmente apoiada pela França <sup>453</sup>.

O posicionamento do Brasil, porém, veio a sofrer alterações substanciais ao longo do período analisado neste capítulo. Diferente de um recuou pragmático ante as circunstâncias, como no caso acima, foi o modo como a própria natureza das medidas de implementação era concebida que se modificou, pendendo entre visões contrapostas, de acordo com as avaliações de distintos governos do país acerca da conveniência de sujeitarem a si próprios a formas de supervisão internacional, em meio à instabilidade prolongada que marcou a situação política nacional naquele período.

Nesse sentido, a primeira mudança, ocorrida em 1953, representou uma reversão completa da posição inicial do Brasil, com a adoção de uma postura semelhante à soviética, baseada na defesa de que as medidas de implementação tivessem caráter puramente doméstico <sup>454</sup>. Longe de constituir uma virada na definição dos seus aliados estratégicos para o desenvolvimento, esse posicionamento aparenta ter decorrido do receio, compartilhado por muitos Estados, de que, caso fossem instituídos mecanismos internacionais, eles pudessem ser usados politicamente. Pois, embora não tenha sido justificado dessa maneira, ele foi adotado em um momento de escalada da crise de governabilidade que apossou Vargas, e que, no ano seguinte, culminou no seu suicídio, mantendo-se, ainda, posteriormente a esse acontecimento, quando, diante da comoção nacional provocada por ele, o governo interino decretou estado de sítio, renovando-o sucessivamente.

Embora seja difícil analisar a visão dos governos de Kubistchek e Quadros sobre o tema, dado que ele não foi discutido pela Terceira Comissão no período dos seus mandatos, a posição do país veio a sofrer outra mudança substancial sob a presidência de Goulart, já em 1963 <sup>455</sup>.

---

<sup>452</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Second Session, E/600, 17 December 1947, p. 58

<sup>453</sup> UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Fifteenth Meeting**. Fifth Session, E/CN.4/SR.115, 9 June 1949, p. 7

<sup>454</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 524<sup>th</sup> Meeting**. Eighth Session. A/C.3/SR.524, 16 November 1953, pp. 233-234, parág. 8-12

<sup>455</sup> Após a Comissão aprovar os esboços dos Pactos na sua Décima Sessão, ocorrida entre 23 de fevereiro e 16 de abril de 1954, eles foram submetidos à Assembleia, e a Terceira Comissão passou a analisar artigo por artigo de cada um deles. Isso fez com que os dispositivos relativos às medidas de implementação somente viessem a ser discutidos em 1963.

Retomando a concordância com a criação de mecanismos internacionais, mas sem defender as formas institucionais avançadas de antes, o Brasil se manifestou favoravelmente ao procedimento semi-judicial do Comitê e ao sistema de relatórios, contidos nos esboços da Comissão, sem fazer qualquer ressalva a eles, e silenciando a respeito do direito de petição individual <sup>456</sup>.

A adoção dessa posição também não aparenta ter sido uma decorrência direta da sua busca para estabelecer alianças estratégicas para o desenvolvimento – dirigida, naquele período, ao Terceiro Mundo, sob a orientação da política externa independente. Pois, apesar de ela se assemelhar às expressões de acordo geral que marcaram o debate naquela sessão da Terceira Comissão, aproximando o Brasil da generalidade dos Estados, a entrada de novos membros na ONU renovou o interesse a respeito das polêmicas que haviam se desenvolvido desde há mais de dez anos <sup>457</sup>.

Além disso, a conturbação da política interna do país também aparenta ter sido um fator relevante na análise de oportunidade que influenciou a definição da sua posição. Mas, desta vez, a subordinação do Estado brasileiro a mecanismos de supervisão internacional não era vista com receio de eventuais instrumentalizações políticas por grupos de oposição. Ao contrário, essa subordinação poderia desempenhar um papel favorável para um governo que precisou afirmar sua legitimidade, desde antes de ser empossado até o golpe de 1964, e que buscou fazê-lo com base nas noções de legalidade, democracia e Estado de direito.

---

<sup>456</sup> UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 1276<sup>th</sup> Meeting**. Eighteenth Session. A/C.3/SR.1276, 2 December 1963, pp. 349-350, parág. 22

<sup>457</sup> O ingresso de novos Estados-membros na ONU motivou um grupo de Estados do Terceiro Mundo a elaborar um esboço de resolução, que veio a ser aprovada pela Assembleia (Resolução 1960 (XVIII) [UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1960 (XVIII)**. Draft International Covenants on Human Rights. Eighteenth Session. A/RES/1960(XVIII), 12 December 1963]), solicitando que se distribuisse para eles dos documentos relativos aos debates sobre as medidas de implementação ocorridos em sessões anteriores da Assembleia e da Terceira Comissão [UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenants on Human Rights: Report**. Seventeenth Session. A/5655, 10 December 1963, pp. 31-33, parág. 119-124].

## CONCLUSÕES

Este trabalho buscou contribuir para o debate crítico do direito internacional, usando a teoria da dependência para aprofundar o estudo do seu caráter imperialista, apontado pelas doutrinas TWAIL.

Como foi visto, essas doutrinas buscam reescrever a história do direito internacional, substituindo a sua narrativa tradicional, europeizada, focada apenas na realidade das Potências ocidentais, apresentando uma visão alternativa, baseada nas conexões entre os povos europeus e não-europeus. Para elas, a subordinação colonial que caracterizou o estabelecimento desses vínculos no momento fundacional do direito internacional, a partir da conquista das Américas, entre os séculos XV e XVI, e a criação de doutrinas para legitimá-la, seria expressão de um caráter imperialista imanente a ele, constitutivo da sua própria natureza, que estaria presente ao longo de toda a sua evolução histórica. De modo que o direito internacional teria atuado continuamente como instrumento de dominação das Potências ocidentais sobre os Estados do Terceiro Mundo, incidindo sobre eles para moldar as suas ordens internas desde a sua origem, até os dias de hoje – seja com a expansão do colonialismo do século XIX, e com a forma institucionalizada que ele assumiu a partir da criação do Sistema de Mandatos da Liga das Nações; seja com as limitações impostas aos Estados formados a partir da descolonização e às suas tentativas de reforma da ordem econômica internacional; seja com a globalização da economia mundial.

Apesar de considerar que essa visão traz avanços significativos para o estudo do direito internacional, conferindo-lhe vivacidade, ao concebê-lo a partir de um senso de totalidade, esse trabalho buscou demonstrar que a forma como as TWAIL descrevem a ação imperialista do direito internacional possui um elemento de fragilidade. Pois, ao definirem o direito internacional como um produto apenas da vontade das Potências ocidentais, elas acabam descrevendo os Estados do Terceiro Mundo como meros sujeitos passivos, inertes diante da dominação estrangeira. E, com isso, essas doutrinas acabam desenvolvendo uma narrativa similar à narrativa

tradicional da disciplina, na qual os povos periféricos são invisibilizados pela sua definição como não-soberanos, conferindo-lhe apenas uma roupagem crítica.

Como foi discutido ao longo do trabalho, essa visão negligencia o fato de que o colonialismo e a dominação estrangeira, que se seguiu após a conquista de independência pelos povos do Terceiro Mundo, só foram possíveis a partir do estabelecimento de sistemas de poder local, criados em associação com grupos nativos que se beneficiaram da relação de subordinação. Quer dizer, diferentemente da narrativa das TMAIL, que descrevem os Estados do Terceiro Mundo como sujeitos passivos ante a ação imperialista do direito internacional, a atuação desses Estados, dirigida por esses grupos locais, constitui um elemento indispensável para que ela se realize. E, portanto, essa ação imperialista deve ser estudada não como um fator externo, mas sim como o produto da interação dialética entre a ordem internacional e a ordem interna desses Estados, de modo a levar em conta, também, a forma como eles se projetam, de dentro para fora, em direção ao direito internacional, visando a definir os termos da sua própria subordinação.

O presente trabalho explorou esse argumento, utilizando, como fundamento, os estudos críticos do desenvolvimento que se difundiram ao redor da América Latina nos anos 1960, conhecidos como teoria da dependência.

