

# Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 39 • nº 155

julho/setembro – 2002

Subsecretaria de Edições Técnicas do Senado Federal

# A proteção internacional dos direitos humanos

Alberto do Amaral Júnior

Sirvo-me, como ponto de partida, da reflexão de Alexy (1999b, p. 58 et seq.) que destaca cinco características principais dos direitos humanos:

1. A universalidade. Os direitos do homem são universais em relação aos seus titulares e destinatários. Os seres humanos são os únicos sujeitos com capacidade para exercê-los. Creio, diversamente de Alexy, que faltam razões plausíveis para não se atribuir aos grupos e comunidades a titularidade dos direitos humanos.

2. São direitos morais. Alexy declara que a validade dos direitos morais independe da positivação efetuada pela norma jurídica. É necessário, simplesmente, que se verifique a validade moral da norma que os consagram. A norma vale, no plano moral, quando é suscetível de ser justificada racionalmente perante todos aqueles que a aceitam. Os direitos do homem são direitos morais sempre que puderem ser justificados em face dos indivíduos que os acolhem.

3. São direitos preferenciais. Os direitos morais importam o direito à proteção por parte do ordenamento jurídico. Há, nesse sentido, um direito moral que postula sejam os direitos humanos reconhecidos e tutelados pelas normas legais. A garantia e eficácia dos direitos humanos têm o mérito de conferir legitimidade à ordem legal vigente. Essa circunstância assinala a posição de prioridade que os direitos humanos ocupam no quadro das normas jurídicas existentes.

Alberto do Amaral Júnior é Professor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

4. São direitos fundamentais. Os direitos do homem abrangem interesses e carências essenciais aos seres humanos. Esses interesses e carências precisam ser de tal sorte que o seu respeito possa ser fundamentado pelo direito. A fundamentabilidade explica a prioridade que desfrutam diante dos demais direitos contemplados pela ordem jurídica. Alexy ressalta que os interesses e carências são fundamentais quando sua violação ou não satisfação provocar a morte ou grave sofrimento dos indivíduos ou quando afetar o núcleo essencial da autonomia. Pertencem a essa categoria os direitos liberais clássicos bem como os direitos sociais que asseguram as condições mínimas de existência.

5. São direitos abstratos. Os direitos do homem, por terem natureza abstrata, requerem algum tipo de limitação para que sejam aplicados aos casos concretos. Esse fato pressupõe a ponderação entre os direitos em conflito, sugerindo a necessidade de se criar instâncias autorizadas a realizar ponderações juridicamente obrigatórias. O Estado, nesse contexto, é necessário não apenas como instância de concretização, mas também como instância apta a tomar decisões que efetivem os direitos humanos (cf. ALEXI, 1999a, p. 67-79).

O art. 28 da Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948 prevê que: “Todo homem tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”. Essa afirmação ressalta, em primeiro lugar, a importância da institucionalização dos direitos humanos para a ordem interna e internacional. Há, na realidade, um verdadeiro direito à institucionalização dos direitos humanos que abrange o âmbito doméstico e as relações externas.

Em segundo lugar, a ordem interna e internacional devem privilegiar certos valores considerados essenciais para a convivência coletiva. A realização desses valores confere legitimidade à ordem instituída. Tra-

ta-se, pois, de um direito a uma ordem específica que proteja e tutele os direitos humanos. Logo, a plena realização dos direitos humanos pressupõe regras e procedimentos que os institucionalizem. A institucionalização é, assim, condição necessária ainda que não suficiente para a proteção dos direitos humanos.

Em terceiro lugar, esse direito à institucionalização pertence a todos, sem distinção de raça, sexo ou religião. Ele é generalizável a todos os seres humanos, onde quer que se situem. Como tal, não se caracteriza por ser um privilégio atribuível a determinados indivíduos ou a algumas nações. É possível mesmo dizer que, com o passar do tempo, referido direito à institucionalização converteu-se em parte integrante da ordem pública internacional. O caráter de norma consuetudinária que possui atribuiu-lhe o sentido de norma imperativa, que vincula os indivíduos e governos.

