

Governos brasileiros de esquerda e direita e a participação em tratados de direitos humanos: análise do período entre 1946 e 1994

Maíra dos Santos Moreira, Diego Valadares Vasconcelos Neto
e Ana Cristina Zadra Valadares Warszawiak

Maíra dos Santos Moreira

é mestra em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
E-mail: maira.moreira@social.mg.gov.br

Diego Valadares Vasconcelos Neto

é doutorando em Ciência Política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
E-mail: diego@valadaresvasconcelos.adv.br

Ana Cristina Zadra Valadares Warszawiak

é professora do Curso de Direito da Faculdade Dom Bosco, Curitiba, PR.
E-mail: anaczv@gmail.com

Resumo

Direitos Humanos são didaticamente separados em grupos de direitos: (i) direitos civis e políticos; (ii) direitos econômicos, sociais e culturais; e (iii) proteção de grupos específicos. O presente artigo visa testar a hipótese de que governos de esquerda teriam maior impacto sobre o compromisso de Estados com as três categorias de Direitos Humanos. São consideradas, ainda, duas hipóteses rivais. De acordo com a primeira, partidos políticos não impactam na adesão de Estados a tratados de direitos humanos. De acordo com a segunda, governos de esquerda priorizariam direitos econômicos, sociais e culturais enquanto partidos de direita priorizariam direitos civis e políticos. O artigo analisa a participação em tratados de Direitos Humanos dos governos do Interregno Democrático (1946-1964), do período da Ditadura Militar (1964-1985), e dos primeiros três presidentes do retorno à democracia (1985-1994). Como, no período, foram poucos os governos de esquerda, as evidências foram inconclusivas sobre se a orientação política do governo é uma variável com impacto relevante na predisposição de governos em se obrigar, internacionalmente, a respeitar instrumentos de Direitos Humanos. O estudo sugere outras variáveis como importantes em sua influência sobre a participação de governos em instrumentos de Direitos Humanos, como a posição do governo no eixo autoritário-libertário, a proximidade de um governo democrático com um passado autoritário e a realização em território nacional de conferências temáticas em Direitos Humanos. Na conclusão, propõe-se agenda de pesquisa que inclua aplicar análise similar aos governos Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003 a 2010) e o primeiro mandato Dilma Rousseff (2011 a 2014). Propõe-se, ainda, o recurso à Análise Comparativa Qualitativa (Qualitative Comparative Analysis - QCA) para a verificação do efeito combinado de possíveis variáveis necessárias e/ou suficientes na celebração, assinatura, ratificação ou adesão de tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Governos brasileiros de esquerda e direita e a participação em tratados de direitos humanos: análise do período entre 1946 e 1994

Maíra dos Santos Moreira, Diego Valadares Vasconcelos Neto
e Ana Cristina Zadra Valadares Warszawiak

Palavras-chave

orientação ideológica; tratados internacionais; Direitos Humanos

Abstract

Human Rights are for didactical purposes separated in (i) civil and political rights; (ii) economic, social and cultural rights; and (iii) the protection of specific groups. The present paper aims at testing the hypothesis that left-leaning governments would have a bigger impact in the commitment of States to all three categories of human rights. Two alternative hypotheses are considered. According to the first, political parties do not impact in States' adhesion to human rights treaties. According to the second, left-leaning governments would prioritize economic, social and cultural rights and the protection of specific groups, whereas right-leaning governments would prioritize civil and political rights. The paper analyses the participation in human rights treaties during the Brazilian democratic period between 1946 and 1964, the Military Dictatorship between 1964 and 1985, and the governments of the first three presidents after the return to democracy (1985-1994). As, during such period there were few left-leaning governments, evidences were inconclusive on whether the political orientation of the government is an independent variable with relevant impact on the predisposition to commit internationally to respect human rights. The study suggests other variables as important in their influence on the participation in human rights instruments, as the position of the government's party in the authoritarian-libertarian scale, the proximity of a democratic government with an authoritarian past and the hosting by the country of international thematic conferences on human rights. In the conclusion we propose a research agenda that includes applying a similar analysis to the governments of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) and the first mandate of Dilma Rousseff (2011-2014). It is also proposed the resort to Qualitative Comparative Analysis (QCA) for verifying the combined effect of possible necessary and/or sufficient variables in the celebration, signature, ratification or accession to International Human Rights Law treaties.

Keywords

political orientation; international treaties; human rights

Introdução

O presente artigo visa, de maneira preliminar e exploratória, verificar a influência do posicionamento político dos governos no espectro esquerda-direita na valorização de três diferentes grupos de Direitos Humanos: 'direitos civis e políticos', 'direitos econômicos, sociais e culturais', e 'direitos de grupos especialmente protegidos'. A hipótese a ser verificada é a de que governos de esquerda têm maior probabilidade de ratificar instrumentos nos três grupos de direitos. Esta hipótese será debatida e confrontada com hipóteses rivais de que o partido do governo não influencia a adoção ou não de tratados de Direitos Humanos e a de que governos de direita ratificariam, mais frequentemente, tratados de direitos civis e políticos; e governos de esquerda, tratados sobre direitos econômicos sociais e culturais e tratados sobre grupos vulneráveis.

Vários estudos apresentam evidências controversas do impacto dos partidos políticos nas políticas públicas (MOREIRA, 2015). No estudo de Caul e Gray (2000), que analisa 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, levando os autores à conclusão de que os partidos não têm importado muito. O trabalho de Imbeau, Pètry e Lamari (2001) chega a uma conclusão semelhante. Os autores realizam uma meta-análise de diversos outros estudos empíricos e observam que a maior parte destes apresenta testes com coeficientes não significativos, apontando para a ausência de impacto dos partidos. Ribeiro (2006) analisa o impacto dos partidos nos gastos sociais nos municípios brasileiros de 1996 a 2004 e aponta para um efeito extremamente reduzido.

No que se refere à política externa, especificamente no que tange à participação em tratados de Direitos Humanos, governos de direita são frequentemente identificados com a promoção de direitos civis e políticos; e governos de esquerda, com a promoção de direitos econômicos, sociais e culturais e de direitos de grupos especialmente protegidos por serem vulneráveis. Aplicando o raciocínio ao caso brasileiro, Macaulay (2014, p. 80), por exemplo, afirma que o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de Cardoso, teria inclinação para liberdades civis, enquanto o Partido dos Trabalhadores (PT) teria maior atenção a grupos desfavorecidos na sociedade. Entretanto, a mesma autora afirma também que, geralmente, partidos abertamente de direita são mais hostis que partidos centristas, de esquerda liberal ou social democratas, a regimes internacionais de Direitos Humanos, especialmente à noção de convenções supranacionais ou acordos que se sobreponham a constituições e leis nacionais e impliquem em maior escrutínio da situação doméstica de Direitos Humanos.

O histórico de ratificações de tratados pelo Brasil, incluso nas duas últimas figuras anexas no Apêndice, sugere dificuldades para a confirmação de hipóteses sobre a relação entre a orientação política do governo e a disposição a aderir a tratados de Direitos

Humanos. Por exemplo: (1) grupos vulneráveis são objeto de tratados ratificados mesmo no regime militar de direita; (2) importantes tratados sobre direitos civis e políticos não foram ratificados até o segundo mandato do governo Lula, passando pelos governos Collor, Itamar Franco e FHC; (3) mesmo após 12 anos de governos do PT, que para fins deste estudo consideramos de esquerda, o Brasil seguiu sem ratificar a Convenção dos Direitos de Trabalhadores Migrantes e Suas Famílias (grupos vulneráveis) e o Protocolo Facultativo do Pacto de Direitos Econômicos Sociais e Culturais. Entretanto, para que se possa chegar a conclusões sobre as hipóteses que relacionem orientação política e participação em tratados é preciso um olhar mais atento às particularidades de cada governo e sua dinâmica doméstica e de política externa que influenciam na adoção ou não de instrumentos de direitos humanos.

Na seção 1, o artigo introduz breve histórico da separação em tratados de Direito Internacional dos Direitos Humanos dos direitos civis e políticos e dos direitos econômicos, sociais e culturais como um produto da Guerra Fria, já apontando evidências sobre a incompatibilidade do alinhamento de priorização a grupos de direitos com o alinhamento ideológico dos países, ilustrando com o exemplo da União Soviética e dos Estados Unidos da América.

A seção 2 explora o posicionamento sobre Direitos Humanos dos diferentes governos entre o início do Interregno Democrático e o fim do Governo Itamar, tendo como linha guia figuras do Apêndice que ilustram a evolução da ratificação de instrumentos internacionais de Direitos Humanos pelo Estado brasileiro. Os Governos FHC, Lula e Dilma apresentam aspectos ricos a serem interpretados sobre o alinhamento ideológico e o compromisso com categorias de Direitos Humanos. Entretanto, por limitação de espaço, a análise do período desde 1995 até os dias atuais é proposta para outro artigo.

1. A separação entre Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos Sociais e Culturais como um produto da Guerra Fria

Em 1948, em virtude da defesa da indivisibilidade dos Direitos Humanos, não havia na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) uma distinção marcada entre direitos civis e políticos de um lado, e direitos econômicos, sociais e culturais de outro. Apesar disso, no processo de redação da Declaração já eram visíveis traços desta separação. O comitê redator era dominado por diplomatas com formação ocidental e ênfase em direitos civis e políticos.¹

Conforme descrito por um dos redatores, René Cassins, a estrutura da declaração seria a de um templo grego. Os dois primeiros artigos seriam degraus com os princípios básicos de dignidade, liberdade, igualdade e fraternidade. Dentre as quatro colunas de sustentação, três seriam identificadas com direitos civis e políticos e uma com direitos econômicos, sociais e culturais (GLENDON, 2002, cap. 10).

A hierarquização entre estes dois grupos de direitos pode ser percebida, ainda, através da diferença em detalhamento entre os dois grupos de direitos, com apenas sete artigos envolvendo direitos econômicos, sociais e culturais (arts.22-28), e 19 direitos civis e políticos (arts.3-21).

A inclusão de algumas provisões em direitos econômicos, sociais e culturais na Declaração Universal pode ser atribuída, principalmente, à defesa feita pelo chileno Hernán Santa Cruz, um aristocrata de esquerda próximo a Salvador Allende (GLENDON, 2004, p. 118).

O integrante chileno do comitê de redação da Declaração viria a ter, posteriormente, um papel protagonista na fundação da CEPAL e atuaria em postos de destaque em diversos outros organismos focados na promoção de direitos econômicos, sociais e culturais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SANTA CRUZ, 2008, p. 2-3).

A pouca ênfase em direitos econômicos sociais e culturais, redigidos “de maneira muito abstrata”, e a omissão sobre os direitos de minorias foram criticadas por várias delegações de países socialistas, como a URSS, Ucrânia, Tchecoslováquia, Bielorrússia, Polônia e Iugoslávia (ONU, 1950, Vol.I, p. 532-533). Em discurso de oposição ao texto que seria aprovado, a delegação polonesa afirmou que o instrumento declarava apenas liberdades tradicionais da “velha escola liberal”, sendo mesmo um retrocesso quando comparada com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão da França, com o Manifesto Comunista (que declarara Direitos Humanos como vinculantes cem anos antes) e com os princípios inspiradores da Revolução de Outubro. (ONU, 1950, Vol.I, p. 533).