Como se viu, essa teoria surgiu da crítica às ideias da CEPAL, que consideravam que os países latino-americanos poderiam superar o atraso resultante da sua condição de exportadores de bens primários e importadores de bens industrializados, alcançando o desenvolvimento, através de programas de industrialização planejados e executados pelo Estado. Segundo a teoria da dependência, a implementação prática dessas ideias, através dos programas de substituição de importados, no entanto, levou a um resultado bem distinto do pretendido pela CEPAL, com a criação de setores industriais de manufaturados nos países da região, que, ao invés de promoverem um desenvolvimento autônomo, haviam engendrado uma nova forma de dependência em relação aos países avançados, necessitando do seu capital e da sua tecnologia para progredirem. Isso trouxe a percepção de que a problemática do desenvolvimento e do subdesenvolvimento precisava ser abordada através de outro método e com outras premissas teóricas, motivando, assim, os estudos críticos que originaram a teoria da dependência.

Na visão dos seus elaboradores, o subdesenvolvimento dos países da América Latina seria um produto natural do sistema capitalista mundial, constituindo parte do seu próprio desenvolvimento. Ao se integrarem ao mercado mundial formado no século XIX, esses países ingressaram na divisão internacional do trabalho com base na estrutura agroexportadora que haviam herdado do período colonial, assumindo uma função periférica no sistema capitalista mundial, como exportadores de alimentos e matérias-primas, e importadores de produtos industrializados. Isso conferiu às suas economias um caráter auxiliar, subordinado, às economias dos países centrais, de modo que elas passaram a depender do crescimento destas para se desenvolverem.

Essa dependência diante dos países centrais, que se criou a partir dali, seria, assim, a principal causa do subdesenvolvimento dos países latino-americanos. Pois, de acordo com a teoria da dependência, ela representaria uma relação condicionante, que passou a estabelecer as possibilidades e os limites do desenvolvimento desses países. Isso não significa que ela é um fator externo que se sobrepõe às estruturas internas, nacionais; mas, sim, que, ao serem parte da transformação geral do capitalismo mundial, as transformações sofridas pelas realidades internas desses países não podem ser explicadas sem levar em consideração seus laços com o exterior. Por isso, os elaboradores da teoria da dependência acreditavam que, se, por um lado, a penetração do capital estrangeiro nos países da América Latina era vista como uma manifestação do imperialismo, por outro, também seria necessário investigar as relações que incidiam sobre o âmbito interno, criando Estados formalmente voltados para defender os interesses nacionais, mas que, na verdade, atuavam como instrumentos da dominação estrangeira.

O presente trabalho afirmou que essas ideias são válidas para o estudo da problemática suscitada pelas TWAIL, acerca da ação imperialista do direito internacional. Argumentou-se que elas aprofundam o debate crítico, oferecendo uma nova maneira de se conceber a mecânica da dominação estrangeira exercida através das normas e instituições internacionais. Pois essas ideias permitem observá-las como um meio através do qual se estabelecem os laços entre os Estados do Terceiro Mundo e as Potências ocidentais, determinando os termos específicos da relação de subordinação entre eles, e instituindo os mecanismos e procedimentos para mediá-la. Quer dizer, o direito internacional pode ser analisado como um fator condicionante do desenvolvimento desses Estados; um fator que atua, através de normas e instituições,

para delimitar as possibilidades de ação econômica e social do Estado, e que, portanto, contribui para estipular as condições concretas da sua dependência.

O trabalho buscou demonstrar esse argumento analisando os direitos humanos como um fator de dependência. Como caso de estudo, ele investigou, especificamente, o efeito condicionante que o direito à autodeterminação dos povos e o direito à seguridade social exerceram sobre o desenvolvimento do Brasil, entre 1945-1964, delimitando as possibilidades de ação econômica e social do Estado, de acordo com o conteúdo normativo que lhes foi atribuído durante a sua elaboração.

Primeiramente, demonstrou-se que o Brasil foi um elemento ativo da evolução da situação internacional do pós-guerra, marcada pela Guerra Fria e pelo avanço do movimento de descolonização. Aqui, as rivalidades internas se acirraram, levando a uma alternância política entre forças nacionalistas e liberais, caracterizada por tentativas de golpes e crises institucionais recorrentes. Como consequência, a estratégia de desenvolvimento do país, guiada pela industrialização, foi impactada, oscilando entre modelos de substituição de importados que admitiam diferentes graus de abertura aos fluxos internacionais de comércio e investimentos, e que perseguiram condições externas favoráveis para serem realizados através de políticas de alianças distintas, que balanceavam diversificadamente a relevância dos EUA e do Terceiro Mundo.

Assim, enquanto Dutra flexibilizou as importações e a entrada de multinacionais no setor do petróleo, e buscou uma aliança estratégica com os EUA, através do alinhamento, Vargas nacionalizou o petróleo e criou a Petrobrás para explorá-lo, e adotou uma política de barganha ante os EUA. Após a sua morte, o viés liberal foi reestabelecido, com a abertura ao capital estrangeiro promovida pela Instrução n. 113 da SUMOC e com a retomada da política de alinhamento, caracterizando o mandato interino de Café Filho e os primeiros anos do governo Kubistchek.

A deterioração da economia mundial no fim dos anos 1950, no entanto, erodiu as bases dos planos liberais, motivando a adoção de uma nova forma de barganha, através da OPA, e o robustecimento progressivo da ação do Estado na promoção das exportações, com os esforços para abrir novos mercados nos países descolonizados e nos soviéticos. Essa busca para expandir e diversificar os mercados de exportação se tornou, a partir daí, uma diretriz permanente da estratégia de

desenvolvimento do Brasil, servindo de fundamento para uma política de alianças que abandonou, de vez, o caráter prioritário dos laços com os EUA. A política externa independente, como ela foi chamada, foi implementada, primeiramente, de forma inconsistente, junto a uma estratégia marcada pela unificação das taxas de câmbio e pela flexibilização das importações, durante o breve mandato de Jânio Quadros. Posteriormente, durante o governo de João Goulart, essa política continuou a ser executada, mas servindo, agora, como instrumento de um modelo que se baseava numa regulação restritiva dos investimentos estrangeiros, marcada pela limitação da remessa de lucros ao exterior, e que ambicionava uma transformação econômica e social profunda, com suas Reformas de Base.

Como se viu, essas mudanças atravessadas pelo Brasil foram parte da evolução da situação internacional do pós-guerra. Quer dizer, ao mesmo tempo em que expressaram, internamente, o acirramento político externo, provocado pela Guerra Fria e pelo avanço da descolonização, elas, reciprocamente, o alimentaram, contribuindo para determinar o seu curso geral.

Nesse sentido, a busca do Brasil para se inserir na economia mundial, através de uma política externa que progrediu junto à sua estratégia de desenvolvimento, indo do alinhamento à barganha, e desta para a independência externa, exerceu um papel ativo para a edificação de uma ordem comercial crescentemente fragmentada, constituída pelo GATT, pelo COMECON e pela UNCTAD.

A política de alinhamento aos EUA, assim, possibilitou que o Brasil participasse das negociações que levaram à adoção do GATT de 1947 e se tornasse, em seguida, um Estado-parte originário. Mas, como se viu, a abertura comercial, perseguida através dela, representou um elemento de tensão diante dos planos de industrialização do país. Inicialmente, durante as negociações em Genebra, isso se expressou através da adoção de uma posição favorável ao livre-comércio, delineada de forma moderada, sendo delimitada pela defesa de ferramentas da substituição de importados. Após a adoção do GATT, porém, essa tensão se acentuou, com a percepção que se difundiu no Brasil de que o seu texto definitivo não havia resguardado os interesses nacionais, levando o governo Dutra a enfrentar dificuldades para obter do Congresso a aprovação da lei que lhe autorizaria a implementar as concessões alfandegárias acordadas. Posteriormente, com o retorno de Vargas ao poder e o estabelecimento de uma estratégia de desenvolvimento de viés nacionalista,

essa tensão ganhou uma dimensão ainda maior, tornando os termos do sistema de livre-comércio do GATT num objeto da política de barganha, de modo que o Brasil condicionou a sua permanência no acordo à permissão para realizar uma reforma tarifária. Como se viu, esse questionamento ao GATT se estendeu até o final do governo de Kubistchek, levando à adoção da Lei de Tarifas de 1957, e forçando, em seguida, um processo de renegociação das tarifas consolidadas que só veio a ser concluído em 1960.