O uso da expressão *direitos humanos* impõe, antes de mais nada, um esclarecimento preliminar. A palavra direito pode ser usada em sentido fraco e em sentido forte. A primeira acepção designa a exigência de direitos futuros, ou seja, a proteção futura de certo bem. Já a segunda aponta para a proteção efetiva desse bem, a qual pode ser reivindicada perante os tribunais para reparar os abusos e punir os culpados (BOBBIO, 1992, p. 67). Essa observação é importante porque, antes de receber consagração nos textos constitucionais e nas convenções internacionais, os direitos humanos considerados essenciais para a convivência coletiva constituíam exigência de proteção futura de determinado bem.

A primeira exigência que originou a preocupação com o tema dos direitos humanos foi a tentativa de controlar o poder do Estado. Nesse sentido, os direitos individuais aparecem como reação ao Estado absoluto que dominou a realidade europeia nos séculos XVII e XVIII.

*O príncipe* de Maquiavel foi, na história do pensamento político, a primeira grande

formulação do absolutismo, o qual teve a sua construção filosófica definitiva no *Leviatã* de Thomas Hobbes. Maquiavel assinala, em nítida ruptura com a herança antiga e medieval, que a ação política não se subordina aos mesmos critérios utilizados para a avaliação das condutas individuais. As noções de *virtù* e de razão de Estado enunciam uma nova forma de compreender a relação entre a moral e a política. Enquanto a *virtù* do governante consiste no senso de oportunidade para tomar as decisões necessárias visando à conservação do poder, a razão de Estado sugere que os negócios públicos se submetem aos imperativos da preservação do governo, fato que não permite a sua apreciação segundo os juízos morais.

Hobbes, por sua vez, parte de uma concepção negativa da natureza humana, conforme a qual o homem é lobo do próprio homem. Antes da constituição da sociedade política, os homens viviam num hipotético estado de natureza, em que não havia governo nem direito.

A liberdade de tudo fazer e de tudo possuir, própria do estado de natureza, contrasta com a insegurança permanente representada pelo temor da morte violenta (HOBBS, 1976, p. 88 et seq.). Por intermédio do contrato social, os homens abandonam o estado de natureza e iniciam a vida em sociedade; alienam a liberdade que outrora desfrutavam em troca da segurança fornecida pelo Estado.

O soberano adquire o direito de determinar, em última instância, as regras que definem os comportamentos lícitos e ilícitos. Ele é, nessa condição, *legibus solutus*, ou seja, não se obriga a respeitar as leis que estabelece.

Em reação ao absolutismo, a filosofia jusnaturalista sustentou que o homem é titular de direitos inatos, válidos em qualquer tempo e lugar, independentemente da condição social ou situação geográfica. Para Locke, o grande inspirador do liberalismo moderno, a função do Estado é tão-somente a de garantir a liberdade. Locke argumenta, fiel à tradição jusnaturalista, que a organização

da sociedade política somente se justifica para permitir a preservação da liberdade natural, eliminando-se os obstáculos que ameaçavam a sua existência no estado de natureza (1967, p. 336-348).

As Constituições liberais do final do século XVIII e começo do século XIX iniciaram a obra de positivização dos direitos individuais no interior dos Estados. Em princípio, esses direitos pretendiam apenas garantir a abstenção do Estado na esfera de ação individual. Com a institucionalização da liberdade de organização partidária e sindical, criam-se as condições para a existência de um espaço público sem a interferência estatal.

No início do século XX, o reconhecimento dos direitos econômicos e sociais introduz um novo aspecto em termos de proteção aos direitos humanos. Não se trata, agora, de garantir a liberdade em face do Estado, mas de reivindicar a sua intervenção com o fim de assegurar a repartição da riqueza socialmente produzida. Essas transformações situavam-se, entretanto, no interior dos Estados, não atingindo as relações interestatais.

Até a primeira metade do século XX, a proteção dos direitos humanos no plano internacional era feita pelo mecanismo das relações interestatais. Não havia órgão de implementação dos direitos humanos, e os indivíduos não tinham capacidade processual no plano internacional (TRINDADE, 1992, p. 25-40). Com o passar do tempo, esse mecanismo revelou-se insuficiente. A sua esfera de abrangência era limitada, beneficiando reduzido número de indivíduos.

