UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS FACULDADE DE DIREITO

O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ORIGENS, ESTRUTURA, LIMITES

ARTHUR CESAR LIMA NAYLOR

RIO DE JANEIRO
2008

ARTHUR CESAR LIMA NAYLOR

O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ORIGENS, ESTRUTURA, LIMITES

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Profa. Dra. Vanessa Oliveira Batista

RIO DE JANEIRO

2008

Naylor, Arthur Cesar Lima.
O sistema global de proteção dos direitos humanos: origens, estrutura e limites / Arthur Cesar Lima Naylor. – 2008.
85 f.

Orientador: Vanessa Oliveira Batista
Monografia (graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Faculdade de Direito.
Bibliografia: f. 82-85.

1.Direitos humanos – Monografias. 2. Proteção internacional dos direitos humanos. I. Batista, Vanessa Oliveira. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. Faculdade de Direito. III. Título.

CDD 341.12191

ARTHUR CESAR LIMA NAYLOR

O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS: ORIGENS, ESTRUTURA, LIMITES

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Data de aprovação: ____/ ____/ _____

Banca Examinadora:

_____

Vanessa Oliveira Batista – Presidente da Banca
Examinadora Profa. Dra. UFRJ - Orientadora

_____

Prof.

_____

Prof.

AGRADECIMENTOS

À minha família, tanto os que estão perto quanto os que estão longe, pelo apoio irrestrito, mesmo quando silencioso, que sempre me deu. Sem vocês nada disso seria possível.

À minha orientadora, professora Vanessa Oliveira Batista, pelas valiosas dicas, pela inesgotável paciência e pela compromisso apaixonado com a causa dos direitos humanos. Obrigado por tudo.

Aos meus queridos amigos, pelas angústias e alegrias compartilhadas, ao longo dos últimos cinco anos. O mundo nos aguarda!

E *last*, *but never least*, à minha namorada, Alice, pela delicadeza da sua presença em minha vida. Amo muito você.

É preciso que a música aparente
no vaso harmonizado pelo oleiro
seja perfeitamente consistente
com o gesto interior, seu companheiro

e fazedor. O vaso encerra o cheiro
e os ritmos da terra e da semente
porque antes de ser forma foi primeiro
humildade de barro paciente.

Deus, que concebe o cântaro e o separa
da argila lentamente, foi fazendo
do meu aprendizado o Seu compêndio

de opacidades cada vez mais claras,
e com silêncios sempre mais esplêndidos
foi limando, aguçando o que escutara.

Bruno Tolentino

RESUMO

NAYLOR, A. C. L. *O sistema global de proteção dos direitos humanos* : origens, estrutura, limites. 2008. 85 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

O presente trabalho busca oferecer um painel da evolução histórica do sistema global de proteção dos direitos humanos. Para fazer isso, encontra-se dividido em três partes, cada uma delas correspondendo a um dos aspectos a serem investigados: a origem, a estrutura e os limites do sistema. A primeira parte é dedicada a analisar as instituições anteriores ao sistema que, por atuarem na defesa dos direitos humanos em nível global, de alguma forma anteciparam o seu surgimento. Essas instituições são o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho. A segunda parte, por outro lado, procura compreender o funcionamento do sistema nos dias atuais, quando sua consolidação é ampla, e sua arquitetura é complexa. É nessa parte que se abordam os instrumentos normativos, os mecanismos de controle e os procedimentos de monitoramento que configuram a estrutura do sistema. Finalmente, a última parte tem o objetivo de traçar as perspectivas futuras do sistema, fazendo isso por meio da análise dos limites existentes à sua operação. Para atingir esse objetivo, faz uma breve análise dos desafios que o mundo contemporâneo oferece à efetivação dos direitos humanos; explica o significado da medida que representou o primeiro passo da Organização das Nações Unidas, gestora do sistema global, para uma nova abordagem da agenda dos direitos humanos: a criação do Conselho de Direitos Humanos; e investiga alguns dos mais imediatos desafios que se impõem ao sistema.

Palavras-Chave: direitos humanos; sistema global; Organização das Nações Unidas; tratados de direitos humanos; procedimentos de monitoramento.

ABSTRACT

NAYLOR, A. C. L. *O sistema global de proteção dos direitos humanos* : origens, estrutura, limites. 2008. 85 f. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

The present work aims at offering a panel on the historic evolution of the global human rights protection system. In order to do so, it finds itself divided in three parts, each of them corresponding to one of the aspects to be investigated: the origins, the structure and the limits of the system. The first part is dedicated to analyze the institutions previous to the system that, by acting on the protection of human right at global level, somehow anticipated its appearance. These institutions are the Humanitarian Law, the League of Nations, and the International Labour Organization. The second part, on the other hand, seeks to comprehend the way the system functions nowadays, when its consolidation is wide, and its architecture is complex. It is in this part that the normative instruments, the control mechanisms and the monitoring procedures that configure the structure of the system are approached. Finally, the last part has the objective of tracing system's future perspectives, doing so by analyzing the limits to its operation. In order to attain this goal, it does a brief analysis of the challenges contemporary world presents to the effectiveness of human rights; explains the significance of the measure that represented the first step of the United Nations' – system's manager – new approach of the human rights agenda: the creation of the Council of Human Rights; and investigates some of the most immediate challenges that imposes themselves to the system.

Keywords: human rights; global system; United Nations; human rights treaties; monitoring procedures.

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO**.....9

2 **ORIGENS**.....12

2.1 **O Direito Humanitário**.....14

2.2 **A Liga das Nações**.....19

2.3 **A Organização Internacional do Trabalho**.....24

3 **ESTRUTURA**.....30

3.1 **Os instrumentos normativos**.....31

3.1.1 A Carta da ONU.....32

3.1.2 A Carta Internacional de Direitos Humanos.....35

3.1.3 Os tratados do sistema especial de proteção.....41

3.1.3.1 *A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial*.....43

3.1.3.2 *A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*.....44

3.1.3.3 *A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*.....46

3.1.3.4 *A Convenção sobre os Direitos da Criança*.....47

3.2 **Os procedimentos convencionais de monitoramento**.....49

3.2.1 O procedimento convencional não-contencioso.....50

3.2.2 O procedimento convencional quase-judicial.....53

3.2.3 O procedimento convencional judicial.....56

3.3 **Os procedimentos extraconvencionais de monitoramento**.....60

3.3.1 O procedimento extraconvencional público.....62

3.3.2 O procedimento extraconvencional confidencial.....63

3.3.3 Breve comparação entre os procedimentos convencional e extraconvencional de monitoramento.....64

4 LIMITES.....66

4.1 **Os desafios aos direitos humanos no mundo contemporâneo**.....67

4.2 **O novo Conselho de Direitos Humanos da ONU**.....71

4.3 **Alguns desafios imediatos**.....74

5 CONCLUSÃO.....79

REFERÊNCIAS.....8

INTRODUÇÃO

A existência de um direito comum a todos os povos, desvinculado da atividade legislativa particular de cada comunidade política, é uma reivindicação filosófica tão antiga que remete aos próprios fundamentos da civilização ocidental. Com efeito, Aristóteles, em célebre passagem do Livro V de sua Ética a Nicômaco, afirma que:

> A justiça política é em parte natural, em parte convencional. *Uma regra de justiça natural é aquela que apresenta idêntica validade em todos os lugares e não depende de nossa aceitação ou inaceitação*. Uma regra convencional é aquela que, em primeira instância, pode ser estabelecida de uma forma ou outra indiferentemente, ainda que uma vez estabelecida, deixe de ser indiferente.[1] (grifo nosso)

Essa poderosa idéia, que foi batizada com o nome de direito natural, atravessou séculos sendo aperfeiçoada, expandida e modificada – e terminou por exercer enorme influência na construção do moderno conceito de direitos humanos.[2] Não à toa, vestígios seus podem ser encontrados em variados estágios da evolução daquele conceito, em momentos históricos tão espaçados quanto a formulação da idéia de *ius commune* pelos juristas romanos; a elaboração da concepção de *iura naturalia* por São Tomás de Aquino; e a teorização dos direitos pré-estatais pelos filósofos iluministas.[3] O conteúdo básico do direito natural, em que pesem as já mencionadas modificações por que a doutrina passou ao longo dos séculos, consiste na afirmação

---

1 ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2002. p. 151.

2 A explicação mais aceita hoje para a origem dos direitos humanos é a do historicismo. Segundo essa interpretação, os direitos humanos não são, como defendem os jusnaturalistas, um fato deduzível de algo como uma natureza humana, mas sim o fruto das vicissitudes causadas pela marcha da história. V., nesse sentido, LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

3 HERVADA, Javier. *Lições propedêuticas de filosofia do direito*. Tradução de Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes. p. 325-374.

de que todos os seres humanos, de todos os lugares e em todos os tempos são titulares de certos direitos fundamentais pelo simples fato de compartilharem uma mesma natureza humana.

Entretanto, até o século XVIII, esses direitos não lograram deixar o éter das concepções filosóficas. Eram, para falar com Bobbio, "não [...] um dado de fato, mas um ideal a perseguir; não [...] uma existência, mas um valor; não [...] um ser, mas um dever ser"[4]. É apenas naquele momento histórico, mais precisamente no curso das revoluções liberais, que os direitos humanos

4 BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 49.

deixam de ser voláteis direitos naturais e passam a ser concretos direitos positivos. Mas não sem que algo se perdesse nessa transição.

Ocorreu que o alcance universal daquilo que era idéia passou a uma dimensão apenas local quando se tornou lei. Assim, um documento como a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, se bem vocalizasse princípios de teor claramente universalista, estava limitado a produzir efeitos jurídicos apenas na França revolucionária. A conciliação entre a universalidade dos direitos naturais e a concretude dos direitos positivos só se deu efetivamente mais de um século depois, em 1948, quando ocorre a terceira revolução na jornada dos direitos humanos no mundo. Essa revolução é ilustrada pela síntese dialética promovida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos[5] – documento adotado naquele ano que, ao positivar direitos no âmbito universal, conferiu uma primeira feição ao que hoje se conhece como sistema global de proteção dos direitos humanos. Esse o tema do presente trabalho.

A investigação a ser realizada nas próximas páginas tem como objeto três das facetas do referido sistema, suas origens, sua estrutura e seus limites, cabendo a cada uma delas um capítulo respectivo. Abordar-se-á, em primeiro lugar, aquilo que pode ser definido como as origens do sistema global de proteção dos direitos humanos. Como será esclarecido no texto, não se trata de rastrear, como se fez brevemente nesta introdução, os vestígios mais remotos da idéia mesma de direitos humanos. O que se buscará fazer é uma abordagem das manifestações jurídico-institucionais – nomeadamente: o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho – que anteciparam o sistema global ao estabelecer mecanismos de proteção dos direitos humanos em escala mundial.

Em segundo lugar, será feita uma exposição dos instrumentos que emprestam operatividade ao sistema global de proteção de proteção dos direitos humanos, compondo assim a sua estrutura. É nesse capítulo que serão abordados os instrumentos normativos que compõem o sistema, o que eles prevêem e como se articulam. Tratar-se-á também dos procedimentos, convencionais e extraconvencionais, responsáveis por monitorar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados em matéria de direitos humanos.

Finalmente, caberá a capítulo seguinte investigar os limites de atuação intrínsecos ao sistema, que o fazem ainda um corpo jurídico-institucional necessitado de aperfeiçoamento. Para

5 Ibid. p. 49-50.

tal abordagem, optou-se em primeiro lugar por esboçar alguns traços do novo mundo em que o sistema deverá operar neste século XXI, com todos os desafios trazidos em seu bojo. Em segundo lugar, faz-se uma exposição da medida adotada pela Organização das Nações Unidas que se converteu em símbolo da nova agenda para os direitos humanos no XXI, já em fase de implementação pela comunidade internacional: a criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU. Em terceiro lugar, abordam-se, de maneira individualizada, alguns dos mais importantes limites do sistema, problemas que estão a requerer solução o mais rapidamente possível.

A escolha dessa abordagem, por assim dizer, tridimensional tem um objetivo claro. Pretende-se com ela construir um arco histórico capaz de fornecer uma visão a mais abrangente possível do objeto de estudo. Assim, analisar o sistema global de proteção dos direitos humanos em suas origens, sua estrutura e seus limites corresponde, respectivamente, a tentar compreendê-lo na sua manifestação pretérita, na sua atuação presente e nas suas possibilidades futuras. Colocar o sistema em perspectiva histórica e, com isso, apresentar uma mirada panorâmica desse que é um tema rico por sua atualidade, interdisciplinaridade e universalidade. É o que se buscará fazer nas páginas a seguir.

2 ORIGENS

O sistema global de proteção dos direitos humanos não se constituiu no vácuo. Até que atingisse sua atual conformação, um longo processo histórico teve de se desenrolar, não sendo poucos os acidentes de percurso. Daí se segue que para compreender o sistema na sua inteireza, abarcando suas dimensões histórica, política e jurídica, é necessário realizar um estudo dos institutos afins a ele, mas de manifestação pretérita. Pretérita não apenas porque surgiram antes do sistema, mas sim porque, verdadeiramente, o prenunciaram. É necessário, enfim, investigar suas origens.

É importante deixar claro, antes de tudo, o sentido que o vocábulo "origens" apresenta no título deste capítulo. Como já visto no presente trabalho[6], a idéia de um direito comum a todos os povos remonta à Antigüidade Clássica, quando a filosofia grega viveu o seu auge[7]. Entretanto não ocorre a ninguém dizer que já naquela época existia, mesmo que em estado embrionário, um autêntico sistema global de proteção dos direitos humanos. Isso porque a constituição de um sistema jurídico requer mais que fundamentos filosóficos. Faz-se necessário traduzir esses fundamentos em linguagem jurídica, revesti-los de força obrigatória e estabelecer instâncias competentes para zelar por sua observância. Portanto, as origens do sistema a que se faz referência no título deste capítulo, como ademais no do próprio trabalho, são suas origens efetivamente jurídicas. São os institutos, anteriores à consolidação do sistema global de proteção dos direitos humanos, que visavam à salvaguarda da dignidade humana na ordem internacional por meios estritamente jurídicos, como a positivação de direitos em convenções internacionais, a afirmação da obrigatoriedade de sua observância e a instituição de procedimentos de *international accountability*.

Esses institutos, "os primeiros marcos do processo de internacionalização dos direitos humanos"[8], são o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho (OIT). Muito mais do que precedentes do sistema global de proteção dos direitos

---

6 V. Introdução, p. 9.

7 COMPARATO, Fábio Konder. Prefácio. In: RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

8 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 111.

humanos, porém, esses marcos representaram uma verdadeira revolução na própria concepção do Direito Internacional. Flávia Piovesan, ressaltando essa importância histórica, afirma que:

> [...] o advento da Organização Internacional do Trabalho, da Liga das Nações e do Direito Humanitário registra o fim de uma época em que o Direito Internacional era, salvo raras exceções, confinado a regular relações entre Estados, no âmbito estritamente governamental. Por meio desses institutos, não mais se visa proteger arranjos e concessões recíprocas entre os Estados; visava-se, sim, o alcance de obrigações internacionais a serem garantidas ou implementadas coletivamente, que, por sua natureza, transcendiam os interesses exclusivos dos Estados contratantes. Essas obrigações internacionais voltavam -se à salvaguarda dos direitos do ser humano e não das prerrogativas dos Estados. Tais institutos rompem assim com o conceito tradicional que situava o Direito Internacional apenas como a lei da comunidade internacional dos Estados e que sustentava ser o Estado o único sujeito de Direito Internacional. Rompem ainda com a noção de soberania estatal absoluta, na medida em que admitem intervenções no plano nacional, em prol da proteção dos direitos humanos.[9]

Revela-se patente, portanto, que a internacionalização dos direitos humanos deflagrada por esses institutos operou, no campo do Direito Internacional, a mesma revolução copernicana a que Bobbio se referiu, usando uma expressão de Kant, para explicar a inversão de perspectiva política inaugurada pelas revoluções liberais do século XVIII, quando o poder deixa de ser considerado *ex parte principis* e passa a ser considerado *ex parte populis*[10].

Por fim, cumpre dizer que o objetivo do presente capítulo não é exaurir todos os aspectos dignos de investigação que os referidos institutos podem suscitar. Não só não é esta a finalidade deste trabalho, como, mesmo que fosse, seria impossível fazê-lo em uma monografia de graduação, afigurando-se mais adequada a redação de um tratado, talvez até em mais de um volume. O que se pretende aqui é examinar por que motivos se afirma que o Direito Humanitário, a Liga das Nações e a Organização Internacional do Trabalho constituem precedentes do sistema global de proteção dos direitos humanos. De que maneira a idéia da dignidade da pessoa humana está presente na formação desses institutos, qual é o seu legado para a posterior formação do sistema global e quais os pontos de contato que guardam com o Direito Internacional dos Direitos Humanos. É o que se verá a partir de agora.

---

9 Ibid. p. 115-116.
10 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 127.

2.1 O Direito Humanitário

O Direito Humanitário, na visão de Swinarski, um de seus mais importantes estudiosos, pode ser definido como:

> [...] o conjunto de normas internacionais, de origem convencional ou consuetudinária, especificamente destinado a ser aplicado nos conflitos armados, internacionais ou não-internacionais, e que limita, por razões humanitárias, o direito das Partes em conflito de escolher livremente os métodos e os meios utilizados na guerra, ou que protege as pessoas e os bens afetados, ou que possam ser afetados pelo conflito[11].

Trata-se, portanto, do ramo do Direito Internacional aplicável às situações de guerra, seja para disciplinar os parâmetros em que ela pode ser travada, seja para proteger suas vítimas enquanto ela ainda não houver chegado a termo. Atua como limitador da liberdade do Estado no plano internacional, submetendo sua conduta a regras de cunho humanitário destinadas a garantir o respeito aos direitos fundamentais mesmo nas situações extremas de conflito. Nesse sentido, Flávia Piovesan ensina que "[...] o Direito Humanitário foi a primeira expressão de que, no plano internacional, há limites à liberdade e à autonomia dos Estados, ainda que na hipótese de conflito armado"[12].

A maior parte da doutrina costuma apontar o ano de 1864 como o marco inicial do Direito Humanitário. É nesse ano que, inspirado pelo relato dos horrores da Batalha de Solferino feito pelo ativista social Henry Dunant, o governo da Suíça atuou para viabilizar a realização de uma conferência diplomática em Genebra com o objetivo de elaborar uma convenção voltada à proteção dos combatentes que, feridos ou doentes, se tornavam presas fáceis das forças inimigas. Ao final das discussões, os dezesseis Estados europeus presentes à conferência assinam aquele que é tido como o primeiro tratado internacional multilateral de natureza humanitária, a Primeira Convenção de Genebra.

Mas há vozes contrárias a essa concepção. O argumento normalmente apresentado é o de que, muito antes de 1864, já havia normas, sobretudo consuetudinárias, a regular a prática da guerra. Logo seria um erro afirmar que só naquele ano o Direito Humanitário passa a existir. Nesse sentido, Swinarski, por exemplo, diz que "no ano 1000 antes de Cristo já existiam regras

---

11 SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Tradução de Enrique L. de Boero Baby e Maria Cláudia Drummond Trindade. Brasília: Escopo, 1988. p. 18.

12 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 112.

sobre os métodos e meios para a condução de conflitos armados, por um lado, e por outro lado, algumas normas tendentes à proteção de certas categorias de vítimas dos conflitos armados”[13].

Embora seja fato, como aponta o autor, que já houvesse normas internacionais a proteger as vítimas de conflitos armados, também é correto afirmar que o Direito Humanitário, enquanto instituto juridicamente sistematizado no plano internacional, só irrompe de fato com a Primeira Convenção de Genebra. Isso porque, como diz informativo eletrônico do próprio Comitê Internacional da Cruz Vermelha, é com ela que se consagram, no âmbito de um tratado multilateral acessível a todos os Estados que o queiram assinar, regras escritas, permanentes e universais voltadas para a proteção de vítimas de conflitos[14].

A Primeira Convenção de Genebra, no entanto, foi apenas o primeiro passo na estruturação do Direito Humanitário como conhecido hoje. Em meados do século XIX, quando ela foi celebrada, a perspectiva *ex parte populis* em algum grau já se difundira na Europa, fato atestado pela relativa facilidade com que os Estados chegaram a um acordo. Essa difundida *opinio juris* de que a perspectiva humanitária deveria prevalecer sobre as razões de Estado ao se regularem as situações de guerra abriu caminho para o processo de evolução que o Direito Humanitário atravessa até os dias atuais[15].

É nessa trilha evolucionária que se realizam, pouco mais de 30 anos após Genebra, as duas Conferências de Paz de Haia, em 1899 e em 1907, nas quais foram celebradas duas convenções cujo escopo básico era a restrição dos meios pelos quais as guerras podiam ser travadas. Essa vertente do Direito Humanitário ficou conhecida como “Direito de Haia”, que, juntamente com o “Direito de Genebra” (dirigido à proteção das vítimas de guerra), forma o contemporâneo *jus in bello*. O diálogo estabelecido entre Genebra e Haia conduziu nos anos seguintes a aperfeiçoamentos dos tratados celebrados nas duas frentes. Sobre essa fecunda interação, manifesta-se da seguinte maneira Swinarski, citado na íntegra:

> Por isso, em 1906, a Convenção de 1864 foi ampliada e complementada para adaptar-se às novas regras das Convenções de Haia de 1899. Depois da Primeira Guerra Mundial, pareceu necessário ampliar, mais uma vez, o âmbito do direito humanitário e, em 1929, foi acrescentado à nova versão da Convenção, referente aos feridos e aos doentes, um novo tratado para regulamentar juridicamente o estatuto dos prisioneiros de guerra. Por

13 SWINARSKI, Christophe. Op. cit. p. 15.

14 INTERNATIONAL COMITTEE OF THE RED CROSS. What are the origins of international humanitarian law?. *ICRC*, Geneve, 31 out. 2002. Disponível em <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5KZFR8>. Acesso em 9 set. 2008.

