

Altruísmo, solidariedade, idealismo...

O que faz os estados ratificarem tratados de direitos humanos?

Jomara de Carvalho Ribeiro

Mestre em Direito Internacional e Comunitário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC/MG); Professora e pesquisadora da Faculdade Pitágoras/Unidade Fadom.

Resumo

A preocupação internacional com os Direitos Humanos tem crescido desde 1945, ao término da II Guerra Mundial. Depois da criação da Organização das Nações Unidas (ONU), os membros adotaram a Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948. Desde então, os Estados assinaram e ratificaram diversos tratados internacionais sobre Direitos Humanos, comprometendo-se a respeitar os padrões internamente, em relação a seus nacionais e estrangeiros residentes em seus territórios. Mas, quais são as razões para tal comprometimento se os padrões de Direitos Humanos limitam o poder soberano do Estado? Há algumas teorias que tentam explicar o comportamento do Estado em relação aos Direitos Humanos. Estas teorias discutem a relação entre fatores externos e internos e o nível de democracia dentro do país para explicar o comportamento dos Estados. Elas analisam o comportamento dos Estados por meio de uma perspectiva de custo/benefício ou custo de oportunidade. O Brasil tem intensificado a ratificação e a adesão aos Tratados de Direitos Humanos desde a transição governamental (de uma ditadura militar a uma democracia) em 1985. Naquela época, o novo Governo Brasileiro enfatizou a importância da observância dos padrões de Direitos Humanos internamente que também constitui uma política para melhorar a imagem externa do Brasil.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Tratados. Comportamento estatal. Democracia.

Abstract

International concern on human rights issues has been growing since 1945, when World War II ended. After the creation of the Organization of the United Nations (UN), members States adopted the Universal Declaration of Human Rights in 1948. Since then, several international binding treaties relating to human rights matters were signed and ratified by States which compromised in taking those standards domestically, vis-à-vis their own nationals and foreigners who reside in their territories. But what are the reasons for such commitment if human rights standards limit State's sovereign power? There are some theories which try to explain States behavior towards human rights. These theories discuss the relation between external and internal factors and the level of democracy within the country in order to explain States behavior. They view States behavior by a cost/benefit perspective. Brazil's ratification and accession to human rights treaties has intensified since the government transition (from a military dictatorship to a democracy) in 1985. At that time new Brazilian government emphasized the importance of observance of human rights standards internally as well as a policy to improve Brazilian external image.

Keywords: Human Rights. Treaties, States Behavior, Democracy.

Introdução

As questões de Direitos Humanos têm sido especialmente discutidas ultimamente. De fato, durante os últimos 60 anos tem havido uma preocupação crescente com a questão, por diversas razões: da dignidade da pessoa humana a interesses de mercado. Considerando o número de tratados de Direitos Humanos em vigor e a média de ratificação desses acordos¹, o nível de efetividade dos padrões de Direitos Humanos ao redor do mundo está bem abaixo da margem esperada². É cediço que os padrões de Direitos Humanos têm uma legitimidade moral que garanta aos Estados credibilidade internacionalmente. Entretanto, até onde vai a disposição do Estado em limitar seu poder decisório soberano para obrigar-se a tratados de Direitos Humanos?

Este artigo apresenta algumas considerações sobre as razões pelas quais os Estados decidem negociar e tornar-se obrigados por tratados de Direitos Humanos. A questão que se busca responder é: “Por que os Estados ratificam tratados de Direitos Humanos?”³. Presume-se que os Direitos Humanos sejam preocupações cruciais no Direito Internacional Contemporâneo e nas relações internacionais. Pretende-se apresentar teorias que alguns doutrinadores já publicaram sobre a questão, assim como observar o tema a partir de uma perspectiva brasileira. Constata-se que a complexidade da definição de Direitos Humanos, suas limitações e sua efetividade são temas conexos, no entanto, aqui não se pretende tratar desses assuntos.

Este ensaio compreende basicamente uma revisão da bibliografia sobre o tema e a discussão está dividida em três tópicos: primeiramente a evolução dos Direitos Humanos na arena internacional será brevemente tratada; então, algumas opiniões relevantes e conclusões de notáveis doutrinadores sobre a questão são apresentadas; finalmente, adiciona-se a perspectiva brasileira sobre a questão dos tratados de Direitos Humanos e comportamento estatal. Não se intenciona esgotar o debate sobre o problema. Ao contrário, o propósito é estimular mais debate sobre o assunto. Deste modo, espera-se contribuir para a discussão sobre Direitos Humanos e comportamento estatal no meio acadêmico brasileiro.

Quando surgiram os tratados de direitos humanos no cenário internacional?

Os Direitos Humanos passaram a ser levados a sério na arena internacional depois da Segunda Guerra Mundial, precisamente após a criação da Organização das Nações Unidas (ONU)⁴. Como o preâmbulo da Carta da ONU reafirma a “fé nos Direitos Humanos Fundamentais” e seu Art. 1 (3) ressalta o objetivo da ONU de promover

¹ Há aproximadamente 50 tratados de Direitos Humanos em vigor (excluindo-se os protocolos opcionais) e a média tem sido de 160 ratificações para os tratados mais relevantes. Ver sítio eletrônico do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#core>>. Acesso em 15 de julho de 2008.

² ANISTIA INTERNACIONAL. *Relatórios por países*. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/human-rights>>. Acesso em 7 de julho de 2008; HUMAN RIGHTS WATCH. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/browse_by_country>. Acesso em 7 de julho de 2008.