A ausência de regras precisas nessa matéria conduziu ainda à prática de incontáveis abusos. Alguns países, sobretudo os mais poderosos, passaram a exigir dos demais Estados o respeito a padrões mínimos de proteção aos seus nacionais. O desrespeito a tais padrões foi a causa das chamadas intervenções humanitárias, comuns na segunda metade do século XIX.

A experiência dramática da segunda guerra mundial proporcionou mudanças

significativas no campo dos direitos humanos. Os horrores do conflito trouxeram à baila a necessidade de proclamar direitos, e também de garantir a sua aplicação. O preâmbulo da Carta da ONU enfatizou a importância dos direitos fundamentais do homem, da dignidade do valor do ser humano, da igualdade de direitos dos homens e das mulheres, enquanto nada menos do que seis artigos da Carta se referem expressamente aos direitos humanos. Os direitos humanos integram assim as finalidades da ONU, e o desrespeito aos artigos que os consagram importa na violação da própria Carta das Nações Unidas.

O segundo pós-guerra foi caracterizado pela multiplicação e universalização dos direitos humanos. A proliferação dos direitos humanos ocorreu, segundo Bobbio, de três modos diferentes:

a) aumentou a quantidade de bens mercedores de tutela;

b) foi estendida a titularidade de alguns direitos a sujeitos diversos do homem; e

c) o homem não é mais visto como ente genérico, mas em razão da especificidade que possui como criança, velho, doente, etc.

BOBBIO (1992, p. 68) observa que, com relação ao primeiro processo, verificou-se a passagem dos direitos de liberdade – liberdade de religião, de opinião, de imprensa etc. – para os direitos políticos e sociais, que requerem a intervenção direta do Estado. Com relação ao segundo processo, ocorreu a passagem do indivíduo humano para sujeitos diversos do indivíduo, como a família, as minorias étnicas e religiosas e mesmo a humanidade em seu conjunto, como se pode depreender do debate sobre o direito das gerações futuras. Com relação ao terceiro processo, houve a passagem do homem genérico para o homem específico, classificado com base em múltiplos critérios de diferenciação (sexo, idade e condição física). Cada um desses aspectos revela diferenças específicas, que não podem ser tratadas da mesma maneira (cf. RANGEL, 1992, p. 403-411 e 1969, p. 3-14. Cf. ainda POPPOVIC,

1996, p. 635-648. PINHEIRO, 1985, p. 353-359, 1990, p. 244-251 e 1993, p. 3. MELLO, 1993, p. 115-127 e 1994, p. 13-23).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada e adotada em 10 de dezembro de 1948, iniciou a fase de positividade e universalização dos direitos humanos. Pela primeira vez na história, um sistema fundamental de princípios foi aceito pela maior parte dos Estados. Não apenas os cidadãos de um Estado, mas todos os homens são destinatários desses princípios. Já a positividade significa que os direitos humanos, mais do que proclamados, devem ser garantidos contra todo tipo de violação (BOBBIO, 1992, p. 68).

Os trabalhos preparatórios da Declaração tiveram início em fevereiro de 1947 com o funcionamento da Comissão de Direitos Humanos da ONU. A Declaração foi, em princípio, concebida como a primeira parte de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos, que seria composto por novas convenções e medidas de implementação. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1948, não é um tratado, deixando por isso de vincular os Estados-membros da ONU. Esse fato não impediu que ela exercesse profunda influência na elaboração de instrumentos nacionais e internacionais de tutela dos direitos humanos.

Longo caminho teve que ser percorrido até que a Assembléia Geral da ONU adotasse em 1966 os Pactos sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Sociais, Econômicos e Culturais. A Assembléia Geral mostrou-se inicialmente favorável a um único pacto, que abarcasse ambas as categorias de direitos.

Em 1951, a Comissão houve por bem sugerir a adoção de um sistema de relatórios, cujo objetivo era permitir que os Estados-partes informassem acerca das medidas tomadas para a proteção dos direitos humanos. Da mesma forma, julgou-se oportuno regulamentar a apresentação de petições e protocolos separados com a finalidade de facilitar a ratificação dos pactos por parte dos Estados que não concordassem com a

sua adoção. Nesse mesmo ano, decidiu-se pela elaboração de dois pactos: um sobre direitos civis e políticos, e outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais.