15 SWINARSKI, Christophe. Op. cit. p. 15.

> último, em 1949, quando a Segunda Guerra Mundial fazia sentir, na consciência da comunidade internacional, a urgência originada pelos sofrimentos de novas categorias de vítimas, foram aprovadas as quatro Convenções de Genebra que passaram a constituir a codificação completa do direito internacional humanitário em vigor[16].

Desse modo, pode-se dizer que as quatro Convenções de Genebra de 1949 são uma autêntica consolidação das convenções de Direito Humanitário assinadas até então, enriquecidas que foram por todos os aperfeiçoamentos surgidos em um intervalo de quase cem anos.

Embora as quatro Convenções versem sobre matéria de natureza humanitária, cada uma delas tem um escopo particular, tutelando uma determinada categoria de pessoas. Assim:

a) a 1ª Convenção de Genebra disciplina a proteção aos combatentes feridos ou doentes durante conflito internacional terrestre;

b) a 2ª Convenção de Genebra disciplina a proteção aos combatentes feridos, doentes ou náufragos durante conflito internacional marítimo;

c) a 3ª Convenção de Genebra disciplina a proteção aos prisioneiros de guerra; e

d) a 4ª Convenção de Genebra, a única das quatro que não é fruto de aperfeiçoamento de convenções anteriores, disciplina a proteção aos civis em territórios ocupados.

Completam o corpo normativo básico do Direito Humanitário contemporâneo os dois Protocolos Adicionais às Convenções de Genebra, assinados em 1977, depois que se tornaram patentes as insuficiências das Convenções para disciplinar o tipo de conflito mais freqüente no mundo pós-2ª Guerra Mundial: os conflitos não-internacionais. Apesar de o artigo 3 das Convenções prever, em termos genéricos, a possibilidade de se ampliar o seu âmbito de aplicação de modo a abarcar também os conflitos não-internacionais, era preciso dar maior concretude à essa nova disciplina. Nesse sentido, o Protocolo Adicional 1 traz importantes avanços no que diz respeito a "extensão da proteção de pessoas civis, ampliação da definição de prisioneiro de guerra [...] e, significativamente, introdução de garantias fundamentais de respeito à pessoa humana"[17], ao passo que, no Protocolo Adicional 2, aperfeiçoam-se, de acordo com o art. 3 das quatro Convenções de Genebra, as regras destinadas a disciplinar os conflitos armados não internacionais.

---

16 Ibid. p. 19.

17 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Prefácio. In: SWINARSKI, Christophe. Op. cit. p. 10.

No tocante à efetivação dos direitos que asseguram, as Convenções de Genebra e seus Protocolos Adicionais obrigam os Estados-partes a cumprir uma série de exigências, tanto em tempos de paz como durante os conflitos, entre as quais se destacam a realização de ações voltadas para a educação das Forças Armadas e da população civil em matéria de Direito Humanitário, o reforço das obrigações humanitárias contraídas no plano internacional pela adoção de legislação interna e o reconhecimento do mandato legal do Comitê Internacional da Cruz Vermelha para a inspeção do cumprimento das obrigações em matéria de Direito Humanitário durante os conflitos. Contudo, o Direito Humanitário, se bem constitua um sistema jurídico de proteção, ainda não apresenta mecanismos de *international accountability* tão desenvolvidos quanto os previstos pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos. Faltam em sua estrutura, por exemplo, órgãos supranacionais aptos a julgar alegações de violação de dispositivos de tratados internacionais.[18]

Mas isso não significa que não haja punição a quem viole as regras de Direito Humanitário. Uma das obrigações impostas aos Estados pelas Convenções de Genebra é a de reprimir certos tipos de infração, o que viabiliza a responsabilidade penal em matéria de Direito Humanitário, sobretudo quanto aos conflitos armados. Explicando esse expediente, afirma Japiassú que "com base no princípio da competência universal, deve ser processada e, se for o caso, punida toda pessoa que tenha cometido alguma infração grave, independentemente da nacionalidade ou do lugar do delito"[19]

O Direito Humanitário, apesar de precedente histórico do Direito Internacional dos Direitos Humanos, mantém com este uma relação complexa do ponto de vista conceitual.[20] Não há dúvida de que o propósito que levou ao surgimento de ambos os institutos é o mesmo: a necessidade de proteção da pessoa humana em todas as circunstâncias, sejam elas de guerra, sejam elas de paz. Mas qual o lugar que cada um deve ocupar no quadro mais amplo do Direito Internacional? Existe confusão, separação ou interação entre os dois? Swinarski, tratando dessa

---

18 GASSER, Hans-Peter. International humanitarian law and the protection of war victims. *ICRC*, Genebra, 1 nov. 1993. Disponível em <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JM93#6> Acesso em 11 set. 2008.

19 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional* – a internacionalização do Direito Penal. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004. p. 13.

20 V., para uma análise aprofundada da relação entre Direito Humanitário e Direito Internacional dos Direitos Humanos, TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. v. 1. p. 35-85.

questão que muita controvérsia provoca na doutrina, apresenta três teses que procuram oferecer uma resposta:

a) em primeiro lugar, a tese integracionista, que não vê diferença de natureza entre o Direito Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos, apenas de aplicação. A corrente se divide, contudo, quando se discute a prevalência lógica de um ou de outro instituto. Para uns, o Direito Humanitário é apenas um ramo do Direito Internacional dos Direitos Humanos, visto que sua aplicação, mais restrita, só se dá em caso de conflitos armados; para outros, o fato de o Direito Humanitário ter se constituído antes do Direito Internacional dos Direitos Humanos dá a este um caráter de mero expansor da proteção da dignidade humana preconizada por aquele. Mas a concepção de que ambos são inseparáveis permanece;

b) em seguida, a tese separatista, segundo a qual a separação entre os dois institutos deve ser total, uma vez que afirmar o contrário é não apenas inexato, mas mesmo prejudicial à efetivação dos direitos protegidos por cada um. Ao Direito Internacional dos Direitos Humanos cumpre proteger os cidadãos contra as violações que possam ser causadas pela própria ordem jurídica interna de seus Estados, ao passo que o Direito Humanitário atua nas situações de guerra, ou seja, quando a própria ordem jurídica interna se queda abalada e não mais pode garantir aos cidadãos uma proteção eficaz de seus direitos; e

c) por fim, a tese complementarista, que advoga a distinção dos dois institutos, porém sem negar o fato de que um atua na complementação do outro. Desse modo, embora o Direito Humanitário seja um direito aplicável às situações urgentes, de ruptura do tecido institucional, sendo por isso mesmo menos abrangente nas suas disposições, e o Direito Internacional dos Direitos Humanos seja aplicável mormente aos tempos de paz, quando a ordem jurídica pelo menos em tese não se encontra ameaçada, não há entre eles confronto, mas antes complementaridade[21].

Entre as três teses, no entanto, persiste a concepção comum para a qual já alertava Cançado Trindade: "Embora o direito internacional humanitário e o direito internacional dos direitos humanos tenham diferentes origens e distintas fontes históricas e doutrinárias,

21 SWINARSKI, Christophe. Op. cit. p. 24.

considerações básicas de humanidade são subjacentes a um e outro [...]"[22]. Sendo assim, se Bobbio estava certo ao registrar que, nos dias de hoje, problemas como o da justificação, o da categorização, o da hierarquização etc. dos direitos do homem perdem importância ante o desafio de sua efetiva proteção[23], mais importante do que alinhar teses a respeito do tipo de relação que existe entre o Direito Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos é verdadeiramente efetivá-los em todos os seus aspectos.

2.2 A Liga das Nações

Para que se possa compreender o papel que a proteção dos direitos humanos desempenhou no âmbito da Liga das Nações, também chamada Sociedade das Nações, é preciso ter presente o contexto histórico em que emergiu tal organismo internacional. Com o fim da 1ª Guerra Mundial, e tendo em vista todos os horrores que ela foi capaz de produzir, surge na comunidade internacional um desejo difuso de paz, cooperação e respeito mútuo entre os povos. Tratava-se de algo como "um apêlo [sic] confuso e profundo da alma humana, que se levantava de todos os pontos do Universo, clamando por uma nova ordem em que, na sociedade universal, a violência e a fôrça [sic] cedessem o passo à justiça e ao direito"[24]. Foi nesse ambiente de clamor por uma ordem mundial mais pacífica que o presidente norte-americano Woodrow Wilson, inspirado por uma visão idealista das relações internacionais – visão essa que, nos dizeres de Demétrio Magnoli, "oriunda do pensamento iluminista, [...] enfatiza a **comunidade** de normas, regras e idéias que sustenta o sistema dos Estados"[25] (grifo do autor) –, propôs a criação da Liga das Nações, surgida afinal em 1919, no bojo do Tratado de Versalhes. E é sob essa égide idealista, no fundo uma crença de que as relações entre os Estados se devem guiar por critérios de justiça, que se consagram, no Pacto da Liga, dispositivos destinados a salvaguardar direitos da pessoa humana.

---

22 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. v. 1. p. 35.
23 BOBBIO, Norberto, Op. cit. p. 43.
24 FRANCO, Afranio de Mello. Prefácio. In: ALMEIDA, Renato. *A Liga das Nações*: constituição, estrutura e funcionamento. Rio de Janeiro: S.A. A Noite, 1938. p. 2.
25 MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais*: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 27.

O artigo 23 do referido Pacto versa sobre os "encargos sociais, humanitários e econômicos" a serem assumidos pela Liga, e contém disposições dignas de uma apreciação mais detida. A alínea *a*, por exemplo, dispõe que os membros da Liga "esforçar-se-ão por assegurar e manter condições de trabalho eqüitativas e humanas para o homem, a mulher e a criança [...]", desiderato que se cumpriria por meio da atuação da Organização Internacional do Trabalho, organismo associado à Liga que será estudado no próximo tópico. Voltando-se a atenção às alíneas *b* e *c*, encontram-se previsões que Renato Almeida define como a "obra social e humanitária"[26] da Liga, sobre as quais é fundamental se debruçar. Dizem elas que os membros da Liga:

> b) comprometem-se a assegurar tratamento eqüitativo das populações nativas, nos territórios submetidos à sua administração;
>
> c) encarregam a Liga da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico das mulheres e crianças e ao tráfico do ópio e de outras drogas nocivas.

O alcance dessas previsões, bem como das contidas nas quatro outras alíneas do art. 23, gerou, à época, enorme controvérsia na doutrina. Tratava-se de princípios vinculantes? Assim, se, para Jean Ray, "o seu objeto é, dum lado, enunciar certas diretivas extremamente gerais, das quais não resultariam em suma mais do que obrigações morais e, do outro, instituir no seio da Liga um certo número de órgãos especializados de caráter puramente administrativo"[27], para Renato Almeida, em conclusão mais progressista, não se devia considerar que as obrigações "assumam apenas um caráter moral, antes [...] são compromissos perfeitamente definidos, ainda que expressos de modo geral, e nem poderia ser de outra maneira"[28]. Interessante notar que já à época, cerca de 80 anos atrás, se punha a discussão sobre se eram imperativos, ou meramente programáticos, alguns dos princípios consagradores de direitos fundamentais, tema amplamente contemplado pela teoria constitucional contemporânea[29]. De todo modo, a Liga efetivamente promoveu ações voltadas para a proteção dos direitos humanos, seja por meio do patrocínio dado a tratados sobre a matéria, seja pelo estabelecimento de órgãos internos destinados a esse fim, ou mesmo pela criação de um sistema relativamente sofisticado de proteção, que inclusive previa o direito de petição aos indivíduos, como o instituído no caso dos tratados sobre as minorias.

---

26 ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 303.

27 RAY, Jean. *Commentaire du Pacte de la Société des Nations selon la politique et la jurisprudence des organes de la Société*. Paris, 1930. p. 652, *apud* ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 291.

28 ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 291.

29 V., a esse respeito, BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas*: limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

A questão da proteção dos direitos dos nativos, prevista na alínea *b* do art. 23, é relevante sobretudo no que diz respeito aos mandatos, que eram como que uma espécie de tutela exercida pelas potências vencedoras da 1ª Guerra Mundial sobre outros povos, mas em nome, e sob a fiscalização, da Liga das Nações. Isso porque entre as condições de exercício dos mandatos estava o respeito a certas garantias estabelecidas no "interesse da população nativa" (art. 22, § 6º, do Pacto da Liga), como o direito de não serem treinados militarmente para fins outros que não o exercício de atividades de polícia ou de defesa do território, sendo previsto inclusive o direito de petição individual, ainda que "através das autoridades dos Estados mandatários"[30], a ser enviada à Comissão Permanente de Mandatos da Liga das Nações. De resto, foram insuficientes as medidas adotadas pela Liga para a proteção dos direitos dos nativos, não tendo sido celebrada convenção a respeito, tampouco criado algum órgão em sua estrutura interna destinado a tratar da matéria.

Mais conseqüente que a proteção dos direitos dos nativos foi o combate à prática da escravidão. Tema que causava grande preocupação à Liga, a escravidão, definida por Celso D. de Albuquerque Mello como "a forma mais violenta de atentado à liberdade humana"[31], foi enfrentada em diversas frentes. A Etiópia, por exemplo, teve de se comprometer a extinguir gradualmente a escravidão em seu território para ingressar na Liga. Entre as medidas de real valor jurídico adotadas contra a escravidão, pode-se apontar como uma das mais significativas a elaboração da Convenção sobre Escravatura, destinada "a impedir e reprimir o tráfico de escravos" (art. 2º, *a*) e "a promover a abolição completa da escravidão sob todas as suas formas progressivamente e logo que possível" (art. 2º, *b*), assinada em 1926, e ratificada pelo Brasil em 1966, sendo posteriormente transformada em lei pelo Decreto nº 58.563/66[32]. Além disso, a Assembléia da Liga instituiu, em 1932, uma Comissão Consultiva em matéria de escravidão, cuja missão institucional era elaborar resoluções sobre a matéria com base em informações transmitidas a ela pelo Secretariado da Liga[33].

Outra atuação destacada da Liga das Nações na proteção dos direitos humanos se deu em relação aos direitos das mulheres e das crianças. Além da previsão do art. 23, *a*, que versa sobre direitos do trabalho e era da competência da OIT, a alínea *c* do mesmo artigo também contempla

30 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p. 11.
31 MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2. p. 943.
32 BRASIL. Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/trabalho-escravo/docs_acordos_internacionais/dec_58563_66.pdf> Acesso em 13 set. 2008.
33 ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 306.

direitos dessa categoria de pessoas ao prever que os membros "encarregam a Liga da fiscalização geral dos acordos relativos ao tráfico das mulheres e crianças [...]". Renato Almeida, prelecionando sobre as medidas tomadas pela Liga para a consecução dos fins previstos nesse dispositivo, afirma que:

> [...] a Liga organizou vários serviços, dentre os quais os que incumbem à Comissão Consultiva para a proteção da Infância e da Juventude, que compreende dois comités [sic]: um para a repressão ao tráfico das mulheres e crianças e outro para a proteção à infância. A sua atividade tem sido larga e eficiente, tendo celebrado a Convenção de 30 de Setembro de 1921, que o Brasil assinou e ratificou, e que foi alargada por uma outra de 11 de outubro de 1933, relativa ao tráfico de mulheres maiores, à qual o Brasil não se ligou.[34]

Porém o mais significativo exemplo de atuação da Liga das Nações na proteção de direitos humanos se deu em relação aos direitos das minorias. Foi nesse campo que se tentou enfrentar, pela primeira vez, a problemática da proteção dos direitos humanos de uma forma verdadeiramente sistematizada, havendo inclusive a previsão detalhada do rito procedimental a ser deflagrado em caso de violação desses direitos. Não é exagero afirmar que, na atuação desse autêntico sistema das minorias, já era possível vislumbrar os traços distintivos pelos quais, anos mais tarde, ficaria caracterizada a atuação do sistema global de proteção dos direitos humanos.

A questão da proteção dos direitos das minorias é conseqüência direta da redefinição das fronteiras européias ocorrida ao fim da 1ª Guerra Mundial. Assim, se, por um lado, potências como a Áustria-Hungria tiveram seu território desmembrado, por outro, Estados como a Iugoslávia simplesmente surgiram no mapa, o que alterou profundamente a composição étnica dos países europeus e foi interpretado como uma possível causa de instabilidades futuras. É nesse contexto que são assinados os tratados das minorias – o primeiro dos quais concluído com a Polônia em 1919 –, destinados a assegurar os direitos das populações que, no rearranjo territorial da Europa, restaram minoritárias em seus novos Estados. Como a Liga das Nações tinha como finalidade precípua, conforme aponta o próprio preâmbulo do seu Pacto, a "garantia da paz e da segurança internacionais", coube a ela garantir o respeito a tratados referentes a matéria potencialmente tão desestabilizadora.[35]

Os tratados de minorias foram celebrados entre as potências aliadas e associadas, de um lado, e os Estados cujos territórios sofreram alteração, de outro, ficando apenas estes últimos obrigados a dar cumprimento às suas previsões. Isso gerou protestos por parte desses Estados,

---

34 Ibid. p. 303.

35 KOSZORUS JR., Frank. The forgotten legacy of the League of Nations minority protection system. *Corvinus Library*. Disponível em <http://www.hungarian-history.hu/lib/tria/tria41.htm>. Acesso em 14 set. 2008.

que acusaram a posição de inferioridade jurídica em que os tratados os deixavam, muito embora houvesse problemas relativos a minorias também entre as potências aliadas. O rol de direitos previstos pelos tratados, embora diferisse caso a caso em alguns aspectos, possuía um núcleo comum, que compreendia os seguintes:

> [...] igualdade civil e política, sobretudo de acesso aos cargos públicos; liberdade do uso da língua materna nas relações privadas e de comércio, em matéria de religião, imprensa, publicações, reuniões públicas e diante dos tribunais; direito igual ao dos outros habitantes de manter às expensas instituições beneficentes, religiosas, sociais, escolares; nos distritos em que a minoria constituir uma proporção considerável da população, a instrução primária dada pelo Estado será ministrada na língua materna da minoria e uma parte eqüitativa das somas atribuídas pelo orçamento do Estado ou das municipalidades, para a educação, religião ou caridade, será reservada à minoria.[36]

Os procedimentos de *international accountability*, nome pelo qual se conhecem os mecanismos destinados a fiscalizar a efetividade dos direitos humanos no plano internacional, constituem talvez a maior inovação trazida pelo sistema das minorias. Tratava-se de um procedimento complexo, no qual intervinham desde os indivíduos pertencentes às minorias até o Conselho da Liga, passando por um comitê, chamado Comitê dos Três, criado para retirar dos membros do Conselho o ônus de acusar violações dos tratados ante o próprio órgão do qual faziam parte[37]. Celso D. de Albuquerque Mello, com a clareza habitual, explica assim as atividades de controle dos tratados de minorias:

> A "fiscalização" dos direitos das minorias é da competência do Conselho [...]. As reclamações são apresentadas por meio de petição a este órgão. Têm capacidade para apresentar petição minorias, Estados (membros ou não da Sociedade das Nações), organizações internacionais, ou, ainda, um particular. Em 1920, o Conselho aprova uma resolução em que o presidente e dois membros escolhidos por ele farão o exame de toda petição relativa às minorias. Este comitê vai funcionar como conciliador, visando a solucionar a questão. O comitê, quando recebia uma petição, transmitia ao governo interessado, que apresentava suas observações por escrito, e quando estas não eram suficientes o comitê solicitava "explicações verbais". [...] A decisão de "caso" submetido ao Conselho não é obrigatória, nem tem ele, em conseqüência, o poder de executar suas decisões. A única sanção que ele tem é ameaçar o Estado de excluí-lo da Liga das Nações.[38]

Se bem o sistema das minorias tivesse inúmeras debilidades, entre as quais podem-se apontar a seletividade política quanto à determinação dos Estados obrigados pelos tratados, a inexistência de *locus standi* processual dos indivíduos peticionários e a incapacidade de o Conselho fazer cumprir suas decisões, não se pode negar sua importância histórica. Esboçou-se

---

36 ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 285

37 KOSZORUS JR., Frank. The forgotten legacy of the League of Nations minority protection system. *Corvinus Library*. Disponível em <http://www.hungarian-history.hu/lib/tria/tria41.htm>. Acesso em 14 set. 2008.