³ Os termos “ratificar” e “ratificação” são usados aqui intercalados com “acessão”, “aceder”, “aderir”, todos eles significando uma decisão unilateral do Estado de tornar-se vinculado ao tratado.

⁴ Para uma completa discussão acerca do desenvolvimento histórico dos Direitos Humanos no sistema internacional, ver, entre outros, LAUREN, Paul Gordon. *The evolution of international human rights: visions seen*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003.

e encorajar a observância dos Direitos Humanos, consequentemente os membros da organização se comprometeram em discutir o assunto internacionalmente⁵.

O marco histórico para a implementação dos Direitos Humanos no sistema da ONU foi a aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 (doravante Declaração Universal)⁶. Embora não seja um documento vinculativo, a Declaração Universal representa um consenso entre os atores da sociedade internacional e colaciona os princípios cardinais do valor e dignidade da pessoa humana como inserido em seu preâmbulo⁷.

A influência da Declaração Universal nas constituições e legislações internas dos Estados bem como na celebração de tratados internacionais é substancial. Depois de 1948, os Direitos Humanos tornaram-se não apenas uma questão de atenção interna, mas, também, de atenção internacional. Entre seus princípios encontram-se igualdade de proteção perante à lei direito a um julgamento justo, proteção contra a escravidão, liberdade de discurso, liberdade de movimento, direito à propriedade, igualdade de direitos entre homens e mulheres, direito ao trabalho e segurança social, direito à educação, autodeterminação, *inter alia*⁸.

A partir de 1948, foram necessários 18 anos – uma espécie de período de transição – para que os Estados começassem a negociar tratados que lidassem com os temas gerais de Direitos Humanos⁹. Alguns deles previam tópicos bem abrangentes, tais como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)¹⁰ e outros com assuntos mais específicos, como a Convenção contra a Discriminação Racial (CDR) ou a Convenção contra a Tortura (CCT). Muitos dos tratados de Direitos Humanos mais importantes (também denominados: Tratados Cardinais de Direitos Humanos) têm um órgão que monitora sua implementação¹¹.

⁵ O desenvolvimento dos esforços internacionais em relação aos Direitos Humanos é uma questão muito complexa e data de tempos longínquos. Como aponta Lauren, ele envolve a influência de crenças religiosas, contemplações filosóficas, pensamentos artísticos, comportamento político (LAUREN, 2003, p. 1). Anterior à criação da ONU houve a discussão de assuntos na seara internacional que poderiam ser citados aqui como contribuintes para a evolução dos Direitos Humanos. Contudo, não é nosso propósito debater esse desenvolvimento histórico, portanto a constituição da ONU é um notório marco histórico e adotado no presente ensaio.

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Resolução 217A da Assembleia Geral da ONU, de 10 de dezembro de 1948. A Declaração Universal dos Direitos do Homem foi aprovada com 48 votos favoráveis. Houve oito abstenções (pelo bloco comunista, África do Sul e Arábia Saudita) e nenhum voto dissidente. Anteriormente à Declaração Universal, em 9 de dezembro de 1948, a Assembleia Geral da ONU aprovou a Convenção de Genebra para a Prevenção e Supressão do Genocídio.

⁷ SHAW, Malcom. *International law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 252.

⁸ Pode-se concluir que os princípios da Declaração Universal dos Direitos Humanos abrange os chamados direitos de primeira e segunda gerações, muito embora o documento não mencione tal distinção e eles tenham sido subsequentemente reafirmados como sendo universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados na Conferência sobre Direitos Humanos da ONU em Viena, 1993.

⁹ Tratados sobre Direitos Humanos já haviam sido negociados antes, na verdade. Entretanto, depois de 1948 eles cresceram em número, diversidade e Estados-partes. A média de partes em tratados de Direitos Humanos é de cerca de 160 Estados.

¹⁰ Inicialmente o PIDCP e o PIDESC constituiriam um único Tratado de Direitos Humanos. Como Dixon menciona, a ideia originária era a de negociar um único tratado, cobrindo todos os Direitos Humanos. Mas, tendo-se em vista a natureza subjetiva dos direitos econômicos e sociais, preferiu-se lidar com eles separadamente. (DIXON, Martin. *Textbook on international law*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 329).

¹¹ De acordo com o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, são nove os instrumentos de Direitos Humanos mais importantes: *Convenção Internacional contra a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*; *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*; *Pacto dos Direitos*

Ademais, o sistema da ONU evoluiu para assistir o alcance dos Direitos Humanos. Além das normas substantivas e declarações, há órgãos como a Comissão da ONU para os Direitos Humanos, existente desde 1946, e mais recentemente foi estabelecido o Escritório da ONU do Alto Comissariado para os Direitos Humanos de 1993¹². Adicionalmente ao sistema da ONU para os Direitos Humanos, há alguns regimes regionais¹³, tais como o regime europeu, o regime interamericano e o regime africano. Esses regimes regionais primordialmente reafirmam os padrões dos regimes globais. Mas eles são também funcionais para facilitar a inspeção e a efetividade dos Direitos Humanos, considerando a proximidade das partes envolvidas no regime regional¹⁴.

Pode-se argumentar que todos esses tratados, órgãos e mecanismos de monitoramento podem restringir a soberania dos Estados, especialmente para aqueles Estados que ratificam os instrumentos. De acordo com Donnelly, “Direitos Humanos reconhecidos internacionalmente impõem obrigações aos Estados soberanos e são exercidos contra eles”¹⁵.