Nos anos em que se seguiram à Declaração, a proposta de um Pacto Internacional dos Direitos Humanos que abrangesse direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais perdeu força rapidamente. O debate internacional sobre Direitos Humanos se tornava cada vez mais dividido. Na interpretação de Schrijver, o ocidente, liderado pelos EUA, se focava apenas em direitos civis e políticos, negligenciando direitos econômicos, sociais e culturais. A posição oposta era adotada pelo bloco soviético, onde a liberdade política era vista como direitos burgueses do ocidente capitalista (SCHRIJVER, 2011).

Em 1952, a Assembleia Geral da ONU decidiu pela adoção de dois tratados separados (ONU, 1952). Quando foram finalmente adotados, em 1966, esperava-se que os países capitalistas rapidamente ratificassem o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR em sua sigla em inglês), e os países socialistas o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR). Entretanto, tanto para ambos os pactos quanto para outros instrumentos de Direitos Humanos, a história foi diferente, conforme exemplificamos na comparação entre as assinaturas e ratificações/adesões aos principais tratados de Direitos Humanos por parte da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e os EUA.

Figura 1: Quadro comparativo de participação em tratados: URSS-Rússia x EUA

URSS / Rússia		X	EUA	
Ratificação/ Adesão	Assinatura	Tratado	Assinatura	Ratificação/ Adesão
1969	1966	ICERD	1966	1994
1973	1968	ICCPR	1977	1992
1991		OP ICCPR		
		OP2-ICCPR		
1973	1968	ICESCR	1977	

		OP-ICESCR		
1981	1980	CEDAW	1980	
2004	2001	OP-CEDAW		
1987	1985	CAT	1988	1994
		OP-CAT		
1990	1990	CRC	1995	
2008	2001	OP-CRC-AC	2000	2002
2013	2012	OP-CRC-AS	2000	2002
		OP-CRC-IC		
		ICMW		
		CPED		
2012	2008	CRPD	2009	
		OP-CRPD		

	Ratificação/Adesão/Assinatura anterior
	Ratificação/Adesão/Assinatura posterior

A assinatura e ratificação do ICESCR pela URSS foram anteriores à assinatura do mesmo instrumento por parte dos EUA, que só se materializou em 1977. Os EUA, até o presente momento, não o ratificou. Entretanto, ao contrário do que se poderia esperar, levando em consideração a hipótese de que os países capitalistas tenderiam mais à adoção do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, a URSS assinou e ratificou o ICCPR, muito antes dos EUA. Enquanto a URSS assinou o tratado em 1968 e o ratificou em 1973, os EUA, apenas assinaram o ICCPR em 1977, quatro anos depois da ratificação soviética. A ratificação estadunidense do ICCPR só ocorreu em 1994. A União Soviética teve ainda maior proatividade na assinatura e/ou ratificação de instrumentos de Direitos Humanos relacionados não apenas a direitos econômicos, sociais e culturais (ICESCR), como também a direitos de grupos vulneráveis (ICERD, CEDAW e respectivo protocolo facultativo, CRC, CRPD) e direitos civis e políticos (além do ICCPR, a CAT).

Alguns autores buscaram explicar a baixa adesão dos EUA a tratados de Direitos Humanos por um 'excepcionalismo' do país. (IGNATIEFF, 2005). Tal excepcionalismo seria caracterizado pela combinação de liderança, no plano externo, e resistência em assumir obrigações. O fenômeno foi explicado como sendo baseado em diferentes razões: devido aos poderes excepcionais dos EUA enquanto *hegemon* mundial; devido à sua singularidade

cultural, baseado em seu “destino missionário”; devido às peculiaridades da organização institucional dos EUA, com vários atores com capacidade de veto; ou devido ao conservadorismo e individualismo característicos da cultura política do país (IGNATIEFF, 2005, p. 11-18). Entretanto, os argumentos podem ser replicados *mutatis mutandi* à União Soviética e, posteriormente, à Rússia ou a outros países com centro político mais a esquerda dos EUA e que também ratificaram os instrumentos antes deste. Uma rápida visita ao painel de ratificações dos principais instrumentos de Direitos Humanos (ACNUDH, Indicators) sugere que a hipótese de que a direita priorizaria tratados de direitos civis e políticos e a esquerda priorizaria tratados de direitos econômicos, sociais e culturais é, no mínimo, problemática.

Na próxima seção, testaremos as hipóteses sobre a influência do posicionamento do chefe do executivo brasileiro à participação em tratados de Direitos Humanos.

2. O posicionamento dos governos brasileiros sobre Direitos Humanos

Conforme ensina Bobbio (1994), a classificação entre direita e esquerda não é ontológica, mas sim relativa e histórica. O que se considera esquerda, em determinado momento político, depende de haver adversários políticos mais à direita. À esquerda estariam os partidos e movimentos que se orientam mais a favor da igualdade. Nas palavras de Bobbio (1994, p. 95):

o critério mais frequentemente adotado para distinguir a direita da esquerda é a diversa postura que os homens organizados em sociedade assumem diante do ideal da igualdade, que é, com o ideal da liberdade e o ideal da paz, um dos fins últimos que os homens se propõem a alcançar e pelos quais se propõem a lutar.

Assim, o grupo mais empenhado na promoção da igualdade se situaria mais à esquerda que grupos menos dedicados à igualdade, entendida a igualdade através de combinações das dimensões: os sujeitos entre os quais se trata de repartir os bens e os ônus; os bens e os ônus que se deseja repartir; e os critérios com base nos quais se deseja repartir (BOBBIO, 1994, p. 96).

Diversos estudos classificam partidos políticos brasileiros no espectro esquerda-direita. Tal classificação pode se basear no comportamento dos partidos no Legislativo, na auto-percepção dos congressistas na escala esquerda-direita, ou no posicionamento dos membros dos partidos em relação a questões políticas relevantes. Buscando verificar a existência de traços programáticos nos partidos brasileiros, Lyne (2005) analisa comparativamente as votações legislativas no Interregno Democrático e pós 1989. Baseados em pesquisa iniciada em 1990, Power e Zucco Jr. (2009) posicionam os partidos brasileiros ao longo da escala esquerda-direita com base em dados de percepção dos parlamentares de seu próprio posicionamento, do posicionamento do seu partido e dos demais partidos. Lucas e Samuels (2011) classificam os partidos com base em sua ‘atitude’, ou seja, com base em respostas de parlamentares sobre questões substanciais.

No presente artigo, classificaremos os presidentes entre esquerda e direita utilizando as escalas ideológicas de Hippólito (1985 apud LYNE, 2005) para o Interregno Democrático e de Nicolau (1998 apud LYNE, 2005) para o período pós 1988.² A classificação também considerará a posição relativa do partido do presidente diante do respectivo cenário político à época de sua eleição e/ou posse. Dessa maneira, cada presidente foi classificado como de direita ou de esquerda, de acordo com seu posicionamento nas

escalas no Apêndice, mas, na discussão, presidentes de direita cujos partidos estejam mais à esquerda de seus principais oponentes serão destacados também nesta posição relativa. O destaque visa ilustrar como a decisão por seguir um caminho ou outro, em dado momento eleitoral, pode influenciar o engajamento do Estado com tratados internacionais de Direitos Humanos, independente de uma análise mais criteriosa do posicionamento ideológico do partido ou coalizão no governo. Por exemplo, por esta classificação, o Governo Sarney seria classificado como de direita, mas será destacado o fato de sua chapa, a Aliança Democrática, formada por Tancredo Neves e José Sarney, se situar mais à esquerda do que a chapa do Partido Democrático Social, de Paulo Maluf e Flávio Marcílio. Para tais destaques, marcamos com um asterisco (*) os presidentes classificados como direita mas mais a esquerda de seus principais adversários eleitorais. No caso de Juscelino Kubitschek, apesar de ser do mesmo partido de Eurico Gaspar Dutra, a coalizão que representou esteve mais à esquerda do que a do presidente anterior do PSD.

Figura 2: Esquerda x Direita: Classificação de governos brasileiros entre 1946 e 2015

Presidente	Partido	Orientação	Período
Eurico Gaspar Dutra	PSD	Direita*	1946-1951
Getúlio Vargas	PTB	Esquerda	1951-1954
Café Filho	PSP	Esquerda	1954-1955
Juscelino Kubitschek	PSD	Esquerda	1956-1961
Jânio Quadros	PTN	Direita	1961
João Goulart	PTB	Esquerda	1961-1964
Castelo Branco	ARENA	Direita	1965- 1967
Costa e Silva	ARENA	Direita	1967-1969
Emílio Garrastazu Médici	ARENA	Direita	1969-1974
Ernesto Geisel	ARENA	Direita	1974-1979
João Figueiredo	ARENA	Direita	1979-1985
José Sarney	MDB	Direita*	1985-1990
Fernando Collor de Mello	PRN	Direita	1990-1992

Itamar Franco	PRN/ PMDB	Direita	1992-1994
Fernando Henrique Cardoso	PSDB	Direita	1995-2001
Luiz Inácio Lula da Silva	PT	Esquerda	2002-2010
Dilma Rousseff	PT	Esquerda	2011-

	Governos liderados por partidos de direita
	Governos liderados por partidos de esquerda

2.1 Interregno Democrático (1945-1964)

Durante o chamado 'Interregno Democrático' brasileiro (entre 1945 e 1964), o Brasil oscilou entre governos com tendências mais à esquerda e mais à direita. Os dois partidos que dominavam a política brasileira à época eram o Partido Social Democrático (PSD), fundado por Getúlio Vargas e com tendências oscilando entre a centro-direita e a centro-esquerda; e a União Democrática Nacional (UDN), que tinha, dentre suas lideranças, Eduardo Gomes e Carlos Lacerda, com características mais elitistas e de direita.

Entre 1945 e 1964, poucos instrumentos de Direitos Humanos foram celebrados, com destaque para tratados sobre direitos das mulheres. Mas, para além de instrumentos vinculantes, o ano de 1948 testemunhou marcos seminais do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em particular a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e a DUDH.

No ano de 1948, o Brasil era governado por Eurico Gaspar Dutra do Partido Social Democrático (PSD), classificado aqui como de direita, apesar de estar à esquerda da União Democrática Nacional (UDN), pelo critério adotado por Hippólito (1985).³ Dutra fora apoiado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o partido mais à esquerda do quadro correspondente ao período, entretanto, à época, o PTB não estava suficientemente estruturado para trazer a coalizão mais à esquerda.