38 MELLO, Celso D. de Albuquerque. Op. cit. p. 959.

ali pela primeira vez, ainda que em escala reduzida, um autêntico sistema de proteção dos direitos humanos. Mais importante que isso: afirmou-se com força até então inédita a idéia de que há direitos humanos a serem protegidos no plano internacional, ainda que seja necessário, para isso, a limitação da soberania estatal. Nesse sentido, Mandelstam conclui que os tratados de minorias criaram um direito novo que "pode ser qualificado como um verdadeiro *direito humano* limitando a soberania do Estado em proveito do indivíduo. Os tratados de minorias estabeleceram um *fundo jurídico comum da humanidade*, subtraído ao arbítrio dos Estados."[39]

2.3 A Organização Internacional do Trabalho

A criação da Organização Internacional do Trabalho, em 1919, foi apenas a consagração final de uma série de iniciativas adotadas com vistas à internacionalização dos direitos laborais desde meados do século XIX, quando o empresário galês Robert Owen, em um Congresso em Aix-la-Chapelle, convidou "[...] os Governos da Europa a estabelecer um *limite legal internacional* da jornada de trabalho"[40], lançando assim a tese de que aqueles direitos necessitavam de uma proteção que fosse além da conferida no plano interno. Arnaldo Süssekind corrobora essa idéia ao dizer que:

> A notável tarefa empreendida pela Associação Internacional para a Proteção Legal dos Trabalhadores, as Conferências de Berna realizadas sob os auspícios do Governo suíço e os sucessivos Congressos reunidos a partir de 1914 evidenciaram que: a) o Tratado de Paz não poderia deixar de consubstanciar os princípios fundamentais de proteção ao trabalho humano; b) a opinião pública mundial estava conscientizada sobre a necessidade de ser criada uma entidade internacional com atribuições de promover a internacionalização das normas social-trabalhistas e controlar sua aplicação.[41]

Com efeito, o Tratado de Versalhes, que estabeleceu a paz ao fim da 1ª Guerra Mundial, previu, na sua Parte XIII, a criação da OIT, tornando-a associada à Liga das Nações e consagrando, no preâmbulo daquela Parte, as idéias segundo as quais:

a) a paz a que aspiravam os membros da Liga não poderia ser alcançada sem que houvesse justiça social;

b) existiam condições de trabalho que provocavam injustiça, miséria e privações, e por isso deveriam ser combatidas; e

39 MANDELSTAM, André. *La Généralisation de la Protection International des Droits de l'Homme*. R.D.I.L.C. 3ème série. Tome XI. nº 2, p. 299, *apud* ALMEIDA, Renato. Op. cit. p. 283.

40 VABRE, Albert. *Le Droit International du Travail*. Paris, 1923. p. 12, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: Editora LTR, 1986. p. 85

41 SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 98

c) a não adoção, por parte de uma nação que fosse, de um regime de trabalho realmente humanitário constituiria um obstáculo a que as demais, ainda que desejosas, agissem em sentido contrário, visto que se estabeleceriam distorções em matéria de concorrência no comércio internacional.

Sobre essas três idéias a emergirem do preâmbulo da Parte XIII do Tratado de Versalhes, Valticos diz constituírem elas, respectivamente, a "[...] tríplice justificação de uma ação legislativa internacional sobre as questões do trabalho: *política* [...], *humanitária* [...] e *econômica* [...]"[42]

A Parte XIII do Tratado de Versalhes é composta por duas seções. A primeira, que compreende também o preâmbulo, divide-se em quatro capítulos, abarcando do art. 387 ao art. 426 do Tratado, e versa basicamente sobre a organização, a estrutura e o funcionamento da OIT. É nessa seção que se dispõe, por exemplo, ser a OIT composta por três órgãos principais: a Conferência Internacional do Trabalho, o Conselho de Administração e a Repartição Internacional do Trabalho. É também aí que se prevê a estrutura tripartida de seus órgãos colegiados, nos quais têm assento representantes governamentais, empregadores e trabalhadores, o que constitui uma "inovação que deu à OIT o caráter representativo que outro organismo internacional, diplomático ou político jamais teve."[43]

Mas é a segunda seção, formada por apenas um artigo, o 427, a que mais interessa ao presente estudo. Porque é ali que são elencados, sob a rubrica de "princípios gerais", aqueles que são os autênticos princípios fundamentais do Direito do Trabalho. Nesse sentido, as Altas Partes contratantes reconhecem, ainda no *caput* no art. 427, "que o bem-estar físico, moral e intelectual dos trabalhadores é de importância essencial do ponto de vista internacional". E depois alinham, nos nove parágrafos seguintes, os princípios que julgam ter importância especial, entre os quais figuram o de que "o direito de associação visando a alcançar qualquer objetivo não é contrário às leis [...]" (2º), o que prevê "o pagamento aos trabalhadores de um salário que lhes assegure um nível de vida conveniente [...]" (3º), o que defende "o salário igual, sem distinção de sexo, para um trabalho de igual valor" (7º) etc., todos preceitos que embasariam, a partir de então, a produção normativa da OIT, além de influenciarem, 29 anos mais tarde, a redação do art. XXIII da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que versa sobre os direitos do trabalho. Foi o art.

42 VALTICOS, Nicolas. *Derecho internacional del trabajo*. Tradução espanhola. Madrid, 1977. p. 22, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 100.

43 LOBO, Carlos. *A Organização Internacional do Trabalho*. Rio, 1947. p. 45, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 101.

427, portanto, quem "caracterizou a autonomia científica do Direito do Trabalho e orientou a ação do citado organismo internacional desde sua criação"[44]. De 1919, quando é criada, até 1939, quando eclode a 2ª Guerra Mundial, a OIT adotou uma expressiva marca de 67 convenções[45], sobre temas como a proteção à maternidade (Convenção 03/19), a redução das horas de trabalho a 40 por semana (Convenção 47/35) e as férias anuais remuneradas (Convenção 52/36).

A eclosão da 2ª Guerra Mundial marca uma importante transição na história da OIT. A partir de 1939, as atividades na sede da organização, em Genebra, ficam praticamente paralisadas, passando as reuniões de sua Conferência a ser realizadas em outros locais. Assim, realiza-se, em 1941, em Nova York-Washington, a Conferência da OIT, que contou com a participação de 33 países, e cujo objetivo principal era reformular as bases da atuação a ser desenvolvida pela organização no pós-guerra. Foi nessa conferência que o então presidente norte-americano, Franklin Delano Roosevelt, fez uma célebre declaração sobre a nova dimensão a ser assumida pelos direitos sociais após o conflito. Disse Roosevelt:

> Temos compreendido muito bem que, tanto no campo internacional como no nacional, os problemas sociais não estão separados das questões econômicas por barreiras estreitas. Na vida internacional, como em cada país, a política econômica deixou de ser um fim em si mesmo: só pode ser um meio para alcançar os objetivos sociais. [E ao final disse que] a OIT estava chamada a desempenhar um papel essencial na criação de um sistema internacional estável de justiça social, para todos os povos do mundo inteiro.[46]

É na esteira dessa concepção mais ampliada dos direitos sociais que a Organização Internacional do Trabalho adota, em 1944, a Declaração referente aos fins e objetivos da OIT, também conhecida como Declaração da Filadélfia, documento que já foi descrito como "uma proclamação de filosofia social de importância considerável"[47], e que inaugura uma nova era para os direitos sociais. Tendo sido integrada à própria Constituição da OIT dois anos após a sua adoção, a Declaração da Filadélfia – a par de reafirmar alguns princípios, como o tripartismo e a idéia de que a justiça social é pressuposto da paz, já consagrados na prática da organização – promoveu uma considerável ampliação do rol de atribuições da OIT, que agora, além da proteção dos direitos do trabalho no plano internacional, compreendia também ações voltadas a regular "questões econômicas, financeiras e tecnológicas"[48] com repercussões sobre a justiça social no mundo. Sobre esse alargamento de competência, a própria Repartição Internacional do Trabalho,

---

44 SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 21
45 Ibid. p. 105
46 VALTICOS, Nicolas. Op. cit. p. 92, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 107
47 TROCLET, León-Eli. *Legislation Sociale Internationale*. Bruxelas, 1952. p. 310, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 107
48 SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 122

em documento-base submetido ao Conselho de Administração, se manifestou no seguinte sentido:

> Com a declaração da Filadélfia, a OIT assumiu a responsabilidade de examinar e estudar todas as políticas e medidas internacionais, tanto econômicas como financeiras, à luz do objetivo fundamental de uma paz baseada na justiça social... E, em parte, graças aos esforços da OIT, foi reconhecida a estreita inter-relação dos fatores econômicos e sociais [...][49]

Importante ressaltar também que a competência *ratione materiae* da OIT não foi ampliada apenas no plano normativo. Em decorrência da Declaração da Filadélfia, coube à organização o encargo de fomentar programas de cooperação técnica destinados a promover o bem da humanidade, ou seja, a partir de então ficava a OIT também encarregada de empreender ações de caráter executivo tendentes a alcançar a justiça no plano internacional.

A mudança de paradigma estabelecida pela Declaração da Filadélfia é resultado do surgimento, nos estertores da 2ª Guerra Mundial, de uma nova concepção de justiça social, segundo a qual o progresso econômico e o progresso social são indissociáveis, não devendo haver prevalência lógica de um sobre o outro, mas antes um fortalecimento mútuo. É esse o *leitmotiv* que irá marcar a atuação da Organização Internacional do Trabalho nos anos seguintes – sobretudo a partir de 1948, quando, já integrada ao grupo de agências associadas à ONU, a OIT passa a receber os influxos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o que dá início a um importante processo de normatização destinado a proteger os direitos humanos dos trabalhadores.[50] É nesse contexto que são assinadas convenções e adotadas recomendações cujo objeto são temas como liberdade sindical, trabalho forçado e discriminação nas relações de trabalho. Citam-se a seguir, apenas a título de exemplo, algumas dessas convenções, as quais figuram entre as mais importantes normas de proteção dos direitos humanos adotadas no âmbito da OIT:

a) a Convenção nº 87, adotada em 1948, que trata da liberdade sindical e do direito de sindicalização. É tida por muitos como "o mais importante tratado multilateral adotado pela Conferência Internacional do Trabalho"[51]. Tem seu alcance complementado pela Convenção nº 98, de 1949, que trata do direito de sindicalização e de negociação coletiva. Ao passo que a primeira busca assegurar a liberdade sindical dos trabalhadores frente ao Estado, a segunda busca assegurá-la em relação aos

49 INFORME GB. 211 /10/1/3. Genebra, 1979. p. 3, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 26
50 Ibid. p. 112
51 Ibid. p. 283.

empregadores, além de estimular a negociação coletiva. Outras convenções ajudam a compor o grupo de tratados destinados a proteger os direitos sindicais: a 135/71; a 141/75; a 151/78 etc[52];

b) a Convenção nº 105, de 1957, que previa a abolição imediata de todas as formas de trabalho forçado. Foi aprovada para ampliar o conceito de trabalho forçado consagrado pela Convenção nº 29, de 1930, que, se bem tenha sido o primeiro instrumento normativo adotado pela OIT para combater aquela forma de violação dos direitos humanos, era uma convenção de escopo reduzido, limitada a proibir as "[...] formas de trabalho forçado com fins econômicos, praticadas, sobretudo, em territórios sob administração colonial"[53];

c) a Convenção nº 111, de 1958, que combate a discriminação nas relações de trabalho. Para Arnaldo Süssekind, trata-se de uma convenção "inspirada na Declaração da Filadélfia (1944) e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), [e que] consagrou, de forma ampla, o princípio da não-discriminação em matéria de emprego e profissão"[54].

No que diz respeito aos mecanismos de controle de que dispõe para garantir a observância de suas normas, a OIT possui uma ampla variedade de procedimentos, tanto de caráter permanente como de caráter contencioso, e sua experiência nessa área serve de modelo para aperfeiçoamentos adotados em outros organismos internacionais.

Os órgãos responsáveis pelo controle permanente são a Comissão de Peritos na Aplicação de Convenções e Recomendações e a Comissão de Aplicação de Convenções e Recomendações da Conferência. Elas atuam de modo complementar na análise dos relatórios submetidos periodicamente pelos Estados, e, a partir dessa análise, monitoram a efetividade das normas previstas tanto na Constituição da OIT quanto em convenções ratificadas. Realizam também uma espécie de monitoramento não-convencional, ao verificarem a aplicação de certas convenções, escolhidas pelo Conselho de Administração por critérios de conveniência, mesmo por Estados que não as ratificaram.

Já os procedimentos contenciosos, instaurados por meio das denúncias ou das queixas, podem ser deflagrados por iniciativa dos Estados-membros da OIT, de uma delegação junto à

---

52 Ibid. p. 283-284

53 VALTICOS, Nicolas. Op. cit. p. 260, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 296

54 SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 297

Conferência ou de uma organização de empregadores ou trabalhadores, além de por iniciativa *ex officio* do Conselho de Administração.[55] Não se prevê, contudo, a possibilidade de petição individual.

Francis Wolf, sobre as características dos mecanismos que realizam a *international accountability* no âmbito da OIT, preleciona que:

> [Eles têm] *aspectos judiciários marcantes*: eles se fundam, em cada caso, sobre uma regra material determinada; implicam um exame objetivo e imparcial de todos os pontos em discussão por personalidades independentes e altamente qualificadas, dispondo de amplo poder de apreciação; importam no estabelecimento de certos órgãos onde os seus membros, vinculados por uma declaração solene correspondente àquela dos Juízes da Corte Internacional de Justiça, assumem verdadeiramente um papel de magistrados; seguem os princípios gerais aplicáveis aos procedimentos judiciários clássicos... [e] o conjunto de conclusões que deles emanam constitui verdadeira jurisprudência que adquire uma força moral considerável.[56]

Cumpre assinalar, por fim, que a atuação da OIT é a prova eloqüente de que os direitos sociais, mais do que meras orientações programáticas, são verdadeiros direitos legais, exigíveis no plano internacional. Nesse sentido, a tese consagrada pela Declaração da Filadélfia, de que o progresso econômico não se dá sem justiça social, desmente a justificativa tradicionalmente apresentada pelos Estados para a não concretização dos direitos sociais: a de que esta só será possível quando a situação econômica se mostrar mais favorável. Ora, é perfeitamente possível inverter essa equação e se afirmar que, justamente para que o cenário econômico evolua, é necessário que se alcance a justiça social. Não há desenvolvimento possível sem o respeito à dignidade humana, seja nas relações de trabalho, seja no acesso à educação, seja na preservação da cultura. É o exemplo da OIT para a efetivação dos direitos humanos no mundo.

3 ESTRUTURA

Se é verdade, como já visto, que os direitos humanos surgem como idéia ainda na Antigüidade, passam por um processo de positivação estatal com as revoluções liberais do século XVIII e experimentam um início de justicialização no plano internacional com o advento do

55 Ibid. p 230-231

56 WOLF, Francis. *Revue des droits de l'homme*. Paris, vol. IV-4, 1971. p. 774-775, *apud* SÜSSEKIND, Arnaldo. Op. cit. p. 231

Direito Humanitário, da Liga das Nações e da Organização Internacional do Trabalho, é não menos verdade que sua efetiva consolidação só se dá após a 2ª Guerra Mundial. Foi em decorrência da tragédia nazista, quando o mundo assistiu aos resultados extremos a que pode conduzir a concepção segundo a qual a maneira como um Estado trata seus nacionais é matéria de exclusivo interesse interno, que a consciência da comunidade internacional despertou para a necessidade de se evitar que um evento como aquele se repetisse. Era preciso substituir o paradigma então vigente, de descartabilidade da vida humana em razão de conveniências políticas, e realizar uma autêntica reconstrução dos direitos humanos.[57]

É nesse contexto que tomam corpo as primeiras iniciativas destinadas a estruturar um sistema global de proteção dos direitos humanos. O primeiro passo nessa direção foi a assinatura da Carta da ONU, em 1945, com a qual se consagra o respeito aos direitos humanos como um dos princípios estruturantes da ordem internacional. Três anos depois, em 1948, é adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, documento em que se firma o entendimento que a comunidade internacional tem dos direitos humanos, constituindo-se em referência no plano internacional até os dias de hoje, 60 anos após sua edição. Em seguida, vêm à luz, em 1966, os dois Pactos Internacionais sobre direitos humanos, um sobre direitos civis e políticos e outro sobre direitos econômicos, sociais e culturais, com os quais se justicializam definitivamente os direitos humanos no plano internacional, conferindo-lhes caráter obrigatório e vinculante [58].

O que se verifica a partir de então é um contínuo aprofundamento da internacionalização dos direitos humanos: novos tratados internacionais, contemplando os mais variados tipos de direitos humanos, seguem sendo assinados, num permanente processo de especificação que visa a evitar o enrijecimento dos direitos por fórmulas antigas[59]; sofisticam-se os sistemas de monitoramento, em um esforço coletivo para se garantir a observância dos direitos humanos, numa prática conhecida como *international accountability*; além disso, afirmam-se, nas lacunas dos tratados, os mecanismos extraconvencionais de proteção, destinados a promover, controlar e garantir os direitos humanos mesmo quando estes não se encontram previstos em convenções. É esse complexo formado por instrumentos normativos internacionais, mecanismos de controle e órgãos de monitoramento – todos trabalhando articuladamente com vistas à proteção dos direitos humanos – quem dá ao sistema global de proteção dos direitos humanos a sustentação de que ele

57 V., a esse respeito, LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.
58 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 158.
59 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 54.

necessita para atuar de maneira coesa. É ele quem compõe, enfim, a estrutura do sistema. Eis o objeto de investigação do presente capítulo.

A abordagem a ser feita nas próximas páginas se dividirá em três tópicos: o primeiro enfocando os instrumentos normativos, os direitos que prevêem e suas demais disposições; o segundo tratando dos procedimentos convencionais de monitoramento, suas vertentes e seu funcionamento; e o terceiro cuidando exclusivamente dos procedimentos extraconvencionais de monitoramento, suas modalidades e sua operação.

3.1 **Os instrumentos normativos**

Os instrumentos normativos que compõem o sistema global de proteção dos direitos humanos normalmente possuem base convencional. São, pois, via de regra, tratados, pactos, convenções. Mas também podem ser fruto, por exemplo, de uma resolução adotada por um organismo internacional – o que é atestado, como se verá, pela Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em comum existe o fato de que é basicamente sobre esses instrumentos – nos quais se consagram direitos, prevêem-se obrigações e estabelecem-se mecanismos de controle – que o sistema global esboça a sua arquitetura estrutural.

As normas de direitos humanos possuem um estatuto diferenciado no âmbito internacional: são normas imperativas, pertencentes ao *jus cogens* internacional, não podendo ser desrespeitadas pelo voluntarismo dos Estados.[60] Impõem, conseqüentemente, uma interpretação própria dos instrumentos normativos que as consagram. Assim, os tratados de direitos humanos, ao contrário dos demais tratados estabelecidos na ordem internacional, não se orientam pela concessão de vantagens recíprocas entre os Estados que os estabelecem, mas sim pela máxima efetividade dos direitos que estipulam. A própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, no § 5º de seu art. 60, veda a extinção das obrigações assumidas pelas partes contratantes sob o argumento de que houve violações alheias aos termos dos tratado. Cançado Trindade, ao abordar o tema, explicou com o brilhantismo habitual que:

> Os tratados de direitos humanos são claramente distintos dos tratados de tipo clássico, que estabelecem ou regulam direitos subjetivos, ou concessões e vantagens recíprocas, para as Partes Contratantes. Os tratados de direitos humanos, em contrapartida,

60 RAMOS, André de Carvalho. Op. cit. p. 165-177.

> prescrevem *obrigações de caráter essencialmente objetivo*, a serem garantidas ou implementadas coletivamente, e enfatizam a predominância de considerações de interesse geral ou *ordre public* que transcendem os interesses individuais das Partes Contratantes. A natureza especial dos tratados de direitos humanos tem incidência, como não poderia deixar de ser, em seu processo de interpretação. Tais tratados efetivamente, - tal como têm advertido as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos, - não são interpretados à luz de concessões recíprocas, como nos tratados clássicos, mas sim na busca da realização do propósito último da proteção dos direitos fundamentais do ser humano.[61] (grifo do autor)

Tendo em vista essas características especiais, passa-se nas páginas seguintes a um exame pormenorizado dos principais instrumentos normativos do sistema global de proteção dos direitos humanos, aferindo-lhes a natureza das disposições, a abrangência do conteúdo e as articulações recíprocas.

3.1.1 A Carta da ONU

A Carta da ONU é o documento com o qual se entronizam definitivamente os direitos humanos no cenário internacional. Ao fim da 2ª Guerra Mundial, a ordem de base pacífica, cooperativa e promotora dos direitos humanos que se tentara construir com o Tratado de Versalhes estava destroçada. Era preciso, então, reconstruir essa ordem, dessa vez sobre fundamentos mais sólidos. É com esse propósito que representantes de 50 Estados resolvem se reunir na cidade de São Francisco, em 1945, e criar a Organização das Nações Unidas, cujo estatuto, a Carta da ONU, foi assinada em 26 de junho daquele ano e ratificada até hoje por 192 Estados.[62]

As referências aos direitos humanos – à necessidade de se promovê-los, respeitá-los e protegê-los – perpassam toda a Carta da ONU. Já em seu art. 1º, que versa sobre os propósitos das Nações Unidas, a Carta faz menção direta ao tema:

> Art. 1º Os propósitos das Nações Unidas são:
>
> [...]
>
> 3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para *promover e estimular o*

61 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. v. 2. p. 29-30.

62 UNITED NATIONS. History of the United Nations. *UN*, Nova York, 2005. Disponível em <http://www.un.org/aboutun/unhistory/>. Acesso em 19 set. 2008.

> *respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião*. (grifo nosso)

Trata-se certamente da referência mais importante dentre todas aquelas feitas ao longo do documento, pois é ela quem alça os direitos humanos à posição de propósito central da ONU, ao lado da manutenção da paz e da segurança internacionais e do fomento à cooperação internacional nos campos social e econômico, também previstos nesse artigo. A temática dos direitos humanos passa, portanto, a informar não apenas algumas das iniciativas da organização. Por tratar-se de um de seus propósitos centrais, a promoção, o respeito e a proteção dos direitos humanos devem orientar todas as iniciativas adotadas no âmbito da ONU, mesmo aquelas que aparentemente não digam respeito ao tema. Assim, não seria inexato dizer que os direitos humanos possuem na Carta da ONU, do mesmo modo que os direitos fundamentais possuem nos ordenamentos jurídicos democráticos, uma espécie de eficácia irradiante, informando a atuação da organização como um todo. Flávia Piovesan, discorrendo sobre a importância dos direitos humanos no seio da ONU, ensina que:

> Em sessão realizada em 3 de abril de 2006, a Assembléia Geral adotou a resolução (Resolução 60/251) criando o Conselho de Direitos Humanos e endossando a visão de que a paz e a segurança bem como o desenvolvimento e os direitos humanos são os pilares do sistema da ONU, reconhecendo, ainda, que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos são inter-relacionados e interdependentes.[63]

A criação do Conselho de Direitos Humanos, operada pela referida Resolução 60/251 da Assembléia Geral da ONU, se deu em um contexto de insuficiência operacional do órgão que o precedia: a Comissão de Direitos Humanos. O processo que conduziu a essa substituição, o significado dessa mudança e as conseqüências disso para o futuro da própria ONU serão estudados de maneira mais aprofundada no próximo capítulo.