A ideia da soberania estatal parece contrária a qualquer limitação¹⁶. Por isso, questiona-se: por quê os Estados ratificam tratados de Direitos Humanos então? Quais são as vantagens apresentadas para o Estado soberano ao negociar acordos de Direitos Humanos? Quais razões estão por trás das cenas? Isto será discutido no próximo tópico.

Abordagens às razões pelas quais os Estados ratificam Tratados de Direitos Humanos

80

Nosso propósito aqui é apresentar algumas discussões doutrinárias sobre a associação entre a política externa dos Estados e as obrigações de Direitos Humanos. Obviamente, teorias de Relações Internacionais (RI)¹⁷ permeiam e influenciam as discussões doutrinárias, mas não é nosso objetivo definir ou defender qualquer dessas teorias de

Econômicos, Sociais e Culturais; Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres; Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos e Degradantes; Convenção sobre os Direitos da Criança; Convenção Internacional para a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e suas Famílias; Convenção Internacional para a Proteção de todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado; e Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiências Físicas. Documento da ONU. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#core>>. Acesso em 6 de julho de 2008.

¹² Documento da ONU. *Breve história do Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/BriefHistory.aspx>>. Acesso em 5 de julho de 2008.

¹³ A palavra “regime” é usada aqui como equivalente a sistema. Regime é usado pelos doutrinadores de Relações Internacionais e Ciência Política, significando um conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos de tomada de decisões implícitos e explícitos de uma determinada área das relações internacionais, acerca dos quais as expectativas dos atores convergem. (KRASNER, S. D. [Ed.] *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983, *apud* BAYLIS, John; SMITH, Steve [Ed.]. *The globalization of world politics*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 373).

¹⁴ De acordo com Donnelly, alguns regimes regionais ou específicos podem ser vistos como autônomos, mas relativamente coerentes com os regimes internacionais gerais (DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory & practice*. 2. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 138).

¹⁵ DONNELLY, 2003, p. 34.

¹⁶ John H. Jackson discute a mudança de paradigma da soberania e das restrições à soberania estatal. (JACKSON, John H. *Sovereignty, the wto, and the changing fundamentals of international law*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 21).

¹⁷ Para uma completa dissertação sobre as teorias de RI, ver, *inter alia*, BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. *Understanding international relations*. 3. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005.

RI. Então, as discussões doutrinárias são apresentadas da maneira como foram concebidas, sem adotar uma dessas teorias especificamente nem desconsiderar seu valor.

Inicia-se com os comentários de Louis Henkin conforme seu livro *How Nations Behave*. Nessa obra distinta, de 1968, Henkin argumenta que, apesar dos obstáculos enfrentados, houve um considerável crescimento das normas dos Direitos Humanos como resultado da “influência das ideias e retórica, da sensibilidade dos governos modernos à opinião pública, e a efetividade das organizações internacionais para a exploração daquela sensibilidade com fins de transformar ideias e retóricas em leis, políticas públicas e atitudes”¹⁸.

O autor enfatiza que são as tradições ideológicas e comprometimentos da nação que a levam a aderir aos Direitos Humanos internacionalmente. Henkin acredita que o impulso de participar em Tratados de Direitos Humanos “(...) é oriundo de formações idealistas, libertárias, ou religiosas, especialmente aqueles com ligações a contra partes em outros países”¹⁹.

Ao tempo em que Henkin escreveu seu livro (1967), tratados como o PIDCP e o PIDESC, haviam sido recentemente assinados e não estavam em vigor ainda²⁰. A abordagem de Henkin vem de uma perspectiva da política externa. Sua intenção foi investigar as forças por trás da criação da lei e os elos entre as relações internacionais e o Direito Internacional, evitando uma visão estrita da criação das normas, que era uma tendência naquele tempo.

Diversas décadas após a publicação do livro de Henkin, Goldsmith e Posner, em um estudo publicado em 2005, demonstraram uma teoria interessante em que coincidência de interesse, cooperação, coordenação e coerção são aplicadas para “explicar as práticas de Direitos Humanos dos Estados”²¹. Os autores alegam que os Tratados de Direitos Humanos modernos funcionam diferentemente do *rationale* do período de Westphalia ou dos tratados bilaterais britânicos contra o tráfico de escravos²².

De acordo com seus estudos, os Tratados de Westphalia assim como os tratados bilaterais contra o tráfico de escravos estavam embasados em cooperação simétrica ou assimétrica. A cooperação simétrica (como em Westphalia) foi decorrente da reciprocidade: ambos os Estados envolvidos tinham o mesmo interesse em proteger aqueles Direitos Humanos de seus cidadãos. Isto foi possível porque havia minorias de grupos étnicos de um Estado vivendo em outro e vice-versa.

Os autores explicam que a cooperação assimétrica é baseada no interesse de um Estado em proteger os Direitos Humanos (estas razões podem variar de simpatia ou altruísmo até interesse instrumental) em outro Estado que viole Direitos Humanos. Portanto, o primeiro Estado usa cooperação ou coerção para alcançar seus objetivos. Os tratados bilaterais britânicos contra a escravidão são exemplos de cooperação assimétrica considerando que o Reino Unido ofereceu recompensa, ou de outra forma, aplicou represálias para proibir o tráfico de escravos no mundo²³.

