



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O Congresso Nacional brasileiro e os Direitos Humanos no pós-redemocratização (1988-2010)

Alessandra Guimarães Soares

São Carlos-SP
2012

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

O Congresso Nacional brasileiro e os Direitos Humanos no pós-redemocratização (1988-2010)

Alessandra Guimarães Soares

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para obtenção do título de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Simone Diniz

São Carlos-SP

2012

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

S676cn

Soares, Alessandra Guimarães.

O Congresso Nacional brasileiro e os direitos humanos no pós-redemocratização (1988-2010) / Alessandra Guimarães Soares. -- São Carlos : UFSCar, 2012.

103 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2012.

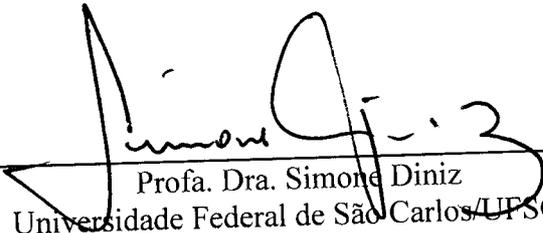
1. Ciência política. 2. Brasil - congresso. 3. Política externa. 4. Direitos humanos. I. Título.

CDD: 320 (20^a)

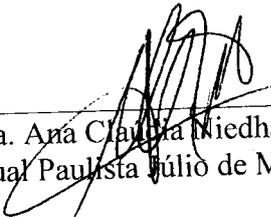


PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Alessandra Guimarães Soares.

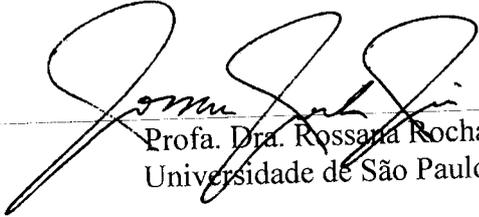
23/02/2012



Profa. Dra. Simone Diniz
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar



Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella
Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho/UNESP



Profa. Dra. Rossana Rocha Reis
Universidade de São Paulo/USP

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 14h30 no dia 23/02/2012.

Banca Examinadora:
Profa. Dra. Simone Diniz.
Profa. Dra. Ana Cláudia Niedhardt Capella.
Profa. Dra. Rossana Rocha Reis.

Homologado na CPG-PPGPOL na
22ª Reunião no dia 28/03/2012

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade.
Coordenador do PPGPOL

À Deus, presença invisível, porém constante e, especialmente aos meus pais, que sempre me apoiaram e foram os grandes incentivadores do início da minha vida acadêmica.

AGRADECIMENTOS

A CAPES, pelo apoio financeiro concedido durante a realização dessa pesquisa e ao PPGPOL por todo auxílio, em especial aos seus funcionários Cláudia e Rafael, sempre solícitos.

A minha orientadora, a qual tornou-se uma grande amiga, por acreditar que eu conseguiria realizar esse trabalho. Pela disponibilidade, paciência e compreensão, acima de tudo na etapa final desse trabalho, que certamente não teria os contornos atuais sem suas intervenções.

Ao Professor Cláudio pela disposição em contribuir com meu trabalho, suas considerações foram fundamentais para o deslinde da pesquisa.

Ao André pela paciência, compreensão e por sempre saber o momento exato de “estender a mão”. E, acima de tudo por ter me ensinado o quão necessário se faz uma pausa durante o trabalho, principalmente quando ela é feita ao lado de quem amamos.

Ao Thor por participar dos meus momentos de descanso e também pela companhia constante nas horas de trabalho.

Ao Diego, um grande professor e mestre. E, é claro um dos maiores responsáveis pelo meu início na vida acadêmica. Obrigado pela amizade, incentivos e por ter sempre acreditado no meu potencial. Você, assim como a Mônica, são mais do que amigos são irmãos.

A Mônica, por ter me aceito como companheira de trabalho, e depois como amiga. E, é claro pela presença de espírito de sempre saber o que fazer no momento correto, aqui se inclui um dos melhores brigadeiros de colher que já comi.

Ao Márcio por dar a leveza necessária aos momentos mais estressantes.

E, aos demais amigos do NELPE, Anelise, Edmir, Josué, Juliana e Matheus pela oportunidade de partilhar conhecimento.

Ao Antônio Carlos, Flor, Karina, Juliana, Julhiany e Maria Luiza pela paciência, carinho, compreensão e disponibilidade de sempre.

Ao Jesus Martins, por compreender a minha ausência no escritório e por me incentivar a prosseguir na vida acadêmica.

A todos os que me acompanharam nessa etapa da vida e me incentivaram, cada qual a sua maneira, a seguir em frente.

As pessoas que me auxiliaram na execução do trabalho, tanto na parte empírica quanto na teórica, emprestando material, dando dicas importantes, ou, as vezes apenas me ouvindo falar

sobre o tema da dissertação. Agradeço, em especial ao Márcio Marques de Araújo, Secretário da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, que forneceu uma parte importante do material empírico, sem o qual não teria conseguido realizar o trabalho.

E, especialmente aos meus familiares, meu irmão Vinícius, meus primos, tios, e minha avó, por terem suportado minhas ausências, mesmo quando presente. Dedico também esse trabalho a minha mais nova família, Dita, Raquel, Ademir, Mária e Gabriela.

RESUMO

A proposta da presente pesquisa é analisar a participação do Legislativo em política externa através dos atos internacionais de direitos humanos, aprovados pelo Congresso pós Constituição de 1988. A opção pelos Atos internacionais nessa temática específica decorre da alteração introduzida pela Emenda Constitucional 45/2004 que acrescentou o § 3º ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988. Nossos objetivos são: (i) verificar como esse tema, direitos humanos, entrou na agenda brasileira, para isso utilizamos a abordagem da teoria dos regimes internacionais; (ii) analisar a atuação parlamentar na política externa de direitos humanos em dois momentos distintos: antes e depois da promulgação da Emenda 45/2004; (iii) apontar se houve mudanças na participação do Poder Legislativo após a Emenda 45/2004. Para isso analisaremos a tramitação e os debates travados nas duas Casas Congressuais, Câmara dos Deputados e Senado Federal, acerca dos Atos internacionais de Direitos Humanos do Sistema Universal das Nações Unidas. Os resultados encontrados demonstram que a emenda, em certa medida, trouxe um maior protagonismo para o Legislativo nessa temática específica, e, que existem outros meios de participação desse Poder que não apenas aqueles inscritos no texto constitucional.

Palavras-chave: Congresso Nacional, política externa, emenda 45/2004, atos internacionais, direitos humanos.

ABSTRACT

The proposition of this research is to analyse the participation of the congress in foreign policies through the international acts of human rights, approved by the congress after the 1988 constitution. The option for this specific theme of international acts is justified by the change introduced by 45/2004 constitutional amendment that added the § 3º to the 5º article of the federal constitution of 1988. Our objectives are: (i) Verify how this theme, human rights, entered the Brazilian agenda. For that we used the approach of the international regimes theory; (ii) analyse what is the congress performance in foreign policy in human rights in two different moments: before and after the promulgation of the 45/2004 amendment; (iii) point if there were changes in the participation of the legislative power after the 45/2004 amendment. To that will be analysed the processing and the debates in both congress houses, chamber of deputies and the federal senate, regarding the international acts of human rights of the United Nations Universal System. The results that were found showed that the amendment, in a way, brought a bigger protagonism to the legislative in this specific theme and that are other ways for this power to participate beyond those in the described in the constitutional text.

Keywords: congress, foreign policies, 45/2004 amendment, international acts, human rights.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgR	Agravo Regimental
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania
CDH	Comissão de Direitos Humanos
CEDAW	Comitê para Eliminação de Discriminação contra as Mulheres
CEDH	Convenção Europeia de Direitos Humanos
CF	Constituição Federal
CRE	Comissão de Relações Exteriores
CREDN	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
DAI	Divisão de Atos Internacionais
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
NAFTA	<i>North American Free Trade Area</i>
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSC	Mensagem
OEA	Organização dos Estados Americanos
ONG	Organização não governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDC	Projeto de Decreto Legislativo da Câmara dos Deputados
PEC	Projeto de Emenda Constitucional
PRC	Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados
RE	Recurso Extraordinário
RISE	Regimento Interno da Secretaria de Estado
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

Introdução	11
Capítulo 1. Contextualizando os Direitos Humanos no cenário internacional e nacional	17
1.1. O papel das Nações Unidas na promoção dos Direitos Humanos	17
1.2. O Brasil e a ONU: um retrospecto da evolução dos Direitos Humanos no cenário interno	21
1.3. O Brasil no Sistema Universal das Nações Unidas – 1948-2010.....	27
1.4. Breves considerações sobre a teoria dos Regimes Internacionais	28
1.5. Regimes internacionais de direitos humanos	30
Capítulo 2. O Executivo e Congresso Nacional em política externa: análise do papel dos Poderes Institucionais brasileiros	40
2.1. O processo decisório em política externa: breves considerações da literatura internacional	40
2.2. A participação do Congresso Nacional brasileiro em política externa: uma análise da literatura recente.....	43
2.3. Prerrogativas institucionais do Poder Executivo	51
2.4. A competência do Poder Legislativo em política externa	54
Capítulo 3. A Emenda Constitucional 45/2004: uma análise da mudança no Processo Decisório dos atos internacionais de direitos humanos	60
3.1 Os direitos humanos, a Emenda 45/2004 e o Congresso Nacional	60
3.2 Análise empírica dos atos internacionais de direitos humanos na Câmara dos Deputados	74
3.3 Os atos internacionais de direitos humanos no Senado Federal	81
Conclusão	87
Anexos	92
Bibliografia	96

Introdução

O desenho institucional brasileiro restringe a atuação dos parlamentares em política externa ao definir que a participação do Legislativo se dá *ex post*. No entanto, no que diz respeito aos atos internacionais¹ de direitos humanos houve uma mudança importante com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 45/2004, a qual acrescentou ao artigo 5º da Constituição Federal o § 3º que assim dispõe: “os Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos aprovados pelo Congresso Nacional, em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros de cada Casa são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com equivalência de emenda constitucional”.

Em razão dessa mudança, que alçou os direitos humanos à norma constitucional, tem sido travado um interessante debate no âmbito do Congresso Nacional visando adequar as normas que definem o trâmite legislativo dos atos internacionais de direitos humanos às regras estabelecidas pela EC 45/2004. A referência à emenda 45/2004 se faz necessária tendo em vista que sua aprovação mudou os procedimentos a serem seguidos para deliberação dos atos internacionais de direitos humanos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 a competência em matéria de política externa dividiu-se entre o Poder Executivo e Legislativo da seguinte forma: compete ao Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais, celebrar tratados e acordos internacionais e a declarar a guerra e celebrar a paz (arts. 21, I e 84, VIII da CF/88), e ao Legislativo referendar a celebração de tratados pelo Executivo, autorizar ou referendar a decisão do Presidente da República de declarar a guerra e celebrar a paz e resolver sobre tratados, acordos ou atos internacionais que: “*acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional*” (arts. 49, I, II e 84, VIII, XIX e XX da CF/88). (SOARES e PIRES, 2011)

As prerrogativas constitucionais conferiram ao Executivo um domínio sobre a agenda temática e o processo decisório, em termos de formulação e decisão da política externa e, ao

¹ Nessa pesquisa nos valem da definição dada pelo Manual de Procedimento e Prática Diplomática do Ministério das Relações Exteriores sobre ato internacional “é todo instrumento pelo qual uma Pessoa de Direito Internacional Público (Estado ou Organização Internacional, por exemplo) assume obrigações e adquire direitos, por escrito, sobre determinada matéria, perante outra ou outras Pessoas de Direito Internacional” (CANDEAS, 2010, p. 05). Entendemos que “ato internacional” é gênero, e que as demais denominações que lhe dão: Convenção, Tratado, Acordo, entre outras, servem para indicar o conteúdo, a forma e objeto do instrumento. Assim, utilizamos a nomenclatura “ato internacional” para designar todos esses instrumentos internacionais, independentemente de sua forma e conteúdo.

Legislativo, a responsabilidade sobre as decisões tomadas pelo Executivo no cenário internacional. Embora a Constituição Federal de 1988 tenha ampliado as competências exclusivas do Congresso Nacional em política externa, reforçando o controle do Legislativo nas ações do Executivo, sua atuação se dá *a posteriori*, pois não foram criados instrumentos que garantissem a esse Poder competência para definir anteriormente os parâmetros gerais das posições negociadoras do Executivo no plano internacional. (SOARES e PIRES, 2011)

Em suma, cabe ao Executivo a negociação dos atos no cenário internacional, a submissão desses para deliberação pelo Congresso Nacional e em caso de aprovação, posterior ratificação pelo Executivo e promulgação no cenário nacional. A atuação parlamentar reside especificamente nos projetos de decreto legislativo (PDLs), nos quais são manifestadas a concordância ou discordância com os dispositivos e conteúdo do ato internacional e, em alguns casos ressalvas². (GABSCH, 2010)

Segundo Diniz e Ribeiro (2008) não obstante esse novo arranjo institucional pós constituinte que ampliou as competências do Legislativo suas prerrogativas ainda não atingiram patamares significativos no sistema democrático brasileiro. De acordo com os autores, o debate sobre a participação do Legislativo na formulação e deliberação da política externa é algo muito recente no país e, de maneira geral, os estudos que relacionam os dois temas argumentam que o desenho constitucional limita o âmbito de atuação dos parlamentares; enquanto outros afirmam que embora hajam impedimentos legais, os mesmos não são suficientes para que se afirme que o Legislativo se constitui em um ator indiferente ou inerte quando se trata de assuntos relacionado à política externa (ALEXANDRE, 2006; DINIZ e RIBEIRO, 2008; MAIA e CESAR, 2004).

Dentre os autores que argumentam que os instrumentos colocados à disposição do Legislativo são insuficientes para sua atuação em política externa podemos destacar (LIMA e SANTOS, 2001; LIMA, 2000; FIGUEIREDO, 2001; OLIVEIRA, 2003).

Lima (2000) afirma que além da prerrogativa constitucional do Legislativo ser apenas de aprovação ou de veto, o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores

2 As ressalvas do Legislativo, traduzidas pelo Executivo no momento da ratificação como reservas, são definidas na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados como sendo “declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação, feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado” (Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, adotada em 26 de maio de 1969, art. 2, 1, “d”, e art. 19). Em síntese, a reserva visa restringir os efeitos do ato internacional dentro do próprio país que fez essa reserva.

auxilia no desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo nessa matéria, pois confere maiores prerrogativas ao Executivo para atuar.

Lima e Santos (2001) ao analisarem a atuação do Congresso na tomada de decisão sobre as políticas de comércio exterior apontam que a partir de 1946 essa política foi marcada pela delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. A partir da década de 1980, apesar da mudança gerada pela abertura de capitais e redemocratização, fatores que exigiam maior participação do Legislativo, já que a tomada de decisão nessa área começa a impactar no jogo de interesses domésticos, com ganhadores e perdedores, o que se verificou foi abdicação dos poderes do Legislativo em prol do Executivo.

Outro autor que faz uso do argumento de abdicação é Oliveira (2003). Em seu artigo o autor faz um estudo comparado das atuações dos Congressos norte-americano e brasileiro em política externa. Para Oliveira (idem) o Poder Legislativo brasileiro, por poder apenas aprovar ou rejeitar em *totum* os acordos internacionais já negociados, tem uma participação pouco expressiva, ao contrário do parlamento americano, onde a participação ocorre antes, no decorrer e depois do processo negociador. Através de um mecanismo denominado *Trade Promotion Authority*, o Congresso Nacional americano, ao divergir com o Executivo em matérias do comércio internacional, faz uso desse instrumento que lhe concede um mandato negociador. Na ausência desse mandato e havendo divergências posteriores à negociação o acordo fica sujeito a alterações pelo Congresso. Isso não ocorre no caso brasileiro, pois segundo esse autor, a atuação parlamentar é extremamente restrita.

Nesse mesmo estudo Oliveira (2003) ainda aponta as possíveis desvantagens e vantagens de uma eventual mudança no arranjo institucional concedendo maiores prerrogativas para a atuação do Legislativo nas matérias de política externa. Dentre as vantagens o autor aponta um aumento na legitimidade, representatividade e a diminuição dos riscos de erros e, dentre as desvantagens, a lentidão decisória do Legislativo que poderia por em risco as negociações dos acordos internacionais.

Ferreira (2005) trabalha com uma abordagem diferenciada ao tentar explicar esse papel pouco preponderante do Legislativo em política externa. De acordo com o autor o padrão centralizador do Executivo nessa área é herança do regime militar e apesar das tentativas do texto constitucional em ampliar o papel do Legislativo as mudanças não foram significativas. De acordo com Ferreira, alguns parlamentares, na tentativa de aumentar a

participação do Congresso Nacional em política externa, vêm propondo projetos para alterar o processo decisório nessa área. No entanto, segundo o autor essas propostas de mudanças são frequentemente arquivadas ou rejeitadas, além de tramitarem de forma lenta. Sua explicação para esse fato é o centralismo e a concentração dos poderes nas mesas diretoras e lideranças partidárias que, contrárias a essas mudanças institucionais, submetem as iniciativas parlamentares a um longo processo de apreciação, o que leva ao arquivamento das propostas.

Alexandre (2006), contrapondo-se à tese desses autores, argumenta que apesar das prerrogativas do Executivo brasileiro em questões de política externa serem maiores do que as do Legislativo, o Congresso Nacional ainda guarda poderes de participação que merecem ser melhor analisados. Partindo dessa premissa, essa autora analisou os atos internacionais aprovados pelo Congresso no período compreendido entre 1985 e 2005 e conclui que o papel dessa instituição nesses vinte anos foi mais complexo e atuante do que alguns estudos e o senso comum pressupõem.

Nessa mesma linha argumentativa estão os estudos de Diniz e Ribeiro (2008) acerca das relações Executivo e Legislativo no Brasil e do papel do Congresso brasileiro em política externa. Reconhecendo a limitação parlamentar que institui o texto constitucional nessas matérias, Diniz e Ribeiro (2008) propõem indicadores que contribuem para aferição da participação do Legislativo no processo de deliberação dos atos internacionais. Nesse caso, embora mais uma vez fique evidente o poder de agenda do qual é dotado o Executivo no Brasil, a conclusão dos autores é de que em se tratando especificamente de política externa a tese de que a atuação dos parlamentares se resume a mero endosso das proposições do Executivo não se confirma.

Maia e Cesar (2004) apontam que em regra a competência dos parlamentares para atuar em política externa está descrita nas constituições dos países republicanos, porém isso não significa que a influência congressual se restrinja ao mero exercício de suas prerrogativas constitucionais. As autoras analisam dois atos internacionais, o Tratado de não-proliferação nuclear e o Acordo da base de Alcântara. A análise empírica desses atos internacionais demonstrou que em temas relacionados à segurança e defesa nacional há uma preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional. Nesses casos as autoras verificaram um novo posicionamento do Congresso, o de não se contentar apenas com a aprovação na íntegra, colocando condições sob as quais os tratados serão aprovados.

Assim, a partir das modificações introduzidas pela EC 45/2004 no que tange aos atos internacionais de Direitos Humanos e sua incorporação no ordenamento jurídico nacional, e a partir das contribuições de estudos que procuram compreender o papel do Legislativo em política externa, apresentamos esta pesquisa. Entendemos que somente os indicadores normalmente empregados para aferição de interesse parlamentar nessas matérias são insuficientes para mensurar ou mesmo qualificar a participação dos parlamentares. Assim, tomamos aqui as discussões, ou seja, os debates parlamentares, travados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, acerca dos atos internacionais de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, aprovados pelo Congresso Nacional pós Constituição de 1988, bem como outras formas de movimentação do Congresso Nacional, como forma de avaliar a atuação desse Poder em política externa.

Os objetivos específicos dessa dissertação são: (1) verificar a influência do regime internacional de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, no Brasil, pós-redemocratização para a internalização dessas normas no cenário interno; (2) analisar a participação do Poder Legislativo na deliberação dos atos internacionais de direitos humanos em dois momentos: antes e depois da promulgação da EC 45/2004 e, (3) apontar se houve ou não mudanças na atuação parlamentar trazida com esse novo dispositivo.

A dissertação está organizada em 3 capítulos. O capítulo 1 contextualiza a inserção do tema “direitos humanos” no âmbito doméstico e externo, sua institucionalização com a criação da ONU, a importância desse organismo internacional na promoção desses direitos e o surgimento dos Regimes Internacionais, mais especificamente os regimes internacionais de Direitos Humanos e sua relevância no âmbito interno dos Estados, mais especificamente do Brasil.

No segundo capítulo tratamos das principais concepções teóricas acerca do processo decisório em política externa, apresentamos como são celebrados os atos internacionais no Brasil, sua forma de tramitação, os órgãos envolvidos na política externa e quais as prerrogativas e formas de atuação dos Poderes Institucionais nessa área. Ainda nesse capítulo apontamos outras formas de atuação do Poder Legislativo em política externa de direitos humanos que não apenas aqueles inscritos no texto constitucional.

O capítulo três é dedicado às implicações trazidas com a EC 45/2004 para o Congresso Nacional e, também à análise empírica. Na primeira parte desse capítulo será abordado o

intenso debate travado em torno da incorporação dos atos internacionais de direitos humanos no cenário brasileiro. Neste item demonstramos também as movimentações parlamentares no intuito de dar eficácia à norma acrescida com a EC 45/2004. Na segunda parte, com objetivo de analisar o processo decisório dos atos internacionais de direitos humanos, do Regime de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, em política externa pré e pós Emenda Constitucional 45/2004, verificamos a tramitação dos atos internacionais nessa temática, no período pós Constituição de 1988, bem como os debates travados no Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, neste mesmo período.

O debate acerca do processo decisório em matéria de política externa é ainda recente na literatura nacional, mas vem ganhando cada vez mais espaço na agenda de pesquisa dos estudiosos que tratam dessa temática. Essa pesquisa visa contribuir com esse debate sob a ótica dos direitos humanos, buscando preencher a lacuna existente de estudos nessa área, em especial que vinculem a EC 45/2004 ao comportamento dos *policy makers* em matéria de direitos humanos.

Capítulo 1. Contextualizando os Direitos Humanos no cenário internacional e nacional

Neste capítulo buscamos demonstrar como ocorreu a institucionalização dos direitos humanos no cenário internacional, com a criação da ONU e, a importância desse organismo internacional na promoção desses direitos, especialmente no Brasil. Para isso fazemos um retrospecto da contribuição desse organismo para a evolução dos direitos humanos no âmbito interno. Por fim, abordamos a teoria dos Regimes Internacionais, mais especificamente os regimes internacionais de direitos humanos, objetivando demonstrar a sua relevância no âmbito interno dos Estados, mais especificamente do Brasil.

1.1. O papel das Nações Unidas na promoção dos Direitos Humanos

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) proclamada pelas Nações Unidas, os direitos humanos passaram a integrar o rol das relações internacionais, deixando de ser tratados como assunto interno de cada Estado, uma vez que os próprios Estados eram seus maiores violadores. A partir de então, todo o sistema “westfaliano” que tinha como atores exclusivos os Estados soberanos, foi modificado e passou-se a conferir à pessoa física a qualidade de sujeito do direito além da jurisdição doméstica (ALVES, 2005).

A referida Declaração lançou os alicerces de uma nova e profusa disciplina jurídica, o Direito Internacional dos Direitos Humanos, proporcionando base legislativa às lutas políticas pela liberdade, inspirando a maioria das constituições nacionais e, assim, garantindo a positivação dos direitos à cidadania. Sendo assim, qualquer que seja a abordagem sobre direitos humanos, não se pode desconsiderar o papel desempenhado pela ONU, pois ao longo de mais de 60 anos de sua existência a instituição conseguiu mobilizar consciências e agências governamentais e não governamentais para atuações solidárias, esboçando uma sociedade civil transnacional e transcultural capaz de promover com ética e sem interferência na soberania dos Estados conquistas de grande relevância, como exemplos: o fim do regime de “*apartheid*” na África do Sul e a luta em defesa da causa palestina.

É preciso destacar que nenhuma dessas conquistas ocorreu a curto prazo ou se verificou sem controvérsias ou lutas. As dificuldades encontradas para ampliar os direitos

humanos não foram poucas. Após a assinatura da Declaração tentou-se aprovar seus dois principais tratados, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos, ambos de caráter compulsório para os respectivos Estados-parte. Esses atos internacionais foram negociados em 1946 juntamente com a Declaração Universal de Direitos Humanos, no entanto, ao contrário daquela os pactos levaram respectivamente vinte (1966) e trinta anos (JÁ MUDEI, É APENAS PARA SUA INFORMAÇÃO (1976) para entrar em vigor no âmbito internacional. Porém, até hoje não receberam a adesão de todos os países. O Brasil assinou esses atos internacionais apenas em 24/01/1992, ou seja, somente após o fim do regime militar. (ALVES, 2005)

Embora críticas ao papel da ONU e à sua relevância não sejam raras e poucas é preciso ter em mente que a negociação de um tratado envolve diversos países, com culturas das mais variadas, regimes políticos diferenciados, entre outras particularidades de cada Estado-parte, o que significa que por menor que seja a contribuição da instituição ela já pode ser encarada como um grande feito, dadas todas essas nuances.

Reis (2006) afirma que as críticas quanto à eficácia da política internacional de direitos humanos recaem na ausência de mecanismos internacionais fortes de controle de atuação dos Estados sobre os mesmos e pela responsabilidade primária ou principal por sua execução ficar a cargo dos Estados, em geral seus maiores violadores.

De fato, a impossibilidade de interferência da ONU na soberania de cada Estado é alvo recorrente de críticas da Comunidade Internacional. No entanto, vale lembrar que a Organização é composta de Estados soberanos, cada qual com seus próprios interesses. Assim, conceder poderes de interferência na soberania de outro Estado a uma Organização ou a qualquer outra entidade é extremamente perigoso, pois pode dar margens a ações escusas travestidas sobre o pretexto de proteção aos direitos humanos, a exemplo dos recentes episódios ocorridos na Guerra do Iraque.

Por outro lado, Reis (2006) aponta autores que consideram que a par das limitações o sistema internacional de direitos humanos foi bem sucedido, tendo um papel fundamental no sentido de estabelecimento de normas e parâmetros internacionais de comportamento que permitem a avaliação e julgamento da atuação dos Estados.