A conclusão dos projetos de ambos os pactos ocorreu em 1954. A partir de então, a Assembléia Geral iniciou um sistema de consultas aos diferentes governos sobre o teor das medidas sugeridas. As discordâncias residiram sobretudo em relação ao sistema de implementação adotado.

A delegação holandesa defendeu a combinação do sistema de relatórios com o das reclamações interestatais e o das petições individuais. O direito de petição justificava-se porque os Estados, nos relatórios periódicos, poderiam mencionar avanços no campo da proteção dos direitos humanos que não encontram amparo na realidade. Optou-se finalmente pela inclusão do direito de petição em um protocolo facultativo.

Em 16 de dezembro de 1966, a Assembléia Geral adotou e abriu à assinatura, ratificação e acessão o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Pacto dos Direitos Civis e Políticos e o Protocolo Facultativo. O Pacto sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais e o Pacto sobre os Direitos Civis e Políticos entraram em vigor em 1976, quando se completou o número mínimo de ratificações exigido.

No tocante às medidas de implementação, vale lembrar que tanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos quanto o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contemplaram um sistema de relatórios; somente o Pacto dos Direitos Civis e Políticos instituiu um Comitê dotado de competência facultativa para receber e encaminhar as reclamações que lhe fossem dirigidas.

O Protocolo Facultativo previu também a possibilidade de apresentação de petições individuais ao Comitê. A crítica que se tem feito ao Comitê ressalta que ele tem atuado mais como órgão de bons ofícios do que exercido funções de natureza judicial. Em dezembro de 1993, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas sobre os Direitos

Humanos. A ONU concluiu ainda grande número de convenções e declarações relativas à proteção dos direitos humanos. Entre as convenções, cabe destacar: Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979); Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher (1952); Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960); Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio (1948); Convenção sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e Crimes de Lesa-Humanidade (1968); Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes (1984); Convenção sobre os Direitos da Criança (1989); Convenção Internacional sobre a Eliminação e a Punição do Crime de Apartheid (1973) (TRINDADE, 1991, p. 12).

Entre as Declarações, merecem ser lembradas: a Declaração sobre os Direitos da Criança (1959); a Declaração sobre a Eliminação de Qualquer Forma de Discriminação Racial (1963); a Declaração que proíbe a Tortura, o Tratamento Cruel e Desumano (1975); a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação com base na Religião ou Crença (1981).

No plano regional, a Convenção Européia de Direitos Humanos, concluída em 4 de janeiro de 1953, instituiu a Corte Européia de Direitos Humanos, que começou a funcionar em 3 de setembro de 1953. Desde 1998, os indivíduos têm acesso direto à Corte, o que facilitou a apuração de violações aos dispositivos da Convenção Européia de Direitos Humanos. No continente americano, foi adotada em Bogotá, em 1948, a Declaração dos Direitos e dos Deveres do Homem; a OEA, por sua vez, incluiu os direitos humanos entre os princípios que devem orientar a ação dos Estados americanos. A Convenção Americana dos Direitos Humanos, fortemente influenciada pela Convenção Européia, foi adotada em 1969 e entrou

em vigor em 1978. Merece destaque ainda a Carta dos Direitos Humanos e dos Povos, adotada pela OUA em 1981.

A proteção internacional dos direitos humanos registrou progressos consideráveis nas últimas décadas. Generalizou-se, em primeiro lugar, a consciência de que a proteção dos direitos humanos não se circunscreve ao âmbito interno dos Estados.

No passado, sustentava-se que a proteção dos direitos humanos pertencia ao domínio reservado dos Estados, únicos agentes encarregados de promover a sua tutela. Mas o caráter vago e impreciso da chamada competência nacional exclusiva contribuiu para elevar em demasia o grau de discricionariedade dos governos nessa matéria.

Os Estados definiam o alcance e a extensão do domínio reservado, obedecendo à lógica de seus interesses conjunturais. Não havia critério ou procedimento capaz de conferir rigor a esse conceito. Como resultado, as organizações internacionais reivindicaram o direito de estabelecer na prática os limites da noção de domínio reservado. Os direitos humanos tornam-se objeto de interesse internacional, que extrapola a competência exclusiva dos Estados.

