

Série  
**Prometeu**



# **A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil**

2ª edição

Antônio Augusto  
Cançado Trindade

**A**ntônio Augusto Cançado Trindade é jurista, Ph.D em direito internacional, juiz e Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos e professor titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco.

Cançado Trindade é autor de uma vasta obra na área do direito internacional e dos direitos humanos, com 25 livros e cerca de 260 artigos e monografias publicados em numerosos países.

---

# A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil



# FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Reitor*

Lauro Morhy

*Vice-Reitor*

Timothy Martin Mulholland

EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

*Diretor*

Alexandre Lima

CONSELHO EDITORIAL

Alexandre Lima

Airton Lugarinho de Lima Camara

Emanuel Araújo

Hermes Zaneti

José Maria G. de Almeida Júnio

Moema Malheiros Pontes



Antônio Augusto Cançado Trindade

A proteção internacional  
dos direitos humanos e o  
Brasil (1948-1997):  
as primeiras cinco décadas  
2ª Edição

Série  
**Prometeu**

EDIÇÕES  
*Humanidades*

Direitos exclusivos para esta edição:  
EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
SCS Q.02 Bloco C Nº 78 Ed. OK 2º andar  
70300-500 Brasília DF  
Fax: (061) 225-5611

*Copyright* © 1998 by Antônio Augusto Cançado Trindade  
*Copyright* © 2000 by Antônio Augusto Cançado Trindade - 2ª edição

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

*Impresso no Brasil*

SUPERVISÃO EDITORIAL  
AIRTON LUGARINHO

PREPARAÇÃO DE ORIGINALS  
NORMA AZEREDO

REVISÃO  
MAURO CAIXETA DE DEUS

CAPA  
PAULO ANDRADE

EDITORIAÇÃO ELETRÔNICA  
CARLOS HENRIQUE E RAIMUNDA DIAS

SUPERVISÃO GRÁFICA  
ELMANO RODRIGUES PINHEIRO

ISBN: 85-230-0491-2

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca Central da Universidade de Brasília

T833 Trindade, Antônio Augusto Cançado  
A proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil (1948-1997) : as primeiras cinco décadas / Antônio Augusto Cançado Trindade. -- Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2ª edição 2000  
214pp. -- (Série Prometeu / Edições Humanidades)

1 - Estado e direitos humanos. I. Título. II. Série.

CDU 342.7 (81) (09)

## SUMÁRIO

PREFÁCIO À 1ª EDIÇÃO, **9**

PREFÁCIO À 2ª EDIÇÃO, **15**

### INTRODUÇÃO

A GENERALIZAÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS  
DIREITOS HUMANOS, **23**

### CAPÍTULO UM

O HISTÓRICO LEGISLATIVO DOS INSTRUMENTOS  
INTERNACIONAIS DE PROTEÇÃO E AS POSIÇÕES DO BRASIL, **29**  
    PLANO GLOBAL, **29**  
    PLANO REGIONAL, **39**

### CAPÍTULO DOIS

O TRATAMENTO DA TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS NOS  
FOROS MULTILATERAIS E AS POSIÇÕES DO BRASIL, **51**

### CAPÍTULO TRÊS

A GRADUAL INSERÇÃO DO BRASIL NO SISTEMA DA PROTEÇÃO  
INTERNACIONAL DOS DIREITOS DA PESSOA HUMANA, **63**  
    INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO PARTICULARIZADA, **63**  
    INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO GERAL, **66**  
    INSTRUMENTOS DE DIREITO DOS REFUGIADOS, **72**  
    INSTRUMENTOS DE DIREITO HUMANITÁRIO, **75**

#### CAPÍTULO QUATRO

A EXPERIÊNCIA DO BRASIL COM ÓRGÃOS DE SUPERVISÃO DE INSTRUMENTOS DE PROTEÇÃO INTERNACIONAL, **83**

PLANO GLOBAL, **84**

PLANO REGIONAL, **89**

#### CAPÍTULO CINCO

A NOVA DIMENSÃO DA TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS E AS POSIÇÕES DO BRASIL, **97**

#### CAPÍTULO SEIS

A IMPLEMENTAÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O BRASIL: BALANÇO HISTÓRICO E QUADRO ATUAL, **113**

#### CAPÍTULO SETE

O AMPLO ALCANCE DAS OBRIGAÇÕES CONVENCIONAIS INTERNACIONAIS EM MATÉRIA DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS, **137**

#### CAPÍTULO OITO

REFLEXÕES FINAIS: O FUTURO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS, **145**

#### ANEXOS DOCUMENTAIS, **169**

1. EXPOSIÇÃO E DEBATES NA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE (AUDIÊNCIA PÚBLICA DA SUBCOMISSÃO DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS, DE 29 DE ABRIL DE 1987), **169**



2. DEPOIMENTO: ENTREVISTA À ASSOCIAÇÃO JUÍZES PARA A  
DEMOCRACIA (SÃO PAULO, 30 DE OUTUBRO DE 1995), **183**

DOCUMENTAÇÃO E BIBLIOGRAFIA SELETIVA, **207**

FONTES DOCUMENTAIS, **207**

LIVROS, **210**

COLETÂNEAS DE ENSAIOS, **213**



## Prefácio à 1ª Edição

Estamos às vésperas do cinquentenário das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos de 1948, ocasião particularmente significativa para todos os que atuamos no campo da proteção internacional dos direitos humanos. Não poderia haver momento mais oportuno para examinar e avaliar os rumos desta última, com atenção especial ao significado de que tem se revestido a proteção internacional para o Brasil, e às posições assumidas a respeito por nosso país ao longo das cinco últimas décadas. O presente estudo se volta, assim, não à evolução da proteção internacional *per se*, já devidamente sistematizada em nosso *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (1997), mas, mais especificamente, à trajetória das posições do Brasil no âmbito daquela evolução.

Nossas atenções se dirigem, pois, ao plano *internacional*, e referências a medidas nacionais de implementação são feitas na medida em que visam assegurar a aplicação efetiva dos instrumentos internacionais no âmbito do direito interno. Não pretendemos apresentar um estudo de política externa brasileira nesta área, porquanto não visualizamos a proteção internacional a partir da ótica do Estado: ao contrário, é a partir do sistema internacional de proteção que examinamos e avaliamos

as posições do Brasil, de modo a identificar, ao longo das cinco últimas décadas, seu entendimento desse sistema, e eventual contribuição a sua evolução.

Tendo presentes estas precisões preliminares, identificamos, de início, as posições do Brasil desde os primórdios da proteção internacional, ou seja, no decorrer do histórico legislativo dos instrumentos de direitos humanos nos planos global e regional. A seguir, passamos ao tratamento da temática dos direitos humanos nos foros multilaterais (inclusive com a nova dimensão a ela dada nos últimos anos), novamente com atenção especial às posições de nosso país. O presente estudo abarca, a um tempo, os planos tanto substantivo como operacional, como não poderia deixar de ser.

Assim, no tocante ao plano operacional, examinamos a gradual inserção do Brasil no sistema de proteção internacional dos direitos da pessoa humana, de modo a abranger os instrumentos de proteção tanto particularizada como geral, assim como — tomando os direitos humanos *lato sensu* — os instrumentos de Direito dos Refugiados e de Direito Humanitário. Abordamos, em seguida, a experiência do Brasil com órgãos de supervisão de instrumentos de proteção internacional nos planos global (Nações Unidas) e regional (sistema interamericano), compreendendo mecanismos tanto convencionais (com base em tratados) como extraconvencionais (emanados de resoluções de órgãos internacionais).

O campo mostra-se, enfim, aberto à apresentação de um balanço histórico e do quadro atual da implementação internacional dos direitos humanos em rela-

ção ao Brasil, assim como de nossas considerações acerca do amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de direitos humanos. Tendo contribuído, em momentos distintos da fase contemporânea, com a fundamentação jurídica de posições do Brasil em prol da proteção internacional dos direitos humanos, não nos eximimos de apontar, com o necessário espírito crítico, insuficiências — inclusive atuais — na postura de nosso país, da mesma forma como identificamos avanços por ele logrados ao longo das cinco últimas décadas, até o presente. Concluímos nosso estudo com algumas reflexões sobre o futuro da proteção internacional dos direitos humanos, tal como se nos vislumbra neste final de século.

Permitimo-nos agregar, ao final do volume, dois anexos documentais, igualmente de interesse para as gerações presentes e futuras de estudiosos da disciplina. O primeiro contém excertos de uma sessão de trabalho da Assembléia Nacional Constituinte (de 29 de abril de 1987), representando a gênese do Artigo 5º, parágrafo 2º, da Constituição Federal Brasileira de 1988 vigente. Estamos convencidos de que, se a este dispositivo constitucional estivesse sendo dada aplicação cabal, muito mais teríamos avançado na incorporação da normativa internacional de proteção dos direitos humanos em nosso direito interno. O segundo reproduz um depoimento que prestamos, em entrevista concedida à Associação Juizes para a Democracia, em São Paulo, no dia 30 de outubro de 1995, contendo alguns dados adicionais.

O presente estudo teve sua origem em uma monografia que nos foi encomendada, há sete anos, pela Universidade de São Paulo (Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP), — como parte de um Projeto desenvolvido conjuntamente com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) e a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) em Brasília, — e que cobria desenvolvimentos sobre a matéria até o ano de 1990. Recentemente, com o intuito de lançar sua nova linha editorial intitulada *Edições Humanidades* (série *Prometeu*), a Editora Universidade de Brasília nos solicitou um novo estudo monográfico sobre o tema, revisto e atualizado até o presente (meados de 1997), daí resultando o presente volume.

Não se trata, no entanto, de versão definitiva de nosso estudo a respeito, porquanto circunscrito aos propósitos da mencionada nova linha editorial da Universidade de Brasília. Se o tempo e a providência nos permitirem, tencionamos no futuro ampliar nosso estudo, com fontes e documentos adicionais. No entanto, a presente edição vem suprir uma lacuna em nossa bibliografia especializada, e fornecer uma visão condensada de conjunto de cinquenta anos de trajetória das posições do Brasil enfocadas a partir da evolução da proteção internacional dos direitos humanos.

Ao atuarmos hoje, no presente domínio de proteção, no plano essencialmente internacional, voltamos os olhos ao passado recente do Brasil nesta área já com uma sensação inelutável de distância, e horizonte mais amplo, que só o passar implacável do tempo pode nos

proporcionar, inclusive no tocante a questões e episódios em relação aos quais fomos chamados a opinar e atuar. Destes guardamos, no entanto, memória viva, conscientes de que as lições do passado podem ajudar-nos a enfrentar os dilemas e desafios do presente e do futuro. Precisamente à identificação desses dilemas e desafios, a defrontar a proteção internacional dos direitos humanos no limiar do novo século, dedicamos a seção final do presente estudo, na esperança de que possam nossas derradeiras reflexões ser de valia para o aperfeiçoamento da contribuição do Brasil à causa da proteção internacional dos direitos humanos.

Brasília, 05 de agosto de 1997.

A.A.C.T.





## Prefácio à 2ª Edição

O presente livro foi lançado, em sua 1a. edição, no dia 13 de maio de 1999, pouco após a palestra que proferimos no painel inaugural da *III Conferência Nacional de Direitos Humanos*, realizada no Congresso Nacional (Auditório Nereu Ramos da Câmara dos Deputados) em Brasília. Na ocasião, recordamos as razões que ao longo dos anos vínhamos sustentando em favor da pronta aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos<sup>1</sup>. Tal aceitação efetuou-se no final do ano de 1998 (cf. *infra*), e marca, no presente domínio de proteção, o evento de maior significação desde o lançamento original deste livro, que certamente não poderíamos deixar de aqui registrar, mesmo porque representa o elo entre a 1a. e a 2a. edições de *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): As Primeiras Cinco Décadas*.

---

<sup>1</sup> O texto de nossa longa exposição, intitulada “*Memorial em Prol de uma Nova Mentalidade quanto à Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Internacional e Nacional*”, vem de ser publicado no número 113/118 do *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1998) pp. 57-94, assim como no tomo dos *Anais do VI Seminário Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito*, pp. 3-48, recém-editado pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

A rapidez com que a 1a. edição deste livro se esgotou, poucas semanas após seu lançamento na *III Conferência Nacional de Direitos Humanos*, bem atesta a importância hoje atribuída em nosso meio social ao tema, que certamente alcançou, de forma definitiva, as bases de nossa sociedade nacional. Nesta 2a. edição, a periodização da obra (1948-1997) permanece inalterada, acrescida, porém, do relato, neste Prefácio à 2a. edição, do grande fato de 1998 referente à proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil. Com efeito, a recente decisão do Brasil de aceitação da competência contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos reconcilia a posição de nosso país com seu pensamento jurídico mais lúcido, além de congregar as instituições do poder público e as organizações não-governamentais e demais entidades da sociedade civil brasileira em torno de uma causa comum: a do alinhamento pleno e definitivo do Brasil com o movimento universal dos direitos humanos, que encontra expressão concreta na considerável evolução dos instrumentos internacionais de proteção nas cinco últimas décadas<sup>2</sup>.

Como relatado na presente obra, há pouco mais de meio século, no mesmo ano da adoção das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos, a Delegação do Brasil à IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948) propunha a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. Esta só se esta-

---

<sup>2</sup> A.A. Cançado Trindade, "O Brasil e a Corte Interamericana de Direitos Humanos", *Correio Braziliense - Suplemento 'Direito e Justiça'*, Brasília, 16.11.1998, p. 1.

beleceu, no entanto, em 1979, depois da entrada em vigor da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (uma década após a adoção desta), como órgão judicial autônomo, dotado de funções consultiva e contenciosa, responsável pela interpretação e aplicação da Convenção<sup>3</sup>. O Brasil participou ativamente dos trabalhos preparatórios da Convenção Americana, e apoiou sua adoção de forma integral (na Conferência de 1969 de San José da Costa Rica, onde veio a sediar-se a Corte), inclusive quanto a suas cláusulas facultativas, como a do artigo 62, sobre a aceitação pelos Estados Partes da competência contenciosa da Corte.