Desde sua criação, a Organização das Nações Unidas sofreu várias modificações internas no que diz respeito à forma com que percebia os direitos humanos. A primeira delas

ocorreu com a Convenção Internacional para eliminação de todas as formas de discriminação racial e vários fatores levaram a essa transição. Dentre eles podemos citar: a entrada de países afro-asiáticos e socialistas como Estados-parte da ONU; a consciência dos nacionais sobre os seus direitos ao perceberem que o Estado tinha o dever de protegê-los; a consciência de que cada qual era detentor de um direito diferenciado (houve a percepção que os indivíduos não eram todos iguais); as ações das ONG's afro-asiáticas na proteção dos seus direitos com a participação em foros paralelos; as denúncias de violação, a mudança no papel da Comissão de Direitos Humanos (atual Conselho de Direitos Humanos), que passou a fazer recomendações e fiscalizar o que ocorria e a pressão de diversos organismos internacionais (ALVES, 2005).

Todos esses fatores contribuíram para a transição do que a literatura denominava como “Sistema Geral da ONU” para o “Sistema Especial de Direitos Humanos” (CESAR, 2002). Segundo essa autora, no primeiro sistema o sujeito de direito era abstrato, ou seja, toda e qualquer pessoa. No Sistema Especial de Direitos Humanos o sujeito de direito passa a ser concreto, o que significa que há necessidade de se reconhecer as diferenças, as especificidades e as particularidades de cada indivíduo ou grupo social, tais como: etnia, raça, cor, idade, sexo, entre outras.

Essa alteração possibilitou e trouxe a consolidação de novos direitos. O sistema normativo internacional passou a reconhecer e a tutelar os direitos das crianças, idosos, mulheres, vítimas de torturas e discriminações. Surgiram novas convenções visando assegurar esses direitos e a título de exemplo temos: a Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (adotada pela ONU em 1979)³; a Convenção Internacional para eliminação de todas as formas de discriminação racial (adotada pela ONU em 1966) e a Convenção sobre os Direitos das Crianças (adotada pela ONU em 1989).

O reconhecimento desses novos direitos e a sua adoção nas Convenções foi o primeiro passo para a internacionalização do reconhecimento dos direitos à diferença⁴. A positivação desses direitos no cenário internacional influenciou o reconhecimento dos mesmos pelos

3 A adoção significa que a Convenção elaborada pela Comissão de Direitos Humanos da ONU, atual Conselho de Direitos Humanos, e acordada pelos Estados membros foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU. Após a aprovação pela Assembleia a Convenção é aberta para a assinatura dos Estados membros. Porém, para entrar em vigor no cenário internacional é necessário a obtenção de um número mínimo de ratificações dos Estados-membros signatários do instrumento.

4 A expressão direito à diferença é utilizada no texto para referir aos direitos que abrangem um determinado indivíduo, ou um grupo de indivíduos com as mesmas características (negros, asiáticos, crianças, entre outros).

Estados-partes da ONU signatários dessas Convenções, com a consequente positivação no âmbito doméstico. As Convenções supracitadas configuram-se como *hard law*, isto é, exigem ratificação, preveem monitoramento e relatórios por parte dos países signatários e em geral esses países precisam implementar legislação interna sobre a matéria.

Outro grande passo para a consolidação dos direitos humanos foi o Programa de Ação de Viena, adotado em 1993. O Brasil participou ativamente das negociações, sendo um dos países responsáveis pela elaboração de sua redação final. A universalização dos Direitos Humanos, que era o propósito da II Conferência de Viena, foi alcançado e após a assinatura desse instrumento, a ONU passou a concentrar esforços no fortalecimento das instituições nacionais para garantir a vigência dos direitos humanos e também na mobilização de todos os setores das Nações Unidas para complementar os mecanismos de proteção. De acordo com Trindade (2009) uma das grandes lições que se pode extrair da Conferência Mundial de Viena é o reconhecimento que os direitos humanos permeiam todas as áreas da vida humana e por sua universalidade tanto no plano normativo quanto operacional acarretam obrigações *erga omnes* (para todos).

Segundo esse mesmo autor, no tocante aos Estados, o principal documento resultante da Conferência de Viena cuidou de determinar o provimento de recursos internos para reparar as violações de direitos e fortalecer as estruturas da administração da justiça e outros órgãos responsáveis pela proteção dos mesmos à luz do já consagrado nos instrumentos internacionais. Esse documento serviu para reforçar a importância da inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo. Outra importante contribuição que pode ser encontrada nesse documento (na parte denominada Operativa II) foi a descrição pormenorizada de todos os mecanismos necessários para fortalecer os instrumentos existentes de proteção em todo o mundo.

Apesar das conquistas ao longo de mais de 60 anos de existência da Organização, os direitos humanos até hoje são violados. No tocante aos países violadores, a mudança deu-se no seu discurso. Quando pressionados por alegações de violações, tais governos procuram refutá-las com argumentos outros, que não a apelação às tradições culturais. Suas justificativas se dão então à luz de dificuldades internas, ou, quando não reconhecem os problemas existentes, descrevem esforços empreendidos para resolvê-los⁵. (ALVES, 2005).

⁵ Alves (2005) cita o exemplo das campanhas realizadas atualmente nos países africanos para erradicação da prática “cultural” da clitoridectomia.

O reconhecimento que as pessoas não nascem livres e iguais e que seus direitos não são consistentemente respeitados em nenhuma comunidade, nacional ou eletiva, real ou imaginária, impõe a necessidade de ultrapassar o discurso normativo e buscar a positivação dos direitos humanos. O respeito e o gozo desses direitos apenas pode se dar com a sua positivação tanto no cenário internacional quanto no doméstico e a ONU tem um papel fundamental nessa positivação.

Além da ONU, outro ator de relevância é o Estado. De nada adianta a assinatura do ato internacional no âmbito da Organização com a sua posterior ratificação se não há uma adequação do ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção. É preciso que se adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais, seja suprindo lacunas legais, seja alterando dispositivos já existentes para adequá-los às normas convencionais, seja criando dispositivos que busquem dar efetividade à proteção dos direitos humanos no plano interno através de políticas de proteção. (TRINDADE, 2009).

1.2. O Brasil e a ONU: um retrospecto da evolução dos Direitos Humanos no cenário interno.

A Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU se revelou, tanto na ordem internacional quanto doméstica, um instrumento político para a consecução de avanços sociais de todas as ordens e, sobretudo um “lembrete” dos compromissos assumidos pelos Estados-membros no cenário internacional. Atualmente no Brasil, não só a Declaração, mas todos os instrumentos adotados pelo país têm sido constantemente invocados como fator de conscientização dos cidadãos, além de referências legítimas para a adoção de medidas que visem à proteção dos direitos humanos, tais como feitura de legislação, programas sociais e políticas públicas (ALVES, 2009).

De acordo com Sabóia (2009), a democracia regida pela Constituição de 1946 e as garantias civis e sociais nela inscritas não garantem a efetivação dos direitos humanos. As desigualdades sociais, regionais e o regime paternalista aliado ao mandonismo dos caciques locais, dentre outras formas de perpetuação do poder, com o passar dos anos tornaram-se evidentes e acabaram por provocar as cisões políticas e ideológicas desse período. Esses fatores contribuíram para a derrocada do regime democrático insculpido na Carta de 1946

dando lugar ao longo período de ditadura militar que vai de 1964 a 1985. Segundo esse autor

Neste período, a negação dos direitos humanos e do valor das liberdades tornou-se instrumento político e atingiu não só os excluídos de sempre, mas parte da burguesia intelectual ou de profissionais liberais, o que mobilizou de forma mais articulada a sociedade em prol dos direitos humanos (SABÓIA, 2009, p. 58)

No final da década de 1970, com a eleição do Brasil pela primeira vez para compor a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da ONU, inicia-se o processo de mudança desse cenário. A participação do Brasil na referida Comissão auxiliou no processo de redemocratização, pois o país recebeu desse organismo importantes contribuições para promover e proteger os direitos humanos. Segundo Alves (2008) a participação na CDH propiciou à diplomacia brasileira papel de relevo nessa área tão pouco explorada, ao mesmo tempo em que auxiliou na orientação de mudanças de leis e atitudes internas.

Alves (2008) afirma que a CDH teve um papel importante para a transição que ocorreu em 1988. Para o autor, a redemocratização do país teve uma repercussão a longo prazo que ainda perdura na atuação do Brasil nas Nações Unidas e outros organismos internacionais que tratam da promoção dos direitos humanos, como a OEA (Organização dos Estados Americanos). Para demonstrar essa atuação brasileira o autor leva em conta a interação entre a situação interna e a conjuntura internacional e divide a participação do Brasil na CDH em quatro períodos: (i) conservador: entre 1978 a 1984, governos de Geisel e Figueiredo; (ii) transição: entre 1985 a 1989, governo Sarney; (iii) adesão: entre 1990 a 1994, governos Fernando Collor (1992) e Itamar Franco e (iv) valorização do sistema internacional de promoção e proteção aos direitos humanos, iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso e perdura até o final do primeiro mandato do governo Lula. O autor ainda acrescenta um quinto período de participação do Brasil, a qual denomina a princípio como valorização apreensiva, no entanto, esclarece que ainda é cedo para uma maior avaliação desse período.

No período denominado pelo autor de conservador (1978 a 1984), a participação do Brasil na CDH foi motivada pelos problemas na “imagem” do país no cenário internacional. As denúncias de violação dos direitos humanos iniciadas por ONG's, como a “Anistia Internacional”, seguidas pelo Governo Jimmy Carter nos Estados Unidos, levaram o Brasil a exame dentro do chamado “procedimento confidencial” de acordo com a Resolução 1503 do

Conselho econômico e social da ONU. Apesar do país ter escapado de uma condenação formal, havia o risco de ser trazido à tona todo esse procedimento confidencial para exame em sessões públicas da CDH e da Assembleia Geral, como estava ocorrendo com o Chile de Pinochet. Na época essa era a mais grave expressão de condenação moral a que um Estado podia incorrer. Diante desse quadro, segundo Alves, o então presidente Ernesto Geisel considerou a melhor alternativa candidatar o país à CDH. Para esse autor

entendeu o Governo do Presidente Ernesto Geisel que melhor seria estar apto a agir no foro pertinente do que ignorar as críticas e outras iniciativas internacionais. Estas, ainda que em geral positivas nos objetivos, ameaçavam revelar-se paradoxalmente prejudiciais ao projeto presidencial de distensão interna – um projeto que, como é sabido, não detinha consenso entre os militares do país, por mais 'controlada e gradual' que fosse sua realização. (ALVES, 2008, p. 188-189)

Eleito nessas condições para a CDH dificilmente o Brasil poderia ter outra postura senão a “conservadora”. As delegações brasileiras cientes dos problemas enfrentados internamente evitavam intervir nos debates da agenda concernentes a “violações de direitos humanos” em qualquer parte do mundo. Ainda que adotando essa posição, a participação do Brasil na CDH, foi de suma importância para as mudanças internas⁶. De acordo com Alves (2008) os foros internacionais são vias de mão dupla, pois os delegados são obrigados a informar aos respectivos governos tudo o que se discute dentro dos foros e a maneira pela qual esses ocorridos são comunicados podem influenciar a percepção e atuação do próprio governo, repercutindo, assim, indiretamente na situação doméstica.

Nesse período as articulações da sociedade civil conjugadas com o maior protagonismo do Brasil no cenário internacional, auxiliaram na retomada de uma linha progressiva e liberal na política nacional e exterior que refletiram no texto da Constituição de 1988. Os direitos humanos foram incorporados não só como garantias individuais, mas como princípios básicos do ordenamento constitucional brasileiro, seguindo a tendência internacional de diversos países que deram em suas constituições contemporâneas tratamento

6 Nesse período, não obstante, a situação de cerceamento de garantias fundamentais e as violações recorrentes aos direitos humanos, o Brasil não objetou a criação dos primeiros mecanismos de monitoramento temático das Nações Unidas. Foi criado o Grupo de Trabalho sobre desaparecimentos forçados ou involuntários, foi designado um relator Especial para Execuções Sumárias e Arbitrárias e um para tratar sobre a Tortura. Também foi assinada a Convenção Internacional sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, a qual foi ratificada com ressalvas em 1984.

especial ou diferenciado no plano interno aos direitos humanos internacionalmente consagrados.

Alves (2008) denominou como “Período de Transição” os anos entre 1985 e 1989. Esse interregno foi marcado pela evolução interna do processo de redemocratização do Brasil que se refletia no exterior através de posturas mais atuantes. O Presidente José Sarney, conforme anunciara em seu discurso na ONU no ano de 1985 encaminhou ao Congresso Nacional para aprovação todos os grandes instrumentos jurídicos de direitos humanos assinados pelo país. Na CDH o país passou a intervir nos debates sobre “violações nos direitos humanos” com críticas incisivas ao regime do *apartheid* na África do Sul. O Brasil também se mostrou atuante nas questões que pudessem representar um maior monitoramento das situações internas, como a ideia de criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos.

Não se pode olvidar, contudo, que o elemento histórico mais importante dessa fase de “transição” foi, sem dúvida, a Constituinte de 1988. A redação das normas constitucionais foi marcada pela interação entre a sociedade civil, representada por ONG's, entidades acadêmicas e outros movimentos sociais e o corpo constituinte designado para elaboração do texto constitucional. A sua elaboração foi inspirada pelas normas e critérios das Nações Unidas, sobretudo no que concerne aos direitos humanos. (PIOVESAN, 2009).

Entronizar normas de direitos humanos no texto constitucional foi uma forma encontrada para demonstrar a intolerância às violações das garantias fundamentais vivenciadas outrora. Alçar os direitos e garantias individuais à intangibilidade com a proibição expressa de sua abolição, inserindo-os na norma contida no artigo 60, § 4º, IV que trata das cláusulas pétreas, foi sem dúvida a maior resposta aos 20 anos de ditadura que assolaram nosso país. As medidas adotadas durante a feitura da Constituição de 1988 serviram não só como um alento interno, mas também como o primeiro passo formal para a mudança da “imagem” do país no cenário internacional, indicando um novo direcionamento da política externa do país na área de direitos humanos. (PIOVESAN, 2009).

O período posterior, denominado por Alves (2008) de “Adesão ao Sistema”, corresponde aos anos de 1990 e 1994. Durante o Governo de Fernando Collor de Mello ocorreu a adesão do país a maior parte dos grandes pactos e convenções com a devida aprovação parlamentar. Durante esse período verificou-se um grande progresso do Brasil no

sentido de plena aderência ao sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos, em razão da sua adesão como Estado-parte de todos os instrumentos jurídicos reputados como importantes.

Nessa mesma época a ONU e o Brasil iniciaram outro tipo de cooperação. O país, aproveitando os serviços de assessoria disponibilizada pela Organização, montou cursos e convidou relatores especiais a virem ao Brasil para promovê-los. A exemplo, o Relator que cuida sobre venda de crianças e prostituição infantil esteve em diversas cidades brasileiras dando entrevistas e visitando diversas ONG's. (ALVES, 2008).

O grande divisor de águas para a atuação do Brasil em matéria de direitos humanos, segundo Alves (2008), foi a Conferência de Viena de 1993. A atuação brasileira se mostrou diferenciada e protagonista tanto no processo preparatório nacional quanto no processo internacional. No primeiro, participaram a sociedade civil, delegados governamentais dos três Poderes, representantes da Academia e ONGs. No segundo, o Brasil, representado pelo Embaixador Gilberto Sabóia, foi escolhido, sem apresentação de candidatura e atendendo a pedido da comunidade internacional, para presidir o Comitê de Redação da Conferência. A atuação brasileira foi de suma importância para a aprovação por consenso do mais abrangente instrumento internacional de direitos humanos da atualidade, a Declaração e Programa de Ação de Viena. Outro feito que contou com o auxílio do Brasil foi a aprovação também consensual da criação de um Alto Comissário para os Direitos Humanos.

Durante o Governo Itamar o Brasil deu início ao cumprimento de forma satisfatória das “obrigações” estipuladas nos instrumentos internacionais de direitos humanos de que era signatário, com a apresentação de relatórios periódicos aos comitês que supervisionam a execução de cada um dos grandes atos internacionais de direitos humanos.

A partir de 1995, no período nomeado por Alves (2008) de “Valorização do Sistema”, foram fortalecidos os mecanismos e normas nacionais de promoção e proteção no âmbito nacional e no campo das relações internacionais. Dentre as principais iniciativas desse período podemos citar a chamada “Lei dos Desaparecidos”. A questão dos desaparecidos políticos nos anos do regime militar foi posta em prática por meio de um grupo de trabalho que examina caso a caso as questões dos desaparecidos devido a sua participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, determinando após essa análise as ações reparatórias adequadas, oferecendo, dessa forma, um alento às famílias das vítimas. Na medida do

possível, essa iniciativa mudou a imagem do Brasil em uma das questões mais delicadas perante as Nações Unidas.

O Brasil prosseguiu atuante, com a apresentação de relatórios nacionais aos órgãos de supervisão dos instrumentos internacionais de direitos humanos, participando mais diretamente em diversos órgãos de implementação e controle das recomendações e normas internacionais, com vários brasileiros escolhidos pela ONU para compor grupos de reunião e discussão, dentre outras responsabilidades assumidas em outros organismos internacionais como a OEA.

Outro marco de extrema importância e relevância, tanto no cenário nacional quanto internacional, para a promoção dos direitos humanos no Brasil foi a Proposta de Emenda à Constituição, PEC 96 de 1992. No ano de 1999 foi acrescida a essa PEC a proposta de texto que visava dar caráter de emenda constitucional aos atos internacionais de direitos humanos, a qual se consolidou no ano de 2004, com a EC 45/2004.

Em 2006 o Brasil foi eleito para o novo Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que substituiu a Comissão de Direitos Humanos, órgão que estava defasado e com inúmeros problemas internos na resolução das questões, pois a maior parte dos países que a compunham eram violadores notórios de direitos fundamentais, o que retirava a credibilidade da CDH.

A trajetória nacional e internacional do Brasil desde a criação das Nações Unidas até a atualidade se mostrou útil para visualizar as inúmeras transformações pelas quais passaram os direitos humanos em termos de relevância para os *policy makers* no país. Verificamos nessa análise que a redemocratização serviu para a consolidação dos direitos humanos como garantias fundamentais e, que, desde a Constituição de 1988 não houve sequer um período de declínio na importância e preocupação da defesa desses direitos, ao contrário a atividade do país demonstrou-se intensa, positiva e contínua, com vários momentos marcantes.

1.3. O Brasil no Sistema Universal das Nações Unidas – 1948-2010

Os atos internacionais de direitos humanos podem ser divididos em várias categorias,

sendo duas as principais: Sistema Universal ou global e Sistema Regional. O Sistema Universal é composto tanto por documentos gerais, onde suas cláusulas atingem sujeitos abstratos de direito, como exemplo a Declaração Universal de Direitos humanos, quanto especiais, onde as cláusulas são específicas para determinados grupos, como a Convenção para eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. Todos os atos internacionais desse sistema são multilaterais e aceitam assinatura, a princípio, de qualquer país. (HEYNS, 2006)

O Sistema Regional, também é composto por documentos gerais, como exemplo a Convenção interamericana sobre direitos humanos, e especiais, como a Convenção Interamericana para prevenir e punir a tortura. Esses instrumentos também são multilaterais, a diferença em relação aos do primeiro tipo é que estão abertos para adesão apenas aos países de cada uma das regiões.

Neste trabalho, por opção metodológica, trataremos apenas dos atos internacionais de direitos humanos referentes ao Sistema Universal da ONU. Listamos nesse Sistema 19 atos internacionais, desde a criação desse organismo até 31/12/2010. Verificamos que desses instrumentos o Brasil assinou 04 no período pré-constituição de 1988, e 15 no pós 1988.

Os dados da Tabela 1 (ver tabela em anexo) demonstram que a participação do Brasil em termos de adesão aos instrumentos de direitos humanos da ONU (Sistema Universal) no período que antecedeu a redemocratização foi mínima, quase inexistente. O país assinou apenas 04 atos internacionais, incluindo a Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas (assinada no período democrático) e desses ratificou e promulgou apenas 02, a Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as mulheres.

Todos os demais atos foram assinados no período posterior, fator que demonstra a reorientação na política externa do Brasil em matéria de direitos humanos, tanto no cenário internacional, participação atuante em diversos foros, adesão aos instrumentos mais importantes e postura mais assertiva na CDH, quanto no cenário doméstico, alçando os direitos e garantias individuais à cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, dentre outros dispositivos visando a maior proteção dos direitos humanos.

A visualização da trajetória do país acerca dos direitos humanos e o levantamento dos atos internacionais no período pré e pós-constituição de 1988 foram de grande auxílio para a

compreensão da importância que essa temática foi adquirindo ao longo do tempo, em especial no período pós redemocratização. Utilizamos a teoria dos Regimes Internacionais como variável explicativa para essa mudança, e mais especificamente, os regimes de direitos humanos. Abordaremos essas questões no tópico seguinte.

1.4 Breves considerações sobre a teoria dos Regimes Internacionais

Os Regimes Internacionais⁷ passaram a receber maior atenção por parte dos teóricos das Relações Internacionais a partir da década de setenta do século passado, motivados, entre outros, pela mudança no cenário político internacional impulsionada pela Guerra Fria e por uma maior interdependência entre os Estados. Em períodos anteriores, como as décadas de 1950 e 1960, o tom do debate que pautava os estudos na área era dado pelo foco nas estratégias militar e de conflito, conhecido como *high politics*, e quase nenhuma atenção era dada a questões como lei internacional e integração nacional. No entanto, mudanças na opinião pública devido ao fim da guerra do Vietnã, ao choque do petróleo, às demandas por uma nova ordem econômica mundial e a deterioração da *performance* econômica global refletiram uma mudança de foco tanto dos decisores políticos quanto dos teóricos. (KRASNER, 1983).

Nesse momento, devido ao fim da ordem bipolar, imaginou-se uma reordenação do cenário externo calcada principalmente em instituições internacionais, o que se comprova pela proliferação no período de diversos arranjos de cooperação no âmbito intrnacional como a criação dos regimes, fóruns de debate e organizações além do destaque para estudos sobre essa temática.

Foi nesse contexto de transição e reordenamento que Robert Keohane e Joseph Nye (1988) formularam a “teoria da interdependência complexa”. Esses autores defendem a tese de que os acontecimentos ocorridos em determinado país têm cada vez mais efeitos concretos em outros países, sem que esses tivessem qualquer controle sobre esses fatos e seus efeitos. Nessa linha, a interdependência entre os Estados levaria à procura de mecanismos para administrar os conflitos oriundos desse grau de interdependência, de forma que os Estados

⁷ Essa discussão teórica de regimes internacionais e interdependência complexa foi retirada do trabalho apresentado em co-autoria com PIRES (2010 e 2011).

puddessem usufruir dos beneflcios de um sistema internacional mais integrado e não apenas arcar com seus prejuízos. A teoria desses autores serviu para dar embasamento aos estudos dos regimes internacionais (MOREIRA, 2009), pois trouxe à luz conceitos como cooperação e instituições internacionais, articulando-os de modo a compreender o papel das instituições internacionais na promoção da cooperação.

Para Keohane (1984) a existência de interesses comuns aliada à racionalidade dos atores produziria, em certas circunstâncias, regimes internacionais de cooperação mútua, tendo as instituições internacionais papel importante no que diz respeito à capacidade de indução à cooperação. Dessa forma, a demanda por regimes internacionais por parte dos Estados seria então explicada pela própria capacidade de atuação dos mesmos, já que decisões e negociações coletivas seriam mais eficientes. Em síntese, “os regimes facilitam a cooperação, propiciando regras, normas, princípios e procedimentos que auxiliam os agentes a superar barreiras à cooperação” (tradução livre) (KEOHANE, 1984 *apud* CARVALHO, 2005, p. 284)

Tratar de regimes internacionais não se configura uma tarefa fácil. Sua própria definição conceitual, surgida primeiramente no artigo de John Ruggie (*apud* Keohane, 1984), não é objeto de consenso por parte dos teóricos. Apesar da inexistência de precisão conceitual e de delimitações assertivas sobre seu uso, apontamos aqui a definição e três abordagens sugeridas por Krasner (1983, p.186) para a questão dos regimes internacionais. Segundo o autor, regimes são “princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão, implícitos ou explícitos, em função dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área ou tema das relações internacionais”. Faz-se necessário ressaltar que as abordagens e classificações abaixo são tipo ideais e compreendem regimes como variáveis intervenientes existentes entre fatores causais básicos (como poder, interesse, valores etc) por um lado e resultados e comportamento por outro.

A primeira delas considera regime um conceito equivocado que induz a análises parciais e enviesadas sobre política internacional. Susan Strange (1983) discorre sobre diversos motivos que colocam em dúvida a importância e a validade dos estudos sobre regime, entre eles: imprecisão conceitual, parcialidade, ênfase no elemento estático e sub ênfase no elemento dinâmico da mudança na política mundial, e o foco no paradigma da centralidade do Estado, o qual limitaria uma visão mais ampla da realidade.

A segunda abordagem, na qual enquadram-se os trabalhos de Oran Young (1983), Raymond Hopkins (1983) e Donald Puchala (1983), ao articular comportamentos e regimes, considera esses últimos uma característica expressiva do sistema internacional uma vez que comportamentos padronizados tendem a produzir ao longo do tempo regimes congruentes.

A terceira, denominada “estruturalistas modificados”, aceita os pressupostos das abordagens estruturalistas reais que tratam os Estados como maximizadores dos próprios interesses em ação num ambiente anárquico, mas admitem que em certas condições específicas nas quais as ações individuais falham em assegurar resultados ótimos, regimes internacionais podem adquirir importância significativa, a despeito do ambiente anárquico internacional. Nessa abordagem enquadram-se os trabalhos de Robert Keohane (1984), Arthur Stein (1983) e Robert Jervis (1983).

Como pode-se notar, a despeito do dissenso normativo quanto ao conceito de regimes internacionais e sua importância, uma característica que perpassa o trabalho de todos os autores acima citados e que aqui se mostra útil ressaltar é o reconhecimento de regimes como instituições socialmente construídas e, mais ainda, mecanismos de concentração política com objetivo de reduzir custos de negociação e facilitar acordos principalmente através da regularização de comportamento dos atores e controle de seus efeitos.

1.5 Regimes internacionais de direitos humanos

Para compreender os motivos da vinculação dos Estados a um regime internacional de direitos humanos, é preciso voltar e se perguntar primeiro: quais as motivações que impelem os países a constitucionalizar tais direitos?