Essa evolução somente foi possível graças à existência de mecanismos que permitiam a compatibilização e a prevenção de conflitos entre as jurisdições nacionais e a internacional (TRINDADE, 1991, p. 13). A proteção internacional dos direitos humanos assume, sob esse aspecto, função subsidiária, pois cabe aos Estados a tarefa de promovê-la no plano interno.

A atuação dos organismos internacionais tem início quando a proteção em causa se revelar falha ou deficiente. Dessa constatação derivou o princípio do esgotamento dos recursos internos antes de se recorrer à tutela prestada pelos órgãos internacionais.

Os tratados sobre direitos humanos contemplam, via de regra, dispositivos com a finalidade de harmonizá-los com o direito interno, facilitando a adesão e ratificação dos governos. São admitidas, desde que

compatíveis com o objeto e os propósitos do tratado, as cláusulas de reserva e limitação ou restrição de certos direitos em situações de emergência. Tornou-se usual também inserir nos tratados cláusulas facultativas de reconhecimento da competência de órgãos de supervisão internacional para examinar petições ou comunicações individuais e interestatais, bem como de reconhecimento da jurisdição compulsória de órgãos judiciais de proteção dos direitos humanos (TRINDADE, 1991, p. 8 et seq.).

Verificou-se, por outro lado, grande desenvolvimento dos métodos de implementação dos direitos humanos. Os indivíduos adquiriram capacidade processual para pleitear direitos na esfera internacional. As convenções internacionais sobre direitos humanos passaram a prever um sistema de petições individuais e interestatais.

Qualquer pessoa pode dirigir uma reclamação aos órgãos internacionais competentes, mesmo contra o seu próprio Estado. Já as petições interestatais constituem meios destinados a permitir a implementação das garantias coletivas, que beneficiam um grupo ou uma coletividade.

Esse sistema foi completado pela atribuição de capacidade de agir aos órgãos de supervisão criados pelos tratados de direitos humanos. Nos últimos anos, cresceu vertiginosamente o número de órgãos incumbidos de proceder a tal supervisão, de que são exemplos, entre outros, o Comitê de Direitos Humanos previsto no Pacto das Nações Unidas sobre os Direitos Civis e Políticos, o Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CERD), estabelecido pelo Tratado para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, e o Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, instituído pelo Tratado para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (TRINDADE, 1991, p. 8 et seq.). Estes organismos realizam investigações, requisitam informações dos governos e produzem relatórios que têm

contribuído para corrigir práticas de violação dos direitos humanos.

Deve-se salientar ainda que a interpretação dos tratados sobre direitos humanos se submete a critérios próprios, distintos dos que determinam a compreensão dos tratados bilaterais clássicos. O interesse das partes cede lugar às considerações de ordem pública como princípio que orienta o entendimento de suas cláusulas.

A ONU realizou em Viena, em junho de 1993, a Segunda Conferência Internacional de Direitos Humanos. Na oportunidade, duas posições marcaram os debates. Enquanto os EUA e as nações ocidentais sustentaram a universalidade dos direitos humanos, que deveriam sobrepor-se às soberanias nacionais, muitos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, liderados pela China, afirmaram o relativismo dos direitos humanos, que seriam a expressão dos valores ocidentais. Nesse sentido, conforme se alegou, nações com diferentes graus de desenvolvimento econômico e tradições culturais teriam concepções distintas dos direitos humanos.

Os EUA defenderam a posição segundo a qual nenhum país poderia, com base no relativismo, deixar de reconhecer e garantir os direitos humanos. A China e outros países em desenvolvimento ressaltaram que a definição dos direitos humanos precisa levar em conta as particularidades nacionais e os respectivos meios históricos, religiosos e culturais.

Ambas as posições contêm, cada qual à sua maneira, partes da verdade. Os universalistas têm parcela de razão quando acusam seus adversários de invocar o relativismo para impedir a interferência externa com o fim de evitar o extermínio das minorias étnicas, as torturas físicas e morais, as perseguições religiosas e a supressão dos direitos civis e políticos. Os relativistas, por sua vez, têm também parcela de razão quando acusam seus adversários de estabelecer restrições à imigração, de não se preocuparem com a situação econômica das nações

atrasadas e de invocarem o tráfico de drogas como pretexto para intervir na soberania dos países subdesenvolvidos (FARIA, 1994, p. 53-60. Cf. PINHEIRO, 1998 e TRINDADE, 1997, p. 177-206).