Uma vez estabelecidos, pelo artigo 1º da Carta, como um dos propósitos centrais da ONU, os direitos humanos precisam ser contemplados por iniciativas concretas da organização. É em atendimento a essa necessidade que surgem os artigos seguintes a tratar do tema. O art. 13, § 1º, por exemplo, ao firmar as atribuições da Assembléia Geral no tocante à produção de estudos e recomendações, dispõe em sua alínea *b* que:

> Artigo 13
>
> 1. A Assembléia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a:

63 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 134

> [...]
>
> b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

No mesmo sentido, o art. 62 – após dispor, no seu § 1º, sobre as atribuições do Conselho Econômico e Social em questões econômicas, sociais, culturais etc. – estabelece, no seu § 2º, que o referido órgão:

> Artigo 62
>
> [...]
>
> 2. Poderá, igualmente, fazer recomendações destinadas a promover o respeito e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos.

As outras menções diretas feitas ao tema dos direitos humanos pela Carta da ONU estão presentes nos artigos 55 e 56. Em tais dispositivos, que integram o capítulo da Carta destinado a tratar da cooperação internacional econômica e social, prevê-se a promoção dos direitos humanos nos seguintes termos:

> Artigo 55
>
> Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão:
>
> a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;
>
> b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e
>
> c) o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.
>
> Artigo 56
>
> Para a realização dos propósitos enumerados no Artigo 55, todos os Membros da Organização se comprometem a agir em cooperação com esta, em conjunto ou separadamente.

Cumpre dizer por fim que a Carta da ONU desempenha um importante trabalho na defesa dos direitos humanos ao servir de base para a utilização dos chamados mecanismos extraconvencionais de proteção. Embora suas referências aos direitos humanos sejam feitas em

uma linguagem genérica, carente de especificação, a Carta da ONU é um tratado internacional, portanto dotada de caráter vinculante em relação a todos os Estados que a ratificaram. Assim, todas as disposições referentes a direitos humanos presentes na Carta devem ser cumpridas pelos Estados pertencentes à Organização, ainda que estes não hajam aderido aos tratados específicos sobre a matéria, sob pena de contra eles serem acionados os referidos mecanismos extraconvencionais de proteção. Um estudo mais aprofundado sobre tais mecanismos será desenvolvido no tópico apropriado.

3.1.2 A Carta Internacional de Direitos Humanos

As referências aos direitos humanos na Carta da ONU, apesar de constantes, são sempre feitas de modo genérico. É então com o intuito de esclarecer o sentido dessas referências que se adota, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sua importância é de tal ordem que, para Bobbio, mais do que um simples diploma legal, a Declaração Universal é mesmo a síntese de um movimento dialético que tem início na "universalidade abstrata dos direitos naturais, transfigura-se na particularidade concreta dos direitos positivos, e termina na universalidade não mais abstrata, mas também ela concreta, dos direitos positivos universais"[64].

A característica mais marcante da Declaração Universal, a par de sua universalidade, é seguramente a sua amplitude. Logo após declarar, em seu art. I, que "todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direito", com o que "não esconde [...] a referência e a homenagem à tradição dos direitos naturais"[65], a Declaração passa a alinhar, pela primeira vez de forma conjugada, tanto um rol de direitos civis e políticos (arts. III a XXI) quanto um rol de direitos econômicos, sociais e culturais (arts. XXII a XXVIII). Assim, estão presentes na Declaração tanto previsões como "toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal" (art. III) quanto previsões como "toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e a férias remuneradas periódicas" (art. XXIV), num arranjo que Flávia Piovesan definiu como a combinação entre o "discurso liberal e o discurso social da cidadania,

64 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 50.

65 TOSI, Giuseppe. O significado e as conseqüências da Declaração Universal de 1948. *DHnet*, Natal, 2008. p. 2. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/01/06_tosi_significado_dudh.pdf>. Acesso em 12 nov. 2008.

conjugando o valor da liberdade com o valor da igualdade”[66]. Mas, em que pese tenha a Declaração Universal efetuado tal arranjo, para Cançado Trindade ainda não havia surgido a concepção segundo a qual os direitos humanos são interdependentes. Isso só ocorreria, na opinião do mestre, quando da Conferência Internacional de Direitos Humanos de Teerã, em 1968, vinte anos após a adoção daquele documento[67].

A Declaração Universal dos Direito Humanos, embora seja um dos mais influentes instrumentos políticos do século XX, sempre teve sua juridicidade questionada. Isso se deve ao fato de não ser ela, ao contrário de outros documentos que versam sobre direitos humanos, um tratado internacional, uma vez que sua adoção ocorreu por força de uma resolução da Assembléia Geral da ONU, a Resolução nº 217 A (III), aprovada em 10 de dezembro de 1948 com 48 votos a favor e oito abstenções. Contra essa concepção que afirma não ter a Declaração Universal uma efetiva juridicidade – negando-lhe, conseqüentemente, um caráter vinculante –, alinham-se basicamente duas correntes doutrinárias.

A primeira afirma que a juridicidade da Declaração Universal reside no fato de ser ela o documento confeccionado justamente para especificar as referências à proteção dos direitos humanos constantes da Carta da ONU – este, sem dúvida, um documento de observância obrigatória, uma vez que é um tratado internacional. Entre os que defendem tal posição, encontra-se Flávia Piovesan, que afirma o seguinte:

> Mas qual o valor jurídico da Declaração Universal de 1948?
>
> A Declaração Universal não é um tratado. Foi adotada pela Assembléia Geral das Nações Unidas sob a forma de resolução, que, por sua vez, não apresenta força de lei. O propósito da Declaração, como proclama seu preâmbulo, é promover o reconhecimento universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a que faz menção a Carta da ONU, particularmente nos arts. 1º (3) e 55.
>
> Por isso, [...] a Declaração Universal tem sido concebida como a interpretação autorizada da expressão “direitos humanos”, constante da Carta das Nações Unidas, apresentando, por esse motivo, força jurídica vinculante.[68]

A segunda corrente, por sua vez, afirma ser a Declaração Universal dotada de juridicidade pelo fato de já haver tal documento se transformado em norma costumeira internacional. Isso teria ocorrido pela ampla influência exercida pela Declaração desde que foi adotada, o que pode

66 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 138.
67 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p. 117.
68 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 144.

ser constatado por fatos como a incorporação de previsões suas em diversas Constituições nacionais, a menção a seu caráter obrigatório feita por outras resoluções adotadas no âmbito da ONU e a sua utilização como fonte de direito por diversas Cortes nacionais. André de Carvalho Ramos, que se filia a essa corrente, afirma que:

> Hoje, devem os Estados observar os ditames da Declaração Universal dos Direitos Humanos (inclusive o Brasil), pois a mesma é reconhecida como espelho de *norma costumeira de proteção dos direitos humanos*. De fato, a Corte Internacional de Justiça decidiu expressamente pelo caráter de norma costumeira da Declaração Universal de Direitos Humanos, considerada como elemento de interpretação do conceito de direitos fundamentais insculpido na Carta da ONU.
>
> [...]
>
> Dessa forma, as resoluções da Assembléia Geral da ONU são consideradas hoje uma importante etapa na consolidação de costumes de Direito Internacional de Direitos Humanos, tendo contribuído também na formação de novas regras internacionais, como demonstram as diversas convenções internacionais de direitos humanos, originariamente resoluções da Assembléia Geral.[69] (grifo do autor)

As teses apontadas acima, se bem tenham recebido uma acolhida favorável no âmbito internacional, só se firmaram anos após a adoção da Declaração Universal. Para suprir a carência de juridicidade daquele instrumento normativo nos momentos iniciais de sua existência, portanto, foi necessário confeccionar um documento sobre cuja juridicidade não houvesse dúvidas. É nesse contexto que, já em 1949, inicia-se o processo de juridicização da Declaração Universal, o qual só terminaria em 1966, com a assinatura não de um, mas de dois pactos de direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.[70] A combinação desses três instrumentos – a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – forma o corpo normativo conhecido como Carta Internacional dos Direitos Humanos, ou *International Bill of Human Rights*, cuja importância Jack Donnely definiu da seguinte maneira:

> Na ordem contemporânea, os direitos elencados na Carta Internacional de Direitos representam o amplo consenso alcançado acerca dos requisitos minimamente necessários para uma vida com dignidade. Os direitos enumerados nessa Carta Internacional podem ser concebidos como direitos que refletem uma visão moral da

69 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 56.

70 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 158. V., em sentido contrário, TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p. 15, para quem a intenção de se instituir uma *International Bill of Human Rights* já existia quando da adoção da Declaração Universal, em 1948.

> natureza humana, ao compreender os seres humanos como indivíduos autônomos e iguais, que merecem igual consideração e respeito.[71]

A principal controvérsia surgida durante o processo que culminou na elaboração dos pactos dizia respeito à escolha da melhor forma de se juridicizar a Declaração Universal. Seria mais conveniente a confecção de um único pacto, que contemplasse tanto direitos civis e políticos quanto direitos econômicos, sociais e culturais, ou deveria prevalecer a alternativa de se criarem dois pactos distintos, cada um contemplando uma categoria de direitos, de modo a deixar claras as diferenças de implementação entre as duas? Como se sabe, a segunda tese foi a vencedora, mas não sem antes ocorrerem calorosos debates no âmbito da ONU. Segundo Cançado Trindade, citando René Cassin, a opção final pela preparação de dois pactos simultâneos foi uma espécie de conciliação entre duas teses: a tese de dois pactos sucessivos – esposada pela Comissão de Direitos Humanos, que, até 1950, foi a única responsável pela elaboração dos instrumentos – e a tese de um pacto único – defendida pela Assembléia Geral, que, naquele mesmo 1950, passou a auxiliar a Comissão na confecção dos pactos juntamente com o Conselho Econômico e Social.[72]

Assim, em 1951, a Assembléia Geral consagrou a tese da elaboração de dois pactos distintos. O caráter simultâneo residia no fato de que os pactos, não obstante fossem dois instrumentos formalmente independentes, deveriam ser aprovados e levados à votação juntos, como forma de afirmar a unidade dos seus conteúdos. Ainda que houvesse, como afirma Flávia Piovesan, o intuito de ressaltar tal unidade, a vitória da alternativa dos dois pactos inequivocamente demonstrou que a comunidade internacional atribuía às duas categorias de direito status diferentes: ao passo que os direitos civis e políticos eram tidos por auto-aplicáveis – havendo inclusive a previsão, no 1º Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, da possibilidade de petição individual alegando violação de direitos, isso sem falar da instituição pelo próprio Pacto de um órgão de monitoramento como o Comitê de Direitos Humanos –, os direitos econômicos, sociais e culturais deveriam ser implementados progressivamente, não indo seus mecanismos de *international accountability* além da previsão da sistemática de relatórios e não estabelecendo o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais nenhum órgão de monitoramento como o instituído para a outra categoria de

---

71 DONNELY, Jack. *Universal human rights in theory and practice*. 2 ed. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003. p. 27, *apud* PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 158.

72 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p.20.

direitos – situação só corrigida posteriormente pelo Conselho Econômico e Social com a instituição do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

A concepção segundo a qual os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos de segunda categoria, ou até mesmo nem direitos são, é um obstáculo importante para a consolidação do sistema global de proteção dos direitos humanos. Em última análise, é prejudicial inclusive no que diz respeito à efetividade dos direitos civis e políticos, uma vez que se aceita a tese da indivisibilidade dos direitos. Ainda que se admita o controverso argumento segundo o qual a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais é naturalmente mais dificultosa, visto exigir tempo, recursos e a adoção de políticas públicas eficientes, não se pode evocá-lo como desculpa para que se atribua àqueles direitos um status jurídico menos prestigioso – sob pena de se perpetuarem as distorções socioeconômicas das sociedades contemporâneas. Nesse caso, como afirma Carol Proner, é preciso ir além: estabelecer que o compromisso com a efetividade dos direitos sociais não deve se esgotar no aspecto jurídico, dadas as limitações próprias do sistema normativo e do Poder Judiciário, mas buscar novas formas de cooperação internacional com vistas à minimizar a realidade de exclusão.[73]

No que toca às previsões estabelecidas no texto dos Pactos, cumpre ressaltar algumas delas, pela importância que possuem. Assim, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos dispõe em seu art. 2º que os Estados signatários devem garantir os direitos previstos naquele documento, impondo nos parágrafos seguintes as medidas a serem tomadas para a consecução de tal fim. Algumas dessas medidas, segundo a doutrina[74], desmentem a opinião de que os direitos civis e políticos podem ser implementados meramente pelo cumprimento de obrigações negativas pelo Estado, uma vez que, por exemplo, instituir um aparato legal apto a proteger aqueles direitos (art. 2º, §§ 2º e 3º, do Pacto) é uma obrigação de natureza positiva.

Quanto ao rol de direitos que estabelece, o Pacto reafirma as disposições da Declaração Universal e as expande. Assim, há uma série de direitos, como o direito à autodeterminação (art. 1º), a proibição da prisão por descumprimento contratual (art. 11) e a proteção aos direitos das minorias (art. 27), que, embora consagrados pelo Pacto, não figuram na Declaração Universal. O

---

73 PRONER, Carol. Sistema internacional de proteção de direitos humanos: a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, Curitiba, nº 7, p. 15, jan./dez. 2007.

74 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 161.

2º Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos acrescenta a esse rol a vedação da adoção da pena de morte.

Os mecanismos de monitoramento estabelecidos pelo Pacto prevêem a sistemática de relatórios a serem enviados ao Comitê de Direitos Humanos (art. 40); o procedimento, de adesão voluntária por parte dos Estados, de comunicação interestatal (art. 41); e a possibilidade de petições individuais (prevista, como já dito, no 1º Protocolo Facultativo ao Pacto).

Já o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, se bem preveja, via de regra, direitos de implementação progressiva, também abriga previsões de aplicabilidade imediata, tal como a que exige o exercício não-discriminatório dos direitos ali enunciados (art. 2º, § 2º, do Pacto)[75]. Exige, além disso, o cumprimento imediato do conteúdo mínimo de todos os direitos, o *minimum core obligation*, mesmo que sejam estes considerados de implementação progressiva. Quanto a seus mecanismos de monitoramento, apesar de importantes sugestões já haverem sido feitas no sentido de aperfeiçoá-los – do que são exemplos as recomendações feitas pela Conferência Internacional de Direitos Humanos de Viena para que se adotassem o direito de petição individual, a aplicação de um sistema de indicadores aptos a mensurar o progresso de tais direitos e a realização de um esforço harmonizado da comunidade internacional para a sua implementação –, eles ainda consistem unicamente na sistemática de relatórios, nos termos do art. 16 do Pacto.[76]

Até setembro de 2008, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos foi ratificado por 162 Estados, ao passo que o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais o foi por 159. Quanto aos dois Protocolos Facultativos ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o 1º foi ratificado por 111 Estados, enquanto o 2º o foi por 68. O Brasil ratificou ambos os Pactos apenas em 1992, quase trinta anos após sua assinatura, ainda não tendo ratificado nenhum dos dois Protocolos Facultativos.[77] Vê-se com isso, portanto, quão longo ainda é o caminho para que se atinja a desejada ratificação universal dos tratados de direitos humanos.

---

75 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – CESCR General Comment 3. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument>. Acesso em 13 nov. 2008.

76 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 178.

77 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

3.1.3 Os tratados do sistema especial de proteção

Paralelamente ao advento de instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – instrumentos cujas previsões, por serem destinadas a toda a humanidade, deram origem ao chamado sistema geral de proteção –, foram surgindo exemplos de um outro tipo de norma internacional de direitos humanos, o qual deu origem ao segundo ramo do sistema global de proteção. Os instrumentos que compõem esse ramo, ao revés dos citados acima, não possuem um alcance tão amplo quanto aos seus destinatários. São instrumentos consagrados não mais ao "homem [...] considerado como ente genérico, ou homem em abstrato, mas [...] visto na especificidade ou na concreticidade de suas diversas maneiras de ser em sociedade, como criança, velho, doente, etc."[78] Esses instrumentos formam o chamado sistema especial de proteção dos direitos humanos.

Segundo Bobbio[79], o surgimento do sistema especial se insere no seio de um processo que pode ser definido como multiplicação de direitos, o qual ocorreria em três vertentes:

a) quanto aos bens tutelados. Assim, se, a princípio, os direitos humanos abrangiam apenas os chamados direitos de liberdade, com o processo de multiplicação eles passaram a abranger também os direitos econômicos, os sociais, os culturais etc.;

b) quanto aos sujeitos titulares dos direitos. Ao passo que, nas suas primeiras manifestações, os direitos humanos eram atribuídos unicamente a indivíduos, com o tempo esse conceito se flexibilizou até se chegar à atribuição de direitos a entes coletivos como as famílias, as minorias e até mesmo a humanidade como um todo; e

c) quanto à concepção do ser humano como titular de direitos. O ser humano, que antes era visto apenas de modo genérico, passa a ser visto também de modo específico, ou seja, a par da concepção de ser humano enquanto tal, passam a ser consideradas também as concepções de ser humano negro, ser humano mulher, ser humano criança etc., tomando-se por base o status que cada um deles possui na sociedade.

---

78 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 83.
79 Ibid. p. 83-84.

Cumpre também dizer que, longe de representar uma ameaça aos seus próprios fundamentos igualitários, a visão específica de ser humano encampada pelo sistema especial de proteção tem por objetivo justamente conferir às pessoas em situação de vulnerabilidade uma forma de tutela especial.[80] Não se trata, portanto, de diferenciar para discriminar, mas, contrariamente, de reconhecer as diferenças para que se possa chegar à igualdade substantiva. Boaventura de Sousa Santos, com eloqüente sensibilidade, justificou o sistema especial de proteção com as seguintes palavras:

> Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza; e temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza as desigualdades.[81]

Como são inúmeros os instrumentos normativos que constituem o sistema especial de proteção dos direitos humanos, e limitado o espaço de que se dispõe para abordá-los, forçoso é adotar algum critério com base no qual justificar a escolha de apenas alguns deles para o estudo a ser realizado neste tópico. Assim, optou-se por enfocar quatro desses instrumentos, com base no fato de que são eles, juntamente com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os tratados que formam o corpo normativo a que os doutrinadores costumam se referir como *core Conventions* de direitos humanos no âmbito da ONU[82]. Esses instrumentos são a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes e a Convenção sobre os Direitos da Criança.

3.1.3.1 *A Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial*

---

80 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 184.

81 SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar*: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 56.

82 V. referência a tal expressão em TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 169, 1997.

No início do anos 1960, o racismo voltava a figurar, após a 2ª Guerra Mundial, no centro das preocupações da comunidade internacional. Isso porque foi nessa época que ocorreu uma série de importantes fatos relacionados ao tema, como a entrada de 17 países africanos na ONU, o surgimento de grupos neonazistas e uma nova expansão do sentimento anti-semita na Europa. É nesse contexto histórico que se assina, em 1965, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, primeiro instrumento normativo a integrar as *core Conventions* de direitos humanos no âmbito da ONU.[83]

Afirmando, logo em seu preâmbulo, que toda "doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa [...]", a Convenção avança, no *caput* de seu art. 1º, o que é a discriminação racial que busca combater. Essa definição é importante porque exclui a chamada discriminação positiva – a qual é não apenas permitida, mas até incentivada, pelo § 4º do mesmo art. 1º –, delimitando como alvo a ser enfrentado a discriminação "[...] baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica, que tenha o propósito ou o efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, o gozo ou o exercício em pé de igualdade dos direitos humanos e liberdades fundamentais" (art. 1º, *caput*, da Convenção). A conjugação do *caput* com o § 4º do art. 1º dá o tom da Convenção, na medida em que esta contempla "tanto a vertente repressivo-punitiva, pela qual é dever dos Estados proibir e eliminar a discriminação racial, como a vertente promocional, pela qual é dever dos Estados promover a igualdade"[84].

O texto da Convenção é composto por 25 artigos, e entre as previsões ali plasmadas merecem destaque a proibição a "[...] toda propaganda e todas as organizações que se inspirem em idéias ou teorias baseadas na superioridade de uma raça ou de um grupo de pessoas de uma certa cor ou de uma certa origem étnica [...]" (*caput* do art. 4º), o direito de "[...] igualdade perante a lei, sem distinção de raça, de cor ou de origem nacional ou étnica [...]" (*caput* do art. 5º) e o direito de acesso a "[...] proteção e recursos eficazes perante os tribunais nacionais e outros órgãos do Estado competentes, contra quaisquer atos de discriminação racial [...]" (*caput* art. 6º). Quanto a seus mecanismos de monitoramento, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial prevê uma sistemática variada, semelhante à do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos. Com efeito, estão previstas na Convenção a análise de

83 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 188.
84 Ibid. p. 190.

relatórios (art. 9º), o procedimento de comunicação interestatal (art.11), e a possibilidade – condicionada à aceitação expressa do Estado-parte – de petição individual (art. 14), além da instituição de um órgão de monitoramento – o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (art. 8º).