A posição à direita do centro reflete melhor diferentes aspectos do Governo Dutra. A política externa deste governo foi marcada por um americanismo automático, refletido em um anticomunismo que buscava frear o avanço do bloco soviético (MOURA, 1991, p. 59-71). Em âmbito doméstico, o Partido Comunista Brasileiro foi colocado na ilegalidade e o movimento operário perseguido (MOURA, 1991, p. 87-93). Outra iniciativa não-igualitária, e, portanto, mais afim à direita na classificação de Bobbio, foi barrar as mulheres de ingressarem na carreira diplomática do Itamaraty, inicialmente ilegalmente e por ordem de um assessor de Dutra (FARIAS, 2014, p. 46).

A redação da proposta de Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem (DADDH) havia se iniciado ainda em 1945, quando Getúlio ainda era presidente. Neste período, a representação brasileira na União Pan-Americana (antecessora da Organização dos Estados Americanos) contribuiu com propostas para o texto base da declaração (LEBLANC, 1977, p. 13).

Já a participação da representação brasileira na negociação do texto da Declaração Universal foi tímida, não tendo representantes no comitê de redação e co-patrocinando apenas duas propostas de emendas marginais ao texto (ONU, 1948a; ONU, 1948b). A diplomacia brasileira, em ambos os foros, expressou sua intenção de que os instrumentos celebrados não fossem meras cartas de intenção, e sim documentos juridicamente vinculantes. Durante as negociações da DADDH, o Brasil, ao lado do Uruguai, queria um tratado da OEA que tivesse provisões sobre o monitoramento regional e internacional sobre a situação dos Direitos Humanos e da Democracia de países partes (SIKKINK, 2015, p. 352). Na reunião da Assembleia Geral das Nações Unidas que adotou a DUDH, enquanto muitas delegações defendiam que o instrumento era desprovido de caráter legal, a delegação brasileira afirmou que, por internacionalizar Direitos Humanos, a Carta das Nações Unidas já impunha aos Estados obrigações legais positivas (ONU, 1950, p. 527).

O ano de 1948 também testemunhou a adoção de dois tratados americanos para o reconhecimento de Direitos das Mulheres. A Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos civis da mulher (CICDCM) e a Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos políticos da mulher (CICDPM). O Brasil assinou ambos os instrumentos já em 1948. Entretanto, o Governo Dutra promoveu a ratificação apenas da CICDPM, sendo o quarto país a fazê-lo (OEA, Status CICDPM). Durante o mandato de Dutra, o Brasil não ratificaria a CICDCM.

A ratificação da primeira e não da segunda corrobora a situação dos direitos das mulheres no país. A ratificação de convenção sobre direitos políticos para mulheres exigiria, na maioria dos demais Estados, mudanças mais importantes em suas legislações internas que encerrassem a discriminação legal em matéria eleitoral. No Brasil, entretanto, desde o Código Eleitoral de 1932, decretado por Getúlio Vargas, o sufrágio feminino já era assegurado. Por outro lado, ao contrário dos países mais afetados pela Segunda Grande Guerra, no Brasil as mulheres não obtiveram o mesmo êxito em ocupar o mercado de trabalho, e direitos civis permaneceram cerceados e até se agravaram. A restrição ilegal à aprovação de mulheres na carreira de diplomata, no processo seletivo de 1946, por ordem de assessor de Dutra, seria um reflexo disto (FARIAS, 2014, p. 46).

O Governo Vargas (Partido Trabalhista Brasileiro – PTB), iniciado em 1951, movimentou-se mais à esquerda, quando comparado com o governo Dutra, tanto na política doméstica, quanto na política externa. Novamente, o candidato derrotado era Eduardo Gomes, da UDN. Mas Vargas derrotara também Cristiano Machado, o candidato do PSD, partido por ele criado e que governara com Dutra. Vargas se apresentava com plataforma mais popular e trabalhista que os demais candidatos. Na política externa o alinhamento com os Estados Unidos permaneceu, entretanto, de maneira menos automática. O Itamaraty adotou, ainda, uma postura de crítica das desigualdades do sistema econômico internacional.

Em 1952, o Itamaraty sediou a sétima reunião da Comissão Inter-Americana de Mulheres. Vargas, já em seu segundo ano de mandato, proferiu o discurso inaugural do evento, defendendo que era um ato elementar de justiça que se assegurasse a igualdade entre os sexos, e que as feministas poderiam contar com ele para tomar decisões em favor dos direitos da mulher (FARIAS, 2014, p. 47). No mesmo ano, o Brasil ratificou a CICDCM, sendo apenas o nono Estado a fazê-lo (OEA, Ratificações CICDCM).

Ainda no Governo Vargas, outro instrumento celebrado, mas sob os auspícios da ONU, foi a Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (CPRW). A mesma foi assinada em 1953, e ratificada no Governo João Goulart em 1963, outro governo mais identificado com a esquerda (UNTC, Status CPRW).

Nos governos seguintes do Interregno Democrático, os instrumentos de Direitos Humanos adotados em âmbito global e/ou interamericano foram apenas aqueles sob os auspícios de agências especializadas, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT)⁴ e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).⁵ Entretanto, a participação brasileira na negociação, adoção e ratificação/adesão dos respectivos instrumentos foge do escopo do presente trabalho, pois ampliaria, em muito, o número de instrumentos analisados. Cabe notar, entretanto, que estes instrumentos, relacionados a direitos econômicos, sociais e culturais, foram ratificados durante os governos de direita da Ditadura Militar, aparentemente contrariando a hipótese de a direita priorizar direitos civis e políticos e ser contra direitos econômicos, sociais e culturais.

Como conclusão parcial da análise do Interregno Democrático, percebemos que o período contou com a celebração de poucos tratados de Direitos Humanos, com destaque para tratados sobre direitos das mulheres. Destes, o avanço se mostrou maior durante o mandato de Getúlio Vargas (1951 a 1954), mandato este mais identificado com a esquerda.

2.2 A Ditadura Militar (1964-1985)

O Golpe Militar de 1º de abril de 1964 foi realizado sob o argumento de afastar a ameaça comunista, instaurando um regime identificado com a direita política do país. A ditadura militar no Brasil foi marcada por graves violações a todos os tipos de Direitos Humanos que recentemente foram identificadas e compiladas no relatório da Comissão da Verdade (CNV, 2014, Vol.I, Vol.II e Vol.III). Dentre as violações de direitos civis e políticos que constam no relatório da Comissão Nacional da Verdade, estão, por exemplo, tortura (CNV, 2014, Vol.I, p. 327-398), execuções extra-judiciais (CNV, 2014, Vol.I, p. 437-498) e desaparecimentos forçados (CNV, 2014, Vol.I, p. 499-592). Dentre as violações de direitos econômicos, sociais e culturais, foram identificadas violações de direitos ao e no trabalho de trabalhadores urbanos e camponeses (CNV, 2014, Vol.II, p. 57-153) e direito à e na educação (CNV, 2014, Vol.II, p. 266-296). Dentre os grupos especialmente protegidos que tiveram violações reconhecidas pela CNV estão mulheres e crianças (CNV, 2014, Vol.I, p. 399-435), indígenas (CNV, 2014, Vol.II, p. 203-262), pessoas LGBT (CNV, 2014, Vol.II, p. 299-311). Na política externa, assim, poder-se-ia esperar uma reação refratária, não apenas aos grupos de direitos identificados com um ideário de esquerda, como também aos direitos civis e políticos.

O contexto internacional da Ditadura no Brasil permite investigar a postura do regime em relação a diferentes dimensões de Direitos Humanos, uma vez que o período coincidiu com grandes avanços na adoção em organizações internacionais de instrumentos de Direito Internacional dos Direitos Humanos. Os principais tratados internacionais de Direitos Humanos celebrados sob os auspícios da ONU durante o período foram a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, em sua sigla em inglês), de 1965; o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), de 1966; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR), de 1966, e seu Protocolo Facultativo (OP-ICCPR), também de 1966; a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), de 1979; e a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), de 1984. Em âmbito hemisférico, foi celebrado no período a Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH).

Separamos a análise da postura dos governos militares em relação a estes tratados de Direitos Humanos em: (i) instrumentos que compõe a carta de Direitos Humanos (ICESCR e ICCPR); (ii) um instrumento específico sobre um direito elencado como direito civil e político (CAT); (iii) dois instrumentos relacionados à proteção de grupos específicos (ICERD e CEDAW); e (iv) um instrumento que compõe a Carta Interamericana de Direitos Humanos (CADH).

2.2.1 Tratados da Carta Internacional de Direitos Humanos (ICESCR e ICCPR)

Em dezembro de 1966, os princípios da DUDH finalmente foram detalhados em tratados de Direitos Humanos que traduzem normas internacionais vinculantes aos Estados que os ratificarem. A positivação em normas vinculantes dos princípios de Direito Internacional dos Direitos Humanos traduzia um anseio de vários atores, inclusive da delegação brasileira na sessão que adotara a DUDH em 1948, conforme vimos no item sobre o Interregno Democrático supra. O ICESCR e o ICCPR formariam a base do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Ambos os instrumentos, seus respectivos protocolos facultativos e a DUDH passaram a ser conhecidos como a Carta Internacional dos Direitos Humanos (ONU, 2001).

Durante todo o período da ditadura militar, os governos militares não tomaram qualquer medida para a ratificação dos pactos internacionais ou seus protocolos facultativos. Ambos os pactos e o Protocolo Facultativo do Pacto de Direitos Civis e Políticos (OP-ICCPR) foram adotados e abertos para assinatura em 16 de dezembro de 1966, no final do Governo Castelo Branco. Os três instrumentos entraram em vigor internacionalmente em 1976, quando o Brasil era governado por Ernesto Geisel: o ICESCR em 3 de janeiro (UNTC, Status ICESCR), o ICCPR e seu Protocolo Facultativo em 23 de março (UNTC, Status ICCPR; UNTC, Status OP-ICCPR). Durante todo o período compreendido entre a abertura para assinatura dos instrumentos, em dezembro de 1966, até o fim da Ditadura, nenhum dos governos militares (incluindo os presidentes Castelo Branco, Costa e Silva, Garrastazú Médici, Ernesto Geisel e João Figueiredo) tomou qualquer atitude para a adoção dos tratados.

2.2.2 A CAT, primeiro tratado específico sobre um dos direitos civis e políticos

A Convenção contra a Tortura e Outras Penas ou Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT) foi adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1984 e recebeu as primeiras assinaturas em 4 de fevereiro de 1985 (UNTC, Status CAT). O período coincide com os últimos meses do mandato de João Figueiredo, último presidente militar. A diplomacia brasileira não tomou medidas para assinatura da nova convenção e a assinatura só viria nos primeiros meses do governo Sarney (ver seção sobre Os primeiros anos da nova democracia, *infra*).

