

Questões Normativas das Relações Internacionais

Prof. Janina Onuki

Integrantes: Fernanda Lopes, Fernanda Mena, James Martins, Juliana Marra, Letícia Andrade, Maíra Martins

RESENHA CRÍTICA

DIREITOS HUMANOS

NEUMAYER, Eric. *Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?* Journal of Conflict Resolution, vol. 49, nº. 6, 2005, pp. 925-953.

Tese

A pesquisa de Neumayer busca responder se os tratados internacionais de direitos humanos melhoram o desempenho dos Estados ratificantes no que diz respeito a esses direitos. Sua hipótese é de que o efeito positivo da ratificação é condicionado por dois fatores, i) o grau de democracia e ii) o ativismo da sociedade civil e o seu engajamento junto aos atores internacionais.

Argumentação

Neumayer revisa brevemente seis modelos teóricos para discutir os prováveis efeitos da ratificação de tratados de direitos humanos: i) Neorealismo; ii) Institucionalismo; iii) Teoria dos Regimes; iv) *Transnational Legal Process Model* (TLPM); v) Liberalismo e vi) *Transnational Human Rights Advocacy Networks* (THRAN), sendo os três primeiros pessimistas em relação à ratificação destes tratados; o quarto otimista e os demais otimistas com algumas condicionalidades. Estes dois últimos corroboram os achados de sua pesquisa, pois para ambos os modelos teóricos, os efeitos positivos da ratificação dos tratados variam em função do grau de democracia, no caso do Liberalismo, e do ativismo da sociedade civil, no caso do THRAN.

Como referencial metodológico, Neumayer cita três estudos quantitativos que avaliam o impacto da ratificação de tratados de direitos humanos na prática. Keith (1999) argumenta que países ratificantes de tratados de direitos humanos têm melhor desempenho em relação aos direitos humanos do que países não ratificantes. Hathaway (2002) argumenta que a ratificação dos tratados de direitos humanos se associa a desempenhos ainda piores dos países violadores destes direitos. Hafner-Burton e Tsutsui (no prelo) argumentam que a participação em ONGs pelos cidadãos de determinado Estado melhora o desempenho deste no respeito aos direitos humanos.

Antes de passar aos resultados, Neumayer apresenta o desenho de pesquisa. A variável independente é a ratificação de tratados de direitos humanos. A variável dependente é o desempenho em direitos humanos. O próprio autor reconhece que tal variável é de difícil mensuração, de modo que a divide em direitos civis e direitos de integridade pessoal, os primeiros

analisados a partir de dados dos *Purdue Political Terror Scales* (PTS) e os segundos a partir de dados da Freedom House. Duas variáveis intervenientes são identificadas ao longo da investigação, o grau de democracia e a atuação da sociedade civil. O método utilizado para avaliar a relação de causalidade entre as variáveis é a regressão logística, cujo objetivo é possibilitar generalização dos resultados oriundos da análise de cada tratado considerado, de modo que a análise quantitativa seja capaz de sustentar a indução.

Conclusão

O autor faz as seguintes constatações: a) na falta da sociedade civil e/ou em regimes autoritários, a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos geralmente não faz diferença na prática e pode, pelo contrário, tornar a violação aos direitos humanos ainda mais grave; b) a ratificação dos tratados internacionais de direitos humanos gera mais efeitos positivos para o Estado ratificante quanto maior é o seu grau de democracia; e c) a participação em ONGs pelos cidadãos de determinado Estado melhora o desempenho dele no respeito aos direitos humanos. Estas constatações reforçam o Liberalismo e a THРАН, segundo os quais os efeitos positivos advindos da ratificação dos tratados de direitos humanos são condicionados pelo grau de democracia e pelo ativismo da sociedade civil.

Críticas

Em relação ao desenho da pesquisa, são elencadas três críticas. A primeira diz respeito à subjetividade dos dados disponibilizados pela Freedom House. Eles são construídos a partir da opinião de especialistas da área de direitos humanos, o que impossibilita uma análise desagregada das variáveis ligadas ao grau de democracia, uma vez que o índice, que varia de 1 a 7, não traz o peso de cada variável no índice atribuído a determinado Estado. O mais viável seria a utilização de outro índice, como Polity IV, DD Index (Democracy-Dictatorship). Mesmo que o autor ainda optasse pela Freedom House, deveria ter sido especificado o porquê da escolha em detrimento de outros modelos menos subjetivos.