Até agosto de 2008, ratificaram a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial 173 Estados, entre eles o Brasil.[85]

3.1.3.2 *A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher*

A Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, por sua vez, é assinada em 1979, contando entre seus precedentes históricos com a proclamação, em 1975, do Ano Internacional da Mulher e com a realização, no mesmo ano, da I Conferência Mundial sobre a Mulher.[86]

Seu texto se estrutura de forma semelhante ao da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial. Reafirma, assim, em seu preâmbulo, algumas previsões da Declaração Universal dos Direitos Humanos, com destaque para o princípio da não-discriminação – e avança, logo no art. 1º, a definição da discriminação contra a mulher a que se opõe, tratando-a como "toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher, independentemente do seu estado civil, [...] dos direitos humanos e liberdades fundamentais [...]" (art. 1º). A exemplo daquele instrumento, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher também prevê a possibilidade de discriminação positiva, afastando-a das formas de discriminação que visa a combater (art. 4º).

As previsões consagradas pela Convenção têm basicamente a mesma natureza das do instrumento anteriormente analisado. Consistem basicamente em afirmar a igualdade entre mulher e homem perante a lei (art. 15), para daí extrair, como conseqüência necessária, toda a plêiade de medidas tendentes a materializar essa igualdade: a afirmação dos direitos políticos da

85 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.
86 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 193.

mulher (arts. 7º, 8º e 9º); o acesso igual de homens e mulheres aos bens educacionais (art. 10); os direitos iguais entre os sexos nas relações de trabalho (art. 14) etc.

Os mecanismos de monitoramento previstos pela Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, até 1999, se restringiam apenas à sistemática de relatórios (art. 18). Foi naquele ano, contudo, que se aprovou o Protocolo Facultativo à Convenção, o qual passou a prever também a possibilidade de petições individuais e a realização de investigações *in loco* a serem realizadas pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, órgão este instituído pelo próprio texto da Convenção (art.17).

Até fevereiro de 2008, 185 Estados ratificaram a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, ao passo que apenas 94 o fizeram em relação ao seu Protocolo Facultativo. O Brasil ratificou ambos.[87]

3.1.3.3 *A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes*

A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada em 1984, é outro importante instrumento normativo a integrar o sistema especial de proteção dos direitos humanos.

O preâmbulo da Convenção menciona o art. V da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o art. 7º do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, os quais vedam a prática de tortura, além da adoção de outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. Logo a seguir, em seu art. 1º, a Convenção apresenta o conceito de tortura, definindo-a nos seguintes termos:

> Art. 1º
>
> Para fins da presente Convenção, o termo "tortura" designa qualquer ato pelo qual dores ou sofrimentos agudos, físicos ou mentais, são infligidos intencionalmente a uma pessoa a fim de obter, dela ou de terceira pessoa, informações ou confissões; de castigá-la por ato que ela ou terceira pessoa tenha cometido ou seja suspeita de ter cometido; de intimidar ou coagir esta pessoa ou outras pessoas; ou por qualquer motivo baseado em

87 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

> discriminação de qualquer natureza; quando tais dores ou sofrimentos são infligidos por um funcionário público ou outra pessoa no exercício de funções públicas [...]

Trata-se de um artigo fundamental, pois apresenta os três elementos essenciais para a caracterização da tortura, destarte delimitando o escopo da própria Convenção. Assim, nos termos do art. 1º, torturar consiste em:

a) causar dor ou sofrimento, físico ou mental, a partir de um ato deliberado;

b) agir nos termos do item *a* com um dos seguintes propósitos: obter, de quem se tortura ou de outrem, informações ou confissões; castigar o torturado por ato que ele ou outrem tenha cometido; intimidar ou coagir o torturado ou outrem; ou meramente exercer algum sentimento discriminatório que se tenha em relação ao torturado; e

c) praticar o ato descrito no item *a*, imbuído dos propósitos do item *b*, e ser de algum modo vinculado ao aparelho de Estado.

Uma vez definida a tortura, o texto da convenção estabelece uma série de previsões com o objetivo de desencorajar a sua prática no cenário internacional, entre as quais destacam-se a que obriga os Estados a tomar "medidas eficazes de caráter legislativo, administrativo, judicial ou de outra natureza, a fim de impedir a prática de atos de tortura" (*caput* do art. 2º); a que consagra a inderrogabilidade dos dispositivos que vedam a tortura[88] (art. 2º, § 2); a que veda a "expulsão, devolução ou extradição de uma pessoa para outro Estado, quando houver razões substanciais para crer que a mesma corre perigo de ali ser submetida à tortura" (art. 3º) etc. Há também previsões que, buscando combater a tortura por meio da cooperação internacional, estabelecem "a jurisdição compulsória e universal para os indivíduos suspeitos de sua prática (arts. 5º a 8º)"[89].

Quanto à sistemática de monitoramento, a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes estabelece os já citados mecanismos de envio de relatórios (art. 19), comunicações interestatais (art. 21) e petições individuais (art.22), sendo o funcionamento dos dois últimos condicionado à declaração expressa dos Estados-partes de que concordam com a sua adoção. Por fim, institui também a Convenção, a exemplo das outras já estudadas, um órgão de controle: o Comitê contra a Tortura.

---

88 V. BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 62, em que o autor, falando sobre o direito a não ser torturado, refere-se a ele como um "valor absoluto", impassível de suspensão mesmo em caso de guerra ou outro perigo público.

89 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 204.

Até abril de 2008, 145 Estados ratificaram a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, inclusive o Brasil.[90]

3.1.3.4 *A Convenção sobre os Direitos da Criança*

Por fim, cumpre analisar a Convenção sobre os Direitos da Criança, assinada em 1989. Como visto no estudo da proteção aos direitos humanos no âmbito da Liga das Nações, já então eram feitas as primeiras previsões destinadas a proteger especificamente os direitos da criança[91], o que deu início a um processo de gradativo ganho de importância do tema que culminaria com a assinatura da Convenção. Com efeito, antes ainda de serem contemplados pela referida Convenção, os direitos da criança foram objeto de uma Declaração dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembléia Geral da ONU em 1959, documento este decisivo para a elaboração da Convenção 30 anos mais tarde.

Logo em seu art. 1º, a exemplo de todas as outras convenções do sistema especial já analisadas, a Convenção sobre os Direitos da Criança delimita o seu escopo ao definir a criança como "todo ser humano menor de 18 anos de idade, salvo se, em conformidade com a lei aplicável à criança, a maioridade seja alcançada antes".

O rol de direitos consagrados pela Convenção é vasto, incluindo previsões de variados tipos, entre as quais podem ser destacadas o direito da criança à vida (art. 6º), a proteção dos interesses da criança quando da separação dos pais (art. 9º), o direito da criança a acessar informações de variadas origens com vistas a reforçar sua formação intelectual (art. 17), a proteção da criança contra a sua exploração sexual (art. 19), o direito das crianças internadas a passar por periódicas avaliações para diagnosticar seu estado de saúde (art. 25) etc. Steiner e Alston, sobre a fartura de direitos que a Convenção consagra, dizem que:

> A Convenção é extraordinariamente abrangente em escopo. Ela abarca todas as áreas tradicionalmente definidas no campo dos direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Ao fazê-lo, contudo, a Convenção evitou a distinção

90 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

91 V., nas p. 21-22, referências às iniciativas adotadas pela Liga para a proteção dos direitos da criança.

> entre essas áreas e, contrariamente, assumiu a tendência de enfatizar a indivisibilidade, a implementação recíproca e a igual importância de todos os direitos.[92]

Já quanto aos mecanismos de monitoramento, a Convenção sobre os Direitos da Criança é menos avançada, prevendo apenas a sistemática de relatórios (art. 44), os quais devem ser encaminhados ao órgão instituído pela Convenção para analisá-los (art. 43): o Comitê para os Direitos das Crianças. Complementam ainda o texto original da Convenção dois Protocolos Facultativos, sendo o primeiro o Protocolo Facultativo sobre a Venda de Crianças, Prostituição e Pornografia Infantis, e o segundo o Protocolo Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados. Entretanto, nenhum dos dois, ao contrário do que sucede com o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, expande os mecanismos de monitoramento para além da sistemática de relatórios.

Até abril de 2007, 145 Estados haviam ratificado a Convenção sobre os Direitos da Criança; 123 Estados, o seu 1º Protocolo Facultativo; e 129 Estados, o seu 2º Protocolo Facultativo. O Brasil ratificou a Convenção em 1990, mesmo ano em que promulgou, com a lei 8.069/90[93], o seu Estatuto da Criança e do Adolescente, garantindo a interação dos dois instrumentos um importante avanço na proteção dos direitos da juventude brasileira.[94]

3.2 **Os procedimentos convencionais de monitoramento**

Ao se analisarem, no tópico anterior, os tratados que compõem o sistema global de proteção dos direitos humanos, viu-se que eles, a par de preverem uma variada gama de direitos, estabelecem também mecanismos destinados a assegurar a sua efetividade. São basicamente três esses mecanismos – a sistemática de relatórios, as comunicações interestatais e as petições individuais –, e sua utilização, feita ante os Comitês de monitoramento instituídos pelos próprios tratados, dá origem a procedimentos que, se bem visem a apurar a responsabilidade dos Estados em matéria de violação dos direitos humanos, não possuem caráter efetivamente judicial – a

92 STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International human rights in context* – law, politics and morals. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 516, *apud* PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 208..

93 BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

94 UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

exceção a essa regra, como se verá no subtópico apropriado, é o procedimento instituído ante o Tribunal Penal Internacional (TPI). A essa "sistemática internacional de monitoramento e controle"[95], objeto de estudo do presente tópico, costuma-se dar o nome de *international accountability*.

O estudo a se realizar neste tópico, inspirado na divisão adotada por André de Carvalho Ramos[96], se dará em três vertentes:

a) o procedimento convencional não-contencioso;

b) o procedimento convencional quase-judicial; e

c) o procedimento convencional judicial.

Mas cumpre dizer que, apesar da confessa inspiração taxonômica, há uma importante diferença de abordagem: ao passo que o mestre paulista, ao abordar o procedimento convencional judicial, trata da atuação da Corte Internacional de Justiça, optou-se neste trabalho por se tratar da atuação do TPI. Tal opção se justifica na medida em que, nas palavras do próprio autor, a Corte Internacional de Justiça "possui papel secundário na proteção de direitos humanos, uma vez que sua jurisdição contenciosa só se aplica a Estados (quer como autores ou como réus)"[97]. Assim – dada a inexistência, no plano global, de uma Corte Internacional de Direitos Humanos nos moldes das que já operam nos sistemas regionais de proteção – tratar-se-á do procedimento instaurado ante um Tribunal que, se bem não tenha competência para julgar todas as violações de direitos humanos, possui um importante papel a desempenhar no combate àquelas consideradas graves – caso, por exemplo, do crime de genocídio.

3.2.1 O procedimento convencional não-contencioso

O procedimento convencional não-contencioso, instaurado pelo mecanismo dos relatórios, é o mais antigo dentre os adotados no âmbito da ONU. Possui um caráter conciliatório, buscando proteger os direitos humanos não através de medidas coercitivas, mas por meio da promoção da

95 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 157.

96 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 119-148.

97 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 122.

atividade cooperativa dos Estados. Ora, se um Estado, soberanamente, aderiu a um tratado que lhe impõe obrigações internacionais em matéria de direitos humanos, é não só seu dever observar tais obrigações, mas também seu interesse prestigiar um sistema ao qual estão submetidos também outros Estados, segundo uma lógica de cooperação internacional. O procedimento convencional não-contencioso funciona, portanto, mormente como um apelo ao bom senso dos Estados, uma vez que suas decisões, que têm caráter de mera recomendação, são destituídas de caráter vinculante[98].

Os relatórios são informes, a serem examinados pelo Comitê estabelecido pelo tratado que os prevê, nos quais os Estados-partes devem informar as medidas legislativas, judiciais e administrativas adotadas no plano interno com vistas a proteger os direitos humanos consagrados por aquele tratado. Pelo caráter não-contencioso do procedimento que deflagra, a sistemática dos relatórios é o mais difundido mecanismo de monitoramento previsto pelos tratados internacionais de direitos humanos, figurando em muitos instrumentos normativos como o único mecanismo cuja adoção independe da necessidade de aceitação expressa por parte do Estado[99].

A periodicidade com que os relatórios devem ser elaborados varia conforme o tratado. Mas pode-se dizer que o primeiro deles, via de regra, deve ser submetido até um ano após a ratificação do instrumento – e depois disso, além do intervalo estabelecido por cada tratado, sempre que o respectivo Comitê solicitar. Assim, por exemplo, pela Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, o primeiro relatório deve ser entregue até um ano após a ratificação; o segundo relatório, a contar da entrega do primeiro, no prazo de quatro anos; e, a partir daí, a intervalos de dois anos, além de sempre que o Comitê solicitar.

Chegando ao respectivo Comitê, os relatórios são examinados pelo conjunto de especialistas independentes que atuam nesse órgão, afigurando-se não apenas possível, mas mesmo desejável, o estabelecimento de um diálogo entre esses especialistas e o Estado sob escrutínio, visto que o princípio a orientar o sistema de relatórios é o da cooperação

98 Idem. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 121.

99 O único instrumento normativo do sistema global de proteção dos direitos humanos a estabelecer como de adesão obrigatória outro mecanismo, que não a sistemática de relatórios, é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, que prevê as comunicações interestatais no seu art. 11 e seguintes.

internacional.[100] Nesse mesmo diapasão, são possíveis as intervenções, durante o processo de análise dos relatórios, de outras fontes de informação, as quais fornecem um aporte extra de credibilidade aos informes estatais.

Após esse processo de deliberação cooperativa, o Comitê elabora um parecer sobre a situação dos direitos humanos no Estado que submeteu o relatório, podendo inclusive fazer sugestões de medidas que poderiam ser adotadas com vistas a corrigir eventuais problemas. Alguns Comitês, segundo André de Carvalho Ramos, têm não apenas feito sugestões, mas também oferecido interpretações sobre o conteúdo dos tratados, o que gera protestos por parte de alguns Estados, que alegam ser da competência exclusiva dos Estados a interpretação dos tratados dos quais são signatários. Trata-se, de todo modo, de um "avanço no grau de proteção internacional dos direitos humanos, já que [...] fortalece a responsabilização internacional do Estado"[101] Esse parecer, com todas as observações finais feitas pelo Comitê, é posteriormente remetido à Assembléia Geral da ONU – destinatária final, aliás, de informes anuais produzidos por todos os Comitê sobre as atividades por eles desempenhadas durante o ano.

São basicamente três as críticas dirigidas pela doutrina ao procedimento convencional não-contencioso.[102] Critica-se, em primeiro lugar, a sua inflexibilidade para lidar com situações urgentes de violação aos direitos humanos. Trata-se de um processo cooperativo, lento por natureza, e com baixíssima capacidade de implementar suas resoluções. Uma tentativa de suprir essa deficiência é a prática, já adotada por alguns Comitês, de promover inspeções *in loco* nos países em que há indícios de violações graves. O exemplo talvez mais simbólico dessa medida seja o do Comitê contra a Tortura, que tem competência inclusive para iniciar *ex officio* uma investigação confidencial sobre o respeito às obrigações previstas no seu respectivo tratado. Esbarra, contudo, na necessidade de autorização do Estado sob escrutínio.

Uma segunda crítica é quanto à dependência dos Comitês em relação às informações fornecidas pelos Estados. Supõe-se, não sem razão, que os relatos dos Estados podem ocultar situações potencialmente constrangedoras perante a comunidade internacional. A já mencionada possibilidade de se obterem fontes extras de informação, de modo a se depurarem os informes estatais, é uma medida que busca atenuar esse problema.

---

100 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 121.
101 Ibid. p. 126.
102 Ibid. 126-127.

Por fim, e essa talvez seja a principal deficiência do procedimento, critica-se a sua falta de vinculatividade. O procedimento convencional não-contencioso não produz decisões que logrem suplantar o caráter de meras recomendações, apresentando força jurídica suficiente para se impor aos Estados, uma característica aliás que decorre diretamente do seu cunho conciliatório. Na falta desse caráter vinculante, o procedimento pode ser mais efetivo por meio daquilo que a doutrina chama de controle horizontal, ou seja, o controle feito pela própria comunidade internacional, sobretudo através de pressões econômicas, embargo, boicote etc.[103] Há também, nesse mesmo sentido, o *power of embarassment*, constrangimento moral imposto ao Estado violador por meio da publicidade internacional de sua conduta atentatória aos direitos humanos.[104]

3.2.2 O procedimento convencional quase-judicial

O procedimento convencional quase-judicial, ao contrário do não-contencioso, é composto por verdadeiros "mecanismos de responsabilidade internacional do Estado instituídos por convenções internacionais, que agem *ex post facto*, com a constatação de violação de direitos humanos protegidos e que acarretam a condenação do Estado [...]"[105]. Trata-se de mecanismos que operam, portanto, não independentemente de violação, como os relatórios periódicos, mas apenas depois da sua ocorrência.

São dois os mecanismos que compõem o procedimento quase-judicial: as comunicações interestatais e as petições individuais. Eles são deflagrados, a exemplo do que ocorre na sistemática de relatórios, perante os Comitês de monitoramento instituídos pelas convenções de direitos humanos. Por não serem os Comitês órgãos efetivamente judiciais, embora observem rituais típicos dessa natureza, suas decisões não recebem o nome de sentença, e seu caráter vinculante é questão de controvérsia na doutrina.[106]

---

103 PIOVESAN, Flávia. Op. cit. p. 166.
104 Ibid. p. 172.
105 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 130.
106 Ibid. p. 305.

As comunicações interestatais são petições oferecidas por um Estado-parte de determinado tratado de direitos humanos contra outro Estado-parte sob a alegação de violação a seus dispositivos. A lógica por trás desse mecanismo, ainda que os procedimentos difiram, é a mesma que orienta a sistemática dos relatórios: por haverem aceitado, no exercício pleno de sua soberania, se submeter às exigências dos tratados de direitos humanos, é do interesse dos Estados zelar pela estrita observância desses instrumentos, podendo para isso inclusive peticionar contra Estados que, a seu ver, não o estão fazendo. Na maioria das vezes, é necessário que ambos os Estados, requerente e requerido[107], aceitem expressamente a possibilidade, prevista no texto da convenção, de serem demandados perante o Comitê, uma vez que esse não é um mecanismo comumente estabelecido como de adesão imediata. A exceção, como já visto[108], é a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, que estabelece as comunicações interestatais nos termos de seu art. 11 e seguintes.

O procedimento deflagrado pelas comunicações interestatais funciona, em linhas gerais, da seguinte maneira: quando um Estado-parte considera estar havendo violação de tratado de direitos humanos, envia uma comunicação ao Comitê, e este dará ciência do alegado ao Estado-parte interessado, devendo este último oferecer esclarecimentos sobre a questão no prazo de três meses. Passados seis meses do recebimento da comunicação pelo Estado peticionado, e não havendo ambos os Estados ficado plenamente satisfeitos com a solução encontrada, um ou outro pode submeter a questão ao Comitê, que passará então a processar e julgar a demanda. Para que o Comitê conheça da petição, no entanto, é necessário que todos os recursos judiciais existentes no plano interno tenham sido esgotados – ou que tenha havido denegação de justiça, isto é, não exercício da função jurisdicional do Estado em termos adequados (em função de, por exemplo, prolongamento irrazoável de prazos).[109] Conhecida a petição, o Comitê nomeará, se achar necessário[110], uma Comissão de Conciliação a quem competirá buscar uma solução para o caso no prazo de 12 meses – após o que elaborará seu relatório final, a ser aceito por ambos os Estados no prazo de três meses, contendo conclusões e recomendações sobre o caso. O Comitê transmitirá

107 Evitam-se aqui, por não se tratar de procedimento de caráter judicial, os vocábulos "autor" e "réu".

108 V. nota 99.

109 V., para uma análise aprofundada da questão do esgotamento dos recursos internos como condição de admissibilidade de petições no processo internacional de direitos humanos, TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O esgotamento dos recursos internos e a evolução da noção de "vítima" no direito internacional dos direitos humanos. *Universidad Nacional Autônoma de México*, Cidade do México, 2008. p. 32-43. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/3/dtr/dtr1.pdf> Acesso em 13 nov. 2008.

110 Na Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a nomeação da Comissão é obrigatória, nos termos de seu art. 12, § 1º.

a todos os Estados-partes da Convenção, por fim, a conclusão a que chegou a Comissão naquele caso específico. Diz André de Carvalho Ramos: "O procedimento encerra-se, então, *sem que se possa impor uma solução concreta aos Estados*. Resta apenas o envio das conclusões finais da Comissão à Assembléia Geral"[111] (grifo do autor).

Já as petições individuais são o mecanismo mais democrático de proteção dos direitos humanos. Permitem a indivíduos ou grupos de indivíduos, independentemente de sua nacionalidade, apresentar comunicações alegando violação de tratado de direitos humanos por parte do Estado a cuja jurisdição estejam submetidos. Para que esta petição seja recebida, contudo, é necessário que se cumpram os seguintes requisitos:

a) em primeiro lugar, o Estado requerido deve haver declarado expressamente que aceita a competência do respectivo Comitê para processar e julgar petições individuais;

b) em segundo lugar, é necessário que o peticionário cumpra alguns requisitos de forma, como a adoção da forma escrita , não-anônima, e de autoria da própria vítima da violação ou seu representante.

c) em terceiro lugar, além da exigência, como ocorre no procedimento convencional não-contencioso, do esgotamento dos recursos internos ou da denegação de justiça, é necessário que a demanda não esteja sendo simultaneamente processada em outro órgão internacional – é necessário, enfim, que não haja litispendência.

Cumpridos os requisitos de admissibilidade, o Comitê levará o conteúdo da petição ao conhecimento do Estado requerido, que terá, a partir de então, um prazo de seis meses[112] para apresentar os devidos esclarecimentos. Após analisar todas as informações trazidas a si, o Comitê deliberará sobre o mérito da causa, indicando se houve ou não violação ao tratado, e então informará ao peticionário e ao Estado requerido sobre o seu parecer. Poderá o Comitê ainda dar publicidade à sua decisão ao inseri-la no informe anual que submete à Assembléia Geral da ONU. Cumpre dizer também que o procedimento convencional quase-judicial deflagrado pelas

111 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 132.

