

10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)
Ciência Política e a Política: memória e futuro

Área temática: Política Internacional

**A PARTICIPAÇÃO EM TRATADOS DE DIREITOS HUMANOS PELOS GOVERNOS
FHC E LULA: IDENTIFICAÇÃO DE CONDIÇÕES PARA A RATIFICAÇÃO.**

Diego Valadares Vasconcelos Neto
Departamento de Ciência Política / Universidade Federal de Minas Gerais
Belo Horizonte, de 30 de agosto a 02 de setembro de 2016

Resumo

O artigo é a continuação de pesquisa iniciada com o trabalho “Governos Brasileiros de Esquerda e Direita e a participação em Tratados de Direitos Humanos: Análise do período entre 1946 e 1994”, a ser publicado na Revista de Estudos Políticos (REP).

Trata-se de uma pesquisa exploratória que visa identificar potenciais condições necessárias e/ou suficientes para a assinatura, ratificação e outras formas de participação em tratados internacionais de Direitos Humanos por governos brasileiros identificados com a direita e a esquerda no espectro político.

A metodologia adotada inclui observações do empenho por parte de governos (ou a falta de empenho) em assinar, ratificar/aderir a tratados internacionais de direitos humanos em cada um dos mandatos de presidentes brasileiros entre 1995 e 2009, *i.e.*, dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. A proposta inicial incluía também o governo Dilma Rousseff, mas o período deixou de ser incluído por limites de espaço e a desdobramentos do processo de impeachment que convidam a uma análise em separado. Siglas de instrumentos das Nações Unidas seguem identificação internacional a partir da sigla do respectivo tratado em inglês. As siglas de instrumentos interamericanos seguem nomes em português, um idioma oficial do Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Antes da análise propriamente, incluímos uma contextualização do artigo em esforço de pesquisa maior, e uma revisão sobre a importância de partidos políticos no governo para políticas públicas.

Os tratados analisados incluem os seguintes instrumentos celebrados sob os auspícios da Organização das Nações Unidas: o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (OP-ICCPR), que trata de procedimentos de comunicação de violações por indivíduos; o Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (OP2-ICCPR), que trata de restrições à pena de morte; o Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (OP-ICESCR), que trata de um procedimento de comunicações sobre violações; o Protocolo Facultativo à Convenção Contra a Tortura e outras Formas de Tratamento Cruéis, Desumanas ou Degradantes (OP-CAT), que cria um sistema de prevenção à tortura e outros maus tratos; o Protocolo Facultativo à Convenção sobre o Direito da Criança CRC relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (OP-CRC-AC); o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (OP-CRC-AS); o Protocolo Facultativo à CRC relativo a um procedimento de comunicações (OP-CRC-IC); a Convenção Internacional sobre o Direito de Todos os Trabalhadores Migrantes e de Suas Famílias (ICMW); a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado (CPED); a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD), de 2007; e o Protocolo Facultativo à CRPD (OP-CRPD), que reconhece a competência do respectivo comitê para receber comunicações de pessoas ou grupos sobre violações da convenção.

Os tratados analisados incluem ainda os seguintes instrumentos celebrados sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos: a Convenção Interamericana para Punir e Prevenir a Tortura (CIPPT); Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador); o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte (PAPM); e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (CIDFP).

Seguindo a divisão estabelecida para as hipóteses do artigo anterior da pesquisa, os tratados são classificados ainda em (1) instrumentos dedicados a direitos civis e políticos; (2) instrumentos dedicados a direitos econômicos, sociais e culturais; e (3) instrumentos dedicados à proteção de grupos específicos.

Devido à proliferação de instrumentos de Direitos Humanos no período, somados aos instrumentos com a ratificação/adesão pendentes de governos anteriores, o período permite uma comparação rica sobre o comportamento dos governos analisados. Os governos FHC apresentam maior protagonismo na participação em tratados do que governos anteriores,

assinando ou ratificando/aderindo a sete tratados (OP-CEDAW; OP-CRC-AC; OP-CRC-AS; CIPPT; Protocolo de San Salvador; PAPM). Permanece inerte, entretanto, a participação em outros quatro instrumentos (OP-ICCPR; OP2-ICCPR; OP-CAT; ICMW). Os governos Lula apresentam ainda mais proatividade e são marcados pela ratificação/adesão (e não apenas assinaturas) a oito tratados no período (OP-ICCPR; OP2-ICCPR; OP-CAT; OP-CRC-AC; OP-CRC-AS; CPED; CRPD; OP-CRPD), mantendo-se inerte em relação a três instrumentos (OP-ICESCR; ICMW; PAPM).

A análise corrobora algumas das conclusões do primeiro artigo da pesquisa. Em particular, ressalta que a orientação política importa marginalmente na explicação das políticas públicas (RIBEIRO, 2006; MOREIRA, 2015), onde governos à esquerda (PT) se empenham mais em participar de tratados de Direitos Humanos do que governos à direita (PSDB). Agenda de pesquisa é proposta sobre combinações de condições suficientes para ratificação destes tratados e sua implementação.

Palavras-Chave: **Ideologia; Ratificação_de_tratados; Direitos_humanos**

1 Introdução

O presente artigo visa traçar um paralelo entre as administrações do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC), e o Partido dos Trabalhadores (PT), durante os governos Lula, quanto ao seu engajamento em tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Com isto, busca corroborar a hipótese de que governos mais à esquerda tendem a ter maior compromisso com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, entendido em três 'categorias' de direitos didaticamente separados em: (i) direitos civis e políticos; (ii) direitos econômicos, sociais e culturais; e (iii) direitos de grupos específicos. Aplicando a hipótese ao período aqui analisado, espera-se que o PT apresente maior compromisso com instrumentos que versem sobre as três 'categorias' de Direitos Humanos. Considero, ainda, duas hipóteses rivais. De acordo com a primeira, partidos políticos não impactam na adesão de Estados a tratados de Direitos Humanos. A segunda afirma que governos de esquerda priorizariam direitos econômicos, sociais e culturais enquanto partidos de direita priorizariam direitos civis e políticos. De maneira exploratória, o artigo busca levantar outras condições relacionadas à aprovação de instrumentos de Direito Internacional de Direitos Humanos.

Início o artigo com breve contextualização de seu objeto em minha pesquisa de doutorado (seção 2). Em seguida, apresento revisão da literatura sobre a importância da orientação no eixo direita-esquerda do partido na chefia de governo para políticas públicas identificadas com as categorias de Direitos Humanos. Em outra seção, busco classificar os governos do PSDB e do PT no eixo esquerda-direita, para melhor fixar as hipóteses (seção 4). Analiso, então, o histórico de participação brasileira em tratados de Direitos Humanos durante os respectivos mandatos de FHC (1995 a 2002) e Lula (2003 a 2010) (seção 5). Nas considerações finais apresento hipóteses, com base nas reflexões tidas ao longo do texto, de outras condições e variáveis que possam influenciar adoção de instrumentos de Direitos Humanos, e de maneira mais ampla, avançar a percepção da constitucionalização dos Direitos Humanos.

2 Contexto de pesquisa do artigo

O presente dá continuidade ao artigo “Governos brasileiros de esquerda e direita e a participação em tratados de direitos humanos: análise do período entre 1946 e 1994” (VASCONCELOS NETO *et al*, 2016) que atualmente está no prelo para o próximo número da Revista de Estudos Políticos.

Ambos os artigos são parte do esforço em projeto de doutorado para levantar possíveis condições ou partes de condições necessárias ou suficientes para a constitucionalização de Direitos Humanos em países da América Latina segundo avaliações de participantes do Exame Periódico Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas¹. Tais condições pretendem ser testadas aplicando a Análise Comparativa Qualitativa (QCA) (RAGIN, 1987)².

A primeira condição que me propus a estudar foi a orientação política do partido do governo no eixo esquerda/direita. Tal condição é mobilizada no projeto de doutorado como países que participaram da “Onda Rosa” (ROHTER, 2005), ou mais precisamente, dos diferentes “Giros à Esquerda” (*Left Turns*) (BEASLEY-MURRAY *et al*, 2010).