O Brasil, Parte na Convenção desde 1992 (consoante decisão tomada em 1985), procedeu em 1998 à aceitação da competência em matéria contenciosa da Corte. Cerca de três meses após a realização da já mencionada *III Conferência Nacional de Direitos Humanos (supra)*, o Ministério das Relações Exteriores (gestão L.F. Lampreia) encaminhou à Presidência da República uma substancial Informação (n. 126, de 27.08.1998), fundamentando a correta recomendação de aceitação pelo Brasil da referida competência da Corte. Poucos dias depois, foi enviada, neste propósito, Mensagem do Poder Executivo ao Congresso Nacional (n. 1070, de 09.09.1998), prontamente aprovada pelos plenários, respectivamente, da Câmara dos Deputados (em

---

<sup>3</sup> Sobre o alcance de sua competência e funções, cf. A.A. Cançado Trindade, "A Corte Interamericana de Direitos Humanos", *Carta Internacional* - Universidade de São Paulo (USP), outubro de 1997, vol. V, n. 56, pp. 7-10.

14.10.1998) e, em seguida, do Senado Federal (em 01.12.1998).

O decreto legislativo correspondente (n. 89/98), de aprovação da citada Mensagem Presidencial (n. 1070), foi publicado no *Diário Oficial* da União de 04.12.1998. Pouco após o anúncio da decisão brasileira em uma reunião dos países do Mercosul<sup>4</sup>, a Missão Permanente do Brasil junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) procedeu ao depósito, na Secretaria-Geral da OEA, do instrumento (ato unilateral) de aceitação pelo Brasil da competência obrigatória da Corte Interamericana sob o artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Nota n. 356), aos 10 de dezembro de 1998, data do cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

Na verdade nunca houve qualquer impedimento a que o Brasil assim procedesse, e tal decisão já há muito se impunha, porquanto a própria Constituição Brasileira de 1988 propugna (artigo 7 das disposições transitórias) pela formação de um tribunal internacional de direitos humanos, - o qual, por sinal, já existe, e opera regular-

---

<sup>4</sup> O anúncio foi feito pelo Presidente do Brasil (F.H. Cardoso) em uma sessão especial, realizada no antigo Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro, em 09.12.1998, da Reunião dos Presidentes dos Estados Membros e Associados do Mercosul, da qual também participaram os Presidentes da Argentina (C.S. Menem), Paraguai (R. Cubas Grau), Uruguai (J.M. Sanguinetti), Bolívia (H. Banzer Suárez) e Chile (E. Frei Ruiz-Tagle). A Reunião adotou a Proclamação do Rio de Janeiro (firmada pelos mencionados Presidentes da República), em comemoração do cinquentenário da Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

mente há quase 20 anos. Sendo os direitos humanos inerentes a toda pessoa humana, são portanto anteriores e superiores a qualquer forma de organização política, e sua salvaguarda não se esgota assim na ação do Estado. A recente decisão do Brasil constitui, com efeito, uma garantia adicional, a todas as pessoas sujeitas a sua jurisdição, da proteção de seus direitos (tais como consagrados na Convenção Americana), quando as instâncias nacionais não se mostrarem capazes de garanti-los.

O Brasil se junta, desse modo, aos 18 dos 25 Estados Partes na Convenção Americana que já assumiram este compromisso; a decisão brasileira fortalece institucionalmente a Corte, ao passar esta a contar com o reconhecimento de um país de dimensão continental e com uma vasta população necessitada de maior proteção de seus direitos. Pela iniciativa que vem de tomar, o Brasil enfim reconhece que não é razoável aceitar tão somente as normas substantivas dos tratados de direitos humanos, fazendo abstração dos mecanismos processuais para a vindicação e salvaguarda de tais direitos. Um e outros encontram-se indissolúvelmente interligados, sendo a via jurisdicional, de base convencional, a forma mais evoluída de proteção internacional dos direitos humanos. No presente domínio, as jurisdições nacional e internacional encontram-se em constante interação<sup>5</sup>, motivadas pelo propósito convergente e comum de proteção do ser humano, como co-partícipes que são na luta

---

<sup>5</sup> Cf., a respeito, A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, capítulo X, pp. 401-447.

ternacional encontram-se em constante interação<sup>5</sup>, motivadas pelo propósito convergente e comum de proteção do ser humano, como co-partícipes que são na luta contra as manifestações do poder arbitrário.

Face a insuficiências e carências do direito interno, muitos casos de direitos humanos, que as instâncias nacionais não conseguiram resolver, só têm encontrado solução graças ao concurso das instâncias internacionais de proteção. É significativo que algumas decisões destas últimas - a exemplo das da Corte Interamericana - tenham tido um real impacto no ordenamento interno dos Estados demandados, mostrando-se valiosas na luta contra a impunidade, verdadeira chaga que corrói a crença nas instituições públicas e gera a anomia e apatia sociais. Há, ainda, um efeito didático na aceitação pelo Brasil da competência contenciosa da Corte Interamericana: tal iniciativa haverá de fomentar um interesse bem maior, em particular por parte das novas gerações, pelo estudo e difusão da jurisprudência da Corte<sup>6</sup>, que permanece virtualmente desconhecida em nosso país, inclusive em nossos círculos jurídicos.

A garantia da não-repetição de violações passa necessariamente pela educação e capacitação em direitos humanos, tornando-se essencial, para este fim, o conhecimento da referida jurisprudência protetora. A decisão do Brasil de aceitar a competência da Corte Interamericana em matéria contenciosa, que acolheu

---

<sup>6</sup> Formada até o presente por 46 Sentenças (sobre o mérito dos casos, as reparações às vítimas, e exceções preliminares), 15 Pareceres, e 28 Medidas Provisórias de Proteção.

reivindicações de entidades de nossa sociedade civil, constitui uma manifestação, em termos claros e definitivos, do compromisso real do país com a proteção internacional dos direitos humanos. Este passo significativo, que já há muito o Estado devia à Nação, contribuirá certamente à busca da prevalência dos direitos humanos e do fim da impunidade em nosso país.

Deve, porém, ser doravante complementado com a aplicabilidade *direta*, em nosso direito interno, das normas dos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte, e com a harmonização de nosso ordenamento jurídico interno com a normativa internacional de proteção. Enquanto aguardamos estas providências, na busca da plenitude da proteção internacional dos direitos humanos em nosso país, não deixa de ser gratificante poder, por ora, apresentar a 2a. edição do presente livro, acrescida do fato auspicioso ocorrido em 1998, de que deixamos registro neste Prefácio.

Brasília, 15 de março de 1999.

A.A.C.T.





## Introdução

# A generalização da proteção internacional dos direitos humanos

O processo de generalização da proteção do direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional<sup>1</sup>. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da segunda guerra mundial. Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (por exemplo, a proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal.

---

<sup>1</sup> Cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, pp. 17-58, e fontes ali citadas.

Ao longo dos anos passariam a coexistir inúmeros instrumentos internacionais de proteção, de origens, natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis (baseados em tratados e resoluções), de diferentes âmbitos de aplicação (nos planos global e regional), distintos também quanto aos seus destinatários ou beneficiários (tratados ou instrumentos gerais, e setoriais), e quanto a seu exercício de funções e a seus mecanismos de controle e supervisão (essencialmente, os métodos de *petições ou denúncias*, de *relatórios*, e de *investigações*). Formou-se, assim, gradualmente, um complexo *corpus juris*, em que, no entanto, a unidade conceitual dos direitos humanos veio a transcender tais diferenças, inclusive quanto às distintas formulações de direitos nos diversos instrumentos.

Subjacentes a esta unidade conceitual estavam as premissas básicas de que os direitos proclamados são inerentes ao ser humano, anteriores portanto a toda e qualquer forma de organização política ou social, e de que a proteção de tais direitos não se esgota — não pode se esgotar — na ação do Estado. É precisamente quando as vias internas ou nacionais se mostram incapazes de assegurar a salvaguarda desses direitos que são acionados os instrumentos internacionais de proteção.

A multiplicidade desses instrumentos, adotados ao longo dos anos como *respostas* às necessidades de proteção, afigurou-se antes como um reflexo do modo com que se desenvolveu o processo histórico da *generalização* da proteção internacional dos direitos da pessoa

humana, no cenário de uma sociedade internacional des-centralizada em que deviam operar. Ante a fragmentação histórica do *jus gentium* no *jus inter gentes* contemporâneo, as conseqüências de uma centralização ou hierarquização dos instrumentos de proteção não puderam, como ocorre ainda hoje, ser previstas, antecipadas ou propriamente avaliadas.

A este fenômeno da *diversidade de meios e identidade de propósito* há que agregar a gradual superação de objeções clássicas como a da pretensa competência nacional exclusiva ou domínio reservado dos Estados<sup>2</sup>, e a concomitante asserção da capacidade de agir dos órgãos de supervisão internacionais. De importância capital foi o papel exercido pelo processo dinâmico de *interpretação* na evolução da proteção internacional dos direitos humanos. A construção jurisprudencial de distintos órgãos de supervisão veio a mostrar-se, com efeito, *convergente*, ao enfatizar o caráter objetivo das obrigações e a necessidade de realização do objeto e propósito dos tratados ou convenções em questão. A interação dos instrumentos de proteção estendeu-se também ao plano hermenêutico, dada sua identidade básica de propósito<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> A.A. Cançado Trindade, *O Estado e as Relações Internacionais: o Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 1-54; e cf., uma década antes, A.A. Cançado Trindade, *Fundamentos Jurídicos dos Direitos Humanos*, Belo Horizonte, Faculdade de Direito da UFMG, 1969, pp. 1-55.

<sup>3</sup> Cf. A.A. Cançado Trindade, "A evolução doutrinária e jurisprudencial da proteção internacional dos direitos humanos nos planos glo-

Este fenômeno veio a revelar a *complementaridade* dos instrumentos globais e regionais de proteção, reforçando-se mutuamente, e acarretando a extensão ou ampliação da proteção devida às supostas vítimas. Descartou-se, desse modo, no plano horizontal, qualquer pretensão antagonismo entre soluções nos planos global e regional, fazendo-se uso do Direito Internacional, no presente domínio, para ampliar, aprimorar e fortalecer a proteção dos direitos reconhecidos. Descartou-se, igualmente, no plano vertical, o velho debate acerca da primazia das normas do Direito Internacional ou do direito interno, por se mostrarem estes em constante interação no presente domínio de proteção.

Longe de operarem de modo estanque ou compartimentalizado, o Direito Internacional e o direito interno passaram efetivamente a interagir, por força das disposições de tratados de direitos humanos atribuindo expressamente funções de proteção aos órgãos do Estado, assim como da abertura do Direito Constitucional contemporâneo aos direitos humanos internacionalmente consagrados. Desvencilhando-se das amarras da doutrina clássica, o primado passou a ser da norma — de origem internacional ou interna — que melhor protegesse os direitos humanos.

Os tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos vieram a mostrar-se dotados, no plano substantivo, de fundamentos e princípios básicos próprios, assim como de um conjunto de normas a requerer uma

---

bal e regional: as primeiras quatro décadas”, 90 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1986) pp. 233-288.

interpretação e aplicação de modo a lograr a realização do objeto e propósito dos instrumentos de proteção. E, no plano operacional, passaram a contar com uma série de mecanismos próprios de supervisão. Este *corpus juris* em expansão veio enfim a configurar-se, ao final de cinco décadas, como uma nova disciplina da ciência jurídica contemporânea, dotada de autonomia, o *Direito Internacional dos Direitos Humanos*<sup>4</sup>.

Desde seus primórdios, o processo de generalização da proteção internacional dos direitos humanos contou com a participação do Brasil, nos planos global (Nações Unidas) e regional (sistema interamericano). Podem-se, com efeito, examinar apropriadamente as posições assumidas pelo Brasil no tocante ao histórico legislativo dos instrumentos internacionais de proteção bem como à experiência gradualmente adquirida na implementação desses instrumentos. Também se pode identificar sua postura no tratamento da temática dos direitos humanos em geral, inclusive na nova e ampla dimensão adquirida pela matéria nos últimos anos (excluídos aspectos outros como as questões de direitos humanos tratadas em nível bilateral ou no contencioso diplomático puramente interestatal). O nosso propósito, como já indicado, é examinar e avaliar as posições do Brasil sob o prisma da própria evolução da proteção internacional dos direitos humanos, nos planos normativo e operacional, e nos âmbitos global e regional.

---

<sup>4</sup> A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, op. cit. supra nº 1, pp. 7-447.



## Capítulo um

# O histórico legislativo dos instrumentos internacionais de proteção e as posições do Brasil

### **Plano Global**

O ponto de partida para o exame da matéria reside na adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (dezembro de 1948), precedida em meses pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (abril de 1948). A Declaração Universal resultou de uma série de decisões tomadas no biênio 1947-1948, a partir da primeira sessão regular da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em fevereiro de 1947. Foi adotada e proclamada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948: dos então 58 Estados membros da ONU, 48 votaram a favor, nenhum contra, 8 se abstiveram e 2 encontravam-se ausentes na ocasião. O plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, do qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou Convenções — posteriormente

denominadas Pactos — e medidas de implementação. Estas últimas não constavam, pois, da Declaração Universal, que, no entanto, significativamente incluiu tanto os direitos civis e políticos (artigos 2<sup>a</sup> - 21) quanto os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22-28).

No decorrer dos *travaux préparatoires* da Declaração Universal (setembro-dezembro de 1948), o representante do Brasil (Austregésilo de Athayde) defendeu, na III Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas (3<sup>a</sup> sessão), a adoção de garantias, de modo a assegurar a eficácia dos direitos consagrados<sup>1</sup>; singularizou, ademais, a importância do direito à educação<sup>2</sup>.