A segunda, é que, ao não considerar variáveis antecedentes em sua análise, o autor atribui a estudos futuros a identificação dos determinantes da ratificação de tratados de direitos humanos. E por fim, a análise quantitativa perde valor quando não está aliada a uma análise qualitativa, que poderia trazer para a discussão, por exemplo, como casos em que os fatores “grau de democracia” e “ativismo da sociedade civil”, considerados condicionantes por ele, foram determinantes para permitir que efeitos positivos surgissem da ratificação de tratados de direitos humanos.

Uma crítica final diz respeito à ausência da estratégia *naming and shaming*, que consiste em divulgar os países violadores de determinadas normas do sistema internacional, como as relativas aos direitos humanos, com vistas a constrangê-los (colocá-los no *spotlight*) e a forçá-los a respeitar tais normas (HAFNER-BURTON, 2008). Esta estratégia poderia ter sido considerada, não sob a

forma de uma variável que seria parte do desenho de pesquisa, mas como uma contribuição específica para a discussão.

VREELAND, James Raymond (2008). *Political Institutions and Human Rights: Why Dictatorships Enter into the United States Convention Against Torture*. International Organization, vol. 62, pp. 65-101

Tese

Quando observados os Estados não democráticos, as taxas de assinatura e ratificação da Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis (CCT) mostram-se mais elevadas entre aqueles com alto registros de tortura do que naqueles em que há baixos registros da prática de tortura. Buscando explorar este aparente paradoxo, Vreeland pergunta-se: Por que Estados com alto índice de tortura parecem mais propensos a aderir ao CCT? A resposta estaria no arranjo institucional doméstico desses regimes.

Argumento

O autor explora a ideia de Hanna Arendt como chave para o suposto enigma: “Poder e violência são opostos. Onde um reina absoluto, o outro é ausente” (ARENDR, 1970). Para ele, nos países em que a ditadura é apartidária ou unipartidária (poder concentrado ou totalitário), há menor necessidade do emprego da violência, uma vez que estaria claro que apenas certa posição política é aceita, e qualquer dissidência, punida. Como consequência, a população seria mais propensa a cooperar com o regime (KALYVAS 2006). Nestes casos, como o medo é utilizado como forma de intimidação, não existe interesse nem pressão sobre os governos para que estes assinem a CCT.

Por outro lado, naqueles em que a ditadura é multipartidária (com espaço institucional interno para posições políticas alternativas) o poder se torna menos concentrado, e os limites, ambíguos aos dissidentes. A violência e a tortura se fazem necessárias para controlar aqueles que ultrapassarem limites, que por sua vez, não são tão claros. Por outro lado, os governos sofrem pressões dos partidos políticos para que façam novas concessões, como assinar e ratificar um tratado de combate à tortura, em troca de apoio.

Expostos estes dois principais argumentos, Vreeland os coloca à prova com uma série de testes. No primeiro, cruza a variável independente “presença ou não de múltiplos partidos” com a variável dependente “nível de tortura”. Composto de 109 ditaduras, o teste demonstra que aquelas ditaduras com múltiplos partidos apresentam níveis mais altos de tortura. O autor então submete este resultado a três modelos estatísticos com variáveis de controle que poderiam estar associadas à prática de tortura nesses regimes (ABOUHARD AND CINGRANELLI, 2007), tais como PIB (Produto Interno Bruto), crescimento econômico, população, comércio exterior e a presença ou não de guerra civil. Nos três modelos, a relação positiva entre presença de tortura onde há múltiplos partidos políticos se mostrou robusta e consistente.

Num segundo teste, o autor relaciona a mesma variável independente com a variável dependente “participação na CCT”. De 119 ditaduras, 46 assinaram o CCT, das quais apenas 17 não possuíam partidos dissidentes institucionalizados no regime. A mesma relação positiva surgiu no caso das ditaduras que ratificaram a Convenção. Novamente, o autor submete o resultado a testes com variáveis controle apontadas por outros pesquisadores como relacionadas à entrada de ditaduras em acordos internacionais de direitos humanos, como o percentual de muçulmanos na população do país (WOTIPKA and RAMIREZ, 2008), a quantidade de Estados que já haviam aderido à Convenção no momento da assinatura (FINNEMORE and SIKKINK, 1998) e quantidade de Estados na região que já haviam entrado na CCT (GOODLIFFE and HAWKINS, 2006), além das variáveis controle usadas nos testes do nível de tortura. Vreeland conclui que a relação entre presença de múltiplos partidos e assinatura/ratificação do CCT é robusta e que a única variável de controle que teve impacto significativo foi a quantidade de países da região que já haviam aderido ao acordo.