Atualmente, a natureza dos Tratados de Direitos Humanos tem suas próprias peculiaridades. Uma das conclusões dos autores é que o aumento no número de ratificação de

¹⁸ HENKIN, Louis. *How nations behave*. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1979, p. 279.

¹⁹ *Ibidem*, p. 237–239.

²⁰ PIDCP entrou em vigor em 23 de março de 1976; PIDESC entrou em vigor em 3 de janeiro de 1976.

²¹ GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. *The limits of international law*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 108.

²² GOLDSMITH; Posner, 2005, p. 119.

²³ GOLDSMITH; Posner, 2005, p. 113–115.

um tratado não se relaciona com o crescimento da observância dos Direitos Humanos²⁴. Ao contrário, os Estados que não ratificaram um Tratado de Direitos Humanos podem cumprir com aqueles padrões mais do que se o tivessem ratificado. Isto ocorre pela falta de um mecanismo para monitorar o cumprimento de tratados. Quando não há coerção, um Estado pode ratificar um Tratado de Direitos Humanos, sabendo que, se ele violar estas provisões, nada acontecerá para afetar seus interesses. Então por quê se ratificam tratados quando eles não têm intenção de observá-los? Bem, Goldsmith e Posner elucidam que esta não é uma questão simples. Isto envolve uma complexidade de fatores que pode levar a diferentes conclusões, dependendo do Estado em questão, do tratado, da situação, entre outros²⁵.

Os autores defendem que deve haver algum tipo de benefício para que o Estado ratifique um Tratado de Direitos Humanos. Eles tomam como exemplo o PIDCP e então desenvolvem o seguinte *rationalidade*: as provisões do tratado compreendem um padrão de conduta, concebido por democracias liberais poderosas. Os Estados mais fracos podem cumprir com aquele padrão ou não. Se eles cumprirem eles serão aceitos no clube e podem receber algum tipo de ajuda ou recompensa. Se eles não cumprirem há uma alta probabilidade de eles sofrerem algum tipo de pressão ou ameaça. Assim, Goldsmith e Posner concluem, “(...) o tratamento de Direitos Humanos pode melhorar como resultado de cooperação ou coerção em uma relação bilateral²⁶”.

De acordo com essa teoria, cada Estado (democracias liberais poderosas, Estados fracos, Estados autoritários) beneficia-se da ratificação de tratados de Direitos Humanos. O menor benefício que os Estados poderiam receber seria: eles poderiam não mais ser “criticados como aqueles não respeitantes de direitos porque eles falharam em ratificar o tratado²⁷”. Eles acrescentam que os Estados que estão em uma fase de transição entre o autoritarismo e a democracia liberal dão mais importância à ratificação de tratados de Direitos Humanos como mecanismo para aumentar sua confiança e credibilidade, embora ratificar tratados não significa praticar Direitos Humanos²⁸.

O estudo apresentado pelos autores assume que os Estados agem racionalmente. Esta teoria é chamada de Escolha Racional e tenta explicar a relação entre o Direito Internacional e a política internacional²⁹. Portanto, pode-se compreender que o assunto é bastante interdisciplinar e complexo.

Jackson, por sua vez, afirma que “Direitos Humanos” é um tema que envolve importantes visões, assim como percepções da necessidade do envolvimento internacional³⁰. De acordo com seus pensamentos, os Direitos Humanos podem apresentar um desafio ao Estado-nação, uma vez que estes direitos podem proteger os cidadãos contra os próprios Estados – os perpetradores de violações de Direitos Humanos. Ele assevera que esta proteção foi necessária, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial, e que em muitos contextos “o Estado-nação tem um conflito de interesse quando se trata de proteger os Direitos Humanos³¹”.

²⁴ Os autores explicam que os Estados podem usar as Reservas, os Entendimentos e as Declarações (REDs) para flexibilizar as provisões dos tratados consoante às suas realidades. REDs nos Tratados de Direitos Humanos têm sido particularmente usados por democracias liberais, tais como Reino Unido e Estados Unidos. (GOLDSMITH, Posner, 2005, p. 128–129).

²⁵ GOLDSMITH, Posner, 2005, p. 120–127.

²⁶ GOLDSMITH, Posner, 2005, p. 128.

²⁷ GOLDSMITH, Posner, 2005, p. 131.

²⁸ GOLDSMITH, Posner, 2005.

²⁹ Sobre a Teoria da Escolha Racional, ver: GUZMAN, Andrew T. *How international law works: a rational choice theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

³⁰ JACKSON, John H. *Sovereignty, the wto, and the changing fundamentals of international law*. New York: Cambridge University Press, 2006, p. 248.

³¹ JACKSON, 2006, p. 248.

O autor aponta os possíveis motivos para as diferenças no modo como os Estados lidam com os tratados de Direitos Humanos. Ele cita o caso dos países europeus e suas experiências históricas com guerras. Essas experiências terríveis podem explicar por que as instituições regionais europeias e os mecanismos para a implementação de Direitos Humanos são robustos, enquanto em outros países e regiões, mesmo democracias liberais, como os Estados Unidos, a abordagem da proteção aos Direitos Humanos não é tão internacionalmente institucionalizada³².

Jackson também sugere que deve haver uma relação entre mercados e Direitos Humanos, e ele questiona se as instituições internacionais para o comércio deveriam explicitar a função de direitos (tais como informação, liberdade de discurso, propriedade) para o desenvolvimento do mercado³³.