É reconhecido o impacto da Declaração Universal nas constituições, legislações e jurisprudências nacionais, assim como em tratados ou convenções e outras resoluções das Nações Unidas subsequentes. Tal impacto se tornou ainda mais considerável e notório em razão do lapso de tempo prolongado — dezoito anos — entre a adoção da Declaração e a dos dois Pactos (e Protocolo Facultativo) em 1966, — o que tem levado à formação do entendimento de que alguns dos princípios da Declaração Universal se impõem hoje como parte do direito internacional consuetudinário<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Documentação em: A.A. Cançado Trindade, *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* (período 1941-1960), Brasília, Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão, 1984, pp. 230-231.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 231, e cf. p. 232.

<sup>3</sup> Cf., em geral, A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, *op. cit. supra* nº 1, pp. 1-59; A.A. Cançado Trindade,



Nos prolongados trabalhos preparatórios dos dois Pactos de Direitos Humanos (e Protocolo Facultativo) das Nações Unidas fez-se constantemente presente a consideração cuidadosa das medidas de implementação. Podem-se destacar quatro fases naqueles trabalhos, que se estenderam de 1947 a 1966: na primeira, de 1947 a 1950, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas trabalhou praticamente só, sem assistência direta do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ou da Assembléia Geral das Nações Unidas. De 1950 a 1954, os três órgãos atuaram conjuntamente, dividindo-se o período em 1951 com a importante decisão de ter dois Pactos ao invés de um. O argumento que serviu de base a esta decisão (e que anos depois seria questionado no âmbito não só da própria ONU como também dos sistemas regionais de proteção) era o de que, enquanto os direitos civis e políticos eram suscetíveis de aplicação “imediate”, requerendo obrigações de *abstenção* por parte do Estado, os direitos econômicos, sociais e culturais eram passíveis de aplicação apenas *progressiva*, requerendo obrigações

---

*A Proteção Internacional dos Direitos Humanos...*, op. cit. infra nº (86), pp. 31-118; E.G. da Mata-Machado, *Contribuição ao personalismo jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, 1954, pp. 53-70; G.B. Mello Boson, *Internacionalização dos direitos do homem*, São Paulo, Sug. Literárias, 1972, pp. 29-43; C.A. Dunshee de Abranches, *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro/São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1964, pp. 96-110; A.A. Cançado Trindade, “Reflexiones sobre las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos de 1948 con Ocasión de su Cuadragésimo Aniversario”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1989) — nº especial, pp. 121-129.

positivas (atuação) do Estado<sup>4</sup>. Na ocasião, o delegado do Brasil (Danton Jobim, 5ª. sessão, 1950, da III Comissão da Assembléia Geral) filiou-se à tese de que os direitos econômicos, sociais e culturais deveriam incorporar-se em um Pacto separado<sup>5</sup>.

O quarto e último período estendeu-se de 1954, data da conclusão pela Comissão de Direitos Humanos do projeto dos dois Pactos, até 1966, data de sua adoção (em que os trabalhos foram desenvolvidos pela própria Assembléia Geral e sua III Comissão). A idéia inicial (debates de 1950 da Comissão de Direitos Humanos) era incluir em um único Pacto os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, dotados para implementação dos sistemas de *relatórios* e *petições* (este último em Protocolo separado). Diferenças quanto aos métodos de implementação de “distintas categorias” de direitos levaram à opção do projeto de dois Pactos distintos, como uma solução de conciliação (apregoadada por

---

<sup>4</sup> Para um estudo crítico, relativo à superação desta dicotomia, cf. A.A. Cançado Trindade, “A questão da implementação internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais”, 71 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1990) pp. 7-55, esp. pp. 9-10 e 16-21; A.A. Cançado Trindade, “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles”, 44 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1991) pp. 13-41; A.A. Cançado Trindade, “Do direito econômico aos direitos econômicos, sociais e culturais”, *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional — Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington P. Albino de Souza* (coord. R.A.L. Camargo), Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1995, pp. 9-38.

<sup>5</sup> Em A. A. Cançado Trindade, *op. cit. supra* nº 5, p. 230.

René Cassin) entre a tese de um Pacto único e a de Pactos sucessivos<sup>6</sup>, reservado o sistema de petições ou reclamações apenas aos direitos civis e políticos (e incorporado em um Protocolo Facultativo)<sup>7</sup>. Nos debates da época, o representante do Brasil (J.C.M. de Almeida) insistiu, na III Comissão da Assembléia Geral (6ª sessão, 1953), na adoção de garantias particularmente na forma do direito de petição individual, e atentou para a importância dos chamados “direitos coletivos”<sup>8</sup>.

A contribuição da Comissão de Direitos Humanos não deve passar despercebida: apesar das diferenças (tanto em seu seio como no do ECOSOC e da Assembléia Geral) decorrentes dos conflitos ideológicos próprios do período da guerra fria e também marcados pelo processo incipiente de descolonização, conseguiu estabelecer as bases dos dois Pactos de Direitos Humanos<sup>9</sup>, a serem retomadas e elaboradas — de 1954 a 1966 — pela Assembléia Geral e sua III Comissão. Em 16 de

---

<sup>6</sup> R. Cassin, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* (1951) pp. 297-305, e cf. 241-362; R. Cassin, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968) pp. 1-14.

<sup>7</sup> Para um estudo detalhado dos debates sobre as medidas de implementação dos dois Pactos, cf. A. A. Cançado Trindade, “A implementação internacional dos direitos humanos ao final da década de setenta”, 22 *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais* (1979) pp. 341-248.

<sup>8</sup> Em A. A. Cançado Trindade, *op. cit. supra* n.º 5, pp. 228-229.

<sup>9</sup> J.-B. Marie, *La Commission des Droits de l’Homme de l’ONU*, Paris, Pédone, 1975, p. 168.

dezembro de 1966, a Assembléia Geral adotou e abriu à assinatura, ratificação e adesão o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (por 105 votos a zero), o Pacto de Direitos Civis e Políticos (por 106 votos a zero) e o Protocolo Facultativo desse último (por 66 votos a 2, com 38 abstenções)<sup>10</sup>. Com a adoção desses tratados gerais, somados à Declaração Universal de 1948, estava enfim completada a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Paralelamente, na VI Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas, o representante do Brasil (Gilberto Amado) defendeu a criminalização do genocídio operada pela Convenção contra o Genocídio de 1948 (debates da 8ª sessão, de setembro-dezembro de 1953)<sup>11</sup>; a Delegação do Brasil estendeu apoio ao reconhecimento da responsabilidade penal dos indivíduos consignada no Projeto de Código dos Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade (relatório de 1954)<sup>12</sup>, em seguida a um parecer (de 08/10/1949) sobre a matéria, do então Consultor Jurídico do Itamaraty (Levi Carneiro)<sup>13</sup>. Na

---

<sup>10</sup> Assembléia Geral das Nações Unidas, resolução 2200 A (XXI), Em ONU doc. A/6546, p. 67.

<sup>11</sup> Em A. A. Cançado Trindade, *op. cit. supra* nº 5, p. 236.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 227-228.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 236-238, e cf. pp. 234-236 (parecer de 11.05.1947). — Em resposta a um questionário da UNESCO circulado a personalidades em 1947 como subsídio aos *travaux préparatoires* da Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, Levi Carneiro defendera o estabelecimento de um órgão judicial internacional “autônomo, específico, perante o qual os indivíduos possam recorrer contra os Estados para a garantia de seus direitos”. Cf. *Los Dere-*

mesma VI Comissão, o representante do Brasil (Gilberto Amado) admitiu (a propósito do referido Projeto de Código) que estava superado definitivamente o conceito tradicional segundo o qual somente os Estados eram sujeitos do direito internacional<sup>14</sup>.

Com efeito, já nos primórdios da fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, e mesmo antes deles, se formara no Brasil uma corrente de pensamento entre jusinternacionalistas aos quais corresponderam, em diferentes graus, contribuições para iniciativas de outrora do governo brasileiro, no sentido de que a noção de soberania, em sua acepção absoluta, mostrava-se inadequada ao plano das relações internacionais, devendo ceder terreno à noção de solidariedade. É o que encontramos nos escritos, da época, de Clóvis Bevilacqua<sup>15</sup>, Levi Carneiro<sup>16</sup>, Hildebrando Accioly<sup>17</sup>, Haroldo Valladão<sup>18</sup> (quatro

---

*chos del Hombre - Estudios y Comentarios en torno a la Nueva Declaración Universal Reunidos por la UNESCO, Mexico/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1949, p. 163.*

<sup>14</sup>MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à VI Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas*, IX Sessão, 1954, doc. DEL/BRAS/ONU/62/1955/Anexo único, pp. 7-8 (circulação interna).

<sup>15</sup>C. Bevilacqua, *Direito Público Internacional*, Rio de Janeiro, Livr. Francisco Alves, 1911, pp. 66-67 e 72-73.

<sup>16</sup>Levi Carneiro, *O Direito Internacional e a Democracia*, Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Ed., 1945, pp. 121 e 126, e cf. pp. 106, 111, 181 e 193-196.

<sup>17</sup>H. Accioly, *Tratado de Direito Internacional Público*, 2ª ed., vol. I, Rio de Janeiro, 1956, pp. 211-212 e 214-215.

<sup>18</sup>H. Valladão, *Democratização e Socialização do Direito Internacional*, Rio de Janeiro, Livr. José Olympio Ed., 1961, pp. 53-64.

ex-Consultores Jurídicos do Itamaraty), e Raul Fernandes<sup>19</sup> (ex-Chanceler brasileiro).

Ainda no plano global, os trabalhos preparatórios — iniciados em 1963-1964 — da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial se beneficiaram do fato de terem seus redatores encontrado inspiração e base no prolongado processo de redação dos dois Pactos de Direitos Humanos (*supra*). A Convenção incorporou os sistemas tanto de relatórios quanto de petições (para as individuais, em base facultativa). Os debates de 1965 da III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas revelaram que o tratamento da matéria não poderia depender somente de medidas nacionais de implementação<sup>20</sup>. Ao ser adotada em 21 de dezembro de 1965 (e aberta à assinatura em 07.03.1966), optou-se por uma Convenção cujos objetivos transcendiam a solução de casos individuais, incorporando obrigações dos Estados de caráter positivo no sentido de tomar medidas governamentais e legislativas, e de aperfeiçoar o sistema da administração da justiça, para erradicar práticas de discriminação racial.

---

<sup>19</sup> R. Fernandes, “As Modificações do Conceito de Soberania”, *Raul Fernandes — Nonagésimo Aniversário*, vol. I (Conferências e Trabalhos Esparsos), M.R.E., 1967, pp. 121 e 126; e cf. G. Amado, “Raul Fernandes (Traços para um Estudo)”, *ibid.*, vol. II (Cinco Retratos), MRE, 1968, p. 28; A. Camillo de Oliveira, “Raul Fernandes, Diplomata”, *ibid.*, pp. 89-90, 121 e 155.

<sup>20</sup> Cf. debates UN, *General Assembly Official Records* (1965), pp. 323-325, 329-333, 335, 338, 341, 349 e 384.

Participou o Brasil dos *travaux préparatoires* da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)<sup>21</sup>; ao firmá-la (em 07.03.1966) e ratificá-la (em 27.03.1968), já contava com a Lei nº 1390 (de 03.07.1951, a chamada “Lei Afonso Arinos”, modificada pela Lei nº 7437, de 20.12.1985), que incluía, entre as contravenções penais, a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor<sup>22</sup>. Posteriormente, os *travaux préparatoires* da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984, a cargo de um Grupo de Trabalho da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, contaram com a ativa participação da Delegação do Brasil em todas as suas fases<sup>23</sup>; o Brasil prontamente firmou a referida Convenção (em 23.09.1985),

---

<sup>21</sup> Inclusive buscando assegurar eficácia à atuação do órgão de supervisão criado pela Convenção, o Comitê sobre a Eliminação de Discriminação Racial (CERD); cf. intervenções da Delegação do Brasil, ONU, documento A/C.3/SR.1302, *Report of the Third Committee*, de 13.10.1965, ONU, *Official Records of the General Assembly (XX Session, 1965)*, 1302th meeting, p. 75; e ONU, documento A/C.3/SR.1313, *Report of the Third Committee*, de 21.10.1965, ONU, *Official Records of the General Assembly (XX Session, 1965)*, 1313th meeting, p. 125.

<sup>22</sup> A Constituição Federal Brasileira de 1988 foi mais além, ao dispor, taxativamente, no artigo 5º (XLII) que “a prática do racismo constitui crime inafiançável e imprescritível, sujeito à pena de reclusão, nos termos da lei”.

<sup>23</sup> Cf. MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Comissão de Direitos Humanos (XL Sessão)*, 1984, pp. 11-20 (datilografado, circulação interna).

vindo a ratificá-la (em 28.09.1989) após a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>24</sup>.

Enfim, participou o Brasil igualmente dos trabalhos preparatórios da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989). Em explicação de voto na III Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1989, abordou a Delegação do Brasil questões como a da influência de tradições e valores culturais diversos concernentes à proteção e desenvolvimento da criança, das dificuldades na própria definição de criança em termos de idade, do alcance das responsabilidades da unidade familiar, dos direitos e responsabilidades dos pais ou tutores ou outras pessoas legalmente responsáveis pela criança, das crianças pertencentes a minorias<sup>25</sup>. O Brasil prontamente firmou (em 26.01.1990) e ratificou (em 24.09.1990) a referida Convenção; o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069, de 13.07.1990) guarda um adequado paralelismo ou correlação com a Convenção, porquanto o conteúdo desta serviu de base doutrinária e fonte de inspiração à parte normativa daquele (princípios básicos e direitos fundamentais).

---

<sup>24</sup> A Constituição Federal Brasileira de 1988, além de proibir a tortura e o "tratamento desumano ou degradante" (artigo 5º (III)), caracteriza a prática da tortura como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia (artigo 5º (XLIII)).

<sup>25</sup> MRE, telegrama (ostensivo) nº 2189, da Delegação do Brasil junto às Nações Unidas à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, de 21.11.1989, pp. 1-2 (circulação restrita).