O documento final da Conferência, contemporizando as posições antagônicas, consagrou a universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos, enfatizando:

- a) a universalidade dos direitos civis e sociais;
- b) a universalidade dos direitos humanos;
- c) o papel fiscalizador das entidades não governamentais;
- d) a co-responsabilidade na promoção dos direitos fundamentais;
- e) o desenvolvimento como condição para a manutenção da democracia.

Observou-se, ainda, que a comunidade internacional deve envidar esforços com o fim de reduzir o peso da dívida externa para os países em desenvolvimento, recomendando-se a ratificação sem reservas dos tratados sobre direitos humanos celebrados no âmbito das Nações Unidas.

O processo de multiplicação e universalização dos direitos humanos colidiu, não raro, com a política de poder dos Estados, denunciando o contraste entre validade e eficácia das normas, entre o mundo abstrato das regras e o mundo concreto dos fatos. A ordem bipolar que organizou as relações internacionais durante quase cinquenta anos transformou os direitos humanos em arma ideológica na disputa que opôs o bloco ocidental liderado pelos EUA ao bloco oriental comandado pela União Soviética. Enquanto os EUA acusavam a União Soviética de desrespeitar as liberdades civis e políticas, esta frisava a importância dos direitos econômicos e sociais para a construção de uma sociedade justa e solidária.

A divisão ideológica impediu que a comunidade internacional punisse os governos que violassem os direitos humanos. As sanções econômicas aplicadas contra a Rodésia e a África do Sul foram excepcionais e

ocorreram apenas devido à posição periférica que esses países ocupavam no cenário internacional.

Os direitos humanos estiveram, em muitos casos, a serviço dos interesses econômicos e estratégicos das grandes potências. A disparidade de tratamento em relação às violações dos direitos humanos em diferentes partes do mundo revela a existência de políticas seletivas, que flutuam ao sabor das conveniências, ora mobilizando esforços para pôr fim às perseguições de minorias étnicas e religiosas e ao massacre de populações inteiras, ora exibindo a mais profunda indiferença perante esses acontecimentos. A passividade dos países ocidentais diante da situação dos “intocáveis” na Índia ou do massacre da população maobere no Timor Leste comprovam claramente esse fato.

A seletividade decorre da combinação do comprometimento dos Estados com as normas de proteção dos direitos humanos, previstas nos tratados internacionais, com a política de poder que privilegia os seus interesses particularistas. Os governos procuram subordinar a preocupação com os direitos humanos ao cinismo da diplomacia realista. O egoísmo que a orienta traça na prática os termos dessa submissão. O realismo diplomático, repleto de meandros e sinuosidades caprichosos, não visa a realizar interesses gerais, mas apenas a dilatar a margem de poder que cada Estado possui.

Há ainda outro fator que explica a inação dos governos quando são cometidas violações dos direitos humanos na esfera internacional. Vigora uma espécie de cumplicidade em relação ao Estado infrator, de tal sorte que mesmo aqueles que poderiam agir se sentem paralisados pelo temor de que venham a sofrer a acusação de desrespeito aos direitos humanos.

Não obstante essas limitações, as últimas décadas testemunharam o aparecimento de um espaço internacional no qual os direitos humanos tendem a ser objeto de interesse geral. O espaço público internacional dos direitos humanos cristaliza-se a partir do final da

guerra fria e do progresso das tecnologias da informação, que deu visibilidade imediata ao que se passa no interior dos Estados. A informação sobre a violência perpetrada contra lideranças civis, o assassinato de opositores do governo estabelecido e o extermínio de grupos étnicos circulam instantaneamente em todos os recantos do globo. A intimidade soberana é completamente devassada, obscurecendo a distinção entre a vida doméstica e a realidade internacional (LAFER, 1999, p. 154 et seq. Cf. LAFER, 1998, p. 117-236. Cf. ainda COMPARATO, 1999, p. 403-414).