Oona Hathaway publicou um excelente artigo denominado “Por que os países se comprometem aos tratados de direitos humanos?”, apresentando o resultado de pesquisa sobre tratados de Direitos Humanos³⁴. Em sua pesquisa, ela analisou o comportamento de mais de 160 Estados em relação aos tratados de Direitos Humanos, comparando como tratados de Direitos Humanos poderiam moldar o comportamento dos Estados. Assumindo que os tratados de Direitos Humanos não acarretam vantagens recíprocas óbvias para os Estados que os ratificam, ela afirma que entender por que alguns Estados se comprometem a tais tratados e outros não, é um caso difícil³⁵.

Como Goldsmith e Posner, Hathaway também argumenta que os Estados são atores racionais e eles analisam os custos e benefícios antes de se comprometer a um tratado de Direitos Humanos. Ela conclui que a análise dos custos e benefícios depende muito se o Estado espera cumprir com o disposto no tratado (custos e benefícios para cumprir o tratado)³⁶. Como os tratados de Direitos Humanos predominantemente impõem obrigações a um Estado *vis-à-vis* seus próprios cidadãos (muito embora outras partes signatárias também possam demandar sua observância assim como órgãos internacionais constituídos pelos tratados), cada tratado tem características próprias de análise de custos e benefícios³⁷.

Considerando duas dinâmicas centrais: execução interna da norma e consequências colaterais, Hathaway estabelece diversas variáveis para proceder com sua análise de dados³⁸. Suas conclusões incluem, de um lado, a alta probabilidade dos Estados com uma democracia fraca e níveis eminentes de violações a Direitos Humanos de que tais violações a Direitos Humanos não influenciam estatisticamente a incidência de ratificação a tratados de Direitos Humanos; por outro lado, os Estados com democracias sólidas, mas eminentes de violações de Direitos Humanos não tendem a ratificar tratados de Direitos Humanos. Ela adiciona que isto pode indicar que o Estado tem uma pressão doméstica para fazer com que as obrigações previstas nos tratados sejam cumpridas por causa do alto nível de suas instituições democráticas³⁹.

Ressalte-se que as estatísticas sugerem que a presença de organizações não governamentais (ONGs) de Direitos Humanos pode ser uma influência na decisão dos Estados em ratificar um tratado, mas o mesmo não se aplica ao estabelecimento de órgãos para monitorar o cumprimento dos tratados de Direitos Humanos. Hathaway

³² JACKSON, 2006, p. 249.

³³ *Ibidem*, p. 252.

³⁴ HATHAWAY, Oona A. Why do countries commit to human rights treaties? *Journal of Conflict Resolution*, v. 51, n. 4, Aug. 2007, p. 588–621.

³⁵ HATHAWAY, 2007, p. 589.

³⁶ HATHAWAY, 2007, p. 590.

³⁷ HATHAWAY, 2007, p. 590.

³⁸ Sua pesquisa apresenta diversas tabelas e gráficos que comprovam suas hipóteses por meio de estatísticas.

³⁹ HATHAWAY, 2007, p. 608.

considera o número de ratificações do PIDCP e seu Protocolo Opcional, por exemplo, e propõe que, “o governo pode estar consciente que as ONGs ajudarão os indivíduos a interpor as reclamações de acordo com o procedimento criado pelo Protocolo e, por conseguinte, torna-se relutante em aceitar o Protocolo”⁴⁰.

O estudo de Hathaway é realmente original e pode auxiliar os Estados a moldarem os tratados de Direitos Humanos no futuro, como ela enfatizou em seus objetivos.

Há muitas outras teorias, opiniões, críticas que poderiam ser expostas aqui acerca dos tratados de Direitos Humanos e o comprometimento estatal⁴¹. Todavia, considerando as premissas estabelecidas inicialmente, não se intenciona esgotar a discussão sobre o assunto, mas, sim, demonstrar suas principais vertentes. Sendo assim, concorda-se com Donnelly, quando ele afirma que os Direitos Humanos se tornaram uma preocupação internacional significativa, mas, como ele explica, isto não é suficiente para que os Estados criem um regime executório forte que possa diminuir seus poderes soberanos. Então, o regime internacional dos Direitos Humanos é um regime promocional forte, que propicia um amplo leque de normas substanciais, seu mecanismo executório, porém, é precário⁴², carente de fiscalizações impositivas e coercitivas.

O Brasil e os Tratados de Direitos Humanos

A posição do Brasil em relação aos tratados de Direitos Humanos tem mudado nos últimos 25 anos. É importante esclarecer que o Brasil enfrentou um governo ditatorial por diversas décadas. A transição para um governo democrático iniciou-se a partir de 1985 e, após a promulgação da Constituição de 1988, o Estado brasileiro ratificou substancialmente tratados de Direitos Humanos.

A Constituição Brasileira de 1988 é paradigmática no tocante aos Direitos Humanos no país. A promulgação da Constituição foi considerada uma vitória da democracia. Se o Estado se propõe a vivenciar uma nova fase democrática, conseqüentemente se espera que ele garanta Direitos Humanos, uma vez que democracia e Direitos Humanos andam de mãos dadas.

