

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
FACULDADE DE DIREITO
GRADUAÇÃO EM DIREITO

LUCAS TOLEDO FERREIRA SILVA

CRISE DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL? Um contraponto à teoria crítica de Costas Douzinas a partir de análise dos regimes internacionais de direitos humanos

JUIZ DE FORA
2012

Lucas Toledo Ferreira Silva

CRISE DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL? Um contraponto à teoria crítica de Costas Douzinas a partir de análise dos regimes internacionais de direitos humanos

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Dra. Manoela Carneiro Roland

Juiz de Fora

2012

Lucas Toledo Ferreira Silva

**UMA CRISE DOS DIREITOS HUMANOS NO BRASIL: um contraponto à
teoria crítica de Costas Douzinas a partir de análise dos regimes internacionais
de direitos humanos**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade Federal de Juiz
de Fora como requisito parcial para a
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Aprovado em _____.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora: Profa. Dra. Manoela Carneiro Roland – UFJF

Prof. Dr. Orfeu Sérgio Ferreira Filho – UFJF

Profa. Dra. Maíra Fajardo Linhares Pereira – UFJF

RESUMO

Este trabalho busca averiguar a relevância do discurso de direitos humanos a partir de uma análise de regimes internacionais. Tomando como base a atuação brasileira notadamente no Sistema Interamericano para melhor compreender o fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, pretende apontar que a participação em regimes internacionais, para além de constituir fator de legitimidade para um país no cenário internacional, traz “efeito colateral” ao Estado: incute novos paradigmas à sociedade civil na luta para tutela e defesa desses direitos.

Palavras-chave: regimes internacionais, direitos humanos, crise, Brasil, emancipação.

ABSTRACT

This paper aims at analyzing the relevance of the discourse on human rights from an international regimes perspective. Based on the Brazilian records in the Inter-American system, it hopes to show that participation in international regimes, even a formal one, has two sides: on the one hand, it stands for a factor of legitimacy to a country in the international scene; on the other hand, it brings a “side effect” to states: instills new standards for civil society in the struggle for the protection and promotion of human rights.

Key words: international regimes, human rights, crisis, Brazil, emancipation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
CAPÍTULO I - INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS.....	9
1.1. Questionando a universalidade dos direitos humanos:	
multiculturalismo.....	15
1.2. Douzinas e a institucionalização dos direitos humanos.....	18
CAPÍTULO II - REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.....	21
2.1 Agentes e estruturas nos regimes internacionais.....	22
2.2 Tipologia dos regimes internacionais.....	23
2.3 Força dos regimes internacionais.....	25
CAPÍTULO III - BRASIL E SUA PARTICIPAÇÃO EM REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS.....	31
3.1 FHC e Lula: perspectivas quanto aos direitos humanos.....	32
3.2 Brasil e o Sistema Interamericano: caso Belo Monte.....	36
3.3 Educação em direitos humanos como emancipação.....	39
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	46

INTRODUÇÃO

O presente trabalho pretende analisar, a partir da observação Costas Douzinas em seu *O fim dos direitos humanos*, se haveria uma instrumentalização e esvaziamento do conteúdo dos Direitos Humanos a partir do momento em que são institucionalizados por determinada ordem jurídica nacional. Isso entra em claro choque com as recentes medidas brasileiras de incorporar-se a sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos, o que justifica a análise de suposto choque entre a afirmação do autor e conduta institucional brasileira.

O trabalho busca reconhecer que, apesar de haver um descompasso entre discurso e prática de direitos humanos pelo Governo brasileiro, o discurso institucional do país, ao contrário, fortalece indiretamente a proteção dos direitos humanos ao incutir na sociedade um novo paradigma. Mas a tão só adesão não basta; torna-se imperioso que o país dê cumprimento a suas obrigações, tanto substantivas quanto processuais para, assim, consolidar seu poder moral e dar efetiva força ao regime.

A força dessa participação, arguir-se-á, é dependente também da participação da sociedade. O trabalho tentará também identificar a importância das Organizações Não-Governamentais de ativismo internacional no fortalecimento da sociedade civil em parceria com o Estado, numa busca de se firmar um discurso de direitos humanos mais coeso e incutir nos indivíduos uma cultura de respeito a tal categoria de direitos.

A relevância do presente trabalho se encontra justamente na crescente importância que a participação em regimes de direito internacional – e, por conseguinte, direitos humanos – ganha na atualidade, caracterizando-se como discurso mínimo aos Estados desejosos de terem papel relevante no arranjo internacional. A discussão sobre direitos humanos é uma realidade cada vez mais presente, bem como a existência dos regimes internacionais, cada vez mais presentes nas realidades nacionais, seja nas cortes judiciárias, seja na mídia.

No primeiro capítulo far-se-á uma abordagem histórico-evolutiva do fenômeno da internacionalização dos direitos humanos, de modo a colocar em relevo a importância do discurso dessa categoria de direitos universais e indivisíveis

na prática das relações internacionais contemporâneas, a despeito de entendimentos que defendem uma impossibilidade de se lhes considerar universais e indivisíveis sob uma perspectiva multicultural.

O segundo capítulo será dedicado ao estudo do fenômeno dos regimes internacionais, com foco aos de direitos humanos, analisando a forma pela qual se constituem e de onde vem sua força.

A seguir, partir-se-á, no terceiro e último capítulo, a uma abordagem da participação brasileira em regimes internacionais de direitos humanos, notadamente o Sistema Interamericano. Passando-se a uma análise da prática brasileira no que tange à sua fala de direitos humanos nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e Lula, aponta-se preliminarmente descompasso entre prática e discurso em direitos humanos, marcado pela recente celeuma sobre a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. Mostra-se, também, a importância da sociedade civil e da criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos, através da Educação em direitos humanos.

CAPÍTULO I

INTERNACIONALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

CLAPHAM (2007) nos lembra de que os direitos humanos constituem uma categoria especial de direitos, sendo abordados sob várias perspectivas, de sociológicas a religiosas, numa busca em se definir um conceito a esses direitos. Os seres humanos portariam, em razão de sua humanidade, certos direitos inalienáveis e fundamentais, lhes sendo inerentes e demandando uma proteção adequada.

Não obstante a essência dessa conclusão ser encontrada de maneira pouco diversa em várias formas e em várias sociedades, nota-se que o desenvolvimento histórico dos direitos humanos é frequentemente associado ao desenvolvimento do mundo ocidental. Com suas origens nas revoluções liberais do século XVIII, houve a inovação de se reconhecer formalmente que os homens são igualmente dotados de atributos que os definem enquanto seres humanos. Nesse sentido, a lógica ocidental favorece e privilegia a lei escrita e sua correlata aparelhagem institucional de promulgação e de aplicação como única forma eficiente de se manter a ordem em sistemas complexos. Desse modo, ainda que os direitos humanos tenham em sua origem uma ligação histórica com os direitos naturais, a partir do momento em que se valorizam as normas expressas formalmente, apenas a norma escrita seria eficaz de efetivar garantias e direitos e, especificamente, os direitos humanos.

Tais revoluções têm origem na teoria e prática de direitos da Europa medieval, que encontrava base na sistemática do direito natural. O ponto comum entre essas revoluções liberais e o período medieval consiste justamente em identificar que existe um padrão moral universal no qual os direitos dos indivíduos encontram substrato, havendo um dever geral em aderir a tais direitos.

Na Declaração Americana de Independência de 1776 encontra-se substanciado que “todos os homens são criados iguais; que eles são dotados por seu Criador com certos direitos inalienáveis; que entre esses direitos encontram-se a vida, liberdade e busca da felicidade”. Já na francesa Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, reconheceu-se e proclamou em seus dois primeiros artigos que “o objetivo de toda associação política é a preservação dos direitos

naturais e inalienáveis do homem; esses direitos são liberdade, propriedade, segurança e resistência à opressão”¹.

Dessa origem revolucionária, pode-se ver que, conforme aduz PIOVESAN (2008), os direitos humanos não se constituem como um dado, mas como um construído humano, sujeito a construções e reconstruções constantes. São o resultado de lutas e conquistas que culminam em sua plena realização enquanto direitos positivos universais.

Numa perspectiva histórica, o discurso de direitos humanos internacionaliza-se, deixando de restringir-se a preocupações de ordens jurídicas nacionais, a partir do momento em que a comunidade internacional se vê em face de situações que colocam em questão o valor da vida humana.

Isso se dá, notadamente, com o surgimento do Direito Humanitário, que constituiu uma primeira expressão de que o poder estatal tem sua liberdade e autonomia restringidas mesmo em situações de guerra. Com a criação da Liga das Nações estabeleceu-se, pioneiramente, relativização do conceito de soberania a partir de sanções econômicas e militares contra os Estados membros que violassem obrigações assumidas naquele foro multilateral. E a elaboração da Organização Internacional do Trabalho (OIT), permitiu a discussão de um padrão justo e digno nas relações de trabalho nos países (PIOVESAN, 2008).

Ainda que restritos a classes específicas de direitos, esses primeiros institutos e organizações, a seu modo, contribuíram como primeiras tentativas à internacionalização dos direitos humanos, ao fixarem parâmetros de atuação globais e também ao objetivarem paz, dignidade e segurança, e proteção das minorias. Nesse momento, o direito internacional abandona uma perspectiva apenas preocupada em dirimir conflitos interestatais, dirigindo seu foco aos indivíduos, ao transformar certas categorias de direitos objeto de legítima preocupação da comunidade internacional.