Para Vilhena⁸ um dos motivos primordiais da Constituição é seu auxílio na manutenção da democracia, “a Constituição serve para tirar a possibilidade de que a democracia, por intermédio dos seus ciclos majoritários, toque em questões que são de longo prazo”. (BRASIL, 2008a, p. 29). Para este autor, quando os direitos são incorporados à Constituição, tor-

⁸ As citações no texto que se tratarem de notas taquigráficas estão referenciadas como Brasil, 2008a e Brasil, 2008b. Esses documentos correspondem as transcrições das falas dos participantes do Seminário realizado pela Comissão de direitos humanos e minorias da Câmara dos Deputados. O Seminário foi sobre o tema: Incorporação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos na Legislação Brasileira.

nam-se superiores, prevalecendo sobre a ordem jurídica e, por ela não podem ser afetados e sobretudo vinculados.

Segundo Vilhena (BRASIL, 2008a), as atrocidades praticadas durante a Segunda Guerra colocaram em xeque a “engenharia constitucional”. Quando a proteção de direitos deixa de ser assegurada pelos Estados nacionais é necessário recorrer à política internacional. Para isso cria-se um novo arranjo institucional com a finalidade de dificultar a possibilidade dos Estados romperem com promessas de longo prazo. Quando um país ratifica uma Convenção está se vinculando internacionalmente, assumindo, de certa forma, compromissos internacionais, que se não cumpridos podem gerar consequências. De acordo com Reis (2006) esse novo arranjo é de suma importância, pois transcende a condição de nacional para que o sujeito se torne também um sujeito de direitos.

Moravcsk (2000) destaca que no caso dos regimes internacionais de direitos humanos seus arranjos diferem da maioria das outras formas de institucionalização da cooperação internacional. Instituições internacionais que regulam questões monetárias, comerciais, ambientais, política de segurança, entre outras, são desenhadas para regular a política externa. Instituições internacionais de direitos humanos se voltam para atividades internas dos Estados que, de forma geral, não são garantidos por ações interestatais. Conforme destacado pelo autor: “A peculiaridade desses regimes (de direitos humanos) reside preferivelmente na capacitação dos cidadãos para agirem judicialmente para contestar as atividades nacionais de seu próprio governo. (*idem*, 2000, p.217)⁹

Seguindo essa mesma linha de entendimento Reis (2011) afirma que os limites e o sentido de direitos humanos expressos no regime internacional, foram utilizados por diversos grupos sociais e políticos para questionar os limites à participação política dos cidadãos e para denunciar as violações cometidas pelo seu próprio governo. De acordo com a autora esse processo ao mesmo tempo em que deu origem às redes transnacionais de ativistas de direitos humanos também contribuiu para a redemocratização de muitos países da América Latina na década de 1980.

Reis (2006) afirma que a opinião dos estudiosos acerca dos motivos que levaram os Estados a promoverem o regime internacional de direitos humanos das Nações Unidas se divide entre aqueles que consideram que ele representa uma ferramenta para o avanço dos ideais

9 Donelly (2003) compartilha do mesmo entendimento que Moravcsk (2000).

de humanidade e para a construção de uma sociedade mundial mais justa e, entre os que consideram que os Estados só aceitaram vincular-se a esse regime porque o viam como “fraco”, na medida, que nem a ONU e nem outro tipo de organização internacional de direitos humanos eram dotados de capacidade ou legitimidade necessária para exigir qualquer compromisso dos países em relação à promoção e proteção dos mesmo. Ou seja, a vinculação a esse regime seria meramente formal e serviria apenas como uma resposta as atrocidades cometidas durante a II Guerra Mundial.

Moravcsik (2000), buscando explicar as razões que levaram os governos a construírem regimes internacionais para impor regras, julgar e fazer cumprir os direitos humanos, analisou as negociações em torno do estabelecimento da Convenção Européia de Direitos Humanos (CEDH) em 1949/50 e, constatou que apesar de países com regimes democráticos estabelecidos apoiarem certas formalidades da Convenção, os proponentes primários da reciprocidade da obrigação foram os governos de democracias recém estabelecidas.

Para o autor (*idem*), trata-se de uma tática usada quando os benefícios da redução da incerteza da soberania política futura superarem os custos da adesão. Assim, a auto-vinculação a um regime é de uso mais frequente para as democracias recém-estabelecidas, que têm maior interesse na manutenção da estabilidade do *status quo* da política interna contra as ameaças não-democráticas.¹⁰

Segundo esta visão um país é mais suscetível para apoiar um regime de direitos humanos quando seu governo é firmemente comprometido com a governança democrática, mas enfrenta fortes desafios internos que poderão ameaçá-la no futuro. Sua disposição para

10 A constatação de que são as recém democracias as que mais se vinculam aos regimes internacionais de direitos humanos vai em direção oposta ao previsto pelas teorias realista e idealista das Relações Internacionais e está mais próxima do previsto pela teoria liberal republicana. Ver Moravcsik (2000). Para a abordagem da teoria realista o estabelecimento de um regime de direitos humanos exige vinculação, portanto, um grupo hegemônico ("k") de grandes potências disposto a coagir ou induzir Estados recalcitrantes a aceitar, adaptar-se e a cumprir com as normas internacionais de direitos humanos. Quanto maior a concentração de recursos de poder relativo, maior a pressão sobre os governos recalcitrantes e mais provável é um regime internacional para formar e prosperar de acordo com essa teoria (CARR, 1946 *apud* MORAVSCK, 2000; MORGENTHAU, 1960 *apud* MORAVSCK, 2000; RUGGIE, 1983). Já os idealistas olham para o altruísmo e o poder de persuasão das principais ideias. Tais explicações repousam, nessa medida, no que costumava ser chamado de fundamentos utópicos ou idealistas. A essência de tais explicações reside na importância das motivações altruístas e idealistas para difundir os valores liberais. Governos aceitam normas internacionais de direitos humanos vinculativas porque são seduzidos pelo apelo irresistível ideológico e normativo dos valores que lhes sustentam. Assim, o apelo aparentemente inevitável ideológico dos direitos humanos no mundo do pós-guerra seria um elemento importante na ascensão de regimes internacionais de direitos humanos (RISSE, 2000; SIKKINK, 1993 *apud* MORAVSCK, 2000; FRANK, 1988 *apud* MORAVSCK, 2000).

tolerar os “custos da perda de soberania” aumenta na medida em que esses são compensados pelo benefício de reduzir a incerteza política nacional. (MORAVSÍK, 2000)

Reis (2011, p.112), ao apresentar em sua pesquisa elementos que demonstram algumas das contribuições da América Latina na história dos direitos humanos e da Declaração de 1948 das Nações Unidas, considera que “em grande medida, a própria existência da Declaração se deve mais à pressão de organizações não governamentais e países médios e pequenos, do que a uma determinação dos países poderosos do sistema internacional¹¹”.

De acordo com Moravcsik (2000), a normatização internacional dos direitos humanos coloca um desafio fundamental não só para o ideal *Westfaliano* de soberania do Estado, mas também, embora menos frequentemente observado, para os ideais liberais da legitimidade democrática direta e a autodeterminação.

Os defensores dos direitos humanos costumam ver o Estado como “o problema”, o que, muitas vezes é, pois em geral eles são os maiores violadores desses direitos. Como apontado por Vilhena (BRASIL, 2008a) e Piovesan (BRASIL, 2008a) a maior parte dos 48 milhões de mortos no período da Segunda Guerra Mundial, não era de combatentes mortos pelos soldados civis, era de civis mortos pelos seus próprios Estados, eram alemães mortos pela Alemanha, poloneses, mortos pela Polônia, italianos mortos na Itália e assim por diante. Mas, de acordo com Donnelly (2003), o Estado também é o grande protetor de direitos, pois a ele compete desenvolver mecanismos alternativos para fornecer bens, serviços, oportunidades e proteções para um grande número de pessoas, na forma de instituições jurídicas e políticas para a implementação dos mesmos.

Para esse autor, os Estados por si só não são nem bons nem ruins aos direitos humanos. A proteção a esses direitos depende de cada Estado e de circunstâncias em particular. Hoje, em parte, por causa do crescimento desse regime global (Sistema Universal da ONU), os Estados respeitam uma ampla gama de direitos humanos, e cada vez menos insistem ou persistem nas violações a esses direitos, o que era situação recorrente há apenas um quarto de século atrás.

Diferentemente da abordagem que, grosso modo, vê as “obrigações” internacionais de

11 Segundo Normand e Zaid (2008, *apud* Reis, 2011) em um primeiro momento França, Inglaterra (em razão das suas estruturas coloniais) e Estados Unidos (com receio de possíveis denúncias por conta da segregação racial institucionalizada no país) se uniram para que o regime internacional de direitos humanos que estava se desenhando fosse fraco, com poucos mecanismos de pressão e de intervenção.

direitos humanos como enfraquecedoras, comprometedoras e agressoras da soberania dos Estados (JACOBSEN e LAWSON, 1999, KRASNER, 1999, SCHAWB e POLLIS, 2000 *apud* DONNELLY, 2003), Donnelly (2003), ao contrapor os direitos humanos à soberania dos Estados, afirma que os constrangimentos dos primeiros são completamente compatíveis com as práticas da soberania dos Estados, pois nela estão embutidos.

Ainda na visão do autor, todas as queixas sobre o sistema atual de implementação nacional de direitos humanos internacionais (que não impõe penalidades para a não implementação no âmbito doméstico e nem obriga as normas vinculativas), esbarra na indisposição dos Estados em aceitar transferir a autoridade final para outros atores sobre o vasto leque de questões abrangidas pelos direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Os Estados parecem não se importar em deixar os direitos humanos fazerem parte de sua soberania, desde que não fiquem subordinados a outros atores externos.

Esse autor conclui que a atual situação é preferível àquela que prevalecia há um quarto de século, no entanto, sugere que até que se desenvolvam instituições alternativas capazes de implementar esses direitos reconhecidos internacionalmente, o curso prudente é continuar insistindo nas obrigações dos Estados para implementá-los e fazer com que os mesmos sejam cumpridos. Uma das formas sugeridas é através do regime global de direitos humanos, de modo que não seja comprometida a soberania em detrimento desses direitos e vice-versa.

A disseminação das normas internacionais de direitos humanos é ainda parte da explicação para o colapso da União Soviética e seu império, o fim das ditaduras militares e civis na América Latina, e os processos de liberalização política que estão ocorrendo na maioria dos países da África e da Ásia (THOMAS, 2001 *apud* DONNELLY, 2003).

De fato, conforme mencionado anteriormente verificamos a importância da inserção do Brasil na CDH para as mudanças que ocorreram posteriormente na ordem interna. Os regimes de direitos humanos do sistema universal da ONU podem ter contribuído de forma significativa na redemocratização do país, tanto por alterarem as concepções domésticas dos *policy makers*, sociedade civil e ONG's, quanto pelo apoio obtido das Nações Unidas no reforço das normas de direitos humanos.

Ainda que a comunidade internacional não possua autoridade para barrar as violações graves e sistemáticas, exceto no caso do genocídio¹², uma vez que a autoridade final ainda

12 É permitida a intervenção armada multilateral contra o genocídio se autorizado pelo Conselho de Segurança

reside nos Estados por conta da soberania, as normas internacionais conseguem restringir a liberdade de ação dos Estados através de mecanismos, como ameaças de “sessões públicas” da CDH e restrições econômico-comerciais por parte do Conselho de Segurança. Exemplo do primeiro é o caso do Chile de Pinochet; do segundo, as restrições sofridas pela África do Sul por conta do *apartheid*.

Uma questão que não pode ser esquecida é que a consecução dos principais regimes de direitos humanos não termina com a sua fundação. A CEDH, tal como outros grandes instrumentos de direitos humanos, estabelecem uma série de cláusulas opcionais, como a petição individual e a jurisdição obrigatória de uma Corte Internacional, o que faz com que seja possível a adesão a essas cláusulas posteriormente, proporcionando aos países uma certa segurança. No caso da CEDH, durante as cinco décadas subsequentes, todos os governos da Europa Ocidental, a princípio, resistentes aos compromissos vinculativos, progressivamente adotaram tais cláusulas e, em muitos casos, incorporaram à CEDH para o direito interno. (MORAVCSIK, 2000)

Por fim, Moravcsik (*idem*) aponta três implicações mais amplas para futuras pesquisas sobre política doméstica e relações internacionais que devem ser levadas em consideração pelos estudiosos dessa área e que nos serão de grande utilidade nesse estudo:

1. o argumento teórico da tendência dos Estados para reforçar a credibilidade das políticas nacionais vinculando-se às instituições internacionais podem ajudar a explicar as origens e a evolução da aplicação dos regimes de direitos humanos de modo mais geral;
2. quando os compromissos dos regimes internacionais de direitos humanos são de fato mutuamente vinculativos (entenda-se por vinculativos aceitação de uma jurisdição compulsória internacional com a possibilidade de petição individual ou coletiva), as democracias estabelecidas, confiante de que mantêm adequadas salvaguardas internas contra as atrocidades domésticas, hesitam em aceitar restrições internacionais¹³;
3. cautela sobre a aceitação não crítica de certas explicações idealistas para o surgimento de normas internacionais. Estudiosos da atualidade têm sido rápidos em assumir que se a teoria realista não consegue explicar a cooperação internacional, por exemplo, em

da ONU. Na medida em que a autoridade de execução foi transferida para a sociedade de Estados, o genocídio deixou de ser prerrogativa do Estado, podendo-se até falar, nesse caso particular, em perda (pequena) de soberania. (DONNELLY, 2003)

13 De acordo com Moravcsk (2000), as democracias estabelecidas, quando se falou em obter tratamento igual dos tribunais de crimes de guerra, demonstraram falta de vontade para pagar os altos custos.

áreas como direitos humanos e política ambiental, a motivação para a cooperação deve embasar-se na teoria ideacional. Porém, como demonstrando por esse autor, no caso da CEDH, o que parece à primeira vista, uma conversão para o altruísmo moral é de fato, um cálculo instrumental da melhor forma para travar a governabilidade democrática contra futuros oponentes.

A partir da contribuição dos estudos acima, passamos a analisar a influência dos regimes internacionais de direitos humanos do Sistema Universal da ONU na agenda doméstica, especialmente no que concerne à adesão e aprovação dos atos internacionais. Nossa abordagem encara os regimes internacionais como uma variável explicativa para a importância dada a essa temática no cenário doméstico, especialmente pós redemocratização. Os dados apresentados anteriormente (tabela em anexo) auxiliam nessa análise, pois demonstraram as adesões do Brasil aos instrumentos da ONU (Sistema Universal) pré e pós Constituição de 1988.

No período que antecedeu a redemocratização as adesões do Brasil aos instrumentos internacionais foi mínima, apenas 04 assinaturas. Já no período pós Constituição de 1988 verificou-se uma reorientação na política externa em matéria de direitos humanos. No cenário internacional, o país passou a participar mais ativamente de diversos foros, aderiu aos instrumentos mais importantes e demonstrou uma postura mais assertiva na CDH. No cenário doméstico, alçou os direitos e garantias individuais à cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, dentre outros dispositivos visando maior proteção aos direitos humanos, e implementou várias políticas públicas, como os Planos Nacionais de Direitos Humanos (atualmente estamos no terceiro).

Como se vê, a Declaração Universal de Direitos Humanos da ONU e os demais instrumentos do Sistema Universal revelam-se, tanto na ordem internacional quanto doméstica, um instrumento político para a consecução de avanços sociais de todas as ordens e, sobretudo um “lembrete” dos compromissos assumidos pelo país no cenário internacional. Os atos internacionais em que o Brasil é signatário são constantemente invocados como fator de conscientização dos cidadãos, além de referências legítimas para a adoção de medidas que visem à proteção dos direitos humanos.

O processo para a mudança desse cenário teve início no final da década de 1970, com a eleição do Brasil pela primeira vez para compor a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da

ONU. A participação do Brasil na CDH auxiliou o processo de redemocratização, pois o país recebeu desse organismo (ONU) importantes contribuições para promover e proteger os direitos humanos.

Segundo Sáboia (2009), Alves (2008) a participação do Brasil na CDH e nos foros internacionais auxiliou na orientação de mudanças de leis e atitudes internas, tendo um papel de extrema relevância para a transição que ocorreu em 1988. As articulações da sociedade civil conjugadas com esse maior protagonismo do Brasil no cenário internacional, também refletiram no texto da Constituição de 1988. Os direitos humanos foram incorporados como princípios básicos do ordenamento constitucional brasileiro, seguindo a tendência internacional de diversos países que deram em suas constituições contemporâneas tratamento especial ou diferenciado no plano interno a esses direitos internacionalmente consagrados.

Thomas (1988, *apud* MORAVCSIK, 2000), ao analisar os motivos que fazem com que os países cumpram, mesmo sem coerção, os dispositivos de alguns atos internacionais de que são signatários, mas que não geram obrigações recíprocas, concluiu que existem regras que os Estados entendem como próprias à sua validação e por isso as cumprem, ou seja, os governos promovem normas no estrangeiro porque são coerentes com os ideais universais a que aderem, sua aceitação no país ocorre porque eles estão convencidos que fazer isso é o "adequado".

Assim, alçar os direitos e garantias individuais à intangibilidade foi, além de uma resposta aos 20 anos de ditadura que assolaram nosso país, uma maneira encontrada para fortalecer e evitar violações aos direitos humanos. Ocorre que, a experiência vivenciada pelo Brasil com a Constituição de 1946, demonstrou que apenas garantir esses direitos constitucionalmente não serviu para evitar suas violações. É necessário muito mais do que isso e a adoção ao regime internacional das Nações Unidas, com a adesão, ratificação e promulgação dos maiores e mais significativos instrumentos do Sistema Universal da ONU, logo após a redemocratização podem ser um indicativo disso. Se as garantias constitucionais não se verificaram suficientes no passado, talvez, somadas à vinculação aos regimes de direitos humanos, possam se mostrar úteis no presente e quem sabe no futuro para travar e consolidar suas instituições democráticas, assim como apontado por Moravcsik (2000).

A postura protagonista, adquirida pelo Brasil no pós-redemocratização e que permanece até hoje, pode ser justificada a partir da abordagem de Moravcsik (*idem*), ou seja,

o país adotou esse comportamento de aderir ao regimes de direitos humanos, com a assinatura do maior número de instrumentos possíveis para se resguardar de possíveis ameaças não democráticas. Como democracia recém-estabelecida, o Brasil pode ter visto as adesões aos atos internacionais do Sistema Universal da ONU, como “escudo” para sua democracia. Aderir às normas dispostas nos atos internacionais, alçando-as inclusive à norma constitucional, após a Emenda 45/2004, também pode ser visto, como um meio do país consolidar sua democracia.

O primeiro ato do Presidente Sarney ao ir à Assembleia Geral da ONU, foi solicitar a lista dos atos internacionais, pois queria assinar todos os instrumentos. De acordo com Vilhena (BRASIL, 2008a, p.31) essa atitude buscava mudar a imagem do Brasil, demonstrando que o país não fazia mais parte do grupo de nações autoritárias, mas sim de uma outra comunidade de nações que respeitava os direitos humanos.

É preciso, contudo, fazer um parênteses aqui, pois esse ato do Presidente Sarney de comprometer-se com a adesão ao sistema internacional não conseguiu ultrapassar a barreira ditatorial que assolou o país. Ao não assinar a Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, de 26 de novembro de 1968, o país não colocou fim, de fato, a esse período, ele apenas “jogou” para debaixo do tapete as sistemáticas violações dos direitos humanos, sem punir seus reais violadores. E, esse quadro não tende a mudar, já que até o momento nenhum presidente mostrou-se disposto a assumir o ônus de assinar esse instrumento.

O Brasil ao aderir aos atos internacionais de direitos humanos, buscou também dar eficácia a esses instrumentos e, talvez esse seja um dos motivos de nenhum presidente até hoje ter aderido à Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes contra a Humanidade, já que esse instrumento certamente auxiliaria na luta pela punição dos crimes da ditadura. Para dar eficácia a esses instrumentos internacionais a que se vinculou, o Brasil além de criar leis com objetivo de proteger esses direitos, elaborou também Programas Nacionais de Direitos Humanos. Atualmente o país conta com três programas, os quais visam garantir a efetivação desses direitos a partir das diretrizes dispostas nos atos internacionais em que o Brasil é signatário¹⁴.

14 O Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH I, criado em 1996, busca dar eficácia aos princípios definidos pelo Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos. O PNDH II, elaborado em 2002, tem como objetivo incorporar os direitos econômicos, sociais e culturais, seguindo os princípios estabelecidos no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Cívicos e Sociais. E, o PNDH III, elaborado em 2009, objetiva dar ênfase

As proposições desses três planos visam orientar a concretização e promoção dos direitos humanos no Brasil pela via política, jurídica, econômica e social, baseados nos princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e nos tratados internacionais, em especial pela Convenção e Programa de Ação de Viena de 1993, instrumento do qual originou o PNDH I.

aos direitos relativos a grupos específicos como: mulheres, crianças e adolescentes e pessoas com deficiência

Capítulo 2. O Executivo e o Congresso Nacional em política externa: análise do papel dos Poderes Institucionais brasileiros

Neste capítulo nos dedicamos a apresentar o debate da literatura internacional e nacional sobre o processo decisório em política externa e a demonstrar a atuação dos Poderes Institucionais brasileiros na formulação e na deliberação dessa política. Apontamos também outras formas de participação, que não estão descritos no texto constitucional, em especial no que se refere ao Poder Legislativo e às questões externas de direitos humanos.

2.1 O processo decisório em política externa: breves considerações da literatura internacional

Frequentemente encontramos na literatura da disciplina de Relações Internacionais a separação entre política doméstica e política externa. Morgenthau (2003) afirma que é preciso desfazer-se da tradição de separar política externa e política doméstica. Para o autor o que um Estado faz ou deixa de fazer internamente também pode ter reflexos externos. No entanto, o autor, como bem ressaltado por Alexandre (2006) esquece de tratar da via inversa, ou seja, tudo o que é formulado em termos de política externa, além de gerar efeitos no âmbito doméstico, também é resultado de um processo político decisório interno, onde há um jogo de forças entre os diferentes atores políticos, que merece e precisa ser melhor analisado.

Putnam (1988), apresentou uma teoria que busca articular fatores domésticos e internacionais. Para o autor, a política doméstica e a externa estão entrelaçadas e uma questão central a ser enfrentada pelo pesquisador é demonstrar quando e como as relações internacionais determinam a política externa e a política doméstica ou o seu inverso. A premissa que norteia o seu trabalho é de que muitas negociações internacionais podem ser concebidas como um jogo de dois níveis. O modelo de Putnam decompõe o processo decisório em dois estágios, que são interdependentes.

No nível I, a negociação se dá na esfera internacional. Os governos nacionais procuram maximizar sua capacidade de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas do desenvolvimento externo; no nível II, grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas que lhes

seriam favoráveis. De modo geral, a necessidade de aprovação, implementação em nível II do acordo gerado em nível I impõe e pressupõe uma indissolúvel ligação entre os dois níveis e é característica dos sistemas democráticos. Deste modo, nenhum dos dois jogos pode ser ignorado por aqueles que tomam as decisões.

Há uma dinâmica no processo de negociação, ele não é rígido. Nas negociações em nível I já existem movimentos dos negociadores internacionais em seus respectivos níveis II (âmbito doméstico). Isso significa que o Executivo leva em conta na sua negociação internacional a existência do nível II, ou seja, a aprovação do Legislativo e o mais importante a etapa posterior, qual seja a implementação dos atos internacionais no cenário doméstico. Disso resulta a importância de levar-se em conta o papel do Poder Legislativo em política externa, já que o Executivo precisa do Legislativo, no caso das democracias como o Brasil, para dar eficácia à política negociada no cenário internacional.

Os estudos sobre a organização legislativa e das relações Executivo-Legislativo na política externa nos EUA, vêm questionando o modelo que afirma que há uma predominância do Executivo nessa matéria (LINDSAY, 1993; MARTIN, 2000; MILNER, 1993, 1997).

Para esses estudos o Estado não é o único ator, não há uma situação onde vigore a decisão de um único decisor, ao contrário, tem-se uma estrutura composta por vários atores políticos com diferentes preferências e que compartilham poderes ao longo do processo decisório de política externa (MILNER, 1997).

Milner (1993) vê a estrutura das preferências domésticas como um elemento chave para a compreensão da cooperação internacional. Os Poderes Executivo e Legislativo e os grupos de interesses são atores centrais quando se trata de questões externas, pois a posição assumida por um desses atores influenciará a posição dos demais. Nessa disputa interna cabe verificar qual desses atores tem maior capacidade de determinar e influenciar a política externa. Em trabalho de 1997 essa autora afirma que o papel relevante do Congresso Nacional advém do fato desse Poder ser o principal órgão de representação dos diversos interesses da sociedade.

Martin (2000) ao analisar a ação dos poderes Executivo e Legislativo norte americano e dos países que formam a União Europeia, concluiu que a participação do Legislativo em política externa, apesar de discreta é maior do que geralmente suposto. O fato do Legislativo reter mecanismos aptos a frustrar a implementação dos atos internacionais no âmbito doméstico, faz com que o Executivo tenha cautela no momento da assinatura no cenário

internacional, levando sempre em conta durante as negociações as preferências do Legislativo.

A institucionalização da participação do Legislativo aumenta a capacidade dos Estados firmarem compromissos críveis no cenário internacional, pois o envolvimento desse Poder fornece ao Executivo e aos Estados que tomam parte da negociação, maior segurança, já que suas preferências são levadas em consideração com objetivo de aumentar as chances de aprovação e implementação do instrumento no âmbito interno. (MARTIN, 2000)

A participação do Legislativo nesse processo cria também obstáculos institucionais para a mudança da *policy* aumentando sua estabilidade, o que por sua vez, eleva os níveis de cooperação internacional. Martin (2000) considera que em um ambiente internacional anárquico, onde não há uma autoridade política supra-estatal, a cooperação internacional depende de compromissos críveis entre os Estados, credibilidade esta que se verifica com a participação do Legislativo no processo decisório de política externa.

Para Lindsay (1993) a escassez de estudos empíricos sobre a política externa norte-americana justifica-se à medida que a literatura parte do pressuposto que o Executivo ao dominar a agenda *setting* e o processo decisório de política externa, não deixa espaço para participação do Legislativo e que a própria natureza e estrutura do Legislativo limitam tentativas de uma atuação mais assertiva nesta área. Em geral a literatura assume que o Congresso é um ator secundário em matéria de política externa, por isso irrelevante. Ao subestimar a atuação dos parlamentares os estudiosos ignoram que o Legislativo pode exercer influência indireta sobre o processo decisório de política externa.