A resistência da Ditadura Militar à ratificação da convenção era previsível. Mesmo após a distensão política de Ernesto Geisel, e cinco anos após a aprovação da Lei de Anistia (BRASIL, 1979), as consequências do respeito à CAT para os militares que participaram de alguma forma de atos de tortura seriam grandes e estariam fora do controle do governo. Não apenas ela tipificava a tortura como crime de Estado (art.1º), como determinava o dever de processar ou extraditar (arts.4º a 9º), criando um regime de jurisdição complementar universal do crime de tortura. Apesar de, recentemente, o Supremo Tribunal Federal ter decidido pela aplicabilidade da lei de anistia ao crime de tortura (STF, 2010), a jurisprudência internacional que interpreta a CAT e outros instrumentos de Direitos

Humanos é unânime em afirmar que não cabe graça, indulto ou anistia para casos de tortura (Corte IDH, 2001); Corte IDH, 2010; Corte Especial para Serra Leoa, 2004. Assim, a inércia do Brasil em assinar a CAT enquanto os militares ainda estivessem no poder pode ser atribuída à percepção, já naquela época, de que a ratificação da convenção implicaria em risco de responsabilização criminal pela prática disseminada de tortura por parte de integrantes de alto escalão do governo.

2.2.3 Tratados para a proteção de grupos específicos (ICERD e CEDAW)

Não obstante a resistência a instrumentos gerais sobre Direitos Humanos, como aos dois pactos de 1966 e ao tratado contra um tipo específico de violação de direitos civis, a CAT, os governos militares tomaram medidas para a incorporação ao direito brasileiro de convenções sobre grupos protegidos específicos, nomeadamente contra a discriminação racial e contra a discriminação contra a mulher.

O primeiro dos tratados principais de Direito Internacional dos Direitos Humanos celebrado sob os auspícios das Nações Unidas foi a Convenção internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD, sigla em inglês), adotada pela Resolução 2106 (XX) da Assembleia Geral, de 21 de dezembro de 1965. O Brasil, então sob o governo Castelo Branco, foi um dos nove Estados a assinar a convenção na data em que foi aberta para assinaturas, 7 de março de 1966 (UNTC, Status ICERD). Muitos dos outros Estados eram países socialistas ou com chefes de governo de partidos de esquerda. O país também foi um dos primeiros a ratificar o tratado, já no governo Costa e Silva, em março de 1968, depois de uma dúzia de Estados. Durante a ditadura, o Brasil não realizou declaração de que aceitaria pedidos de reclamações individuais de violações, de acordo com o artigo XIV da ICERD.

A assinatura e rápida ratificação brasileira do tratado, antes de quase todos os outros Estados capitalistas, parecem, à primeira vista, contrariar a hipótese de que governos de direita se preocupariam menos com a proteção de grupos vulneráveis. Entretanto, outros fatores parecem ter influenciado a decisão.

Uma possível interpretação para a rápida assinatura e ratificação da ICERD é o impacto que o lusotropicalismo exerceu no pensamento internacional brasileiro do regime militar. O lusotropicalismo freyriano já fora incorporado pela diplomacia portuguesa do Governo Salazar em uma instrumentalização política e diplomática (LEME, 2011). A “quase-teoria” de Gilberto Freyre glorificava a formação sincrética do Brasil, com ênfase na capacidade de adaptação dos lusitanos. Sua popularidade, inclusive entre conservadores políticos, condenou permanentemente o racismo no país e em sua política externa, ao menos o racismo explícito. Como afirmado pelo Professor Juarez Guimarães, “depois de ‘Casa Grande e Senzala’, não existiu mais intelectuais abertamente racistas no Brasil”.⁶ Entretanto, a glorificação do passado, também permitia “a glorificação de um passado remoto cujo retorno, mal disfarçando, anseia. (LEME, 2011, p. 9). Com o acelerado declínio do império colonial português e com o interesse brasileiro pela expansão de mercados e influência na África, tornar-se um campeão da luta contra a discriminação racial era uma estratégia menos ideológica do que pragmática. Pode-se mesmo perceber, na ratificação da ICERD uma precursora da política externa do *Pragmatismo Responsável* do Governo Geisel, sob os auspícios do qual o Brasil seria o primeiro governo a reconhecer a independência de Angola, mesmo tendo esta um governo abertamente marxista, apoiado pela URSS e por Cuba (PINHEIRO, 2007). A ausência de declaração reconhecendo o direito de

reclamação ao Comitê da ICERD às pessoas que tenham seus direitos violados é uma evidência de que o compromisso com a Convenção não significava um compromisso integral com seu conteúdo ao ponto do país se submeter ao monitoramento internacional do cumprimento de suas normas. Tal ausência de compromisso pode ser inferida ainda da ausência durante todo o período da adoção de qualquer medida de ação afirmativa de acordo com o artigo II.2 da Convenção.

Em 18 de dezembro de 1980, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou o texto da Convenção para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, sigla em inglês) (ONU, 1980). Um grande número de Estados depositou suas assinaturas ao instrumento no ano de 1980 (UNTC, Status CEDAW).

Em âmbito interamericano, o Brasil já fazia parte, quando do Golpe Militar de 1964, de dois instrumentos que conferiam às mulheres igualdade em relação aos homens no que se refere, respectivamente, a direitos civis e a direitos políticos (ver seção sobre o Interregno Democrático, *supra*). Poder-se-ia esperar, portanto, que a CEDAW oferecesse menos resistência do Governo Militar em sua adoção. Por outro lado, o intenso machismo na doutrina militar e na cultura nacional como um todo se chocava com o espírito da nova Convenção. Os arquivos da Comissão Nacional da Verdade demonstram vários exemplos deste machismo. O depoimento de Ana Maria Gomes, detida em 1968 em um Sindicato, em Osasco, e levada ao DOPS/SP, demonstra como mulheres eram desencorajadas a acessar o mercado de trabalho e se organizar, com base em valores machistas:

O sindicato foi invadido, nós fomos levadas para uma delegacia no bairro e depois para o DOPS. [...] No final do dia, fomos chamadas à sala do delegado. [...] eu não podia, evidentemente, dizer o que eu estava fazendo lá [no sindicato]. Então, eu disse que o meu irmão — não disse quem era o meu irmão —, que o meu irmão trabalhava numa fábrica, que tinha entrado em greve, ele começou a demorar muito para chegar em casa, a minha mãe estava muito preocupada e a gente supôs que ele estivesse no sindicato. O sindicato era muito perto da minha casa. Eu e minha amiga fomos ao sindicato para ver se ele estava lá e ele não estava lá. Aí, o sindicato foi cercado por militares a cavalo, nós ficamos com muito medo de sair de lá dentro [...] Nós recebemos um sermão. Ele [delegado] disse: “você são moças, jovens, que provavelmente pretendem casar, constituir uma família, e fica muito mal, moças como vocês estarem frequentando sindicato, estarem metidas nesse tipo de coisa, então vocês vão para casa, tenham juízo e nunca mais se metam nessa” [...] É interessante ver em como você se coloca na tua condição de mulher e você consegue resistir a partir dessa condição que a sociedade te dá. Aí foi perfeito: nos enquadraram e pronto. E [é interessante ver] como ele também nos ameaçava com o perigo de não casar, com o perigo de não cumprir com aquilo que toda mulher sonha. (CNV, 2014, Vol.II, p. 405).

O Brasil assinou a CEDAW em 31 de março de 1981 e ratificou a convenção em 1º de fevereiro de 1984, ambos os atos ainda durante o Governo Militar de João Figueiredo. Entretanto, ao assinar, o Brasil apresentou diversas reservas em relação à Convenção que foram confirmadas no momento de ratificação da mesma. Segundo o texto da reserva:

The Government of the Federative Republic of Brazil hereby expresses its reservations to article 15, paragraph 4 and to article 16, paragraphs 1 (a), (c), (g) and (h) of the Con-vention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

1Furthermore, Brazil does not consider itself bound by article 29, paragraph 1, of the above-mentioned Convention. (United Nations, Treaty Series , vol. 1249, p. 121.)

Assim, ao ratificar a CEDAW, a representação brasileira procurava se esquivar das seguintes obrigações:

Art.15.4. Os Estados-Partes concederão ao homem e à mulher os mesmos direitos no que respeita à legislação relativa ao direito das pessoas à liberdade de movimento e à liberdade de escolha de residência e domicílio. (...)

1. Os Estados-Partes adotarão todas as medidas adequadas para eliminar a discriminação contra a mulher em todos os assuntos relativos ao casamento e às relações familiares e, em particular, com base na igualdade entre homens e mulheres, assegurarão: a) O mesmo direito de contrair matrimônio; (...) c) Os mesmos direitos e responsabilidades durante o casamento e por ocasião de sua dissolução; (...) g) Os mesmos direitos pessoais como marido e mulher, inclusive o direito de escolher sobrenome, profissão e ocupação; (...) h) Os mesmos direitos a ambos os cônjuges em matéria de propriedade, aquisição, gestão, administração, gozo e disposição dos bens, tanto a título gratuito quanto à título oneroso. (...)

Art. 29. 1. Qualquer controvérsia entre dois ou mais Estados-Partes relativa à interpretação ou aplicação desta Convenção e que não for resolvida por negociações será, a pedido de qualquer das Partes na controvérsia, submetida a arbitragem. Se no prazo de seis meses a partir da data do pedido de arbitragem as Partes não acordarem sobre a forma da arbitragem, qualquer das Partes poderá submeter a controvérsia à Corte Internacional de Justiça mediante pedido em conformidade com o Estatuto da Corte.

Muitas das reservas acima declinavam de obrigações já assumidas através da Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos políticos da mulher (CICDCM) (ver item sobre o Interregno Democrático, *supra*). Tais reservas foram oficialmente interpretadas como sendo contra o espírito e o propósito do tratado e, portanto, nulas, por ao menos três Estados: República Federal da Alemanha, Países Baixos, Suécia (UNTC, Status CEDAW). Tais manifestações corroboram o fato do compromisso do Governo Militar de Figueiredo com a CEDAW ter sido um compromisso precário.

2.2.4 A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH)

Entre os dias 7 e 22 de novembro de 1969, a OEA realizou a Conferência Especializada sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica. A organização hemisférica que havia saído na frente no movimento pela internacionalização dos Direitos Humanos, havia ficado para trás da Europa, que celebrara uma convenção vinculante sobre o tema, em 1950 (Convenção Europeia de 1950) e das Nações Unidas, que adotara os dois pactos internacionais (ver seção sobre os Tratados da Carta Internacional de Direitos Humanos, *supra*). No último dia da Conferência Especializada, foi adotado o texto da Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), consagrando um instrumento sobre a matéria de direitos civis e políticos abrangente em âmbito hemisférico, além de apresentar um sintético artigo reconhecendo o compromisso de realização progressiva de direitos econômicos, sociais e culturais (Art.26).

A conferência foi realizada no auge da repressão a direitos civis e políticos exercida pela Ditadura Militar. Ela ocorreu menos de um ano após a edição do Ato Institucional No. 5, de 13 de dezembro de 1968, que suspendeu direitos políticos (art.4º) e permitiu a suspensão subsequente de direitos civis (Art.5º § 1º)⁷.