Transcendem-se, assim, os interesses exclusivistas dos governos, passando as obrigações internacionais a salvaguardar direitos dos indivíduos. Estes adquirem o *status* de sujeitos de direito internacional. Os direitos humanos e sua garantia não

¹ Nesse momento histórico, contudo, o sujeito ao qual se aplicavam as garantias referidas tinha aceção restrita; direitos advindos de cartas convencionais sofreriam uma restrição de tempo e espaço na perspectiva universal que se identifica nos direitos humanos. Nesse sentido, DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009, pp. 99 – 120.

são mais preocupação exclusiva das ordens jurídicas nacionais, mas passam a constituir preocupação legítima da comunidade internacional como um todo.

Identifica-se que essa tendência internacionalizante dos direitos humanos, a partir de impulso advindo de preocupações humanitárias notadamente do mundo ocidental, se fortalece a partir da tomada de consciência da extensão dos dividendos catastróficos da Segunda Guerra Mundial. As atrocidades cometidas pelo nazismo se deram sob a égide da legitimidade do poder estatal, que fora legitimado a condicionar a titularidade de direitos a categorias restritas de pessoas, descartando as demais que não se subsumiam a determinada raça, a raça pura ariana.

Chegou-se ao ponto da descartabilidade da vida humana: o ser humano vê-se privado de qualquer valor e encontra-se inserido num aparato estatal de destruição. Identifica-se, pois, um marco a partir do qual a comunidade internacional apresenta mobilização no sentido de reordenar a ordem internacional sob um enfoque ético, adotando-se como referencial os direitos humanos. Ao se reconhecer que os Estados constituem-se como os maiores violadores de direitos, tornou-se necessário estabelecer limites a sua atuação. PIOVESAN (2011, p.36) aduz, nesse sentido, que

É nesse cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Com efeito, no momento em que os seres humanos se tornam supérfluos e descartáveis, no momento em que vige a lógica da destruição, em que é cruelmente abolido o valor da pessoa humana, torna-se necessária a reconstrução dos direitos humanos, como paradigma ético capaz de restaurar a lógica do razoável. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura com os direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor-fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

O movimento que surge após a Segunda Guerra Mundial em prol dos direitos humanos combina um esforço para traçar, de modo definitivo, um conjunto universal de regras e para elaborar um sistema responsável pela implementação dessas regras enquanto direito, passíveis de serem aplicados contra agentes estatais (ONUF e PETERSON, 1984, p. 334).

Num primeiro momento, em função da premente necessidade de se responder adequadamente aos abusos cometidos durante a Segunda Guerra Mundial pelos regimes Nazifascistas, e também frente ao reconhecimento da insubsistência do regime internacional representado pela Liga das Nações vigente até então (CURTIS et al., p. 314), vislumbrou-se a constituição da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945 através da Carta de São Francisco. Para PIOVESAN (2008, p.126):

A criação das Nações Unidas, com suas agências especializadas, demarca o surgimento de uma nova ordem internacional, que instaura um novo modelo de conduta nas relações internacionais, com preocupações que incluem a manutenção da paz e segurança internacional, o desenvolvimento das relações amistosas entre os Estados, a adoção da cooperação internacional no plano econômico, social e cultural, a adoção de um padrão internacional de saúde, a proteção ao meio ambiente, a criação de uma nova ordem econômica internacional e a proteção internacional dos direitos humanos.

A importância que o discurso de direitos humanos vem ganhando desde a elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos em 1948 parece, então, inegável. Tal Declaração² consubstancia a universalidade dos direitos humanos, ao reconhecer que o simples fato de se ser humano constitui requisito único e exclusivo para a titularidade de tais direitos; consolida também a indivisibilidade dos direitos, conjugando direitos civis e políticos com os sociais, econômicos e culturais

É desta forma que a Declaração de 1948 é concebida, introduzindo o que PIOVESAN (2011, p.41) chama de concepção contemporânea de direitos humanos, concepção que seria marcada pelo reconhecimento da universalidade e

² Certos autores questionam a força jurídica da Declaração Universal de Direitos Humanos, uma vez que sua aprovação em 1948 se deu por resolução da Assembleia Geral, e não por tratado a que se vinculariam as partes. Certos autores consideram a Declaração como complementar a Carta da ONU, pois daria conteúdo interpretativo do que seriam direitos humanos – conceito não determinado na Carta da Organização. Outros identificam sua força no fato de a Declaração fazer parte do costume internacional, enquanto preceito aceito, respeitado e aplicado pelos Estados como obrigação jurídica vinculante, sendo uma norma de *jus cogens* internacional. PIOVESAN (2008, p.146) se filia ao entendimento de que, ainda que não na forma de tratado, a Declaração “apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, na medida em que constitui interpretação autorizada da expressão “direitos humanos” constante dos arts. 1º (3) e 55 da Carta das Nações Unidas. Ressalte-se que, à luz da Carta, os Estados assumem o compromisso de assegurar o respeito universal e efetivo aos direitos humanos”.

indivisibilidade desses direitos. As instituições modernas de proteção desses direitos inserem-se em dois âmbitos, o global e o regional.

O sistema global de proteção de direitos humanos encontra base na Carta constitutiva da ONU, na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948; nos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966; e na Declaração de Viena, de 1993. Tais documentos, que contam com ampla ratificação pelos estados-membro da ONU, reasentam que as pessoas constituem um fim em si mesmas, não devendo jamais ser tomadas como meros meios, possuindo valor intrínseco absoluto e sendo insubstituíveis e únicas.

Junto ao sistema global de proteção de direitos humanos da ONU surgem os sistemas regionais, que não atuam de forma a suprimir ou afastar a lógica consolidada na esfera das Nações Unidas, mas que buscam atuar de maneira integrada e complementar ao sistema global e às ordens jurídicas nacionais, viabilizando ampla efetividade na proteção e difusão dos direitos humanos.

Nesse sentido, em 1949, após a Segunda Guerra Mundial, no âmbito do Conselho da Europa, elaborou-se a Convenção Europeia de Direitos Humanos, cuja marca notória, ao contrário do Sistema Global, que tem papel mais declaratório, é a existência de uma estrutura que possibilita a execução das decisões proferidas na esfera da Corte e a possibilidade de peticionamento individual, a partir de modificações trazidas em 1998 (PIOVESAN, 2011, pp. 101-102).

No contexto interamericano, caracterizado por inserir-se numa região de elevado grau de desigualdade e exclusão social e por democracias em consolidação, aparece em 1969, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Convenção Americana de Direitos Humanos, mais conhecida como Pacto de San José de Costa Rica, entrando em vigor em 1978. É composta por aparato de monitoramento e implementação de direitos que concerne a Comissão Interamericana e a Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Quanto à realidade africana, em 1981 a União Africana adotou a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta de Banjul), cuja tônica é dada pela atenção a tradições históricas e valores caros a civilização africana, o que denota viés coletivista (PIOVESAN, 2011, pp. 162-163).

O processo de proteção desses direitos vitais ao desenvolvimento dos seres humanos, desde então, vem substancialmente aumentando, como pode se ver pela

adoção dos direitos humanos como discurso regente das relações internacionais de quase a totalidade dos Estados, constituindo inúmeros instrumentos elaborados tanto bilateral, regional, ou internacionalmente. No caso brasileiro, os direitos humanos foram elevados a parâmetros constitucionais a conduzirem a política externa do país, conforme consta do artigo 4º, inciso II da Constituição Federal. Como bem identifica RAZ (2011):

Existem declarações e tratados a respeito de direitos humanos, cortes internacionais e tribunais com jurisdição sobre inúmeras violações de direitos humanos. Eles são invocados para justificar guerras (e.g. Haiti, Somália, e Iugoslávia). A observância dos direitos humanos é usada como condição de participação em vários programas internacionais, para recebimento de ajuda internacional e assim por diante. Um número considerável de ONGs monitora o respeito aos direitos humanos.

Esse movimento é de extrema relevância uma vez que, a partir do que aduzem TRINDADE e ROBLES (2003), não se pode visualizar a humanidade como sujeito de Direito a partir da ótica do Estado, é imperioso que se reconheçam os limites do Estado a partir da ótica da humanidade, sendo necessário que se coloquem os direitos humanos como categoria central e *ethos* do mundo moderno. Assim, o autor diz que

A chamada razão de Estado tem limites, no respeito aos direitos inerentes a todos os seres humanos, na satisfação das necessidades e aspirações da população, e no tratamento equânime das questões que afetam toda a humanidade (TRINDADE e ROBLES, 2003, pp. 106 – 107).

Houve intensa participação e adesão às normas, sem que num período imediatamente subsequente ao término da guerra se constatasse significativa desobediência aos parâmetros recém-adotados, ainda que meramente declaratórios.

Nesse sentido, a marcha rumo à internacionalização dos direitos humanos no pós Segunda Guerra Mundial se dá em ambiente onde vigorava interesse material nacional, mas que apresentava, ainda que embrionariamente, indagações

de fundo moral. Tratou-se, não obstante, de conquista notável e, até então, inovadora.

Politicamente, contudo, a Guerra Fria desviou o foco das atenções estatais e da comunidade internacional para outros conflitos, num processo em que a rivalidade leste-oeste acabou por distorcer e escurecer o desenvolvimento da discussão sobre direitos humanos.

1.1 Questionando a universalidade dos direitos humanos: Multiculturalismo

Existe ideia disseminada, de que a concepção desses direitos, ao ser eminentemente ocidental, seria apenas relevante aos países também ocidentais, num embate em que, de um lado, situam-se os que defendem a incontestada universalidade dos direitos humanos; e de outro, aqueles que propugnam por uma análise que relativiza a fundamentação dos direitos humanos a partir de análises de fundo, notadamente, cultural.