O autor enumera quatro principais meios do Congresso influenciar de forma indireta a política externa: (i) Legislativo e Executivo antecipariam reações futuras um do outro, e com isso modificariam seu próprio comportamento. Ao antecipar eventual ação contrária dos parlamentares, o Executivo mudaria o conteúdo da política de forma a aproximar a proposta às preferências do Legislativo; (ii) modificações nos procedimentos decisórios¹⁵; (iii) veto

15 Segundo Lindsay (1993) O Congresso usa cinco principais tipos de legislação processual para alterar estruturas e procedimentos de tomada de decisão de modo a tornar o processo decisório um pouco mais permeável à sua influência Um deles é a criação de instituições no interior do ramo executivo, que será mais simpático para as preferências do Congresso. Essa tática não é nova. Em 1961, por exemplo, o Congresso criou o controle de armas e desarmamento que é a Agência (ACDA), na esperança de dar maior proeminência nas questões de controle de armas. Em 1977, o Congresso criou a Secretaria de Direitos Humanos e Assuntos Humanitários do Departamento de Estado para garantir que uma maior ênfase será dada aos direitos humanos na formulação da política externa dos EUA. Nos últimos anos, o Congresso criou o Instituto de Teste e Avaliação Operacional, e o Comando de Operações Especiais do Departamento de Defesa para sanar as deficiências observadas no Pentágono.

legislativo, procedimento através do qual uma ou ambas as casas, ou mesmo uma ou duas comissões, tem autoridade para bloquear a proposta das ações presidenciais; (iv) autorização pelo Congresso da participação de novos grupos no processo de tomada de decisão, incluindo grupos não-governamentais¹⁶; (v) exigência para que o executivo cumpra condições antes de poder avançar com uma política¹⁷; (vi) e a prestação de contas¹⁸.

Ainda, para Lindsay (1993), outro limite dos estudos sobre a atuação do Legislativo na política externa é a tentativa de avaliar influência congressual a partir da capacidade dos parlamentares produzirem e aprovarem suas próprias propostas de política, e na sua capacidade de rejeitar propostas do Executivo. Ao se valerem apenas dessas taxas de “sucesso legislativo” e de rejeição como indicador de desempenho congressual, a conclusão desses estudiosos será sempre a de que o Poder Legislativo conta muito pouco.

2.2 A participação do Congresso Nacional brasileiro em política externa: uma revisão da literatura recente

O debate quanto a participação do Congresso Nacional na formulação e na deliberação da política externa é ainda recente no Brasil e divide-se na literatura, de maneira geral, entre autores que argumentam que o desenho constitucional limita o âmbito de atuação dos parlamentares, pois os instrumentos colocados à disposição do Legislativo são insuficientes para sua atuação em política externa (LIMA, 2000; LIMA e SANTOS, 2001; FIGUEIREDO, 2001; OLIVEIRA, 2003; FERREIRA, 2005; FIGUEIRA, 2009); e entre aqueles que afirmam que, embora hajam impedimentos legais, os mesmos não são suficientes para que se afirme que o Legislativo se constitui em um ator indiferente ou inerte quando se trata de assuntos relacionado a política externa (NEVES, 2003; MAIA e CESAR, 2004; ALEXANDRE, 2006; DINIZ e RIBEIRO, 2008; CARMINO, 2010; OLIVEIRA, 2011).

Lima (2000) afirma que além da prerrogativa constitucional do Legislativo ser apenas de aprovação ou de veto, o insulamento burocrático do Ministério das Relações Exteriores

16 De acordo com Lindsay (1993) O *Trade Reform Act* de 1974 criou no setor privado, grupos consultivos representativos nas áreas ligadas ao trabalho, indústria e agricultura, com objetivo de assessorar os consumidores durante as negociações internacionais.

17 O autor cita nesse caso, o exemplo da política de direitos humanos. Com a emenda Jackson-Vanik, por exemplo, o presidente do Congresso impede que o Executivo negocie com países que negam aos seus cidadãos o direito de emigrar.

18 Em 1991, o Pentágono necessitou produzir 676 relatórios e estudos para o Congresso, e havia cerca de um número igual de requisitos de informação de política externa. Muitas destas apenas exigiam que o executivo informasse ao Congresso as decisões das agências, como a Central *Intelligence Agency* (CIA).

auxilia no desequilíbrio entre os poderes Executivo e Legislativo nessa matéria, pois confere maiores prerrogativas ao Executivo para atuar.

Figueira (2009) ao tentar compreender o padrão e a dinâmica decisória em política externa no Brasil analisa os diversos atores que participam do processo decisório, como o MRE, o Presidente da República e demais agências burocráticas da administração direta no período de 1988 a 2007. Para verificar o equilíbrio ou desequilíbrio de poder do Executivo e Legislativo no processo decisório de política externa, a autora faz uso de algumas variáveis, destacamos três delas, as quais consideramos como principais: (1) distribuição de competência regulamentar entre os Poderes; (2) frequência do uso pelo Executivo dos Acordos Executivos; (3) frequência nas utilizações dos mecanismos de controle do Poder Executivo, pelo Legislativo, como PEC's, Requerimentos de Informação, Projetos de Lei, entre outros.

Na análise dessas variáveis a autora constatou: (1) ao comparar as constituições brasileiras verificou-se que não houve um aumento de poder do Legislativo na Constituição de 1988, ao contrário, além de não criar novos mecanismos de controle em política externa, foi retirada do texto constitucional a palavra “ajustes”, minando, dessa forma, a capacidade dos parlamentares de decidir sobre esse mecanismo tão presente na diplomacia. A ausência desse termo, permitiu um aumento no uso dos denominados Acordos Executivos, que passaram a ser utilizados de forma indiscriminada pela chancelaria; (2) houve um desequilíbrio decisório entre Executivo e Legislativo, permanecendo as negociações exteriores concentradas predominantemente no primeiro, agravada pelo uso indiscriminado dos Acordos Executivos, que de 1988 a 2007, corresponderam a 68,57% do total dos atos firmados (dos 1821 atos bilaterais, 1423 não passaram pelo crivo do Legislativo e dos 285 atos multilaterais 21 não foram referendados pelo parlamento). Apenas 31,43% dos atos firmados pelo Executivo nesse período passaram pelo crivo do parlamento, o que demonstra a concentração decisória pelo Executivo; (3) embora tenha se verificado a manutenção da preponderância do Executivo em matéria de política externa pós Constituição de 1988, isso não significa que os parlamentares quedaram-se inertes. O Legislativo vem aumentando ao longo desses 20 anos a utilização de mecanismos de controle do Executivo em matérias internacionais. Nesse sentido, estão as iniciativas de revisão constitucional na tentativa de aumentar sua participação em política externa, através das PEC's, principalmente na área comercial, e o aumento significativo nos pedidos Requerimento de Informação, Projetos de

Lei e indicação¹⁹.

A conclusão da autora é que houve um aumento na participação do Legislativo no processo decisório, porém sua atuação nessa área ainda é muito tímida. Apesar das iniciativas desse Poder de tentar alterar o padrão do processo decisório, suas propostas não lograram êxito, todas foram arquivadas. Sem essa mudança as decisões em política externa continuam concentradas significativamente nas “mãos” do Executivo.

No que concerne à atuação do MRE a conclusão da autora é que o crescente aumento da participação de outros atores em política externa tem levado a uma mudança no padrão decisório que deixa de ser tão insulado e concentrado nesse órgão, e implica em um movimento no sentido à horizontalização do processo decisório. Apesar desse aumento no diálogo com atores estatais e não-estatais esse Ministério vêm procurando manter a sua estrutura decisória altamente centralizada e hierarquizada na cúpula. Ou seja, existem duas lógicas administrativas nesse Ministério, a pergunta é: qual dessas posições prevalecerá? Segundo Figueira (2009) essa resposta depende da ação dos atores estatais e não-estatais em querer continuar aumentando a sua participação no processo decisório, em especial do Legislativo, que ainda se mantém muito distante do jogo político e de como o MRE se adaptará a essas novas mudanças no padrão decisório.

Oliveira (2003) aponta as possíveis desvantagens e vantagens de uma eventual mudança no arranjo institucional concedendo maiores prerrogativas para a atuação do Legislativo nas matérias de política externa. Dentre as vantagens um aumento na legitimidade, representatividade e a diminuição dos riscos de erros e, dentre as desvantagens, a lentidão decisória do Legislativo que poderia por em risco as negociações dos acordos internacionais.

Lima e Santos (2001) ao analisarem a atuação do Congresso na tomada de decisão sobre as políticas de comércio exterior afirmam que a partir de 1946 essa política foi marcada pela delegação de poderes do Legislativo para o Executivo. A partir da década de 1980, apesar da mudança gerada pela abertura de capitais e redemocratização, fatores que exigiam maior participação do Legislativo, já que a tomada de decisão nessa área começa a impactar no jogo de interesses domésticos, com ganhadores e perdedores, o que se verificou foi abdicação dos poderes do Legislativo em prol do Executivo, isto é, ausência total de participação do

¹⁹ Indicação é um tipo de proposição utilizada pelos parlamentares para sugerir a outro Poder, a exemplo o Executivo, a adoção de alguma providência que lhe competia.

Legislativo. As consequências da abdicação são: uma política mais distante do ponto ideal do legislador mediano; instabilidade decisória; favorecimento de alguns grupos em detrimento de outros.

Outro autor que faz uso dessa tese de abdicação é Oliveira (2003). Em seu artigo o autor faz um estudo comparado das atuações dos Congressos norte-americano e brasileiro em política externa. Para Oliveira (*idem*) o Poder Legislativo brasileiro por poder apenas aprovar ou rejeitar em *totum* os acordos internacionais já negociados tem uma participação pouco expressiva, ao contrário do parlamento americano, onde a participação ocorre antes, no decorrer e depois do processo negociador. Através de um mecanismo denominado *Trade Promotion Authority*, o Congresso Nacional americano, ao divergir com o Executivo em matérias do comércio internacional, faz uso desse instrumento que lhe concede um mandato negociador. Na ausência desse mandato e havendo divergências posteriores à negociação o acordo fica sujeito a alterações pelo Congresso. Isso não ocorre no caso brasileiro, pois segundo esse autor, a atuação parlamentar é extremamente restrita.

Ferreira (2005) trabalha com uma abordagem diferenciada ao tentar explicar esse papel pouco preponderante do Legislativo em política externa. De acordo com esse autor o padrão centralizador do Executivo nessa área é herança do regime militar e apesar das tentativas do texto constitucional em ampliar o papel do Legislativo as mudanças não foram significativas.

De acordo com esse autor, alguns parlamentares na tentativa de aumentar a participação do Congresso Nacional em política externa vêm propondo projetos para alterar o processo decisório nessa área. No entanto, segundo o autor essas propostas de mudanças são frequentemente arquivadas ou rejeitadas, além de tramitarem de forma lenta. Sua explicação para esse fato é o centralismo e a concentração dos poderes nas mesas diretoras e lideranças partidárias que, contrárias a essas mudanças institucionais, submetem as iniciativas parlamentares a um longo processo de apreciação, o que leva ao arquivamento das propostas.

Neves (2003), contrapondo a tese desses autores, ao avaliar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, nas negociações do Mercosul e da ALCA, verificou que apesar das desigualdades na participação desses dois Poderes na produção de política externa, com a supremacia do Executivo nessas questões, a atuação do Legislativo se mostrou mais eficiente do que o senso comum imagina.

Nesse trabalho o autor faz uso de duas hipóteses: (i) da delegação, para ele quando há convergência de interesses entre os dois Poderes, ou consenso entre os mesmos sobre

qualquer temática, o Legislativo delega poderes ao Executivo para atuar nessas matérias; (ii) influência no processo decisório, ou seja, em caso de divergência, o Legislativo buscará influenciar o processo decisório de duas formas: direta, através da participação institucionalizada ou indireta, pressionando o Executivo. A conclusão do autor é que no caso do Mercosul houve cooperação entre os Poderes, em razão da convergência de interesses, o que significa que o Legislativo delegou poderes ao Executivo legitimando suas ações nesse campo. Quanto à ALCA, em razão das divergências entre os dois Poderes, o Legislativo buscou meios para ampliar a sua participação em política externa. No entanto, de acordo com Figueira (2009) o Legislativo não obteve êxito, já que as PEC'S foram todas arquivadas.

Alexandre (2006), argumenta que apesar das prerrogativas do Executivo brasileiro em questões de política externa serem maiores do que as do Legislativo, o Congresso Nacional ainda guarda poderes de participação que merecem ser melhor analisados. Partindo dessa premissa, essa autora analisou os atos internacionais aprovados pelo Congresso no período compreendido entre 1985 e 2005 e concluiu que o papel dessa instituição nesses vinte anos foi mais complexo e atuante do que alguns estudos e o senso comum pressupõem.

Nessa mesma linha argumentativa estão os estudos de Diniz e Ribeiro (2008) acerca das relações Executivo e Legislativo no Brasil e do papel do Congresso brasileiro em política externa. Reconhecendo a limitação parlamentar que institui o texto constitucional nessas matérias, Diniz e Ribeiro (2008) propõem indicadores que contribuem para aferição da participação do Legislativo no processo de deliberação dos atos internacionais. Nesse caso, embora mais uma vez fique evidente o poder de agenda do qual é dotado o Executivo no Brasil, a conclusão dos autores é de que em se tratando especificamente de política externa a tese de que a atuação dos parlamentares se resume a mero endosso das proposições do Executivo não se confirma.

Oliveira (2011) ao analisar o posicionamento dos parlamentares, em especial dos Senadores, frente às negociações para a formação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), no período de 1994 a 2005, com objetivo de colocar a prova a tese de que o Congresso Nacional não se interessa por política externa, procurou verificar em que medida a atividade parlamentar se restringe ou não, na prática, a aprovar ou rejeitar as propostas enviadas pelo Executivo. Para isso o autor se propõe a responder duas perguntas: (i) a ausência de instrumentos formais de participação dos parlamentares na criação da ALCA teria ocasionado desinteresse nos senadores? (ii) essa ausência compeliu os parlamentares a

procurarem meios indiretos de atuação, ou fomentado demandas para ampliar seus poderes constitucionais em política externa?

A conclusão do autor é que se analisados apenas os dispositivos constitucionais, a participação do Legislativo em matéria de política externa é extremamente limitada por seu papel de apreciador dos atos internacionais apenas *ex post*, já que em matéria de comércio exterior inexistem mecanismos legais que obriguem o Executivo a consultar o Congresso Nacional sobre a pertinência das propostas negociadas no cenário internacional. Porém, se voltarmos o olhar para outras formas de atuação parlamentar que não aquelas dispostas no texto constitucional, conseguimos verificar a participação parlamentar em política externa.

No caso, o autor, ao se debruçar sobre os pronunciamentos dos senadores, encontrou mais de 200 pronunciamentos, nos quais os Senadores discutiam longamente e de forma aprofundada o mérito e a oportunidade das propostas acerca da ALCA. A discussão sobre a integração do continente, motivou os Senadores, direta e indiretamente, na busca por ampliar seus poderes em matéria de política de comércio exterior, a exemplo o autor lista todas as PEC's apresentadas pelos parlamentares nesse período. Apesar de todas as PEC's e propostas dos Senadores estarem arquivadas, com exceção ao Projeto de Lei do Senado - PLS 189/2003, a sua proposição demonstrou uma clara tentativa do interesse do Legislativo em ampliar sua atuação no processo decisório de política externa.

Por fim o autor conclui que os parlamentares não são insensíveis as questões externas, principalmente quando as matérias geram repercussões no âmbito doméstico, como no caso de geração de empregos, progresso econômico e qualidade de vida da população. No caso da ALCA, os interesses dos parlamentares, em especial dos senadores foi despertado devido às importantes mudanças que poderiam ocorrer no cenário interno brasileiro, como o aumento na concorrência entre produtos nacionais e estrangeiros, as implicações na soberania e os riscos aos interesses nacionais. As implicações no nível doméstico quanto à ALCA foram fundamentais para que os parlamentares se movimentassem na tentativa de ampliar suas competências e responsabilidades em política externa. Para o autor essas constatações visam demonstrar o quanto são imprecisas as conclusões do senso comum de que os parlamentares são desinteressados ou incapazes para atuar em matérias que tratam de política externa.

De acordo com Neves (2003), para verificar a atuação do Congresso Nacional em política externa é preciso analisar as maneiras utilizadas por esse Poder para participar dessa política, já que existem outros meios de participação, além daqueles dispostos na

Constituição. Os parlamentares detêm uma série de mecanismos tanto constitucionais, como regimentais para influenciar as decisões do Executivo, a exemplo as Comissões temáticas, manipulações no orçamento, aprovação ou rejeição dos atos internacionais e a elaboração de legislação ordinária com objetivo de colocar em prática os dispositivos negociados nos instrumentos internacionais em que o Brasil é signatário.

Carmino (2010) buscando mapear a participação do Legislativo em política externa, analisou a tramitação dos atos internacionais assinados pelo Executivo e encaminhados para apreciação do Congresso Nacional no período de 06/10/1988 a 31/12/2010. Segundo, a autora existem três principais formas de participação do Legislativo em política externa no que se refere aos atos internacionais: (i) o parlamento, após debates, aprova o ato internacional *in totum*; (ii) o parlamento, após debates, rejeita o ato internacional; (iii) o parlamento, em caso de divergência, fixa balizas legislativas de forma (redação, tradução, etc) ou de conteúdo (inconstitucionalidade, desacordo com dispositivo interno de lei ordinária, ou outra motivação jurídico-legal), ou solicita a renegociação pelo Executivo do pacto firmado.

Assim, de acordo com a autora, quando o Legislativo aponta óbices às matérias ou estabelece limites para aprovação do ato internacional, o Executivo, na maior parte dos casos tende a retirar o ato da tramitação para corrigir os problemas indicados pelo parlamento. Nesses casos o Executivo exercendo seu papel discricionário pode: após a correção enviar nova mensagem presidencial para reapreciação do ato pelo Congresso Nacional; não reenviar o ato para apreciação; substituir por atos mais recentes que tratam da mesma matéria; não retirar o ato da tramitação para deixar a responsabilidade pela inércia ao Congresso, que, em contrapartida a essa atitude tende a não deliberar a respeito da matéria.

Dos 1176 atos internacionais (bilaterais e multilaterais) enviados para aprovação do Congresso Nacional no período compreendido entre 04/10/1988 e 31/12/2010, Carmino (2010) constatou que 14,29% não foram transformados em decreto legislativo até o momento.

Desse percentual apenas um foi rejeitado (0,09% e 3,83% foram arquivados e 10,37% das proposições ainda estão em tramitação. Em geral o pedido de arquivamento vem do próprio Executivo, que na impossibilidade de obter aprovação do Legislativo, ou em face da necessidade visível de corrigir lacunas, erros de tradução, *ad cautelam*, opta por requerer a retirada da tramitação da Mensagem.

Muito embora, uma quantidade significativa desse percentual tenha retornado ao Executivo, existem outros atos que continuam tramitando oficialmente, porém, eles

encontram-se estagnados. Segundo Carmino (2010) ao que parece, em relação a esses instrumentos, o Legislativo não vota por não querer assumir o ônus de aprovar ou rejeitar a proposta e o Executivo, por seu turno, não retira, por querer atribuir a responsabilidade pela escolha de não decidir ao Legislativo. Para a autora esse “jogo” representaria um reflexo político-prático às avessas do sistema constitucional de freios e contrapesos: o Legislativo não finaliza o seu legislar e o Executivo não assume os encargos de decidir e executar.

A conclusão dessa autora é que no período recortado pela pesquisa houve um amadurecimento do debate legislativo em relação à política externa. Carmino (2010) concorda com Figueira (2009) ao afirmar que os dispositivos constitucionais que tratam das prerrogativas dos dois Poderes em matéria de política externa são muitos semelhantes aos das Constituições anteriores, porém, para ela a forma como sua prática vem sendo consolidada é que tem feito a diferença. Os parlamentares e a sociedade civil vêm demonstrando um maior interesse no debate acerca da política externa, em especial em relação aos atos internacionais que tratam da formação de blocos econômicos, direitos humanos, meio ambiente, entre outros. Para a autora, esta maior interação tende a fortalecer o constitucionalismo e o sistema de freios e contrapesos, já que dá competência ao Executivo para negociar os atos no cenário internacional, mas eles apenas podem ser implementados após aprovação pelo Congresso Nacional, o que limita, de certa forma, os poderes do Executivo.

Maia e Cesar (2004), seguindo esse mesmo entendimento apontam que embora em regra a competência dos parlamentares para atuar em política externa esteja descrita nas constituições dos países republicanos, isso não significa que a influência congressual se restrinja ao mero exercício de suas prerrogativas constitucionais. Para comprovar suas afirmações as autoras analisaram empiricamente dois atos internacionais, o Tratado de não-proliferação nuclear e o Acordo da base de Alcântara. O resultado demonstrou que em temas relacionados à segurança e defesa nacional há uma preocupação constante nas discussões do Congresso Nacional. Nesses casos as autoras verificaram um novo posicionamento do Congresso, o de não se contentar apenas com a aprovação na íntegra, colocando condições sob as quais os atos serão aprovados.

Segundo Carmino (2010), mesmo considerando o fato do parlamento aprovar a maior parte das proposições encaminhadas pelo Executivo, esse indicador por si só não autoriza afirmar que o Legislativo não participa da política externa, que o Parlamento apenas anui ao que o Executivo lhe solicita, ou que ouvir o Congresso nada mais é do que zelo constitucional

desnecessário. Para a autora considerar apenas esse aspecto formal sem levar em conta todos os mecanismos indiretos de atuação do Legislativo é no mínimo incorrer em um grave erro.

De fato, ao levar em conta somente a taxa de “sucesso legislativo” pela quantidade de atos aprovados ou rejeitados, ou considerar apenas os instrumentos constitucionais para atuação do Legislativo, esquecendo-se, como proposto por Lindsay (1993), dos mecanismos indiretos de atuação parlamentar, a conclusão lógica será a afirmação de que o Legislativo ou não atua, ou se atua o faz de forma insignificante.

Entendemos, assim como Cesar e Maia (2004), Oliveira (2011) e Neves (2003) que a competência dos parlamentares para atuar em política externa não se restringe ao mero exercício de suas prerrogativas constitucionais, que existem outras formas de atuação do Congresso Nacional nas questões externas que vão além daqueles descritos no texto constitucional. Ou seja, há outros mecanismos de atuação parlamentar que também recaem sobre o processo decisório e demonstram a ocorrência de outras formas de participação dos parlamentares no processo deliberativo. Assim, seguindo essa mesma linha de entendimento, nessa proposta nos valem os debates travados nas duas Casas congressuais acerca dos atos internacionais de direitos humanos, bem como da análise da movimentação parlamentar acerca dessa temática, afim de verificar como ocorre a participação desse Poder em política externa.

2.3 Prerrogativas institucionais do Poder Executivo

A competência em matéria de política externa está insculpida nos artigos 21, I, 49, I, II e 84, VIII, XIX e XX da CF/88. Assim, compete ao Executivo a negociação dos atos no cenário internacional e sua submissão para deliberação pelo Congresso Nacional. Em caso de aprovação cabe ao Executivo a ratificação e posterior promulgação.

Como regra os atos internacionais dependem da ratificação, de maneira que apenas a assinatura não é capaz de por si só vincular o Estado negociador aos seus termos. Nos países democráticos, como é o caso do Brasil, é comum que a autorização prévia do parlamento seja um pressuposto constitucional do assentimento do Estado.

O texto constitucional promulgado em 1988 dispõe que o Presidente da República tem competência privativa para manter relações com os Estados estrangeiros, de creditar seus representantes diplomáticos, iniciar as conversações diplomáticas com o objetivo de celebrar

um ato internacional (auxiliado pelos Ministros de Estado) e assinar compromissos internacionais. Através da assinatura o texto do ato é autenticado, o que significa a concordância dos negociadores aos seus termos. Porém, sua vinculação definitiva ao ato no plano internacional só se dá a partir da ratificação.

As disposições constitucionais em termos de competência para celebrar os atos internacionais estão de acordo com a prática internacional e a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados outorga ao Chefe de Estado essa prerrogativa.

Após assinatura do compromisso internacional o Executivo deve enviá-lo ao Congresso Nacional para exame e eventual aprovação, conforme disposto nos artigos 49, I e 84, VIII da Constituição Federal. A remessa ao Legislativo, contudo, não é obrigatória, com exceção aos atos internacionais que versam sobre matéria trabalhista²⁰. De acordo com Gabsch (2010), o poder discricionário de submeter à apreciação do Legislativo o ato internacional permite ao Executivo avaliar melhor as suas decisões quanto às suas negociações no cenário internacional. Essa possibilidade confere ao Executivo, caso considere insatisfatório o resultado da negociação, ou por questões de política interna ou externa, a prerrogativa de decidir sobre o momento mais oportuno para envio da matéria ao Congresso Nacional.

Muito embora não seja obrigatória a submissão do ato internacional ao crivo do Legislativo, isso não autoriza o Executivo a vincular-se ao ato sem o consentimento do Congresso Nacional. Como veremos mais adiante, isso não significa dizer que o Legislativo encontra-se de mãos atadas frente a essa situação, uma vez que dispõe de mecanismos para pressionar o Executivo a enviar o compromisso para sua apreciação.

A vinculação a um ato internacional sem o crivo do Congresso Nacional é tema um tanto quanto controverso no Brasil, pois apesar da Constituição Federal estabelecer sobre a necessidade da aprovação pelo Legislativo, alguns autores, como Accioly (1948) e Mello (1994), defendem a prática de concluir atos internacionais sem a intervenção do parlamento.

No caso brasileiro, a discussão teve início em 1948 com artigo de Accioly publicado no Boletim da Sociedade Brasileira. O autor elenca uma série de casos em que a aprovação legislativa geralmente não é exigida, em torno do qual o debate ainda hoje é travado.

Valladão, na qualidade de Consultor-Geral da República, em parecer de 1950, teceu críticas a Accioly e afirmou que a Constituição Federal de 1946, embora fizesse referência so-

20 Nesses casos, por força do artigo 19, parágrafo 5º, item “b”, da Constituição da Organização do Trabalho (OIT), esses atos devem obrigatoriamente ser submetidos ao Congresso Nacional no prazo máximo de um ano após o encerramento da Conferência em que são celebrados.

mente a Tratados e Convenções, não abrigava a hipótese dos atos internacionais não serem suscetíveis à aprovação do Legislativo. Posteriormente, na posição de consultor jurídico do Itamaraty, Valladão passou a admitir os acordos em forma simplificada desde que já tivessem sido autorizados pelo Poder Legislativo, ou constituíssem execução de atos internacional também já devidamente aprovado pelo Congresso Nacional. (GABSCH, 2010).