A internacionalização da vida doméstica dos Estados, convertida em motivo de debate e de preocupação de todos, é absolutamente inédita, sem paralelo nos períodos históricos precedentes. Os Estados não são os únicos componentes do novo espaço internacional dos direitos humanos. Organizações não governamentais se formam em nível transnacional, travando com o Estado relações de conflito e cooperação. A pressão das organizações não governamentais é decisiva para compelir os governos a adotar políticas de defesa dos direitos humanos. Cresce a consciência de que os direitos humanos envolvem responsabilidades compartilhadas entre instituições públicas e privadas.

A soberania deixa de ser vista como capa protetora para os governantes que cometem graves violações dos direitos humanos. O uso do princípio de não ingerência para acobertar crimes contra a humanidade é desacreditado, à medida que o direito de olhar parece servir de fundamento à idéia de responsabilidade sem fronteira.

Na vida internacional e na órbita doméstica, existe um vínculo indissociável entre direitos humanos, democracia e paz. Sem a garantia dos direitos humanos, não há democracia e, sem democracia, faltam as condições para a solução pacífica dos conflitos. A proteção dos direitos humanos no terreno internacional pode ser valioso instrumento para construção da democracia em dimensão cosmopolita (LAFER, 1994, p. 71. Cf. TRINDADE, 1999, p. 201-251).

A institucionalização internacional dos direitos humanos enfrenta, hoje, apesar dos avanços obtidos, importantes desafios. Em primeiro lugar, existe um nítido contraste entre a proliferação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos e a criação de instituições destinadas a garantir-lhes eficácia. As últimas décadas testemunharam o aparecimento de arranjos institucionais variados que facilitam o encaminhamento e a gestão dos assuntos internacionais nos mais diversos âmbitos de atividade. Os Estados, entretanto, relutam em oferecer às organizações internacionais os instrumentos necessários para lidar com a nova complexidade que surgiu. Verifica-se, desse modo, um descompasso entre as novas responsabilidades que as normas jurídicas delegam à comunidade internacional e a ausência de mecanismos capazes de assegurar a sua efetivação. Enquanto a expansão normativa e o desenvolvimento de inúmeras instituições outorgaram novas tarefas à comunidade internacional, as políticas e procedimentos que se ocupam da aplicação das normas e do fortalecimento das instituições são ainda bastante incipientes.

Em segundo lugar, a institucionalização internacional dos direitos humanos requer a existência de normas secundárias, como é o caso das normas de julgamento, que instituem autoridades judiciais competentes para apurar e punir os delitos cometidos. O direito internacional clássico compunha-se, fundamentalmente, de normas primárias que previam direitos e obrigações aos Estados. Faltavam regras secundárias que constituíssem órgãos encarregados de alterar as normas vigentes e aplicar sanções aos comportamentos desviantes.

Foi por isso que Kelsen comparou o direito internacional ao direito das sociedades primitivas. O direito internacional encontrava-se, nessa perspectiva, em um estágio evolutivo inferior ao dos ordenamentos jurídicos nacionais. À centralização das ordens jurídicas nacionais correspondia a descentralização do direito internacional.

Recentemente, porém, o direito internacional tem experimentado uma grande mudança representada, sobretudo, pela incorporação das normas secundárias.

Esse fato é perceptível na formação dos blocos econômicos, especialmente da União Européia, que se caracteriza pela criação de órgãos supranacionais, que receberam a missão de instituir e aplicar o direito comunitário. Não obstante, as normas secundárias no campo do direito internacional são reduzidas, restringindo-se a setores específicos.

A experiência européia em matéria de institucionalização dos direitos humanos não se repetiu, com a mesma densidade, em outras regiões do mundo. O estabelecimento do Tribunal Penal Internacional simboliza um esforço notável de adensamento da institucionalização internacional dos direitos humanos, cuja repercussão poderá significar uma revolução copernicana no direito internacional. É preciso reconhecer, contudo, que a efetivação do Tribunal Penal Internacional é algo em aberto, que somente o futuro terá condições de comprovar.