Já se mencionou acima que a origem desses direitos está intrinsecamente ligada aos desenvolvimentos revolucionários ocorridos no século XVII nos Estados Unidos e Europa, tendo como marcos históricos a Revolução Parlamentar Inglesa, a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa, com sua *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen* de 1789, tenham sido os que mais influenciaram os redatores da Declaração de 1948 (ALVES, 2007).

Sob a perspectiva universalista, a dignidade humana constitui-se como fundamento primeiro dos direitos humanos. O apelo universal dos direitos humanos, portanto, vem de um entendimento de que se constituem esses direitos como garantias e liberdades fundamentais concedidos a todos os seres humanos de forma a florescerem sua condição humana no mais alto nível possível. Essa concessão surge em função da simples natureza humana, dada desde o nascimento, possibilitando a efetiva condição de se ser humano. Esse contexto colocaria aos Estados certos deveres, necessários à garantia de bem estar de seus cidadãos,

Por outro lado, numa perspectiva relativista, a construção da noção de direitos liga-se a uma interpretação que cada cultura teria acerca desses direitos. A análise passa, então, a ser em concreto e a variar conforme os contextos sociais,

econômicos, políticos, culturais e morais. PIOVESAN (2011, pp. 44 – 45) aponta que cada cultura possuiria

Seu próprio discurso acerca dos direitos fundamentais, que está relacionado às específicas circunstâncias culturais e históricas de cada sociedade. Não há moral universal, já que a história do mundo é a história de uma pluralidade de culturas. (...). Na crítica dos relativistas, os universalistas invocam a visão hegemônica da cultura eurocêntrica ocidental, na prática de um canibalismo cultural.

Muito embora haja vozes no sentido de considerar tais direitos como sendo uma invenção ocidental, existe referência comum no Confucionismo, Hinduísmo e Budismo a princípios concernindo respeito pelo próximo e a busca de contribuir para o bem-estar da coletividade, naquilo que COMPARATO (2001, p.11) identifica como Período Axial, sendo a partir desse momento da história mundial que o ser humano, em diversas culturas, passa a ser considerado como um ser

(...) dotado de liberdade e razão, independente de diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais, independente de diferenças de sexo, raça, religião ou costumes sociais. Lançavam-se, assim, os fundamentos intelectuais para a compreensão da pessoa humana e para a afirmação da existência de direitos universais, porque a ela inerentes.

Sob uma perspectiva institucional, ALVES (2007, p.4) aponta que tal interpretação visando refutar a relevância da universalidade dos direitos humanos e a sua fundamentalidade para sociedades com valores histórico-culturais distintos dos ocidentais, seria falsa. Nas suas palavras:

As afirmações de que a Declaração Universal é documento de interesse apenas ocidental, irrelevante e inaplicável em sociedades com valores histórico-culturais distintos, são, porém, falsas e perniciosas. Falsas porque todas as Constituições nacionais redigidas após a adoção da Declaração pela Assembleia Geral da ONU nela se inspiraram ao tratar dos direitos e liberdades fundamentais, pondo em evidência, assim, o caráter hoje universal de seus valores. Perniciosas porque abrem possibilidades à invocação do

relativismo cultural como justificativa para violações concretas de direitos já internacionalmente reconhecidos.

A concepção dos direitos humanos enquanto máxima universal e objeto de proteção internacional dos direitos humanos não objetiva, em momento algum, suplantando as ordens jurídicas nacionais e suas realidades locais. Pelo contrário, objetiva complementá-las de forma a suprir possíveis omissões e corrigir deficiências.

Assim, a concepção de universalista dos direitos humanos, trazida na Declaração de 1948 e corroborada com a conclusão da Conferência de Viena de 1993, seria, como o é, complementada por sistemas regionais. Constituiria, como SANTOS *apud* PIOVESAN (2011, p.48) apontam, uma “relação equilibrada e mutuamente potenciadora entre a competência global e a legitimidade local”. Nesse sentido, a adoção de sistemas de proteção regionais de direitos humanos mostra-se relevante para identificar uma perspectiva de universalidade e indivisibilidade que subjaz à proteção dessa categoria de direitos.

Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a titularidade de direitos, considerando o ser humano um ser essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são (PIOVESAN, 2011, p. 41).

Não obstante os inegáveis avanços no plano internacional e nacional brasileiro, notadamente a partir de 1985 com a Redemocratização, a questão que se coloca contemporaneamente, para além de se tentar definir uma fundamentação para o conceito de direitos humanos, é a de se desenvolver e aprimorar as formas pelas quais se protegem essa categoria de direitos.

DOUZINAS (2009) identifica, contudo, que uma origem revolucionária para os direitos humanos se perderia à medida que tais direitos começam a ser adotados em um complexo de declarações, tratados e acordos diplomáticos. Ao distanciarem-se de seus propósitos dissidentes e revolucionários iniciais, o autor crê que se

estaria “inaugurando a época do fim dos direitos humanos” (DOUZINAS, 2009, p.384), quando deixam de apresentar finalidade utópica e revolucionária.

1.2 Douzinas e a institucionalização os direitos humanos

Em **O Fim dos Direitos Humanos**, Costas Douzinas traça uma crítica à teoria liberal de direitos através de uma abordagem de fundo histórico, filosófico e psicanalítico. Durante sua empreitada, busca preservar a importância dos direitos humanos, determinando a trajetória histórica dessa categoria de direitos como vindo a partir da tradição do direito natural (STAUFFER, 2001).

A reconstrução histórica da lógica dos direitos humanos é válida, sob a ótica de Douzinas, uma vez que permitiria recuperar tais direitos de uma estagnação e de utilização instrumental que vêm recebendo contemporaneamente a partir do momento em que têm seu discurso apropriado e formalizado pelos agentes internacionais, notadamente os Estados. Para o mencionado autor:

A elaboração de leis no vasto negócio dos direitos humanos foi assumida por representantes governamentais, diplomatas, conselheiros políticos, funcionários civis internacionais e especialistas em direitos humanos. Trata-se de um grupo com pouca legitimidade. Os governos são o inimigo contra o qual os direitos humanos foram concebidos como uma defesa (...) o negócio do governo é governar, não seguir princípios morais (DOUZINAS, 2009, p. 130).

Essa apropriação dos direitos humanos pelos Estados os tornaria “meros” direitos, perdendo toda sua vertente revolucionária que teriam herdado dos direitos naturais. Para fazer essa distinção entre direitos e direitos humanos, enquanto categoria merecedora de distinção, DOUZINAS (2009) estabelece uma diferenciação entre direitos humanos subjetivos e direitos humanos institucionais. Estes teriam sua utilização defendida por representantes governamentais, diplomatas e conselheiros políticos, de forma a servir ao interesse próprio dos Estados Soberanos. Conforme aponta STAUFFER (2001, p.460):

A perspectiva institucional dos direitos humanos pode até mesmo produzir resultados justos, mas tende a servir ao status quo antes do que aos demandam por esses direitos – como os refugiados e apátridas – cujas existências colocam o status quo em questão.

Por outro lado, o viés subjetivo dos direitos humanos expressaria a esperança utópica dos povos necessitados de tais direitos. Eles permitiriam uma experiência verdadeira de situações como expressão da vontade política e conquista da emancipação social.

Dessa maneira, DOUZINAS (2008) afirma que a linguagem dos direitos humanos sofreu uma inflexão na contemporaneidade: de um discurso revolucionário, de rebelião e dissidência, para uma nova forma de direito positivo utilizada para aferir a legitimidade dos Estados no contexto internacional. Assim, a partir do momento em que o discurso dos direitos humanos é institucionalizado e arregimentado para o contexto burocrático-estatal, os direitos humanos teriam perdido sua *raison d'être*, num período marcado não por seu triunfo, mas por sua destruição (LOUGHLIN, 2001).

Outra questão que poria em xeque a validade a adoção do discurso de direitos humanos pelos entes estatais seria um paradoxo existente entre a soberania e direitos. O Estado é criado como forma de garantir os direitos humanos daqueles que se encontram em seu território, ao passo que os direitos humanos são utilizados como forma de resistência ou proteção contra o mesmo estado (STAUFFER, 2001).

Ao se passar para a análise dos regimes internacionais, especificamente, os regimes internacionais de direitos humanos, pretender-se-á demonstrar que a adesão a instrumentos de proteção internacional de direitos humanos tem consequência dupla: a participação almeja alterar a estrutura do funcionamento das relações internacionais em fóruns multilaterais de proteção, favorecendo capital político do país; e, ao mesmo tempo, há “efeito colateral” que implica numa mudança de comportamento na esfera interna do agente, o que se aplicaria a realidade brasileira.

CAPÍTULO 2

REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Na política internacional contemporânea, independentemente da corrente teórica a que se filie, enxerga-se que a regra nas relações entre os Estados é a anarquia (LITTLE, 2008). Desta maneira, a estipulação de regras, princípios e procedimentos mínimos a nortearem a atuação dos atores internacionais em determinado contexto das relações internacionais é válida para estabelecer regularidade e previsibilidade em suas condutas.

O conceito de regimes internacionais foi elaborado com o intuito de melhor se compreenderem as novas relações que surgiram com a globalização; inicialmente preocupou-se em explicar a forma pela qual se promove a convergência de interesses e expectativas dos agentes em direção a uma cooperação em determinada área das relações internacionais.

Para DONNELLY (1986), regimes internacionais constituem-se como normas e procedimentos de tomada de decisão aceitos por atores internacionais para regular determinada área-problema. Os estados aceitam certas restrições normativas e procedimentais como legítimas, substituindo, portanto, parcela da sua soberania nacional originária por uma autoridade internacional. Essa concessão de uma parcela da soberania nacional é vista como necessária a fim de que se evitem os custos advindos de uma atuação em uma esfera de anarquia internacional.