A pesquisa mais ampla me parece particularmente oportuna para o presente momento, em que há uma crise em muitos destes governos de esquerda, com expressivos ganhos políticos eleitorais (ou nem tanto) da direita no continente³.

Na próxima seção faço uma breve revisão bibliográfica sobre debates recentes sobre a importância de partidos políticos para políticas públicas relacionadas a Direitos Humanos.

3 A posição do partido na chefia do governo no eixo esquerda-direita e a importância para políticas públicas em Direitos Humanos

Para afirmar a relevância da hipótese deste artigo, é preciso primeiro identificar, o sentido na diferenciação entre esquerda e direita (3.1); e, segundo, se há impactos diferentes em *outputs* de políticas públicas quando partidos com diferentes orientações política estão no governo (3.2).

3.1 O eixo esquerda-direita na política

A política partidária é complexa, envolvendo temas diversos como redistribuição, papel do Estado na economia, políticas sociais, preservação do meio ambiente, preservação de

¹ O Exame Periódico Universal é um processo de revisão por pares da situação de Direitos Humanos e políticas correspondentes de cada um dos 194 Estados-membros das Nações Unidas. Envolve também documentos com a avaliação pelo próprio Estado, por órgãos das Nações Unidas e pela sociedade civil. Mais informações em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>.

² Mais especificamente, pretendo aplicar a QCA com conjuntos difusos, ou *fuzzy-set* QCA (RAGIN, 2008), permitindo a análise de membresia tanto em relação ao nível de avaliação positiva (resultado de interesse), quanto o grau de pertencimento das categorias levantadas como possíveis condições.

³ *E.g.*, a vitória de Mauricio Macri para presidente da Argentina, a perda de controle do legislativo por parte do *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV), o afastamento de Dilma Rousseff devido a um processo de *Impeachment* de seu mandato; a perda de referendo constitucional sobre proposta de nova reeleição para presidente e vice-presidente na Bolívia; a força do fujimorismo e a ausência de qualquer alternativa que se apresente como de esquerda nas últimas eleições no Peru.

valores morais/culturais/religiosos, tratamento de minorias e estrangeiros... Alguns destes temas sobrepõem-se a temas de Direitos Humanos identificados na introdução. O número de questões (*issues*) de interesse de eleitores é, conceitualmente, o número de eleitores multiplicado pelo número de questões pessoais de cada um deles (BUDGE, 2006, pág.422), algo que tende ao infinito. Nem todas estas questões são sempre canalizadas para a política partidária, podendo ser tratadas em âmbitos familiares, igrejas, mercados, etc. Mas praticamente todas podem, eventualmente, ser expressas dentro do debate político.

Não obstante a multiplicidade de temas que chegam de fato à política partidária, a complexidade multidimensional tende a ser traduzida e “comprimida” em uma única dimensão, especialmente em períodos eleitorais. Na grande maioria das vezes, a tradução da complexidade é feita para o que é percebido como a clivagem esquerda *versus* direita (BUDGE, 2006, pág.423).

A esquerda e a direita não implicam conteúdos fixos. O respectivo conteúdo de ambos os campos seria antes relacional, mudaria com o tempo e dependeria do que mais define o espectro político específico (BARTOLINI, 2007, pág.9). Ainda assim, diferentes autores reconhecem aspectos centrais que dão alguma estabilidade aos conceitos. Segundo Bobbio, em todas as variações de classificações, o que permaneceria seria a contraposição entre visão horizontal ou igualitária da sociedade e a visão vertical ou desigualitária (BOBBIO, 1994, págs.93-96). O grupo mais empenhado na promoção da igualdade se situa mais à esquerda dos demais grupos, entendida a igualdade através de combinações das dimensões: sujeitos entre os quais se trata de repartir os bens e os ônus; bens e ônus que se deseja repartir; e critérios com base nos quais se deseja repartir. Para Bartolini (2007, pág.11), a clivagem entre direita e esquerda seria um reflexo da clivagem capital (direita) e trabalho (esquerda) em relação ao seu apoio (*eleitorado*), orientação ideológica (apelo) e estruturas organizacionais (representação). Outra interpretação do eixo direita-esquerda é que ele dependeria da compreensão de qual o papel e o tamanho do estado, onde a esquerda defenderia maior intervenção estatal (justamente para garantir mais igualdade) e a direita menos intervenção estatal (dando maior espaço para a iniciativa privada). Budge (2006), por exemplo, defende que a controvérsia fundamental que tende a polarizar o debate político partidário é sobre qual deve ser o escopo da intervenção do Estado na sociedade. Entretanto, amplia o conceito. Identifica como características típicas da direita a ênfase na liberdade (especialmente liberdade na economia), em uma sociedade ordeira, e em uma política de defesa forte; e da esquerda o desejo de uma esfera ampliada de governo, políticas de bem-estar e proteção do trabalho, e internacionalismo pacifista. Estas várias dimensões seriam comprimidas, em períodos eleitorais, em uma única dimensão que tenderia a ser a extensão de políticas de bem estar *versus* um governo mais compacto.

Estudos revelam que, na prática, o eixo esquerda-direita organiza o conflito político na maioria dos países, ainda que o conteúdo de tal clivagem seja mutável e caso a caso (HUBER, 1995). O mesmo é verificado em estudos realizados especificamente na América Latina, onde a competição política é consistentemente centrada no eixo esquerda-direita (WIESEHOMER & BENOIT, 2009), as elites políticas possuem uma compreensão clara e consistente do significado ideológico da esquerda e da direita (SÁEZ, 2004), e o eleitorado também se situa primariamente no mesmo eixo (COLOMER, 2005). Em países da América Latina, o conteúdo preciso de quais políticas públicas são de esquerda e quais são de direita é pouco claro e menos consistente que na Europa ou nos EUA (WIESEHOMER, 2010). Apesar da consistência da classificação, e com base na sua ausência de maior clareza no conteúdo das políticas, pode-se questionar se na prática, a eleição de governos à esquerda teria impactos no que tange políticas públicas. Na subseção seguinte, passamos a estes e outros questionamentos sobre o impacto dos partidos no governo.

3.2 O impacto dos partidos no governo: “Partidos importam” para Direitos Humanos?

A ausência de consistência no conteúdo específico de políticas de esquerda e da direita podem colocar as hipóteses que apresentei em dúvida. Outros questionamentos também são avançados sobre a prática política de partidos que chegam ao poder. Críticas sobre a contínua relevância do papel dos partidos têm várias origens: e.g. os constrangimentos a políticas públicas impostos pela globalização econômica (MILNER & KEOHANE, 1996); a formação de partidos *catch-all* (IGNAZI, 2014), e a ocorrência de uma modernidade líquida resultante das mudanças no padrão de trabalho que minam a capacidade de organização de grupos em clivagens fortes (BAUMANN, 2000).

Diferentes estudos apresentam evidências controversas do impacto dos partidos políticos nas políticas públicas (MOREIRA, 2015). Caul e Gray (2000) analisam a influência da composição partidária do governo nas políticas adotadas em dezoito países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) entre 1949 e 1995. A maioria dos testes realizados aponta para a inexistência de impacto ou para um impacto no sentido oposto ao esperado. Os autores concluem que os partidos não têm importado muito. Trabalho de Imbeau, Pètry e Lamari (2001) chega a uma conclusão semelhante. Realizando meta-análise de diversos outros estudos empíricos, eles observam que a maior parte destes apresenta testes com coeficientes não significativos, *i.e.*, partidos não teriam impacto. A maior parte destes estudos envolve a análise de políticas públicas sociais em contexto onde há constrangimentos institucionais já estabelecidos. Nenhum deles trata do impacto de partidos no governo especificamente para as diversas categorias de Direitos Humanos.