A adoção da política externa independente, por sua vez, permitiu que o Brasil viesse a se integrar aos esforços conjuntos dos demais Estados do Terceiro Mundo para a criação de um sistema de comércio alternativo. A queda da participação relativa nos fluxos do comércio mundial uniu os seus interesses aos deles, levando-os a formularem demandas comuns pela criação de mecanismos que assegurassem uma distribuição equânime dos ganhos oriundos do comércio, como a adoção de medidas para conter a flutuação dos preços das commodities e a abertura não-recíproca dos mercados dos países industrializados nas suas relações com o Terceiro Mundo. Como se viu, o espírito de unidade e a atuação coletiva desses Estados para promover essas demandas levaram à convocação da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em 1964, com a participação de 120 países. Além de servir de palco para o lançamento de um bloco comercial que agrupou os Estados do Terceiro Mundo, conhecido como Grupo dos 77 (G-77), a Conferência elaborou um conjunto de princípios que visavam a guiar as relações comerciais de modo a reduzir as diferenças entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e, para promovê-los, ela adotou a recomendação de se constituir uma organização permanente – o que veio a se dar no ano seguinte.

Como foi visto, o Brasil não apenas foi um sujeito ativo nos esforços coletivos que levaram à convocação da Conferência, como, também, buscou exercer um papel de liderança diante dos demais países do Terceiro Mundo, durante a sua realização. No entanto, essa postura veio a ser alterada antes da conclusão da Conferência, como consequência do golpe militar que depôs Goulart e que levou ao abandono da sua estratégia nacionalista e da política externa independente.

O trabalho demonstrou, também, que o Brasil foi parte da construção da ordem social internacional, que se desenvolveu a partir das políticas de bem-estar implementadas ao redor do mundo, junto à industrialização. Ele analisou,

especificamente, o surgimento da seguridade social a partir dos planos de reforma dos sistemas de seguro social pré-existent, e a sua positivação, como elemento dessa ordem, através da atuação da OIT, buscando integrar o Brasil a esses acontecimentos, através das medidas de expansão do seu sistema de previdência social.

Como se viu, o desenvolvimento da seguridade social no Brasil se deu a partir de um sistema fragmentado, formado pelos IAPs e CAPs, que possuíam regras distintas e ofereciam uma cobertura social variável, destinada a categorias específicas de trabalhadores urbanos formais. A adoção de medidas para a expansão desse sistema caracterizou a política de promoção do bem-estar e do desenvolvimento social do Brasil, praticamente, ao longo de todo o período histórico coberto por este trabalho. No entanto, as mudanças de estratégia de desenvolvimento nacional, que resultaram da alternância política entre governos liberais e nacionalistas, levaram o processo de transformação da previdência em seguridade social a oscilar, sofrendo interrupções, e avançando através de reformas ora mais ora menos abrangentes.

Assim, o governo Dutra manteve as linhas gerais do curso de expansão, iniciado por Vargas antes do fim da Guerra, com a inclusão de novas categorias e a criação de novos IAPs e CAPs; a ampliação dos benefícios e valores oferecidos; e a introdução de serviços de saúde e de assistência. No entanto, os esforços para promover a unificação do sistema foram abandonados pelo governo Dutra, e só vieram a ser retomados a partir do retorno de Vargas à presidência, com a aprovação do Regulamento Geral dos Institutos de Aposentadorias e Pensões.

Após o seu suicídio, as medidas expansionistas sofreram uma interrupção, que se prolongou desde o governo Café Filho, com a sua ênfase na crise financeira do sistema e na necessidade de contenção gastos, até o início do mandato de Kubistchek, com a adoção de iniciativas voltadas para limitar a participação do Estado no seu custeio. Uma nova medida de reforma abrangente, assim, somente veio a ser adotada no fim do seu mandato, quando ele havia retomado o viés nacionalista da estratégia de desenvolvimento nacional e a política de barganha, com a adoção da LOPS, que igualou os benefícios prestados pelos IAPs e CAPs, uniformizando as regras relativas à sua concessão, às contribuições e à prestação dos serviços de saúde. E, após ser novamente interrompida, como fruto da política de corte de gastos de Quadros, a expansão da seguridade veio a ser perseguida pelo governo de Goulart através de uma nova medida abrangente, com a aprovação do Estatuto do Trabalhador Rural, que

buscou incluir os trabalhadores rurais no sistema, como parte do seu programa de desenvolvimento sintetizado pelas Reformas de Base.

O presente trabalho demonstrou, também, que o Brasil foi parte ativa na elaboração dos direitos humanos. Como se viu, durante as negociações da Declaração de 1948 e dos Pactos de 1966, o Brasil utilizou os direitos humanos como um elemento da sua estratégia de desenvolvimento nacional, instrumentalizando-os como um meio de inserção na economia mundial. Nesse sentido, os sucessivos governos do país adotaram um posicionamento geral de apoio ao processo de elaboração, formulando-o, porém, através de termos distintos, de modo a delinear as suas retóricas e as suas formas de atuação diante das propostas em debate de acordo com as diretrizes das suas respectivas políticas externas, com o objetivo de se aproximarem daqueles Estados que cada um considerava como aliados estratégicos para o desenvolvimento.

Assim, a política de alinhamento, adotada por Dutra para promover um modelo de desenvolvimento liberal, se refletiu na adoção de uma retórica anticomunista que reproduzia a visão dos EUA acerca dos direitos humanos, invocando-os como forma de se contrapor à URSS. Com o retorno de Vargas ao poder e o reestabelecimento da orientação governamental nacionalista, por sua vez, a retórica do Brasil passou a incluir elementos de identificação com o Terceiro Mundo, dando ênfase às desigualdades entre os Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos e à necessidade de elevar as condições de vida dos povos para a realização da dignidade humana, demandando da ONU a adoção de medidas para eliminar os óbices à industrialização. Ao mesmo tempo, porém, na medida em que essa busca para se aproximar dos demais países do Terceiro Mundo não eliminava a relevância dos laços com os EUA, mas servia, apenas, como um meio para elevar o poder de barganha em face deles, o Brasil buscou acenar a eles, mantendo uma posição contrária à inclusão dos direitos sociais e dos direitos civis e políticos num único tratado.

Após serem interrompidas com a retomada do alinhamento, durante o mandato interino de Café Filho e os primeiros anos de governo de Kubistchek, as menções ao bem-estar e à necessidade de elevar as condições de vida dos povos voltaram a compor a retórica brasileira a partir do reestabelecimento da política de barganha, e se mantiveram, em seguida, com a política externa independente. Definido como parte essencial da dignidade humana, o bem-estar social, assim, passou a ser

defendido por Kubistchek como o objetivo maior da industrialização, enquanto Goulart o invocou como fundamento para demandar a criação de órgãos da ONU voltados para atender às necessidades dos países subdesenvolvidos relativas à industrialização. Quer dizer, a medida que as relações com os Estados do Terceiro Mundo foram ganhando importância para a realização da estratégia de desenvolvimento do Brasil, o seu posicionamento em relação aos direitos humanos foi se moldando em direção a eles, através do estabelecimento de elementos de identificação, e como forma de expressar as suas demandas comuns.

Os diferentes posicionamentos do Brasil em relação aos direitos humanos refletiram também os termos de participação do país no desenvolvimento do sistema capitalista mundial, perseguidos pelos seus governos, indicando as suas respectivas ambições de transformação econômica e social. Para demonstrar isso, o trabalho analisou a elaboração do direito à autodeterminação dos povos e do direito à seguridade social, buscando associar as manifestações variadas do Brasil aos objetivos que cada um dos seus governos possuía em relação à participação do país na distribuição internacional de riquezas e à redistribuição interna.