A situação, pouco afim a Direitos Humanos em âmbito nacional, não impediu que a delegação brasileira participasse ativamente das negociações, chegando a declarar, durante os trabalhos, que sua participação era movida por “*su fidelidad al principio del respecto a los derechos humanos y libertades fundamentales consagradas en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.*” O discurso da delegação brasileira também destacava um protagonismo da diplomacia brasileira em diversos momentos, desde 1948, inclusive de ser um pioneiro na proposta da criação de uma Corte para a Proteção e Direitos Humanos e mesmo na iniciativa da Conferência Especializada (OEA, 1969, p. 150-151). A delegação era presidida pelo Sr. Carlos Alberto Dunshee de Abranches, que cumulava a função de integrante da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH, Ex-Comissários da CIDH). A delegação faria, ainda, intervenções propondo que: “*la Conferencia no debe seguir de una manera servil el texto del Pacto de las Naciones*” (OEA, 1969, p. 160), e propostas diversas relacionadas a quase todos os artigos da minuta de convenção. A delegação brasileira teve participação importante na redação do artigo que reconhece o compromisso de realização progressiva de direitos econômicos, sociais e culturais da minuta, sem, entretanto, detalhar tais direitos (OEA, 1969, p. 303).

Mesmo com a participação ativa da delegação brasileira na redação da convenção, nenhum dos governos militares de Costa e Silva a Figueiredo, passando por Médici e Geisel, tomou qualquer medida para a assinatura e/ou adesão do tratado. Isto sugere que tamanho compromisso com os Direitos Humanos, especialmente civis e políticos, e uma respectiva Corte de proteção não estavam na agenda de prioridades da Ditadura Militar, como a delegação brasileira na Convenção Especializada fazia crer.

2.2.5 Conclusões parciais - Ditadura Militar (1964-1984)

No período da Ditadura Militar, mesmo coincidindo com um contexto global de adoção de muitos tratados de Direitos Humanos, o Brasil assinou e ratificou poucos instrumentos de Direitos Humanos. A postura parece corroborar a tese de Beth Simmons (2009), segundo a qual é mais provável que governos ratifiquem tratados sobre Direitos Humanos nos quais acreditam e os quais possam cumprir a um custo razoável, do que tratados que oponham ou considerem ameaçadores. Tal teoria estima que democracias liberais entram em tratados de Direitos Humanos e Estados autoritários não entram em tratados de Direitos Humanos. As exceções, no caso de Estados autoritários, seriam quando estes entram em tratados de Direitos Humanos por: (i) esperar algum tipo específico de benefícios; (ii) cometer algum erro; ou (iii) sejam governados por líderes em “fim de carreira”, reduzindo os custos de submissão de longo prazo.

No caso da Ditadura Militar brasileira, a ratificação da ICERD pode ser entendida como um exemplo da primeira exceção, pois os militares viam na ratificação um argumento para a ocupação do papel de influência sobre as recém emancipadas ex-colônias lusófonas na África. Já a ratificação da CEDAW pode ser identificada com a terceira exceção, posto que foi feita já no último ano do Regime Militar, quando Figueiredo já afirmava que “Quem for contra a abertura, eu prendo e arrebento.”

2.3 Os primeiros anos da nova democracia (1985-1994)

O fim da Ditadura Militar, com a posse de José Sarney, primeiro presidente civil desde João Goulart, permitiu um clima de grande entusiasmo em relação aos Direitos Humanos.

Os trabalhos preparatórios da Constituição de 1988 contaram com intensa participação de atores diversos que visavam promover a pauta dos Direitos Humanos, em âmbito nacional e na política externa, incluindo o Ministério das Relações Exteriores (MRE), a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), o Conselho Brasileiro de Defesa da Paz (CONDEPAZ), a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT), e o movimento negro através de entidades diversas, dentre outros (VALENTE, 2015, p. 132-135; p. 152-161; e Apêndice de ilustrações). Tal participação permitiu a inclusão de diversos dispositivos que refletiam a normativa internacional de Direitos Humanos no direito doméstico, dentre os quais: a inclusão da dignidade da pessoa humana como fundamento da República Federativa do Brasil (CR/88, Art.1º, inc.III), o princípio da prevalência dos Direitos Humanos e do repúdio ao racismo nas relações internacionais (CR/88, Art.4º, Incs.II e VIII), direitos e garantias fundamentais e sociais inspirados em diversos artigos do ICCPR e do ICESCR (CR/88, Títulos II e VIII).

Por terem apresentado postura diversa em relação aos instrumentos internacionais de Direitos Humanos e em relação ao posicionamento no espectro político, analisaremos separadamente cada um dos governos entre 1985 e 1994.

2.3.1 Governo José Sarney (1985-1990)

Na data de posse de José Sarney, 15 de março de 1985, quatro tratados encontravam-se pendentes de assinatura e/ou ratificação em âmbito internacional e sob os auspícios da ONU. São eles ICESCR, ICCPR, OP-ICCPR e CAT. Além destes, sob os auspícios da OEA, a CADH ainda estava pendente de assinatura e ratificação. Já nos primeiros anos do mandato de José Sarney como presidente, foram celebrados, em âmbito interamericano, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador ou PSS), a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CIPPT) e, em âmbito global, o Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte (OP2-ICCPR).

O Presidente José Sarney teve uma trajetória como integrante do partido dos governos militares, ARENA, de direita, que se tornaria o Partido Democrático Social (PDS). Antes das eleições indiretas de 1985, Sarney rompeu com o PDS e formou a Frente Liberal. Lançou-se, então, como candidato a vice de Tancredo Neves, do Movimento Democrático Brasileiro, que veio a falecer antes de tomar posse. A chapa oponente à vencedora era a do PDS, composta por Paulo Maluf e Flávio Marcílio. Assim, mantendo o critério relativo, proposto na seção sobre o posicionamento dos governos brasileiros sobre Direitos Humanos, classificamos o Governo Sarney como sendo de direita, ressalvada a posição à esquerda de seu principal adversário (ver figura 2).

Analisamos a postura do governo Sarney relacionada a tratados de Direitos Humanos dividindo estes em: (i) instrumentos que compõem a Carta Internacional de Direitos Humanos (ICCPR, OP-ICCPR, OP2-ICCPR e ICESCR); (ii) tratados da Carta Interamericana de Direitos Humanos (CADH e PSS); (iii) outros tratados sobre tortura como instrumentos relacionados a direitos civis e políticos (CAT e CIPPT).

Em relação a tratados que tratam de grupos específicos, ICERD e CEDAW, não houve mudanças quanto às reservas e declarações de reconhecimento de procedimentos de reclamação durante o Governo Sarney. Isto sugere que os o avanço em tratados voltados para grupos específicos não foi, neste governo, uma prioridade.

2.3.1.1 Tratados da Carta Internacional de Direitos Humanos

Em relação aos ICCPR, seu primeiro Protocolo Adicional, e o ICESCR, o Governo Sarney não tomou medidas para a respectiva assinatura e ratificação.

Nos últimos meses do Governo Sarney, foi adotado pela Assembleia Geral das Nações Unidas o Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (OP2-ICCPR), através da Resolução 44/1281, de 15 de dezembro de 1989. O instrumento começou a receber as primeiras assinaturas em fevereiro de 1990 e entrou em vigor em julho de 1991. O novo tratado determina em seu artigo primeiro que:

1. Nenhum indivíduo sujeito à jurisdição de um Estado Parte no presente Protocolo será executado;
2. Os Estados Partes devem tomar as medidas adequadas para abolir a pena de morte no âmbito da sua jurisdição.

O segundo artigo do protocolo veta a possibilidade de reservas ao artigo 1º, exceto a 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.

A proibição da pena de morte não deveria, à primeira vista, causar grande resistência, devido à tradição jurídica brasileira. A última pessoa executada no Brasil o fora ainda durante o período imperial, e no século XX, a única pessoa condenada à morte, Theodomiro Romeiro dos Santos, teve sua sentença revista e não foi executada. A Constituição da República, aprovada no ano anterior à adoção do OP2-ICCPR, limitou a pena de morte no Brasil aos casos de guerra declarada. O Código Penal Militar, de 1969, prevê a pena de morte para mais de 30 crimes. A legislação brasileira, à época da celebração do OP2-ICCPR, atendia claramente o critério de apenas admitir pena de morte em tempos de guerra e em virtude de condenação por infração penal de natureza militar. Entretanto, muitas destas infrações, dificilmente, poderiam ser classificadas como “de gravidade extrema”. É possível que os militares, que deixavam o poder através de um longo processo negociado, tenham exercido pressão pela manutenção da pena de morte para todos estes crimes. Isto pode explicar a resistência que o governo Sarney, e todos os governos até o governo Lula, tiveram em assinar e ratificar o OP2-ICCPR.

2.3.1.2 Carta Interamericana de Direitos Humanos (CADH e PSS-ESCR)

Assim como a Carta Internacional de Direitos Humanos é composta pelo ICCPR e pelo ICESCR, a partir de 1988, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também passou a possuir uma Declaração (a DADDH), um tratado focado em direitos civis e políticos (CADH) e um tratado específico sobre direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de São Salvador” (PSS). Este último foi concluído em 1988 (OEA, 1988).

O Governo Sarney não tomou medidas para a ratificação da CADH, ressoando sua postura em relação aos pactos da Carta Internacional de Direitos Humanos. Também não foi assinado o Protocolo de São Salvador. A falta de prioridade dada ao tratado pelo Governo Sarney é destacada pelo fato de 13 dos atuais 20 signatários e/ou Estados-Parte do tratado terem assinado o instrumento na data de abertura, em janeiro de 1989 (OEA, Status PSS).

Pela inércia em ao menos assinar o ICESCR e o PSS e, se considerado como um governo à direita (ainda que relativamente à esquerda quando comparado à alternativa do PDS), a postura do Governo Sarney em relação a estes tratados corrobora a hipótese de que governos de direita não priorizariam direitos econômicos, sociais e culturais. A inércia em relação ao ICCPR e à CADH também corroborava a hipótese principal de governos de direita não priorizarem nenhum das categorias de Direitos Humanos.

2.3.1.3 Convenções sobre Tortura (CAT e CIPPT)

Se não houve avanço no que se refere à assinatura ou adoção dos tratados da Carta Internacional de Direitos Humanos e da Carta Interamericana de Direitos Humanos, no que se refere a tratados específicos sobre o combate à tortura, foram adotados compromissos importantes.

Logo no primeiro ano de governo, em 23 de setembro de 1985, a CAT foi assinada. A convenção entrou em vigor, internacionalmente, em 26 de junho de 1987. Mais de dois anos depois e, ainda sob o Governo Sarney, em 28 de setembro de 1989, o Brasil ratificava o instrumento. A ratificação não incluiu declarações de acordo com o artigo 21, que permite denúncia ao Comitê da CAT em casos de violação por outros Estados, nem de acordo com o artigo 22, que permite reclamações individuais por supostas vítimas ao Comitê CAT (UNTC, Status CAT).