A sistematização do estudo desses regimes se deu nos anos 1980 e sua conceituação com maior aceitação é aquela dada por KRASNER *apud* DONNELLY (1986, pp. 599 - 600) em que “regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão entorno dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área-problema”.

Há o surgimento de regimes quando certas áreas tornam-se problemáticas a ponto de a atuação individual estatal mostrar-se insuficiente para que, de modo adequado, regule e controle tal área. Valendo-se de KEOHANE *apud* DONNELLY (1986), “regimes surgem quando há ‘demanda’ internacional para que um estado (ou

grupo de estados) deseje e se disponha a ‘fornecer’ normas internacionais e procedimentos de tomada de decisão” (DONNELLY, 1986, p. 614).

Portanto, a partir da identificação de que o surgimento de um regime liga-se intrinsecamente a uma vontade estatal inicial, vê-se que a concepção da forma e da força de um regime internacional refletirá não só as forças que o desejam, mas também aquelas que ofereceram oposição à sua formação, uma vez que a dinâmica dessas forças e objetivos conflitantes moldará a forma pela qual os acordos constitutivos serão firmados (DONNELLY, 1986).

2.1 Agentes e estruturas nos regimes internacionais

Os estudos de regimes internacionais têm seu foco na apreciação das relações entre agentes e estruturas (princípios, normas, regras e instituições) e como esses elementos organizam a dinâmica internacional.

Há aqueles que, focando na interação dos agentes, argumentam que a determinação das estruturas depende de tal interação e da forma pela qual esses agentes travam suas relações em certas áreas da esfera internacional, ainda que tais relações se deem dentro de um aparato institucional preestabelecido. Determinadas áreas da vida internacional teriam formas de organização em que o apoio em instituições viabilizaria a interação dos agentes, contribuindo para reduzir tanto os custos de transação quanto as assimetrias nas informações disponíveis.

O foco pode ser dado, doutra feita, às estruturas, que influenciariam, em última instância, o próprio comportamento dos agentes internacionais. Conforme ROCHA (2006, p.79), não se poderia

(...) afirmar que as regras do jogo decorram exclusivamente de interações de agentes cujos interesses tenham sido (por eles mesmos) previamente identificados. Não apenas essas regras sofrem influência de padrões normativos e axiomáticos, para não dizer de instituições, previamente existentes, como também elas condicionam as identidades dos agentes e suas percepções sobre os possíveis comportamentos nas diferentes dimensões da vida internacional.

As normas e valores podem ser objetivados, na forma de tratados e declarações, resultando de consensos multilaterais. Mas a tão só positividade dos direitos humanos e sua adoção pela ordem jurídica interna revela ser apenas uma faceta no caminho de garantia desses direitos. Ao serem positivadas, “essas prescrições e proscições de comportamentos passam a constituir-se em parâmetros à disposição de qualquer interessado em cobrar dos agentes comportamento condizente com o padrão normativo vigente no âmbito social em que ele se insere” (ROCHA, 2006, p. 80). É preciso, em outras palavras, compreender o modo como os agentes percebem a realidade em que estão inseridos e o modo como se veem nessa realidade.

Nesse sentido, sob a perspectiva dos regimes internacionais, a atenção dada aos direitos humanos se dirige para não só às formas pelas quais as regras, normas e procedimentos são criados. Dirige-se, principalmente, aos agentes e suas relações com essas normas. Para isso, passa-se a análise de uma tipologia dos regimes internacionais proposta por DONNELLY (1986), para depois averiguar se as relações entre tipos de regime e sua força influenciam a implementação daquilo que visam tutelar.

2.2 Tipologia dos regimes internacionais

Ao ingressarem em um regime internacional, concordando com normas, parâmetros e regras, os Estados podem, não obstante, dosar em que grau pretendem se comprometer com essa esfera internacional de tomada de decisão. Isso porque a participação em regimes não se constitui de forma absoluta, os Estados podem estabelecer a transferência de autoridade de formas variadas, agregando diferentes importâncias a tais regimes, na medida em que dispõem de poder soberano.

DONNELLY (1986, p. 603) aponta que as normas de um regime inserem-se, assim, numa gradação de inteiramente internacionais a essencialmente nacionais, constituindo-se basicamente em quatro tipos, a saber:

Padrões internacionais vinculantes: normas imperativas internacionais aceitas enquanto tais pelos Estados.

Padrões internacionais com ressalvas: não obstante constituírem-se como normas imperativas, permitem a cada Estado estabelecer ressalvas nos documentos (podem, por exemplo, não ratificar um documento ou estabelecer alguma ressalva ao texto que não se lhes aplicaria).

Diretrizes internacionais: são parâmetros internacionais que não são vinculantes, mas que são amplamente aceitos pelos Estados.

Padrões nacionais: não há presença de quaisquer normatizações internacional substancial.

Somadas às atividades normativas, encontram-se, de um lado, três formas em que a atividade de tomada de decisão na esfera internacional pode se manifestar: execução, implementação e promoção das normas internacionais. De outro lado, estão os tipos em que os procedimentos de tomada de decisão nos regimes internacionais podem se encaixar:

Tomada de decisão internacional impositiva: o centro decisório é institucionalizado e vinculante aos participantes do regime, geralmente com poderes eficazes para executar suas decisões;
Monitoramento internacional: revisão formal da prática dos Estados, mas desprovida de procedimentos de execução de suas decisões;

Coordenação política internacional: uso regular e desejado de um fórum internacional para atingir uma melhor execução das políticas nacionais, mas sem qualquer revisão internacional da prática dos Estados;

Troca internacional de informações: uso obrigatório ou desejável dos canais internacionais para informação a outros Estados da prática e respeito às normas do regime;

Promoção ou assistência internacional: promoção ou assistência internacional institucionalizada das normas internacionais em âmbito doméstico;

Tomada de decisão nacional: a soberania estatal é plena para reger determinada esfera (DONNELLY, 1986, p. 603).

Nesse sentido, a partir da ótica da execução de suas decisões, a imposição internacional de decisões depende de um regime que preveja a existência de um centro decisório somado a formas fortes de monitoramento internacional. Já as atividades de implementação incluem formas fracas de procedimentos de

monitoramento, coordenação política e algumas formas de troca de informações. As atividades de promoção podem envolver trocas de informação, promoção ou assistência, podendo até mesmo incluir variantes fracas de monitoramento de diretrizes internacionais.

Essas categorias aplicam-se a regimes, que podem ser classificados como promocionais, implementadores, ou executores de direitos, cada categoria com sua variante “fraca” ou “forte” (DONNELLY, 1986, pp.605-607). Há ainda os regimes meramente declaratórios, nos quais há apenas a criação de normas internacionais, mas que são despidas de qualquer forma de aplicação e execução por organizações internacionais.

A interação entre agentes e agentes e estruturas define não só como se dará a atuação, os interesses e os objetivos dos agentes. Define, do mesmo modo, quem na ordem internacional terá condições de exercer agência, ou seja, quem deterá poder decisório. Agentes e estruturas se constituem mutuamente, e se transformam do mesmo modo.

2.3 Força dos regimes internacionais

Os Regimes internacionais, tomados de forma geral, surgem de uma interdependência marcadamente material havida entre os estados, quando há a constatação de que problemas domésticos só seriam solucionados por meio de uma interação entre os agentes internacionais.

Contudo, uma vez que a noção de direitos humanos vincula-se inexoravelmente em uma relação entre Estados e seus cidadãos, a pergunta que se coloca é a de como um regramento internacional pode contribuir na proteção desses direitos cuja realização é nacional.

Persistiria uma preocupação moral comum aos atores internacionais e que teria conduzido ao surgimento do regime. Essa preocupação adviria em consequência de uma necessidade em se evitar a ocorrência de atrocidades, como as da Segunda Guerra Mundial, despertando o desejo de se rejeitar tais ocorrências não só como repreensíveis, mas proibidas por normas públicas e claras, reforçadas por um caráter internacional imperativo. Há, portanto, interdependência, mas moral,

entre os Estados, que não seriam politicamente capazes de lidar ou mesmo não desejariam trabalhar, com as questões de direitos humanos em uma esfera que não a internacional (DONNELLY 1986).

A interdependência moral ocorre quando cada parte tem relativo poder unilateral capaz de impedir o gozo de benefícios mútuos ou recíprocos disponíveis apenas através de cooperação. Desta forma, o cumprimento de boa fé das normas estatuídas no regime seria equivalente a perseguir interesses próprios em longo prazo.

Uma vez que possuem as violações de direitos humanos caráter eminentemente nacional e a interdependência entre os Estados, nesse mister, é moral, a aplicação e implementação internacional de medidas mostra ter eficiência reduzida. Os custos da retaliação, característica de outras esferas das relações internacionais, nesse contexto em que as violações são internas e não chegam a atingir outros estados, são baixos e podem até mesmo terem resultados colaterais. É o que DONNELLY (1986, p. 619) precisamente indica:

Uma vez que único instrumento disponível, além da recriminação moral, trazido de outras áreas como comércio e auxílio financeiro, a retaliação provavelmente será mais custosa e repercutirá em um aumento do conflito e, uma vez que os meios de retaliação não são claros e nem diretamente ligados às violações, têm sua legitimidade questionada.

Os procedimentos de coerção internacional, ainda assim guardam certa relevância, pois quanto mais eficazes os procedimentos de monitoramento e aplicação de decisões, a probabilidade de o regime alcançar seus objetivos é maior, notadamente entre aqueles Estados que, ao mesmo tempo em que desejam ter papel mais relevante em âmbito internacional, são também considerados violadores, quando incidiria o embaraço internacional através do *power of shame*. Não obstante, esses procedimentos de coerção refletem as percepções políticas de interesse e interdependência havida entre os Estados.