Assim, a busca de Dutra para se inserir na economia mundial de forma atrelada aos EUA se traduziu numa abstenção retórica e prática em relação ao direito à autodeterminação dos povos. Já sob Vargas, a busca por uma inserção que favorecesse um desenvolvimento autônomo levou o Brasil a adotar uma posição de apoio conciliatório à descolonização, através de uma retórica que afirmava simpatia em relação a ela, mas que, devido aos limites da barganha, pedia cautela aos movimentos de libertação e declarava lealdade às Potências colonizadoras. Posteriormente, com a estratégia de integração à economia mundial baseada na permeabilidade da economia nacional aos fluxos de comércio e investimento, o Brasil passou a reproduzir a retórica das Potências colonizadoras, afirmando o direito à autodeterminação, mas condicionando-o a um processo de amadurecimento das instituições políticas locais, que deveria ser impulsionado pelas próprias metrópoles. Com a retomada da barganha, por sua vez, assumiu-se um novo formato de apoio conciliatório, no qual a autodeterminação dos povos era definida como uma questão de respeito mútuo, e, portanto, exigiria soluções negociadas. Por último, durante o mandato de Goulart, o direito à autodeterminação se tornou um tema central da retórica do Brasil, sendo defendido de uma forma incisiva que excluía quaisquer considerações acerca dos

interesses dos Estados colonizadores, refletindo a busca da política externa independente por uma inserção internacional que permitisse a execução das suas Reformas de Base.

Quanto ao direito à seguridade social, o trabalho relatou as dificuldades de analisar o posicionamento do Brasil a respeito das polêmicas surgidas durante as negociações, pois, além de não fazer uso da palavra nas reuniões do Terceiro Comitê que debateram o assunto, as votações sobre ele não foram feitas de modo nominal. No entanto, é possível observar que as mudanças discursivas, citadas acima, a respeito da ênfase variada que os diferentes governos do país deram ao bem-estar social como elemento das suas respectivas retóricas, acompanharam as tentativas de reformas abrangentes da previdência social, que já foram comentadas.

Por último, o trabalho analisou o produto final da elaboração dessas duas normas, observando a forma da sua redação e o seu conteúdo, e buscou argumentar que elas exerceram um efeito condicionante sobre o desenvolvimento econômico e social do Brasil, evidenciando o papel dos direitos humanos como fator de dependência.

O direito à autodeterminação dos povos, nesse sentido, foi definido de forma abrangente, de modo a incluir não só o direito ao autogoverno, mas também a liberdade econômica para escolher o modelo de desenvolvimento e para nacionalizar os recursos naturais. Já o direito à seguridade social foi definido através de termos vagos, embora os Estados negociadores concordassem que ele significava um direito em expansão, que visava a oferecer cobertura social universal diante de todos os riscos sociais.

O trabalho argumentou que, apesar de os Pactos não terem sido aprovados durante o período histórico analisado, de modo a não haver, portanto, nenhuma obrigação jurídica imposta ao Brasil em virtude deles, o uso dos direitos humanos como um meio para estabelecer os termos das suas relações com as Potências centrais, criou, um compromisso político de respeitá-los. De modo que, apesar de possuírem objetivos de desenvolvimento econômico e social muito distintos, os diferentes governos do país atuaram para alcançá-los obedecendo aos limites e possibilidades definidos pelo conteúdo normativo atribuído a esses direitos.

## REFERÊNCIAS

- ADAM, Jan. Social Contract. In: ADAM, Jan (ed.). **Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary**. New York: Palgrave Macmillan, 1991
- ALHAWARIN, Ibrahim; SELWANESS, Irene. **The Evolution of Social Security in Jordan's Labor Market: a Critical Comparison Between Pre- And Post-2010 Social Security Reform**. Economic Research Forum, Working Paper n. 1185, April 2018
- ALI, Amjad S. United Nations Conference on Trade and Development. **Pakistan Horizon**, vol. 17, n. 3, Third Quarter, 1964
- AMOS, Jennifer. Embracing and Contesting: The Soviet Union and the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1958. In: HOFFMAN, Stefan-Ludwig (ed.). **Human Rights in the Twentieth Century**. New York: Cambridge University Press, 2011
- ANGHIE, Antony. **Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law**. New York: Cambridge University Press, 2007
- ASAMOAH, Yvonne; NORTEY, D.N.A.. Gana. In: DIXON. John. **Social Welfare in Africa**. Oxon: Routledge, 2016
- AVELAR, Alexandre. Diplomacia Comercial Brasileira: 1930-2004. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). **OMC: Estudos Introdutórios**. São Paulo: IOB Thompson, 2005
- BALTAR, Rafael. Objetivos Redistributivos da Proteção Social e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: A Análise do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Sobre a Ordem Securitária Brasileira. In: MENEZES, Wagner (Org.). **Direito Internacional em Expansão**, Vol. 10. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2017

BALTAR, Rafael. Desenvolvimento, Bem-estar Social e o Papel do Terceiro Mundo na Origem do Sistema Internacional de Direitos Humanos. **Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales**, n. 27, Enero-Junio 2022

BALTAR, Rafael. Flexibilização dos Direitos Humanos? (In)Compatibilidades da Flexibilização do Trabalho no Brasil Com o Direito a Condições Dignas de Trabalho. **Direito em Debate**, n. 59, Janeiro-Junho 2023

BAMBIRRA, Vania. **Teoría de la Dependencia: Una Anticrítica**. Mexico: Ediciones Era, 1978

BARAN, Paul Alexander. **The Political Economy of Growth**. Middlesex: Penguin Books, 1973

BASSEY, N. E.; ETIM, O. U.; ASINYA, F. A.. An Overview of the Nigerian Pension Scheme from 1951-2004. **Global Journal of Humanities**, Vol. 7, n. 1 & 2, 2008

BERCOVICI, Gilberto. Reformas de Base e Superação do Subdesenvolvimento. **Revista de Estudios Brasileños**, V. 1, n. 1, Segundo Semestre de 2014

BLADEN, V. W. The Proposals for the Expansion of World Trade and Employment. **International Journal**, V. 1, Jan. 1946

BOWRING, Bill. Positivism Versus Self-Determination: The Contradictions of Soviet International Law. In: MARKS, Susan (ed.). **International Law on the Left: Re-Examining Marxist Legacies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

BRASIL. **Decreto n. 4.682 de 24 de janeiro de 1923**. Crea, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no paiz, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-4682-24-janeiro-1923-538815-publicacaooriginal-90368-pl.html>

BRASIL. **Decreto n. 53.451, de 20 de Janeiro de 1964**. Regulamenta a Lei n° 4.131, de 3 de setembro de 1962, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-53451-20-janeiro-1964-393443-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. **Decreto-Lei n. 7.293, de 02 de Fevereiro de 1945**. Cria a Superintendência da Moeda e do Crédito, e dá outras providências. Disponível em [BRASIL. \*\*Lei n. 313, de 30 de Julho de 1948\*\*. Autoriza o Poder Executivo a aplicar, provisoriamente, o Acôrdo Geral sôbre Tarifas Aduaneiras e Comércio; reajusta a Tarifa das Alfândegas, e dá outras providências. Disponível em \[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\\_03/leis/1930-1949/1313.htm\]\(https://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/leis/1930-1949/1313.htm\) , acesso em 05.11.2024](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7293-2-fevereiro-1945-416335-norma-pe.html#:~:text=EMENTA%3A%20Cria%20a%20Superintend%3%Aancia%20da,Cr%3%A9dito%2C%20e%20d%3%A1%20outras%20provid%3%Aancias.&text=Vide%20Norma(s)%3A,Executivo)%20%2D%20(Altera%3%A7%C3%A3o) , acesso em 30.10.2024</a></p></div><div data-bbox=)

BRASIL. **Lei n. 2.004, de 03 de Outubro de 1953**. Dispõe sôbre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade por ações Petróleo Brasileiro Sociedade Anônima, e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-publicacaooriginal-1-pl.html#:~:text=Disp%3%B5e%20s%3%B4bre%20a%20Pol%3ADtica%20Nacional,An%3%B4nima%2C%20e%20%3%A1%20outras%20provid%3%Aancias , acesso em 30.10.2024>

BRASIL. **Lei n. 3.244, de 14 de Agosto de 1957.** Dispõe sobre a reforma da tarifa das alfândegas, e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/13244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.244%2C%20DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%201957.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reforma%20da,alf%C3%A2ndegas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20entram%20em%20territ%C3%B3rio%20nacional](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/13244.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%203.244%2C%20DE%2014%20DE%20AGOSTO%20DE%201957.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20reforma%20da,alf%C3%A2ndegas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.&text=Art.,que%20entram%20em%20territ%C3%B3rio%20nacional) , acesso em 30.10.2024