Em geral, o argumento central dos autores que defendem a prática de celebração de atos sem o crivo do Congresso é o costume constitucional. Sob essa premissa do costume, os patrocinadores dessa prática seguem fiéis ao rol permissivo lavrado sob a égide da Constituição de 1946.

Rezek (2004), sobre o texto constitucional de 1988, é contrário a esse argumento, e afirma, que uma noção abrangente segundo a qual os atos internacionais poderiam convalidar-se sem o assentimento do Legislativo, seria contrária à letra da Constituição, que não deixa dúvidas sobre a abrangência a todos os atos internacionais. Todavia, o autor entende que é admissível a celebração de atos exclusivamente pelo Executivo sem o crivo do Legislativo em dois casos, os quais, segundo o autor, encontram respaldo no artigo 84, VII, da Constituição Federal de 1988, são eles: (i) ajustes complementares ao tratado principal, já aprovados pelo Legislativo e (ii) atos terminantemente circunscritos à rotina diplomática (denominados de “diplomacia ordinária”), desde que reversíveis, ou seja, possam ser desconstituídos facilmente, e desde que haja previsão orçamentária, o que significa dependente exclusivamente de recursos públicos previstos para as relações exteriores.

Mesmo não existindo uma definição clara, especialmente no que concerne à rotina diplomática ou “diplomacia ordinária”, já que esse entendimento opera-se, segundo Gabsch (2010) de maneira casuística, o que interessa é que na prática vários atos têm sido celebrados sem o referendo do Congresso Nacional.

Inobstante ser recorrente na prática brasileira a celebração desses atos sem o crivo do Congresso, o Supremo Tribunal Federal²¹ entende que a vinculação do país a um compromisso internacional depende do cumprimento de todos os mecanismos institucionais elencados na Constituição Federal de 1988²². De acordo com o Ministro Relator do Agravo Regimental 8279-4, Celso de Mello, para além das discussões acadêmicas, cabe à Constituição da República e somente a ela, disciplinar a questão pertinente à vigência doméstica dos atos interna-

21 Decisão do Supremo Tribunal Federal sobre o Agravo Regimental nº 8279-4 em Carta Rogatória da República Argentina no ano de 1998.

22 Decisão idêntica foi tomada em 27/06/2001 pelo Plenário do STF na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI nº 1.480 – DF).

cionais. Do exame da Carta Política promulgada em 1988, constata-se que para a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna faz-se necessário a conjugação de dois poderes, Executivo e Legislativo, sob pena da invalidade dos instrumentos no âmbito interno.

Para que haja uma mudança na recepção pelo Brasil, no que concerne aos atos internacionais, é preciso primeiro que se reforme o texto constitucional, enquanto isso não ocorrer, todos os atos, à exceção dos atos de “diplomacia ordinária” que servem apenas para dar execução aos atos já previamente aprovados e, desde que não modifiquem seu conteúdo, precisam passar por novo crivo do Legislativo.

O STF afirma, em seu julgado, sobre a necessidade da mudança constitucional no que concerne ao processo de celebração dos atos internacionais. No que se refere à política externa de direitos humanos já houve essa mudança em relação ao processo de deliberação acerca dos atos internacionais que versam sobre essa matéria, inclusive por sugestão desse próprio órgão. Entretanto, essa alteração não visou aumentar os poderes do Executivo em política externa para que ele atue sem o referendo do Congresso, ao contrário, ela conferiu ao Legislativo a decisão final quanto à forma de internalização dos instrumentos internacionais de direitos humanos.

2.4 A competência do Poder Legislativo em política externa

A partir do apontado anteriormente, notamos que a Constituição de 1988 reservou competências distintas para os Poderes em matéria de política externa. Ao Executivo coube a celebração do compromisso internacional, ao passo que o Artigo 49, I reservou ao Congresso Nacional a competência exclusiva de “ resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”.

Por “resolver definitivamente” entende-se, em geral, que as opções que se apresentam são aprovação ou rejeição, não havendo assim a possibilidade de o Congresso Nacional

emendar²³ o ato, apenas apor ressalvas²⁴ ao texto.

Desse modo, após assinatura do compromisso no cenário internacional e entendendo por sua conveniência, o Executivo envia para análise do Congresso Nacional uma Mensagem acompanhada de Exposição de Motivos do Ministro das Relações Exteriores e do texto convencional. Essa análise é enviada primeiramente à Câmara dos Deputados e, em caso de aprovação por essa, segue para apreciação do Senado Federal. A tramitação se inicia com a leitura, na Câmara dos Deputados, da Mensagem presidencial em plenário e, geralmente, o documento é analisado por duas Comissões Permanentes da Casa: a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional e a Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania.

Se aprovado na primeira Comissão, o relator da mesma emite um parecer que propõe o Projeto de Decreto Legislativo (PDL), que nada mais é que o nome, acompanhado de um número, que a proposição recebe para que possa tramitar nas duas casas congressuais. Cumprida essa etapa, o PDL segue para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), submetendo-se à nova discussão e votação. (BATISTA; *et al*, 2009).

Aprovado pelas Comissões o projeto segue para discussão e votação em turno único no Plenário da Câmara dos Deputados. Em caso de aprovação o PDL é encaminhado para análise do Senado, onde passa por processo semelhante ao da primeira Casa. Se aprovado por maioria simples quando da presença da maioria absoluta dos Senadores, em turno único de discussão e votação, o Presidente do Senado promulga e publica o projeto de decreto informando ao Executivo a concordância parlamentar em relação àquela proposição.

Do ponto de vista Constitucional o Poder Legislativo possui ainda a competência genérica de fiscalizar a atuação do Executivo, conforme verifica-se do artigo 49, X e XI, da CF/88²⁵. Para dar concretude a esta competência em matérias de política externa o Legislativo

23 No entanto, na prática o Congresso em algumas ocasiões condiciona a aprovação do ato a uma alteração em seu texto a ser negociada pelo Executivo com as outras partes contratantes, a título de exemplo Gabsch (2010) cita os acordos com a Tchecoslováquia e com a CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina). No caso da Tchecoslováquia seu governo, ao ser informado sobre a aprovação condicionada do parlamento brasileiro, concordou com a alteração por meio de troca de notas datada de 18/09/1962 e no segundo caso a CEPAL ao ser informada da ressalva do Legislativo, por meio de troca de notas datada de 17/02/1994, resolveu acatá-la.

24 A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados em seu artigo 2º, I, 'd', define a reserva como "declaração unilateral, qualquer que seja a sua redação ou denominação feita por um Estado ao assinar, ratificar, aceitar ou aprovar um tratado, ou a ele aderir, com o objetivo de excluir ou modificar o efeito jurídico de certas disposições do tratado em sua aplicação a esse Estado". O artigo 19 dessa mesma Convenção veda a apresentação de reservas quando proibidas pelo texto convencional; não se enquadram entre as hipóteses de reserva admitidas pelo tratado ou em caso de incompatibilidade com o objeto e finalidade do tratado.

25 Artigo 49, "X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos o da administração indireta; XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes"

pode fazer uso de alguns instrumentos dispostos tanto na CF/88 quanto no Regimento Interno das duas Casas congressuais²⁶, são eles: mandado de injunção²⁷; Indicação²⁸; Requerimento de Informação²⁹; Convocação de autoridades para prestar esclarecimentos³⁰ e audiências públicas nas Comissões parlamentares, inclusive com o poder de convocar ministros de Estado (CARMINO, 2010).

Ainda, no que concerne à política externa, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 52, IV e VII, VIII, investiu o Senado Federal com poderes privativos para aprovar os chefes de Missão diplomática de caráter permanente, para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo da União e demais entidades federativas, bem como sobre a concessão de garantia da União em operações de crédito externo.

Como já apontado anteriormente, houve casos em que apesar da discricionariedade do Poder Executivo em enviar para apreciação do Congresso Nacional o compromisso acordado internacionalmente, o Legislativo foi capaz de fazer uso de alguns mecanismos acima descritos para pressioná-lo a enviar as Mensagens.

Carmino (2010), cita dois exemplo: a Convenção de Ramsar³¹, assinada em 02/02/1971 e a Convenção de Basileia³² concluída em 22/03/1989. De acordo com a autora, essas duas Convenções foram enviadas ao Congresso pelo então Presidente Fernando Collor, na antevéspera da Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro em 1992, em razão da pressão exercida pela Frente Parlamentar Ambientalista, que enviou indicações ao Executivo, realizou audiências públicas, convocou autoridades, requereu informações e liderou manifestações.

26 Como os dispositivos à disposição de Deputados e Senadores são muito semelhantes, optamos por citar os da Câmara dos Deputados.

27 O STF define o mandado de injunção como o instrumento jurídico apto a garantir o direito daquele que se sinta prejudicado por omissão de uma norma constitucional que deveria ter sido regulamentada pelos Poderes competentes, porém não o foi.

28 Art. 113, I “Indicação é a proposição através da qual o deputado I - sugere a outro Poder a adoção de providência, a realização de ato administrativo ou de gestão, ou o envio de projeto sobre a matéria de sua iniciativa exclusiva;

29 Artigo 50, § 2º da CF/88 “§ 2º - As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informações a Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no caput deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não - atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

30 Artigo 50, § 1º da CF/88 “§ 1º - Os Ministros de Estado poderão comparecer ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ou a qualquer de suas Comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério”.

31 Convenção sobre Zonas úmidas de Importância Internacional, especialmente como Habitat para Aves aquáticas.

32 Convenção sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação.

Os Decretos Legislativos aprovando as Convenções³³ de Ramsar e da Basiléia foram publicados no Diário Oficial da União em 17/06/1992, a promulgação, no entanto, deu-se apenas no Governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995. (CARMINO, 2010).

Mais recentemente, estudos chamam a atenção para outras possibilidades de atuação parlamentar. Rodrigues (2008) cita a criação da AFEPA pelo MRE em 1997, denominada nessa época de Assessoria de Relações Federativas. Como já visto, a AFEPA tem entre suas atribuições a articulação entre o MRE e o Poder Legislativo e o assessoramento aos parlamentares em suas iniciativas externas, incluindo-se os estaduais e municipais. Exemplo disso é a criação de escritórios regionais do MRE em Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, São Paulo, entre outras capitais, os quais funcionam, segundo esse autor como “braços” da AFEPA.

Ainda de acordo com o autor, a criação de uma agenda intergovernamental, ao mesmo tempo, que reconhece a legitimidade dos parlamentos e dos entes federados, trás também como “pano de fundo” a preocupação quanto à fragmentação das ações internacionais, a denominada paradiplomacia (atuação de governos subnacionais na política externa). Este ainda é um tema incipiente nas agendas de pesquisa no Brasil e que merece atenção especial. (RODRIGUES, 2008)

No caso dos atos internacionais de direitos humanos, fora esses mecanismos acima listados, devido ao Sistema Internacional de Proteção dos Direitos Humanos, os parlamentares contam ainda com o fato de poderem participar de delegações brasileiras em conferências internacionais para auxiliar na elaboração do texto dos atos internacionais e também das reuniões do Conselho de Direitos Humanos. (GAIO, 2008)

A preparação de relatórios para os Comitês-Tratados da ONU também é outra forma de participação mais pró-ativa dos parlamentares na política externa de direitos humanos. Antes do envio dos relatórios à ONU, são realizados, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, debates com a sociedade civil. Segundo Gaio

Ainda que tal exercício não represente a co-autoria do relatório pelo Poder Legislativo ou pela sociedade civil, essa prática tem representado importante contribuição ao processo de elaboração dos documentos, consulta popular e acesso à informação. (GAIO, 2008, p. 37)

33 O Decreto Legislativo 33 aprovou a Convenção de Ramsar e o 34 aprovou a Convenção da Basiléia.

Gaio (2008) aponta, ainda, que dentro da função fiscalizadora do Parlamento, ao menos no que concerne aos direitos humanos, encontra-se o monitoramento do cumprimento das obrigações constantes nos atos internacionais, que na prática, segundo o autor se dá por meio da implementação dos dispositivos constantes nos atos internacionais, que se refletem, em leis e em políticas públicas, a nível federal, estadual e municipal.

Vê-se que a atuação parlamentar em política externa vai muito além dos projetos de decreto legislativo (PDLs) e do disposto nos dois principais artigos da Constituição de 1988 que tratam dessa temática. Existem outros mecanismos constitucionais e legais que permitem uma ação mais ativa desse Poder, em especial quando se trata de matéria de direitos humanos, onde a atuação do Legislativo se dá de forma muitas vezes indireta, como é o caso dos relatórios enviados a ONU e das políticas públicas de direitos humanos (criação dos Programas Nacionais de Direitos Humanos, de acordo com as diretrizes das Convenções oriundas do Sistema Universal da ONU). Em relação aos direitos humanos a prática vêm demonstrando o aumento da participação dos parlamentares nas questões externas.

No que concerne aos atos internacionais de direitos humanos a atuação do Itamaraty e a excelência desse órgão não tem impedido a atuação do Congresso Nacional, ao contrário, em certa medida, as atuações do Legislativo e do Itamaraty se complementam, enquanto o MRE preocupa-se com a formalidade dos atos internacionais, se as normas e diretrizes negociadas não ferem dispositivo de lei interna, o Congresso volta seu foco para a forma de internalização do ato, como será visto no próximo capítulo, e nos mecanismos para dar eficácia a esses instrumentos, como a feitura de Programas Nacionais de Direitos humanos.

Acreditamos que existe uma articulação entre o Congresso Nacional e o Itamaraty, feita sobretudo no âmbito da AFEPA. Porém, como essas ações ocorrem nos “bastidores”, não temos condições de mensurá-las, mas podemos afirmar que a interação entre esses Poderes, é muito maior do que uma boa parte da literatura têm pressuposto. A criação da AFEPA demonstra que, minimamente o Executivo, assim como sugerido por Putnam (1988), leva em consideração as preferências do Congresso Nacional. Em especial no que concerne às questões de direitos humanos, uma vez que o conteúdo desses atos exprime direitos universais, abstratos, que precisam para sua efetividade da elaboração de normas internas, como Leis e políticas públicas, sob pena de tornarem-se letra morta.

Em um mundo onde os fatores externos possuem impacto no cenário doméstico e que a importância dos parlamentos democráticos é cada vez maior para a validação de um acordo

celebrado no âmbito externo, não há como desconsiderar a participação do Legislativo.

Desse modo, afirmar que o Legislativo é desinteressado por não possuir mecanismos que lhe permita agir durante as negociações; por existir um órgão (MRE) que chama para si essas competências, ou mesmo pelo fato de sua atuação se dar apenas *ex post* é, no mínimo, desconsiderar as etapas do processo legislativo.

O Executivo brasileiro, realmente, dispõe de maiores prerrogativas institucionais em matéria de política externa, todavia, o Legislativo ainda guarda poderes de participação que merecem ser melhor analisados, em especial no caso dos atos internacionais de direitos humanos, que sofreram uma mudança significativa após a EC 45/2004 que acrescentou o parágrafo 3º ao artigo 5º da CF/88.

Capítulo 3. A Emenda Constitucional 45/2004: uma análise da mudança no Processo Decisório dos atos internacionais de direitos humanos

Neste capítulo abordamos as implicações trazidas com a EC 45/2004 para o Congresso Nacional e nos dedicamos à análise empírica dos instrumentos internacionais de direitos humanos enviados pelo Executivo para aprovação do Congresso Nacional pós Constituição de 1988. Na primeira parte desse capítulo apresentamos o intenso debate travado em torno da incorporação dos atos internacionais de direitos humanos no cenário brasileiro. Neste item demonstramos também as movimentações parlamentares no intuito de dar eficácia à norma acrescida com a EC 45/2004. Na segunda parte, com objetivo de analisar o processo decisório dos atos internacionais de direitos humanos, do Regime de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, em política externa pré e pós Emenda Constitucional 45/2004, verificamos a tramitação dos atos internacionais nessa temática e os debates travados no Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal.

3.1 Os direitos humanos, a Emenda 45/2004 e o Congresso Nacional

O processo de internalização de um ato internacional é algo complexo e, como já demonstrado anteriormente, depende da atuação dos Poderes Executivo e Legislativo. Com a Emenda 45/2004, esse processo tornou-se mais imbricado em relação aos direitos humanos. De acordo com a referida emenda os Tratados e Convenções Internacionais de Direitos Humanos, se aprovados pelo Congresso Nacional em dois turnos, com três quintos dos votos dos respectivos membros de cada Casa, são incorporados ao ordenamento jurídico pátrio com equivalência de emenda constitucional.

O acréscimo do dispositivo acima não fazia parte da proposta original apresentada pelo Deputado Hélio Bicudo por meio da Proposta de Emenda à Constituição nº 96 de 1992 e foi incorporado à proposta original pela relatora, Deputada Zulaiê Cobra³⁴, a partir de sugestão do então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Celso de Mello³⁵

34 Conforme Diário da Câmara dos Deputados “Buscando a efetividade da prestação jurisdicional, acolhemos também sugestão do Ministro CELSO DE MELLO, Presidente do Supremo Tribunal Federal, no sentido de outorga explícita de hierarquia constitucional aos tratados celebrados pelo Brasil, em matéria de direitos humanos, à semelhança do que estabelece a Constituição argentina (1853), com a reforma de 1994 (art. 75, nº 22), introdução no texto constitucional que afastará a discussão em torno do alcance do art. 5º, § 2º”. (DCD, de 14 de dezembro de 1999, p. 846)

35 Segundo BATISTA *et al* (2009), há um entendimento generalizado na literatura jurídica, que os tratados

Existem quatro vertentes de interpretação quanto ao *status* dos atos internacionais de direitos humanos, especialmente no que se refere à hierarquia entre os atos, a Constituição e as leis ordinárias. A primeira vertente, defendida por MELLO (1994) e PASSOS (2005) entende que os atos internacionais de direitos humanos têm natureza supraconstitucional, ou seja, pairam sobre todos os demais direitos e garantias fundamentais. Para Passos (2005) os § 1º e 2º da CF/88 deixam explícito a aplicabilidade imediata dos direitos e garantias fundamentais, incluindo-se os atos internacionais de direitos humanos que o Brasil é parte.

A segunda vertente, que atribui caráter constitucional a esses diplomas internacionais, tem entre seus defensores TRINDADE (1998), PIOVESAN (1996), SARLET (2006). Com base no § 2º do artigo 5º da CF/88, os autores entendem ser a verdadeira cláusula de abertura à complementação de direitos fundamentais positivados no texto constitucional. De acordo com essa argumentação, eventuais conflitos entre o tratado e a Constituição deveriam ser resolvidos pela aplicação da norma mais favorável à vítima titular do direito violado. Esses autores entendem os §§ 1º e 2º da CF/88 como garantidores da aplicabilidade direta e do caráter constitucional dos tratados de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

De acordo com Vilhena (BRASIL, 2008a), a intenção do legislador constitucional com o § 2º, do artigo 5º da CF/88, foi não limitar os direitos apenas aqueles que já estão inseridos na Constituição, pois existem outros que são decorrentes de princípios tão importantes quanto os que já estão expressos no texto constitucional, sejam eles implícitos, pois oriundos de princípios, sejam eles expressos em atos internacionais de direitos humanos. Dessa forma, entende o autor que a Constituição deve ser sempre atualizada.

A terceira vertente reconhece o *status* de lei ordinária, ou seja, os atos internacionais de direitos humanos, assim como os demais atos internacionais estariam hierarquicamente abaixo da Constituição Federal, posição essa adotada pelo STF em 1977 no Recurso Extraordinário n. 80.004/SE, Rel. Min. Xavier de Albuquerque (publicado no DJ de 29.12.77), alterada apenas após a decisão do Recurso Extraordinário n. 466.343, publicado no Diário Oficial da União em 03/12/2008.

internacionais de direitos humanos são materialmente constitucionais em razão do disposto no § 2º do artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, uma vez que esse dispositivo permitiria, em caso de vinculação do Brasil aos instrumentos que tratam dessa temática, a entrada no texto constitucional das normas neles dispostas. Na tentativa de resolver a discussão acerca desse dispositivo o Ministro Celso de Mello propôs o acréscimo do § 3º ao texto constitucional.

Por fim a última vertente, atribui caráter supralegal aos tratados e convenções sobre direitos humanos, entendimento adotado pelo STF após o julgamento do RE n. 466.343 de 2008, onde foi relator o Ministro Cezar Peluso. O argumento dessa tese de supralegalidade é que os atos internacionais de direitos humanos seriam a princípio infraconstitucionais, entretanto, diante de seu caráter especial no contexto do sistema de proteção dos direitos da pessoa humana, seriam também dotados de um atributo de supralegalidade. Isto é, embora não possam afrontar a supremacia da Constituição, seria-lhes reservado lugar especial no ordenamento jurídico.

Existe, ainda, uma última interpretação, apontada por Flávia Piovesan durante o Seminário da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara, a qual segundo a professora foi “criada” e aplicada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que entendeu que a Convenção Americana de direitos humanos não tem aplicabilidade no ordenamento jurídico interno por ter valor infralegal. (BRASIL, 2008a)

A edição da Emenda Constitucional 45/2004 reascendeu esse debate sobre o *status* normativo dos atos internacionais de direitos humanos, em especial dos negociados anteriormente à emenda. O Supremo Tribunal Federal³⁶, no Recurso Extraordinário n. 466.343 colocou um ponto final a esse debate ao adotar a vertente teórica da supralegalidade.

A matéria objeto desse recurso tratava sobre a prisão civil do depositário infiel³⁷, permitida pela Constituição Federal na parte final do artigo 5º, LXVII e §§ 1º, 2º e 3º à luz do artigo 7º, § 7º da Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto San Jose da Costa Rica de 1969), aderida pelo Brasil em 1992 junto com o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos³⁸.

Foi a adesão do Brasil a esses pactos em 1992 que deu início ao debate sobre o *status* dos tratados em direitos humanos e à possibilidade de revogação da parte final do artigo 5º, LXVII, da Constituição Federal de 1988, especificamente a expressão “depositário infiel”, e, por consequência, de toda a legislação infraconstitucional que de alguma maneira dispunha

36 Compete ao Supremo Tribunal Federal quer em sede de fiscalização abstrata, quer no âmbito do controle difuso, efetuar o exame de constitucionalidade dos tratados ou convenções internacionais já incorporados ao sistema de direito positivo interno.

37 Depositário infiel é a pessoa a quem cumpre o dever de manter e conservar qualquer bem (por exemplo veículos, computadores, mesas), que pode ser objeto de penhora judicial (para garantir uma eventual execução), ou que pode ser objeto de alienação fiduciária (compra de um veículo a prestação em uma instituição bancária).

38 Tanto o Pacto de San Jose da Costa Rica quanto o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos tratam da impossibilidade da prisão civil por dívidas contratuais.

sobre a matéria com fundamento no inciso desse artigo.

O STF na decisão desse Recurso Extraordinário (RE 466.343, DOU 03/12/2008) optou pela interpretação que atribui caráter supralegal aos tratados de direitos humanos anteriores a EC 45/2004, ou seja, esses tratados estariam acima da lei ordinária mas abaixo da Constituição, ao passo que os tratados posteriores, aprovados com quórum qualificado (3/5 dos votos de cada Casa do Congresso Nacional), teriam natureza de Emenda Constitucional. Com essa decisão qualquer antagonismo entre a lei ordinária e a norma do tratado de direitos humanos resolve-se com a invalidação e posterior retirada da lei do ordenamento jurídico brasileiro.

No caso da prisão civil do depositário infiel, objeto da matéria do referido recurso extraordinário, embora a norma do tratado fosse anterior à Emenda e, portanto, estaria na hierarquia das normas abaixo da Constituição, o posicionamento do STF foi o de adotar a norma mais favorável, isto é, a do tratado que obstaculiza a prisão civil do depositário infiel.

Em seu voto no RE n. 466.343 o Ministro Gilmar Mendes³⁹ sugere que o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto de San José da Costa Rica, entre outros atos internacionais, sejam submetidos ao procedimento especial para aprovação consoante disposto no § 3º do artigo 5º da CF/88, para que a eles seja conferido o caráter de emenda constitucional.

Como se vê, o STF entende que cumpre ao Congresso Nacional a decisão de qual hierarquia será dada aos atos internacionais de direitos humanos, valendo isso tanto para os atos aprovados antes da EC 45/2004 quanto para os aprovados após a emenda. No caso daqueles aprovados antes da entrada em vigor da EC 45/2004, basta, segundo o STF, apenas que o Congresso submeta o ato à nova apreciação, só que dessa vez nos moldes do disposto no art. 5º, § 3º, da CF/88.

Essa questão quanto à internalização dos atos internacionais de direitos humanos já suscitava grandes debates na literatura, especialmente jurídica e na jurisprudência de nossas cortes. Todavia, com o acréscimo do § 3º ao art. 5º, da CF/88, esse debate se estendeu e ganhou proporções ainda maiores, com o envolvimento do Congresso Nacional e da sociedade civil.

Com o objetivo de resolver sobre esse novo dispositivo constitucional o Deputado

39 Ver STF, RE N. 466.343, Voto do Ministro Gilmar Mendes, p. 27.

Fernando Coruja apresentou, poucos meses após a aprovação da EC 45/2004, o Projeto de Resolução da Câmara⁴⁰ (PRC n. 204/2005). Esse projeto visava alterar o Regimento Interno da Câmara dos Deputados para dispor sobre o rito de tramitação dos Tratados e Convenções Internacionais em matéria de direitos Humanos. O PRC foi arquivado em razão do fim do mandato do Deputado Fernando Coruja. Em razão do seu arquivamento foi apresentado em 09/02/2011, pelo Deputado Rubens Bueno, o PRC 12/2011, sua redação é idêntica ao anterior.

De acordo com o texto dos PRC's tanto o Presidente da República quanto os parlamentares, por meio de requerimento assinado por 1/3 dos deputados (171 parlamentares), e aprovado no Plenário, poderão pleitear o *status* constitucional para o tratado ou a convenção que versarem sobre direitos humanos. Referido pedido será analisado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a qual se pronunciará sobre a admissibilidade e a conveniência do pedido de equivalência do tratado à emenda constitucional. Se o pedido for acatado o tratado será examinado em comissão especial. Seguindo para deliberação do Plenário, em dois turnos de discussão e votação, com intervalo entre eles de cinco sessões.

O texto determina, ainda, que, se for aprovado apenas por maioria simples, a proposta terá apenas força de lei ordinária. No caso da maioria simples não ser alcançada, a matéria será submetida à nova votação. Quanto aos atos internacionais aprovados antes da EC 45/2004, esses poderão ser reapreciados pela Câmara dos Deputados, para que tenham a possibilidade de adquirir a condição de emenda constitucional.