## Plano Regional

É significativo que, no plano regional, tenha sido a Delegação do Brasil quem propôs, na IX Conferência Internacional Americana (Bogotá, 1948), a criação de uma Corte Interamericana de Direitos Humanos. A proposta do Brasil — aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá, — ressaltava a necessidade da criação de um órgão judicial internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos humanos internacionalmente reconhecidos<sup>26</sup>. Tal proposta fez-se acompanhar de uma clara e elucidativa *Exposição de Motivos*, que alertou com clarividência para as possíveis “arbitrariedades insuperáveis”, de que era vítima o indivíduo, cometidas pelas “próprias autoridades governamentais”. Na advertência da Delegação do Brasil, “algumas vezes os próprios tribunais, estreitamente subordinados a um poder executivo opressor, cometem injustiças evidentes; ou então, o indivíduo se vê privado de acesso aos tribunais locais. Em tais casos, se se trata realmente de direitos fundamentais, impõe-se a possibilidade de recorrer a uma jurisdição internacional”; a proposta do Brasil, que, em suma, acentuava a necessidade da criação de um tribunal internacional para tornar adequada e eficaz a proteção jurídica dos direitos huma-

---

<sup>26</sup> *IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948 — Actas y Documentos*, vol. V, Bogotá, M.R.E. de Colombia, 1953, documento CB-125/C.VI-6, p. 464; e vol. VI, *op. cit.*, p. 353 (Resolução XXXI da Conferência).

nos internacionalmente reconhecidos, foi aprovada e adotada como Resolução XXI da Conferência de Bogotá de 1948<sup>27</sup>.

Ao discursar na Conferência de Bogotá de 1948, o presidente da Delegação do Brasil (J. Neves da Fontoura) ponderou que o estabelecimento da referida Corte internacional constituiria um resguardo adicional contra as “tentações do cesarismo”, pois tutelaria “desde o direito à vida até o direito de objeção, de informação e de crítica”<sup>28</sup>. A personalidade jurídica do indivíduo no plano internacional foi igualmente sustentada pelo representante do Brasil (Vicente Rao) na X Conferência Internacional Americana (Caracas, 1954)<sup>29</sup>.

Na V Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores (Santiago, 1959), o representante do Brasil (San Tiago Dantas) apresentou projeto de resolução sobre o fortalecimento da democracia no continente americano, sustentando *inter alia* a superioridade da lei sobre os governos e a incorporação da Declaração Americana dos Direitos Humanos ao direito positivo dos Estados americanos; ponderou o representante do Brasil que “as situações provenientes das condições sociais

---

<sup>27</sup> Proposta em: documento C-125/C.VI-6, *ibid.*, vol. V, p. 464-465.

<sup>28</sup> João Neves da Fontoura, *A Serviço do Itamaraty*, Ministério das Relações Exteriores, s/d, pp. 213-14 e 217, *cit.* A.A. Cançado Trindade, *Repertório...*, *cit. supra* nº 5, pp. 225-226.

<sup>29</sup> OEA, *X Conferencia Interamericana - Acta de la II Sesión Plenaria (1954)*, doc. 81/Rev./SP-18 Rev., Caracas, 1954, pp. 8-9, *cit.* em A. A. Cançado Trindade, *Repertório...*, *cit. supra* nº 5, pp. 226-227.

e econômicas em que vivemos são desvios ocasionais, transitórios, que serão, tarde ou cedo, superados”<sup>30</sup>. Paralelamente àquela incorporação, o Delegado do Brasil manifestou-se, ademais, a favor da celebração de uma convenção obrigatória de proteção internacional dos direitos humanos no continente americano<sup>31</sup>.

Poucos anos depois, na II Conferência Interamericana Extraordinária (Rio de Janeiro, 1965), foi precisamente a Delegação do Brasil que apresentou um projeto (redigido por C.A. Dunshee de Abranches) que serviu de base à Resolução XXIV da Conferência relativa ao Projeto de Convenção Americana sobre Direitos Humanos; dois anos depois, na III Conferência Interamericana Extraordinária (Buenos Aires, 1967), o Brasil votou pelo artigo 112 do Protocolo de Reformas da Carta da OEA, que reafirmou a necessidade da Convenção Americana sobre Direitos Humanos<sup>32</sup>.

Nessa ocasião (1967), em torno de resposta do Brasil a uma consulta do Conselho da OEA aos Governos dos Estados Americanos, travou-se uma polêmica — com repercussões na própria Consultoria Jurídica do Itamaraty<sup>33</sup> — entre os que defendiam a necessidade de

---

<sup>30</sup>OEA, *Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, doc. 64, Santiago/Chile, 1959, pp. 2-4 (cit. em A. A. Cançado Trindade, *Repertório...*, cit. *supra* nº 5 pp. 232-233).

<sup>31</sup>*Ibid.*, p. 6.

<sup>32</sup>Carta de C. A. Dunshee de Abranches ao Ministro das Relações Exteriores, J. de Magalhães Pinto, de 15.10.1969, p. 2 (Arquivos da DEA/MRE).

<sup>33</sup>Comparar os pareceres CJ/1889 e CJ/156 (Consultoria Jurídica do

uma Convenção (regional) Americana e os que se opunham à “duplicação” de sistemas de proteção (lembrando a existência dos Pactos das Nações Unidas, de Direitos Cíveis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966). O então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (Haroldo Valladão), em parecer de 31 de outubro de 1968, endossou as idéias de Dunshee de Abranches em favor de necessidade da Convenção Americana, ponderando com acerto que “textos universais de direito internacional não suprimem, nem impedem, a existência de textos regionais sobre o mesmo assunto”<sup>34</sup>.

Em *Exposição de Motivos* (de 07 de agosto de 1969) à Presidência da República sobre a convocação da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos em San José de Costa Rica, o Ministro das Relações Exteriores (J. Magalhães Pinto) enumerou as seguintes considerações que “justificariam participação ativa brasileira na elaboração da Convenção” Americana: primeiro, o fato de que o Brasil já era partícipe em outros tratados e instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos e de ser a opinião pública internacional sensível a isso; segundo, a necessidade de evitar eventual isolamento do Brasil em relação ao sistema regional que uma posição de reticência ante

---

MRE), para pontos de vista antagônicos (circulação interna). E cf. MRE, doc. DEA/9 (Memorandum), de 20.01.1969, pp. 1-3 (circulação interna).

<sup>34</sup> MRE-CJ/1889, pp. 1-3 (circulação interna).

o Projeto de Convenção acarretaria; terceiro, a opinião prevalecente entre os Governos da região favorável à particularização do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos; quarto, a compatibilidade da coexistência entre as convenções globais (das Nações Unidas) e a interamericana (tidos os Pactos das Nações Unidas como não necessariamente suficientes); e quinto, o impulso que daria à própria integração latino-americana, desenvolvendo maior identidade continental e propiciando uma relativa uniformização de legislações nacionais no campo dos direitos humanos<sup>35</sup>.

A *Exposição de Motivos* do Itamaraty foi mais além, ao ponderar, antecipando-se a possíveis resistências, que o Projeto de Convenção em apreço continha cláusulas de salvaguarda da “liberdade de ação do Estado em situações políticas de fato, prevendo reserva no caso de incompatibilidade com texto constitucional e a adoção de disposições temporárias em situações de emergência”. Nessas condições, acrescentou, era “lícito supor que a Convenção, em sua parte substantiva, não deverá causar dificuldades políticas aos Estados signatários, dada a mencionada possibilidade de reservas, exceções previstas nas leis nacionais e outras cláusulas escapatórias. O que houver de objetável no projeto poderá ser eliminado ou emendado através da participação ativa dos países interessados, cuja eventual ausên-

---

<sup>35</sup> MRE, documento DEA/158/602.20(20)/1969, pp. 3-4 (circulação interna).

cia ou passividade pode, por outro lado, resultar no risco de aprovação de texto pouco político”<sup>36</sup>.

Mas já então a referida *Exposição de Motivos* considerava “inconveniente” e de não comprovada utilidade a criação de uma Corte Americana de Direitos Humanos<sup>37</sup>; não obstante, enfatizou que “a participação ativa do Brasil nos trabalhos, além de contribuir para a imagem favorável do país no exterior, representaria contribuição de valor para seu êxito e, ao encontrar nossa posição apoio de outros países, permitiria introdução de todas as emendas e salvaguardas que tornassem o texto aceitável”<sup>38</sup>.

Poucos dias depois (21 de agosto de 1969), no entanto, despacho da Presidência da República (Costa e Silva) na referida *Exposição de Motivos* do Itamaraty (*supra*) dispôs que “o Brasil deve manter-se fiel às convenções específicas e declarações internacionais adotadas no campo da ONU”<sup>39</sup>. A participação do Brasil na Conferência de San José foi assim posta em dúvida<sup>40</sup>. O representante do Brasil junto ao Conselho da OEA (I. Penna Marinho), que em 08 de novembro de 1967 havia comunicado ao Secretário-Geral da OEA a preferência do Brasil por regulamentação universal e única dos direitos humanos (Pac-

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>37</sup> Cf. *ibid.*, pp. 4-5.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>39</sup> Presidência da República, doc. CGC-2723, Of. n.º. 870, de 21.08.1969, p. 1 (circulação interna).

<sup>40</sup> Cf. MRE, documento DEA/144 (memorandum), de 25.08.1969, pp. 1-3 (circulação interna).

tos das Nações Unidas)<sup>41</sup>, meses depois, em 09 de dezembro de 1968, em telegrama enviado à Secretaria de Estado das Relações Exteriores, recomendou um retorno “à nossa tradicional posição na matéria, que foi sempre a de favorecer uma Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos”. Expressou preocupação sobretudo quanto à “possibilidade de o Brasil isolar-se na oposição à assinatura desse instrumento”. Não deveria o Brasil, no seu entender, negar apoio ao mesmo e muito menos à convocação de uma Conferência Especializada para examiná-lo e aprová-lo, sob pena de sofrer as conseqüências e os inconvenientes dessa não-participação. Seria difícil, prosseguiu, explicar à opinião pública tal posição, face a um “documento de tão grande transcendência continental e mundial”<sup>42</sup>.

Tal atitude negativa, acrescentou significativamente o representante do Brasil junto ao Conselho da OEA, muito “se afasta de nossa tradição jurídica, sempre pioneira e destemida na defesa dos direitos do homem, que se tornou a base, o centro de gravidade e a fonte de inspiração do direito internacional moderno. (...) Deveríamos, sem hesitação, dar todo nosso apoio ao projeto da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, sem prejuízo de contribuir com a nossa grande experiência na matéria, para melhorar-lhe o texto naqueles

---

<sup>41</sup> MRE, doc. nº 7, de 08.11.1967, em resposta ao doc. OEA/Ser.G/IV/C-1-787//Rev.3, p. 1 (Arquivos da DEA, circulação interna).

<sup>42</sup> MRE, doc. DEA/DJ/602.60(04), de 09.12.1968, pp. 1-3 (circulação interna).

pontos suscetíveis de aperfeiçoamento, quer quanto à forma quer quanto ao fundo dos princípios nele consagrados”<sup>43</sup>.

Prevaleceu a decisão do Brasil de participar da Conferência de San José, de 1969. As Instruções (de 05 de novembro de 1969) à Delegação do Brasil à Conferência Interamericana de Direitos Humanos ressaltaram, porém, a “natureza técnica de nossa participação”, sem implicar compromisso de adesão à Convenção Americana; no entanto, acrescentaram as Instruções da Secretaria de Estado das Relações Exteriores, a Delegação do Brasil procuraria adequar o projeto de Convenção “à Constituição e legislação brasileiras, de maneira a tornar possível eventual adesão do Brasil”<sup>44</sup>, caso visse a ser decidido assim no futuro.

O Brasil encaminhou emendas (em 10 de novembro de 1969) ao projeto de Convenção Americana<sup>45</sup>, e teve participação ativa na Conferência Especializada

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 1-3.

<sup>44</sup> MRE, doc. DEA/DJ/602.60(20), de 05.11.1969, pp. 1-2 (circulação interna). Como parte dos trabalhos preparatórios do Governo brasileiro, cf. as observações, preparadas por C.A. Dunshee de Abranches, ao projeto de Convenção Americana, de 12.12.1968, encaminhadas ao Itamaraty em 26.12.1968 (Arquivos da DEA). O autor voltou a invocar a “nossa tradição jurídica” e a “merecida reputação de que o Brasil goza internacionalmente em matéria de direitos humanos”.

<sup>45</sup> Cf. OEA, *Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, Emendas ao Projeto de Convenção Interamericana sobre Proteção de Direitos Humanos — Brasil*, doc. 31, de 10.11.1969, pp. 1-8.



Interamericana sobre Direitos Humanos (San José, 07 a 22 de novembro de 1969), conforme consta da sua *Ata Final*<sup>46</sup>. O *Relatório* da Delegação do Brasil descreve as emendas apresentadas (para o aperfeiçoamento do projeto de Convenção), algumas das quais incorporadas total ou parcialmente à Convenção, e a participação ativa do chefe da Delegação (C.A. Dunshee de Abranches) nas sessões plenárias e na I Comissão da Conferência<sup>47</sup>. Na ocasião, insistiu o Brasil em sua proposta de 1948: com efeito, decorridas duas décadas, na Conferência de San José de 1969, o chefe da Delegação do Brasil, em declaração de 10 de novembro de 1969 (1ª sessão da Comissão I da Conferência), após relembrar que a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem de 1948 fora aprovada com o voto brasileiro, recordou também que naquele ano coube à Delegação do Brasil formalizar, durante a Conferência de Bogotá, a proposta de criação de uma Corte para a proteção dos direitos humanos nas Américas, proposta esta que foi incorporada ao Projeto de Convenção elaborado pelo Conselho Interamericano de Jurisconsultos, em sua reunião de Santiago em 1959<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Cf. OEA, *Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, Ata Final*, Doc. 70/Rev.1, de 22.11.1969, pp. 1, 4 e 7-8.

<sup>47</sup> MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos* (de 24.11.1969), pp. 7-13 (circulação interna).