Em 12 de setembro de 1985, foi celebrada, em Cartagena de Índias, Colômbia, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CIPPT). Grande parte dos países do continente foi afligida por regimes ditatoriais, como no Brasil, onde a tortura era política de Estado. A Operação Condor, através da qual governos da região cooperavam na repressão a opositores “esquerdistas”, também incluía o intercâmbio e capacitação em técnicas de tortura (MARIANO, 2003). Assim, a motivação de novos governos democráticos em romper com o passado repressivo explica a celebração de um tratado com o mesmo tema de uma Convenção das Nações Unidas, celebrada apenas dois anos antes.

O Governo Sarney assinou a convenção em 24 de janeiro de 1986. A ratificação se deu em 9 de junho de 1989, portanto, mais de três anos antes da ratificação da CAT (OEA, Status CIPPT).

Assim, apesar de não se sujeitar a mecanismos de monitoramento de violações contra a tortura em casos concretos, a ratificação de ambas as convenções, da ONU e da OEA, contra a tortura sinalizou que, em relação a esta violação de direitos civis, o Governo Sarney se empenhou por um rompimento com o passado repressivo da Ditadura Militar.

2.3.1.4 Conclusões parciais – Governo Sarney (1985-1990)

O Governo Sarney foi classificado como de direita (ainda que esteja à esquerda da chapa do PDS nas eleições de 1985). Os avanços mais substanciais na participação em instrumentos internacionais se deram em instrumentos que visam o combate à tortura. Tal constatação leva à reflexão sobre se, em particular no caso de tratados que enfrentam certos crimes internacionais, a chave ‘liberal x autoritário’ não apresentaria variáveis mais relevantes para a compreensão de avanços em participação em tratados internacionais do que a chave ‘direita x esquerda’. Esta reflexão corrobora, para alguns direitos civis e políticos ao menos, o argumento de Beth Simmons (2009) de que democracias liberais

entram em tratados de Direitos Humanos e governos autoritários não entram em tratados de Direitos Humanos.

No que tange, entretanto, à aplicação dos tratados ratificados que tratam do enfrentamento à tortura e outros maus tratos, ainda assim, o governo Sarney pouco implementou e o período seguiu marcado por diversas violações de Direitos Humanos, inclusive pela prática disseminada da tortura (HEINZ & FRÜHLING, 1999, p. 190-202).

2.3.2 Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992)

O partido de Collor, o então Partido da Reconstrução Nacional (PRN), não aparece no apêndice, por se tratar de um partido pequeno. Ele é, entretanto, classificado como de direita pelo critério relativo adotado. Nas eleições para presidente da República em que disputaram Luis Inácio Lula da Silva e Fernando Collor de Mello, boa parte da comunidade de Direitos Humanos, incluindo movimentos sociais e partidos de esquerda, apoiou a candidatura do primeiro. Entretanto, Collor seria eleito com amplo apoio midiático (HEINZ & FRÜHLING, 1999, p. 189).

Segundo Guilherme Casarões, o principal desafio em relação à política externa do começo do Governo Collor era retomar a credibilidade do país, inclusive em relação a temas de Direitos Humanos (CASARÕES, 2014, p. 15). Os 'novos temas', isto é, democracia, ecologia, desarmamento nuclear e Direitos Humanos assumiam o centro da agenda internacional e, em sua estratégia em busca de credibilidade, todos estes deveriam ser atacados. O tema Direitos Humanos apareceria com destaque em seu discurso de posse:

Um a um vão ruindo os autoritarismos; em toda parte, vão assomando as liberdades. O Brasil, uma das maiores democracias do mundo, não pode senão figurar à frente desse movimento universal de libertação da humanidade e de generalização da inestimável prática do autogoverno, do estado de direito e da estrita observância dos direitos humanos. (MELLO, 1990).

Interessante notar que seu discurso inaugural demonstrou preocupação tão intensa com direitos econômicos, sociais e culturais, quanto com direitos civis e políticos (MELLO, 1990, p. 18-19). Nenhuma referência, entretanto, foi feita, no discurso de posse, a grupos específicos como mulheres, crianças, minorias raciais, povos indígenas, imigrantes, etc.

No começo do Governo Collor, o Brasil ainda não havia assinado e/ou ratificado/aderido a nenhum dos instrumentos da Carta Internacional dos Direitos Humanos (à época, ICCPR e seus protocolos facultativos, e ICESCR), nem da Carta Interamericana de Direitos Humanos (CADH e PSS). Durante o período, mais dois tratados internacionais importantes seriam celebrados internacionalmente. Logo no primeiro ano foi adotado, sob os auspícios da OEA, o Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte (PAPM). Em junho de 1990, os primeiros Estados depositaram suas respectivas assinaturas (OEA, Status PAPM).

Sob os auspícios da ONU, em dezembro do mesmo ano, foi adotada a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICMW). As primeiras assinaturas ao instrumento foram depositadas em 1991 (UNTC, Status ICMW).

A postura diante de tratados internacionais de Direitos Humanos durante o Governo Collor será analisada separando os instrumentos em três grupos: (i) tratados da Carta Internacional dos Direitos Humanos (ICCPR, OP-ICCPR, OP2-ICCPR e ICESCR); (ii) tratados da Carta

Interamericana de Direitos Humanos (a CADH e seus dois protocolos adicionais, i.e. o PSS e o PAPM); e (iii) tratados relativos à proteção de grupos específicos.

2.3.2.1 Tratados da Carta Internacional de Direitos Humanos

O compromisso do Governo Collor com os Direitos Humanos se refletiu na adesão, em 26 de janeiro de 1992, a ambos o ICCPR (UNTC, Status ICCPR) e o ICESCR (UNTC, Status ICESCR). O Brasil passava, então, a estar vinculado aos dois tratados mais abrangentes de Direitos Humanos em âmbito global.

Entretanto, o Governo Collor não tomou medidas para a assinatura ou adesão dos protocolos facultativos do ICCPR. A posição em relação ao OP-ICCPR pode ser explicada por uma perspectiva ainda de resistência aos procedimentos de reclamações individuais. Até então, o Estado brasileiro não aceitara a jurisdição de comitês para reclamações individuais em nenhuma das convenções das Nações Unidas. Em relação ao OP2-ICCPR, imagina-se que os motivos de resistência tenham sido os mesmos expostos para o Governo Sarney.

2.3.2.2 Tratados da Carta Interamericana de Direitos Humanos

Em relação ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos, o Governo Collor aderiu à CADH em 9 de julho de 1992, corroborando seu projeto de promover a credibilidade através da participação nos principais tratados abrangentes sobre Direitos Humanos. Entretanto, tal adesão limitou a possibilidade de monitoramento de violações no Brasil por órgãos do Sistema Interamericano (OEA, Status CADH):

El Gobierno de Brasil entiende que los Artículos 43 y 48, letra D, no incluyen el derecho automático de visitas e inspecciones in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales dependerán de la anuencia expresa del Estado.

Além disso, o Governo Collor não reconheceu a competência da Corte Interamericana de Direitos Humanos para julgar casos contenciosos, de acordo com o artigo 62 da CADH.

O Governo Collor também não adotou medidas para a assinatura ou adesão dos protocolos adicionais à CADH.

Imaginamos três leituras possíveis da opção pela não ratificação do Protocolo de San Salvador (PSS), mesmo tendo ratificado o ICESCR e a CADH. A primeira é, como governo de direita, haveria, no caso de Collor, uma afinidade maior com direitos civis e políticos, daí a ratificação do instrumento regional dedicado a estes direitos. A segunda leitura, feita em conjunto com a primeira, é que a busca de credibilidade de Collor era mais voltada aos países desenvolvidos, como EUA, países europeus e Japão, conforme pode se depreender de seu discurso de posse (MELLO, 1990, p. 23). Assim, a adesão a ambos os pactos globais de Direitos Humanos seria estratégica para a projeção a estes parceiros prioritários de que o Brasil se tornara um país 'moderno', dedicado ao respeito a todos os Direitos Humanos. O mesmo esforço não seria necessário perante os vizinhos latino-americanos. Uma última leitura, mais formal, poderia atribuir a não ratificação do PSS ao fato deste ser um instrumento mais recente, que ainda não estava em vigor internacionalmente e designado como Protocolo Adicional à CADH, ainda que apresente um rol diferente de direitos. Por estas razões mais formais, haveria menos pressão e urgência em sua ratificação.

Já o caso do PAPM, cremos que os mesmos argumentos apresentados para o Governo Sarney se aplicam novamente ao caso do Governo Collor.

2.3.2.3 Tratados dedicados à proteção de grupos específicos

Conforme vimos acima, em seu discurso de posse, Collor não destacou grupos vulneráveis ou outros que recebem proteção especial em instrumentos de Direito Internacional de Direitos Humanos. Portanto, poder-se-ia esperar um menor compromisso deste com tratados dedicados a estes.

Durante seu Governo, as reservas à CEDAW foram mantidas. A ICMW, também não foi assinada. Entretanto, a Convenção sobre o Direito da Criança (CRC) foi assinada e ratificada ainda em 1990.

A CRC é o mais ratificado dos tratados de Direitos Humanos. Na Cúpula Mundial dos Direitos da Criança, onde foi celebrado, 71 chefes de Estado estiveram presentes, inclusive Collor. Somente em 1990, mais de 60 Estados já haviam ratificado o instrumento. Hoje já são 196 partes da convenção (UNTC, Status CRC). A não ratificação implicaria em forte pressão de movimentos sociais, dos Estados e das organizações internacionais que promovem os direitos da criança. Portanto, a postura em relação à CRC nos parece mais uma preocupação com a credibilidade internacional do Brasil do que um compromisso com grupos específicos em geral. Assim, a adoção imediata da CRC seria atribuível mais ao fato da CRC ser uma unanimidade do que um sinal de preocupação com instrumentos dedicados a grupos vulneráveis.

2.3.2.4 Conclusões parciais - Governo Collor

Concluimos que o Governo Collor avançou em alguns instrumentos de Direitos Humanos, mas mais para apresentar o Brasil como um Estado moderno, que adota 'novos temas' em suas relações internacionais, rompendo com o passado ditatorial do país, do que por um compromisso com a substância dos respectivos tratados. A ausência de submissão a mecanismos de monitoramento é uma evidência de serem tais assinaturas e ratificações uma vinculação formal, com menor compromisso substancial.

Assim, uma variável possível de ser levantada na análise é o rompimento com regimes opressores anteriores como fator que favoreça a ratificação de tratados de Direitos Humanos, mas que não estimule a submissão a mecanismos de monitoramento.