No ano seguinte à promulgação da Constituição, o Brasil elegeu um novo Presidente da República. Apenas após sua eleição, o Congresso Nacional aprovou a adesão do Brasil ao PIDCP e PIDESC, que ocorreu em 1992⁴³. Este fato poderia levar a inferência de que a variável “novo regime”⁴⁴, como demonstra o estudo de Oona Hathaway, explicaria as razões pelas quais o novo Governo Brasileiro decidiu comprometer-se com esses tratados: como um novo regime foi recém-constituído, ele teria “mais a ganhar com o estabelecimento de uma reputação de comprometimento com os Direitos Humanos e um desejo de distanciá-lo dos abusos de regimes anteriores com fins de obter benefícios colaterais tais como investimento, comércio, ajuda, e apoio político”⁴⁵.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 609.

⁴¹ Para uma outra teoria nesta questão, ver: MUTUA, Makau Wa. Politics and human rights: an essential symbiosis. In: BYERS, Michael (Ed.). *The role of law in international politics*. Essays in international relations and international law. New York: Oxford University Press, 2001, p. 149–175.

⁴² DONNELLY, 2003, p. 138.

⁴³ O Brasil aderiu a ambos os tratados em 24 de janeiro de 1992 e os Decretos Executivos foram promulgados em 6 de julho de 1992. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Atos Multilaterais. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>>. Acesso em 2 de junho de 2008.

⁴⁴ Oona Hathaway testa a variável “novo regime”, considerando o comportamento dos Estados com regimes estabelecidos em menos de dez anos. Ela demonstra que esta variável positivamente influencia o Estado a ratificar os tratados de Direitos Humanos (HATHAWAY, 2007, p. 611).

⁴⁵ HATHAWAY, 2007, p. 597.

Goldsmith e Posner também enfatizam que governos de transição demonstram mais disposição em ratificar tratados de Direitos Humanos para solidificar sua credibilidade e legitimidade interna e externamente.

Pinheiro estudou a relação do “Brasil e o Sistema Internacional de Direitos Humanos”, e uma de suas considerações sobre o comprometimento àqueles tratados subsequentemente ao final da ditadura militar poderia ser encontrada em uma mensagem submetida pelo ex-presidente José Sarney ao Congresso Brasileiro. Nessa mensagem, ele urgia aos congressistas que aprovassem a adesão do Estado Brasileiro ao PIDCP e PIDESC, referindo-se “ao problema da imagem externa do Brasil, que havia sido corrompida pelos horríveis dados de graves violações aos Direitos Humanos durante a ditadura”⁴⁶. Sarney sugeria que a “subscrição às Convenções acarretaria repercussões positivas tanto nas esferas internas e externas além de selar um comprometimento ou garantia adicional de proteção efetiva para os Direitos Humanos no país”⁴⁷.

A mensagem do Presidente Sarney apoia a sugestão de que a aceitação do Brasil aos Tratados Internacionais de Direitos Humanos, embora àquela época fosse apenas em um nível declaratório, foi baseado em uma ideia de mudar-se uma imagem antiga e construir confiança e credibilidade para o novo governo do país⁴⁸.

Desde 1992, o Brasil tem se comprometido a aproximadamente 20 tratados de Direitos Humanos, quer universais ou regionais (incluindo-se protocolos)⁴⁹. Contrariamente, o Brasil não aderiu aos Protocolos Opcionais do PIDCP até então⁵⁰. O Brasil aderiu ao PIDCP e ao PIDESC sem qualquer Reserva, Entendimento ou Declaração (REDs)⁵¹. Mas o governo apresentou uma Declaração Interpretativa ao Tratado Regional de Direitos Humanos, Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José), em seus artigos 43 e 48 (d), referentes à autoridade da Comissão dos Direitos Humanos de inspecionar o país *in loco* e limitar esta autoridade pela expressa aceitação do Estado Brasileiro⁵².

O Brasil manifestou seu consentimento à jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998, seis anos após aderir à Convenção Americana de Direitos Humanos⁵³. Ao agir assim, o Estado Brasileiro reafirmou sua intenção de dar transparência às práticas de Direitos Humanos no país e também de submeter tais práticas ao escrutínio internacional. Cogita-se que esta intenção está vestida de legitimidade e credibilidade, que os melhores padrões de Direitos Humanos agregam à imagem externa do Estado, sem contar os efeitos que esses tratados e órgãos podem produzir no âmbito doméstico. No entanto, não há uma uniformidade nesse comportamento, uma vez que o Brasil aceita alguns mecanismos de execução, mas não todos eles.

⁴⁶ PINHEIRO, Paulo Sérgio. *Brazil and the international human rights system*. University of Oxford Centre for Brazilian Studies. Working Paper Series, CBS – 15, 2000. p. 7. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/research3/working_papers_of_the_cbs_1997-2007/1998_to_2000>. Acesso em 31 de janeiro 2009.

⁴⁷ PINHEIRO, 2000, p. 7.

⁴⁸ Destaca-se que o Brasil começou a permitir que ONGs internacionais visitassem o país e elaborassem relatórios a partir de 1990, durante o governo de Fernando Collor de Melo. (PINHEIRO, 2000, p. 12).

⁴⁹ Pinheiro aponta que os Ministros das Relações Exteriores Francisco Rezek e Celso Lafer, desempenharam um papel importante para a ratificação de tratados humanos no país (PINHEIRO, 2000, p. 12). É importante acrescentar a influência exercida por Antônio Augusto Cançado Trindade como consultor do Ministério das Relações Exteriores, no período de 1985 a 1990.

⁵⁰ BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Atos multilaterais*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>>. Acesso em 2 de junho de 2008.