<sup>48</sup> OEA, *Conferência Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos — Actas y Documentos* (San José, Costa Rica, 06-22 de

Tal proposta, acrescentou a Delegação do Brasil, chegava enfim agora à consideração da Conferência de San José, como parte do projeto revisto, preparado pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e aprovado pelo Conselho da OEA. No entanto, advertiu, “persistimos na convicção de que o estabelecimento de tal Corte somente se justifica se aprovado pela grande maioria dos Estados Americanos”. E ponderou: — “Ao longo dos 21 anos consumidos pela gestação do importante documento destinado a nascer no solo generoso da Costa Rica, tem o Brasil tomado outras iniciativas para abreviar a conclusão da Convenção sobre Direitos Humanos. Assim foi que a Resolução XXIV da II Conferência Interamericana Extraordinária, realizada no Rio de Janeiro em 1965, e pela qual se deliberou proceder à revisão do projeto de Santiago e convocar esta Conferência diplomática, resultou de uma proposta brasileira, apoiada pelas demais Delegações”<sup>49</sup>. E concluiu: — “A Delegação do Brasil se propõe participar no trabalho coletivo de aperfeiçoamento técnico do Projeto de Convenção que nos serve de instrumento de trabalho. Cremos que esta Conferência passará à história do sistema interamericano como uma das mais importantes para o futuro do hemisfério”<sup>50</sup>.

---

noviembre de 1969), OEA doc. OEA/Ser.K/XVI/1.2, pp.150-151 (Doc. 32, de 10.11.1969).

<sup>49</sup> *Ibid.*, pp. 150-151.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 150-151.

No decorrer da Conferência de San José de 1969 conducente à adoção da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o Brasil teve participação das mais ativas, refletida em suas numerosas intervenções<sup>51</sup>. Em uma destas (6ª sessão da II Comissão da Conferência, em 19 de novembro de 1969), a Delegação do Brasil afirmou que se impunha “assegurar a independência” da futura Corte Interamericana de Direitos Humanos, a qual, ademais, não poderia situar-se fora do sistema interamericano<sup>52</sup>. A Delegação do Brasil, ao longo da referida Conferência, atuou consoante as Instruções da Secretaria de Estado das Relações Exteriores no sentido de adequar o Projeto de Convenção ao nosso direito interno de modo a “tornar possível eventual adesão do Brasil” à Convenção<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Cf. intervenções da Delegação de Brasil em *ibid.*, pp. 121-128, 150-151, 158-160, 165, 167-168, 172-175, 179-180, 182-183, 185, 189-193, 195, 210, 212, 215, 228-234, 237-241, 247-249, 254, 264, 267-268, 277-278, 282, 284-285, 287, 289, 359-360, 362, 365, 367, 441, 446, 454-456 e 459.

<sup>52</sup> p. 362 (doc. 5, de 02.11.1969).

<sup>53</sup> Cf. fontes e documentação em: A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos — Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Editora Saraiva, 1991, p. 558 esp. par. 69. — Sobre a declaração do delegado do Brasil, acerca da necessidade de “conciliar a proteção internacional dos direitos humanos com os deveres do Estado moderno”, cf. C. A. Dunshee de Abranches, “Convenção Americana de Direitos Humanos”, 51/52 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1970) p. 66.



## Capítulo dois

### O tratamento da temática dos direitos humanos nos foros multilaterais e as posições do Brasil

No transcurso do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em Teerã, de 22 de abril a 13 de maio de 1968, com a participação de 84 países e a presença de representantes de diversas organizações internacionais assim como de organizações não-governamentais (ONGs). A Conferência adotou a célebre Proclamação de Teerã, uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência da proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas, além de 29 resoluções sobre questões diversas. O *Ato Final* da Conferência de Teerã reproduziu, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Conferência, mensagens especiais a ela enviadas, e as declarações dos *rapporteurs* de suas Comissões I e II<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> United Nations, *Final Act of the International Conference on Hu-*

Dentre as resoluções adotadas, algumas merecem destaque especial por sua transcendência, a saber, as resoluções XXII (sobre a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos); VIII (sobre a realização universal do direito à autodeterminação dos povos); XVII (sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos); XXI (sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais); III, IV, VI e VII (sobre a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial); IX (sobre os direitos da mulher); X (sobre regras-modelo de procedimento para órgãos de supervisão de violações de direitos humanos); XX (sobre educação em matéria de direitos humanos); e, XXIII (sobre os direitos humanos em conflitos armados)<sup>2</sup>.

Reconhece-se hoje que a grande contribuição da Conferência de Teerã tenha consistido no tratamento e reavaliação *globais* da matéria, o que propiciou o reconhecimento e asserção, endossados por resoluções subsequentes da Assembléia Geral das Nações Unidas, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos. Algumas resoluções adotadas pela Conferência (e.g., as Resoluções XXI, sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; XXII, sobre a adesão universal aos instrumentos internacionais de direitos humanos; IX, sobre os direitos da mulher; XII, sobre o

---

*man Rights* (Teheran, 22 April to 13 May 1968), New York, UN, 1968, Doc. A/CONF.32/41, pp. 1-61.

<sup>2</sup> Cf. *ibid.*, p. 6-18.

analfabetismo; XVII, sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos; e XX, sobre educação em matéria de direitos humanos)<sup>3</sup> referem-se à promoção da observância e gozo universais dos direitos humanos, tomam os direitos civis e políticos e econômicos e sociais e culturais em seu conjunto, e avançam assim um enfoque essencialmente globalista da matéria.

Foi, no entanto, a Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos, adotada pelo plenário da I Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 13 de maio de 1968, a que melhor expressão deu a essa nova visão da matéria, constituindo-se em um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos. A referida Proclamação de Teerã, ao voltar-se a todos os pontos debatidos na Conferência e consignados nas resoluções adotadas (*supra*), advertiu, por exemplo, para as “denegações maciças dos direitos humanos”, que colocavam em risco os “fundamentos da liberdade, justiça e paz no mundo” (parágrafo 11), assim como para a “brecha crescente” entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que impedia a realização dos direitos humanos na “comunidade internacional” (parágrafo 12).

A referida Proclamação propugnou pela garantia, pelas leis de todos os países, a cada ser humano, da “liberdade de expressão, de informação, de consciência e de religião”, assim como do “direito de participar na vida

---

<sup>3</sup> Cf. *ibid.*, p. 10, 12, 14 e 16-17.

política, econômica, cultural e social de seu país” (parágrafo 5). Propugnou, ademais, pela implementação do princípio básico da não-discriminação, consagrado na Declaração Universal e em tantos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como uma “tarefa da maior urgência da humanidade, nos planos internacional assim como nacional” (parágrafo 8). Referiu-se, também, ao “desarmamento geral e completo” como “uma das maiores aspirações de todos os povos” (para. 19), e não descuidou de lembrar as aspirações das novas gerações por “um mundo melhor”, no qual se implementem plenamente os direitos humanos (parágrafo 17).

Ponderou, ainda, a Proclamação de Teerã que, embora as descobertas científicas e os avanços tecnológicos recentes tivessem aberto amplas perspectivas de progresso econômico, social e cultural, tais desenvolvimentos podiam no entanto pôr em risco os direitos e liberdades dos seres humanos, requerendo assim atenção contínua (parágrafo 18). Mais do que qualquer outra passagem da Proclamação de Teerã, foi o seu parágrafo 13 o que melhor resumiu a nova visão da temática dos direitos humanos, ao dispor: — “Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível”<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Texto da Proclamação de Teerã UN, *Final Act...*, *op. cit. supra* nº 58, pp. 3-5.



Esta asserção de uma nova visão, global e integrada, de todos os direitos humanos, constitui a nosso ver a grande contribuição da I Conferência Mundial de Direitos Humanos para o desenvolvimento subsequente da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da inter-relação ou indivisibilidade dos direitos humanos, retomada pela célebre Resolução 32/130 de 1977 da Assembléia Geral das Nações Unidas e endossada pelas subseqüentes Resoluções 39/145, de 1984, e 41/117, de 1986, da mesma Assembléia Geral, — tese esta que desfruta hoje de aceitação virtualmente universal.

O Brasil esteve presente na Conferência de Teerã de 1968 (22 de abril a 13 de maio)<sup>5</sup>. A Delegação brasileira participou das votações das resoluções da Conferência, e aliou-se entre os que defenderam a universalidade dos direitos humanos<sup>6</sup>. O *Relatório da Delegação do Brasil* dá conta de um impasse formado na Conferência entre o grupo africano e o dos países ocidentais em torno de uma enfática condenação ao *apartheid*<sup>7</sup>. O grupo latino-americano, a seu turno, participou de di-

---

<sup>5</sup> A intenção foi a de fazer-se representar na Conferência com uma “delegação de alto nível”; MRE, *Documentos de Política Externa*, vol. II, 1967-1968, p. 79.

<sup>6</sup> MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Internacional sobre os Direitos do Homem (Teerã, 1968) — II Comissão*, p. 9, e cf. pp. 1-14 (datilografado, circulação restrita).

<sup>7</sup> MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Internacional sobre os Direitos do Homem (Teerã, 1968) — Sessões Plenárias*, p. 17, e cf. pp. 1-17 (datilografado, circulação restrita).

versas gestões informais realizadas, procurando encaminhá-las a um “resultado aceitável” e “resguardar” a representação latino-americana, porquanto só se encontravam presentes as Delegações de oito países latino-americanos; a Delegação do Brasil participou ativamente na articulação das posições do grupo, do qual tornou-se porta-voz<sup>8</sup>. O referido *Relatório* narra que, após “pacientes negociações”, logrou-se superar a polarização entre Delegações de países africanos e ocidentais, para o que “muito contribuiu a Delegação do Brasil”<sup>9</sup>.

Há outras posições do Brasil que devem aqui também ser registradas e que estiveram ligadas não diretamente ao processo de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção, mas antes ao tratamento da temática dos direitos humanos nos debates dos órgãos políticos internacionais. A nova tese da indivisibilidade dos direitos humanos, afirmada pela I Conferência Mundial, de Teerã (*supra*), não ecoou pronta e inequivocamente em declarações subseqüentes de delegados do Brasil. Por um lado, o Chanceler brasileiro (Azeredo da Silveira), no discurso de abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas em 26 de setembro de 1977, afirmou o caráter universal e defendeu uma visão integrada dos direitos humanos, abarcando tanto os civis e políticos quanto os econômicos e sociais, posição reiterada

---

<sup>8</sup> MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Internacional sobre os Direitos do Homem (Teerã, 1968)* — Comitê Geral, pp. 1-2 (datilografado, circulação restrita).

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 2, e cf. pp. 1-9 (datilografado, circulação restrita).

pela representação do Brasil na sessão plenária da Assembléia Geral da OEA de 01 de julho de 1978. Por outro lado, coube ao representante do Brasil (M. Gurgel Valente), ao intervir na Assembléia Geral da OEA (I Comissão, Assuntos Jurídicos e Políticos), em 27 de novembro de 1980, externar “reservas” à idéia de se atribuir à Comissão Interamericana de Direitos Humanos “competência para tratar de matéria econômica, social e cultural, a partir do ângulo dos direitos humanos, por considerar que tais temas já são objeto de tratamento específico mundial e em outros órgãos do sistema interamericano”<sup>10</sup>.

As vicissitudes e desvios do regime militar se fizeram refletir em outras declarações, por vezes contraditórias, nos foros internacionais em matéria de direitos humanos. Assim, se por um lado o embaixador do Brasil (C. Calero Rodriguez) afirmou com clareza, como presidente da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (37ª sessão, fevereiro-março de 1981), as obri-

---

<sup>10</sup> Documentação em A. A. Caçado Trindade, *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público* (Período 1961-1981), Brasília, MRE/FUNAG, 1984, pp. 271, 273 e 275. — Cabe recordar, como antecedente na matéria, o projeto nº 136, apresentado pelo Brasil (delegado, Hildebrando Accioly) na Conferência de Chapultepec de fevereiro-março de 1945, que versava sobre a valorização da pessoa humana e, “sem mencionar expressamente os direitos humanos, sustentava a necessidade de elevar o nível de vida e o melhoramento das condições econômicas e sociais dos indivíduos”; *cit.* em C. A. Dunshee de Abranches, *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro/São Paulo, 1964, pp. 51-52, e cf. p. 54 n. 111.

gações internacionais de cada Estado *vis-à-vis* todas as pessoas sob sua jurisdição, por outro lado em outras ocasiões a Delegação do Brasil insistiu na sua “posição tradicional” de que a observância dos direitos humanos constituía “responsabilidade principal” (Assembléia Geral da OEA, I Comissão, junho de 1976) ou “responsabilidade exclusiva” (Assembléia Geral da OEA, I Comissão, julho de 1978) do governo de cada país<sup>11</sup>. O governo brasileiro algumas vezes assumiu uma posição extremamente defensiva ou resistente: em sessão plenária e na I Comissão da Assembléia Geral da OEA de 1978 (01 de julho), o representante do Brasil (Sr. Silveira), invocando o princípio da não-intervenção, afirmou que considerava “as relações entre o Estado e seus nacionais como da exclusiva responsabilidade de cada país”, pelo que se opunha o Brasil “a formas de ação internacional, no campo dos direitos humanos, que revistam características de processo investigatório ou judiciário, salvo em situações que constituam ameaça à paz e à segurança internacionais”<sup>12</sup>.

Afastara-se o governo do melhor e mais lúcido pensamento brasileiro sobre a matéria. Na Assembléia Geral da OEA do ano seguinte (sessão plenária de 31.10.1979) voltou a invocar o princípio da “não-intervenção nos assuntos internos” dos Estados em relação

---

<sup>11</sup> Em A. A. Cançado Trindade, *Repertório...*, *op. cit. supra* nº 67, p. 270, 274 e 276.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 274.

ao trabalho da Comissão Interamericana de Direitos Humanos; no ano seguinte, reiterou a Delegação do Brasil sua “tradicional e conhecida posição de não favorecer relatórios específicos que singularizem países-membros”<sup>13</sup>. Coube ao representante do Brasil (C.F. Duarte) anunciar, na Assembléia Geral da OEA de 1977 (intervenção de 22 de junho, na I Comissão), que sua Delegação objetava à alocação de recursos adicionais à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (que “não tenham sido objeto de tramitação dentro do orçamento aprovado por todos os Estados-membros”), à organização de um programa de consultas da referida Comissão com “grupos privados”, e à atribuição a ela e a outros órgãos de supervisão internacionais de direitos humanos de “funções inquisitórias ou judiciárias”<sup>14</sup>.