BRASIL. **Lei n. 3.807, de 26 de Agosto de 1960.** Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm)

BRASIL. **Lei n. 4131, de 03 de Setembro de 1962.** Disciplina a aplicação do capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior e dá outras providências. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4131-3-setembro-1962-353921-publicacaoriginal-1-pl.html>

BRASIL. **Lei n. 4.214, de 02 de Março de 1963.** Dispõe sobre o "Estatuto do Trabalhador Rural". Disponível em [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20%22Estatuto%20do%20Trabalhador%20Rural%22.&text=Vide%20Norma\(s\)%3A,Legislativo\)%20%2D%20\(Revoga%C3%A7%C3%A3o\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4214-2-marco-1963-353992-norma-pl.html#:~:text=EMENTA%3A%20Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20o%20%22Estatuto%20do%20Trabalhador%20Rural%22.&text=Vide%20Norma(s)%3A,Legislativo)%20%2D%20(Revoga%C3%A7%C3%A3o))

BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução 70, de 09 de Outubro de 1953.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST70-instrucao070.pdf> , acesso em 02.11.2024

BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução 113, de 17 de Janeiro de 1955.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST113-instrucao113.pdf> , acesso em 01.11.2024

BRASIL. Ministério de Fazenda. Superintendência da Moeda e do Crédito. **Instrução n. 204, de 13 de Março de 1961.** Disponível em <https://www.bcb.gov.br/content/acessoinformacao/instrucoessumoc/SUMOCINST204-instrucao204.pdf> , acesso em 01.10.2024

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Itamaraty em 1951.** Rio de Janeiro: Serviço de Publicações do MRE, s/d

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório Apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, 1952.** Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1952

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1955,** Rio de Janeiro: Serviço de Publicações, 1955

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores, **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1956,** Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1956

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores 1957,** Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1957

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1959.** Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório do Ministério de Relações Exteriores, 1960**, Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, s/d

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. São Paulo: Editora 34, 2003

BROWN, Andrew G. **Reluctant Partners: a History of Multilateral Trade Cooperation, 1850-2000**. Michigan: The University of Michigan Press, 2003

CAMMAK, Paul; POOL, David; TORDOFF, William. **Third World Politics: a Comparative Introduction**. Second edition. London: MacMillan, 1993

CAPUTO, Ana Cláudia; MELO, Hildete Pereira de. A Industrialização Brasileira nos Anos 1950: Uma Análise da Instrução 113 da SUMOC. **Estudos Econômicos**, V. 39, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2009

CARDOSO, Fernando Henrique. La Originalidad de la Copia: la Cepal y la Idea de Desarrollo. **Revista de la Cepal**, Santiago, segundo semestre de 1977

CARDOSO, Fernando Henrique. El Consumo de la Teoría de la Dependencia en los Estados Unidos, **El Trimestre Económico**, Fondo de Cultura Económica, 1977

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependency and Development in Latin America**. Berkley: University of California Press, 1979

CARDOSO, Fernando Henrique. “Teoría de la Dependencia” o Análisis Concreto de Situaciones de Dependencia? **Política y Sociedad**, 17(1995), Madrid

CARMO, Corival Alves do. Políticas de Desenvolvimento e a OMC. In: DE CARVALHO, Leonardo Arquimimo; HAGE, José Alexandre Althayde (org.). **OMC: Estudos Introdutórios**. São Paulo: IOB Thompson, 2005

CHIMNI, Bhupinder S. Third World Approaches to International Law: a Manifesto, 8:3 **International Community Law Review**, 27 (2006)

CHIMNI, B. S. **International Law and World Order: a Critique of Contemporary Approaches**. New York: Cambridge University Press, 2017

CEPAL (Comision Economica para America Latina)..**Estudio Economico de America Latina, 1948**, E/CN.12/82, Publicaciones de las Naciones Unidas, 1949.

CORRÊA, Luiz Filipe de Seixas. **Brazil in the United Nations: 1946-2011**. Brasília: FUNAG, 2013

COSTA, José Guilherme Ferraz da. **Seguridade Social Internacional**, Curitiba Juruá Editora, 2017

DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**, Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011

DAVIS, Sonny B. Brazil-USA Military Relations in the Early Post-World War II Era. **Diálogos**, DHI/UEM, v. 6, 2002

DEGRAS, Jane (ed.) **The Communist International 1919-1943 Documents**, V. II, Disponível em <https://www.marxists.org/history/international/comintern/documents/volume2-1923-1928.pdf>

DEVLIN, Julia C. **Challenges of Economic Development in the Middle East and North Africa Region**. Singapore: World Scientific Publishing, 2010

EL-MEEHY, Asya. **Rewriting the Social Contract: the Social Fund and Egypt's Politics of Retrenchment**. Thesis submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Toronto, 2009

ESLAVA, Luis. **Local Space, Global Life: The Everyday Operation of International Law and Development**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015

ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. The Spirit of Bandung. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

ESLAVA, Luis; PAHUJA, Sundhya. The State and International Law: a Reading From the Global South. **Humanity: an International Journal of Human Rights, Humanitarianism and Development**, vol. 10, 2019

ESLAVA, Luis. The Developmental State: Independence, Dependence and the History of the South. In: BERNSTORF, J. von; DANN, P. (eds). **The Battle for International Law in the Decolonization Era**. (forthcoming)

ESMARA, Hendra; TJIPTOHERIJANTO, Prijono; ISLAM, Iyanatul. The Social Security System in Indonesia. **ASEAN Economic Bulletin**, v. 3, n. 1, July 1986

ESTADOS UNIDOS DO BRASIL. Diário do Congresso Nacional, Seção 1, ano XI, n. 209, **Projeto de Lei n. 2.119 de 1956**, Rio de Janeiro, Novembro de 1956

FARIAS, Rogério de Souza (org.). **A Palavra do Brasil no Sistema Multilateral de Comércio (1946-1994)**. Brasília: FUNAG, 2013

FARIAS, Rogério de Souza (org.). **O Brasil e as Origens das Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)**. Campina Grande: EDUEPB, 2017

FINDLAY, Ronald; O'ROURKE, Kevin H. **Power and Plenty: Trade, War and the World Economy in the Second Millennium**. Princeton: Princeton University Press, 2007

FIRST CONFERENCE OF THE HEADS OF STATE OR GOVERNMENT OF NON-ALIGNED COUNTRIES. **Belgrade Declaration of Non-Aligned Countries**. Belgrade, 6 September 1961.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Notes on the Evolution of Brazilian Multilateral Diplomacy. **Global Governance**, V. 17, n. 3, July-September 2011

FORSYTHE, David P.. US Economic Assistance and Human Rights: Why the Emperor Has (Almost) No Clothes. In: FORSYTHE, David P. (ed.). **Human Rights and Development: International Views**. New York: Palgrave Macmillan, 1989

FRANK, Andre Gunder. The Development of Underdevelopment. In: FRANK, Andre Gunder. **Latin America: Underdevelopment or Revolution**. New York and London: Monthly Review Press, 1969

FULLER, Harcourt. Father of the Nation: Ghanaian Nationalism, Internationalism and the Political Iconography of Kwame Nkrumah, 1957-2010. **African Studies Quarterly**, Volume 16, Issue 1, December 2015

GALINDO, George Rodrigo Bandeira. A Volta do Terceiro Mundo ao Direito Internacional. **Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional**, Agosto/Dezembro 2013, n. 119-124, v. 1

GARDNER, Richard N. **Sterling-Dollar Diplomacy: The Origins and the Prospects of Our International Economic Order**, ex. edition. New York: McGraw-Hill, 1969

GASSAMA, Ibrahim. Bandung 1955: The Deceit and the Conceit. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Pasts and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

GERIG, Daniel S.. A Quarter Century of Social Security Abroad, **Social Security Bulletin**, vol. 23, n. 8, Washington: Social Security Administration, 1960, p. 59

GIBBS, Murray; OGNIVTESV, Victor. International Trade. United Nations Conference on Trade and Development. **Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: an Intellectual History of UNCTAD 1964-2004**. New York and Geneva, 2004

GLADSTONE, David. **The Twentieth-Century Welfare State**. Hampshire: MacMillan Press, 1999