Um regime internacional reflete a visão coletiva dos Estados sobre um determinado problema e sua solução, bem como a

vontade desses agentes em 'dar apoio' àquela solução. No âmbito dos direitos humanos, essa visão não parece estender-se muito além de uma interdependência moral politicamente fraca, sendo que os Estados estão dispostos a 'pagar' pouco no caminho de diminuírem a soberania nacional de forma a considerarem os benefícios da cooperação. O resultado é um regime com extenso, coerente e amplamente aceito catálogo de normas, mas com poderes internacionais decisórios extremamente limitados sendo, assim, um regime promocional forte (DONNELLY, 1986, p. 616).

Do ponto de vista internacional, portanto, é preciso que se conheçam os papéis que as partes desempenharam e quando, porque e como se alcançaram os acordos constitutivos para, então, se entender a estrutura do regime. Nesse sentido, o movimento em que se deu a internacionalização dos direitos humanos após a Segunda Guerra Mundial ocorre em ambiente onde vigorava interesse material nacional, mas que apresentava, ainda que embrionariamente, indagações de fundo moral. Tratou-se, não obstante, de conquista notável e, até então, inovadora. Houve intensa participação e adesão às normas, sem que num período imediatamente subsequente ao término da guerra se constatasse significativa desobediência aos parâmetros recém-adotados³, ainda que meramente declaratórios.

Dessa maneira, identifica-se que normalmente os regimes internacionais de direitos humanos são criados como resposta a uma ação política doméstica específica ou em função de um choque moral internacional. Uma tomada de consciência e uso de poder dão substrato à criação ou apoio a um regime, ao mesmo tempo em que deslegitimam posições e ações contrárias à defesa de direitos humanos.

No caso dos direitos humanos, ao serem positivados em documentos internacionais e aceitos pelos estados em suas ordens jurídicas nacionais, fenômenos políticos e sociais podem ser observados em âmbito nacional, no sentido de se realizarem as adaptações necessárias para o cumprimento das obrigações

³ Há autores, no entanto, que tem posicionamento cético quanto aos reais benefícios desse primeiro movimento de internacionalização dos direitos humanos, que meramente reflete restrições internacionais mínimas e baixos custos de um regime meramente declaratório, num modelo em que a tomada de decisões resta, essencialmente, no âmbito nacional. (DONNELLY, 1986, p.615.)

internacionais assumidas⁴. No entanto, as mudanças em processos sociais, políticos, econômicos e culturais só se viabilizam na ordem interna daqueles agentes que almejam alguma participação mais substancial, não apenas formal, nessas estruturas.

A força de um regime, num primeiro momento, poderia ser retirada do escopo de seu conjunto normativo e procedimental. Contudo, não se pode considerar como relevantes apenas os aspectos formais de um regime internacional. É preciso levar em consideração o contexto fático das realidades individuais de cada Estado no que toca ao seu comprometimento com as normas e procedimentos a que se vincularam (DONNELLY, 1986).

Os direitos humanos, apesar de disporem de ampla proteção internacional, constituem-se como preocupações nacionais por, no mínimo, dois motivos: sua implementação se dá estritamente por meio de políticas domésticas que visam concretizar aquelas normas abstratas contidas nos instrumentos internacionais; e a governança ocorre em nível nacional, uma vez que os regimes internacionais dispõem de mecanismos meramente declaratórios, com meios de cobrança internacional fracos e rudimentares.

Ir além de um regime meramente declaratório, contudo, mostra ser uma tarefa difícil e trabalhosa. Por vezes, os avanços observados quanto à elaboração de procedimentos de aplicação das normas e processos de funcionamento do regime em si não refletiram uma conseqüente promoção na elaboração de normas substanciais. DONNELLY (1986, p.616) aponta que

(...) o maior problema, contudo, foi e continua sendo o fato de que um regime internacional de direitos humanos forte não depender de nenhum interesse material de um estado ou de uma coalizão disposta a fornecê-lo. (...). Excetuadas as situações excepcionais, os estados participam em um regime internacional somente para alcançarem objetivos nacionais num ambiente de marcada interdependência internacional, para apreciarem problemas nacionais causados pelo existente estado das relações internacionais.

⁴ Cumpre notar, a teor do que dispõe o artigo 2 (b) da Resolução 56/83 adotada pela Assembleia Geral da ONU em 2002, que um estado pode ser internacionalmente responsabilizado quando, em sua omissão ou atuação, viola alguma obrigação internacional assumida.

Nesse sentido, os direitos humanos são preocupações de fundo moral e enquanto tais, são menos palpáveis e perceptíveis aos estados do que, por óbvio, interesses materiais, mesmo tendo a proteção desses direitos clara repercussão concreta.

As práticas de direitos humanos, embora essencialmente domésticas, são objeto de grande preocupação para aqueles que visam exercer papel preponderante na arena internacional, uma vez que as práticas, sujeitas à apreciação internacional, revelam quais são os atores que de fato se engajam na ordem internacional a partir da proteção de situações de cunho essencialmente nacionais, como a defesa dos direitos humanos é.

Somada a isso, tem-se que os direitos humanos são questões domésticas por também serem os Estados os maiores violadores desses direitos no próprio âmbito de seu território, caracterizado o paradoxo levantado por DOUZINAS (2009), e por isso, o discurso de defesa de direitos humanos poderia ter sido formalmente apenas, com o fito de criar uma imagem positiva de determinado Estado junto à comunidade internacional.

Dessa forma, a eficiência da proteção dos direitos humanos será medida a partir da forma pela qual as forças internas de cada país se organizam para a defesa de seus próprios direitos, a partir da proteção havida e estatuída em âmbito internacional, para ir além de uma participação meramente declaratória e formal. O respeito aos direitos humanos deve ser cobrado, perseguido e forçado face aos governos por aquelas pessoas que têm seus direitos violados ou na iminência de serem desrespeitados. Jack Donnelly aponta que “um governo que respeita os direitos humanos é quase sempre o legado de lutas políticas nacionais persistentes contra violações de direitos humanos. A maior parte dos governos que respeitam esses direitos foi criada não de ‘cima para baixo’, mas ‘de baixo para cima’”⁵.

O comprometimento nacional é o mais importante fator a determinar a força de um regime. Ao passo que uma parte dos analistas das relações internacionais considera o poder de um regime a partir de sua estrutura institucional e mecanismos de aplicação de suas decisões, a força desses sistemas de proteção de direitos humanos viria, também, do engajamento das forças internas havidas em cada estado em prol da defesa dessa classe de direitos a partir do acesso dessas forças a

⁵ *Idem*, p.617.

estrutura do regime. Vale dizer, é preciso inculcar em nível nacional uma cultura de respeito aos direitos humanos para que a sociedade seja mais consciente de seu papel, criando um ambiente em que as violações a tais direitos são menos propensas a acontecer, encorajando a tolerância social e a democracia.

Ao se filiar a regimes internacionais, intenciona-se, numa perspectiva realista, diminuir custos de transação e exercer influência sobre estruturas, agentes e processos políticos internacionais. Mas, necessariamente se impõe uma nova conformação à sociedade civil, que passa a dispor de novas ferramentas para a defesa de seus direitos, numa esfera que o Estado reconhece e na qual depositou legitimamente parte de sua soberania para solução de conflitos.

Dessa forma, fecha-se ciclo que faz com que a atuação do Estado contribua para a força do regime: atuação internacional legitimada, num primeiro momento e, posteriormente, cobrança forte para respeito no âmbito interno através da sociedade civil (auxiliada por organismos internacionais de ativismo).

CAPÍTULO 3

BRASIL E SUA PARTICIPAÇÃO EM REGIMES INTERNACIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

Pode-se dizer que a internacionalização dos direitos humanos no contexto brasileiro iniciou-se por meio de processos sociais, qual seja a Redemocratização que a um só tempo, foi resposta da sociedade ao momento vivido internamente e o reconhecimento, pela esfera governamental, de que a inserção brasileira no contexto internacional passaria pelo necessário reconhecimento dos direitos humanos como tema global. É assim que PINHEIRO (1999, p.19) se questiona:

Quais seriam os motivos por trás dessas iniciativas do governo em incorporar a preocupação por direitos humanos na política externa brasileira? Uma explicação se encontra na crescente prioridade que cada uma dessas administrações deu à integração do Brasil numa ordem econômica internacional cada vez mais globalizada e a consideração de que transição democrática e promoção de direitos humanos eram indissociáveis na arena internacional.

A força institucional do regime, da organização, depende, contudo, não só da participação formal dos agentes, mas da anuência desses agentes em observarem em suas condutas os processos e regras consubstanciados e sintetizados nesses regimes. Nesse sentido, é relevante apontar que a cultura diplomática brasileira, tradicionalmente⁶, se identifica com uma trajetória de respeito

⁶ Gustavo Sénéchal de Goffredo Junior identifica na atuação de Rio Branco frente ao Ministério uma vertente grotiana de relações internacionais, que se perpetua até o presente: “Por conta de sua longa permanência à frente do Ministério, o Barão foi responsável por afirmar determinados valores que norteiam a política externa até hoje, que também são reconhecidos como uma ‘tradição’ (...)”; em função disso, reconhece-se traço de continuidade, previsibilidade e coerência na atuação diplomática brasileira, constituindo como trunfo perante a comunidade internacional. *In* GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005, p.84.

e observância do direito internacional. O Brasil, desde os tempos do Barão do Rio Branco, buscou em sua atuação diplomática,

(...) interferir na definição da ordem internacional de maneira a torná-la menos dependente da força e mais influenciada pelo direito. Em outras palavras, desde o momento em que o país começou a se afirmar no plano internacional, procurou defender a transformação do ambiente internacional em um mundo regido por normas.