Ao classificarmos partidos de esquerda como aqueles que demandam por mais igualdade material ou mais governo para prover mais políticas públicas, poder-se-ia esperar que, uma

vez no governo, estes promoveriam mais políticas públicas visando a consolidação de direitos econômicos sociais e culturais. Além disso, em uma perspectiva mais universal de igualdade de acesso a direitos, é de se esperar também que partidos de esquerda promovam os direitos de grupos historicamente vulnerabilizados, garantindo direitos de grupos específicos. Isto justificaria também um melhor desempenho em certos direitos políticos ao buscar incluir grupos no processo político. Finalmente, a identificação da esquerda com o pacifismo (BUDGE, 2006, pág.429), sugere que também alguns direitos civis (proibição absoluta à tortura, liberdade pessoal) seriam, com algumas ressalvas⁴, melhor garantidos por governos de esquerda.

Yashar (2011) defende que, por definição, as esquerdas têm maior compromisso com direitos sociais, por estarem centradas em avançar direitos dos pobres e dos desprivilegiados. Na América Latina este posicionamento seria particularmente firme, pois as esquerdas do continente partem da premissa de que o capitalismo gera desigualdades sociais profundas e estruturais que seriam normativamente problemáticas. Isto levaria à convicção do imperativo político de acabar com ou minimizar as desigualdades e de prover cada indivíduo com um padrão mínimo de vida que lhe permita saciar suas necessidades básicas. Já o compromisso de muitas das esquerdas latinoamericanas com direitos civis e políticos, historicamente foi mais ambíguo, frequentemente visto apenas como um valor instrumental que, em eventual conflito com o avanço de direitos sociais (aparente ou por àqueles ser imputada parte da estrutura capitalista) poderiam ser descartados⁵.

Com a terceira onda democrática, em países nos quais a esquerda foi perseguida por regimes ditatoriais que suprimiram direitos civis e políticos, recorrendo largamente a tortura, desaparecimentos forçados e prisões arbitrárias (GARZÓN REAL, 2016), esta categoria de direitos passou a ser percebida como um valor em si. Direitos civis e políticos deixaram de ser mero epifenômeno no projeto político de muitas esquerdas (YASHAR, 2011, págs.188-191). Em alguns poucos casos tal compromisso incluiu o avanço de uma perspectiva de segurança pública cidadã. Entretanto, o tema da segurança pública teve maior destaque nas plataformas de governos de direita, que geralmente não adotavam uma perspectiva cidadã e de Direitos Humanos para o tema (YASHAR, 2011, págs.196-206).

No tocante a direitos econômicos, sociais e culturais, alguns governos classificados como de esquerda, no início da terceira onda incluindo os anos 1990, relaxaram seus respectivos

⁴ Mesmo esquerdas descrentes de direitos políticos consagrados nos moldes de democracias liberais, tendem a ter um discurso humanista de repúdio à tortura. (KRONENBERG, 2009). Entretanto, alguns movimentos de esquerda radicais, em contexto de repressão violenta, também recorreram a maus-tratos e outras graves violações do Direito Internacional dos Direitos Humanos e do Direito Internacional Humanitário (CVR-Peru, 2003, Tomo IV, págs.184-201).

⁵ Tal era a posição, em especial, das esquerdas populistas e revolucionárias. Para as esquerdas marxistas-eleitorais e sociais-democratas havia um compromisso declarado com direitos civis e políticos, que poderiam ser temporariamente suspensos para a garantia de direitos sociais.

compromissos históricos. Isto acabou gerando a acusação de não serem de esquerda e motivou o surgimento das “novas esquerdas” no continente. Estas teriam um compromisso renovado, mesmo que moderado, com direitos sociais (YASHAR, 2011, págs.190).

Yashar também trata dos direitos de alguns grupos específicos, o que chama de direitos étnicos. Para a autora, a maior parte das esquerdas do continente considerou que a política de classes se sobrepunha sobre clivagens identitárias de raça e etnia. Apenas tardiamente, identidades passaram a ser contempladas por alguns movimentos de esquerda por vezes em disputa com a velha esquerda (YASHAR, 2011, págs.192-196).

Antes de prosseguir para a análise de assinaturas e ratificações, na próxima seção busco apresentar uma classificação, ainda que relativa, do PT e do PSDB no governo ao longo do eixo esquerda-direita. Apresento também hipóteses específicas para ambos os partidos sobre os respectivos compromissos de cada um deles com direitos civis e políticos; direitos econômicos sociais e culturais; e direitos de grupos específicos.

4 Classificação de PSDB e PT no eixo esquerda/direita

A presente seção inicia com breve revisão da literatura situando o PT e o PSDB no eixo esquerda-direita (4.1). Em seguida faço algumas observações sobre o PSDB e o PT e respectivos compromissos com Direitos Humanos (4.2).

4.1 PT e PSDB no eixo esquerda-direita

Estudos classificam partidos políticos brasileiros no espectro esquerda-direita por diversos critérios. Tal classificação pode se basear no comportamento dos partidos no Legislativo (LYNE, 2005), na autopercepção dos congressistas na escala esquerda-direita (POWER & ZUCCO Jr, 2008), ou no posicionamento dos membros dos partidos em relação a questões políticas substanciais (LUCAS & SAMUELS, 2011). A posição do PSDB nos estudos orbita em torno do centro. Entretanto, em perspectiva relacional, o PT se situa consistentemente à esquerda do PSDB. Além disso, o PT realiza coalizões de governo mais heterogêneas enquanto o PSDB recorreu, enquanto no governo, a coalizões entre o centro e a direita.

Estes estudos permitem adotar o critério de considerar o PSDB como um governo de direita, e o PT como um governo de esquerda, considerando, conforme a seção 3.2, que os conteúdos da esquerda e da direita são voláteis, e que a definição é antes relacional e depende das outras posições políticas⁶. Tal classificação relacional tem ainda o mérito de por em polos opostos os partidos que organizaram o sistema partidário brasileiro pela polarização da disputa eleitoral presidencial (MELO & CÂMARA, 2012). Isto nos dá elementos para corroborar a ideia de que escolhas em eleições democráticas importam.

⁶ Posições contrárias que classificam o governo Lula como pragmático “centrista” (KINGSTONE & PONCE, 2010); ou como um governo de uma esquerda restringida ou que consideram que a orientação do PT não teria tido tanto impacto na orientação do Governo Lula, sendo mais uma continuidade que uma ruptura com o governo FHC (SILVA & BRAGA, 2010).

4.2 Governos do PSDB e o PT em relação aos Direitos Humanos

Os governos do PSDB e do PT, durante a gestão Lula, apresentam importantes convergências sobre a sua relação com Direitos Humanos. Ambos tiveram presidentes que exerciam uma forte diplomacia presidencial, minando a resistência tradicional do Itamaraty a compromissos internacionais que afetassem a “soberania” do país. Ambos os presidentes fundaram seus respectivos novos partidos (CASON & POWER, 2009) com redes de afinidades internacionais geralmente identificadas com a esquerda⁷ (no caso de FHC, logo com a “terceira via”⁸). Ambos, FHC e Lula, sofreram perseguições durante o regime militar, o que teria contribuído com sua boa-vontade para com as agendas de Direitos Humanos (YASHAR, 2011) (MACAULEY, 2010). Mas há também diferenças importantes entre ambos. O governo FHC foi responsável por criar um órgão específico para Direitos Humanos na estrutura federal, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, entre 1997 e 1999 subordinada ao Ministério da Justiça, e, então, como Secretaria de Estado⁹. Criou também os dois primeiros Programas Nacionais de Direitos Humanos¹⁰. Por outro lado, as políticas de Direitos Humanos do PSDB eram formuladas e dirigidas por uma pequena elite próxima a FHC que priorizava princípios liberais e direitos civis (MACAULAY, 2014). A ausência de um lastro social maior no compromisso com Direitos Humanos e um eleitorado mais privilegiado sugerem maior fragilidade de tal compromisso. Neste sentido, já em 1994, Fábio W. Reis classificava ambos os partidos como “progressistas”. Mas, por ser um partido dirigido por uma elite intelectual com pouco lastro popular, o PSDB seria menos propício à superação do “problema constitucional” do país, a romper com a igualdade, a ampliar direitos e à incorporação econômica mais extensa da população. Conforme previu, o PSDB se tornou o ator a congregar o complexo de forças que se estendem do centro até a direita. O apoio do PSDB à proposta de redução da maioria penal para 16 anos (Portal PSDB, 2015) e a indicação do Deputado Coronel Telhada (PSDB-SP) para a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa de São Paulo evidenciam que o partido se afastou de pautas identificadas com Direitos Humanos (Comitê CRC, 2007) (WILLIS, 2015). O PT, quando chega ao poder, é um partido bem estruturado com bases e quadros que vinham de sindicatos laborais, setores progressistas da Igreja Católica, movimentos sociais, além de acadêmicos militantes. Isto fez com que o PT “instintivamente falasse a língua dos Direitos Humanos; particularmente no que tange a grupos desfavorecidos.” (MACAULAY, 2014, pág.80). Antes mesmo de chegar ao poder central, o PT protagonizou a criação de comissões de Direitos Humanos em órgãos legislativos federais, estaduais e municipais.