GORDON, Margaret S. **Social Security Policies in Industrial Countries: a Comparative Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988

GUINS, George C.. **Soviet Law and Soviet Society**. The Hague: Martinus Nijhoff, 1954

HAGGARD, Stephen; KAUFMAN, Robert R.. **Development, Democracy and Welfare States: Latin America, East Asia and Eastern Europe**. New Jersey: Princeton University Press, 2008

HARGREAVES, J. D., Western Africa, 1886-1905. In: OLIVER, Roland; SANDERSON, G. N. (eds). **The Cambridge History of Africa, V. 6: From 1870 to 1905**, Cambridge: Cambridge University Press, 2008

HOLSTI, Kalevi J. **Taming the Sovereigns: Institutional Change in International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004

HWANG, Gyu-Jin. The Rules of the Game: the politics of national pensions in Korea. **Social Policy & Administration**, 41(2), April 2007

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil: População, Produto Interno Bruto, Produto Interno Bruto 'per capita' e deflator implícito do Produto Interno Bruto, 1901-2000**. Disponível em [https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas\\_nacionais/1\\_indice.xls](https://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/contas_nacionais/1_indice.xls), acesso em 02/03/2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Econômicas, Demográficas e Sociais de 1550 a 1985**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 1987

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Declaration concerning the aims and purposes of the International Labour Organisation (Declaration of Philadelphia)**. Twenty-Sixth Session. 10 May 1944

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Income Security Recommendation, n. 67**. Twenty-Sixth Session. 12 May 1944

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Medical Care Recommendation, n. 69**. Twenty-Sixth Session. 12 May 1944

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Policy (Non-Metropolitan Territories) Convention, n. 82**. Thirtieth Session. 11 July 1947

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Security (Minimum Standards) Convention, n. 102**. Thirty-Fifth Session. 28 June 1952

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Security: Principles, and Problems Arising Out of the War, Part 1: Principles**. Twenty-Sixth Session, International Labor Office: Montreal, 1944

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. International Labor Conference. **Social Security: Principles, and Problems Arising Out of the War, Part 2: Problems Arising Out of the War**. Twenty-Sixth Session, International Labor Office: Montreal, 1944

INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION. Normlex Information System on International Labor Standards. **Ratifications of C102 – Social Security (Minimum Standards) Convention, n. 102**. Disponível em [https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312247](https://normlex.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312247)

Acesso em 23.05.2022

IRWIN, Douglas A.; MAVROIDIS, Petros C.; SYKES, Alan O. **The Genesis of the GATT**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

JENSEN, JILL. From Geneva to the Americas: The International Labor Organization and Inter-American Social Security Standards, 1936-1948. **International Labor and Working Class History**, n. 80, Cambridge: Cambridge University Press, 2011

JENSEN, JILL. US New Deal Social Policy Experts and the ILO, 1948-1954. In: KOTT, Sandrine; DROUX, Joëlle. **Globalizing Social Rights: The International Labor Organization and Beyond**, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013

JINADU, Gloria Mead. Social Development in Nigeria: a Case Analysis, **The Journal of Sociology & Welfare**, Vol. 12: Iss. 4, Article 10, December 1985

KARSHENAS, Massoud. Power, Ideology and Global Development: On the Origins, Evolution and Achievements of the United Nations Conference on Trade and Development. **Development and Change**, vol. 47, n. 4, The Hague, 2016

KATTUMURI, Ruth; SINGH, Manju. Historical Developments and Goals of Social Protection Policies in India. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). **Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013

KAUFMANN, Franz-Xaver. **Variations of the Welfare State: Great Britain, Sweden, France and Germany Between Capitalism and Socialism**. Heidelberg: Springer, 2013

KENNEDY, David. The “Rule of Law”, Political Choices and Development Common Sense. In: TRUBEK David M.; SANTOS, Álvaro (ed.). **The New Law and Economic Development: a Critical Appraisal**. New York: Cambridge University Press, 2006

KOTT, Sandrine. ILO: Social Justice in a Global World? A History in Tension. In: GIRONDE, Christophe; CARONNIER, Gilles (ed.). **The ILO @ 100: Addressing the Past and Future of Work and Social protection**, Leiden: Brill Nijhoff, 2019

LARA, José Victor. Um Novo Paradigma? A Política Externa Independente do Governo Jânio Quadros. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 204, maio 2018

LENIN, V. I. The Development of Capitalism in Russia. In: LENIN, V. I. **Collected Works**, Volume 3, Moscow: Progress Publishers, 2009

LEWIS, A. Olufemi. Nigeria's Third National Development Plan, 1975-1980: an appraisal of objectives and policy frame. **The Developing Economies**, Vol. 15, Issue 1, March 1977

LINARELLI, John; SALOMON, Margot E.; SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. **The Misery of International Law: Confrontations with Injustice in the Global Economy**. Oxford: Oxford University Press, 2018

LOUREIRO, Felipe Pereira. Relativizando o Leviatã: Empresários e Política Econômica no Governo Jânio Quadros. **Estudos Econômicos**, V. 40, n. 3, São Paulo, Julho-Setembro 2010

LUYTEN, Dirk. Social Security and the End of the Second World War in France, Belgium and Netherlands: Social Peace, Organizational Power and the State. In: HOFFMANN, Stefan-Ludwig; KOTT, Sandrine; ROMIJN, Peter; WIEVIORKA, Olivier. **Seeking Peace in the Wake of War: Europe, 1943-1947**. Amsterdam: Amsterdam University Press

MARINI, Ruy Mauro. **Subdesarrollo y Revolución**, 8.<sup>a</sup> ed. México: Siglo Veintiuno, 1977

MARINI, Ruy Mauro. Dialéctica de la Dependencia. In: **América Latina, Dependencia y Globalización. Ruy Mauro Marini Antología**. Bogotá: Siglo del Hombre-CLACSO, 2008

MAUL, Daniel. "Help Them Move the ILO Way": The International Labor Organization and the Modernization Discourse in the Era of Decolonization and the Cold War. **Diplomatic History**, vol. 33, n. 3, Oxford: Oxford University Press, 2009

MOURA, Gerson. **Brazilian Foreign Relations (1939-1950): the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War**. Brasília, FUNAG, 2013

NORMAND, Roger; ZAIDI, Sarah. **Human Rights at the UN: The Political History of Universal Justice**. Bloomington: Indiana University Press

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **The North Atlantic Treaty**. Washington, 4 April 1949.

NOVACK, George. **A Lei do Desenvolvimento Desigual e Combinado da Sociedade**. Disponível em <https://www.marxists.org/portugues/novack/1968/lei/cap01.htm> , acesso em 01.11.2024

OGAJI, D.; BRISSIBE, S. F... Nigerian Health Care System: evolution, contradictions and proposal for future debates. **Port Harcourt Medical Journal**, Vol. 9, 1 January 2015

O'HARA, Phillip Anthony. The Contradictory Dynamics of Globalization. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative Consequences**. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006

OLIVEIRA, Jaime A. de Araújo; TEIXEIRA, Sonia M. Fleury. **(Im)Previdência Social: 60 Anos de História da Previdência no Brasil**, 2.<sup>a</sup> ed., Petrópolis: Vozes, 1989

PARIS PEACE CONFERENCE. Treaty of Versailles. **Covenant of the League of Nations**. 28 June 1919

PARSONS, Talcott. **The Social System**. London: Routledge, 2005

PAHUJA, Sundhya. **Decolonizing International Law: development, economic growth and the politics of universality**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011

PFLÜGER, Friedbert. Human Rights Unbound: Carter's Human Rights Policy Reassessed. **Presidential Studies Quarterly**. Vol. 19, n. 4 (Fall, 1989)

PRAUSSELLO, Franco. Globalization and Incomplete Technology Transfer to Developing Countries. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative Consequences**. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006  
PREBISCH, Raul. **El Desarrollo Economico de la America Latina y Sus Principales Problemas**. CEPAL, E/CN.12/89, 14 de Mayo de 1949

QUADROS, Jânio. Brazil's New Foreign Policy. **Foreign Affairs**, V. 40, n. 1, October 1961

RAJAGOPAL, Balakrishnan. **International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance**. New York: Cambridge University Press, 2003