A inclusão da variável corrobora, parcialmente, o argumento de Moravcsik (2000), segundo o qual, governos de democracias recém estabelecidas teriam estímulos para se vincular a instrumentos internacionais de Direitos Humanos. Isto porque a submissão a tais instrumentos funcionaria como um fator de estabilização do *status quo* político contra forças não-democráticas. O argumento de Moravcsik destaca, entretanto, os papéis (i) da jurisdição compulsória e (ii) da possibilidade de petições individuais sobre violações ao órgão de monitoramento. Vemos a dinâmica de adesão a tratados internacionais do Governo Collor apenas como confirmação parcial do argumento de Moravcsik, pois, durante tal governo, o Brasil não se submeteu à jurisdição compulsória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nem reconheceu a possibilidade de peticionamento individual aos mecanismos quase-judiciais de tratados das Nações Unidas. A submissão a mecanismos judiciais e quase-judiciais só começa no Brasil com o Governo FHC e avança com o Governo Lula. Além disso, o argumento de Moravcsik se baseia na submissão a um regime

internacional para o avanço de uma política doméstica. Durante o Governo Collor, com a louvável exceção da adoção do Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), poucas políticas foram adotadas para o avanço de Direitos Humanos no país. O argumento de Moravcsik poderá, entretanto, ser mais plenamente aplicado a governos posteriores (FHC, Lula e Dilma), na ainda jovem democracia brasileira, aplicação reservada a outro estudo.

2.3.3 Governo Itamar Franco (1992-1994)

Os dois anos de Governo Itamar Franco foram marcados, no que tange à postura do país em relação a Direitos Humanos, pela realização do Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, em Belém do Pará, entre os dias 06 e 10 de junho de 1994. No evento, foram aprovados instrumentos não vinculantes sobre temas diversos de Direitos Humanos como: populações indígenas; Direito Internacional Humanitário; não-discriminação e tolerância; refugiados, repatriados e pessoas deslocadas; e pessoas com deficiência (OEA, 1994).

Além destes, o evento também celebrou a adoção de dois importantes tratados hemisféricos sobre Direitos Humanos, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados (CIDF), e a Convenção Interamericana para Prevenir, Sancionar e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará).

O Brasil, como anfitrião, assinaria, ainda na conferência, ambos os instrumentos. Convenção de Belém do Pará, em particular, é um instrumento que avança na regulamentação de uma omissão da CEDAW, isto é, no enfrentamento à violência contra a mulher. Assim, pode-se imaginar que só faria sentido ratificar Belém do Pará, caso o Estado brasileiro já tivesse pleno compromisso com a CEDAW. Por isso, a assinatura da Convenção de Belém do Pará pode ser vista como tendo impulsionado a retirada das reservas à CEDAW quanto aos direitos da mulher no casamento, realizada através de notificação ao Secretário Geral, em 20 de dezembro de 1994, ainda no Governo Itamar.

Também durante o Período Ordinário de Sessões em Belém do Pará, o Brasil assina o PAPM (OEA, Status PAPM). A ratificação do instrumento só se daria em 1996, já no Governo Fernando Henrique Cardoso.

Assim, o Governo Itamar, por sediar um evento da OEA onde temas de Direitos Humanos estiveram no centro da agenda, avançou na adoção de instrumentos regionais e, ainda, retirou reservas em relação à CEDAW. Apresentou, assim, avanços em adoção de tratados de direitos civis e políticos (PAPM, CIDF), e sobre o direito das mulheres, dentre os instrumentos que protegem grupos específicos (Belém do Pará, retirada de reservas da CEDAW).

Por outro lado, o Governo Itamar manteve-se inerte no que tange à adesão a ambos os Protocolos Facultativos do ICCPR. Também não assinou o Protocolo de São Salvador e a ICMW, deixando de avançar mais em direitos econômicos, sociais e culturais e na proteção de um grupo ainda muito vulnerável que são os trabalhadores migrantes.

Assim, a análise do breve período do Governo Itamar permite levantar outra possível variável que pode impactar a assinatura ou ratificação/adesão a tratados internacionais de Direitos Humanos. Isto é, países-sede de conferências internacionais sobre Direitos Humanos teriam maior predisposição para ingressar em tratados adotados nas respectivas conferências.

3. Conclusão

A análise da evolução de assinaturas, ratificações e adesões a tratados de Direitos Humanos, comparando a posição política no espectro esquerda-direita dos governos, entre o início do Interregno Democrático e o fim do Governo Itamar Franco é, ainda, inconclusiva. Os poucos governos de esquerda em períodos com maior atividade interacional de conclusão de tratados não permitem uma comparação mais sistemática da adoção de instrumentos em governos de esquerda e em governos de direita.

O período nos sugere que a hipótese mais adequada é a que afirma serem governos de esquerda mais tendentes a ratificar tratados de Direitos Humanos, levando em consideração a tímida participação dos governos de direita e a importância dos governos de esquerda na adoção de tratados sobre os direitos da mulher no Interregno Democrático. Entretanto, o caso do Governo Sarney e a ratificação de tratados contra a tortura admite a interpolação de fatos compatíveis com a hipótese de que governos de direita priorizam direitos civis e políticos, e governos de esquerda priorizam direitos econômicos, sociais e culturais e a proteção de grupos específicos.

O estudo reconhece que outras variáveis independentes, diferentes do posicionamento do governo na escala direita-esquerda, são relevantes para a explicação da adoção de muitos tratados de Direitos Humanos. Isto pode corroborar, ainda, os achados de pesquisas anteriores que concluem que a orientação política importa marginalmente na explicação das políticas públicas (RIBEIRO, 2006; MOREIRA, 2015) – e, aplicando a nosso objeto, que a orientação política importa marginalmente na explicação da participação em instrumentos de Direitos Humanos. Nos limites do período analisado, é possível entender que o partido à frente do Executivo tem uma influência limitada, menor que a de outras variáveis, na adoção de tratados sobre Direitos Humanos, ou seja, que a orientação política importa, mas não muito.

Exemplos de outras variáveis independentes identificadas são o rompimento com um regime autoritário anterior ou a posição ideológica do governo na escala autoritário-libertário, segundo Simmons (2009) (Governo Sarney); a busca por credibilidade externa ou a estratégia de estabilização democrática, segundo Moravcsik (2000) (Governo Collor); e a ocorrência de conferências temáticas em território nacional (Governo Itamar). Tais fatores podem impulsionar a adoção de tratados de Direitos Humanos sobre todos os temas, em qualquer governo, independentemente da posição no espectro político.

O presente artigo é parte de um estudo mais amplo. Ele será sucedido por artigo com a análise da participação do Brasil em tratados no período entre 1995 e 2014. Espera-se que a análise mais detalhada sobre os instrumentos adotados durante os Governos FHC, Lula e Dilma permita conclusões mais sólidas a respeito da relação entre orientação política e adesão a tratados de direitos humanos. O fato do período entre 1995 e 2014 ter uma alternância ideológica do partido no governo poderá, ainda, contribuir para a verificação sobre se, para todas ou algumas das categorias de direitos, governos mais à esquerda tenderiam a assumir mais compromissos em tratados internacionais.

O fato de outras variáveis políticas, diferentes da orientação política dos governos, influenciarem a participação do Brasil em tratados internacionais aqui analisados, sugere como promissora a análise comparativa qualitativa (*Qualitative Comparative Analysis*). O método, proposto por Charles Ragin (2008), permite identificar combinações de variáveis independentes, necessárias e/ou suficientes (inclusive partes necessárias de

variáveis suficientes) que possam causar um fenômeno. Aqui, cremos que o método poderá indicar diferentes combinações de fatores que levam governos de esquerda e de direita à participação em tratados sobre Direitos Humanos.

(Recebido para publicação em agosto de 2015)

(Reapresentado em novembro de 2015)

(Aprovado para publicação em outubro de 2015)

Cite este artigo

MOREIRA, Maíra dos Santos; VASCONCELOS NETO, Diego Valadares; WARSZAWIAK, Ana Cristina Zadra Valadares. Governos Brasileiros de Esquerda e Direita e a participação em Tratados de Direitos Humanos: Análise do período entre 1946 e 1994. **Revista Estudos Políticos**: a publicação eletrônica semestral do Laboratório de Estudos Hum(e) anos (UFF). Rio de Janeiro, Vol.6, N.2, pp. 410 – 442, setembro 2016. Disponível em: <<http://revistaestudospoliticos.com/>>.

Notas

1. Integrado por Eleanor Roosevelt (EUA), Pen-Chun Chang (China), Charles Habib Malik (Líbano), William Hodgson (Australia), Hernán Santa Cruz (Chile), René Cassin (França) e Alexander Bogomolov (URSS), Charles Dukes (Reino Unido) e John Peter Humphrey (Canada). (DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY).
2. Ver figuras 1 e 2 do Apêndice.
3. Ver quadro em Figura 2.
4. Dentre as convenções da OIT do período estão a Convenção 105 da OIT relativa à Abolição do Trabalho Forçado, de 1957; e a Convenção 111 da OIT concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, de 1958.
5. Dentre as Convenções da UNESCO, do período, está a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, de 1960.
6. Em conversa pessoal com um dos autores do artigo.
7. Ver *e.g.* Ato Institucional No. 6, de 1º de fevereiro de 1969, art.4º, que exclui o direito de acesso à justiça para temas relacionados ao Ato Institucional.

Referências bibliográficas

Livros, Manuais, Teses, Dissertações e Capítulos

BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda*: Razões e significados de uma distinção política. Tradução NOGUEIRA, M. A., São Paulo: Editora UNESP, 1994.

- CASARÕES, Guilherme S. P. 'O tempo é o senhor da razão?': A política externa do governo Collor, vinte anos depois. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2014.
- GLENDON, Mary Ann. *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, Nova Iorque: Random House, 2002.
- GRAY, M. e CAUL, M. From platform declarations to policy outcomes – changing party profiles and partisan influence over policy. In: DALTON, R. e WATTEMBERG, M. (Eds.). *Parties without partisans*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- HEINZ, W. S. & FRÜHLING, H. *Determinants of Gross Human Rights Violations by State and State-sponsored Actors in Brazil, Uruguay, Chile, and Argentina – 1960-1990*. Haia: Kluwer Law International, 1999.
- HIPPÓLITO, L. *De raposas e reformistas – o PSD e a experiência democrática brasileira (1945–64)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- IGNATIEFF, M. (Ed.). *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- IMBEAU, L. M. PÈTRY, F., LAMARI, M. Left-Right Party Ideology and Government policies: a meta-analysis. In: *European Journal of Political Research*, v.40 p. 1-29, 2001.
- LEBLANC, L. J. *The OAS and the Promotion and Protection of Human Rights*. Haia: Martinus Nijhoff, 1977.
- LEME, R. *Absurdo e Milagres: um estudo sobre a política externa do lusotropicalismo (1930-1960)*. Brasília: FUNAG, 2011.
- LUCAS, K.; SAMUELS, D. A 'coerência' ideológica do sistema partidário brasileiro. In: POWER, T. J.; ZUCCO Jr. (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo – autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2011.
- LYNE, M. Parties as Programmatic Agents. In: *Party Politics*, v. 11, nº2, p. 193-216, 2005.
- MACAULAY, F. The Impact of Brazil's Foreign Policy on Human Rights. In: VAN LINDERT, T & VAN TROOST, L.(Eds.). *Shifting Power and Human Rights Diplomacy: Brazil*, Amnesty International Netherlands, 2014, p. 77-86.
- MARIANO, N. *As Garras do Condor. Como as ditaduras militares da Argentina, do Chile, do Uruguai, do Brasil, da Bolívia e do Paraguai se associaram para eliminar adversários políticos*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- 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. Minas Gerais: Dissertação de Mestrado. Departamento de Ciência Política: UFMG, 2015.