Porém, esse não foi o entendimento do parecer com complemento do Deputado Régis de Oliveira da Comissão de Constituição e Justiça, que em análise do texto do PRC no. 204/2005, apresentado pelo Deputado Fernando Coruja, já havia se manifestado no sentido de não aceitar que os Tratados e Convenções de Direitos Humanos anteriores à EC 45/2004 sejam reapreciados segundo as novas regras dispostas no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, em respeito ao princípio da segurança jurídica. (CCJC, 09/12/2008, Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados, nº 204, de 2005)

Segundo o relator é possível entender que quanto aos Tratados internacionais e Convenções de direitos humanos existem duas formas de tratamento: os anteriores à EC 45/2004 permanecem com *status* de lei ordinária, pois foram aprovados por decreto legislativo e votado por maioria simples, presente a maioria absoluta. Nos casos posteriores à

⁴⁰ Foram apresentados outros dois PRC's (271/2005 e 131/2008), além dos citados no texto, porém, os mesmos foram apensados ao texto do PRC 204/2005.

emenda, os atos internacionais entrariam no sistema jurídico nacional como se fossem emenda constitucional, desde que presentes os requisitos do § 3º combinado como estipulado no Regimento Interno da Câmara. (CCJC, 09/12/2008, Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados, nº 204, de 2005).

Já a relatora Deputada Iriny Lopes da Comissão de Constituição e Justiça manifestou-se no sentido de não concordar com a redação do § 10º do novo artigo 203-A⁴¹ do Regimento Interno. Para a relatora,⁴² os tratados internacionais de direitos humanos ratificados anteriormente à Emenda Constitucional n.º 45/2004, devem ter hierarquia constitucional, situando-se como norma material e formalmente constitucional a fim de evitar anacronismos jurídicos, pois um Protocolo poderia, se mantida essa redação, ter mais peso do que a própria Convenção, da qual é oriundo o Protocolo⁴³.

Por fim, o relator, Deputado Régis de Oliveira, manteve sua posição no sentido da impossibilidade dos atos internacionais de direitos humanos serem reapreciados segundo as novas regras dispostas no § 3º do artigo 5º da Constituição Federal, em respeito ao princípio da segurança jurídica⁴⁴. (CCJC, 09/12/2008, Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados, nº 204, de 2005).

Do teor final do texto aprovado no PRC 204-2005, pode-se concluir que o Congresso não seguiu, como será visto mais a frente, algumas das principais sugestões apresentadas durante o Seminário realizado pela CDHM e nem àquelas apresentadas pelo STF⁴⁵. Os

41 “Art. 203-A Recebida mensagem do Presidente da República contendo tratado ou convenção internacional sobre direitos humanos, a Mesa fará publicar no avulso da Ordem do Dia o prazo de dez sessões para a apresentação de requerimento subscrito por um terço de Deputados solicitando sua equivalência à emenda constitucional, nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição Federal, acrescido pela Emenda à Constituição n.º 45, de 2004. (...) § 10 Tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos ratificados pelo Brasil antes da promulgação da Emenda à Constituição n.º 45, de 2004, poderão ser objeto de requerimento previsto no *caput* deste artigo.”

42 Ver CCJC, 2006, Projeto de Resolução nº 204 de 2005, apenso ao PRC nº 271, de 2005, parecer 1 da Relatora Deputada Iriny Lopes, p. 04 - 05.

43 Flávia Piovesan (BRASIL, 2008a) no debate do Seminário da CDHM sobre “Incorporação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos na Legislação Brasileira”, defendeu essa mesma linha de entendimento da Deputada Iriny Lopes. Piovesan afirma que seria uma incoerência um Protocolo aprovado de acordo com a emenda ter status constitucional e o seu instrumento principal, a Convenção, ter caráter hierarquia infraconstitucional.

44 Piovesan (BRASIL, 2008a) apesar de ter opinião contrária à do deputado Régis de Oliveira, quanto ao tratamento dado aos atos de direitos humanos aprovados antes da EC 45/2004, já que a autora entende que a eles deve ser dado tratamento constitucional, concordou que permitir a reapreciação dos atos de direitos humanos, nos moldes do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal não é a melhor saída, pois geraria insegurança jurídica

45 A aprovação do parecer do PRC 204/2005 ocorreu no final do ano de 2008 (09/12/2008), isto é, antes do Seminário realizado em 11/06/2008 pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados que tratava justamente sobre o tema “Incorporação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos na Legislação Brasileira”, e depois da publicação do Acórdão do STF (ADI- 466.343, de 03/12/2008).

parlamentares apenas regulamentaram a forma de tramitação dos atos, preocupando-se, em especial com a manutenção de suas prerrogativas no que tange à sistemática imposta pela CF/88 para aprovação dos atos internacionais. É preciso levar em consideração que a apresentação do PRC 12/2011 com texto idêntico ao do projeto arquivado, pode ser um indicativo que os deputados reconsideraram seu posicionamento.

O parecer com complementação do voto do Deputado Régis de Oliveira apresentado pela Comissão de Constituição e Justiça foi aprovado por unanimidade, ou seja, foi retirado o § 10º, do artigo 203-A. Todavia, o PRC 204/2005, como já mencionado, foi arquivado de acordo com o artigo 105 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁴⁶.

Outro indício que os parlamentares reconsideraram seu entendimento, é a tramitação do PRC 204/2005, pois ele ficou sem movimentação da data da sua aprovação em 09/12/2008 até 05/08/2009, momento em que foi designado relator, Deputado Marco Maia. Dessa data até 31/01/2011, não houve movimentação, e o Projeto foi arquivado. Esse largo espaço de tempo sem movimentação, pode ser um indício de insegurança dos deputados quanto ao teor do texto aprovado pela CCJC, haja vista o intenso debate acerca dessa matéria. O PRC 12/2011 está em tramitação e encontra-se na CCJC. À última movimentação foi em abril de 2011, com o término do prazo para apor emendas em plenário.

Nesse espaço de tempo a Câmara dos Deputados aprovou o primeiro ato internacional de direitos humanos, de acordo com o disposto no § 3º do artigo 5º da CF/88, a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, que seguiu a seguinte tramitação.

Na MSC 711/2007 (PDC 563/2008), referente à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, o Executivo solicitou ao Congresso Nacional, conforme sugerido pelo Ministro das Relações Exteriores Celso Luiz Nunes Amorim, que o ato internacional fosse apreciado de acordo com o § 3º, do artigo 5º, da CF/1988.

Segundo a Coordenadora da Assessoria Internacional da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, Cristina Cambiaghi (BRASIL, 2008b), em manifestação durante o seminário realizado pela Comissão de Direitos Humanos e Minorias, o

46 “Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abra crédito suplementar, com pareceres ou sem eles (...)” (Regimento interno da Câmara dos Deputados)

pedido de apreciação legislativa nos moldes da EC 45/2004 veio apenas depois de muitos debates. A primeira resistência veio de dentro do Executivo. A Casa Civil não queria submeter o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência nos moldes da emenda, pois entendia que o instrumento criava muitos direitos subjetivos. Com a resistência encontrada dentro do próprio Poder Executivo e a ausência de movimentação dos parlamentares no sentido de pedir apreciação dos instrumentos internacionais de direitos humanos nos moldes da emenda, corria-se o risco desse § 3º tornar-se letra morta.

Quando a matéria foi levada a Plenário, surgiram vários questionamentos, dentre eles: (i) forma de tramitação; (ii) como a matéria do ato internacional, em caso de aprovação com o *quórum* exigido, entraria no ordenamento jurídico brasileiro e (iii) como seriam preservados os poderes conferidos ao Congresso Nacional em política externa.

Quanto à forma de tramitação e ao ordenamento jurídico brasileiro foram feitas algumas considerações. O Deputado Paulo Pimenta expressou o entendimento de que se fosse desejo do legislador que os tratados de direitos humanos fossem incluídos no texto constitucional não haveria a necessidade de ter a expressão “equivalentes”, bastaria dizer emendas constitucionais; Já o deputado Leonardo Picciani aponta para o fato que as propostas de emenda constitucional têm tramitação diferente e, que, no caso, para dar caráter de emenda constitucional à matéria o correto seria que ela seguisse a mesma tramitação exigida para as emendas.

A presidência da Câmara dos Deputados esclareceu que enquanto não for regulamentada a questão, se for alcançado o *quorum* de 3/5 dos parlamentares, a matéria terá a mesma tramitação das emendas constitucionais, ou seja, dois turnos de votação com interstício de cinco sessões, findos os quais a matéria será encaminhada para apreciação no Senado Federal. Caso contrário, a matéria seguirá tramitando como projeto de decreto legislativo⁴⁷.

No que concerne à preservação do poder do Congresso, o presidente, Arlindo Chinaglia manifestou sua preocupação “Como é uma matéria cujo conteúdo pelo menos ninguém explicitou ser contra, há uma preocupação legítima de que a Casa preserve o seu

47 O Presidente da Mesa, Arlindo Chinaglia, após esclarecer os questionamentos apresentados em Plenário, apontou para a necessidade dos parlamentares se empenharem para agilizar o projeto que objetiva regulamentar como se dará a tramitação dos atos internacionais em direitos humanos, após a alteração da Emenda Constitucional 45/2004. Acrescentou, ainda, que enquanto não houver a regulamentação não será votada mais nenhuma proposta de projeto de lei que diga respeito ao § 3º do artigo 5º da CF/88.

poder, porque no limite se trata disso”.(DCD, 14/05/2008, p. 20427)

O Deputado Antônio Carlos Magalhães Neto também demonstrou a mesma preocupação com a preservação dos poderes do Congresso

A equivalência às emendas constitucionais é um resultado de uma opção que o Congresso Nacional pode fazer. E o Executivo não tem, na minha opinião, o direito de impor ao Congresso Nacional esse procedimento de votação. E, se o Executivo tivesse o direito de impor ao Congresso Nacional esse procedimento de votação, nós aqui estaríamos vulnerabilizados. Afinal de contas, qualquer matéria que o Executivo quisesse elevar ao *status* de emenda constitucional poderia usar desse dispositivo com o pretexto de se tratar, como está dito aqui, de uma convenção ou tratado que verse sobre direitos humanos. Assim, estaríamos convivendo num ambiente de insegurança jurídica total. (DCD, 14/05/2008, p. 20428).

O entendimento do Deputado Maurício Rands caminhou em sentido contrário, ou seja, que mesmo o Executivo requerendo a tramitação conforme o disposto no § 3º, do artigo 5º, da CF/1988, na realidade, compete, ao final, ao Congresso Nacional decidir se o ato internacional de direitos humanos terá ou não equivalência de emenda, portanto, mesmo que em tese haja uma imposição do Executivo, cumpre ao Congresso a decisão. (DCD, 14/08/2008, p. 20430).

Essa discussão está longe de ser encerrada, conforme se verifica dos questionamentos apontados durante o Seminário realizado pela Comissão de Direitos Humanos Minorias da Câmara dos Deputados sobre o tema: “Incorporação dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos na Legislação Brasileira”.

O objetivo desse Seminário foi promover um debate com a sociedade civil e analisar, junto a especialistas dessa área, comunidade acadêmica, Ministério da Justiça e os parlamentares, os aspectos da incorporação dos atos internacionais no ordenamento jurídico brasileiro. Na abertura do Seminário o Deputado Pompeo de Mattos, reforça em seus discursos as prerrogativas constitucionais do parlamento em política externa ao afirmar que cumpre aos parlamentares decidir sobre qual hierarquia será dada às normas dos atos internacionais de direitos humanos. De acordo com o deputado a determinação da hierarquia normativa dos atos internacionais de direitos humanos depende do *quórum* de aprovação adotado pelo Congresso Nacional. (BRASIL, 2008a)

O Secretário de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, Pedro Vieira Abramovay, ao se pronunciar na abertura do Seminário, aponta para o fato que, o primordial da discussão sobre os atos internacionais de direitos humanos é o seu significado no contexto nacional e, em especial qual o papel do Congresso na incorporação desses atos, principalmente após a mudança trazida com a EC 45/2004. (BRASIL, 2008a)

De acordo com o secretário, Pedro Vieira Abramovay, essa é uma questão de suma importância, pois boa parte da literatura do direito e militantes dos direitos humanos vêm defendendo que o ato internacional aprovado e assinado pelo Presidente, pelo simples fato de versar sobre direitos humanos, automaticamente ganha *status* constitucional, sem que haja necessidade do Congresso manifestar-se a esse respeito. Para o secretário, se for adotado tal entendimento, corre-se o risco de colocar em xeque o caráter democrático, que o próprio texto constitucional tentou trazer ao estabelecer a necessidade dos parlamentares se pronunciarem de forma qualificada sobre o tema. (BRASIL, 2008a)

Outros questionamentos importantes ao debate foram trazidos por Oscar Vilhena. O primeiro foi quanto à necessidade de diferenciar o direito presente no ato internacional com a regra expressa no próprio ato. A norma escrita não significa a expressão última de um determinado direito, pois qualquer que seja este direito ele precisa ser ponderado com os demais já existentes, assim, é preciso articular os textos legais para verificar sua aplicabilidade. (BRASIL, 2008a)

Dessa forma, para Vilhena (BRASIL, 2008a) a solução mais prática é aquela que entende que os atos internacionais têm supremacia em relação às leis ordinárias, porém têm submissão à Constituição. O mesmo ocorrendo com a emenda, que também está submetida à Constituição, já que para ser aprovada é preciso que passe pelo crivo das cláusulas pétreas. Isso significa que uma emenda sempre é passível de ser declarada inconstitucional, assim como um ato internacional.

Segundo Vilhena (BRASIL, 2008a), qualquer dispositivo que se pretenda encaixar no texto constitucional precisa submeter-se a esse controle de constitucionalidade, inclusive as emendas. Assim, o fato do ato internacional de direitos humanos ser aprovado por 3/5 dos votos em dois turnos, nas duas Casas do Congresso, não garante automaticamente a sua constitucionalidade. A princípio ele é constitucional, mas isso não significa que ele não possa ser declarado inconstitucional.

De acordo com Vilhena (BRASIL, 2008a), a tentativa do legislador de resolver o debate que se travava acerca do § 2º do artigo 5º, da CF/88, criou dificuldades ainda maiores do que as anteriores, pois, segundo o autor é preciso ter em mente que não se constitucionaliza o ato em si, mas os direitos humanos presentes nos atos internacionais, porque se outro for o entendimento, regras que não têm a menor relevância podem ser constitucionalizadas, colocando-se em hierarquia superior às leis ordinárias, que em alguns casos podem ser até mais favoráveis do que aquelas oriundas dos atos internacionais.

Como bem elucidado por Vilhena (BRASIL, 2008a) é muito temerário dizer que todos os atos internacionais de direitos humanos são constitucionais. Muitas Convenções da OIT têm dispositivos que tratam de direitos humanos, mas apenas por essa razão serão também incorporadas à Constituição? Qualquer Convenção que aborde a temática de direitos humanos será incorporada, ou só as Convenções do Sistema Universal da ONU? E, depois, todos os dispositivos constantes, por exemplo do Pacto de San José da Costa Rica, mesmo contendo normas que não tratam da temática de direitos humanos serão considerados constitucionais? É o tratado em si, por tratar-se de direitos humanos, ou as normas de direitos humanos que terão caráter constitucional?

De acordo com BATISTA *et al*, em trabalho publicado em 2009 pelo Ministério da Justiça, acerca da EC 45/2004 e a constitucionalização dos atos internacionais de direitos humanos no Brasil, primeiro passo antes de responder a essas questões e de adentrar na questão de fundo sobre a emenda é a necessidade de conceituar o que se entende por direitos humanos, pois não há consenso quanto a uma definição a esse respeito.

Para dirimir essas dúvidas as autoras trabalharam na construção do conceito de direitos humanos e, em especial no conceito de atos internacionais de direitos humanos

Entendemos por tratados de direitos humanos os atos internacionais que reconhecem positivamente um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, buscam concretizar as exigências da dignidade, da liberdade, da igualdade, da fraternidade e da solidariedade em todos os níveis, protegendo a pessoa humana, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional e carregado de um inequívoco caráter cosmopolita. (BATISTA *et al*, 2009, p. 25).

A partir dessa definição as autoras passaram à análise dos atos internacionais de direitos humanos aprovados pelo Brasil e do texto da EC 45/2004 e concluíram que tanto os atos internacionais ratificados antes da EC 45/2004 quanto àqueles pós EC 45/2004, que tenham sido ratificados sem o *quorum* do § 3º do artigo 5º da CF/88, devem ser constitucionalizados. Para que isso se efetive as autoras sugeriram a apresentação de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) com objetivo de alterar o artigo o § 3º do artigo 5º da Constituição⁴⁸.

Nesta PEC as autoras apresentam um rol dos tratados internacionais de direitos humanos ratificados anteriormente a 08/12/2004 que entendem devam ter equivalência de emendas constitucionais. Na proposta mesmo os instrumentos tendo hierarquia constitucional, não têm o condão de derogar norma de direito fundamental da CF/88 quando sejam mais restritivos. E, em relação aos demais atos internacionais, estes terão equivalência de emenda constitucional quando aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros.

Segundo as autoras o objetivo desta PEC seria sanar os problemas suscitados pela EC 45/2004. Assim, os atos arrolados no projeto de emenda comportariam imediata constitucionalização e os demais apenas teriam esse *status* constitucional se aprovados com o *quorum* qualificado. Para as autoras o papel de definir quais instrumentos entrariam nesse rol seria do Judiciário órgão que tem o papel de dar a última palavra em questões que versam sobre constitucionalidade de normas.

Em relação aos atos internacionais de direitos humanos posteriores a EC 45/2004, o entendimento das autoras é radical: ou se aprova com caráter constitucional o ato na íntegra (elas não aceitam a possibilidade de aprovar apenas os dispositivos que versem sobre direitos humanos) ou se rejeita *in totum* o instrumento. Entender de outra forma seria criar duas categorias de atos internacionais de direitos humanos no âmbito interno, o que entendem como não aconselhável.

Na visão de Batista *et al* (2009) há apenas uma possibilidade para os atos aprovados pós EC 45/2004 a aprovação com *status* constitucional. O que a nosso ver não faz nenhum sentido e, destoa do próprio texto da PEC sugerida pelas autoras, que não dispõe claramente sobre essa única possibilidade. Aliás, a redação da PEC, assim como a do § 3º do artigo 5º, da CF/88, continua dando margens a interpretações.

48 No anexo I o texto integral da PEC proposta por Batista *et al* (2009).

Essas questões suscitadas em torno dos entendimentos precisam ser resolvidas. Caso contrário, o dispositivo do § 3º, do artigo 5º da CF/88, que deveria servir para colocar um ponto final no debate sobre o § 2º do mesmo artigo e, de certa forma dar maiores prerrogativas aos parlamentares, já que a eles cumpriria decidir a hierarquia do ato internacional de direitos humanos no ordenamento interno, cairá na mesma espiral anterior. Isto é, caberá novamente ao STF a resolução das controvérsias, só que dessa vez com questões ainda mais complexas para lidar.

Compartilhamos da mesma linha argumentativa de Vilhena (BRASIL, 2008a) e em alguma medida de Batista *et al* (2009), que não se pode dar caráter constitucional a todos os atos internacionais, apenas por se tratar de direitos humanos, é preciso analisar as normas de cada um deles. É certo que existem atos que merecem esse *status* constitucional, pois ampliam e fortalecem a estrutura de proteção desses direitos. Porém, não se pode colocar tudo na mesma “caixa” e simplesmente dar a todos esse caráter, pois, da mesma forma que existem atos que ampliam o sistema protetivo de garantias individuais e direitos fundamentais, existem outros que são mais frágeis do que a atual estrutura de proteção dada pelo Brasil.

Daí a importância dos parlamentares, antes de aprovar o ato internacional nos moldes do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal de 1988, analisarem o conteúdo desses atos, para não incorrer no erro de incorporar à Constituição dispositivos menos protetores do que os nossos próprios, uma vez que não faz sentido incorporar à Constituição instrumentos internacionais que geram menor proteção do que a Constituição, ou até mesmo, em alguns casos, do que a própria lei ordinária brasileira.

Em seu discurso durante o Seminário na CDHM, o deputado Eduardo Barbosa (em primeiro turno, relator em Plenário dessa Convenção), chamou a atenção para o fato que já foi aprovada uma Convenção nos moldes da EC 45/2004, Convenção sobre os direitos das Pessoas com Deficiência física (Decreto Legislativo nº 186, de 2008). Contudo, segundo o deputado ela foi aprovada sem maiores questionamentos, e, pior, sem a análise do seu conteúdo.

percebi uma inconseqüência dos Parlamentares, porque, pelo fato de o tema ser de fato altamente atrativo e simpático, não se deu o devido valor à discussão do que estávamos fazendo naquele momento. E acredito que perdemos a oportunidade de o próprio Legislativo assimilar a responsabilidade da incorporação à Constituição de outros tratados de forma muito mais madura, reflexiva, entendendo o que estava sendo feito. (...)

Percebi que a aprovação ocorreu muito mais pelo clamor emocional do que pelo impacto que isso pode promover e provocar no próprios direitos das pessoas com deficiência. (BRASIL, 2008a).

Essa preocupação tem fundamento, pois outro ato que pode adquirir a equivalência de emenda é a MSC 696/2010, que trata da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. A referida Mensagem está tramitando em regime prioritário na Câmara dos Deputados, com pedido do Executivo para que o Congresso aprecie o ato de acordo com o disposto no artigo 5º, § 3º, da CF/1988, para que em caso de aprovação nesses termos, esse ato adquira *status* de emenda constitucional. Nesse sentido a justificativa da CREDN

Avalio que o ato normativo deva tramitar no Parlamento como projeto de emenda constitucional, tendo em vista: a) tratar-se de convenção fundamental sobre direitos humanos; b) o exemplo bem sucedido da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, que seguiu o mencionado rito; e c) a necessidade de se garantir discussão parlamentar correspondente à importância do tema. (DCD, 16/12/2010, p. 51773).

A matéria, até o momento, continua em tramitação na Câmara dos Deputados e seu último andamento foi o requerimento da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional solicitando a inclusão da Comissão de direitos humanos e minorias e, ao mesmo tempo, a criação de Comissão especial para apreciação da matéria a fim de que ela possa ter a equivalência de emenda, conforme os requisitos do § 3º, do artigo 5º, da CF/88⁴⁹.

3.2 Análise empírica dos atos internacionais de direitos humanos na Câmara dos Deputados

Para mensurar a atuação parlamentar em política externa alguns indicadores são apontados pela literatura, como apresentação de: ressalva, pedidos de audiência, pronunciamento

49 O § 3º foi acrescido ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988 com a finalidade de dirimir a questão sobre a hierarquia dos atos internacionais de direitos humanos, e deixa bem claro que apenas os atos aprovados com aquele *quorum* do § 3º terão caráter de emenda constitucional, não fazendo menção aos atos anteriores a EC 45/2004. Ademais, em nenhum momento, seu texto dispõe que os atos de direitos humanos, apenas por tratarem dessa temática, ganham automaticamente *status* constitucional. Pelo contrário, entendemos que o texto desse dispositivo, assim como visto na proposição da PEC 96/1992 sugerida pelo Ministro Celso de Mello, buscava resolver essa questão.

em separado, voto contrário, solicitação de vistas ao processo, votação nominal, solicitação de adiamento da discussão e/ou de votação⁵⁰.

Durante a análise da tramitação dos atos na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, alguns desses indicadores foram encontrados (ressalva, pedido de audiência, solicitação de adiamento de discussão, votação nominal). No entanto, entendemos que os mesmos se mostraram insuficientes nessa proposta, por duas razões: (i) eles deixam, em certa medida, a análise incompleta, pois existem discussões acerca do conteúdo dos atos e outras deliberações parlamentares que não estão abarcados por esses indicadores; (ii) em razão da especificidade dos atos internacionais de direitos humanos⁵¹, que ganharam novo contorno em relação à sua deliberação pós EC 45/2004. Assim, para complementar nossa análise verificamos os debates parlamentares, através da análise dos diários das duas Casas Congressuais.

No período coberto por esta pesquisa, pós constituição de 1988, foram enviados ao Congresso Nacional para deliberação 07 atos internacionais de direitos humanos⁵², desses 04 foram deliberados anteriormente à EC 45/2004. Dentre esses 01 é Convenção, 02 são do tipo declaração facultativa e 01 é protocolo facultativo. Essa distinção sobre a denominação do ato internacional se faz útil para compreensão da atividade legislativa em torno da sua deliberação.

Para fazer essa distinção quanto à denominação dos atos internacionais utilizamos a classificação de Atos Internacionais fornecida pela DAI (Divisão de Atos Internacionais) do Ministério das Relações Exteriores. Essas denominações nos informam que Tratados, Convenções, Acordos, Ajustes/Acordos Complementares, Protocolos, Memorandos de Entendimento, Convênio e Acordo por troca de notas apresentam diferenciações na prática diplomática e graus diferentes de formalidade.

Assim, o termo Convenção é empregado para designar atos multilaterais, oriundos de conferências internacionais que versem sobre assunto de interesse geral. Esse instrumento, geralmente é destinado a estabelecer normas para o comportamento dos Estados. O termo Protocolo é utilizado tanto para acordos multilaterais quanto para acordos bilaterais. Designa acordos menos formais que os tratados, ou acordos complementares ou interpretativos de

50 Vide Diniz e Ribeiro, 2008; Carmino, 2010; Oliveira, 2011; Neves, 2003.

51 A exemplo a votação nominal, já que a Emenda 45/2004 exige aprovação nominal esse indicador não pode ser considerado como interesse parlamentar quando o ato internacional tramita nos moldes da emenda.

52 A diferença no número de atos da tabela apresentada no primeiro capítulo deve-se ao recorte da pesquisa que analisou apenas as mensagens enviadas pelo Executivo para aprovação no Congresso Nacional. Muitos dos atos internacionais são enviados pelo Executivo com seus respectivos protocolos para aprovação o que também causa diferença entre o número de atos apresentados na tabela e os ora analisados nesse capítulo.

tratados ou convenções anteriores. Na prática diplomática brasileira tem sido usado, muitas vezes sob a forma de “protocolo de intenções”, para sinalizar um início de compromisso. Por fim a declaração facultativa, em geral, é proveniente de um ato internacional já ratificado, onde era facultativa uma das cláusulas do ato e o Estado signatário no momento da assinatura não a inseriu.

Ainda, cumpre esclarecer que os atos internacionais de direitos humanos são negociados sob a égide de uma organização internacional, o que significa que devem seguir princípios por ela estabelecidos, ou seja, entrada em vigor, processo de ratificação ou adesão, depositário, possibilidade de se efetuarem reservas, entre outros. Essas regras devem ser respeitadas pelos países signatários.