Cumprе observar, portanto, que já desde 1985, no período de redemocratização do país após Ditadura Militar, o discurso de direitos humanos esta presente no Brasil, afirmando-se que as ligações entre pobreza e subdesenvolvimento contribuem para deteriorar os níveis dos demais direitos, denotando um claro entendimento pela indivisibilidade dos direitos humanos já que, em última instância, os direitos pertencentes a essa categoria contribuem, de forma conjunta, para viabilizar vida digna, em seu mais amplo significado.

3.1 FHC e Lula: perspectivas quanto aos direitos humanos

Não obstante, cumpre salientar que a adoção de regras de direitos humanos e a participação na comunidade internacional partem não só da consciência de que uma maior inserção e reconhecimento em tal comunidade requer a adoção de um discurso mínimo, mas também de certa coerção externa dos demais atores, no sentido de se aceitar um padrão mínimo de diálogo presente internacionalmente. É elucidativo voltar-se aos governos mais expressivos no período pós-Redemocratização para compreender esse paradigma. Nesse sentido, como bem aponta Macaulay (2007, p.27),

A administração FHC promoveu tanto reformas em direitos humanos quanto de fundo econômico neoliberal como um resultado da transferência indireta e coercitiva de políticas, ou seja, uma adoção voluntária feita a partir da percepção de que

não existem alternativas viáveis e que a resistência poderia conduzir a exclusão pela comunidade internacional e pela convicção principiológica.

De fato houve comprometimento do Governo FHC na convergência com padrões internacionais de direitos humanos em sua política externa, o que contribuiu para consolidar ainda mais a visão de um país legitimado a participar no cenário internacional enquanto ator cumpridor das normas de direito internacional.

Percebeu-se que houve mudança no conceito de poder: as conotações militar e nuclear são afastada para dar lugar a conceito que leva em conta bons indicadores sociais, estabilidade política, competitividade econômica e progresso científico - todos fatores que habilitariam o país a ter protagonismo internacional; uma vez que ao Brasil faltaria poder pela força, a participação em organismos internacionais faz com que regras sejam validas para todos, sejam as nações “fracas” ou “fortes”.

Assim, o Governo FHC, notadamente, trabalhou para dar apoio à criação do Tribunal Penal Internacional, e em função disso foi recompensado com um dos assentos rotatórios no Conselho de Segurança. Outra medida extremamente louvável foi a abertura do território para inspeções de monitoramento dos níveis de respeito aos direitos humanos a órgãos da ONU, do Sistema Interamericano de proteção e a ONGs (MACAULAY, 2007). Ainda, em Dezembro de 1998, foi reconhecida a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A mudança, deixando de se repelir investigações sobre violações de direitos humanos para uma relação mais cooperativa com as instituições internacionais, trouxe resultados diplomáticos importantes para o país, sendo louvado como atitudes construtivas, francas e autocríticas por diversas comissões da ONU (MACAULAY 2007). Em Agosto de 1996, o Brasil torna-se parte nos dois protocolos a Convenção Americana sobre direitos humanos. No ano seguinte, participa nos trabalhos preparatórios da Convenção sobre minas terrestres. Em 1998 reconhece finalmente a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. E, no que diz respeito à extinta Comissão de Direitos Humanos da ONU, em 2001 deu respaldo a atuação de relatores especiais no território nacional por meio de *standing invitations*, abrindo-se para inspeções de direitos humanos *in loco* (TRINDADE 2006).

Mais especificamente no plano interno, como reflexo das posturas adotadas internacionalmente, houve grande importância dada ao aparelho institucional relacionado aos direitos humanos. Não obstante críticas quanto a sua vagueza aos alvos a serem atingidos concretamente, a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1996, e com repetição em 2002, com base em diretrizes propugnadas pela Conferência em Direitos Humanos da ONU de 1993, foi passo importante em direção ao conhecimento das condições de tais direitos em território nacional, de forma de avaliar a efetividade dos direitos humanos e caminhos para assegurá-los.

Durante o período Lula da Silva, houve substancial ganho de importância no papel do Brasil na comunidade internacional. A costura da política externa desse período soube fazer uso do bom desempenho da macroeconomia, enquanto as demais nações do mundo padeciam com a crise financeira de 2008, e de outros fatores como a descoberta das jazidas de petróleo do Pré-Sal. Tais elementos transformaram-se em ativos valiosos para as ambições brasileiras de consolidar-se como um *global player*.

Incidindo sobre o bom desempenho econômico, juntou-se o fator “carisma” do Presidente da República, e toda a questão de fundo que envolve sua vida pessoal (origem trabalhadora, humilde) e o foco que foi dado a sua eleição para presidência (necessidade de mudança), viabilizando a adoção de um projeto de desenvolvimento com justiça social. Não obstante, pode-se enxergar que o bom desempenho da economia oculta outros aspectos.

O maior dos desafios de Lula, durante seus dois mandatos, no que concerne aos direitos humanos, seria tomar como consolidada a participação do país nas esferas normativas de direitos humanos e avançar no sentido de se concretizar tais direitos em seu território, bem como propagar nas relações com outras nações o respeito a essa categoria de direitos, por uma questão de coerência e por força do artigo 4º, inciso II da Carta Constitucional de 1988. Nesse sentido, os mandatos do presidente Lula não se diferenciaram substancialmente daqueles de seu predecessor no que diz respeito a concreta implementação dos direitos humanos. Mas frise-se o apoio institucional dado à causa dos direitos humanos, ao conferir *status* ministerial à Secretaria Nacional de Direitos Humanos e criar as Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, bem como ao manter a elaboração do Plano Nacional de direitos humanos.

Por inúmeras vezes a política externa brasileira usa do argumento moral para tentar expandir sua influência nos círculos decisórios internacionais. Os capitais político e diplomático seriam elementos valiosos, comparáveis aos recursos de poder tradicionalmente utilizados pelas potências hegemônicas responsáveis pelas tomadas de decisão no âmbito internacional. Mas o argumento moral, da forma como é sustentado, desconsidera a realidade da tutela de direitos humanos no território nacional.

No âmbito interno brasileiro, contudo, verifica-se que as maiores violações aos direitos humanos ainda são perpetradas, ou deixam de ser corretamente investigadas, pelo Estado. É o que precisamente aponta SANTOS (2005, 35):

Perpetuadas pela polícia, esquadrões da morte e outros grupos de interesse, essas violações incluem a prática sistemática de tortura; trabalho escravo; discriminação com base na raça, etnia, gênero, orientação sexual, idade e deficiência; impunidade dos perpetradores de violência contra as mulheres; execuções sumárias; e violência contra movimentos sociais que lutam por reformas agrárias e pelos direitos dos indígenas, incluindo a criminalização dessas lutas. (...). Isso ocorre em razão da contínua concentração de poder nas mãos da elite, corrupção e problemas institucionais do sistema judicial no Brasil.

Essas violações ocorridas, permitidas pelo estado, prejudicam o suposto poder moral havido pelo Brasil, ainda que sob o ponto de vista institucional o país seja amplo garantidor dos direitos humanos. Ainda, o desrespeito a esses direitos desestruturam o sistema do qual faz parte o país pois, a despeito de existirem normas, princípios e regras tuteladas internacionalmente, as violações são permitidas.

3.2 Brasil e o Sistema Interamericano: caso Belo Monte

O sistema regional interamericano de proteção surgiu com a celebração, em 1948, de dois importantes instrumentos: a Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. A primeira já previa em seu texto, no art. 106, que deveria ser criada uma Comissão de direitos humanos.

Desta forma, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, cuja competência alcança a todos os estados membros da Convenção Interamericana, bem como todos os direitos humanos previstos na Declaração Americana de 1948, é formada por sete membros eleitos a título pessoal, sendo o coração procedimental do Sistema Interamericano. Tem como escopo a promoção e desenvolvimento de consciência sobre direitos humanos; faz recomendações aos governos, responde a solicitações estatais, prepara estudos e relatórios. Pode também conduzir visitas *in loco* sobre a prática de direitos humanos, mediante consentimento do Estado envolvido. (PIOVESAN, 2011).

Inserir-se na competência da Comissão o exame de comunicações enviadas por indivíduos, grupos de indivíduos ou de organizações não-governamentais, contendo denúncia de violações de direitos constantes da Convenção Americana. Para tanto, certos requisitos de admissibilidade devem ser observados, como o esgotamento prévio dos recursos internos - exceto em hipóteses de demora injustificada da prestação jurisdicional; e a mesma causa não pode ter sido proposta em outra esfera internacional, caracterizando ausência de litispendência internacional.

A Corte Interamericana, por sua vez, possui jurisdição facultativa aos membros da Convenção, que para se submeterem as suas decisões devem expressamente ratificá-la. É formada por sete juizes advindos de Estados-membro da OEA, tendo seus mandatos a título pessoal. Tem competência consultiva e contenciosa. Sua estrutura não permite o peticionamento individual direto: os casos devem primeiro passar perante a Comissão, que exercerá juízo de admissibilidade (DONNELLY, 1986).

O ingresso completo do Brasil ao Sistema interamericano veio após sua Redemocratização, resgatando uma dívida histórica impingida ao país pelo regime autoritário, que vigeu no país de 1964 a 1985, no campo dos direitos humanos. Foi assim que se ratificou o Pacto de San José de Costa Rica (Convenção americana de

direitos humanos) em 1992, e a aceitou-se a jurisdição obrigatória da Corte interamericana de direitos humanos em 1998.

Constata-se que a participação formal do Estado brasileiro no regime interamericano de direitos humanos é bastante elevada; contudo, a efetiva prática e observância dos parâmetros normativos e procedimentais em âmbito interno pode ser considerada como descontinuada e irregular. CETRA E VENTURA (2012) ponderam que a participação brasileira no Sistema Interamericano também é inconstante no momento da implementação das recomendações e decisões na esfera nacional. O Estado brasileiro deixa de cumprir na integralidade os apontamentos efetuados pela Comissão Interamericana.