⁵¹ *Ibidem*. Disponível em: <http://www2.mre.gov.br/dai/m_592_1992.htm> e <http://www2.mre.gov.br/dai/m_591_1992.htm>. Acesso em 2 de junho de 2008.

⁵² *Ibidem*. <http://www2.mre.gov.br/dai/m_678_1992.htm>. Acesso em 2 de junho de 2008.

⁵³ Embora o instrumento de aceitação tenha sido depositado em 1998, o Decreto Executivo foi promulgado somente em 2002. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/declaracdh.htm>>. Acesso em 10 de julho de 2008.

Pinheiro expõe que governos brasileiros subsequentes têm dado prioridade aos Direitos Humanos e também à integração do país à ordem econômica global para melhor servir aos valores da arena internacional⁵⁴. Ele também aponta a importância das ONGs e forças domésticas:

“Para um completo entendimento desta mudança política, contudo, deve-se explorar o papel das forças domésticas. As ONGs e a mídia, particularmente a mídia eletrônica, avançaram depois do fim da censura e eles iniciaram uma nova era de exposição das violações aos Direitos Humanos. As organizações da sociedade civil e a liderança católica foram também capazes de organizada e efetivamente pressionar sucessivas administrações⁵⁵.”

Após analisar seu estudo, é possível concluir que a mudança de comportamento brasileira em face dos Direitos Humanos é decorrente de uma mistura de fatores internos e externos. Os Tratados Internacionais de Direitos Humanos tornaram-se mais importantes em uma economia global, encorajando os Estados a adotarem regimes democráticos e padrões internacionais de Direitos Humanos. Todavia, cada Estado, com sua própria realidade política, histórica, cultural e econômica, recebe essas influências externas de uma maneira particular. A necessidade de ser aceito por esta sociedade global fez com que o Brasil aderisse a tratados de Direitos Humanos e mudasse sua prática interna consequentemente. As mudanças nas práticas de Direitos Humanos no país têm aumentado à medida que as instituições democráticas têm se fortalecido.

86

Recentemente, Maliska escreveu um ensaio discutindo a mudança no Direito Constitucional Brasileiro no que tange às questões de Direitos Humanos⁵⁶. De acordo com os pensamentos do autor, a Constituição Brasileira de 1988 adotou um modelo chamado de “Estado Constitucional Cooperativo”, cuja definição foi concebida por Peter Häberle em 1978⁵⁷. Ele argumenta que é esse o modelo aceito pela sociedade global. Como corolário, quando o Brasil promulgou a Constituição de 1988, ele se comprometeu a atuar de maneira cooperativa internacionalmente para o alcance de melhores práticas relativas aos Direitos Humanos. Essa cooperação seria alcançada em uma dimensão normativa, considerando que, quando os Estados negociam tratados de Direitos Humanos, eles estão partilhando seus poderes de criação de normas jurídicas. Ele adiciona que o Brasil incorporou os valores da dignidade da pessoa humana na Constituição de 1988, muito embora estes valores já nortearassem os tratados de Direitos Humanos desde 1948⁵⁸.

Assim, destaca-se que o Brasil modificou sua posição a respeito dos tratados de Direitos Humanos de uma maneira consistente com sua organização interna. À medida que as instituições brasileiras se tornam mais democráticas, mais comprometido o Estado se torna ao aparato internacional de promoção dos padrões de Direitos Humanos.

Como Cançado Trindade alega a sociedade internacional tem mudado, cabendo ao Direito Internacional acompanhar essa mudança. Essa transformação tem acarretado a evolução

⁵⁴ PINHEIRO, 2000, p. 29.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ MALISKA, Marcos Augusto. *A cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional*. Desafios ao estado constitucional cooperativo. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, p. 7016–7030.

⁵⁷ Ver, HÄBERLE, Peter. *O estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos A. Maliska e Lisete Antoniuk. São Paulo: Renovar, 2007. Título original: *Der Kooperative Verfassungsstaat*.

⁵⁸ MALISKA, 2008, p. 7016-7030.

dos Direitos Humanos, que passa a demandar o reconhecimento do ser humano como sujeito de Direito Internacional⁵⁹. Portanto, a dignidade da pessoa humana deve ser considerada uma pedra de toque do sistema jurídico, permeando as relações entre os Estados e também a relação de cada Estado em face de todos os seres humanos dentro de seus territórios.

Observações finais

Buscou-se apontar algumas teorias que analisam as razões pelas quais os Estados ratificam Tratados de Direitos Humanos, estabelecendo-se como premissa o fato de que os Tratados de Direitos Humanos são um fenômeno relativamente recente, cujo início data do final da Segunda Guerra Mundial.

Quando os Estados começaram a obrigar-se aos tratados de Direitos Humanos, a preocupação maior era o estabelecimento de normas substanciais que pudessem ser um padrão comum a todos os países participantes da sociedade internacional. Atualmente, tal padrão é reconhecido como sendo o disposto na Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948.

Desde então, dezenas de tratados de Direitos Humanos têm sido assinados. Muitos deles estão em vigor para os Estados, contudo há consideráveis controvérsias sobre os motivos que levam os Estados a participarem de tais tratados, especialmente porque eles não trazem necessariamente qualquer tipo de benefício aos governos dos Estados contratantes.

Um Estado-parte de um Tratado de Direitos Humanos terá restrições à sua soberania, considerando que ele terá que adequar seu sistema jurídico interno àquelas normas negociadas internacionalmente.