112 Mais uma vez, disposição diversa prevê a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, que estabelece prazo de três meses para os esclarecimentos, nos termos do seu art. 6º, *b*.

petições individuais tem caráter confidencial e é informado pelos princípios do contraditório e da ampla defesa.[113]

São grandes as deficiências do procedimento deflagrado pelas petições individuais. Se, por um lado, trata-se de um procedimento obrigatório, ainda é controversa na doutrina, por outro lado, a vinculatividade das suas deliberações. Sobre essas deficiências, diz André de Carvalho Ramos:

> [...] o procedimento sofre de desequilíbrio crônico em prol do Estado. De fato, o Estado possui tempo e possibilidades diversas de extinguir o feito sem julgamento do mérito. Além disso, o procedimento se prolonga por uma [sic] prazo médio de quatro anos, o que significa no aumento da impunidade dos Estados.[114]

3.2.3 O procedimento convencional judicial

A justicialização dos direitos humanos no plano global, como ensina Flávia Piovesan, só ocorreu efetivamente na esfera penal.[115] Isso significa que, se bem existam no plano global, como se viu nos tópicos anteriores, procedimentos de caráter civil com base nos quais é possível opor demandas aos Estados por violação de direitos humanos, não possuem eles a vinculatividade própria dos procedimentos judiciais. Os procedimentos judiciais, no plano global, têm caráter especificamente penal, e o único exemplo de órgão convencional com essas características hoje em operação é o Tribunal Penal Internacional, instituído pelo Estatuto de Roma (ER), de 1998.

As raízes do processo de internacionalização da jurisdição penal são muito profundas, sendo mais conveniente, em um tópico cujo objetivo não é especificamente tratar desse processo, citar apenas as influências mais imediatas para a criação do TPI. Nesse sentido, o Tribunal de Nuremberg e o Tribunal de Tóquio, criados para julgar respectivamente os crimes cometidos por alemães e japoneses durante a 2ª Guerra Mundial, podem ser apontados como influências

113 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 133-135.
114 Ibid. p. 135.
115 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional* – um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57.

decisivas, uma vez que foi com eles que "o Direito Penal Internacional efetivamente se consolidou como ciência unitária e autônoma em relação às suas origens históricas"[116]. Deve-se mencionar também a assinatura, em 1948, da Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio, com a qual se prevê expressamente, nos termos de seu art. 6º, que "as pessoas acusadas de genocídio serão julgadas pelos tribunais competentes do Estado em cujo território foi o ato cometido ou *pela corte penal internacional competente com relação às partes contratantes que lhe tiverem reconhecido a jurisdição*" (grifo nosso). Completa-se o rol com a criação, por meio de Resoluções do Conselho de Segurança da ONU, dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Iugoslávia e para Ruanda.

A novidade do TPI está em que, não obstante tenha competência para julgar basicamente os mesmos crimes julgados nos tribunais acima citados, o faz amparado pelo princípio da legalidade. Não se trata de um tribunal *ad hoc*, instituído *ex post facto*, mas de um tribunal assentado no "primado da legalidade, mediante uma justiça pré-estabelecida, permanente e independente, aplicável igualmente a todos os Estados que a reconhecem, capaz de assegurar direitos e combater a impunidade, especialmente a dos mais graves crimes internacionais"[117]. Ademais, é fruto do consenso entre as partes contratantes, e não de resoluções adotadas no âmbito de um órgão tão pouco representativo como o Conselho de Segurança da ONU, o que lhe confere alto grau de legitimidade.[118]

Tratando do procedimento propriamente dito – cuja abordagem se dará em linhas gerais –, deve-se primeiro esclarecer que, embora seja igualmente aplicável a todos os Estados-partes do Estatuto de Roma, o TPI não possui na universalidade um de seus princípios fundamentais. Sua jurisdição é, como consigna o art 1º do ER, complementar às jurisdições internas, só se aplicando "nos casos em que os Estados forem incapazes ou estiverem mal intencionados na persecução dos crimes"[119] previstos naquele tratado. Além da complementaridade, são fundamentos do TPI a

116 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 16.

117 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 215.

118 BOITEUX, Luciana. Os princípios penais do Estatuto do Tribunal Penal Internacional à luz do direito brasileiro.
In: JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano (Coord.). *Direito Penal Internacional* – estrangeiro e comparado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007. p. 92

119 DELGADO, José Manuel A. de Pina; TIUJO, Liriam Kiyomi. Tribunais penais internacionais. In: BARRAL, Welber (Org.). *Tribunais internacionais* – mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004. p. 76.

idéia de paz perpétua, a soberania, a cidadania e a reserva legal, conforme classificação de Japiassú[120].

O TPI tem competência para julgar, conforme o art. 5º do ER, o crime de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão. Os três primeiros encontram-se definidos, respectivamente, pelos arts. 6º, 7º e 8º do ER, ao passo que o último ainda está pendente de definição, nos termos do art. 5º, § 2º, do mesmo Estatuto. A sua atividade jurisdicional pode ser provocada pelos Estados-partes, pelo Conselho de Segurança da ONU e pela Procuradoria do Tribunal. Apenas este último ente, contudo, é competente para agir *ex officio*, uma vez que os outros dois devem submeter à sua análise uma denúncia sobre o cometimento de crime previsto pelo ER, nos termos do seu art. 13, com base na qual ele decidirá sobre a abertura do inquérito. Para a realização dessa análise, a Procuradoria possui uma série de poderes, tais como "recolher informações suplementares junto aos Estados, aos órgãos da Organização das Nações Unidas, às Organizações Intergovernamentais ou Não Governamentais", entre outros previstos pelo art. 15, § 2º, do ER. Cumpre dizer ainda que a inclusão do Conselho de Segurança nesse rol de legitimados foi alvo de críticas, que apontavam a contradição do fato de que alguns Estados-membros daquele órgão, como Estados Unidos e China, teriam poder de intervir no TPI mesmo sem estar submetidos à sua jurisdição, uma vez que não assinaram seu Estatuto.[121]

Submetida a denúncia, se a Procuradoria decidir pela não abertura do inquérito, terá de justificar tal decisão perante o ente denunciante, nos termos dos arts. 15, § 6º, e 53, § 1º, do ER. Decidindo pela abertura do inquérito, por outro lado, a Procuradoria "apresentará um pedido de autorização nesse sentido ao Juízo de Instrução, acompanhado da documentação de apoio que tiver reunido", como prevê o art. 15, § 2º, do ER. O Juízo de Instrução decidirá sobre a abertura do inquérito e – a pedido da procuradoria ou, caso ache necessário, até mesmo *ex officio* – tomará providências, tais como expedir mandados de detenção, nomear perito, ouvir testemunhas etc., com vistas a instruir o processamento do acusado, nos termos do art. 56 e seguintes do ER. A última fase do inquérito realizado pelo Juízo de Instrução é a realização de uma audiência, nos termos do art. 61, § 7º, do ER, em que se decidirá pela procedência ou não da acusação.

---

120 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 117-174.

121 DELGADO, José Manuel A. de Pina; TIUJO, Liriam Kiyomi. Tribunais penais internacionais. In: BARRAL, Welber (Org.). Op. cit. p. 78-79.

Decidindo-se pela procedência, o processo passa a correr perante o Juízo de Julgamento em Primeira Instância, órgão cujos poderes encontram-se previstos no art. 64 do ER, e cuja atuação é pautada pelos "direitos fundamentais do acusado, especialmente, os princípios da legalidade, da presunção de inocência, da rapidez, da ampla defesa com os meios necessários ao seu exercício, da defesa jurídica, do *ne bis in idem*"[122]. Segundo Delgado e Tiujo[123], um dos momentos críticos dessa fase do processo se dá no início da audiência de julgamento, quando o Juízo dá ao acusado "a oportunidade de os confessar, de acordo com o disposto no artigo 65, ou de se declarar inocente", conforme dispõe o art. 64, § 8º, do ER. A controvérsia se deve ao fato de que esse procedimento, por ser identificado como típico do sistema da *common law*, não se coadunaria com os princípios esposados pelos países seguidores da tradição da *civil law*. Tal controvérsia, contudo, não vem se constituindo em um obstáculo efetivo à atuação do Tribunal, sobretudo porque ambas as tradições não divergem quanto ao essencial: a necessidade de que a confissão se dê de forma absolutamente espontânea por parte do acusado.

Avaliando o Juízo, por fim, todo o material probatório produzido nessa fase do processo, decidirá pela absolvição ou pela condenação do acusado. Foram acaloradas as discussões, durante os trabalhos da Conferência de Roma, sobre quais deveriam ser as penas estipuladas pelo ER. Havia desde os defensores da pena de morte até os que se opunham a encarceramentos que excedessem 30 anos de duração. Disso resultou que não foi possível cominar penas a cada um dos tipos penais elencados pelo ER[124]. Coube então ao art. 77 do ER definir genericamente as penas aplicáveis pelo TPI. São elas:

a) "pena de prisão por um número determinado de anos, até o limite máximo de 30 anos" (art. 77, § 1º, *a*, do ER);
b) "pena de prisão perpétua, se o elevado grau de ilicitude do fato e as condições pessoais do condenado o justificarem" (art. 77, § 1º, *b*, do ER);
c) "uma multa, de acordo com os critérios previstos no Regulamento Processual" (art. 77, § 2º, *a*, do ER);

122 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 192-193.
123 DELGADO, José Manuel A. de Pina; TIUJO, Liriam Kiyomi. Tribunais penais internacionais. In: BARRAL, Welber (Org.). Op. cit. p. 81.
124 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. Op. cit. p. 194-195.

d) "a perda de produtos, bens e haveres provenientes, direta ou indiretamente, do crime, sem prejuízo dos direitos de terceiros que tenham agido de boa fé" (art. 77, § 2º, *b*, do ER).

O Estatuto de Roma prevê o duplo grau de jurisdição, instituindo para tanto um Juízo de Recursos, competente para julgar apelação e revisão das sentenças. As apelações devem tratar de "erros de fato, erros de direito, ou qualquer outro motivo que afete a eqüidade ou a regularidade do processo ou da sentença [...]. Além disso, há outros fatores [...] como a desproporção entre o crime e a pena aplicada, a decisão relativa à jurisdição ou à admissibilidade"[125] etc, conforme dispõem os arts. 81 e 82 do ER. Já a revisão – que pode, nos termos do art. 84, ser proposta pelo "condenado ou, se este tiver falecido, o cônjuge sobrevivo, os filhos, os pais ou qualquer pessoa que, em vida do condenado, dele tenha recebido incumbência expressa, por escrito, nesse sentido, ou o Procurador no seu interesse" – pode atacar tanto a pena quanto a própria sentença condenatória e deve se basear em "causas como a descoberta de novas provas, constatação de que a prova decisiva em que se baseou a condenação era falsa [...], confirmação de que os julgadores que participaram da condenação praticaram atos de conduta reprovável"[126] etc.

O Estatuto de Roma, como disse Kai Ambos, não é "dogmaticamente um modelo internacional de código de direito e processo penal. E não poderia ser"[127]. De modo que se trata de um conjunto de regras que, fruto das difíceis negociações envolvendo países de tradições culturais as mais diversas, possui não apenas a heterogeneidade decorrente das soluções de compromisso, mas também importantes limites quanto à sua implementação. Os exemplos mais importantes disso talvez sejam os arts. 16 e 98 do ER, o primeiro prevendo a competência do Conselho de Segurança para sustar procedimentos-crime por meio de resoluções adotadas por seus membros, e o segundo estabelecendo obstáculos para a entrega de acusados com base em acordos internacionais prévios. O que ocorre é que, em última instância, a atuação efetiva do TPI está condicionada aos interesses estratégicos das grandes potências, sobretudo os Estados Unidos, que se opõem ativamente à consolidação do Tribunal, valendo-se para tanto da sua gigantesca influência no campo das relações internacionais.

---

125 DELGADO, José Manuel A. de Pina; TIUJO, Liriam Kiyomi. Tribunais penais internacionais. In: BARRAL, Welber (Org.). Op. cit. p. 82.

126 Loc. cit.

127 AMBOS, Kai. Os princípios gerais do direito penal no Estatuto de Roma. In: CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS, Kai (Orgs.). *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 25-61.

3.3 **Os procedimentos extraconvencionais de monitoramento**

Além da vertente convencional, formada pelos instrumentos normativos e pelos procedimentos convencionais de monitoramento, existe uma vertente extraconvencional na estrutura do sistema global de proteção dos direitos humanos. Em primeiro lugar, cumpre dizer que extraconvencionalidade é uma classificação imprecisa, uma vez que a base da existência dessa vertente não é outra senão uma convenção internacional: a Carta da ONU. Mas, rigor técnico à parte, trata-se de uma classificação de notável utilidade, que André de Carvalho Ramos justifica assim:

> O termo "extraconvencional", [...] apesar de inexato (a Carta da Organização das Nações Unidas é convenção internacional) é utilizado justamente para enfatizar a diferença entre os procedimentos coletivos nascidos de convenções específicas de direitos humanos e os procedimentos agora em análise, que nascem baseados em dispositivos absolutamente genéricos da Carta da Organização das Nações Unidas.[128]

A Carta da ONU, como já visto, é o documento que alça os direitos humanos à categoria de princípio estruturante da ordem internacional, fazendo diversas menções ao tema ao longo de seu texto. Essas menções, contudo, são feitas em uma linguagem vaga, inespecífica, genérica, de modo que foi necessário um processo de especificação normativa para que se protegessem os direitos humanos com a efetividade devida. Os principais frutos desse processo são os já estudados tratados internacionais de direitos humanos, que estabelecem um amplo rol de direitos e prevêem mecanismos para monitorar sua observância. Mas a ausência de adesão aos tratados por determinados Estados – ou mesmo a inexistência de tratado específico a contemplar certos direitos humanos – torna imperioso que se busquem outros meios de proteção dos direitos humanos. É nesse contexto que se recorre às previsões genéricas da Carta da ONU – muitas delas ademais já convertidas em norma costumeira internacional – e se constituem os procedimentos extraconvencionais de monitoramento. Interessante notar que, para os procedimentos extraconvencionais, a vagueza da linguagem adotada pela Carta da ONU deixa de ser debilidade para se converter em trunfo. Com efeito, é justamente por não prever um rol detalhado de direitos que o texto da Carta se presta à interpretação mais extensiva possível de seus dispositivos[129], além

---

128 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 150.

129 V., para uma análise minuciosa dos princípios segundo os quais os tratados de direitos humanos devem ser interpretados no sentido de sua máxima efetividade, RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 96-110.

de ser também essa a razão pela qual a adesão que recebe é tão mais significativa que a dos instrumentos específicos. Por fim, cumpre deixar claro que os procedimentos extraconvencionais de monitoramento não concorrem com os convencionais, mas antes os complementam, preenchendo seus vazios.[130]

Para que se compreenda como operam os procedimentos extraconvencionais de monitoramento, é necessário ter em conta que sua deflagração ocorreu no seio da Comissão de Direitos Humanos até 2006, quando então aquele órgão foi substituído pelo novo Conselho de Direitos Humanos. Tal substituição, promovida pela Resolução 60/251 da Assembléia Geral, implicou uma redistribuição de competências: as atribuições que pertenciam à Comissão, inclusive a gestão dos procedimentos extraconvencionais, passou à competência do Conselho, que recebeu ainda o encargo de "assumir, revisar e, quando necessário, aprimorar e racionalizar os mandatos, os mecanismos, as funções e responsabilidades da antiga Comissão de Direitos Humanos"[131]. Um estudo mais detalhado dessa substituição, levando em conta as suas repercussões no trato da temática dos direitos humanos pela ONU, será realizado no próximo capítulo.

3.3.1 O procedimento extraconvencional público

A história do sistema extraconvencional de proteção começa em 1967, quando, por meio da Resolução 1235 do Conselho Econômico e Social, cria-se o chamado procedimento 1235, inicialmente destinado a apurar apenas algumas das "*violações sistemáticas e maciças de direitos humanos*"[132] (grifo do autor) – especificamente as relacionadas à dominação colonial, discriminação racial e *apartheid*. A partir de 1976, contudo, seu mandato se amplia, passando a abarcar todos os tipos de violação, com a condição apenas de que se trate de violações sistemáticas.[133]

O procedimento 1235 tem caráter público, baseando-se na análise, realizada antes pela Comissão e agora pelo Conselho de Direitos Humanos, de informações que denunciem quadros sistemáticos de violação. Com base nessas informações, o Conselho pode tanto realizar debates

---

130 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 57.

131 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 219.

132 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 154.

133 Ibid. p. 154.

anuais, nos quais podem tomar parte desde governos até ONGs de direitos humanos, como analisar casos específicos – para o que contará com o auxílio de um órgão especial de averiguação, que pode ser unipessoal (relatoria especial) ou coletivo (grupo de trabalho), e cujos encargos são basicamente "investigar situações de direitos humanos, efetuar visitas *in loco* (com a anuência do Estado), bem como elaborar relatórios finais contendo recomendações de ações aos Estado"[134].

A primeira aparição dos órgãos especiais de averiguação ocorreu em 1975, e sua competência era então restrita à investigação de violações de direitos humanos em um determinado país, o que levou a doutrina a batizá-los de órgãos especiais de investigação de caráter geográfico. Em 1980, o procedimento 1235 mais uma vez se aperfeiçoa, passando a dispor também de órgãos especiais de investigação por temas específicos, cujo primeiro exemplo foi o Grupo de Trabalho sobre Desaparições Forçadas ou Involuntárias.[135] Contudo, se bem tenham sido concebidos com o propósito elogiável de conferir maior efetividade aos procedimentos, os órgãos especiais de investigação sofrem com deficiências relativas "a recursos financeiros e humanos inadequados, à sobreposição de mandatos, à insuficiência da coordenação e à diluição da pressão sobre os governos"[136].

3.3.2 O procedimento extraconvencional confidencial

Em 1970, por meio da Resolução 1503 do Conselho Econômico e Social, surge outro procedimento extraconvencional de monitoramento: o procedimento 1503. Ao contrário de seu precursor, o procedimento 1503 não é público, mas sim confidencial – o que significa que, do momento em que as petições individuais denunciando violações sistemáticas são admitidas pelo Conselho de Direitos Humanos, quando tem início o procedimento, até "a divulgação [...] dos nomes dos Estados que estavam sendo examinados e dos nomes dos Estados cuja situação deixou de ser analisada"[137], todo o procedimento ocorre sem que lhe seja dada qualquer publicidade.

---

134 Idem. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p.132.
135 Loc. cit.
136 STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. Op. cit. p. 621, *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 225
137 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 224.

Seu funcionamento tem início com o oferecimento de uma petição individual, a qual se submete aos devidos critérios de admissibilidade[138], denunciando um quadro de violação sistemática de direitos humanos. Outra diferença para o procedimento público reside justamente aqui: enquanto o procedimento 1235, embora informado por petição individual, só tem início quando o Conselho resolve agir, o procedimento 1503 tem início tão logo a petição seja admitida.[139]

A análise de admissibilidade das petições é realizada pelo Grupo de Trabalho sobre Comunicações – integrado, com base no art. 91 do texto adotado pela Resolução 5/1, por 5 membros do Comitê Consultivo do Conselho. Uma vez admitidas, as petições são enviadas a outro grupo de trabalho, o Grupo de Trabalho sobre Situações, a quem caberá, sempre de maneira justificada, decidir pela adoção de uma de três medidas seguintes: submeter os casos ao Conselho, requerer informações adicionais junto ao Grupo de Trabalho sobre Comunicações ou simplesmente desclassificar a petição. Nos casos em que decidir submeter o caso ao Conselho, o Grupo de Trabalho sobre situações recomendará as medidas que entender necessárias para o enfrentamento do problema, normalmente sob a forma de uma proposta de resolução.

Por fim, no Conselho de Direitos Humanos, após os devidos esclarecimentos por parte do Estado denunciado, adotar-se-á uma das medidas arroladas no art. 109 do texto adotado pela Resolução 5/1: a suspensão do procedimento; a continuidade do procedimento com o pedido de mais informações ao Estado requerido; a continuidade do procedimento com a nomeação de um *expert* para monitorar o problema; a transformação do procedimento confidencial em público; e a recomendação ao Alto Comissariado para Direitos Humanos para que ofereça cooperação técnica ao Estado requerido.

As três críticas que se fazem a esse procedimento, segundo Flávia Piovesan[140], dizem respeito à sua confidencialidade, ao fato de que sua atuação se dá apenas em defesa dos direitos civis e políticos e de que contempla apenas as violações sistemáticas de direitos humanos.

---

138 Alguns desses critérios são – como dispõe o art. 87 do texto "United Nations Human Rights Council: Institution-Building", adotado pela Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, de 2007 – a necessidade de o objeto da petição ser consistente com a Carta da ONU (alínea *a*), a descrição factual das violações (alínea *b*), a necessidade de esgotamento dos remédios internos, com exceção dos casos de denegação de justiça (alínea *g*) etc. (UNITED NATIONS. UN Human Rights Council. *UN*, New York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/> Acesso em 11 out. 2008.)

139 RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002. p. 152.

140 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 223-224.