Posto isso, passamos a analisar, primeiramente, os atos internacionais enviados pelo Executivo para aprovação pelo Congresso Nacional entre 06/10/1988 a 30/12/2004. O PDC 242/1990 que versa sobre a aprovação da Convenção sobre os direitos da Criança, assinada pelo governo brasileiro em 26/01/1990, teve aprovação unânime. Nenhum parlamentar interviu no sentido de pedir encaminhamento (palavra), ou qualquer manifestação que indicasse uma discussão ou preocupação maior com a matéria objeto do ato internacional.

Já o PDC 895/2001 (MSC 1309/2001), que versa sobre a Declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial teve algumas discussões dentro das comissões sobre a faculdade de se reconhecer o Comitê Internacional para Eliminação Racial.

A Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) em seu relatório transcreve trecho do parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a qual esclarece que o reconhecimento da competência do Comitê Internacional para Eliminação Racial é uma faculdade, trata-se, portanto de opção voluntária. O Congresso Nacional ao dar seu assentimento para que o Estado brasileiro ratificasse a Convenção (aqui é uma declaração facultativa prevista no artigo 14 da referida Convenção), sem qualquer reserva conferiu ao Executivo a prerrogativa de poder reconhecer a qualquer momento a competência obrigatória do Comitê Internacional, conforme previsto no artigo 14 da Convenção. (Comissão de Constituição Justiça e Cidadania, 2001)

Em seu parecer a Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, entende que, no presente caso, não há necessidade desse ato passar pelo Congresso, já que consiste em ato de execução de tratado internacional já devidamente

aprovado pelo Legislativo quando da aprovação da Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação racial.

A Consultoria Jurídica do MRE menciona ainda que em caso análogo (reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, art. 62 do Pacto de San José da Costa Rica), não obstante ela tenha opinado pela desnecessidade da submissão do ato de reconhecimento ao Congresso Nacional, o governo à época preferiu pedir autorização ao Legislativo. (CCJC, 2001)

Os atos internacionais de direitos humanos, denominados de declarações facultativas, não necessitam de nova aprovação pelo Congresso Nacional, porém, o Executivo, mesmo tendo conhecimento da desnecessidade de pedir nova autorização ao Congresso prefere submeter a matéria à sua apreciação. Se por um lado esse comportamento pode gerar insegurança no cenário internacional, já que o Congresso poderia não aprovar a referida declaração facultativa (PDC 895/2001), colocando o país em situação delicada frente aos demais signatários, por outro lado, o fato do Executivo, insistir, apesar da desnecessidade da apreciação do Legislativo, pode indicar um reconhecimento da legitimidade do Legislativo e reforçar a imagem do país no cenário internacional facilitando a cooperação internacional, pois torna os compromissos mais críveis, como apontado por Martin (2000).

É preciso, no entanto, levar em consideração que muitos dos Tratados e Convenções de Direitos humanos foram assinados nas décadas de 1960, 1970. O Brasil é signatário dessa Convenção em questão desde 1966 e dos seus protocolos facultativos desde a década de 1990, 2000. Ou seja, sua negociação, assinatura e ratificação se deram em outro momento da história do país e do próprio cenário internacional. Assim, assumir sozinho a ratificação de ato internacional negociado há tanto tempo por outro presidente, com outro Congresso, pode ser uma grande responsabilidade, talvez essa seja uma outra possível explicação para o Executivo querer repartir esse ônus com o Congresso.

O PDC 1357/2001 (MSC 374/2001) é um Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher, assinado pelo governo brasileiro no dia 13 de março de 2001.

Na Comissão de Relações Exteriores, a Relatora Elcione Barbalho chama a atenção para a importância da aprovação desse Protocolo Facultativo, assinada em 1979 e já ratificada pelo Brasil. A relatora fundamenta seu discurso afirmando que não basta declarar direitos se não houver uma forma de monitorar o cumprimento destes. (Comissão de Relações Exteriores

e de Defesa Nacional, MSC nº 374, 2001)

Na votação da matéria em substituição à Comissão de Constituição e Justiça, a deputada Iara Bernardi pede a palavra para esclarecer que o projeto veio à pauta através da articulação da bancada feminina com todas as entidades feministas que atuam na Casa (Câmara dos Deputados). Afirma que o projeto é um marco a partir do momento que em caso de omissão pela justiça brasileira a vítima poderá socorrer-se junto à ONU para a solução do problema. De se acrescentar, ressalta a deputada, que com a aprovação desse ato internacional o Brasil terá que enviar relatórios com dados sobre a violência contra a mulher e demonstrar quais políticas públicas estão sendo elaboradas para combater essa prática.

A deputada Jandira Feghali também pede a palavra para reforçar e corroborar as palavras da Deputada Iara Bernardi, acrescentando a importância da aprovação para o combate à violência contra a mulher, pois a cada 04 minutos uma mulher é agredida.

Já na Comissão de Seguridade Social, a Relatora deputada Laura Carneiro reforça os motivos pelos quais se deve aprovar o protocolo e a importância dessa aprovação no combate à violência contra a mulher. Ressalta, ainda que esse Protocolo constitui importante fortalecimento na Convenção e na renovação do compromisso junto à ONU. (Comissão de Seguridade Social e Família, 2001)

Os pareceres/relatórios das deputadas indicam a preocupação com a matéria do Protocolo e a repercussão da sua aprovação pelo Brasil perante o cenário internacional, em especial frente à ONU. E vai ao encontro do estudo de Moravcsik (2000), ou seja, que as democracias recém estabelecidas tendem a aderir com maior facilidade às normas vinculativas, pois querem permanecer com o seu *status quo* e essa adesão às normas vinculativas pode reforçar suas instituições.

Por fim o PDC 3003/2003 (MSC 579/2002), que foi apresentado em 08/01/2003, dispõe sobre a declaração facultativa prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O artigo 22 dessa Convenção reconhece a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção.

Apesar de ser uma Declaração Facultativa, não houve nenhum parecer sobre não ser necessário aprovação do Congresso, como ocorreu no PDC 895/2001 (MSC 1309/2001), em que o ato internacional apreciado é uma Declaração facultativa (Convenção Internacional

sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial)⁵³.

Na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional, o Relator Milton Temer em seu parecer pondera que:

embora a declaração em comento seja apenas opcional, ela é de fundamental importância para o efetivo cumprimento das cláusulas da Convenção. Com efeito, o Estado não é e jamais será um bom fiscal de si próprio. Por conseguinte, é necessário que a sociedade civil, quer através de indivíduos isolados, quer mediante grupos organizados, tenha à disposição mecanismos formais para efetuar denúncias, em instâncias internacionais, contra o Estado que desrespeitar os direitos humanos. (CREDN, MSC nº 579 de 2003, p.03)

O relator, Milton Temer, acrescenta como lamentável o fato do governo brasileiro, até poucos anos atrás, recusar a submeter-se ao crivo de cortes e comitês internacionais, sobre o fundamento de que o reconhecimento desses mecanismos significaria renúncia de soberania, já que as convenções das Nações Unidas referentes aos direitos humanos têm cláusulas específicas destinadas a proteger a soberania nacional dos países signatários.

Ainda, o relator, salienta que o zelo do governo brasileiro, até o ano de 2002, no que se refere à soberania nacional, tem dois pesos e duas medidas, pois não se aplicava e nem se aplica a inúmeros acordos econômicos assinados na última década. Segundo o relator:

Os acordos bilaterais de promoção e proteção recíproca de investimentos, por exemplo, permitem que o investidor estrangeiro possa recorrer unilateralmente à arbitragem internacional, sem passar antes pelos tribunais nacionais, o que se constitui em um flagrante desrespeito ao judiciário brasileiro e aos princípios mais elementares do direito internacional. (CREDN, MSC nº 579 de 2003, p.04)

Ao final o relator destaca que todas as iniciativas de reconhecimento de cortes e comitês internacionais como instâncias legítimas para apreciar casos de omissão do Estado frente aos direitos humanos violados

vão ao encontro do esforço mundial para elevar o indivíduo à categoria de sujeito de Direito Internacional (em contraste com tese antiga de que só Estados e organismos internacionais tinham tal condição) e para fortalecer o sistema global de proteção dos direitos humanos, aumentando o protagonismo do Brasil no cenário internacional. (CREDN, MSC nº 579 de

53 É importante salientar que a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, da qual faz parte essa declaração, foi adotada em Nova Iorque, no âmbito das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1984, e firmada pelo Brasil em 23 de setembro de 1985, mas só foi introduzida na ordem jurídica interna em 15 de fevereiro de 1991.

2003, p.06)

Quando essa matéria é levada à votação no Plenário o Deputado Amauri Gasques por sua liderança, solicita a retirada, por uma semana, do projeto da pauta do dia para poder analisá-lo melhor. (Diário da Câmara dos Deputados, 04/03/2005, p.4246)

O Deputado Fernando Coruja, ao pronunciar-se sobre o requerimento de retirada da pauta, aproveitou para lembrar que pela manhã apresentou um projeto de resolução visando disciplinar o novo dispositivo constitucional do art. 5º, § 3º da Constituição Federal. O deputado atenta para o fato que o Congresso criou uma nova figura a partir da reforma do judiciário, com a Emenda Constitucional 45/2004, e, que, portanto, deve regulamentar a tramitação dos Tratados de Direitos Humanos a fim de evitar interpretações equivocadas, já que o dispositivo do § 3º pode criar problemas de várias ordens. (DCD, 04/03/2005, p. 4246)

Os demais deputados e bancadas respectivas aceitaram o requerimento de retirada da matéria para análise, mas alguns fizeram considerações quanto à relevância da matéria e a urgência da sua apreciação⁵⁴.

Esse PDC não tramitou de acordo com o § 3º do artigo 5º da Constituição Federal apesar da sua apreciação ter encerrado em abril de 2006, com remessa ao Senado Federal em dezembro de 2005. A MSC foi apresentada em 05/07/2002, antes da EC 45/2004, porém, a apreciação e aprovação do ato internacional ocorreu após a Emenda, por isso a preocupação do presidente Inocêncio Oliveira, se ela deveria ou não seguir o disposto no § 3º, ou seja, votação com quorum qualificado.

Os dados revelaram que uma preocupação recorrente dos parlamentares é a projeção do Brasil no cenário internacional, em especial no que concerne ao protagonismo do governo brasileiro, principalmente em questões como a do reconhecimento das cortes e comitês internacionais enquanto legítimos para apreciar demandas em que o Estado é omissor.

Vale acrescentar que muitos países signatários dessas convenções não reconhecem, até hoje, as cortes e comitês como legítimos e, muitos fazem questão de apor ressalvas nos instrumentos quando existem artigos regulamentando essa questão, ou seja, o Brasil, neste aspecto, está à frente de muitos países no que se refere aos direitos humanos,.

54 O Presidente da Câmara dos Deputados Inocêncio Oliveira, antes de colocar o requerimento em votação, pediu aos deputados para que refletissem a respeito da intervenção do Deputado Fernando Coruja sobre a EC n. 45/2004, já promulgada. Pedindo para que os deputados analisassem se poderiam enquadrá-la, ou não no modelo de tramitação de projetos e atos internacionais de direitos humanos. (DCD, 04/03/2005, p. 4247)

Como se vê, dos 04 atos internacionais anteriores a EC 45/2004 houve debate intenso em todos eles, esse fator pode indicar que houve um interesse dos parlamentares nas questões envolvendo a política externa brasileira no que se refere aos atos internacionais de Direitos Humanos assinados pelo governo brasileiro junto ao Regime do Sistema Universal da ONU.

No período pós Emenda Constitucional 45/2004, foram enviadas 03 mensagens do Executivo solicitando a apreciação dos atos internacionais. Dessas, uma não seguiu a tramitação exigida pela emenda constitucional 45/2004, uma foi aprovada nos termos da emenda e ganhou equivalência constitucional e a última ainda está na Câmara dos Deputados com pedido do Executivo para que tramite de acordo com os requisitos do artigo 5º, § 3º da Constituição de 1988.

O PDC 2253/2006 (MSC 924/2005), que trata dos Protocolos facultativos sobre Direitos Civis e Políticos, foi o primeiro ato internacional analisado pela Câmara dos Deputados pós emenda 45/2004. A mensagem enviada pelo Executivo não fez nenhuma ressalva ou solicitação para que o ato tramitasse nos moldes do artigo 5º, § 3º da Constituição de 1988. Nenhuma das comissões da Câmara solicitou a tramitação da forma estipulada pela alteração constitucional. O ato internacional seguiu a mesma tramitação dos demais atos internacionais.

A única manifestação nesse projeto de decreto legislativo foi a ressalva feita em razão do artigo 2º, do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (que trata da abolição da pena de morte). A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 5º, inciso XLVII, alínea “a”, a possibilidade de pena de morte em caso de guerra declarada, assim, com objetivo de evitar conflito entre normas, o Legislativo optou por fazer a ressalva. Porém, em nenhum momento foi levantada a questão quanto à forma de tramitação.

Por último o PDC 2230/2009 (MSC 400/2009), que trata da Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado. Apesar do envio da mensagem do Executivo ter ocorrido após a Emenda 45/2004, não houve requerimento do Executivo para que a proposição tramitasse de forma a ter equivalência de emenda constitucional. A Câmara dos Deputados também não fez tal requerimento. E, em nenhuma das comissões se falou em equivalência à emenda constitucional. No Plenário, as manifestações foram apenas no sentido da necessidade de aprovar o projeto de decreto, uma vez que ele trata de matéria de extrema relevância.

O maior debate parlamentar ocorreu na apreciação da Convenção sobre os direitos das pessoas com Deficiência, pois o Executivo sugeriu que o instrumento internacional tramitasse nos moldes do § 3º do art. 5º da CF/88, com objetivo de conferir a esse ato *status* de emenda constitucional.

3.3 Os atos internacionais de direitos humanos no Senado Federal

Para fazer uma afirmação mais categórica quanto à participação do Legislativo em matéria de política externa, entendemos que é preciso analisar caso a caso os atos internacionais, pois cada categoria (meio ambiente, direitos humanos, saúde, comércio) possui suas próprias especificidades. Da mesma forma é preciso antes de qualquer análise dividir os atos em multilaterais e bilaterais e, após essa divisão, se necessário separar os atos bilaterais por países. E, se possível analisar a tramitação dos atos nas duas Casas do Congresso, Câmara dos Deputados e Senado Federal. Esses cuidados são necessários para não incorrer no erro de utilizar a mesma abordagem para casos completamente distintos.

Assim, para um estudo mais completo foi feito um procedimento idêntico ao da Câmara dos Deputados, isto é, analisamos no Senado os atos internacionais enviados pelo Executivo para aprovação pelo Congresso Nacional entre 06/10/1988 a 31/12/2010, dividindo em duas categorias, a tramitação dos atos pré e pós Emenda 45/2004.

O PDS 47/1990 (PDC 242/1990) que versa sobre a aprovação da Convenção sobre os direitos da Criança teve aprovação unânime também no Senado Federal. Nenhum parlamentar interviu no sentido de pedir encaminhamento (palavra), ou qualquer manifestação que indicasse uma discussão ou preocupação maior com a matéria objeto do ato internacional.

O PDS 369/2001 (PDC 895/2001) versa sobre a Declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial teve algumas discussões dentro das comissões sobre a faculdade de se reconhecer o Comitê Internacional para Eliminação Racial. Quando colocada em pauta a matéria para apreciação, nenhum parlamentar pediu a palavra e em votação, da mesma forma, ninguém encaminhou a matéria, de forma que ela foi aprovada e enviada à promulgação. A matéria iniciou a tramitação em 18/10/2001 e encerrou em 08/05/2002.

O PDS 1/2002 (PDC 1357/2001) trata do Protocolo Facultativo à Convenção sobre a

Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a mulher. A matéria iniciou a tramitação em 05/02/2002 e encerrou em 08/05/2002. Quando colocada para discussão o senador Tião Viana requereu seu adiamento⁵⁵. O requerimento foi colocado em votação e a Senadora Emília Fernandes, relatora dessa matéria na Comissão de relações exteriores, encaminhou a votação por não concordar, já que essa matéria era de conhecimento da Casa e a aprovação do instrumento não cria direitos e nem estabelece o que Brasil precisa fazer no que diz respeito aos direitos das mulheres, ou seja, o instrumento colocado para votação era meramente procedimental.

O Senador Roberto Freire também se pronuncia contrário ao requerimento de adiamento e afirma

o que pretende a CNBB é a rejeição, pelo Senado, da ratificação desse acordo internacional. (...) É um absurdo que o Senado não tenha a capacidade de aprová-lo e se submeta a uma tentativa de adiamento, por que não se trata de discutir Brasil estar presente nesse tratado internacional, nessa convenção, na criação desse comitê é algo fundamental coisa alguma, mas de tentar mobilizar a votação contrária à matéria, como de mostra a nota da CNBB. (Diário do Senado Federal de 26/04/02, pp. 6180/6181).

A Senadora Marina Silva manifesta-se favorável ao requerimento por entender que a matéria precisa ser melhor debatida defendendo a posição da CNBB ao afirmar que "nesse documento a CNBB não está solicitando a mobilização contra o projeto, pede apenas que o assunto seja discutido com mais cautela" (Diário do Senado Federal de 26/04/02, pp. 6181).

Outra preocupação da Senadora que motiva sua concordância com o pedido de adiamento da discussão da matéria é o fato do pouco tempo que o Senado tem para analisar as matérias submetidas ao seu crivo. Constatamos que os PDS's que tratam de direitos humanos são aprovados entre 06 meses e um ano. Para a Senadora a impressão que fica é que os Senadores não tem opinião e nem conhecimento suficiente para tratar dessa matéria

Se não fosse apenas por isso, Sr. Presidente, haveria um outro motivo: a Câmara dos Deputados teve um ano para debater esta matéria, e não é justo que os Senadores sejam tratados como se não tivessem opinião, como se não tivessem condições de debater e verificar as questões. A impressão que fica é que sempre temos que aprovar as coisas para ontem. A Câmara dos Deputados sempre tem um prazo maior para suas discussões. (Diário do

55 O adiamento foi requerido nos termos do artigo 279, III, do Regimento Interno do Senado Federal, que assim dispõe: "Art. 279. A discussão, salvo nos projetos em regime de urgência e o disposto no art. 349, poderá ser adiada, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador ou comissão, para os seguintes fins: (...) III – ser realizada em dia determinado;"

Senado Federal de 26/04/02, pp. 6181).

O Senador Roberto Freire se pronuncia afirmando que a intenção não é deixar de discutir a matéria, mas apenas não acatar o pedido da CNBB de rejeição do protocolo "o direito de se discutir é direito de todo e qualquer Senador. O que eu falei é que aqui não se pedia tempo para discutir; aqui se pedia a rejeição do protocolo" (Diário do Senado Federal de 26/04/02, pp. 6182).

A Senadora Emilia Fernandes afim de esclarecer os motivos da sua rejeição pela retirada da matéria de pauta, argumenta que o PDS estava na Casa desde março, mas que somente em 25 de abril recebeu o ofício com o requerimento da CNBB, ou seja, um dia antes da votação da matéria. A Senadora afirmou que é uma das maiores defensoras das audiências públicas nas Comissões, mas como não foi procurada antes não retiraria a matéria de pauta. A Senadora acrescentou que fez uma análise criteriosa do documento e, que o Brasil tem dado uma demonstração democrática nos acordos internacionais de direitos humanos, portanto, não seria agora em relação aos direitos da mulher que iria retroceder.

“Respeito a CNBB (...) mas lamento que tenha sido procurada aqui. É uma desconsideração para comigo, pois fui relatora desse processo que está na Casa desde março. Qual foi o movimento feito na Câmara, que aprovou por unanimidade? Por que não foram ao Presidente da República dizer que não mandasse esse protocolo? Quero que isto fique claro. Ele veio pensando que eu era autora do projeto. Imagine! A desinformação é total (...)

Ele me entregou o documento pessoalmente, reconhecendo a hora que o fazia. Assim mesmo registrei em plenário e procurei ler parte do documento.” (Diário do Senado Federal de 26/04/02, pp. 6182).

Em junho do mesmo ano a matéria voltou a ser debatida em Plenário e antes da abertura da pauta foi ressaltado que o entendimento unânime é que o Protocolo Facultativo trata-se de um instrumento meramente procedimental, que não cria nenhum direito novo substantivo para as mulheres, apenas fortalece a Convenção que já faz parte do ordenamento jurídico brasileiro desde 1984. Esse instrumento proporciona apenas que as pessoas ou grupos vítimas de violação de qualquer direito pelo Estado-Parte, enunciado na Convenção, possam apresentar petições ao Comitê, ao qual cabe, por sua vez, manifestar-se através de opiniões ou recomendações nada mais.

A matéria foi debatida com a presença de representantes do Movimento das Mulheres,

do Poder Executivo, da sociedade civil e da Igreja (a CNBB), professores de direitos humanos, etc. Nas considerações iniciais foi lido o documento no qual a CNBB pedia desculpas pelo adiamento da votação anterior, reconhecendo que aquele não era o momento oportuno, já que, de fato deveriam ter feito isso enquanto a matéria ainda tramitava na Câmara e, que apóiam a aprovação da matéria já que ela vai ao encontro dos anseios da própria CNBB de ampliar os direitos das mulheres.

A Senadora Emilia Fernandes ao dar início à votação questiona o fato de qual o sentido em não aprovar o Protocolo, rejeitando, portanto, a competência do Comitê da CEDAW e, no dia seguinte 26/04/2002, aprovar e reconhecer a mesma competência em relação ao Comitê que monitora a Convenção da Discriminação Racial (Diário do Senado, 06/06/2002, p. 10548).

Ao final da audiência, o Senador Carlos Patrocínio (PTB) apresenta novo requerimento de adiamento da votação alegando a necessidade de “analisar mais profundamente o conteúdo da matéria” (Diário do Senado Federal de 06/06/02, pp. 10543 e seguintes).

Mais uma vez o Senador Roberto Freire (PSS) posiciona-se contra o adiamento e a favor da votação do protocolo:

“a questão (...) é que não podemos ficar à mercê de divergências internas das igrejas brasileiras (...). Penso que o adiamento tem um sentido procrastinador. E pior: tem a finalidade de impedir que este país afirme aquilo que é uma política interna sua, ou seja, superar processos de discriminação em relação à mulher” (Diário do Senado Federal de 06/06/02, pp. 10582).

O requerimento de adiamento da matéria foi rejeitado, com 15 votos a favor e 40 contrários. (Diário do Senado Federal de 06/06/02, pp. 10584 e seguintes).

O PDS 32/2006 (PDC 3003/2003), dispõe sobre a declaração facultativa prevista no artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes. O artigo 22 dessa Convenção reconhece a competência do Comitê contra a Tortura para receber e analisar denúncias de violações dos dispositivos da Convenção. Não houve discussão em relação a essa matéria, a tramitação iniciou em 03/01/2006 e terminou em 04/07/2006.

Dos atos internacionais supracitados, que foram enviados ao Congresso antes da EC

45/2004, o único que foi aprovado quando já estava em vigor a emenda foi o PDS 32/2006, no entanto, nada foi suscitado pelos Senadores a respeito da matéria ser aprovada de acordo com o disposto no 3º do artigo 5º da CF/88.

Agora passamos a análise dos atos internacionais enviados pelo Executivo ao Congresso Nacional pós EC 45/2004. No período compreendido pela pesquisa foram enviados 03 atos, desses apenas um foi aprovado nos termos da emenda e nenhum deles gerou discussões e polêmica como ocorreu na Câmara dos Deputados em relação à Convenção que trata sobre os Deficientes Físicos.

O PDS 139/2008 (PDC 2253/2006), que trata dos Protocolos facultativos sobre Direitos Civis e Políticos, um deles com vistas à abolição da pena de morte, foi o primeiro ato internacional analisado pelo Senado Federal pós EC 45/2004. Assim como ocorreu na Câmara dos Deputados esse ato internacional seguiu a mesma tramitação dos demais atos internacionais. Foi aprovado sem nenhuma discussão sobre a matéria. A tramitação iniciou em 13/06/2008 e encerrou em 08/07/2009.

O PDS 90/2008 (PDC 563/2008), refere-se à Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo. O regime de tramitação foi o estabelecido no § 3º, do artigo 5º, da CF/1988, ou seja, votação em dois turnos com 3/5 dos votos dos respectivos membros. No segundo turno alguns parlamentares manifestaram-se, apenas para apoiar a aprovação da matéria como Emenda Constitucional. A aprovação em 2º turno foi unânime. A tramitação iniciou em 05/06/2008 e encerrou em 20/08/2008.

Por fim o PDS 206/2010 (PDC 2230/2009), que trata da Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado, tramitou como os demais atos internacionais. Os parlamentares aprovaram a matéria sem discussão. A tramitação iniciou em 07/04/2010 e encerrou em 14/09/2010.

Como se vê, ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados não há grandes discussões no que concerne às matérias dos atos internacionais de direitos humanos no Senado Federal. A única polêmica, como visto, foi em relação ao protocolo facultativo à Convenção das mulheres, que teve uma audiência pública para esclarecimento da matéria, em razão de documento enviado pela CNBB.

Ao deliberar sobre essa matéria e propor Audiência Pública para dirimir as questões apresentadas pela CNBB, o Senado procurou demonstrar, que, ao contrário do que imagina o

senso comum, ele preocupa-se com a temática externa, e, especialmente que procura, minimamente analisar sobre o conteúdo dos atos internacionais, pelo menos no caso de direitos humanos.

Entendemos que pelo fato da Câmara dos Deputados tomar, primeiramente, contato com esses compromissos internacionais os principais embates se dão naquela Casa, de forma que os eventuais problemas apresentados nos instrumentos são em geral enfrentados pelos Deputados, por isso a atuação mais tímida do Senado Federal, não pode ser, necessariamente, interpretada como desinteresse.

A participação pouco “protagonista” verificada em alguns dos atos internacionais analisados no Senado, assim como na Câmara, não pode ser vista como desinteresse. É preciso levar em consideração nessas duas Casas congressuais, outras variáveis, como: (i) as matérias contantes nos atos estarem de acordo com os interesses parlamentares, daí a ausência de interferência; (ii) articulação anterior entre os Poderes Executivo e Legislativo, através da AFEPA ou de outras Comissões e o (iii) debate intenso sobre a matéria no Cenário Internacional com participação ativa dos Poderes Institucionais brasileiros, de forma a deixar o texto convencional o mais próximo possível das preferências nacionais, em especial do Legislativo.