O Chanceler brasileiro (Azeredo da Silveira) tentou explicar essa posição negativa na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1977 (discurso de 26 de setembro), associando-a a preocupações com o contencioso diplomático bilateral (interestatal): “a nenhum país”, afirmou, “pode ser atribuída a condição de juiz de outros países em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional”<sup>15</sup>. Por outro lado, lembrou que o Brasil vinha de associar-se aos trabalhos da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, e vinculou o respeito pelos direitos humanos ao

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 275.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pp. 272-273.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 272.

atendimento dos “reclamos da segurança econômica coletiva para o desenvolvimento”<sup>16</sup>.

Em reiteradas ocasiões manifestou a Delegação brasileira sua condenação e repúdio à política do *apartheid*, em todas suas formas e manifestações, como em discurso de 08.10.1970 perante a Comissão Política Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas, em que o delegado do Brasil (Araújo Castro) caracterizou sua persistência como “um golpe contra o direito inalienável de todos os povos à autodeterminação”<sup>17</sup>, e anunciou que o governo brasileiro iria tomar “medidas internas adequadas” para assegurar a execução da Resolução 282(1970) do Conselho de Segurança da ONU. Também no âmbito da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (36ª e 37ª sessões, 1980 e 1981), a Delegação brasileira reconheceu a legitimidade da luta contra o racismo e propugnou pela abolição do *apartheid*<sup>18</sup>.

Com efeito, a partir de 1977, passou o Brasil a aplicar medidas contra o *apartheid*, que culminaram nas sanções que veio a aplicar à África do Sul (em cumprimento das recomendações das Nações Unidas) por meio do Decreto presidencial nº 91.524, de 09.08.1985 (em relação particularmente à proibição da participação de esportistas e artistas brasileiros em eventos na África

---

<sup>16</sup>Também se referiu à necessidade de freiar a corrida armamentista nuclear; *ibid.*, p. 272.

<sup>17</sup>*Ibid.*, pp. 276-277.

<sup>18</sup>*Ibid.*, pp. 269 e 271.

do Sul)<sup>19</sup>. Não deixa de ser curioso que as medidas de direito interno de aplicação pelo Brasil das sanções das Nações Unidas contra o *apartheid* não se tivessem feito acompanhar da adesão do Brasil à Convenção sobre a Eliminação e a Repressão do Crime do *Apartheid* e à Convenção contra o *Apartheid* nos Esportes (ambas das Nações Unidas, de 1973 e 1985, respectivamente), como seria de se esperar.

Apesar da não-adesão sobretudo à Convenção básica de 1973 sobre a matéria, verificou-se, de 1977 em diante, uma gradual ampliação das sanções do Brasil à África do Sul na luta contra o *apartheid*. Inicialmente circunscritas à cessação do intercâmbio esportivo com aquele país e à negação de vistos<sup>20</sup>, passaram, a partir de 1980-1981, a incidir nos campos do intercâmbio em matéria energética ou de mineração e da cooperação técnica, científica e cultural<sup>21</sup>. Poucos dias após a adoção das novas diretrizes do governo brasileiro sobre a matéria, consoante o referido Decreto 91.524, o Presi-

---

<sup>19</sup> Para um estudo detalhado, cf. A. A. Cançado Trindade, *Direito das Organizações Internacionais*, Brasília, Escopo Ed., 1990, capítulo XVI: "Fundamentos Jurídicos, Natureza, Efeitos e Alcance das Sanções do Brasil à África do Sul: O Decreto nº 91.524 de 9 de Agosto de 1985 e as Medidas contra o *Apartheid*", pp. 425-452, — contendo o parecer (de 30.09.1995) do então Consultor Jurídico do Itamaraty (A.A. Cançado Trindade), que desenvolveu os fundamentos jurídicos para a aplicação das referidas sanções do Brasil contra o *apartheid* na África do Sul.

<sup>20</sup> Cf. *ibid.*, pp. 433-439.

<sup>21</sup> Cf. *ibid.*, pp. 439-440.

dente da República (José Sarney) anunciou, em discurso de 23.09.1985 na Assembléia Geral das Nações Unidas, a par da suspensão das atividades de intercâmbio cultural, artístico ou desportivo com a África do Sul, a determinação de proibir a exportação de petróleo e derivados, armas e munições, licenças e patentes (de equipamento bélico) para a África do Sul<sup>22</sup> (ou para o território da Namíbia, então ilegalmente ocupado por esta).

Em pronunciamento perante a Comissão de Relações Exteriores do Senado Federal em Brasília (em 04.09.1985), o Chanceler brasileiro (Olavo Setúbal) explicou que essas novas medidas se justificavam pela necessidade de uma “condenação enfática” da prática do *apartheid*, a qual, ademais, representava “uma ameaça à paz, por constituir-se em foco permanente de tensão com os países irmãos da África negra”<sup>23</sup>. Reconhecia, enfim, o governo brasileiro, a relação entre as questões da observância dos direitos humanos e da manutenção da paz internacional.

---

<sup>22</sup> MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 46, julho-setembro de 1985, p. 6.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 76.



## Capítulo três

# A gradual inserção do Brasil no sistema da proteção internacional dos direitos da pessoa humana

### **Instrumentos de Proteção Particularizada**

Ao aderir aos tratados gerais de direitos humanos no início da presente década (*infra*), o Brasil já tinha efetivado as ratificações de importantes tratados relativos a aspectos específicos da proteção dos direitos humanos, ou as adesões aos mesmos, a saber: Convenção sobre Asilo de 1928 (em 03.09.1929); Convenção sobre Asilo Político de 1933 (em 23.02.1937); Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Civis à Mulher de 1948 (em 19.03.1952); Convenção Interamericana sobre Concessão dos Direitos Políticos à Mulher de 1948 (em 21.03.1950); Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948 (em 15.04.1952); Convenção sobre os Direitos Políticos da Mulher de 1952 (em 13.08.1963); Convenção sobre

Asilo Diplomático de 1954 (em 17.09.1957); Convenção sobre Asilo Territorial de 1954 (em 14.01.1965); Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino de 1960 (em 19.04.1968); Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965 (em 27.03.1968); Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979 (em 01.02.1984); Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura de 1985 (em 20.07.1989); Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes de 1984 (em 28.09.1989); e Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança de 1989 (em 24.09.1990). Acrescentem-se as ratificações pelo Brasil de numerosas convenções internacionais do trabalho<sup>1</sup>.

Ao discursar na abertura da Assembléia Geral da OEA de 1988 (em 14 de novembro), o Chanceler brasileiro (Abreu Sodré) expressou a esperança de “ver terminados, muito em breve, os trâmites legislativos internos” que viessem a permitir ao Brasil tornar-se Parte tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (*infra*) quanto na Convenção Interamericana de 1985 para Prevenir e Punir a Tortura<sup>2</sup> (esta última, já firmada pelo

---

<sup>1</sup> Como as Convenções da OIT ratificadas pelo Brasil até 1990, de números 5, 6, 11, 12, 14, 16, 19, 21, 22, 26, 29, 42, 45, 52, 53, 58, 80, 88, 89, 91, 92, 94, 95, 97, 98, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 111, 113, 115, 116, 117, 118, 120, 122, 124, 125, 127, 131, 142 e 148.

<sup>2</sup> MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 59, outubro-dezembro de 1988, p. 47.

Brasil em 24.01.1986). Meses depois, em discurso pronunciado em 20.07.1989 na sede da OEA em Washington, o Chanceler brasileiro recordou que a Constituição Federal Brasileira de 1988 “estabelece a garantia da integridade física e moral dos presos e incorpora a proibição da tortura e de todo tratamento desumano ou degradante”. Acentuou que o depósito que efetuava naquele dia do instrumento de ratificação pelo Brasil da Convenção Interamericana contra a Tortura, constituía um passo que deveria “ter continuidade, em futuro próximo, com a conclusão do processo de ratificação ou adesão a outros pactos e convenções sobre direitos humanos”<sup>3</sup>.

No entanto, só muito recentemente, em abril de 1997, se procedeu à regulamentação no direito interno daquela Convenção Interamericana, acrescida da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, igualmente ratificada pelo Brasil (*supra*). Foi necessário esperar inexplicavelmente quase oito anos para suprir esta lacuna, e, ainda assim, a Lei nº 9455, de 07.04.1997, que tipifica o crime de tortura em nosso direito interno, guarda um paralelismo apenas imperfeito com as duas Convenções sobre a matéria que vinculam o Brasil nos planos global e regional, e padece de falhas<sup>4</sup> (cujo exame

---

<sup>3</sup> E acrescentou que “o poder que não reconhece os limites impostos pelo sentimento de humanidade não conhecerá quaisquer limites. A proscrição da tortura e de todas as formas de tratamento desumano afigura-se, dessa forma, pedra angular do sistema democrático e do exercício legítimo da autoridade”. MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 62, julho-setembro de 1989, p. 53.

<sup>4</sup> No tocante tanto aos elementos constitutivos e ao alcance da definição do crime, quanto à determinação das penas.

ultrapassa os propósitos do presente estudo) que cabe prontamente remediar.

De modo geral, nos últimos anos têm se verificado avanços na posição do Brasil em relação a instrumentos internacionais de proteção particularizada, em domínios como o dos direitos humanos da mulher e o do aperfeiçoamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos (os dois Protocolos à Convenção Americana de 1969). A esses desenvolvimentos nos referiremos mais adiante, no capítulo VI do presente estudo, ao traçarmos o balanço histórico e o quadro atual da implementação internacional dos direitos humanos em relação às posições do Brasil (*infra*).

### **Instrumentos de Proteção Geral**

Os relevantes tratados supracitados, em que o Brasil é Parte, voltam-se a aspectos específicos da proteção internacional dos direitos humanos ou, em outras palavras, à proteção dos direitos humanos em determinadas situações (e.g., discriminação, conflitos armados), condições (e.g., refugiados, apátridas), ou setores da atividade humana (relações trabalhistas), — que denominamos, por conseguinte, *proteção particularizada*. Cobia, no entanto, reconsiderar a posição do Brasil no tocante aos instrumentos de *proteção geral*, de proteção dos direitos humanos em escala generalizada, do ser humano como tal. A par de tantos tratados “setoriais” ratificados, persistia paradoxalmente, até início dos

anos noventa, a grande omissão relativa particularmente aos três tratados *gerais* de proteção, quais sejam, no plano global, os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e, no plano regional, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Tal posição absenteísta estribava-se em um parecer externo<sup>5</sup> de 20.04.1981, que reproduzira, para a consideração do Itamaraty, argumentos avançados durante o regime militar. Tal posição veio enfim a ser reavaliada e modificada em 1985, a partir de um extenso parecer (de 16 de agosto daquele ano) do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (A.A. Cançado Trindade), que recomendou a pronta adesão do Brasil àqueles três tratados gerais de proteção (a Convenção Americana e os dois Pactos das Nações Unidas). Como assinalou o referido parecer de 16.08.1985, — verdadeiro divisor de águas nesta matéria, — não havia, como nunca houve, impedimentos de ordem constitucional ou argumentos de cunho verdadeiramente jurídico que pudessem justificar ou explicar a posição estática e mecânica de não-adesão do Brasil àqueles tratados de direitos humanos. Recordou o Consultor Jurídico do Itamaraty em seu parecer que, em diversas ocasiões, a partir dos anos quarenta, manifestara-se o Brasil em favor da proteção internacional dos direitos humanos, e teve participação ativa na fase legislativa de elaboração dos instrumentos internacionais de proteção (inclusive apresentando projetos); somente a partir dos anos ses-

---

<sup>5</sup> De um então subprocurador-geral da República.

senta afastara-se o Brasil de seu melhor pensamento e sua tradição jurídico-diplomática sobre a matéria, ao mudar sua posição anterior e assumir atitude que, se se adequou às vicissitudes do triste ciclo de autoritarismo, ao mesmo tempo curvou-se ante argumentos que revelaram “desconhecimento da matéria” e se mostraram “desprovidos de fundamentação jurídica”. Os próprios tratados de direitos humanos, acrescentou, cuidaram de prevenir ou evitar conflito entre as jurisdições internacional e nacional. Impunha-se, assim, a pronta adesão do Brasil à Convenção Americana e aos dois Pactos de Direitos Humanos, a qual estaria plenamente de acordo com nossa verdadeira tradição jurídica e com a evolução do Direito Internacional contemporâneo, propiciando ademais o reencontro do Brasil com seu melhor pensamento nesta matéria. Além disso, concluiu, a adesão do Brasil àqueles três tratados de direitos humanos “constitui compromisso ou garantia *adicional*, no plano já não só nacional como também internacional, *para as gerações presentes e futuras de brasileiros* de efetiva proteção contra a violação dos direitos fundamentais do ser humano”<sup>6</sup>.

As *Exposições de Motivos* do Itamaraty (de 29.10.1985 e 22.11.1985)<sup>7</sup>, endossando os argumentos desenvolvidos no referido parecer de seu Consultor Ju-

---

<sup>6</sup> Parecer MRE-CJ/01, de 16.08.1985, reproduzido em: A. A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos — Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 520-563, esp. pp. 559-563.

<sup>7</sup> Reproduzidas em *ibid.*, pp. 564-568.

rídico, e inclusive reproduzindo trechos do mesmo, recomendaram a pronta adesão do Brasil à Convenção Americana e aos dois Pactos das Nações Unidas. Da mesma forma, o referido parecer serviu de base às duas *Mensagens Presidenciais* (n<sup>o</sup> 620 e n<sup>o</sup> 621) ao Congresso Nacional<sup>8</sup>, as quais, retomando argumentos nelas desenvolvidos e igualmente reproduzindo alguns de seus trechos, em menos de uma semana<sup>9</sup> (28.11.1985) solicitaram a aprovação parlamentar dos dois Pactos das Nações Unidas e da Convenção Americana, respectivamente, para que pudesse o governo brasileiro proceder prontamente à adesão aos mesmos.