Conclusão

O autor conclui que o fato de ditaduras com maior incidência de tortura estarem mais propensas a assinar e ratificar a Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis (1984) está relacionado a arranjos institucionais domésticos e à política interna desses países. Isso ocorre porque as ditaduras que endossam mais de uma visão política e legalizam partidos dissidentes ironicamente apresentam níveis mais altos de tortura, o que corrobora a tese de que há mais violência onde o poder não é absoluto, mas dividido. Ao mesmo tempo, essas ditaduras com múltiplos partidos sofrem maior pressão interna desses dissidentes legalizados para adotar políticas que possam cooptar apoio, entre elas, a adesão a acordos internacionais como o CCT.

Críticas

A primeira crítica, fundamental, se deve à mensuração matemática do sofrimento: como se mede tortura? Como quantificar o sofrimento daqueles que foram vítimas de tortura? Além disso, a ausência de precisão é extremamente questionável no caso das informações sobre tortura usadas na construção dos bancos de dados que funcionam como base para os exercícios e testes feitos pelo autor. A segunda, ainda referente à base de dados, é a aceitação de que regimes ditatoriais fechados torturam menos quando podem, na verdade, apresentarem apenas um nível maior de dificuldade para se obter dados sobre suas práticas de controle.

Outra crítica se refere aos supostos “baixos custos” de adesão à Convenção Contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis. Um dos exemplos emblemáticos do custo político da ratificação da CCT por ditaduras é o do ex-ditador chileno Augusto Pinochet, que por pouco não foi julgado pelos crimes cometidos com base na CCT. Supõe-se que, se o autor explorasse mais profundamente esse ponto, considerando outros custos embutidos no acordo, como reputação e o *naming and shaming*, poderia comprometer sua tese do baixo custo de adesão.

Além disso, causa desconfiança a afirmação de que a “comunidade internacional” poderia estabelecer pontos de contato com grupos domésticos dissidentes de modo a pressionar as ditaduras por mais *compliance* aos acordos de direitos humanos, uma vez que os regimes mais abertos estariam mais suscetíveis a pressões internas. Na prática, isso soa como simples ingerência, já que estímulo a dissidência interna é prática recorrente de grandes potências para desestabilizar regimes indesejáveis.

Críticas Gerais

É salutar a importância atribuída pelos dois textos à influência exercida por elementos da política doméstica dos Estados em relação à eficácia da assinatura e ratificação dos regimes de direitos humanos por democracias ou ditaduras, o que por si só já ilustra a centralidade conferida ao tipo de regime político vigente nos Estados que são observados. Em conjunto com outras variáveis, como aquelas elencadas pelos autores, como a participação ativa da sociedade civil, bem como seu engajamento junto aos atores internacionais, no caso das democracias (Neumayer); ou o poder concentrado ou partilhado, no caso das ditaduras (Vreeland), estes elementos conformam um rico campo de análise para o qual, não apenas a presença, mas a atuação dos atores internos é de fundamental importância para a análise.

Complementarmente à literatura sugerida, é relevante para a discussão o trabalho de Hollyer and Rosendorff (2012), “*Do Human Rights Agreements Prolong the Tenure of Autocratic Ratifiers?*”, já que grande parte dos estudos sobre ratificação dos tratados de direitos humanos estão relacionados aos Estados democráticos, quando muito àqueles em período de transição (embora este não seja um elemento a ser negligenciado). Tratando então, das ditaduras, o texto parece bem menos idealista sobre o papel da dissidência interna e menos otimista sobre o caminho tomado pelas ditaduras no que se refere à CCT. O argumento central desses autores, de que as ditaduras tendem maior sobrevivência e mais altos níveis de tortura a partir da adesão à CCT, sugere uma realidade muito mais complexa.

Embora este debate possa parecer fortuito e revelador em relação a estes estudos quantitativos sobre ditaduras, a discussão que envolve a democracia e os direitos humanos não parece de todo esgotada. Sem invalidar as críticas acima elencadas para cada texto, endereçadas à exclusiva opção pela análise quantitativa, é possível, sem grande esforço de abstração, pensar no caso brasileiro, em que embora tenham sido ratificados importantes tratados internacionais sobre direitos humanos, sua violação permanece nos moldes de um suposto Estado Democrático de Direito.

Referência Bibliográfica

Hollyer, James R., and B. Peter Rosendorff. *Do Human Rights Agreements Prolong the Tenure of Autocratic Ratifiers?* *Journal of International Law and Politics* 44(3): 791-811. 2012. Disponível em: http://nyujilp.org/wp-content/uploads/2010/06/44-3_Hollyer_Rosendorff_Web.pdf.