Nesse sentido, Cecília Macdowell Santos identifica que o Brasil se encaixa num conceito que define como “Estado heterogêneo”, ponderando que

(...) apesar do contexto político de democratização, o Estado brasileiro tem reagido contraditoriamente ao ativismo jurídico transnacional. Nos diferentes níveis da ação estatal, a política de direitos humanos é ambígua e contraditória, com diferentes setores do Estado formalmente reconhecendo as normas de direitos humanos em alguns casos, negando tal reconhecimento em outros casos e raramente fazendo cumprir as normas reconhecidas (SANTOS, 2005, 34).

Ao contrário do que denotaria uma perspectiva grotiana, como aponta GODOFREDO JUNIOR (2005), a conduta brasileira no contexto interamericano estaria muito mais ligada a uma diplomacia que se movimenta mediante pressões nacionais e internacionais, traçando uma atuação com ritmo e desenvolvimentos diferentes, na qual se torna impossível a identificação de um modelo coerente para a atuação do Estado (SANTOS, 2005).

É bastante elucidativo o que aponta Paulo Sotero, que identifica um gradual afastamento brasileiro da OEA ao longo dos dois mandatos de Lula, sobretudo no desenrolar da crise constitucional hondurenha, em 2009, quando o Governo brasileiro e a OEA estiveram em polos diferentes. O Brasil defendeu uma solução a ser negociada para além dos limites da Organização Americana, posicionamento que, ao fim, acabou cedendo para aceitar o acordo firmado sob os auspícios da OEA. Não obstante, o ocorrido colocou os EUA e Brasil em polos distintos,

fortalecendo a ideia de a OEA ser demasiadamente suscetível aos anseios de Washington.

A desconsideração da relevância da OEA enquanto fórum multilateral, no entanto, chegou a seu ápice num enfrentamento claro havido nos primeiros meses de governo de Dilma Rousseff. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos expediu medida cautelar⁷, em abril de 2011, para a suspensão da licitação para a construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no estado do Pará.

A Comissão atendia a petições de movimentos nacionais, representantes de comunidades indígenas, apoiadas por ONGs nacionais e estrangeiras. Junto à suspensão da licitação, impuseram-se condições mínimas preliminares mediante as quais o processo de licitação da obra deveria continuar, como consulta à população afetada, de forma a garantir a vida de integridade dos povos indígenas presentes no vale do Rio Xingu (SOTERO, 2012).

Essas medidas preliminares, observadas em outros casos nos quais o Brasil fora acionado no Sistema Interamericano, foram rechaçadas de plano pelo governo brasileiro no caso Belo Monte, o que atraiu grande atenção da mídia pátria e estrangeira. Ao considerar o posicionamento da OEA como precipitado e injustificado, o Brasil retirou seu representante da OEA, bem como deixou de apresentar candidatura para o Comissariado da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Culminou, inicialmente, com retirada de apoio financeiro à Organização, sob o pretexto de contenção de gastos.

Vê-se que a postura brasileira, ao afastar a OEA coloca em perigo não só o pretendido protagonismo internacional buscado pelo país, mas sobretudo põe em perigo o próprio futuro da OEA. A dura e intransigente reação brasileira põe em dúvida quais seriam os verdadeiros objetivos do país quanto ao multilateralismo e suas relações com as nações vizinhas.

Num momento em que os organismos multilaterais passam por crise (Rodada Doha e EUA; corte de financiamento na ONU e UNESCO como retaliação à aceitação da Palestina), a postura do Brasil se reveste de caráter hegemônico, tradicionalmente criticado pelo discurso oficial da diplomacia pátria. Denota,

⁷ Cumpre notar que a noção de “medida cautelar” no âmbito Interamericano é distinta daquela existente no ordenamento processual brasileiro, cf. CETRA, Raísa Ortiz. VENTURA, Deisy. **O Brasil e o Sistema Internacional de Direitos Humanos**: de Maria da Penha à Belo Monte. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\)\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2)(1).pdf)>. Acesso em 15/09/2012.

inclusive, relativização quanto ao discurso de tutela e promoção dos direitos humanos, ao deixar de ouvir as reivindicações das comunidades indígenas afetadas (SOTERO, 2012).

Coloca-se, deste modo, o seguinte questionamento, levantado por DONNELLY (1986): a quem cabe impedir que os Governos caiam nas tentações e arrogância do prestígio e poder? Quem pode forçar os Estados a respeitarem os direitos humanos? A única resposta plausível aponta para as pessoas cujos direitos estão em perigo. Em última instância, o sucesso de um regime e a continuidade de seu trabalho em respeitar, programar e dar execução aos direitos humanos depende de fatores políticos internos. Um governo que respeita direitos humanos é quase sempre o legado de persistentes lutas políticas internas contra violações de direitos humanos. A maior parte dos governos que respeitam direitos humanos não foram impostos a determinada coletividade, mas surgiram do seio desta.

3.3 Educação em direitos humanos como emancipação

Tem sido crescente a atenção dada ao estudo da educação em direitos humanos (EDH) pelos estudiosos em direitos humanos, embora ainda sejam pouco analisados e não restem muito claros suas implicações e potencial de transformação (CARDENAS, 2005).

A educação em direitos humanos é definida pela ONU como o treinamento, disseminação e informação dirigidos à construção de uma cultura universal de direitos humanos, através da disseminação de conhecimento e de técnica e da adaptação de atitudes e condutas a padrões éticos e morais mínimos. A matéria cresceu em importância após a ONU ter dedicado a década de 1995 a 2004 à matéria, com subsequentes Programas Mundiais Sobre Educação em Direitos Humanos, que tiveram como motor e base as conquistas e resultados obtidos na Década Para Educação em Direitos Humanos (1995-2004) (CARDENAS, 2005).

A EDH busca, essencialmente, corrigir e prevenir abusos de direitos humanos através do empoderamento e emancipação das populações, do incentivo à participação democrática, da solução de conflitos e, também, da construção de uma

identidade nacional. Conforme consta do Relatório do Comitê Coordenador sobre Educação em Direitos Humanos no Sistema Escolar:

Ela busca promover uma abordagem holística, baseada em direitos no sistema educacional que inclua tanto 'direitos humanos através da educação', assegurando que todos os componentes e processos da educação – incluindo currículo, materiais, método e treinamento – conduzam ao aprendizado dos direitos humanos; e “direitos humanos na educação”, assegurando que os direitos humanos de todos os membros da comunidade escolar sejam respeitados. As atividades em educação em direitos humanos devem transmitir os valores dos direitos humanos fundamentais, como igualdade e não-discriminação, enquanto afirmam a interdependência, indivisibilidade e universalidade desses princípios. Ao mesmo tempo, as atividades devem ser práticas, relacionando os direitos humanos com as experiências que os aprendizes têm em sua vida cotidiana e permitindo a eles partir dos princípios de direitos humanos encontrados em seu próprio contexto cultural (CARDENAS, 2005, pp. 364 – 365).

Ainda que os meios tradicionais de proteção, como o sistema judiciário de cada país, falhem, os indivíduos podem, após terem se emancipados no que toca à consciência dos direitos que possuem, reclamar melhoras em suas condições de vida, criando canais de comunicação e de protesto até mesmo através de redes transnacionais de advocacia de direitos humanos (CARDENAS, 2005).

É inegável constatar a relevância do papel exercido pelas ONGs na construção de uma cultura de respeito e defesa dos direitos humanos na sociedade civil. Essas organizações são importantes na medida em que viabilizam o contato entre os atores da sociedade civil, Estados e organizações internacionais. mas precisa-se identificar, também, que os estados precisam ter papel crescente na promoção e tutela desses direitos via EDH. Contudo, percebe-se que entre os Estados há um maior papel promocional do que efetivamente implementador da perspectiva de educação em direitos humanos. Isso porque, do ponto de vista estatal,

A educação em direitos humanos (ou a construção de uma cultura de direitos humanos) é inerentemente revolucionária: se implementada efetivamente, tem o potencial de gerar oposição social, acompanhada de demandas crescentes por justiça e responsabilização dos violadores.

Para os defensores da EDH, a criação de uma cultura de respeito aos direitos humanos pode vir a ser interessante até mesmo aos estados, uma vez que cria um ambiente onde as violações a tais direitos são menos propensas a acontecerem, encorajando práticas democráticas e tolerância social entre os indivíduos. Nessa linha de raciocínio, então, a implementação de direitos humanos, antes de corresponder a uma tendência humanista surgida no seio dos Governos, encerra uma perspectiva egoísta e realista, reduzindo custos de uma atuação nacional desregulamentada, como aponta Jack Donnelly ao apontar sobre a validade da adoção de regimes internacionais, cujo argumento também se aplica a difusão da EDH:

A existência dos regimes internacionais se dá somente a partir do momento em que os Estados, a fim de evitarem os custos de uma atuação nacional descoordenada, são capazes de aceitar normas e procedimentos para regerem suas interações (DONNELLY, 1986, pp. 602 - 603).

Para transformar padrões internacionais em prática nacional, a ONU estabeleceu um conjunto mínimo de parâmetros a serem observados pelos Estados. É central a noção de se criar um “plano nacional de ação”, no qual há de se detalhar a forma pela qual o Estado pretende programar a EDH em seu território. Tal plano deve identificar recursos, grupos mais afetados e necessitados da EDH, determinando a forma pela qual a EDH corresponde aos propósitos e objetivos nacionais, como o desenvolvimento e consolidação da democracia, estipulando prioridades e propondo, quando necessário, mudanças legislativas. Os Estados devem fazer um trabalho de adequação: encaixar parâmetros internacionais a necessidades e recursos locais (CARDENAS, 2005).