O Presidente da República (José Sarney) anunciou, na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1985 (discurso de 23 de setembro) a “decisão de aderir” aos dois Pactos de Direitos Humanos assim como à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura<sup>10</sup>. O mesmo o fez o Chanceler brasileiro (Olavo Setúbal), no tocante à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, na abertura da Assembléia Geral Extraordinária da OEA de 1985 (discurso de 03 de dezembro)<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Reproduzidas em *ibid.*, pp. 568-573.

<sup>9</sup> A celeridade, neste estágio, na tramitação da matéria, se deveu em grande parte à boa acolhida, por parte do então Subchefe Especial da Casa Civil (Rubens Ricupero) da Presidência da República, das referidas *Exposições de Motivos* do Itamaraty de 29.10.1985 e 22.11.1985.

<sup>10</sup> MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n<sup>o</sup> 46, julho-setembro de 1985, p. 6.

<sup>11</sup> MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n<sup>o</sup> 47, outubro-dezembro de 1985, p. 62.

Na Assembléia Geral das Nações Unidas do ano seguinte (discurso de 22.09.1986), o Chanceler brasileiro (Abreu Sodré) voltou a referir-se expressamente à decisão de adesão do Brasil<sup>12</sup>.

O que o governo brasileiro aparentemente não podia imaginar ou antever é que o processo de aprovação parlamentar daqueles três tratados gerais de direitos humanos iria consumir muito mais tempo do que se poderia razoavelmente antecipar: de 28.11.1985 (data das duas *Mensagens Presidenciais* supracitadas) até fins de 1990 permaneciam a Convenção Americana e os dois Pactos de Direitos Humanos, inexplicavelmente, pendentes de aprovação parlamentar. Tal atraso considerável mostrou-se ainda mais injustificável, porquanto, nesse meio tempo, a Constituição Federal de 1988 proclamou que o Brasil regia-se em suas relações internacionais pelo princípio, *inter alia*, da prevalência dos direitos humanos (artigo 4º (II)), constituindo-se em Estado Democrático de Direito tendo como fundamento, *inter alia*, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, (III)), e estatuiu que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja Parte (artigo 5º (2)). Esta última cláusula — o artigo 5º (2) — concedeu um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados, equiparando-os, efetivamente,

---

<sup>12</sup> MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n. 50, julho-setembro de 1986, p. 67.



aos direitos protegidos em nível constitucional<sup>13</sup> (cf. capítulo VI, e Anexos 1 e 2, *infra*).

No início dos anos noventa, intensificava-se a mobilização da opinião pública nacional em torno da necessidade de adesão do Brasil aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos (Convenção Americana e dois Pactos das Nações Unidas)<sup>14</sup>. Concluídos, sob pressão, os trâmites de aprovação parlamentar dos mesmos, o governo brasileiro finalmente aderiu aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas (em 24.01.1992) e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em 25.09.1992), depois de mais de seis anos de espera injustificável.

Ao fazê-lo, porém, ainda assim deixou o governo em aberto a determinação do alcance das competências dos órgãos convencionais de supervisão da Convenção Americana e do Pacto de Direitos Civis e Políticos (em particular, a Corte Interamericana de Direitos Humanos e o

---

<sup>13</sup> Para a proposta original, subseqüentemente aceita, de inserção desta cláusula na Constituição Federal Brasileira de 1988, concomitantemente com a pronta adesão do Brasil aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cf. A.A. Cançado Trindade, "Direitos e Garantias Individuais no Plano Internacional", em *Assembléia Nacional Constituinte - Atas das Comissões*, vol. I, n. 66 (supl.), 27.05.1987, p.III, e cf. pp. 109-116. Cf. excertos reproduzidos no Anexo 1, *infra*.

<sup>14</sup> Para um amplo debate em favor da adesão do Brasil, cf. A. A. Cançado Trindade (Editor), *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras* (Atas do Seminário de Brasília de 1991), Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/FNSI, 1992, pp. 9-357.

Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas); retomaremos o exame desta questão mais adiante, no capítulo VI do presente estudo, ao abordarmos, em perspectiva histórica, o quadro atual da implementação internacional dos direitos humanos em relação às posições do Brasil (*infra*). Por ora, cabe agregar que, efetuada a adesão do Brasil aos três tratados gerais de proteção dos direitos humanos, as atenções passaram então a voltar-se, mais diretamente, como não poderia deixar de ser, às medidas nacionais de implementação (cf. *infra*).

### **Instrumentos de Direito dos Refugiados**

O presente estudo estaria incompleto se não abarcasse os instrumentos das duas outras vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, a saber, o Direito dos Refugiados e o Direito Humanitário<sup>15</sup>. Considerar as três vertentes em seu conjunto (to-

---

<sup>15</sup> Mormente quando as atenções passam a voltar-se, em nossos dias, às tão necessárias e urgentes medidas nacionais de implementação, tanto do Direito Internacional dos Direitos Humanos como do Direito Internacional dos Refugiados e do Direito Internacional Humanitário. Para estudos recentes, cf., por exemplo: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), *Guía sobre Aplicación del Derecho Internacional en la Jurisdicción Interna*, San José de Costa Rica, IIDH, 1996, pp. 7-199; CICR/IIDH, *Seminario Interamericano sobre la Protección de la Persona en Situaciones de Emergencia* (Memoria, Seminario de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, de junio de 1995), San José de Costa Rica, 1996, pp. 207-405; M. Bothe, P. Macalister-Smith e Th. Kurzidem, *National*

mando os direitos humanos *lato sensu*), é um imperativo em nossos dias, ainda mais por desvendarem elas crescentes aproximações e convergências, nos planos normativo, hermenêutico e operacional<sup>16</sup>.

---

*Implementation of International Humanitarian Law*, Dordrecht, Nijhoff, 1990, pp. 1-273; *Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina (Actas del Seminario sobre Derecho de Refugiados en el Sur de América Latina: Armonización Legislativa y de Procedimiento, Buenos Aires, agosto de 1995)* (comp. J. Irigoín Bärrenne), Santiago de Chile, ACNUR/Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, 1996, pp. 3-327.

<sup>16</sup> Cf. A.A. Cançado Trindade, G. Peytrignet e J. Ruiz de Santiago, *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*, Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/ACNUR/CICV, 1996, pp. 1-289; Christophe Swinarski, *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*, Brasília, Ed. Escopo, 1988, pp. 13-74; Christophe Swinarski, *A Norma e a Guerra*, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1991, pp. 19-22 e 85-94; M. El Kouhene, *Les garanties fondamentales de la personne en droit humanitaire et droits de l'homme*, Dordrecht, Nijhoff, 1986, pp. 1-244; F. Kalshoven e Y. Sandoz (eds.), *Implementation of International Humanitarian Law / Mise en oeuvre du droit international humanitaire*, Dordrecht, Nijhoff, 1989, pp. 1-472; Th. Meron, *Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law*, Oxford, Clarendon Press, 1989 (reprint 1991), pp. 3-248; F. Krill, "ICRC Action in Aid of Refugees", 265 *International Review of the Red Cross* (1988) pp. 328-350; J. Moreillon, *The Fundamental Principles of the Red Cross, Peace and Human Rights*, San Remo, International Institute of Humanitarian Law, 1979, pp. 1-16; D. Schindler, "El Comité Internacional de la Cruz Roja y los Derechos Humanos", *Revista Internacional de la Cruz Roja* (jan./fev. 1979) pp. 3-15 (separata); J. Moreillon, "The International Committee of the Red Cross and the Protection of Political Detainees", *International Review of the Red Cross* (nov. 1974/abr. 1975), pp. 1-23 (separata).

No tocante ao Direito dos Refugiados, em 16 de novembro de 1960 tornou-se o Brasil parte no tratado básico sobre a matéria, a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, mantendo, porém, a chamada “reserva geográfica”, mediante a qual se comprometia a reconhecer como refugiados somente os oriundos de conflitos eclodidos na Europa. Na década seguinte, em 1972, aderiu o Brasil ao Protocolo de 1966 sobre o Estatuto dos Refugiados, mantendo, porém, a referida “reserva geográfica”. Dez anos depois, o Brasil aceitou e reconheceu o Escritório do Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) no país, transferido em 1989 definitivamente do Rio de Janeiro para Brasília.

Em parecer de 19.05.1986, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (A.A. Cançado Trindade) sustentou a necessidade de pronto levantamento, pelo Brasil, da “reserva geográfica” sob a Convenção de 1951 e expôs os fundamentos jurídicos para a realização deste propósito<sup>17</sup>, voltando a insistir nessa providência em parecer subsequente, de 18.10.1989<sup>18</sup>. Pouco após a emissão deste último, o Itamaraty, pela *Expo-*

---

<sup>17</sup>Parecer CJ/19, “A Proteção dos Refugiados em Seus Aspectos Jurídicos: A Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados e a Questão do Levantamento pelo Brasil da Reserva Geográfica”, de 19.05.1986, pp. 1-28, *cit. em* A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos...*, *op. cit. supra* n. (86), p. 606-607 e 637.

<sup>18</sup>*In ibid.*, pp. 605-608 e 637.

*sição de Motivos* de 01.12.1989, decidiu efetivamente propor o levantamento da reserva geográfica, o que veio a se concretizar pelo Decreto nº 98.602, de 19.12.1989, levando enfim à aceitação integral pelo Brasil da Convenção de 1951, em sua totalidade.

Essa medida foi providencial, pois pouco tempo depois, — sobretudo a partir de 1993, — passou o Brasil a receber e atender contingentes numerosos de refugiados angolanos, o que não teria sido possível se não tivesse levantado a “reserva geográfica” anacrônica e obsoleta. Nos últimos anos, as atenções têm se voltado à regulamentação, à luz da normativa internacional vigente, de procedimentos, documentação e estatuto dos refugiados no âmbito do ordenamento jurídico interno brasileiro<sup>19</sup>.

### **Instrumentos de Direito Humanitário**

É significativo que, no tocante ao Direito Internacional Humanitário, tivesse o Brasil aderido, sem maior demora, a todos os atos internacionais que compõem o chamado “direito da Haia”, assim como às quatro Con-

---

<sup>19</sup> Por exemplo, decreto nº 99.757, de 03.12.1990, ratificando o decreto n. 98.602, sobre a aceitação pelo Brasil da Convenção de 1951 *in toto*; portaria interministerial nº 394, de 29.07.1991, regulando a documentação e o estatuto dos refugiados no Brasil. Até julho de 1997, um projeto de lei de regulamentação, e para a implementação no plano interno, da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951, estava em tramitação no Congresso Nacional

venções de Genebra de 1949 (o chamado “direito de Genebra”)<sup>20</sup>. No tocante a estas últimas, em *Exposição de Motivos* de 30 de dezembro de 1954 à Presidência da República, o Chanceler brasileiro (Raul Fernandes) ponderou que as quatro Convenções de Genebra de 1949 mereciam a aprovação do Congresso Nacional, porquanto visavam assegurar “o respeito à dignidade e ao valor da pessoa humana”. Após sintetizar a evolução histórica que culminou na adoção das Convenções I e II de 1949 (feridos e enfermos dos exércitos em campanha, e feridos, enfermos e náufragos das forças armadas no mar), a *Exposição de Motivos* do Itamaraty destacou em particular os avanços logrados pe-

---

(projeto de lei nº 1936, de 1996); tal projeto vem de ser aprovado, em regime de urgência, transformando-se na Lei nº 9474, de 22.07.1997, regulamentando finalmente, de forma atualizada, a Convenção básica de 1951 sobre refugiados, no âmbito do direito interno brasileiro.

<sup>20</sup>Para um estudo detalhado a respeito, cf. A. A. Cançado Trindade, “A Evolução do Direito Internacional Humanitário e as Posições do Brasil”, *Direito Internacional Humanitário* (Simpósio Internacional), Brasília, MRE (FUNAG/IPRI), 1989, pp. 13-21, e cf. pp. 21-39. Sobre o Protocolo Adicional II (de 1977) às Convenções de Genebra de 1949, cf. C.D. de Albuquerque Mello, *Guerra Interna e Direito Internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1985, pp. 49-59 e 103-157; e, sobre a Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio (1948), cf., e.g., Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos — Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Ed. Cia. das Letras, 1988, pp. 170-183; e, sobre a subsequente Convenção [das Nações Unidas] sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais (1980), cf., por exemplo, Frits Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, Geneva, ICRC, 1987, pp. 147-157.

las Convenções III e IV de 1949. Sobre a Convenção III, observou que se impusera enfim à “consciência do mundo civilizado” a concepção de que o prisioneiro de guerra não era um criminoso, mas apenas um inimigo impedido de retomar parte na luta e que devia ser “tratado com humanidade” enquanto fosse prisioneiro. Recordou que, muito embora a Convenção de 1929 contribuíra de modo eficaz para a proteção de “milhões de prisioneiros de guerra” que a ela recorreram “no último conflito”, cedo pareceu que devia ela ser revista em muitos pontos, a saber: ampliar o círculo de pessoas em condições de valer-se da qualidade de prisioneiros de guerra em caso de captura; assegurar-lá aos membros dos exércitos; estabelecer com mais precisão o regime do cativo; evitar que os prisioneiros de guerra se vissem arbitrariamente privados de tal condição. Donde a iniciativa da revisão empreendida em 1949<sup>21</sup>.

Sobre o significado da Convenção IV de 1949, a *Exposição de Motivos* do MRE comentou que “a omissão dos civis nas disposições relativas às leis e costumes de guerra cada vez menos se justificava, porque o desenvolvimento dos armamentos e a extensão considerável do raio de ação dos exércitos mostraram que, efetivamente, os civis participam da guerra, sujeitos aos mesmos perigos — às vezes a perigos mais graves — que os militares”<sup>22</sup>. Donde a importância — concluiu a

---

<sup>21</sup> MRE, *Exposição de Motivos à Presidência sobre as Convenções de Genebra de 1949*, documento DAI/DPO/227/615.1(00), de 30.12.1954, pp. 2-4 e 6 (datilografado, circulação interna).