⁷ No caso de FHC, partidos socialdemocratas europeus. No caso de Lula, com partidos socialistas europeus e latinoamericanos e movimentos anti-imperialismo do sul global.

⁸ Um deslocamento à direita, como lembra Fábio W. Reis e seu folclórico “Seu Albino” (REIS, 2009).

⁹ Decreto No.2.923, de 1º de janeiro de 1999, art.8º inc.II.

¹⁰ Decreto No.1.904, de 13 de maio de 1996; e Decreto No.4.229, de 13 de maio de 2012.

Criou também conselhos de direitos paritários com a sociedade civil, órgãos e quadros voltados para Direitos Humanos e grupos específicos (e.g. a SEPPIR e a SPM), e aprovou importantes planos e programas de Direitos Humanos (e.g. o PNDH-3 e planos nacionais sobre trabalho escravo e educação em Direitos Humanos).

Macaulay (2014, págs.81-85) ressalta muitas das diferenças acima apontadas entre o PT e o PSDB em suas respectivas posturas perante os Direitos Humanos. Mas a autora reconhece outros argumentos sobre limites à capacidade do partido à frente do executivo federal de avançar políticas em Direitos Humanos, em particular, em seu engajamento perante tratados internacionais sobre a matéria. Em primeiro lugar, o fato de bancadas conservadoras no congresso serem expressivas e participarem de diferentes partidos, inclusive da situação durante os governos do PT. Além disso, diferente dos EUA, no Brasil a ligação entre política externa e política doméstica seria fraca. Mesmo com uma base conservadora no congresso brasileiro capaz de vetar avanços em direitos no país, internacionalmente, o executivo em governos tanto do PSDB quanto do PT consegue ser protagonista na negociação de assuntos progressistas sem interferência doméstica, mas isto teria poucos impactos domésticos. Macauley atribui isto a um corpo diplomático profissional e ao pouco destaque às relações internacionais em períodos eleitorais.

A análise na próxima seção visa contribuir corroborando ou contrariando as hipóteses sobre o impacto do partido à frente do executivo no engajamento junto a tratados de Direitos Humanos.

5 Análise da participação em tratados de Direitos Humanos entre 1995 e 2014

Nesta seção passo à análise da evolução da participação em tratados internacionais de Direitos Humanos por parte do Governo Brasileiro no período em que o Poder Executivo era chefiado por FHC e Lula. Para cada um dos casos, dividimos a análise para (i) direitos civis e políticos; (ii) direitos econômicos, sociais e culturais; e (iii) direitos de grupos específicos.

5.1 Participação em tratados internacionais de Direitos Humanos durante o Governo FHC (1995-2002)

Quando FHC assume a Presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, o Brasil já havia ratificado seis tratados principais de Direitos Humanos sob os auspícios da Organização das Nações Unidas¹¹ e três sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos e do Sistema Interamericano de Direitos Humanos¹². O processo de participação nestes tratados foi apresentado em artigo sobre o período entre 1945 e 1994

¹¹ Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR); Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (ICCPR); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW); Convenção sobre o Direito da Criança (CRC); Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT).

¹² Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH ou Pacto de San José); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CIPPT); Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

(VASCONCELOS NETO *et al*, 2016). Na presente seção discuto o engajamento do Estado Brasileiro em tratados não assinados ou ratificados pelo Brasil até 1994, ou que foram celebrados durante o mandato de FHC.

5.1.1 Direitos Cíveis e Políticos

Se uma das hipóteses contrárias apresentadas na introdução estiver correta, o governo FHC, como governo de direita e liberal deveria apresentar maior compromisso em relação a direitos cíveis e políticos. Se tal compromisso se traduzir em compromissos internacionais, isto deveria significar um maior engajamento em relação a tratados sobre direitos cíveis e políticos, em particular, quando comparado aos governos do PT.

Uma primeira evidência em sentido oposto é o fato de o Brasil ter permanecido inerte durante os 8 anos de governo FHC em relação a ambos os protocolos facultativos do Pacto Internacional sobre Direitos Cíveis e Políticos, o primeiro relativo a comunicações de indivíduos sobre supostas violações ao Comitê de Direitos Humanos (CCPR) da ONU (OP-ICCPR), e o segundo com vistas à abolição da pena de morte (OP2-ICCPR). Curiosamente no mesmo período o Brasil assumiu compromissos similares a ambos os instrumentos em âmbito interamericano, *i.e.*, respectivamente, declarou a aceitação da competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) para receber casos contenciosos, em 1998¹³; e ratificou o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte, em 1996 (PAPM).

O OP-ICCPR é um importante instrumento que, ao dar poder ao CCPR para receber reclamações individuais, confere um poder *quasi-judicial* ao órgão (BUERGUMENTAL, 2001).. A não aceitação de tal instrumento na prática poderia ser interpretado como um compromisso pouco sincero com a implementação das normas do ICCPR, ao não abrir o Estado brasileiro à possibilidade do constrangimento por violações. Outra interpretação alternativa é a de que com a aceitação da jurisdição contenciosa da Corte IDH, que tem competência para normas da CADH, similares e ainda mais estritas que as do ICCPR, a aceitação do procedimento perante o órgão da ONU seria menos relevante. Entretanto, aspecto que fragiliza esta interpretação alternativa é o fato do Brasil, durante o governo FHC, não ter tomado medidas efetivas para cumprimento das duas decisões da Corte IDH em 2002 (GIUCHETTI, 2010, pág.155) (Human Rights Watch, 2003, págs.119-120).

O OP2-ICCPR proíbe a execução e determina a abolição da pena capital (art.1º). Permite, entretanto, reserva formulada no momento da ratificação ou adesão que preveja a aplicação da pena de morte em tempo de guerra em virtude de condenação por infração penal de natureza militar de gravidade extrema cometida em tempo de guerra (art.2º). A última

¹³ Declaração de Reconhecimento com texto disponível em http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm, último acesso em 20 de julho de 2016. A autorização à declaração foi dada pelo Decreto Legislativo No.89, de 1998.

pessoa executada no Brasil o foi durante o século XIX, quando o país ainda era um império. Assim, uma interpretação possível para a ratificação do instrumento interamericano e não do sob os auspícios da ONU sobre o tema da pena de morte é que a não ratificação do segundo seja apenas um lapso sem maior importância. Por outro lado, a pena de morte ainda é prevista no código penal militar para mais de trinta crimes, alguns dos quais certamente não satisfazem o critério de “extrema gravidade” previsto no OP2-ICCPR ou, nas palavras do artigo 2 do PAPM, “delitos sumamente graves de caráter militar”. Com isso, parece-me que, assim como no reconhecimento de jurisdição compulsória, a ratificação do protocolo facultativo à CADH relativo à pena de morte é outro compromisso pouco firme. Parece verossímil que compromissos similares não foram adotados em âmbito global por o governo FHC ter maior receio de exposição em âmbito global de eventuais violações de direitos civis e políticos no país do que a exposição perante órgãos hemisféricos.