Em terceiro lugar, a constituição de um espaço público internacional dos direitos humanos não dispensa a elaboração de instituições que expressem o propósito da comunidade internacional de promover a tutela de determinados direitos diante da probabilidade de eventuais violações. Não é suficiente afirmar que os Estados, principalmente os mais poderosos, estão habilitados a agir em nome da comunidade internacional quando os direitos humanos são violados. É imprescindível a presença de instituições que indiquem quando e em que circunstâncias a ação da comunidade internacional é legítima. A mera referência ao fato de que o comportamento dos governos reflete, em dado momento, os interesses da opinião pública internacional não basta para legitimar as campanhas militares empreendidas para defender os direitos humanos.

Em quarto lugar, a resistência, manifestada por vários países, em aceitar a universalidade dos direitos humanos é obstáculo

ponderável para a sua institucionalização internacional. Afinal, numa situação de predomínio do relativismo não teria sentido a institucionalização internacional dos direitos humanos. A realização de diálogos interculturais, que identifiquem constelações axiológicas comuns nas diferentes culturas, é a única forma apta a propiciar a consolidação dos elos sociais que definem, em última instância, a eficácia internacional dos direitos humanos.

### Bibliografia

- ALEXY, Robert. Colisão de direitos fundamentais e realização de direitos fundamentais no estado de direito democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 67-79, jul./set. 1999a.
- \_\_\_\_\_. Direitos fundamentais no estado constitucional democrático. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 217, p. 58 et seq. jul./set. 1999b.
- BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FARIA, José Eduardo. Os direitos humanos e o dilema latino-americano às vésperas do século XXI. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 38, p. 53-60, mar. 1994.
- HOBBS, Thomas. *Leviathan*. New York: Washington Square, 1976.
- LAFER, Celso. *Comércio, desarmamento, direitos humanos*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- \_\_\_\_\_. Direitos humanos e democracia no plano interno e internacional. *Revista de Política Externa*, [S. l.], v. 3, n. 2, p. 71 et seq. set./nov. 1994.
- \_\_\_\_\_. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LOCKE, John. The second treatise of government: an essay concerning the true original, extent, and end of civil government. In: \_\_\_\_\_. *Two treatises of government*. 2. ed. Cambridge: Cambridge University, 1967.
- MELLO, Celso de Albuquerque. Análise do núcleo intangível das garantias dos direitos humanos em situações extremas: uma interpretação do ponto de vista... *Direito, Estado e Sociedade*, Rio de Janeiro, n. 5, p.13-23, ago./dez. 1994.
- \_\_\_\_\_. A sociedade internacional: nacionalismo versus internacionalismo e a questão dos direitos humanos. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 46, n. 182, p. 115-127, jul./dez. 1993.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. O Brasil e a ordem jurídica internacional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 24, p. 353-359, dez. 1985.
- \_\_\_\_\_. Dialética dos direitos humanos. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo (Org.). *Direito achado na rua*. Brasília: UnB, 1987.
- \_\_\_\_\_. Proteção da pessoa humana na ordem jurídica nacional e internacional. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE FILOSOFIA DO DIREITO, 4., 1990, João Pessoa. João Pessoa: Espaço Cultural, 1990.
- \_\_\_\_\_. Viena valeu. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 25 jul. 1993. Caderno 1, p. 3.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro, (Org.). *Direitos humanos no século XXI*. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 1998. 2 v.
- POPPOVIC, Malak el C.; PINHEIRO, Paulo Sérgio. Pauvreté, droits de l'homme et processus démocratique. *Droit et Société*, Paris, n. 4, p. 635-648, 1996.
- RANGEL, Vicente Marotta. A declaração universal dos direitos do homem e o seu vigésimo aniversário. *Problemas Brasileiros*, São Paulo, v. 6, n. 70, p. 3-14, 1969
- \_\_\_\_\_. Do homem à humanidade: o elemento fático no direito internacional. In: LAFER, Celso; FERAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio (Coord.). *Direito política filosofia poesia: estudos em homenagem ao prof. Miguel Reale em seu octogésimo aniversário*. São Paulo: Saraiva, 1992.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. A evolução da proteção internacional dos direitos humanos e o papel do Brasil. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *A proteção dos direitos humanos nos planos nacional e internacional: perspectivas brasileiras (Seminário de Brasília de 1991)*. Costa Rica : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992.
- \_\_\_\_\_. *A proteção internacional dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Fabris, 1997. v. 1.
- TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de direito internacional dos direitos humanos*. Porto Alegre: Fabris, 1999. v. 2.