RIBEIRO, Renato Ferreira. San Tiago Dantas e a Política Externa para o Desenvolvimento na Década de 1950. **Revista NEIBA**, V. 5, n. 1, Rio de Janeiro, 2016

ROSTOW, Walt Whitman. **The Stages of Economic Growth: a Non-Communist Manifesto**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960

SANDA, A. O.. Nigeria. In: DIXON. John. **Social Welfare in Africa**. Oxon: Routledge, 2016

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **A Previdência Social no Brasil: 1923-2009. Uma visão econômica**. Porto Alegre: AGE, 2009

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. The Brazilian Social Protection System: History and Present Configuration. In: MIDGLEY, James; PIACHAUD, David (ed.). **Social Protection, Economic Growth and Social Change: Goals, Issues and Trajectories in China, India, Brazil and South Africa**. Cheltenham: Edward Elgar, 2013

SANTOS, Norma Breda dos. Latin American Countries and the Establishment of the Multilateral Trading System: the Havana Conference (1947-1948). **Revista Brasileira de Economia Política**, vol. 36, n. 2, São Paulo, Abril/Junho 2016

SANTOS, Theotonio dos. La Teoría de la Dependencia: un balance histórico e teórico. In: SEGRERA, Francisco López (ed.). **Los Retos de la Globalización: Ensayo em Homenaje a Theotonio dos Santos**. UNESCO: Caracas, 1998

SANTOS, Theotonio dos. La Crisis de la Teoría del Desarrollo y las Relaciones de Dependencia en América Latina. In: JAGUARIBE, Helio [et al]. **La Dependencia Político-Económica de América Latina**. Buenos Aires: CLACSO, 2017

SAUL, Ben; KINLEY, David; MOWBRAY, Jacqueline. **The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Commentary, Cases and Materials**. Oxford: University Press, 2016

SAUVANT, Karl P. **The Early Days of the Group of 77**. Disponível em <https://www.un.org/en/chronicle/article/early-days-group-77>, Acesso em 07.02.2022

SCHMIDT, Johannes D. Flexicurity, Casualization and Informalization of Global Labour Markets. In: GOSH, B. N.; GUVEN, Halil M. (ed.). **Globalization and the Third World: a Study of Negative Consequences**. Basingstoke and New York: Palgrave MacMillan. 2006  
SHAFFER, Harry G. COMECON Integration: Achievements, Problems, Prospects. **Soviet and Eastern European Foreign Trade**, Vol. 9, n. 3 (Fall, 1973)

SILVA, Aline de Vasconcelos. João Goulart e as Reformas de Base, **Textos e Debates**, v. 1, n. 32, Boa Vista, 2019

SMITH, Mark B. The Withering Away of the Danger Society: The Pensions Reforms of 1956 and 1964 in the Soviet Union. **Social Science History**, vol. 39, n. 1, Cambridge, 2015

SOLARZ, Marcin Wojciech. 'Third World': the 60<sup>th</sup> anniversary of a concept that changed history. **Third World Quarterly**, Volume 33, 2012 – Issue 9

SORNARAJAH, Muthucumaraswamy. The Resurgence of the Right to Development. In: McALINN, Gerald; PEJOVIC, Caslav (ed.). **Law and Development in Asia**. Oxon: Routledge, 2012

THE WARSAW SECURITY PACT. **Treaty of Friendship, Co-operation and Mutual Assistance Between The Soviet Union and Certain East European Communist Governments**. Warsaw, 14 May 1955

THOMÉ, Eduardo Moreira; SALOMÃO, Ivan Colangelo. De Sonhos e Fracassos: a Influência do Cenário Externo Sobre o Plano de Metas. **Reflexões Econômicas**, n. 3, V. 2, Ilhéus, Abril-Setembro 2017

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. **Repertório da Prática Brasileira de Direito Internacional Público (Período 1941-1960)**, 2.<sup>a</sup> ed.. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2012

TROFIMOV, Ivan D. The Failure of the International Trade Organization (ITO): a Policy Entrepreneurship Perspective. **Journal of Politics and Law**, vol. 5, n. 1, March 2012

TSUMA, William. **Gold Mining in Ghana: Actors, Alliances and Power**. Münster: LIT, 2010

UNITED KINGDOM. Parliament. **Family Allowances Act**. London, 15, June 1945

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **Proceedings of The United Nations Conference On Trade And Development, Geneva 23 March – 16 June 1964..Vol. 1, Final Act and Report**. New York: United Nations, 1964

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT. **The History of UNCTAD, 1964-1984**. New York: United Nations, 1985

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND EMPLOYMENT. **General Agreement on Tariffs and Trade**. Geneva, 30 October 1947

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human Development Report 1999**. New York, Oxford University Press, 1999

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Cairo Declaration of Developing Countries**. E/CN.14/STC/16, 14 September 1962

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation**, Sixth Session, E/CN.4/353/Add.1, 4 January 1950

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Declaration on Human Rights, Draft International Covenant on Human Rights and the Question of Implementation**. Third Session, E/CN.4/82, 16 April 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Comments From Governments on the Draft International Declaration on Human Rights, Draft International Covenant on Human Rights and the Question of Implementation: Comments Received From Brazil**. Third Session, E/CN.4/82/Add.2, 22 April 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Drafting Committee. **Draft Outline of International Bill of Rights (prepared by the Division of Human Rights)**, E/CN.4/AC.1/3, 4 June 1947

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation, France: Proposals for the Implementation of Human Rights**. Seventh Session, E/CN.4/623, 14 May 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation, Lebanon: Draft Articles on the Implementation of the Provisions on Economic, Social and Cultural Rights**. Seventh Session, E/CN.4/570/Rev. 1, 7 May 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Draft International Convention on Human Rights and Measures of Implementation, Yugoslavia/Uruguay: Proposal for an Article on Social Security**. Seventh Session, E/CN.4/581, 1 May 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Recommendations Concerning International Respect for the Self-Determination of Peoples, Chile: Draft resolution**, Eight Session, E/CN.4/L.24, 16 April 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Recommendations Concerning International Respect for the Self-Determination of Peoples, Egypt: Amendments to the draft resolution submitted by Union of Soviet Socialist Republics**, Eight Session, E/CN.4/L.23.Rev.1, 16 April 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Second Session, E/600, 17 December 1947

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Third Session, E/800, 28 June 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. New York, 14 April-14 June 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Ninth Session, E/2447, New York, 6 June 1953

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Report**. Tenth Session, E/2573, New York, April 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Records of the First Meeting**, First Session, E/CN.4/SR.1, 28 January 1947

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Fifth Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.435, 1 April 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Second Meeting**, Tenth Session, E/CN.4/SR.432, 31 March 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Seventh Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.437, 16 April 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Sixth Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.436, 2 April 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Four Hundred and Thirty-Third Meeting**. Tenth Session, E/CN.4/SR.433, 31 March 1954

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Sixty-Eighth Meeting.** Sixth Session, E/CN.4/SR.168, 4 May 1950

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Eleventh Meeting.** Fifth Session, E/CN.4/SR.111, 10 June 1949

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Seventy-Eighth Meeting.** Sixth Session, E/CN.4/SR.178, 12 May 1950

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Hundred and Seventy-Sixth Meeting.** Fifth Session, E/CN.4/SR.176, 10 May 1950

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Eighteenth Meeting.** Fifth Session, E/CN.4/SR.118, 20 June 1949

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the One Hundred and Fifteenth Meeting.** Fifth Session, E/CN.4/SR.115, 9 June 1949

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Sixty-Four Meeting.** Third Session, E/CN.4/SR.64, 17 June 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Third-Eighty Meeting.** Second Session, E/CN.4/SR.38, 15 December 1947

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Eighty-Second Meeting.** Eighth Session, E/CN.4/SR.282, 22 May 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Fifty-Sixth Meeting,** Eighth Session, E/CN.4/SR.256, 1 May 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Sixtieth Meeting,** Eighth Session, E/CN.4/SR.260, 6 May 1952