Sob a liderança do PSDB, o Brasil também não promoveu a ratificação da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (CIDFP). Este tipo de violação, comum contra opositores políticos durante a ditadura imagina-se caro para um presidente que esteve em exílio por ser perseguido. Entretanto, a criminalização do desaparecimento forçado é tema sensível para antigos apoiadores da Ditadura Militar, pois transforma em crime continuado a omissão do paradeiro de corpos de pessoas desaparecidas. O governo FHC provavelmente sofreu resistência de partidos de direita de base que tinham apoiado a ditadura.

No último mês de governo de FHC, foi ainda concluída a negociação do Protocolo Facultativo à CAT, que criou um sistema de monitoramento de locais de privação de liberdade. A delegação brasileira foi uma das quarenta de Estados membros da Comissão sobre Direitos Humanos das Nações Unidas na reunião do grupo de trabalho que adotou o texto do protocolo. Entretanto, o Brasil não teve nenhuma participação mais marcante, ao menos nenhuma que merecesse referência direta relatório do evento (Comissão de Direitos Humanos da ONU, 2002). A abertura do documento para assinatura se daria apenas em fevereiro de 2003, após o término do mandato de FHC.

Assim, o engajamento do governo FHC com tratados sobre direitos civis e político sugere fragilidades na hipótese rival que defende que governos de direita tem maior comprometimento com esta categoria de direitos.

5.1.2 Direitos Econômicos Sociais, e Culturais:

Durante o governo FHC, o tratado dentro da classificação de direitos econômicos, sociais e culturais, então pendente de assinatura e ratificação foi o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador). O instrumento adotado pela OEA em 1988, quando 13 Estados o assinaram, dos quais o Brasil não fazia parte. Em 1996, o Brasil aderiu ao tratado, mesmo

antes de sua entrada em vigor com base no número de ratificações/adesões. A aprovação pelo Congresso Nacional do tratado foi dada ainda no primeiro semestre do governo FHC.

O protocolo confere competência em casos contenciosos à Corte IDH apenas para alegações de violações do direito à filiação sindical de trabalhadores e do direito à educação. Todos os demais dispositivos são, portanto, excluídos da competência contenciosa da corte (art.19.6). Com isto, nenhum dos demais dispositivos podem ser objetos de uma sentença vinculante da Corte.

A adesão ao Protocolo de São Salvador, se fosse realizada mais ao final do mandato poderia ser vista da perspectiva de um *lock-in* que procurasse vincular governos posteriores (MORA VCSIK, 2000). Entretanto, sua adesão logo no começo do mandato pede outra interpretação. Uma hipótese é que o governo FHC procurou logo demonstrar um compromisso também com direitos econômicos, sociais e culturais – rompendo com a expectativa de que seria um governo que relegasse tais direitos, bandeiras de seu principal adversário político nas eleições presidenciais de 1994, a um segundo plano. Entretanto, como o protocolo não submete todas as suas provisões a um mecanismo jurisdicional, como o faz a CADH, não é possível afirmar que tal compromisso seja diferente do frágil compromisso sugerido também para os instrumentos de direitos civis e políticos.

5.1.3 Direitos de Grupos Específicos

Durante o governo FHC, o Brasil tomou medidas em relação a tratados sobre a proteção dos direitos das mulheres, pessoas com deficiência e crianças. Por outro lado, assim como os governos anteriores (e também os subsequentes) não tomou qualquer medidas em relação à Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICMW).

Durante o governo de Itamar Franco, o Brasil sediou a Conferência de Belém do Pará, onde foi celebrado, dentre outros instrumentos de Direitos Humanos a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará). O governo Itamar também retirou reservas incompatíveis com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW).

O governo FHC seguiu na mesma linha de uma atuação de assumir compromissos com tratados relacionados aos direitos da mulher. Em novembro de 1995, o Estado brasileiro ratificou a Convenção de Belém do Pará. No segundo mandato de FHC, também ratificou o Protocolo Facultativo à CEDAW que confere ao Comitê CEDAW a competência para receber comunicações individuais sobre violações da convenção (OP-CEDAW). Durante as negociações a participação do Brasil foi tímida, e o país não esteve entre os 23 Estados que participaram da cerimônia de assinatura no dia mundial dos Direitos Humanos de 1999 (CONNORS, 2012, págs.608-617). O OP-CEDAW foi aberto para assinatura em 10 de dezembro de 1999 e entrou em vigor em 22 de dezembro de 2000, três meses após o

depósito do décimo instrumento de ratificação (art.16.1). O Brasil assinou o protocolo em 13 de março de 2001 e o ratificou em 28 de junho de 2002. Mesmo ausente uma maior proatividade na negociação do tratado, sua ratificação é marcante, pois, foi a primeira vez que o Brasil se submeteu a um órgão um comitê de direitos em âmbito das Nações Unidas. Durante a gestão FHC, dois protocolos facultativos à Convenção sobre os Direitos da Crianças foram celebrados: O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo ao envolvimento de crianças em conflitos armados (OP-CRC-AC); e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil (OP-CRC-SC). O OP-CRC-AC e o OP-CRC-SC foram adotados em 25 maio de 2000 e abertos para assinatura no mesmo ano. O OP-CRC-AC entrou em vigor internacionalmente em 12 de fevereiro de 2002, três meses após o décimo instrumento de ratificação (art.10º.1). O OP-CRC-SC entrou em vigor internacionalmente em 12 de janeiro de 2002, por critério similar. O Brasil assinou ambos já em setembro de 2000. Entretanto, não foram ratificados durante o governo FHC.

Por último, durante o governo FHC foi celebrada a Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência. O Brasil foi um dos 20 primeiros Estados a assiná-la no Vigésimo Nono Período Ordinário de Sessões da Assembleia Geral da OEA. O Brasil foi ainda um dos seis primeiros Estados a ratificá-la, número necessário para sua entrada em vigor internacionalmente (art.VIII.1).

Assim, durante a gestão de FHC, o Estado brasileiro assinou ou ratificou muitos dos instrumentos sobre direitos de grupos específicos, algo que a hipótese central do artigo não poderia antecipar. Por outro lado, a participação nas negociações internacionais que deram origem a tais tratados foi, em geral, tímida. Uma possível explicação para isto se relaciona a três teorias mobilizadas pelo projeto sobre Feminismo de Estado, que serão apresentadas nas considerações finais (McBRIDE, 2008).

5.2 Participação em tratados internacionais de Direitos Humanos durante os Governos Lula (2003-2010)

A vitória de Lula nas eleições de 2002 “elevou as expectativas para melhorias em Direitos Humanos” (Human Rights Watch, 2003, pág.114). Nesta subseção verificamos se a participação junto a tratados internacionais de Direitos Humanos em sua gestão corrobora tal expectativa.

5.2.1 Direitos Civis e Políticos

Dentre os instrumentos sobre direitos civis e políticos, durante o governo Lula, o Brasil aderiu a ambos os protocolos facultativos ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (OP-ICCPR e OP2-ICCPR). O país também assinou e ratificou a Convenção Internacional sobre Desaparecimento Forçado, e o OP-CAT. O Brasil, por outro lado, deixou

de ratificar a CIDFP.

Durante o primeiro mandato do governo Lula (2003-2006) este não assinou o OP-ICCPR e o OP2-ICCPR. Cabe verificar como fizemos no caso do governo FHC, se tal omissão foi também acompanhada de respostas ruins ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos.

Com o reconhecimento da jurisdição contenciosa da Corte IDH, o Brasil já era parte integral de um sistema de Direitos Humanos mais robusto que o das Nações Unidas, pois este tinha o poder de emitir decisões judiciais vinculantes – algo até hoje ausente no Sistema ONU.