Por fim, tomando como base a literatura de Putnam dos “Jogos de dois Níveis”, vemos que o acréscimo do § 3º ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988, como uma forma de ampliar a interação entre os Poderes, já que se o Executivo quiser aprovar a negociação internacional feita no nível I com *status* de emenda, terá que necessariamente levar em conta às preferências internas do Legislativo (o nível II), pois a ele cumpre a decisão final quanto a forma de internalização do instrumento internacional.

Por outro lado, é preciso levar em consideração que, se este dispositivo constitucional conferiu um papel mais protagonista ao Legislativo, ao mesmo tempo pode levá-lo a uma situação delicada. No caso do Executivo requerer equivalência constitucional e o Congresso Nacional discordar dessa decisão, cumprirá aos parlamentares arcar com os custos de tomar a decisão contrária a do Executivo e, no entendimento de alguns autores, ONG's e atores da sociedade civil, contrária, portanto, aos direitos humanos.

Conclusão

O objetivo central dessa pesquisa consistiu em analisar a participação do Congresso Nacional em política externa de direitos humanos. Muito embora as prerrogativas constitucionais tenham conferido ao Executivo um domínio sobre a agenda e o processo decisório de política externa entendemos que existem outras formas de atuação do Legislativo que não apenas aquelas dispostas no texto constitucional, que precisam ser melhor mensuradas, em especial após a promulgação da Emenda 45/2004 tendo em vista que sua aprovação mudou os procedimentos a serem seguidos para deliberação dos atos internacionais de direitos humanos.

Dentre os objetivos específicos nossa proposta consistia em (1) verificar a influência do regime internacional de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, no Brasil, pós-redemocratização para a internalização dessas normas no cenário interno; (2) analisar a participação do Poder Legislativo na deliberação dos atos internacionais de direitos humanos em dois momentos: antes e depois da promulgação da EC 45/2004 e, (3) apontar se houve ou não mudanças na atuação parlamentar trazida com esse novo dispositivo.

No capítulo 01 delineamos a trajetória nacional e internacional do Brasil desde a criação das Nações Unidas até a atualidade. Essa análise mostrou-se útil para visualizar as inúmeras transformações pelas quais passaram os direitos humanos em termos de relevância para os *policy makers* no Brasil. Utilizamos a teoria dos Regimes Internacionais de direitos humanos como variável explicativa para essa mudança no cenário doméstico, especialmente no que concerne ao período pós redemocratização. Como democracia recém-estabelecida, entendemos que o Brasil pode ter visto as adesões aos atos internacionais do Sistema Universal da ONU, como “escudo” para sua democracia. Aderir às normas dispostas nos atos internacionais, e tentar alçá-las à norma constitucional, após a Emenda 45/2004, também pode ser visto, como um meio do país consolidar sua democracia.

No capítulo dois tratamos das principais concepções teóricas acerca do processo decisório em política externa e das prerrogativas e formas de atuação dos Poderes Institucionais nessa área. Durante essa análise verificamos que, além dos mecanismos inscritos no texto constitucional, existem outras formas de atuação do Poder Legislativo em política externa, especialmente no que concerne aos direitos humanos, são eles: (i) participação dos parlamentares nas delegações brasileiras em conferências internacionais para

auxiliar na elaboração do texto dos atos internacionais e também das reuniões do Conselho de Direitos Humanos; (ii) a preparação de relatórios para os Comitês-Tratados da ONU, antes do envio dos relatórios à ONU, são realizados, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, debates com a sociedade civil e (iii) dentro da função fiscalizadora do Parlamento, encontra-se o monitoramento do cumprimento das obrigações constantes nos atos internacionais, que na prática, se dá por meio da implementação dos dispositivos constantes nos atos internacionais, que se refletem, em leis e em políticas públicas, a nível federal, estadual e municipal, a exemplo os Programas Nacionais de Direitos humanos (PNDH's).

O capítulo três é dedicado às implicações trazidas com a EC 45/2004 para o Congresso Nacional e, também à análise empírica dos atos internacionais de direitos humanos no período de 06/10/1988 a 31/12/2010.

A par das discussões travadas em torno do § 3º acrescido ao artigo 5º da Constituição de 1988, após a promulgação da EC 45/2004 entendemos que o STF, ao propor esse texto à PEC 96/1992, deixou a responsabilidade sobre a resolução quanto à hierarquia dos atos internacionais de direitos humanos nas “mãos” do Congresso Nacional, cabendo assim ao parlamento resolver quanto a isso. Com a decisão da ADI 466.343, o STF reforçou essa responsabilidade do Congresso ao sugerir a esse Poder, que os atos anteriores podem, se assim entenderem os parlamentares, ser reapreciados para aprovação ou não nos termos da EC 45/2004. Ou seja, a decisão final cabe ao Legislativo e dentro dessa decisão esse Poder precisa levar em conta o apontado por Vilhena (BRASIL, 2008a): o fato de constitucionalizar as normas de direitos humanos que constam do ato e não o ato em si, pois em alguns casos as normas internas brasileiras podem resguardar mais os direitos humanos do que as normas dispostas no instrumento internacional. Daí qual o benefício de constitucionalizar normas menos benéficas?

O Congresso precisa enfrentar todos esses questionamentos antes de regulamentar em definitivo essa matéria. Nesse período vemos como aconselhável a abstenção desse Poder, a fim de evitar que atos internacionais de direitos humanos que contenham cláusulas que afrontem nossa legislação ordinária, ou que nada se assemelhem com a proteção, garantia e efetividade dos direitos fundamentais, sejam aprovados com o *quorum* do § 3º e ganhem *status* de emenda constitucional.

Vemos a mudança trazida com a EC 45/2004 como a porta de entrada para um maior

envolvimento do Legislativo na política externa de direitos humanos, pois a emenda ao mesmo tempo que ampliou os poderes do Legislativo (a esse Poder cabe a decisão final quanto ao *status* do ato), também, sob nossa perspectiva aumentou suas responsabilidades. Tanto que os parlamentares ao sentirem esse novo “peso”, começaram a se movimentar acerca desse tema, dentre os indícios podemos citar: (i) a apresentação de propostas de reformas no seu regimento interno para se adequar a essa mudança; (ii) a promoção de Seminário para, em conjunto com a sociedade civil e o meio acadêmico, debater sobre as implicações desse dispositivo e as melhores alternativas para solucionar os impasses e (iii) agindo com maior cautela na aprovação dos atos de direitos humanos. Assim como Lindsay (1993) entendemos essas movimentações como uma forma de participação indireta do Legislativo em política externa.

Tomando como base a literatura de Putnam dos “Jogos de dois Níveis”, vemos também esse dispositivo como uma forma de ampliar a interação entre os Poderes, já que se o Executivo quiser aprovar a negociação internacional feita no nível I com *status* de emenda, terá que necessariamente levar em conta às preferências internas do Legislativo (o nível II), pois a ele cumpre a decisão final quanto à forma de internalização do instrumento internacional.

Ainda, com objetivo de mensurar a atuação parlamentar em política externa, analisamos a tramitação dos atos internacionais na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, verificamos durante nossa análise alguns dos indicadores apontados pela literatura, dentre eles: ressalva, pedido de audiência, solicitação de adiamento de discussão e votação nominal, conforme demonstrado na tabela abaixo.

Tabela 2. Indicadores de participação Legislativa encontrados neste trabalho nas duas Casas Legislativas

	Ressalva	Pedido Audiência	Votação Nominal	Solicitação adiamento de discussão
PDC 242/1990				
PDC 895/2001				
PDC 1357/2001		X (Senado)	X (Senado)	X (Senado)
PDC 3003/2003				X (Câmara)
PDC 2253/2006	X (Câmara)			
PDC 563/2008				

PDC 2230/2009				
---------------	--	--	--	--

Entendemos, contudo, como demonstrado pela tabela que os mesmos se mostraram insuficientes nessa proposta, pois eles deixam, em certa medida, a análise incompleta, pois existem discussões acerca do conteúdo dos atos e outras deliberações parlamentares que não estão abarcados por esses indicadores. Assim, para complementar nossa análise verificamos os debates parlamentares (diários das duas Casas congressuais) acerca dos 07 instrumentos internacionais do regime de direitos humanos do Sistema Universal da ONU, enviados para deliberação do Congresso no período de 06/10/1988 a 31/12/2010.

Essa análise revelou que houve debate intenso em 05 dos atos internacionais enviados para deliberação do Legislativo. Destacamos que uma preocupação recorrente no discurso dos deputados foi a projeção do Brasil no cenário internacional, em especial no que concerne ao protagonismo do governo brasileiro, principalmente em questões como a do reconhecimento das cortes e comitês internacionais enquanto legítimos para apreciar demandas em que o Estado é omissor. Uma explicação para isso repousa no trabalho de Moravcsik (2000), ou seja, o Brasil por tratar-se de uma democracia recente tende a querer se vincular a essas normas vinculativas para fortalecer suas instituições democráticas e assegurar seu *status quo*.

Já em relação ao Senado não há grandes discussões no que concerne às matérias dos atos internacionais de direitos humanos. A única polêmica, como visto, foi em relação ao protocolo facultativo à Convenção das mulheres, que teve uma audiência pública para esclarecimento da matéria. A atuação mais “tímida” do Senado pode ser explicada pelo fato da Câmara dos Deputados tomar, primeiramente, contato com esses compromissos internacionais, de forma que os eventuais problemas apresentados nos instrumentos são em geral enfrentados pelos Deputados.

Entendemos que, para uma análise mais completa acerca da participação do Congresso Nacional em política externa, é preciso levar em conta também as seguintes variáveis: (i) as matérias constantes nos atos estarem de acordo com os interesses parlamentares, daí a ausência de interferência; (ii) articulação anterior entre os Poderes Executivo e Legislativo, através da AFEPA ou de outras Comissões e o (iii) debate intenso sobre a matéria no Cenário Internacional com participação ativa dos Poderes Institucionais brasileiros, de forma a deixar o texto convencional o mais próximo possível das preferências nacionais, em especial do

Legislativo.

Essa pesquisa não pretende esgotar todas as formas de atuação parlamentar em política externa de direitos humanos, pois entendemos que podem existir outras formas de participação desse Poder. Visa contribuir no debate travado acerca do processo decisório em política externa. Nossa contribuição encontra-se em demonstrar que existem outras formas de atuação do Congresso Nacional em política externa de direitos humanos que não apenas aquelas inscritas no texto constitucional e, que para uma análise mais completa é preciso descer a fundo em cada tema específico, pois ao colocar todos os instrumentos internacionais na mesma “caixa”, utilizando os mesmos tipos de indicadores, corre-se o risco de fazer afirmações incorretas.

ANEXO I

Tabela 1

SISTEMA UNIVERSAL			
ATO INTERNACIONAL	APROVAÇÃO ONU	APROVAÇÃO BRASIL	PROMULGAÇÃO
Declaração Universal dos Direitos Humanos	10/02/48	Assinada – 10/12/1948	

Convenção Internacional sobre Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial	07/03/66	Assinada - 07/03/1966 Ratificada - 27/03/1968	08/12/1969 Decreto nº 65.810
Declaração Facultativa à Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de discriminação racial	07/03/66	Depositada junto à secretaria geral da ONU em 17/06/2002	Decreto nº 4738 12/06/03
Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos	16/12/66	Brasil aderiu 24/01/1992	06/07/92 Decreto nº - 592
Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos	16/12/66	Brasil aderiu em 29/09/2009	
Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais	16/12/66	Brasil aderiu 24/01/1992	06/07/92 Decreto nº 591
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as mulheres	18/12/79	Assinada - 31/03/1981 Ratificada – 01/02/1984	Decreto nº 4.377, de 13/09/2002 revogou o Decreto nº 86.460, de 20/03/1984.
Convenção contra a tortura e outros Tratamentos ou penas cruéis, Desumanos ou Degradantes	10/12/84	Assinada – 23/09/1985 Ratificada - 28/09/1989	Decreto nº 40 15/02/91
Convenção sobre os Direitos das Crianças	20/11/89	Assinada - 26/01/1990 Ratificada - 24/09/1990	21/11/90 Decreto nº 99.710
Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos para abolição da pena de	15/12/89	Brasil ainda não aderiu	

morte			
Convenção Internacional para a proteção dos Direitos de todos os trabalhadores Migrantes e membros de suas famílias	18/12/90	Brasil aderiu em 25/09/2009	
Declaração e Programa de Ação de Viena	25/06/93	Brasil aderiu em 25/06/1993	
Protocolo Facultativo à Convenção para Eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres	06/10/99	Assinada - 13/03/2001 Ratificada - 28/06/2002	30/07/02 Decreto nº 4.316
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os direitos das Crianças relativo ao envolvimento em conflitos armados	25/05/00	Assinada - 06/09/2000 Ratificada – 27/01/2004	08/03/04 Decreto nº 5.006
Protocolo Facultativo à Convenção sobre os direitos da Criança referente à venda de crianças, à prostituição infantil e à pornografia infantil	25/05/00	Assinada - 06/09/2000 Ratificada – 27/01/2004	08/03/04 Decreto nº 5.007
Protocolo Facultativo à Convenção contra a tortura e outros tratamentos ou Penas cruéis, desumanos e degradantes	18/12/02	Assinada - 13/10/2003	Decreto nº 6.085 19/04/2007
Convenção Internacional para a proteção de todas as pessoas contra o desaparecimento forçado	20/12/06	Assinada - 06/02/2007 Ratificada - 29/11/2010	

Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência	13/12/06	Assinada - 30/03/2007 Ratificada - 01/08/2008	Decreto nº 6.949 25/08/2009
Protocolo Facultativo a Convenção Internacional sobre os direitos das pessoas com deficiência	13/12/06	Assinada - 30/03/2007 Ratificada - 01/08/2008	Decreto nº 6.949 25/08/2009

Fonte Ministério das Relações Exteriores e Nações Unidas - Dados compilados pela autora

ANEXO II

Texto da PEC elaborado por Batista *et al* (2009) como sugestão para mudança do § 3º acrescido ao artigo 5º da Constituição Federal de 1988, pela EC 45/2004.

PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO N.º, DE

Altera o artigo 5º, § 3º da Constituição especificando os tratados internacionais de direitos humanos, ratificados anteriormente a 08.12.2004, que são equivalentes às emendas constitucionais. As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 60, § 3º da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O artigo 5º, § 3º da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 5º.....

§ 3º. A Declaração Universal de Direitos Humanos; a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem; a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de

Genocídio, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres, a Convenção Contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José) e o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador) têm hierarquia constitucional e não derogam norma de direito fundamental desta Constituição quando sejam mais restritivos. Os demais tratados internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.”

Art. 2º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação

Bibliografia

ACCIOLY, Hilderbrando. *A ratificação e a promulgação dos tratados em face da constituição federal brasileira*. In: Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional. Rio de Janeiro: a. IV, n. 7, Jan-jun. 1948, pp. 5-11.

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. *O Congresso Brasileiro e a Política Externa: 1985-2005*. 2006. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ), 2006.

ALVES, José Augusto Lindgreen. (2009) *A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro*. In: 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil. Org. Andrea Giovannetti. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 63-96.

Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade. São Paulo: Perspectiva. 2005, 254 p.

Direitos Humanos e o papel do Brasil. In: O Brasil e a ONU. Org. Organização das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2008, 252 p.

BATISTA, V. O.; RODRIGUES, L. B. F. e PIRES, T. R. O. *A Emenda Constitucional nº 45/2004 e a Constitucionalização dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos no*

Brasil. Série Pensando o Direito, n. 5/2009. Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Brasília-DF.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Nota Taquigráfica **Seminário sobre o tema:** Incorporação dos Tratados Internacionais e Direitos Humanos na Legislação Brasileira. Brasília, 2008a. 52p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/notas-taquigraficas/nt11062008.pdf>> Acessado em 02/01/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão de Direitos Humanos e Minorias. Nota Taquigráfica Seminário sobre o tema: *Incorporação dos Tratados Internacionais e Direitos Humanos na Legislação Brasileira*. Brasília, 2008b. 49p. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/notas-taquigraficas/.pdf>> Acessado em 02/01/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Diários da Câmara dos Deputados. PEC 96/1992. Data 14/12/1999. Página inicial 896. Suplemento A. Disponível em: http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp?largura=&altura=&selCodColecaoCsv=D&Datain=14%2F12%2F1999&txPagina=846&txSuplemento=2 Acessado em: 15/06/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 242/1990. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=168425> Acessado em: 12/12/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 895/2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=27559> Acessado em: 12/12/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 1357/2001. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=36386> Acessado em: 12/12/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 3003/2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=103607> Acessado em: 12/12/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 204/2005. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=276829> Acessado em: 12/12/2010.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 2253/2006. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=326416>

Acessado em: 23/01/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PDC 2230/2009. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=461512>
Acessado em 23/01/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PRC 204/2005. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=276829>
Acessado em: 08/10/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. PRC 12/2011. Disponível em:
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=491648>
Acessado em: 08/10/2011.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno. Disponível em:
http://www2.camara.gov.br/atividadelegislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20Resolucao%2010-2009.pdf Acessado em: 21/01/2011.

BRASIL. Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Atos Multilaterais em Vigor para o Brasil no âmbito dos Direitos Humanos. Disponível em:
<http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm> Acessado em: 18/01/2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Denominação dos atos internacionais. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/003.html> Acessado em: 18/01/2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. RISE. Disponível em: <http://dai-mre.serpro.gov.br/clientes/dai/dai/legislacao/regimento-interno-da-secretaria-de-estado-rise>
Acessado em: 27/12/2011.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Convenção de Viena sobre os direitos dos tratados, adotada em 26 de maio de 1969. Disponível em
<http://www2.mre.gov.br/dai/dtrat.htm> Acessado em: 28/12/2011.

BRASIL. Planalto. *Programa Nacional de Direitos Humanos*. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PRODH.HTM Acessado em: 13/08/2011.

BRASIL. Planalto. *Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0592.htm Acessado em: 03/07/2010.

BRASIL. Planalto. *Pacto de São José da Costa Rica*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm Acessado em: 09/04/2010.

BRASIL. Senado Federal. PDS 47/1990. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=17312 Acessado em 18/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 369/2001 Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48640 Acessado em 18/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 1/2002. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=49423 Acessado em 19/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 32/2006. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=76335 Acessado em 19/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 139/2008. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85825 Acessado em 19/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 90/2008. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=85668 Acessado em 20/12/2011.

BRASIL. Senado Federal. PDS 206/2010. Disponível em http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=96317 Acessado em 20/12/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgR 8279-4. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/pesquisarInteiroTeor.asp#resultado> Acessado em: 24/12/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1480. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1646696>

Acessado em: 18/09/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Glossário Jurídico*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/glossario/verVerbete.asp?letra=M&id=188> Acessado em: 17/12/2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 466.343. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2343529> Acessado em: 19/11/2011.

CANDEAS, Alessandro. *Atos internacionais, prática diplomática brasileira, manual de procedimentos*. Ministério das Relações Exteriores. Divisão de Atos Internacionais. Brasília: 2008, pp. 1-18.

CARMINO, Maria Ester Mena Barreto. *O Brasil no cenário internacional: uma peça em mais de mil atos (reflexos do debate parlamentar entre 4 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2010)*. Consultoria Legislativa – Área XVIII- Direito Internacional Público e Relações Internacionais, 2010. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/4746> Acessado em: 15/11/2011.

CARVALHO, Gustavo Seignemartin. *Autonomia e Relevância dos Regimes*. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, vol. 27, nº 2, julho/dezembro 2005, p. 283-329.

CESAR, Susan Elizabeth Martins. *O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira (1985-2002)*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 2002.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Claudio. *O Papel do Congresso Brasileiro na Política Externa: Uma Contribuição Empírica para o Debate*. Brazilian Political Science Review, Vol. 2, Nº 2, 2008, p. 10-28.

DINIZ, Simone. *Atos internacionais e a atuação do Legislativo*. Revista Teoria & Pesquisa, Vol. 18, Nº 1, 2009, p. 27-60.

DONNELLY, Jack. *Universal HumanRights in Theory and Practice* (2ª ed.). Ithaca, Cornell University Press, 2003.

FERREIRA, Marcelo Costa. *O Congresso Nacional Brasileiro na Política Externa do Mercosul e no Debate Alca, 1989-2003*. Tese de Doutorado em Ciência Política. Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2005.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. *Processo Decisório em Política Externa no Brasil*. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009. 255 p.

FIGUEIREDO, Argelina. *Instituições e a política no controle do Executivo*. Revista Dados, 2001, vol. 44, nº 4.

GABSCH, Rodrigo D' Araujo. *Aprovação de Tratados Internacionais pelo Brasil: possíveis opções para acelerar o seu processo*. Brasília: FUNAG, 2010, 280 p.

GAIO, Carlos Eduardo. Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e a Participação dos Parlamentares Brasileiros. In: MELO, G. E FRANCO, G. *Diplomacia Parlamentar – Uma Contribuição ao Debate*. Instituto Universitas. Brasília-DF: DGrav Multimídia Ltda, 2008. p. 36-38

HEYNS, C.; PADILLA, D.; ZWAAK, L. *Comparação esquemática dos sistemas regionais de direitos humanos: uma atualização*. Sur, Rev. int. direitos humanos São Paulo, v. 3, n. 4, June 2006.

HOPKINS, R. F.; PUCHALA, D. J. *International Regimes: lessons from inductive analysis*. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983, p. 61-92.

YOUNG, Oran R. *Regime dynamics: the rise and the fall of international regimes*. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983, p. 93-114.

JERVIS, Robert. *Security Regimes*. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983, p.173-194.

KEOHANE, Robert O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. New Jersey: Princeton University Press, 1984, 312 p.

KEOHANE, R. O.; NYE, J. S. *Power and Interdependence in the Information Age*. Foreign Affairs, September/October, 1998.

KRASNER, Stephen D. *International Regimes*. New York: Cornell University Press, 1983, 372 p.

LIMA, Maria Regina Soares de. *Instituições Democráticas e Política Exterior*. Contexto Internacional. Vol. 22, nº 02, julho/dezembro 2000, p.265-303.

LIMA, Maria Regina Soares de e SANTOS, Fabiano. *O Congresso e a Política de Comércio*

Exterior. Lua Nova - Revista de Cultura e Política, nº. 52, 2001, p. 121-49.

LINDSAY, J. *Congress and Foreign Policy: Why the Hill Matters*. Political Science Quarterly, vol. 107, no. 4, 1993, p. 607-628.

MAIA, C. C. e CESAR, S.E.M. *A diplomacia Congressional: Análise Comparativa do Papel dos legislativos brasileiro e norte-americano na formulação da política Exterior*. Revista de Informação Legislativa, Brasília, vol.41, 2004, nº163, p.363-388.

MARTIN, L. *Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*, 10 ed., Rio de Janeiro, Renovar, 1994, 200 p.

MILNER, Helen. V. Maintaining International Commitments in Trade Policy. In: Weaver, R.K. e Rockman, B.A (eds.), *Do institutions matter?* Washington D.C. The brookings institution, 1993.

_____. *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. *The Origins of Human Rights Regimes: Democratic Delegation in Postwar Europe*. In: International Organization. The IO Foundation and the Massachusetts Institute of Technology, Vol. 2, Nº54, 2000, p. 217–252.

MOREIRA, Helena Margarido. *A atuação do Brasil no Regime de Mudanças Climáticas de 1995 a 2004*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Programa San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP e PUC, 2009, 160 p.

MORGENTHAU, Hans J. A. *Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: UNB, 2003.

NEVES, João Augusto de Castro. *O papel do legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA*. Contexto int., Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, jun. 2003.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge Silva Nunes. *Legislativo e Política Externa: Das (in) conveniências da abdicação*. Working Papers Caeni, nº 03, 2003.

PASSOS, J. L. T. C. de. Direitos humanos na reforma do judiciário. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (org.). *Reforma do Judiciário: primeiros ensaios críticos sobre a EC n. 45/2004*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 351.

PIOVESAN, Flávia. *Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988*. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 183-202

_____. *Direitos humanos e o Direito Constitucional Internacional*. São Paulo: Max Limonad, 1996. p. 83.

PUTNAM, Robert. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Leves Games*. International Organization, Vol. 42, N° 3, 1988, p. 427-460.

REIS, Rossana Rocha. *A América Latina e os direitos humanos*. Contemporânea –Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFSCar, 2011, n.2, p. 101-115.

_____. *Os direitos humanos e a política internacional*. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, n. 27, nov. 2006, p.101-115.

RISSE, Thomas. *Let's Argue! Communicative Action in International Relations*. International Organization 54, n. 01, 2000, p. 1-39.

RUGGIE, John Gerard. *Human Rights and the Future International Community*. Daedalus. Vol.112, n. 04, 1983, p. 93-110.

REZEK, Francisco. *Parlamento e tratado: o modelo constitucional do Brasil*. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 162, abr-jun, 2004, p. 121-148.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. *Relações internacionais federativas no Brasil*. Dados, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008.

SABÓIA, Gilberto Vergne. Significado Histórico e Relevância Contemporânea da Declaração Universal dos Direitos Humanos para o Brasil. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília. Fundação Alexandre de Gusmão, 2009, p. 47-62.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Os Direitos Fundamentais, a Reforma do Judiciário e os Tratados Internacionais de Direitos Humanos: notas em torno dos parágrafos 2º e 3º do art. 5º da Constituição de 1988*. Revista da AJURIS, Porto Alegre, n.º 102, jun. 2006, p. 177-208.

SOARES, Alessandra Guimarães e PIRES, Mônica Sodré. *O Regime Internacional de Combate ao Crime Organizado Transnacional: uma análise da Conven o de Palermo e seus Protocolos*. II Fórum Brasileiro de Ciência Política, 2011, UFSCar.

STEIN, Arthur A. *Coordination and collaboration: regimes in an anarchic world*. In International Regimes. New York: Cornell University Press, 1983.

STRANGE, Susan. *Cave! hic dragones: a critique of regime analysis*. In International Regimes. New York : Cornell University Press, 1983, p.337-354.

TRINDADE, Ant nio Augusto Cançado. *Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto   prote o dos direitos humanos nos planos internacional e nacional*. Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional, Brasília, n  113-118, 1998. p. 88-89.

_____. O legado da Declara o Universal dos Direitos Humanos. In: GIOVANNETTI, Andrea (Org.). *60 anos da Declara o Universal dos Direitos Humanos: conquistas do Brasil*. Brasília. Funda o Alexandre de Gusmão, 2009, p. 13-46.

OLIVEIRA, Rodrigo Regazonni de. *O Congresso Nacional e a Política Externa Brasileira*. Posicionamento dos senadores frente às negocia es para a forma o da ALCA (1994-2005). Disserta o de mestrado. Departamento de história. Universidade de Brasília: DF, 2011. 138p.

Organiza o das Na es Unidas. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>  ltimo acesso em: 20/01/2011.