Um dos principais fatores analisados por doutrinadores é a relação entre democracia e a observância de padrões de Direitos Humanos. Os Estados democráticos conferem mais transparência às práticas de Direitos Humanos dentro de seus territórios. Contudo, nem todo governo democrático está disposto a ratificar tratados de Direitos Humanos se aqueles tratados tiverem algum tipo de mecanismo de execução. As teorias explicam esta relação à luz da análise do custo/benefício (custo de oportunidade).

Outros fatores, tais como novos governos, presença de ONGs de Direitos Humanos, liberdade de informação e liberdade de expressão, o papel desempenhado pela mídia no país, aceitação de Direitos Humanos por parte de outros Estados da região geográfica, entre outros, influenciam o comportamento dos Estados em relação aos tratados de Direitos Humanos e consequentemente às práticas de Direitos Humanos. Cada Estado tem suas próprias razões particulares para aderir a um Tratado de Direitos Humanos ou não. Às vezes, esses motivos podem ser bastante complexos, dependendo também dos dispositivos do Tratado.

O Brasil tem modificado de forma crescente sua atitude em relação aos Tratados de Direitos Humanos desde a transição do governo em 1985. Depois da Constituição de 1988, o Brasil ratificou diversos Tratados de Direitos Humanos e tem submetido suas práticas internas ao escrutínio internacional. As razões pelas quais o país tem modificado sua posição podem ser explicadas por alguns fatores mencionados acima como: novo governo democrático, aceitação de Tratados Regionais de Direitos Humanos, influência de ONGs de Direitos Humanos.

Importa acrescentar que a Constituição Brasileira de 1988 elevou a dignidade da pessoa humana a um dos fundamentos da República, tendo como corolário a especial promoção dos Direitos Humanos pelas suas instituições. Portanto, o Brasil enfrenta um

⁵⁹ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Hacia el nuevo derecho internacional para la persona humana: manifestaciones de la humanización del derecho internacional. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, nº 50, 2007, p. 65-90.

novo desafio pela relação entre seu Direito Interno e o Direito Internacional relativo aos Direitos Humanos. Sendo assim, admite-se que o Estado Brasileiro adotou o paradigma do “Estado Constitucional Cooperativo”, conforme definido por Häberle.

Referências bibliográficas

ANISTIA INTERNACIONAL. *Relatórios dos países*. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/human-rights>>. Acesso em 7 de julho de 2008.

BAYLIS, John; SMITH, Steve (Ed.). *The globalization of world politics*. New York: Oxford University Press, 2005, 881 p.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Atos multilaterais*. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/dai/dhumanos.htm>>. Acesso em 2 de junho de 2008.

BROWN, Chris; AINLEY, Kirsten. *Understanding international relations*. 3. ed. New York: Palgrave Macmillan, 2005, 312 p.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Hacia el nuevo derecho internacional para la persona humana: manifestaciones de la humanización del derecho internacional. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, nº 50, p. 65–90, jan–jul, 2007.

DIXON, Martin. *Textbook on international law*. 5. ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, 350 p.

DONNELLY, Jack. *Universal human rights in theory & practice*. 2. ed. Ithaca: Cornell University Press, 2003, 290 p.

HÄBERLE, Peter. *O estado constitucional cooperativo*. Tradução de Marcos A. Maliska e Lisete Antoniuk. São Paulo: Renovar, 2007. Título original: *Der Kooperative Verfassungsstaat*. 76 p.

HATHAWAY, Oona A. Why do countries commit to human rights treaties? *Journal of Conflict Resolution*. New Haven, v. 51, n. 4, Aug, 2007.

HENKIN, Louis. *How nations behave*. 2. ed. New York: Columbia University Press, 1979. 400 p.

HUMAN RIGHTS WATCH. *Relatório dos países*. Disponível em: <http://www.hrw.org/en/browse_by_country>. Acesso em 7 de julho de 2008.

GOLDSMITH, Jack L.; POSNER, Eric A. *The limits of international law*. New York: Oxford University Press, 2005, 262 p.

GUZMAN, Andrew T. *How international law works: a rational choice theory*. Oxford: Oxford University Press, 2008, 272 p.

JACKSON, John H. *Sovereignty, the wto, and the changing fundamentals of international law*. New York: Cambridge University Press, 2006, 361 p.

LAUREN, Paul Gordon. *The evolution of international human rights: visions seen*. 2. ed. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2003, 418 p.

MALISKA, Marcos Augusto. A cooperação internacional para os direitos humanos entre o direito constitucional e o direito internacional. Desafios ao estado constitucional cooperativo. In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 16, 2007, Belo Horizonte. *Anais... Pensar globalmente: agir localmente*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008, 7219 p.

MUTUA, Makau Wa. Politics and human rights: an essential symbiosis. In: BYERS, Michael (Ed). *The role of law in international politics*. Essays in international relations and international law. New York: Oxford University Press, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Officer of the High Commissioner for Human Rights. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm#core>>. Acesso em 15 de julho de 2008.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Brazil and the international human rights system. *University of Oxford Centre for Brazilian Studies*. Working Paper Series, CBS – 15, 2000. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/research3/working_papers_of_the_cbs_1997-2007/1998_to_2000>. Acesso em 31 de janeiro de 2009.

SHAW, Malcom. *International law*. 5. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; 1288 p.