Quando FHC o único caso perante a Corte IDH era o caso sobre o presídio Urso Branco sobre medidas provisórias. No governo Lula, a Corte IDH emitiu 17 medidas provisórias e 5 decisões de casos contenciosos. Perante a CIDH foram dezenas de decisões dentre admissibilidade de casos, mérito e medidas cautelares. A cooperação do governo brasileiro no período não foi sempre satisfatória, e frequentemente uma decisão provisional/cautelar era seguida de outra com conteúdo similar. Entretanto, ao menos em dois casos em que o Brasil teve decisões que declararam violações de Direitos Humanos, medidas efetivas foram tomadas não apenas para remediar o caso concreto, mas para interromper padrões de violações de Direitos Humanos: o caso Maria da Penha, perante a CIDH (2001); e o caso Ximenes Lopes, perante a Corte IDH (2006).

Em 2009, mais de 33 anos após a entrada em vigor internacionalmente do OP-ICCPR, finalmente o Brasil aderiu ao tratado, aceitando comunicações individuais sobre violações de direitos civis e políticos. Desde então o CCPR não emitiu nenhuma decisão, nem mesmo sobre a admissibilidade de casos contra o Brasil. Isto corrobora a impressão de que, para vítimas, o encaminhamento de caso para o Sistema Interamericano de Direitos Humanos tende a ser uma alternativa mais substancial ao permitir o encaminhamento de casos a uma Corte cujas decisões são vinculantes.

Na mesma data de adesão ao OP-ICCPR o país também aderiu ao OP2-ICCPR, mais de 18 anos após sua entrada em vigor internacionalmente. Entretanto, não foram feitas as necessárias alterações no Código Penal Militar que limitassem os tipos penais que admitem a pena capital ou mesmo abolisse integralmente a pena de morte do ordenamento brasileiro. Em outubro de 2002, no primeiro ano do governo Lula, o Brasil assinou o OP-CAT. O tratado entrou em vigor em 2006 e o país o ratificou no ano seguinte. Dentre as provisões mais importantes do tratado está a obrigação de criar um mecanismo nacional de prevenção à tortura e outros maus tratos (art.3; 17-23). O prazo desde a ratificação do OP-CAT para a designação do mecanismo preventivo nacional é de um ano (art.17). O Estado brasileiro seguiu sem designar o mecanismo preventivo nacional até 2013¹⁴. Visando justificar o atraso, em 2010, em comunicado oficial ao Alto Comissariado sobre Direitos Humanos das

¹⁴ Lei nº 12.847, de 2 de agosto de 2013.

Nações Unidas, o Brasil informou que o procedimento de designação avançava mediante extensivas consultas com a sociedade civil. Tive a oportunidade de acompanhar tais consultas como gestor responsável pela proteção de Direitos Humanos no Governo de Minas Gerais, entre 2011 e 2013. Mesmo que as consultas fossem feitas de boa-fé, não me parece que o atraso de mais de 5 anos seja plenamente justificável.

Em 2003, a Comissão de Direitos Humanos estabeleceu um Grupo de Trabalho para elaborar um tratado que tratasse da proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado, após três anos de negociações, em 6 de fevereiro a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (CED) foi aberta para assinatura. O Brasil foi um dos 57 Estados que assinaram o instrumento na mesma data. Em 2010, menos de um mês da entrada em vigor internacionalmente, o Estado brasileiro depositou o instrumento de ratificação da convenção. Surpreende, entretanto, que a ratificação tenha se dado antes mesmo da ratificação da CIDFP, instrumento adotado em conferência no Brasil em 1994 e assinado desde então pelo Estado brasileiro. A CIDFP só foi ratificada em 2013 e o depósito da ratificação foi realizado em 2014. Até a presente data, entretanto, ainda não foi tipificado no Brasil o crime de desaparecimento forçado, conforme exigem ambas as convenções.

Concluimos assim que o governo Lula tomou passos importantes para a participação em tratados sobre direitos civis e políticos. Em comparação com o governo FHC, o período entre 2003 e 2010 também teve uma participação mais pró-ativa nas negociações de tratados sobre o tema, Apesar disso, muitas das ratificações não foram acompanhadas de medidas domésticas para a implementação dos tratados. Isto levanta uma série de possibilidades que serão sugeridas nas considerações finais para posterior investigação.

5.2.2 Direitos Econômicos Sociais e Culturais

O único instrumento especificamente sobre direitos econômicos, sociais e culturais ainda não ratificado pelo Brasil durante o governo Lula foi o Protocolo Facultativo do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sobre comunicações individuais e coletivas sobre violações para o Comitê CDESCR (OP-ICESCR). O Brasil teve uma participação ativa na negociação do instrumento, abrindo a quarta seção do grupo de trabalho do Conselho de Direitos Humanos da ONU (CDH) que negociou o texto do protocolo em nome dos países latinoamericanos e caribenhos. A delegação brasileira defendeu diversos pontos na negociação, dentre os quais regras que facilitassem comunicações individuais e coletivas, a inclusão de procedimentos de inquérito, o poder do Comitê de emitir medidas cautelares, e se colocou contra a opção do poder de, no ato da ratificação, realizar reservas a certos direitos da competência do Comitê em procedimentos quasi-judiciais. Muitas destas posições foram avançadas em conjunto com organizações não-governamentais que pressionavam para um tratado mais robusto para a atuação do

Comitê CDESCR na proteção de direitos econômicos, sociais e culturais (CDH, 2007) . Pouco após a adoção do tratado, tive a oportunidade de me encontrar com a presidenta do Grupo de Trabalho que negociou o tratado e um delegado da Suíça. À época, ambos me informaram que o Brasil foi um dos países que defendeu um tratado forte, e a Suíça, por outro lado, defendeu um tratado mais modesto.

Surpreendentemente, o Brasil não esteve entre os 20 Estados que assinaram o OP-ICESCR logo em sua abertura para assinaturas. Mais surpreendente ainda é o fato do país ainda não ter assinado nem aderido ao instrumento até a presente data. Uma possível hipótese o que explica a abstenção do governo Lula em fazê-lo seria um possível temor de que, em caso de adesão, esforços para reformar a previdência social, tema frequente na pauta política de governos no Brasil, ensejem comunicações de violações ao Comitê CDESCR, a exemplo do questionamento da Emenda Constitucional 41/03 sobre a taxaço dos inativos que foi objeto de petição à CIDH.

5.2.3 Direitos de Grupos Específicos

Durante o governo Lula, foram assinados e ratificados os dois primeiros protocolos à Convenção sobre os Direitos da Criança (OP-CRC-AC e OP-CRC-SC) e a Convenção Internacional sobre Pessoas com Deficiência (CRPD) e seu respectivo protocolo facultativo (OP-CRPD). O governo Lula seguiu sem assinar ou ratificar a ICMW.

As ratificações do OP-CRC-AC e do OP-CRC-SC coincidiram com a adoção de políticas públicas relacionadas a seus respectivos temas.

As principais provisões do OP-CRC-AC visam a proibição do alistamento compulsório e de participação em hostilidades durante conflitos armados de pessoas com menos de 18 anos de idade (arts.1º-3º). Também determina que grupos armados não Estatais não possam, em hipótese alguma, recrutar ou utilizar em hostilidades pessoas com menos de 18 anos de idade (art.4º). A idade de alistamento militar no Brasil é 18 anos e o país não enfrenta atualmente um conflito armado não internacional com grupos armados segundo os parâmetros do Direito Internacional Humanitário. Entretanto, há no país um grande número de crianças e adolescentes envolvidos com violência armada, especialmente com o tráfico de drogas. Em 2003, o Governo Federal criou a Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente (SNPDCA) que sucedeu o Departamento da Criança e do Adolescente, então vinculado ao Ministério da Justiça¹⁵. Duas políticas sob a responsabilidade da SNPDCA que dialoga com os objetivos do OP-CRC-AC é a criação do Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM) e o Programa de Redução da Violência Letal contra Jovens e Adolescentes (PRVL). A SNPDCA também é responsável por políticas que dialogam com os objetivos da OP-CRC-SC. Dentre

¹⁵ Decreto No.4.671, de 10 de abril de 2003

eles se destaca o Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR).

A Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD) e seu Protocolo Facultativo (OP-CRPD) foram abertos para assinatura em 30 de março de 2007. Na mesma data o Estado brasileiro assinou ambos os tratados. Antes disso o país havia tido participação importante nas negociações, e mesmo antes de iniciadas formalmente. Por exemplo, em 2003, o Estado brasileiro defendeu que as negociações deveriam ser abertas e amplamente democráticas, incluindo organizações não-governamentais, pessoas com deficiência e especialistas das diversas regiões do mundo (MOURA, 2003). O país ratificou o instrumento depois de sua entrada em vigor internacionalmente, mas ainda no mesmo ano, 2008. Chama a atenção o fato da convenção ter sido a primeira a ser aprovada com o quórum qualificado do § 3º do art. 5º da Constituição, conferindo-lhe o *status* de emenda constitucional¹⁶.

Assim, verifica-se que, como no caso do período do governo FHC, tratados sobre grupos específicos tiveram um maior engajamento que tratados mais genéricos sobre direitos civis e políticos ou direitos econômicos, sociais e culturais. Isto levanta novas hipóteses e diálogos teóricos que exploraremos brevemente nas considerações finais.

6 Considerações Finais

Em artigo elaborado sobre a evolução da ratificação de tratados em 1945 e 1994 concluímos que outros fatores, para além da posição do partido no governo no eixo esquerda-direita influenciavam a participação em tratados de Direitos Humanos. Outras condições levantadas são: o rompimento com um regime autoritário anterior ou a posição ideológica do governo na escala autoritário-libertário; a busca por credibilidade externa ou a estratégia de estabilização democrática; e o fato de sediar em território nacional conferências temáticas. (VASCONCELOS NETO *et al*, 2006). Aqui identificamos outras possíveis condições.

O comparativo sobre os governos FHC e Lula mostra que ambos avançaram no engajamento em tratados sobre direitos civis e políticos, corroborando talvez a afirmação de YASHAR (2006) que antigos perseguidos políticos tendem a valorizar esta categoria de direitos. Lula avançou ainda mais que FHC nesta categoria, o que tende a responder a hipótese segundo a qual governos liberais e de direita avançam mais direitos civis. Nem sempre o engajamento, mesmo no governo Lula, foi acompanhado de medidas domésticas efetivas para a implementação das normas previstas nos instrumentos. Aqui, uma hipótese para a postura mais entusiasta internacionalmente mas sem adequação da legislação ou políticas correspondentes pode ser vista como uma estratégia de jogos em dois níveis.

¹⁶ Decreto Legislativo No.186, de 9 de julho de 2008.

Constrangimentos internacionais serviriam no médio ou longo prazo para produzir avanços domésticos, ainda que ao custo da responsabilização internacional do país. Em um cenário em que o PT tinha alianças com partidos também de direita e um grande número de *veto players* domésticos, é possível que algumas forças do partido pressionassem neste sentido. Mas talvez o aspecto que mais chame a atenção no estudo comparativo é o avanço maior nos governos FHC e Lula da participação em tratados sobre grupos específicos. O fato destes tratados versarem sobre direitos de grupos com interesses especiais pode ter contribuído para o maior êxito em negociações domésticas. Supõe-se que tais grupos teriam características que os ajudassem a romper com o dilema da ação coletiva (OLSON, 1965) e características pertinentes para a teoria da massa crítica (Marwell *et al*, 1989) Já no caso de trabalhadores migrantes, a sua pouca coesão e fragilidade enquanto grupo pode ter-lhes impedido de influenciar mais decisivamente a adesão à ICMW. Isto me sugere promissor a adaptação das hipóteses do “Feminismo de Estado” (McBRIDE, 2008). O estudo buscou construir teorias sobre combinações de condições que resultassem em políticas para mulheres efetivas aplicando a análise comparativa qualitativa (QCA) visando identificar combinações de condições extraídas de teorias sobre: a presença de agências que promovessem políticas para mulheres (feminismo de estado), a presença de movimentos de mulheres com recursos; e a presença de estrutura de oportunidades políticas (POS).

Por último, me parece verossímil que a hipótese central do estudo ganhe força com o tempo, mesmo que como uma condição que componha uma dentre outras receitas causais sobre o sucesso da constitucionalização de Direitos Humanos. Isto porque a polarização entre direita e a esquerda no Brasil e na América Latina parece estar se agravando, e com ela, uma tendência de politização ideológica da política externa, aproximando-nos de fenômenos verificados nos EUA e na Europa. Um estudo que englobe o governo Dilma e a guinada a Direita com o governo interino de Michel Temer poderá corroborar tal percepção. Por exemplo, enquanto a delegação brasileira foi importante na negociação de uma convenção interamericana contra toda forma de discriminação, inclusive com base na orientação sexual e identidade de gênero, o novo governo interino tem se comprometido com uma bancada evangélica conservadora contra medidas que visem garantir direitos e coíbam a violência contra pessoas LGBT. E tem se recusado mesmo a receber pessoas LGBT que apoiaram o impeachment e o governo Temer.

Estas reflexões abrem novos caminhos, tanto de teorias a serem mobilizadas, quanto a metodologias a serem empregadas (em particular a QCA) para um estudo mais amplo sobre condições que influenciem a constitucionalização dos Direitos Humanos na América Latina.

Bibliografia

BARTOLINI, Stefano. The class cleavage: The political mobilization of the European left, 1860-1980. Cambridge University Press, 2007	4
BAUMANN, Z., Liquid Modernity , Polity Press, Malden, 2000.....	5
BEASLEY-MURRAY, Jon; CAMERON, Maxwell A.; & HERSHBERG, Eric, <i>Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon</i> , In: CAMERON, Maxwell A.; & HERSHBERG, Eric (eds.), Latin America's Left Turns: Politics, policies & trajectories of change , Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2010, págs.1-20.	3
BOBBIO, Norberto. Direita e Esquerda: Razões e significados de uma distinção política. Tradução NOGUEIRA, M. A., São Paulo: Editora UNESP, 1994.....	4
BUDGE, Ian, <i>Identifying dimensions and locating parties: Methodological and conceptual problems</i> , In: KATZ, Richard S. & CROTTY, William, Handbook of Political Parties , Sage Publications Ltd., London, 2006, págs.422-433, pág.422.	4, 6
BUERGENTHAL, Thomas, <i>The U.N. Human Rights Committee</i> , In: FROWEIN, J.A., & WOLFRUM, R. (eds.), Max Planck Yearbook of United Nations Law , Vol.5, 2001, págs.341-398.	10
CASON, J. & Power, T., <i>Presidentialization, pluralization and the rollback of Itamaraty: Explaining changes in the Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era</i> , In: International Political Science Review , Vol.30, No.2, 2009, págs.117-140.....	8
CIDH, Promotion And Protection Of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social And Cultural Rights, Including The Right To Development: Report of the Open-ended Working Group on an optional protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on its fourth session Geneva 16-27 July 2007) Chairperson-Rapporteur: Catarina de Albuquerque (Portugal) , Documento das Nações Unidas A/HRC/6/8, de 30 de agosto de 2007.	16
CIDH, Contribuição Previdenciária de Servidores Públicos Inativos e Pensionistas – Mosap e outros vs. Brasil , Petição P 644-05, Inadmissibilidade, Relatório No.132/09, de 12 de novembro de 2009.....	16
CIDH, Maria da Penha Maia Fernandes vs. Brasil , Caso 12.051, Relatório No.54/01, de 4 de abril de 2001	14
COLOMER, Josep M. <i>The left-right dimension in Latin America</i> . In: UPF Economics and Business Working Paper , No. 813, 2005.	5
Comision de la Verdad y Reconciliación (Peru), Informe Final , de 27 de agosto de 2003, Tomo IV	6
Comissão sobre Direitos Humanos (ONU), Civil and Political Rights, Including the Questions of Torture and Detention: Report of the working group on a draft optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment on its tenth session - Chairperson-Rapporteur: Ms. Elizabeth Odio Benito (Costa Rica) , Documento das Nações Unidas E/CN.4/2002/78*, de 20 de fevereiro de 2002.....	11
Comitê CRC, General Comment No.10 (2007): Children's rights in juvenile justice , Nações Unidas, Doc.CRC/C/GC/10, de 25 de abril de 2007	8
CONNORS, Jane, <i>Optional Protocol</i> , In: FREEMAN, Marsha A., CHINKIN, Christine; RUDOLF, Beate (eds.), The UN Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women: A Commentary , Oxford University Press Inc., Nova Iorque, 2012, págs.607-680	13
Corte IDH, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil , Sentença de 04 de julho de 2006. (Mérito, Reparações e Custas).....	14