3.3.3 Breve comparação entre os procedimentos convencional e extraconvencional de monitoramento

Quando comparados aos convencionais, os procedimentos extraconvencionais de monitoramento apresentam vantagens e desvantagens, o que apenas reforça a tese de que a atuação de ambos deve ser complementar. Com efeito, se, por um lado, "a codificação dos direitos humanos, com a ratificação dos tratados pelos Estados, é ainda condição essencial para o respeito da dignidade humana no globo"[141], por outro, os "mecanismos extraconvencionais são hoje fonte abundante de interpretações sobre os direitos protegidos, contribuindo para a consolidação da dimensão internacional da teoria geral dos direitos humanos"[142] Steiner e Alston, tratando das características de ambos os procedimentos, destacam bem as diferenças entre eles:

> [Os] órgãos baseados em convenções se distinguem por: uma clientela limitada aos Estados-partes da Convenção em questão; temas decorrentes dos termos da Convenção; uma preocupação particular com o desenvolvimento de um entendimento normativo dos direitos relevantes; um número limitado de opções quanto aos procedimentos para lidar com as violações; um processo decisório baseado o quanto possível no consenso; e usualmente um relacionamento não conflitivo com os Estados-partes (especificamente com respeito aos relatórios apresentados pelos Estados), pautado em um conceito de 'diálogo construtivo'. Em contraste, os órgãos políticos [...] geralmente: focalizam-se em uma gama diversificada de temas; insistem que todos sejam clientes (ou requeridos) em potencial, a despeito de suas obrigações convencionais específicas; trabalham com base em um mandato passível de constante ampliação, que deveria ser apto a responder às crises na medida em que fossem surgindo; engajam-se, em último caso, em ações conflitivas no tocante aos Estados; pautam-se mais fortemente em informações trazidas por ONG's e na opinião pública para assegurar a efetividade de seu trabalho; tomam decisões pelo fortemente contestado voto da maioria; concedem relativamente pouca atenção a questões normativas; e são consideravelmente reticentes em estabelecer estruturas procedimentais específicas, preferindo uma aproximação *ad hoc* na maioria das situações. [143]

Dadas essas características, e tendo em vista que a atuação de ambos os procedimentos deve ser complementar, pode-se dizer que aos extraconvencionais cabe sobretudo pautar-se na "inexistência de Convenções específicas sobre o direito violado, na ausência de ratificação pelo Estado-violador de uma Convenção determinada ou na existência de forte opinião pública favorável à adoção de medidas de combate à violação"[144], ao passo que aos convencionais é mais

141 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 58.
142 Ibid. p. 133.
143 STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. Op. cit. p. 601-602, *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 219-220.
144 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 220.

indicado basear-se na "efetiva ratificação de uma Convenção específica pelo Estado-violador, [...] na intenção de construir precedentes normativos ou na inexistência de opinião pública suficientemente forte para legitimar um procedimento de elevada natureza política"[145]. Assim, explicitadas as características dos dois tipos de procedimento, as debilidades de um devem ser compensadas pelas virtudes do outro, num processo que tenha por finalidade a máxima implementação dos direitos humanos no plano global.

4 LIMITES

Não é incorreto dizer, sobre o percurso histórico do sistema global de proteção dos direitos humanos, que ele é composto por um passado de conquistas graduais, um presente de sólida afirmação e um futuro ainda prenhe de incertezas. Isso ocorre porque, se bem nunca tenha sido tão forte como é hoje, o sistema tem sua atuação condicionada por um mundo em constante transformação, a cada dia mais complexo, com demandas sociais permanentemente renovadas – e nem sempre supridas pela correspondente oferta de cidadania. Um mundo, enfim, em que os direitos humanos, por históricos, se multiplicam[146], e em que os meios de promovê-los, implementá-los e garanti-los precisam de constantes reparos para não sucumbir à obsolescência. É nesse contexto que se fazem sentir os limites do sistema, suas deficiências estruturais, seu alcance restrito. Infelizmente, nem sempre as declarações, tratados e resoluções vão além de meras cartas de intenção dos Estados, subsistindo um hiato entre os compromissos assumidos e a efetivação que se lhes confere na prática.[147] Entretanto, se esses limites são claramente

145 Loc. cit.
146 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 83.
147 AMNESTY INTERNATIONAL. Defending human rights in a changing world. *Amnesty International*, Londres, 2008. Disponível em <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/006/2008/en/48a36ebb-5e44-11dd-a592-

reconhecidos, o que se tem é um conjunto de desafios a serem enfrentados. E, ao fazê-lo, abre-se uma janela de oportunidades ao mundo.

A Organização das Nações Unidas aos poucos parece ir percebendo que o mundo de hoje não é mais o do pós-guerra, quando ela se estabeleceu, e que as respostas exigidas não são as mesmas dadas naquela época – uma vez que as perguntas também não são. Espelho disso é que a reforma da sua estrutura, de pauta debatida em fóruns internacionais[148], passou a realidade prática no seio da organização, com ao menos um fruto importante para o tema dos direitos humanos. Trata-se da substituição, em 2006, da antiga Comissão de Direitos Humanos, subordinada ao Conselho Econômico e Social, pelo novo Conselho de Direitos Humanos. Uma mudança que confere aos direitos humanos, na estrutura interna da organização, a importância que sempre lhe foi dada pela Carta da ONU, a qual o posiciona, juntamente com a manutenção da paz e da segurança internacionais e a cooperação para o desenvolvimento econômico e social, como um dos três pilares do sistema das Nações Unidas.[149]

Pode-se definir a abordagem a ser feita no presente capítulo como uma análise dos limites do sistema. De que modo a contemporaneidade representa um grande desafio à proteção dos direitos humanos em nível global? Qual a postura da ONU, gestora do sistema, frente a esse cenários? Quais são as medidas concretas ainda por ser implementadas? Essas são as perguntas básicas a que se procurará responder nas páginas seguintes e, para tanto, o capítulo se estruturará em três tópicos: o primeiro tratará de temas como globalização, terrorismo e crise do meio ambiente, que serão abordados não em sua complexidade específica, mas sim como desafios que representam aos direitos humanos na ordem global; o segundo abordará a já referida criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, investigando-se o processo que nela culminou e o significado disso para a proteção dos direitos humanos no seio da ONU; e o terceiro apontará algumas medidas que, associadas à nova conformação institucional das Nações Unidas, podem representar um importante incremento à atuação do sistema global de proteção dos direitos humanos.

4.1 **Os desafios aos direitos humanos no mundo contemporâneo**

---

c739f9b70de8/act300062008eng.html>. Acesso 21 out. 2008.

148 V., para uma extensa bibliografia sobre a reforma da ONU, UNITED NATIONS. UN reform: a bibliography. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www.un.org/depts/dhl/reform.htm>. Acesso 22 out. 2008.

149 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 131.

A chegada do século XXI não fez mais do que revestir de formalidade cronológica um fato que já vinha se anunciando desde pelo menos meados do século passado: o início de uma nova era mundial. Seu traço distintivo é o abandono paulatino de um modelo de produção rígido, cuja base é o capital industrial pesado, e a conseqüente adoção de um modelo mais flexível – caracterizado pela conjugação de fatores como o emprego de tecnologia da informação, o uso intensivo de capital financeiro e a internacionalização das operações econômicas. Essa nova era mundial, que pode ser chamada de pós-modernidade, é marcada pela reformulação do conceito tradicional de soberania, e tem como fenômeno definidor a globalização – um processo que, ao subordinar a lógica política à lógica econômica no processo de tomada de decisões, debilita a capacidade das instituições nacionais de implementar suas diretrizes, notadamente nos países mais pobres, e com isso constitui uma grave ameaça ao fortalecimento da pauta dos direitos humanos no mundo.[150] A globalização, portanto, não se apresenta a todos da mesma forma. Trata-se de um fenômeno assimétrico, vantajoso para alguns e desvantajoso para outros, sendo mais correta a referência não a uma única globalização, mas a várias globalizações. Isso porque não se está a falar de um fenômeno natural, culturalmente neutro, mas sim de um fenômeno socioeconômico – um fenômeno que, se bem estenda sua influência por todo o mundo, mantém suas raízes profundamente fincadas em um determinado local, atuando como verdadeiro ponta-de-lança dos valores ali vigentes.[151]

Nesse contexto de enfraquecimento dos Estados nacionais, a implementação dos direitos humanos – que, se bem tenham sempre desfrutado uma vocação internacionalista, se viabilizam mormente dentro do âmbito nacional – passa a ser colocada em xeque, por força de uma lógica que está longe de ser tortuosa. Ela consiste no fato de que o Estado, ao ter o seu poder de ação diminuído pelas injunções externas às quais está submetido, vê seu papel como primeiro guardião dos direitos humanos restringir-se dramaticamente. Caberia então principalmente à esfera internacional, com todas as suas limitações de ordem político-jurídica, o papel de efetivar os direitos humanos. É evidente que o processo não chegou a seu ponto mais extremo: ainda se pode falar, sem soar defasado, em Estado democrático de direito. Mas as perplexidades trazidas pela constatação de que esse fenômeno existe – e de que a velocidade de sua expansão é não menos

150 DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização – paradoxos e desafios*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. p. 8.
151 SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. 433.

que vertiginosa – já constituem matéria de reflexão na doutrina. Boaventura de Sousa Santos tratou do tema da seguinte maneira:

> O modelo político da modernidade ocidental é um modelo de Estados-nação soberanos, coexistindo em um sistema internacional de Estados igualmente soberanos – o sistema interestatal. A unidade e a escala privilegiadas, quer do controle social quer da emancipação social, tem sido o Estado-nação. Por um lado, o sistema interestatal sempre foi concebido como relativamente anárquico, regulado por um direito não impositivo (o direito internacional). Por outro lado, as lutas emancipatórias internacionalistas [...] sempre foram mais uma aspiração que uma realidade. Hoje, a erosão seletiva do Estado-nação, imputável à intensificação da globalização, coloca a questão de saber se tanto o controle social quanto a emancipação social deverão ser deslocados para o nível global.
> É neste sentido que se começa a falar em sociedade civil global, eqüidade global e cidadania pós-nacional. Neste contexto, a política dos direitos humanos é posta perante novos desafios e novas tensões. A efetividade dos direitos humanos tem sido conquistada em processos políticos de âmbito nacional e por isso a fragilização do Estado-nação pode acarretar a fragilização dos direitos humanos.[152]

As conseqüências da globalização – ou das globalizações – para a pauta dos direitos humanos no mundo, embora sejam de variadas naturezas, contribuem todas para expor um mesmo problema: os limites de atuação com os quais o sistema global de proteção dos direitos humanos é a cada dia mais obrigado a se confrontar. Mas a identificação desses limites também sugere oportunidades. A mais vistosa delas é a necessidade de uma reavaliação do papel do sistema global no mundo contemporâneo. Se os desafios não são mais os mesmos de antes, o modo de enfrentá-los também não pode ser, o que dá margem à busca de novas soluções – ou simplesmente ao reforço das boas soluções já encontradas antes.

Inicialmente, surge um problema de natureza cultural, entendido como fundamental justamente por referir-se à aceitação da gramática dos direitos humanos pelos diferentes povos. Trata-se da necessidade de uma nova abordagem para a velha dicotomia entre universalismo e relativismo em matéria de concepções morais. Até aqui se perguntava: os direitos humanos são válidos para toda a espécie humana ou espelham uma visão de mundo em particular? Para os defensores da primeira corrente, os direitos consagrados, entre outros documentos, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, espelham o "mínimo ético universal" – ou seja: o conteúdo básico que, embora se reconheça a diversidade cultural existente no mundo, faz parte do patrimônio ético de todos os povos.[153] É o que preconiza, por exemplo, a Declaração de Viena – documento adotado pela ONU, em 1993, após a realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos na capital austríaca. Em seu § 5º, a Declaração de Viena deixa assentado que

---

[152] Ibid. p. 431-432.

153 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional* – um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. p.

"[...] As particularidades nacionais e regionais e bases históricas, culturais e religiosas devem ser consideradas, mas é obrigação dos Estados, independentemente de seus sistemas político, econômico e cultural, promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais." Já para os defensores do relativismo, a universalidade que se pretende atribuir aos direitos humanos não passa de uma tentativa de se impor ao mundo uma visão tipicamente ocidental sobre o tema, a qual não pode ter sua superioridade objetivamente comprovada. Segunda essa visão, os direitos humanos são um produto cultural, nascido das experiências históricas de cada povo, e exatamente por isso assumem diferentes feições conforme o lugar. Daí se falar em concepções de direitos humanos judaico-cristãs, islâmicas, hinduístas etc.[154]

Mas em um mundo globalizado como o atual, onde as fronteiras se tornaram mais do que nunca difíceis de traçar, é preciso buscar outra solução que não as duas apresentadas. Assim, se, por um lado, o universalismo pode de fato muitas vezes ocultar uma espécie de imperialismo cultural que Boaventura de Sousa Santos definiu como "localismo globalizado"[155], por outro, uma defesa intransigente do relativismo se torna sem sentido quando valores, idéias e crenças são intercambiados com uma freqüência que anos atrás sequer se poderia supor, independentemente do juízo que se faça desses influxos.[156] Uma das possíveis soluções a esse impasse é a de um diálogo intercultural. Um esforço de ordem política que busque uma abordagem integral, conciliatória e democrática das diversas concepções de direitos humanos, com vistas a suprir suas lacunas e reforçar suas virtudes. O objetivo maior seria a construção de uma visão multicultural dos direitos humanos.[157] Uma visão que Joaquín Herrera Flores definiria como "universalismo de confluência", ou seja, um universalismo que não se construa *a priori*, mas apenas após sua passagem pelo crivo do diálogo entre os povos.[158]

A concepção multicultural acima referida pode ser o primeiro passo para uma nova abordagem dos desafios colocados aos direitos humanos no século XXI. Se os problemas que se apresentam hoje têm proporções globais como jamais tiveram, as soluções a serem buscadas

---

154 V., para uma visão panorâmica das diversas concepções de direitos humanos no mundo, BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

155 SANTOS, Boaventura de Sousa. Op. cit. p. 435.

156 BEDIN, Gilmar Antonio. Globalização e seus desafios – a necessidade de conformação de um sistema de governança internacional democrática e os direitos humanos. In: GUERRA, Sidney. (Coord.). *Temas emergentes de direitos humanos*. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos. vol. 2. p. 257.

157 SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *DHnet*, Natal, 2008. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm>. Acesso 1º nov. 2008.

158 FLORES, Joaquín Herrera. Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência. Mimeo. p. 7, *apud* PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 154.

também devem ter, e nesse cenário desponta como de fundamental importância um comprometimento geral com a pauta dos direitos humanos. Ora, não se pode obter um comprometimento geral a uma pauta se ela não espelhar anseios também gerais, que a todos importem na mesma medida. É esse o pressuposto para que os limites de atuação do sistema global sejam, se não vencidos, ao menos reduzidos. Daí a necessidade de uma concepção multicultural dos direitos humanos – pois só ela pode permitir, em última análise, um enfrentamento contundente dos desafios contemporâneos.

Alguns desses desafios já foram detectados. A melhor doutrina, como deve acontecer, tem se mobilizado para lhes apresentar soluções. Multiplicam-se, assim, análises, estudos e diagnósticos sobre questões tão variadas – e, ao mesmo tempo, tão afins – como a garantia da integridade dos direitos políticos em um cenário de enfraquecimento dos Estados nacionais; a preservação dos direitos econômicos tendo em vista a tendência concentradora de riquezas da globalização financeira; os direitos das minorias étnicas com o incremento dramático dos fluxos migratórios; a violação sistemática de direitos civis em nome da luta global contra o terrorismo; a situação do direito a um meio ambiente equilibrado em tempos de aquecimento global etc.[159] Mas esse rol, certamente, não tem pretensões a ser exaustivo. Nem poderia ser de outra maneira, afinal a característica mais marcante do mundo globalizado é a velocidade das suas transformações, o ininterrupto processo de constituição de novas demandas. Nesse contexto, mais importante do que focar cada questão individualmente é abordá-las em conjunto, por meio de um novo arranjo institucional. Um arranjo que, em sintonia com os desafios do presente, promova o diálogo intercultural para a solução dos desafios também do futuro. A Organização das Nações Unidas, gestora do sistema global de proteção dos direitos humanos, compreendeu essa necessidade – e deu o primeiro passo nesse sentido. É o que se verá no tópico a seguir.

4.2 **O novo Conselho de Direitos Humanos da ONU**

Tendo em vista a vultosa importância adquirida pela pauta dos direitos humanos no século XXI, a antiga estrutura interna da ONU não podia mais ocultar sua franca defasagem, uma vez que conferia ao tema dignidade inferior à estipulada pela própria Carta da Organização. Com

159 V., para uma visão panorâmica dos desafios à implementação da pauta dos direitos humanos no mundo contemporâneo, PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional* – um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 16-32.

efeito, se bem o art. 1º do referido documento estabeleça como os três propósitos centrais da ONU a manutenção da paz e da segurança internacionais, a cooperação para o desenvolvimento econômico e social e a promoção e defesa dos direitos humanos, a arquitetura institucional da organização contemplava apenas os dois primeiros com órgãos do estatuto de Conselhos, cabendo ao terceiro apenas uma Comissão. As diferenças entre os Conselhos e as Comissões são muito importantes: ao passo que os Conselhos são órgãos cujos membros são eleitos pela Assembléia Geral, sendo mais transparentes e tendo maior representatividade política, as Comissões são órgãos subsidiários dos próprios Conselhos. Assim, enquanto o tema da segurança e da paz é da responsabilidade do Conselho de Segurança, e o da cooperação para o desenvolvimento é da competência do Conselho Econômico e Social, ao tema dos direitos humanos cabia apenas a Comissão de Direitos Humanos.

Em 2006, a incoerência da estrutura interna da ONU foi atacada por meio da Resolução 60/251, que criou o Conselho de Direitos Humanos. Assim se conferia, finalmente, uma equivalente importância aos três pilares básicos da Organização, todos a partir de agora contemplados com seu respectivo Conselho. Flávia Piovesan, sobre essa reforma, disse o seguinte:

> Se a ONU há de levar os direitos humanos a sério, com o mesmo grau de importância que os temas de segurança e desenvolvimento, parecia essencial a substituição da Comissão por um Conselho de Direitos Humanos, cujos membros fossem eleitos diretamente pela Assembléia Geral da ONU. A criação do Conselho estaria a refletir a primazia dos direitos humanos na Carta da ONU. Objetiva o novo Conselho conferir maior credibilidade à temática dos direitos humanos no âmbito da ONU, com base no princípio do escrutínio universal e da não-seletividade política.[160]

A antiga Comissão não foi, ao contrário do que se pode imaginar dadas as linhas acima, inoperante no cumprimento do seu desígnio de defender os direitos humanos no âmbito da ONU. Sua atuação foi na verdade fundamental para a elaboração daquelas que são até hoje as linhas mestras da estrutura do sistema global de proteção dos direitos humanos. Exemplos disso são a preparação da Declaração Universal dos Direitos Humanos; a concepção básica, depois aperfeiçoada com o auxílio da Assembléia Geral e do Conselho Econômico e Social, dos dois Pactos de direitos humanos; o gerenciamento dos procedimentos extraconvencionais de monitoramento etc.[161] O problema é que, com o tempo, esse órgão outrora tão importante foi se

160 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 129.

161 TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p. 13-32.

desmoralizando. Nos últimos anos de suas atividades, em vez de promover os direitos humanos no âmbito global, passou a servir de anteparo às críticas que eventualmente se desejassem fazer a seus membros em relação ao tema. Isso – aliado ao já citado fato de que os membros da Comissão, em vez de eleitos pela Assembléia Geral, eram escolhidos pelos membros do Conselho Econômico e Social, o que lhes retirava a necessária legitimidade para atuar – contribuiu decisivamente para a extinção da Comissão, a qual foi substituída em 2006, com base na Resolução 60/251 da Assembléia Geral, pelo Conselho de Direitos Humanos, decisão que melhor espelhava os propósitos centrais da ONU.

Ao contrário da antiga Comissão, que era composta por 53 Estados-membros eleitos pelo Conselho Econômico e Social, a quem aquele órgão se subordinava, o novo Conselho de Direitos Humanos é composto por 47 Estados-membros eleitos por voto secreto pelos membros da Assembléia Geral. O mandato dos Estados-membros tem duração de três anos, e a composição do Conselho obedece a critérios de eqüitativa distribuição geográfica, de modo a garantir a representatividade global do órgão.[162] As atividades desenvolvidas pelo Conselho, nos seus pouco mais de dois anos de existência, têm se mostrado mais produtivas do que as que a Comissão vinha realizando em seus últimos momentos, quando se reunia cerca de apenas duas vezes por ano e servia mais a disputas políticas do que efetivamente ao enfrentamento da problemática dos direitos humanos, como já apontado.[163] Alguns frutos desse desempenho mais efetivo do Conselho na defesa dos direitos humanos podem ser notados na edição de sua Resolução 5/1. Nesse documento, o órgão aperfeiçoa o mandato, herdado da antiga Comissão, de gerir o procedimento extraconvencional de monitoramento 1503; cria o *Advisory Committee*, comitê cuja função é auxiliar o Conselho na elaboração de políticas de proteção dos direitos humanos, atuando como uma espécie de *think tank* do órgão; além de estabelecer o *Universal Periodic Review*, procedimento análogo à sistemática de relatórios, porém não vinculado a nenhum tratado de direitos humanos específico, mas apenas às obrigações gerais assumidas com a ratificação da Carta da ONU.[164] Além desses encargos, são da competência do Conselho de Direitos Humanos,

---

162 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 129.

163 V., para uma comparação da freqüência de reunião dos órgãos, UNITED NATIONS, UN Human Rights Council. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>. Acesso 25 out. 2008. Nesse sítio se encontram disponíveis informações sobre as já nove sessões realizadas pelo Conselho desde sua criação em 2006.