MOURA, G. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

POWER, T.; ZUCCO Jr., C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties, 1990-2005: A Research Communication. In: *Latin American Research Review*, 44, 1, p. 218-246, 2008.

SIKKINK, Kathryn. Latin America and the Idea of International Human Rights. In: DOMÍNGUEZ, J. I., & COVARRUBIAS, A. (Eds.). *Routledge Handbook of Latin America in the World*. Nova Iorque: Routledge, 2015, p. 349-361.

SIMMONS, B. A. *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics*. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2009.

Artigos em Periódicos e Anais de Eventos

GLENDON, Mary Ann. El Crisol Olvidado: La influencia latinoamericana en la idea de los derechos humanos universales. *Persona y Derecho*, Vol.51, p. 103-123. 2004.

MORAVCSIK, A. The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe. *International Organization*, Vol. 54, No. 2., 2000. pp. 217-252

PINHEIRO, L. 'Ao vencedor, as batatas': o reconhecimento da independência de Angola. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, No.39, 2007, p. 82-120.

SCHRIJVER, Nico. Paving the way towards one worldwide Human Rights treaty!. *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol.29(3), 2011, p. 257-260.

Apresentações em Eventos

FARIAS, Rogério de Souza. 'Do you wish her to marry?' The admission of women in Brazilian professional diplomacy (1918 - 1954). *CLAS/ University of Chicago*, 2014.

MELLO, Fernando Collor. O Projeto de Reconstrução Nacional. Discurso pronunciado na cerimônia de posse no Congresso Nacional, em 15 de março de 1990. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-collor/discursos-1/1990/01.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

RAGIN, C.C. What is Qualitative Comparative Analysis (QCA)?. *NCRM Research Methods Festival*, 2008a. Disponível em: <http://eprints.ncrm.ac.uk/250/1/What_is_QCA.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2015.

RIBEIRO, L. M. Partidos Políticos e Gastos Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2004). *5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência*

Política, 2006. Área Temática: Políticas Públicas. Sessão 3: Coordenação Federativa, partidos políticos e gestão local de políticas públicas.

SANTA CRUZ, R. Presentación en la Homenaje de CEPAL a Hernán Santa Cruz, Santiago, 2008. Disponível em: <<http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/7/34887/DiscursoRodrigoSantaCruz.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

Sítios e Base de Informações Eletrônicas

CIDH, Ex-Comissários da CIDH. Disponível em: <<http://www.oas.org/pt/cidh/mandato/composicion.asp>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

CNV, Relatório, Vol.I, dezembro de 2014,. Disponível em: <www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_1_digital.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

CNV, Relatório, Vol.II, dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_2_digital.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

CNV, Relatório, Vol.III, dezembro de 2014. Disponível em: <www.cnv.gov.br/images/pdf/relatorio/volume_3_digital.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

DAG HAMMARSKJÖLD LIBRARY, Drafting of the Universal Declaration of Human Rights. Disponível em: <<http://research.un.org/en/undhr/draftingcommittee>>. Acesso em: 25 jul. 2015.

OEA, Informacion General del Tratado A-44 (CICDPM). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-44.html>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

OEA, Informacion General del Tratado A-45 (CICDCM). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-45.html>>. Acesso em: 26 jul. 2015.

OEA, Información General del Tratado: A-51 (CIPPT). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-51.html>>. Acesso em: 04 ago. 2015.

OEA, Información General del Tratado: A-52 (PSS). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

OEA, Informacion General del Tratado: A-53 (PAPM). Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-53.html>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

OEA, Informacion General del Tratado: B-32 (CADH). Disponível em: <http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos_firmas.htm#Brasil>. Acesso em: 28 jul. 2015.

Portal ACNUDH, Status of Ratification Interactive Dashboard. Disponível em: <<http://indicators.ohchr.org/>>. Acesso em: 27 jul. 2015.

UNTC, Status de Ratification of the Interantional Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-2&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 26 jul. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-8&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 27 jul. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the Convention on the Political Rights of Women. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVI-1&chapter=16&lang=en>. Acesso em: 05 ago. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the Convention on the Rights of the Child. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-11&chapter=4&lang=en-title=UNTC-publisher=>>. Acesso em: 10 nov. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (ICMW). Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 28 jul. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&src=treaty&mtdsg_no=iv-4&lang=en>. Acesso em: 27 jul. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/viewdetails.aspx?chapter=4&lang=en&mtdsg_no=iv-3&src=treaty>. Acesso em: 27 jul. 2015.

UNTC, Status of Ratification of the Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights. Disponível em: <https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-5&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 27 jul. 2015.

UNTC, UNTC, Status of Ratification of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Disponível em: <https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=treaty&mtdsg_no=iv-9&chapter=4&lang=en>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Tratados Internacionais

Convenção 105 da OIT relativa a Abolição do Trabalho Forçado, de 1957, promulgada no Brasil pelo Decreto No. 58.822, de 14 de julho de 1966.

Convenção 111 da OIT concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão, de 1958, promulgada no Brasil pelo Decreto No. 62.150, de 19 de janeiro de 1968.

Convenção Americana de Direitos Humanos (CADH), promulgada no Brasil pelo Decreto No. 678, de 06 de novembro de 1992.

Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (CAT), promulgada no Brasil pelo Decreto No. 40, de 15 de fevereiro de 1991.

Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (CIPPT), promulgada no Brasil pelo Decreto No.98.386, de 09 de dezembro de 1989.

Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), promulgada pelo Decreto No.1.973, de 1º de agosto de 1996.

Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos civis da mulher (CICDCM), promulgada no Brasil pelo Decreto No.31.643, de 23 de outubro de 1952.

Convenção Interamericana sobre a concessão dos direitos políticos da mulher (CICDPM), promulgada no Brasil pelo Decreto N° 28.011, de 19 de abril de 1950.

Convenção Interamericana sobre Desaparecimentos Forçados (CIDF), promulgada no Brasil pelo Decreto No. 8.766, de 11 de maio de 2016.

Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), Promulgada no Brasil pelo Decreto No.65.810, de 8 de dezembro de 1969.

Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ICMW), adotada pela Resolução da Assembleia Geral 45/158, de 18 de Dezembro de 1990.

Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CRPD), promulgada no Brasil pelo Decreto No.6.949, de 25 de agosto de 2009.

Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais de 04 de novembro de 1950, texto revisado. Disponível em: <http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, de 14 de dezembro de 1960, promulgada em Decreto No. 63.223, de 06 de setembro de 1968.

Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW), promulgada no Brasil com reservas aos artigos 15, 16 e 29 pelo Decreto No.89.460, de 20 de março de 1984; e sem as reservas aos artigos 15 e 16 pelo Decreto No.4.377, de 13 de setembro de 2002.

Convenção sobre o Direito da Criança (CRC), promulgada no Brasil pelo Decreto No.99.710, de 21 de novembro de 1990.

Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (CPRW), promulgada pelo Decreto No. 52.476, de 12 de setembro de 1963.

ONU, A Carta Internacional dos Direitos Humanos, Ficha Informativa No.02, Rev.1, Tradução: Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República de Portugal, GDDC: Lisboa. 2001. Disponível em: <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_Informativa_2.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2015.

Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR), promulgado no Brasil pelo Decreto No. 592, de 06 de julho de 1992.

Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (ICCPR), promulgado no Brasil pelo Decreto No. 592, de 06 de julho de 1992.

Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos referente à Abolição da Pena de Morte (PAPM), promulgado.

Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de São Salvador ou PSS), promulgado no Brasil pelo Decreto No 3.321, de 30 de dezembro de 1999.

Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (OP-ICCPR), aprovado no Brasil pelo Decreto Legislativo No. 311, de 2009.

Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte (OP2-ICCPR), aprovado pelo Decreto Legislativo No.311, de 2009.

Resoluções e outros documentos de Organizações Interacionais

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), Aprovada na Nona Conferência Internacional Americana, Bogotá, 1948.

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), Adotada e proclamada pela Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 217 A (III), de 10 de dezembro de 1948.

OEA, Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. ACTAS Y DOCUMENTOS, Doc. OEA/Ser.K/XVI/1.2. San José, Costa Rica, 7-22 de noviembre de 1969.

OEA, Resolução da Assembleia Geral. 907 (XVIII-0/88), de 17 de novembro de 1988.

OEA: Actas y Documentos Volumen I: Textos Certificados de las Declaraciones y Resoluciones, Vigésimo Quarto Período Ordinário de Sessões, em Belém do Pará, entre os dias 06 e 10 de junho de 1994, Doc. EA/Ser.P/XXIV.O.2 de 23 de setembro de 1994.

ONU, Draft International Declaration of Human Rights: Compromise Wording for the French Amendment to Article 12 (A/C.3/244)/France And Brazil: Doc. No. A/C.3/324, de 05 de novembro de 1948a.

ONU, Draft International Declaration of Human Rights: Amendment to the 3rd Paragraph of the French Amendment (A/C.3/286/Rev.1)/ Brazil: Doc. No. A/C.3/325, de 08 de novembro de 1948b.

ONU, Yearbook of the United Nations: 1948-1949, Vols. I e II, 1950.

ONU, Resolution 34/180, Official Records of the General Assembly of the United Nations, Thirty-fourth Session, Supplement No. 46 A/34/46), p. 193, 1980.

ONU, Resolução AGNU 543 (VI), de 5 de fevereiro de 1952.

Legislação doméstica

BRASIL, Ato Institucional No. 5, de 13 de dezembro de 1968.

BRASIL, Ato Institucional No. 6, de 1º de fevereiro de 1969.

BRASIL, Código Eleitoral de 1932, Decreto No.21.076, de 24 de fevereiro de 1932.

BRASIL, Código Penal Militar, Decreto-Lei No. 1.001, de 21 de outubro de 1969.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei No. 8.069, de 13 de julho de 1990.

BRASIL, Lei de Anistia, Lei No 6.683, de 28 de agosto de 1979.

Decisões de órgãos judiciais e quase-judiciais

CORTE ESPECIAL PARA SERRA LEOA, Prosecutor VS. Allieu Kondewa (Decision on the Lack of Jurisdiction/ Abuse of Process: Amnesty Provided by the Lomé Accord, 25 May 2004.

Corte IDH, Caso Barrios Altos vs. Perú, Sentencia de 14 de marzo de 2001 (fondo).

Corte IDH, Caso Gomes Lund e Outros ('Guerrilha do Araguaia') vs. Brasil, sentença de 24 de novembro de 2010.

STF, Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 Distrito Federal, Decisão de 29 de março de 2010.