GARZÓN REAL, Baltasar, Operación Cóndor. 40 Años Después , 1ª Ed. Adaptada, Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH)/ UNESCO, 2016	6
GIUCHETTI, Camila S., Globalização e Direitos Humanos: Estudo a cerca da influência da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre instuições domésticas: o caso do presídio “Urso Branco” (RO), Tese de doutorado, IRI/UnB, 2010	10
GRAY, M. e CAUL, M. (2000). <i>From platform declarations to policy outcomes – changing party profiles and partisan influence over policy</i> . In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (eds.), Parties without partisans . Oxford, Oxford University Press, págs.208-237.....	5
HUBER, John, & INGLEHART, Ronald, <i>Expert interpretations of party space and party locations in 42 societies</i> , In: Party politics , Vol.1.No.1, 1995, págs.73-111.....	5
Human Rights Watch, World Report 2003: Events of 2002 , disponível em https://www.hrw.org/legacy/wr2k3/ , último acesso em 20 de julho de 2016.....	10, 13
IGNAZI, Piero (2014), <i>Power and the (il)legitimacy of political parties: An unavoidable paradox of contemporary democracy?</i> . In: Party Politics , Vol. 20, p.160-169	5
IMBEAU, Louis M.; PÉTRY, François; LAMARI, Moktar (2001). <i>Left-Right Party Ideology and Government policies: a meta-analysis</i> . In: European Journal of Political Research , vol.40 págs.1-29.....	5
KINGSTONE, Peter & PONCE, Aldo <i>From Cardoso to Lula: The Triumph of Pragmatism in Brazil</i> . In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; & HUNTER, Wendy, Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings , Cambridge University Press, Nova Iorque, págs.98-123	7
KRONENBERG, Clive W. <i>Manifestations of Humanism in Revolutionary Cuba: Che and the Principle of Universality</i> , In: Latin American Perspectives , Issue 165, Vol. 36 No. 2, Março 2009, págs.66-80	6
LUCAS, Kevin; SAMUELS, David, <i>A ‘coerência’ ideológica do sistema partidário brasileiro</i> . In: POWER, Timothy. J.; & ZUCCO Jr., Cesar (orgs.). O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira . Belo Horizonte: Ed. UFMG.	7
LYNE, M. <i>Parties as Programmatic Agents</i> . In: Party Politics , Vol.11, No.2, 2005, págs.193-216.....	7
MACAULAY, F. <i>The Impact of Brazil’s Foreign Policy on Human Rights</i> . In: VAN LINDERT, T & VAN TROOST, L.(eds), Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil , Amnesty International Netherlands, 2014, p.77-85.....	8, 9
McBRIDE Dorothy E., <i>You Have Done QCA. Now What Does It Mean? Lessons from the Comparative Study of State Feminism</i> , In: Committee on Concepts and Methods Working Paper Series – Political Methodology , 17 de novembro de 2008, disponível em http://www.concepts-methods.org/Files/WorkingPaper/PM%2017%20McBride.pdf , último acesso em 23 de junho de 2016.....	13, 18
MELO, Carlos. R. e CÂMARA, Rafael. <i>Estrutura da Competição pela Presidência e Consolidação do Sistema Partidário no Brasil</i> , DADOS – Revista de Ciências Sociais , Vol.55, No.1., 2012., págs.71-117.	7
MILNER, Helen V., & KEOHANE, Robert O (eds). Internationalization and domestic politics , Cambridge University Press, Cambridge, 1996.....	5
MOREIRA, M. S. Partidos Políticos e Política de Assistência Social nos Municípios Brasileiros: uma análise do impacto dos partidos no período entre 2005 e 2012 . Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política: UFMG, 2015.	5
MOURA, Luiz T. C., Pronunciamento ao Comitê Ad Hoc sobre uma Convenção Internacional Abrangente e Integral sobre uma Convenção Internacional sobre a Proteção e Promoção dos Direitos das Pessoas com Deficiência , de 19 de junho de	

2003, disponível em http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/contrib-brazil.htm , último acesso em 20 de julho de 2016.....	17
OLSON, M. The Logic of collective action: Public goods and the theory of groups , Harvard University Press: Cambridge, 1965.....	18
POWER, T.; ZUCCO Jr., C., <i>Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication</i> . In: Latin American Research Review , Vol.44, No.1, 2008, págs.218-246.	7
PSDB, Comissão aprova admissibilidade de PEC da redução da maioria penal , 31 de março de 2015, disponível em http://www.psd.org.br/comissao-aprova-admissibilidade-de-pec-da-reducao-da-maioridade-penal/ , último acesso em 19 de julho de 2016.	8
RAGIN, Charles C. Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond , University of Chicago Press, Chicago, 2008.	3
RAGIN, Charles C. The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies , University of California Press, Berkeley, 1987.....	3
REIS, Fábio W. Tempo Presente: do MDB a FHC, Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, Rio de Janeiro, 2009, págs.252-253.....	8
ROHTER, Larry, <i>With New Chief, Uruguay Veers Left, in a Latin Pattern</i> , In: <i>The New York Times</i> , 1º de março de 2005, disponível em http://www.nytimes.com/2005/03/01/world/americas/with-new-chief-uruguay-veers-left-in-a-latin-pattern.html , último acesso em 13 de julho de 2015.	3
SÁEZ, Manuel A., <i>Partidos Políticos en América Latina: Precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros</i> , In: Revista de Estudios Políticos , Vol.124, 2004, págs.55-94.....	5
SILVA, Pedro Luiz B.; BRAGA, Jose Carlos S.; & COSTA, Vera Lucia C., <i>Lula's Administration at a Crossroads: The Difficult Combination of Stability and Development in Brazil</i> , In: WEYLAND, Kurt; MADRID, Raúl L.; & HUNTER, Wendy, Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings , Cambridge University Press, Nova Iorque, págs. 124-139.	7
VASCONCELOS NETO, Diego V.; WARSAWIAK, Ana Cristina Z. V.; & MOREIRA, Maíra S., <i>Governos brasileiros de esquerda e direita e a participação em tratados de direitos humanos: análise do período entre 1946 e 1994</i> , In: Revista de Estudos Políticos , 2016, (no prelo).....	1, 3, 10, 17
WIESEHOMEIER, Nina, & BENOIT, Kenneth. <i>Presidents, parties, and policy competition</i> . In: The Journal of Politics , Vol. 71, No.04, 2009, págs.1435-1447.	5
WIESEHOMEIER, Nina, <i>The meaning of left-right in Latin America: a comparative view</i> . The Helen Kellogg Institute for International Studies Working Paper , No.370, Notre Dame, 2010.....	5
WILLIS, Graham D., The Killing Consensus: Police, Organized Crime and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil , University of California Press, Oakland, 2015.....	8
YASHAR, Deborah J., <i>The Left and Citizenship Rights</i> , In: LEVITSKY, Steven & ROBERTS, Kenneth M. (eds.), The Resurgence of the Latin American Left , The John Hopkins University Press, Baltimore, 2011, págs.184-210.....	6, 7, 17