164 V., para acessar o texto da Resolução 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, UNITED NATIONS, UN Human Rights Council. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/>. Acesso 30 out. 2008.

entre outras atribuições, a promoção da educação em matéria de direitos humanos; a atuação como fórum internacional de discussão, debate e análise das questões relativas a direitos humanos no mundo; a estreita cooperação com instituições – nacionais, regionais ou globais – ativas na promoção dos direitos humanos etc.[165]

O Conselho de Direitos Humanos, mais do que um ajuste feito na antiga arquitetura da ONU de modo a melhor atender aos propósitos elencados pela própria Carta da Organização, é verdadeiramente uma adequação do sistema das Nações Unidas aos desafios futuros. Em um mundo complexo como o que se apresenta no início do século XXI, com as inúmeras questões que se colocam para a pauta dos direitos humanos, a estrutura da Organização responsável por proteger os direitos humanos em nível global não podia preservar uma formatação concebida em um contexto histórico há muito vencido. A criação do Conselho de Direitos Humanos, nesse sentido, é o símbolo da nova política de direitos humanos a ser levada a cabo no seio da ONU. Uma política baseada no caráter prioritário que a questão possui hoje na agenda internacional – e preparada para enfrentar os desafios que se lhe apresentarão no futuro.

4.3 **Alguns desafios imediatos**

A criação do Conselho de Direitos Humanos da ONU, embora represente um importante avanço no processo de fortalecimento do sistema global de proteção dos direitos humanos, ainda está longe de resolver todos os desafios se apresentam neste novo século. É importante que a essa medida, espécie de símbolo do novo status conferido pelas Nações Unidas ao tema, se agreguem outras – e entre elas possa se estabelecer uma enriquecedora interação. Tratar-se-á de apontar, no presente tópico, algumas das mais importantes questões ainda por serem resolvidas para que se possa consolidar de maneira mais efetiva a pauta dos direitos humanos no mundo.

Em primeiro lugar, pode-se falar que há ainda um longo caminho a percorrer no que toca à plena aceitação dos tratados de direitos humanos, uma vez que muitos são os Estados que não os ratificaram integralmente. Embora a Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, realizada em 1993, tenha estabelecido no § 26 da sua Declaração a meta de até o final do século XX promover a "ratificação universal" das seis *core Conventions* de direitos humanos – a saber: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos; o Pacto Internacional de Direitos Econômicos,

165 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 135.

Sociais e Culturais; a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial; a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher; a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes; e a Convenção sobre os Direitos da Criança –, o que se verifica hoje é o mesmo que em 1997, quando Cançado Trindade afirmou que ainda estávamos longe de lograr esse objetivo.[166] Exemplo disso é que, em 2008, dos 192 Estados-membros da Organização das Nações Unidas, 30 ainda não ratificaram o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, enquanto 33 ainda não aderiram ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.[167] Pode não parecer muito, dada a imensa maioria dos que já ratificaram, mas essa impressão não leva em conta que a efetividade do sistema global de proteção dos direitos humanos depende muito do delicado equilíbrio entre os Estados que o compõem – de modo que a não-adesão por parte de determinado Estado pode levar outros a, por se verem em situação de suposta desvantagem político-estratégica, não zelarem pelos seus compromissos como deveriam. O quadro se agrava, contudo, quando se consideram as ratificações dos protocolos facultativos – ou mesmo a aceitação de certas cláusulas facultativas insertas nos próprios textos convencionais –, que cuidam justamente da *international accountability* dos direitos consagrados nos tratados. A título de exemplo, se 162 são os Estados que aderiram ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, apenas 111 são os que aderiram ao seu 1º Protocolo Facultativo, que prevê a adoção do mecanismo de petições individuais. Outro grave problema é o que diz respeito às reservas, muitas delas descaracterizadoras, que são feitas freqüentemente aos tratados de direitos humanos. "Urge, com efeito, proceder a uma ampla revisão do atual sistema de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direitos dos Tratados (de 1969 e 1986) – sistema este, a nosso ver, inteiramente inadequado aos tratados de direitos humanos"[168]. Faz-se necessário, portanto, que a comunidade internacional proceda a um esforço conseqüente na direção da ratificação universal, sem qualquer tipo de reserva, de todos os tratados que compõem a estrutura do sistema global de proteção dos direitos humanos.

---

166 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 169, 1997.

167 V., para todas as informações referentes ao status de ratificação dos tratados de direitos humanos presentes neste tópico, UNITED NATIONS. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 3 nov. 2008.

168 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 169, 1997.

Outro problema a ser apontado é o da diferença existente entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais no que tange à sua aplicabilidade[169]. Embora em meados do século XX, como afirma Cançado Trindade, já houvesse defensores do "reconhecimento indubitável do fato de que os seres humanos estão habilitados ao gozo não apenas dos direitos civis e políticos tradicionais, mas também dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais, para a maioria das pessoas, os direitos tradicionais têm pouco sentido"[170] – visão essa que foi definitivamente consagrada pela tese da indivisibilidade dos direitos humanos, assentada na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Teerã, em 1968 –, ainda hoje é reservado aos direitos econômicos, sociais e culturais o estatuto de direitos meramente programáticos, desprovidos da auto-aplicabilidade característica dos direitos civis e políticos. Essa discrepância se reflete inclusive nos procedimentos de monitoramento previstos pelos tratados que consagram uma e outra variedade de direitos. Assim, o Pacto de Direitos Civis e Políticos, ainda que com o suporte de cláusula e protocolo facultativos, prevê os três mecanismos de monitoramento conhecidos – a sistemática de relatórios, as comunicações interestatais e as petições individuais –, além de estabelecer um órgão competente para realizar a respectiva *international accountability*: o Comitê de Direitos Humanos. O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por outro lado, prevê apenas um mecanismo, a sistemática de relatórios, justamente o menos efetivo de todos no que tange à implementação de suas decisões – além de não ter estabelecido órgão de monitoramento, situação só corrigida anos depois pelo Conselho Econômico e Social, que instituiu o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais. Cançado Trindade, sobre a diferença de status existente entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais, manifestou-se da seguinte maneira:

> É inadmissível que continuem a ser negligenciados em nossa parte do mundo, como o têm sido nas últimas décadas, os direitos econômicos, sociais e culturais. O descaso com estes últimos é triste reflexo de sociedades marcadas por gritantes injustiças e disparidades sociais. Não pode haver Estado de Direito em meio a políticas públicas que geram a humilhação do desemprego e o empobrecimento de segmentos cada vez mais vastos da população, acarretando a denegação da totalidade dos direitos humanos em tantos países. Não faz sentido levar às últimas conseqüências o princípio da não-discriminação em relação aos direitos civis e políticos, e tolerar ao mesmo tempo a discriminação como inevitável em relação aos direitos econômicos e sociais. A pobreza

169 V., para uma análise aprofundada dos desafios concernences à efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, PRONER, Carol. Sistema internacional de proteção de direitos humanos: a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, Curitiba, nº 7, jan./dez. 2007.

170 HUMPHREY, John P. The International Law of Human Rights in the middle twentieth century. The present state of International Law and other essays. Deventer: Kluwer, 1973. p. 101, *apud* TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988. p. 19.

> crônica não é uma fatalidade, mas materialização atroz da crueldade humana. Os Estados são responsáveis pela totalidade dos direitos humanos, inclusive os econômicos e sociais. Não há como dissociar o econômico do social e do político e do cultural.[171]

O argumento da indisponibilidade de recursos, comumente evocado para justificar a progressividade da aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais, é exposto em toda a sua fragilidade por André de Carvalho Ramos. O autor corretamente aponta a necessidade de recursos também para a aplicação dos direitos civis e políticos, com a diferença de que nesses casos o argumento da indisponibilidade não é evocado, e os direitos são efetivados em sua plenitude. Assim, por exemplo, se o desfrute do direito a um tratamento prisional digno não deve ter de esperar até que o Estado disponha de recursos para organizar um excelente sistema carcerário, os direitos econômicos, sociais e culturais também deveriam ser reconhecidos como plenamente auto-aplicáveis, quando menos por respeito à coerência.[172]

Um terceiro problema que pode ser apontado é o que diz respeito à ausência, no plano global, de um órgão de caráter efetivamente judicial ante o qual os cidadãos de todas as partes do mundo possam deduzir demandas relativas aos seus direitos humanos. O mais próximo que se chegou disso até o momento foi a criação, pelo Estatuto de Roma de 1998, do Tribunal Penal Internacional. Mas este é um órgão de natureza penal, competente para julgar apenas uma pequena variedade de violações aos direitos humanos, que são os crimes internacionais mais graves. Isso se dá porque, como assevera Flávia Piovesan[173], o processo de justicialização dos direitos humanos no plano global – ao contrário do que se deu no plano regional, onde se podem contar as Cortes européia, interamericana e africana de direitos humanos – ocorreu exclusivamente na esfera penal. É preciso que se estabeleça algo como um Tribunal Internacional de Direitos Humanos, órgão capaz de emitir sentenças juridicamente vinculantes contra Estados que descumprirem obrigações contraídas em matéria de direitos humanos no plano global, e junto ao qual os indivíduos possam reivindicar seus direitos em situação de igualdade processual em relação aos Estados.[174]

---

171 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 169-170, 1997.

172 RAMOS, André de Carvalho. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 232-233.

173 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional* – um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 57.

174 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 171, 1997.

Entretanto, a resolução definitiva dos problemas acima apontados – como, ademais, de todos os outros problemas que se apresentam à efetivação dos direitos humanos no mundo – teria de passar necessariamente por uma questão mais profunda, de natureza jurídico-política. Para que os limites de atuação do sistema global pudessem ser totalmente superados, seria preciso que se afirmasse uma jurisdição global soberana, capaz de impor suas decisões aos Estados do mesmo modo que estes impõem suas decisões aos seus cidadãos. Seria preciso que se desse efetividade ao terceiro aspecto destacado por Bobbio para a tutela dos direitos humanos: a garantia. Com efeito, se os aspectos de promoção e de controle não encontram maiores problemas para se efetivar, o de garantia ainda padece sob as irresistíveis injunções da chamada *realpolitik*: como o controle exercido pela comunidade internacional sobre os Estados que a compõem é exclusivamente de *vis directiva*, e não de *vis coactiva*, em última instância não há meios para obrigá-los a cumprir as sentenças prolatadas pelos órgãos internacionais. Esse cumprimento só ocorre quando, e se, os Estados julgam que seus interesses estratégicos não estão sob ameaça.[175]

Independentemente da não factibilidade de algo como o surgimento de uma jurisdição global soberana, ao menos no presente momento histórico, o importante é a mensagem que essa reflexão encerra. Trata-se na verdade de uma exortação à comunidade internacional para que se empreendam todos os esforços no sentido de efetivar os direitos humanos no mundo – ainda que isso, à primeira vista, possa implicar a renúncia a certos interesses mais imediatos dos Estados. Trata-se, em suma, de se afirmar, como na brilhante síntese de Flávia Piovesan[176], o triunfo da "força do direito" sobre o "direito da força".

175 BOBBIO, Norberto. Op. cit. p. 57-60.
176 PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e justiça internacional* – um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 31-32.

5 CONCLUSÃO

Primeiramente, cumpre assinalar, ao fim do presente trabalho, a modesta contribuição que se espera haver dado para o esclarecimento de alguns tópicos dessa disciplina ainda tão incompreendida nas faculdades de Direito brasileiras, que é o Direito Internacional dos Direitos Humanos.[177] Com a globalização, a dissolução de fronteiras e o avanço das tecnologias de informação, as questões internacionais, entre as quais figura com destaque a proteção dos direitos humanos, deixam de ser preocupações distantes, passando a fazer parte do cotidiano dos cidadãos de todo o mundo. Assim, a escolha do sistema global de proteção dos direitos humanos como tema da monografia de conclusão de curso constituiu, para além de resposta a um interesse pessoal do autor, uma tentativa de dar visibilidade a uma agenda que tende a ganhar espaços cada vez mais amplos no debate internacional dos próximos anos.

Muitas são as conclusões que podem ser tiradas desta monografia. Por exemplo: viu-se que, se bem seja um tema ascendente na pauta das grandes questões mundiais, os direitos humanos não são uma construção recente – remontando suas raízes aos primórdios da civilização ocidental. Pôde-se concluir também que, em que pese a tese da indivisibilidade dos direitos humanos ter sido formalmente aceita pela maior parte da comunidade internacional, ainda se verifica um significativo desnível entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais em matéria de implementação. Constatou-se que o sistema global de proteção dos direitos humanos, apesar de sua permanente evolução, só cumprirá plenamente seu desígnio no dia em que se esboçar algo como uma jurisdição universal que esteja acima dos Estados e seja capaz de impor-lhes suas decisões – uma vez que a aceitação pelos Estados das obrigações em de direitos humanos no plano global ainda se encontra subordinada aos ditames da *realpolitik*.

Mas todas essas são conclusões pontuais. A grande conclusão a ser tirada, que de certa maneira engloba todas as outras possíveis conclusões, encontra-se na abordagem mesma que foi

177 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Apresentação. In: PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007. p. XXXII.

adotada na confecção da monografia – cujo objetivo é, com a investigação das origens, da estrutura e dos limites do sistema global, oferecer uma análise da sua evolução histórica. Essa conclusão consiste basicamente em dizer que, se é verdade que muito se avançou desde que os direitos humanos passaram a ser objeto de proteção internacional, também é verdade que ainda há, e sempre haverá, muito por avançar. Dizer isso não é incorrer em um lugar-comum. É, na verdade, a conclusão obrigatória para quem aceita a tese, como faz o presente trabalho, da historicidade dos direitos humanos. Ora, se o rol de direitos humanos, justamente por estar subordinado às vicissitudes históricas, está sempre a se modificar, na busca de atender às demandas que se impõem, então é imperativo concluir que o sistema responsável proteger esses direitos se encontra em necessidade permanente de aperfeiçoamento. Trata-se de um ciclo sem fim, em que demandas requerem aperfeiçoamentos, que são seguidos por novas demandas, dando origem a novos aperfeiçoamentos – e assim sucessivamente. A história do sistema é então definida pela busca, nunca plenamente satisfeita, de suprir com direitos humanos um mundo em que o conceito mesmo de direitos humanos é a cada dia mais amplo. Os exemplos estão por todo o trabalho.

Se o Direito Humanitário surge como primeira instituição a antecipar o sistema global de proteção dos direitos humanos, ainda em meados do século XIX, é sintomático que o tenha feito naquele primeiro momento apenas quanto aos direitos violados em meio à brutalidade das guerras. Eram violações por demais visíveis para serem ignoradas. Foi apenas com o passar do tempo, com a consolidação da consciência de que a atuação do Estado deve estar adstrita ao respeito pelos direitos dos cidadãos, que a proteção dos direitos humanos passou a alcançar também outras situações. Assim, os direitos das minorias, promovidos pela Liga das Nações, e os direitos trabalhistas, protegidos pela Organização Internacional do Trabalho, são exemplos de como a proteção dos direitos humanos se ampliou com o passar do tempo. Foi essa evolução, aliás, que terminou por conduzir à criação de algo como um sistema global de direitos humanos: primeiramente esboçado em termos vagos pela a Carta da ONU, ganhou densidade com a Carta Internacional de Direitos Humanos e se capilarizou imensamente com os inúmeros instrumentos normativos que compõem o sistema especial de proteção – tudo isso em meio a constantes avanços no plano operativo, com a criação de novos mecanismos de *international accountability* e o surgimento de um órgão judicial como o TPI. Não obstante todos esses avanços, o sistema

global ainda possui graves limitações, como demonstrou o último capítulo, e necessita de grandes aperfeiçoamentos, sobretudo por conta dos desafios trazidos pelo novo século.

Assim, se alguma conclusão há de ser tirada deste trabalho, é a de que o triunfo dos direitos humanos no mundo, quando raramente ocorre, é sempre um momento de precariedade a prenunciar novos desafios. Porque não há para os direitos humanos uma grande guerra a ser vencida. O que há são pequenas batalhas, travadas todos os dias para restituir aos seres humanos a dignidade eventualmente violada, mesmo se sabendo que novas violações inevitavelmente ocorrerão. Nada melhor para concluir a presente monografia do que as sábias palavras do professor Cançado Trindade, que em 1997 já antecipava os desafios futuros, esperando das novas gerações a continuidade de uma causa pela qual lutou a vida inteira – esperança que não pretendemos frustrar. Disse o mestre:

> Neste final de século, resta, certamente, um longo caminho a percorrer, tarefa para toda a vida. Uma fiel ilustração dos obstáculos que enfrenta a luta em prol da proteção internacional dos direitos humanos reside, a nosso ver, no mito de Sísifo, nas imorredouras reflexões de um dos maiores escritores deste século, Albert Camus. É um trabalho que simplesmente não tem fim. Trata-se, em última análise, de perseverar no ideal da construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos, do qual esperamos nos aproximar ainda mais no século XXI, graças ao labor das gerações vindouras que não hesitarão em abraçar a nossa causa.[178]

178 TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), p. 169, 1997. p. 176.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Renato. *A Liga das Nações*: constituição, estrutura e funcionamento. Rio de Janeiro: S.A. A Noite, 1938.

AMNESTY INTERNATIONAL. Defending human rights in a changing world. *Amnesty International*, Londres, 2008. Disponível em <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/006/2008/en/48a36ebb-5e44-11dd-a592-c739f9b70de8/act300062008eng.html>. Acesso em 21 out. 2008.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Edson Bini. São Paulo: EDIPRO, 2002.

BALDI, César Augusto. (Org.). *Direitos humanos na sociedade cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

BARRAL, Welber. (Org.). *Tribunais internacionais*: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas* – limites e possibilidades da Constituição brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. Decreto nº 58.563, de 1º de junho de 1966. Disponível em <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/legislacao-pfdc/trabalho-escravo/docs_acordos_internacionais/dec_58563_66.pdf> Acesso em 13 set. 2008.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L8069.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

CHOUKR, Fauzi Hassan; AMBOS, Kai. (Orgs.). *Tribunal Penal Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

DELGADO, Ana Paula Teixeira. *O direito ao desenvolvimento na perspectiva da globalização*: paradoxos e desafios. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

GASSER, Hans-Peter. International humanitarian law and the protection of war victims. *ICRC*, Genebra, 1 nov. 1993. Disponível em <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/57JM93#6>. Acesso em 11 set. 2008.

GUERRA, Sidney. (Coord.). *Temas emergentes de direitos humanos*. Campos dos Goytacazes: Ed. Faculdade de Direito de Campos, 2007. v. 2.

HERVADA, Javier. *Lições propedêuticas de filosofia do direito*. Tradução de Elza Maria Gasparotto. São Paulo: Martins Fontes.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. What are the origins of international humanitarian law?. *ICRC*, Genebra, 2002. Disponível em <http://www.icrc.org/Web/Eng/siteeng0.nsf/html/5KZFR8>. Acesso em 09 set. 2008.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano. *O Tribunal Penal Internacional*: a internacionalização do Direito Penal. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004.

_____. (Coord.). *Direito Penal Internacional*: estrangeiro e comparado. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

KOSZORUS JR., Frank. The forgotten legacy of the League of Nations minority protection system. *Corvinus Library*. Disponível em <http://www.hungarian-history.hu/lib/tria/tria41.htm>. Acesso em 14 set. 2008.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos*. São Paulo: Cia. das Letras, 1989.

MAGNOLI, Demétrio. *Relações Internacionais*: teoria e história. São Paulo: Saraiva, 2008.

MELLO, Celso D. de Albuquerque. *Curso de Direito Internacional Público*. 15ª ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. v. 2. p. 943.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e direito constitucional internacional*. 8. ed. rev., amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Direitos humanos e justiça internacional*: um estudo comparativo dos sistemas regionais europeu, interamericano e africano. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRONER, Carol. Sistema internacional de proteção de direitos humanos: a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. *Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais da UniBrasil*, Curitiba, nº 7, jan./dez. 2007.

RAMOS, André de Carvalho. *Processo internacional de direitos humanos* – análise dos sistemas de apuração das violações de direitos humanos e a implementação das decisões no Brasil. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

_____. *Teoria geral dos direitos humanos na ordem internacional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar*: os caminhos do cosmopolitismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

_____. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. *DHnet*, Natal, 2008. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/militantes/boaventura/boaventura_dh.htm>. Acesso 1º nov. 2008.

SÜSSEKIND, Arnaldo. *Direito Internacional do Trabalho*. São Paulo: Editora LTR, 1986.

SWINARSKI, Christophe. *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*. Tradução de Enrique L. de Boero Baby e Maria Cláudia Drummond Trindade. Brasília: Escopo, 1988.

TOSI, Giuseppe. O significado e as conseqüências da Declaração Universal de 1948. *DHnet*, Natal, 2008. p. 2. Disponível em

<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/edh/redh/01/06_tosi_significado_dudh.pdf>. Acesso em 12 nov. 2008.

TRINDADE, Antonio Augusto Cançado. *A proteção internacional dos direitos humanos*. Rio de Janeiro: Destaque, 1988.

_____. Dilemas e desafios da proteção internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, 40 (1), 1997.

_____. O esgotamento dos recursos internos e a evolução da noção de "vítima" no direito internacional dos direitos humanos. *Universidad Nacional Autônoma de México*, Cidade do México, 2008. Disponível em <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/iidh/cont/3/dtr/dtr1.pdf> Acesso em 13 nov. 2008.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. v. 1.

_____. *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999. v. 2.

UNITED NATIONS. History of the United Nations. *UN*, Nova York, 2005. Disponível em <http://www.un.org/aboutun/unhistory/>. Acesso em 19 set. 2008.

_____. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – CESCR General Comment 3. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?Opendocument>. Acesso em 13 nov. 2008.

_____. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights - Ratifications and Reservations. *UN*, Nova York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/ratification/index.htm>. Acesso em 13 nov. 2008.

_____. UN Human Rights Council. *UN*, New York, 2008. Disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/> Acesso em 11 out. 2008.