A efetividade da EDH requer uma cooperação forte entre Estados e ONGs, de forma a potencializar as forças de cada ator ao mesmo tempo que incute as iniciativas em EDH com maior legitimidade. Dever-se-ia buscar trocas entre grupos regionais engajados na mesma iniciativa, o que, ao menos, reduziria os custos da promoção dos direitos humanos.

Nota-se que um dos maiores entraves a realização da EDH é a recorrente falta de recursos e de assistência técnica. No caso brasileiro, ainda que em 2002 o Governo Federal tenha criado uma Comissão para a Proteção dos Direitos Humanos, que ficaria responsável por implementar recomendações e decisões tomadas no âmbito Interamericano, tal política governamental restou diminuída frente a crises políticas e dificuldades econômicas (SANTOS, 2005). É relevante, então, o papel das ONGs para a cobrança da implementação dos direitos humanos.

ONGs internacionais e organizações regionais tem intervindo de modo a preencherem o vazio deixado pelos estados e estão conduzindo muitas destas atividades. As partes interessadas vêm destacando repetidas vezes a importância de se estabelecerem parcerias entre estados e ONGs, bem como a necessidade de campanhas públicas de conscientização em massa por meio da mídia. Tudo dito, a fraqueza relativa da EDH é atribuída a uma falta de recursos financeiros e de apoio técnico (CARDENAS, 2005, p. 369).

Como mecanismo subsidiário em relação às garantias nacionais de proteção aos direitos humanos, o acesso ao sistema depende da capacidade de litigância além-fronteiras dos indivíduos e, sobretudo, das organizações sociais, que só podem a ele recorrer quando esgotam as vias nacionais de recurso.

Assim, é inegável a relevância das ONGs locais e internacionais de direitos humanos, que teriam papel central na luta para vencer o paradoxo, inconteste, levantado por DOUZINAS (2009): estados são violadores, mas também aqueles que devem tutelar os direitos humanos. Contudo, a legitimidade da participação dos Estados em regimes de direitos humanos tem duas faces: uma, consistente em sua participação formal de maneira a aderir a um discurso mínimo necessário às relações internacionais contemporâneas; outra, viabilizadora da participação da sociedade civil na conquista e defesa dos direitos humanos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a Segunda Guerra Mundial e todas as atrocidades cometidas pelos regimes Nazifascistas em nome do Estado, a comunidade internacional se mobilizou de modo a redefinir o papel estatal através da adoção de padrões éticos e morais mínimos. Nesse sentido, os indivíduos foram colocados no centro do debate, como destinatários primeiros da preocupação do Estado. Nesse sentido, inúmeros documentos internacionais foram firmados, estabelecendo princípios, normas, regras, organizações e instituições devotados à proteção e promoção dos direitos humanos. Tal categoria de direitos fora concebida como inerente à condição humana, denotando, portanto, caráter universal e indivisível.

Não obstante discussões sob a inviabilidade de se sustentar as perspectivas universal e indivisível dos direitos humanos a partir de uma ótica multicultural, nota-se que a maioria dos textos constitucionais contemporâneos surgidos ou alterados após a Declaração Universal adotou em seus textos noções defendidas pelo que seria uma suposta ideologia ocidental. Os direitos humanos são, assim, indivisíveis e universais, necessários ao pleno desenvolvimento da condição humana.

Contudo, apesar de a extensa elaboração de documentos internacionais ser vista como uma conquista da proteção dos indivíduos frente às violações de seus direitos, há quem diga que a institucionalização acaba por retirar todo o potencial do discurso de direitos humanos.

Costas Douzinas afirma que os direitos humanos têm por natureza um fundo revolucionário e libertador, já que surgiram da luta pela defesa de melhores condições daqueles que se viam violentados. Uma vez que os Estados são vistos como os maiores violadores de direitos humanos, seria paradoxal estes mesmos Estados arrogarem para si o discurso dos direitos humanos e pregarem sua proteção e promoção.

O caso brasileiro se mostra, porém, desafiador. Ao mesmo tempo em que é possível identificar uma perspectiva tradicional de respeito ao direito internacional e a aos direitos humanos, dentro do discurso governamental e diplomático, reconhece-se, da mesma forma, postura inconstante e errática no que se refere a

implementação de recomendações feitas no âmbito do Sistema Interamericano, como o caso Belo Monte deixa patente.

Observamos, porém, que a análise de regimes internacionais poderia elucidar a validade da adoção de regramentos internacionais destinados à tutela dos direitos humanos. Os regimes internacionais - que se constituem como regras, normas, princípios e instituições desenhados para a organização de determinada área das relações internacionais sujeita a conflito - quando adotados pelos Estados causam um duplo efeito, sendo que um destes efeitos seria imprevisível aos Estados, o que chamamos de efeito colateral positivo.

Os Estados, ao ingressarem em tais esferas normativas e procedimentais internacionais têm, invariavelmente, a intenção de melhorarem seu capital político frente aos demais atores internacionais, ao se filiarem a um discurso mínimo que se põe necessário as relações internacionais contemporâneas.

Por outro lado, a adoção de regras, princípios e normas internacionais traz à sociedade civil dos Estados novos parâmetros e formas de defender seus direitos. Buscamos mostrar que a participação em regimes para ser substancial precisa ser tributária dos esforços envidados pela sociedade civil que, através do apoio de ONGs internacionais e mesmo da atuação estatal, toma consciência de suas atribuições e direitos, a partir do desenvolvimento de uma cultura de respeito e defesa dos direitos humanos tutelados em regimes internacionais.

A garantia substantiva dos direitos humanos é feita pela sociedade civil com o apoio, quando necessário, de organismos nacionais ou internacionais de proteção aos direitos humanos. O paradoxo de Costas Douzinas pode ser invencível, mas é mitigável.

BIBLIOGRAFIA

ALVES, José Augusto Lindgren. **Os direitos humanos como tema global**. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 2007.

BAYLIS, John; et al. **The Globalization of World Politics: an introduction to international relations**. 4 ed. New York: Oxford University Press, 2008.

BURCHILL, Scott; et al. **Theories of international relations**. 4 ed. New York, Palgrave Macmillan, 2009.

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

CARDENAS, Sonia. Constructing Rights? Human rights education and the state. *In International Political Science Review*, vol. 26, n. 4, pp. 363-379, 2005.

CETRA, Raísa Ortiz. VENTURA, Deisy. **O Brasil e o Sistema Internacional de Direitos Humanos: de Maria da Penha à Belo Monte**. Disponível em: <[http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20\(2\)\(1\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/Ventura%20Cetra%20O%20Brasil%20e%20o%20SIDH%202012%20(2)(1).pdf)>. Acesso em 15/09/2012.

CLAPHAM, Andrew. **Human rights**. New York: Oxford University Press, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7 ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CONCA, Ken. Environmental protection, international norms, and state sovereignty: the case of the Brazilian Amazon. In MATANDUNOS, Michael. LYONS, Gene M., **BEYOND WESTPHALIA? State sovereignty and international intervention**. London: The John Hopkins University Press, 1995.

DONNELLY, Jack. International Human Rights: a regime analysis. *In International Organization*. The MIT Press, vol. 40, n. 3, pp. 599-642, 1986.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos Direitos Humanos**. São Leopoldo: Unisinos, 2009

GOFFREDO JUNIOR, Gustavo Sénéchal de. **Entre poder e direito: a tradição grotiana na política externa brasileira**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2005.

LOUGHLIN, Martin. The end of human rights: critical legal thought at the turn of the century, by Costas Douzinas. In **The Modern Law Review**, Vol. 64, n. 1, Jan., 2001, p. 151.

MACAULAY, Fiona. Justice-Sector and Human Rights Reform under the Cardoso Government, **Latin American Perspectives**, v. 34, n. 5, pp. 26-42, 2007.

ONU, Nicholas G. PETERSON, V. Spike. Human Rights from an International Regimes Perspective, **Journal of International Affairs**, n. 38, pp. 329-340, 1984.

PELLET, Alain; FORTEAU, Mathias; DAILLIER, Patrick. **Droit international public**. 8 ed. Paris, 2009.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008

_____. **Direitos Humanos e Justiça Internacional**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

RAZ, Joseph. **Human rights without foundations**. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=999874>>. Acesso em 22/10/2011.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. O Brasil e os Regimes Internacionais. In ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SANTOS, Cecília MacDowell. Ativismo jurídico transnacional e o Estado: reflexes sobre os casos apresentados contra o Brasil na Comissão Interamericana de Direitos Humanos. In **Revista Internacional de Direitos Humanos**. Ano 4, n. 7, São Paulo, pp. 26-57, 2005.

SOTERO, Paulo. **El desafío brasileño: cómo gestionar las relaciones regionales asimétricas más allá de la OEA**. Disponível em: <http://www.cidob.org/es/publicaciones/articulos/revista_cidob_d_afers_internacional_s/97_98/el_desafio_brasileno_como_gestionar_las_relaciones_regionales_asimetricas_mas_alla_de_la_oea>. Acesso em 22/07/2012.

STAUFFER, Jill. The end of human rights by Costas Douzinas. **Journal of Law and Society**, vol. 28, n. 3, set., 2001, pp. 459-463

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. O Brasil e o direito internacional dos direitos humanos: as duas últimas décadas (1985-2005), in ALTEMANI, Henrique. LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. **A humanização do direito internacional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____; ROBLES, Manuel E. Ventura. **El futuro de la Corte Interamericana de Derechos Humanos**. San José, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, 2003, pp.106-107

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.