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Thirty-Seventh Meeting.** Seventh Session, E/CN.4/SR.237, 3 June 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twenty-First Meeting,** Seventh Session, E/CN.4/SR.221, 7 June 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Summary Record of the Two Hundred and Twentieth Meeting.** Seventh Session, E/CN.4/SR.220, 5 June 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. **Union of Soviet Socialist Republics: Proposal For Articles 25 and 26 of the Draft International Declaration on Human Rights.** Third Session, E/CN.4/131, 14 June 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Economic, Social and Cultural Rights. **Compilation of Proposals Relating to Economic, Social and Cultural Rights.** Seventh Session, E/CN.4/AC.14/2/Add.3, 27 April 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. **Compilation of Proposals on Economic, Social and Cultural Rights**, Seventh Session, E/CN.4/AC.14/2/Add.5, 28 April 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Commission on Human Rights. Working Group on Implementation of Economic, Social and Cultural Rights. **Report**. Seventh Session, E/CN.4/629, 15 May 1951

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. **Statement on Social Protection Floors: Na Essencial Elemento of the Right to Social Security and the Sustainable Development Goals**. E/C.12/2015/1, 14 April 2015

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Resolution, n. 106 (VI)**. E/712/Rev.1, 25 February and 5 March 1948

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. **Resolution 1985/17. Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. E/RES/1985/17, 28 May 1985

UNITED NATIONS. Economic and Social Council. Sessional Working Group on the Implementation of ICESCR. **Summary Record of the 9<sup>th</sup> Meeting**. First Regular Session, E/1980/WG.1/SR.9, 21 April 1980.

UNITED NATIONS. General Assembly. **Draft International Covenants on Human Rights (Prepared by the Secretary General)**. Tenth Session, A/2929, 1 July 1955

UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 317<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Fifth Session. A/PV.317, 4 December, 1950

UNITED NATIONS. General Assembly. **Official Records, 375<sup>th</sup> Plenary Meeting**. Sixth Session, A/PV.375, 5 February, 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 217 (III). International Bill of Human Rights: A Universal Declaration of Human Rights**. Third Session. A/RES/217(III), 10 December 1948

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 421 (V) C**. Draft International Covenant on Human Rights and measures of implementation: future work of the Commission on Human Rights. Fifth Session. A/RES/421(V)C, 04 December 1950

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 422 (V)**. Territorial application of the International Covenant on Human Rights. Fifth Session. A/RES/422(V), 04 December 1950

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 523 (VI)**. Integrated economic development and commercial agreements. Sixth Session. A/RES/523(VI), 12 January 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 543 (VI)**. Preparation of two Drafts International Covenants on Human Rights. Sixth Session. A/RES/543(VI), 5 February 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 547 (VI)**. Measures for the implementation of the International Covenants on Human Rights - procedural resolution. Sixth Session. A/RES/547(VI), 5 February 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 611 (VII)**. The Tunisian question. Seventh Session. A/RES/611(VII), 17 December 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 612 (VII)**. The question of Morocco. Seventh Session. A/RES/612(VII), 19 December 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 626 (VII)**. Right to exploit freely natural wealth and resources. Seventh Session. A/RES/626(VII), 21 December 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 737 (VIII) B**. Eighth Session. Right of petition. A/RES/737(VIII)B, 28 November 1953

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1515 (XV)**. Concerted action for economic development of economically less developed countries. Fifteenth Session. A/RES/1515(XV), 15 December 1960

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1707 (XVI)**. International trade as the primary instrument for economic development. Sixteenth Session. A/RES/1707(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1708 (XVI)**. Planning for economic development. A/RES/1708(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1709 (XVI)**. Decentralization of the economic and social activities of the United Nations and strengthening of the regional economic commissions. A/RES/1709(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1710 (XVI)**. United Nations Development Decade: a programme for international economic co-operation (I). Sixteenth Session. A/RES/1710(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1711 (XVI)**. Reaffirmation of General Assembly resolution 1522 (XV) on the accelerated flow of capital and technical assistance to the developing countries. A/RES/1711(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1712 (XVI)**. Activities of the United Nations in the field of industrial development. A/RES/1712(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1713 (XVI)**. The role of patents in the transfer of technology to under-developed countries. A/RES/1713(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1714 (XVI)**. World food programme. A/RES/1714(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1715 (XVI)**. United Nations Development Decade : a programme for international economic co-operation (II). A/RES/1715(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1716 (XVI)**. Confirmation of the allocation of funds for the expanded programme of technical assistance in 1962. A/RES/1716(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1717 (XVI)**. African educational development. A/RES/1717(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1718 (XVI)**. Economic development of Africa. A/RES/1718(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1719 (XVI)**. Population growth and economic development. A/RES/1719(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1720 (XVI)**. Permanent sovereignty over natural resources. A/RES/1720(XVI), 19 December 1961

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1960 (XVIII)**. Draft International Covenants on Human Rights. Eighteenth Session. A/RES/1960(XVIII), 12 December 1963

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 1995 (XIX)**. Establishment of the United Nations Conference on Trade and Development as an organ of the General Assembly. Nineteenth Session. A/RES/1995(XIX), 30 December 1964

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 2158 (XXI)**. Permanent sovereignty over natural resources. Twenty-First Session. A/RES/2158(XXI), 26 November 1966

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 22200A (XXI)**. **Annex. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Twenty-First Session. A/RES/22200A(XXI), 16 December 1966

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 3201 (S-VI)**. Declaration on the Establishment of a New International Economic Order. Sixth Special Session. A/RES/3201(S-VI), 1 May 1974

UNITED NATIONS. General Assembly. **Resolution 3281 (XXIX)**. Charter of Economic Rights and Duties of States. Twenty-Ninth Session. A/RES/3281(XXIX), 12 December 1974

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft First International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Fifth Session. A/1559, 29 November 1950

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights and Measures of Implementation: Report**. Sixth Session. A/2112, 3 February 1952

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights: Report**. Ninth Session. A/2808, 29 November 1954

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenants on Human Rights: Report**. Seventeenth Session. A/5655, 10 December 1963

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Draft International Covenant on Human Rights: Report**. Twenty-First Session, A/6546, 13 December 1966

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 300<sup>th</sup> Meeting**. Fifth Session. A/C.3/SR.300, 1 November 1950

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 360<sup>th</sup> Meeting**. Sixth Session. A/C.3/SR.360, 5 December 1951

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 524<sup>th</sup> Meeting**. Eighth Session. A/C.3/SR.524, 16 November 1953

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 580<sup>th</sup> Meeting**. Ninth Session. A/C.3/SR.580, 10 November, 1954

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 726<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.726, 07 January 1957

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 727<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.727, 10 January 1957

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 728<sup>th</sup> Meeting**. Eleventieth Session. A/C.3/SR.728, 11 January 1957

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 729<sup>th</sup> Meeting**. Ninth Session. A/C.3/SR.729, 14 January, 1957

UNITED NATIONS. General Assembly. Third Committee. **Official Records, 1276<sup>th</sup> Meeting**. Eighteenth Session. A/C.3/SR.1276, 2 December 1963

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 180 (1963)**. On the question of Territories under Portuguese administration. S/RES/180(1963), 31 July 1963

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 183 (1963)**. On the question of Territories under Portuguese administration. S/RES/183(1963), 11 December 1963

UNITED NATIONS. Treaty Collection. Status of Treaties. **International Covenant on Civil and Political Rights**. Disponível em [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=IV-4&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-4&chapter=4&clang=_en) , acesso em 02.11.2024

UNITED NATIONS. Treaty Collection. Status of Treaties. **International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**. Disponível em [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-3&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3&chapter=4&clang=_en) , acesso em 02.11.2024

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. **Proposals for the Expansion of World Trade and Employment**. Washington, November 1945

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil e o Mundo: a Política Externa e Suas Fases. **Ensaio FEE**, V. 20, n. 1, Porto Alegre, 1999

VEÇOSO, Fabia Fernandes Carvalho. Bandung in the Shadow: The Brazilian Experience. In: ESLAVA, Luis; FAKHRI, Michael; NESIAH, Vasuki. **Bandung, Global History, and International Law: Critical Past and Pending Futures**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

WALLERSTEIN, Immanuel. **World-Systems Analysis: An Introduction**. Durham and London: Duke University Press, 2004

WATCHEL, Nathan. The Indian and the Spanish Conquest. In: BETHEL, Leslie (ed.). **The Cambridge History of Latin America, V. 1: Colonial Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2008

WEBER, Max. **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism**. Translated by Talcott Parsons. London and New York: Routledge, 2005