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 5.

referida *Exposição* do Itamaraty — da proibição dos atentados à vida, à integridade e à dignidade dos seres humanos, e das garantias aos direitos reconhecidos dos civis<sup>23</sup>. Assim, poucos anos após a revisão de 1949, soube o Brasil precisar-lhe o alcance e reconhecer-lhe os méritos e significado histórico. E em 29 de junho de 1957 tornou-se o Brasil Parte nas quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário.

Quase duas décadas depois, por ocasião da Conferência Diplomática de Genebra sobre a Reafirmação e o Desenvolvimento do Direito Internacional Humanitário Aplicável aos Conflitos Armados (1974-1977), a Delegação do Brasil reconheceu a superação da reciprocidade no Direito Internacional Humanitário, invocando, nesse sentido, o artigo 60 (5) da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969<sup>24</sup>. A Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas, e Sua Destruição (Moscou, 1972) foi ratificada pelo Brasil no ano seguinte ao de sua adoção, e a Convenção das Nações Unidas sobre a Proibição do Uso de Técnicas de Modificação Ambiental para Fins Militares ou Quaisquer Outros Fins Hostis (1977) foi ratificada pelo Brasil em 1984; mais recentemente, a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 5-6.

<sup>24</sup> *Cit.* em A.A. Cançado Trindade, “A Evolução do Direito Internacional Humanitário e as Posições do Brasil”, *cit. supra* nº 100, p. 30.



de Certas Armas Convencionais (de 1980) foi pelo Brasil ratificada em 03.10.1995.

Nos debates de 1985-1986 da VI Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas, defendeu a Delegação do Brasil a necessidade de maior precisão na elaboração do Projeto de Código de Crimes contra a Paz e a Segurança da Humanidade, a começar pela própria indicação dos critérios a serem seguidos na tipificação daqueles crimes. Advertiu a Delegação brasileira *inter alia* que a exceção — à responsabilidade criminal — então contemplada das represálias estava felizmente sujeita a condições restritas<sup>25</sup>. Mais recentemente, aderiu o Brasil, em 05.05.1992, aos dois Protocolos Adicionais de 1977 às quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário. Um ano e meio depois, o Chanceler brasileiro (Celso Amorim) formalizou, em 11.10.1993, a aceitação pelo Brasil da competência da Comissão Internacional de Verificação de Fatos, prevista no artigo 90 do Protocolo Adicional I às Convenções de Genebra.

Mais recentemente, em 13.03.1996, ratificou o Brasil a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e sobre a Destruição das Armas Químicas Existentes no Mundo (1993). Em *Exposição de Motivos* de 01.06.1993

---

<sup>25</sup> UN/GA, *Summary Records of the Sixth Committee*, 1985, doc. A/C.6/40/SR.35, de 18.11.1985, p. 3, parágrafo 7, e *ibid.*, 1986, doc. A/C.6/41/SR.39, de 17.11.1986, pp. 9 e 11, parágrafos 31 e 38, respectivamente.

à Presidência da República propondo tal ratificação, o Ministério das Relações Exteriores assinalou que a assinatura pelo Brasil, em Paris, em 13.01.1993, na companhia de 136 outros países (entre os dias 13 e 15 de janeiro), daquela Convenção, representava “um resultado concreto do desbloqueio da agenda internacional decorrente do encerramento do ciclo que se convencionou denominar ‘guerra fria’”. E agregou que o texto da Convenção contra as Armas Químicas, “equilibrado e não-discriminatório”, constituía “um marco político da presente fase de ‘pós-guerra fria’ por demonstrar que, através de negociações democráticas, é possível dotar o sistema internacional que emerge no contexto da ‘nova ordem mundial’ de instrumentos de regulação multilateral baseados em princípios universais de direito e equidade”<sup>26</sup>.

Cabe, enfim, registrar que, neste último biênio (1996-1997), o Brasil tem acompanhado atentamente os *travaux préparatoires* do Projeto de Convenção para a Proibição Completa das Minas Terrestres Anti-Pessoal. Em fins de setembro de 1996, o governo brasileiro anunciou, na Assembléia Geral das Nações Unidas, sua decisão de declarar a partir de então uma moratória na exportação de minas terrestres anti-pessoal para todos os países<sup>27</sup>. Em recente Conferência sobre o referido Projeto de Convenção (realizada em Bruxelas, em ju-

---

<sup>26</sup> MRE, *Exposição de Motivos nº 181*, de 01.06.1993, p. 2, parágrafo 2º (datilografado, circulação interna).

<sup>27</sup> MRE, Circular 28767 (ostensiva) de Exteriores para todas as Embaixadas, de 20.09.1996, p. 9 (mimeografada, circulação interna).

nho de 1997), insistiu o Brasil no incremento da cooperação internacional para pôr fim ao “uso indiscriminado e abuso das minas anti-pessoal” (cujo total alcança hoje os 110 milhões de minas espalhadas em mais de 60 países); na advertência da Delegação brasileira, “as trágicas conseqüências humanitárias da proliferação de minas terrestres requerem que todos os países se engajem no esforço de banir aquelas armas”<sup>28</sup>. Do acima exposto, constata-se hoje um claro e alentador alinhamento do Brasil nos novos desenvolvimentos e avanços no tocante aos instrumentos internacionais de Direito Humanitário.

---

<sup>28</sup> MRE, *Statement by the Ambassador of Brazil (J. Viegas Filho) at the Brussels Conference on Anti-Personnel Mines*, Bruxelas, 24.06.1997, pp. 2-5 (mimeografado, circulação interna).



## Capítulo quatro

### A experiência do Brasil com órgãos de supervisão de instrumentos de proteção internacional

Em razão do fenômeno da coexistência de instrumentos internacionais de proteção dotados de bases jurídicas distintas (tratados e resoluções), a que já nos referimos, todos os Estados (inclusive os que não ratificaram os tratados gerais de direitos humanos) encontram-se hoje sujeitos à supervisão internacional no tocante ao tratamento dispensado às pessoas sob sua jurisdição. Já se formou uma prática internacional a respeito, ilustrada, no plano global, pela operação dos mecanismos extraconvencionais (baseados em resoluções) de monitoramento da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e, no plano regional, pela prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Esta última é ainda hoje dotada de uma dualidade de funções, exercidas tanto em relação a Estados Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (quando naturalmente aplica as normas desta última), quanto em relação a

Estados não-Partes na Convenção que são, no entanto, membros da OEA (quando se baseia nas disposições pertinentes da Carta da Organização dos Estados Americanos e da Declaração Americana sobre os Direitos e Deveres do Homem de 1948).

Assim, nenhum Estado encontra-se hoje eximido de responder, por seus atos e omissões, a denúncias de violações de direitos humanos ante órgãos de supervisão internacional, e o Brasil não tem feito exceção a isso. É altamente significativo que, mesmo nos procedimentos desprovidos de uma base convencional, tenham os Estados demandados mantido um diálogo com os órgãos de supervisão internacionais e se abstido de questionar a competência destes. Essa prática tem, inclusive, contribuído para dissuadir alguns Estados a ratificar os tratados gerais de direitos humanos, que consagram regras de procedimento claras e dotam seus órgãos de supervisão de um mandato concreto. A prática dos órgãos de supervisão mesmo em relação a Estados não-Partes nesses tratados não há, por essas razões, que passar despercebida. A experiência do Brasil nessa área pode ser ilustrada pelo exame dos principais casos que lhe disseram respeito, nos planos tanto global como regional.

### **Plano Global**

No âmbito das Nações Unidas, no tocante aos mecanismos extraconvencionais, a Comissão de Direitos Humanos procedeu, em 1974, ao exame de comunica-

ções enviadas às Nações Unidas, sob o chamado sistema da Resolução 1503 do ECOSOC (de 1970, aplicável a casos que “pareçam revelar um padrão consistente de violações flagrantes e seguramente comprovadas de direitos humanos”), contendo alegações de “sérias violações” de direitos humanos ocorridas no Brasil no período 1968-1972. Em 1975, a Comissão de Direitos Humanos manteve o caso brasileiro em exame, sob o procedimento confidencial da Resolução 1503 do ECOSOC, à espera de informações solicitadas ao governo brasileiro<sup>1</sup>.

Este último, em 26.01.1976<sup>2</sup>, contestou as alegações em questão, ao que se seguiu um debate sobre o caso no âmbito da Comissão, culminando no encerramento de seu exame (*no further action*) sob aquele procedimento ainda em 1976<sup>3</sup>. Nem pelo fato de não ter o Brasil aderido aos Pactos de Direitos Humanos (e Protocolo Facultativo) das Nações Unidas até então deixou o governo brasileiro de comunicar-se com a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, ainda que para negar fundamento às denúncias; e tampouco hesitou a Comissão, a seu turno, em considerar o caso brasileiro, — independentemente de ratificação, pelo Brasil, dos

---

<sup>1</sup> ONU, docs. E/CN.4/SR.1308/Add.1, 1309-1312, 1316/Add. 1 e 1317, de 26.06.1975, pp. 35-36 (mimeografado, circulação interna).

<sup>2</sup> Cf. ONU, doc. E/CN.4/R.14, de 04.02.1976, p. 4 (mimeografado, circulação interna).

<sup>3</sup> Cf. ONU, doc. E/CN.4/SR.1375, de 1976, pp. 4-7 (mimeografado, circulação interna).

Pactos (e Protocolo), — com base na Carta das Nações Unidas e na Resolução 1503 do ECOSOC de 1970.

Em 1977, foi o Brasil eleito para integrar a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (órgão de composição intergovernamental). Desde então, tem o Brasil logrado manter-se na referida Comissão, mediante sucessivas reeleições, perfazendo hoje um período de duas décadas de presença contínua e ininterrupta naquele órgão subsidiário do ECOSOC das Nações Unidas.

No tocante aos órgãos convencionais de proteção, em 1994 apresentou o Brasil seu relatório inicial ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, relativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos<sup>4</sup>. Em 24.07.1996 o Comitê de Direitos Humanos divulgou suas “observações finais” acerca do relatório do Brasil. Como aspecto positivo, tomou nota de recentes ratificações de tratados de direitos humanos pelo Brasil e referiu-se a recentes medidas legislativas e administrativas tendentes a “fortalecer a promoção e proteção” dos direitos humanos no país. Como dificuldade básica a afetar a aplicação do referido Pacto no Brasil, singularizou “as enormes disparidades na distribuição da riqueza entre as diferentes camadas da população, (...) incompatíveis com o gozo da maioria dos direitos fundamentais protegidos em virtude do Pacto”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cf. MRE, *Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966*, Brasília, MRE (FUNAG/IPRI), 1994, pp. 7-176.

<sup>5</sup> ONU/Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes Pre-*



A seguir, enumerou o Comitê de Direitos Humanos, como “principais motivos de preocupação”, os seguintes: a questão da repartição de competências — para assegurar os direitos garantidos pelo Pacto — no Estado federal; a violência das forças policiais e de segurança; a situação atual do sistema prisional; o “caráter geral” do “problema do trabalho forçado e escravidão por dívidas”, além do trabalho infantil e da prostituição infantil; e a ocorrência de discriminações de diversas índoles (inclusive em relação aos povos indígenas)<sup>6</sup>. Enfim, apresentou o Comitê de Direitos Humanos “sugestões e recomendações” com vistas à adequação do direito interno brasileiro às disposições do Pacto<sup>7</sup>; ao combate à impunidade e às discriminações; à redução do nível geral de mortalidade infantil; ao aprimoramento do

---

*sentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto [de Derechos Civiles y Políticos] —Observaciones Finales: Brasil, documento CCPR/C/79/Add.66, de 24.07.1996, p. 2, parágrafos 3-4.*

<sup>6</sup> Cf. *ibid.*, pp. 2-3, parágrafos 5-15.

<sup>7</sup> O Comitê expressou “satisfação” com a iniciativa (Projeto de Lei n. 4716-A/94) de transferência da justiça militar para a justiça civil ordinária da competência para processar membros da Polícia Militar acusados de violações dos direitos humanos contra civis; cf. *ibid.*, p. 4, parágrafo 18. — O projeto de lei neste propósito resultou de iniciativa do Deputado Helio Bicudo (projeto 2190/96, de 1996), conducente (com modificações) à Lei n.º 9299, de 07.08.1996 (que alterou dispositivos dos Códigos Penal Militar e de Processo Penal Militar); novas alterações, no mesmo propósito, foram aprovadas em 30.04.1997. No momento (meados de 1997), há novo projeto (PLC-22/97), de iniciativa também do Deputado Helio Bicudo, que visa a aperfeiçoar a mencionada Lei n.º 9299.

sistema de administração da justiça; ao combate aos trabalhos forçados, ao trabalho infantil e à prostituição de crianças; e, enfim, à adesão pelo Brasil aos dois Protocolos Facultativos ao Pacto de Direitos Civis e Políticos<sup>8</sup> (relativos à competência do Comitê de Direitos Humanos para receber e examinar petições ou comunicações individuais, e à abolição da pena de morte, respectivamente)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. ONU/Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes...*, *op. cit. supra* nº 113, pp. 4-6, parágrafos 16-33. — Sobre a necessidade de aprimoramento do sistema de administração da justiça no Brasil, cf. A.C. Alves Pereira, “O Acesso à Justiça e a Adequação da Legislação Brasileira aos Instrumentos Internacionais Relativos aos Direitos Humanos”, em *A Incorporação das Normas Internacionais...*, *op. cit. infra* nº 180, pp. 191-204; D.A. Dallari, “O Poder Político dos Juízes”, *1 Justiça e Democracia* — Revista da Associação Juízes para a Democracia (1996) pp. 93-100; H. Bicudo, “O Estado e a Violência”, em *A Incorporação das Normas Internacionais...*, *op. cit. infra* nº 180, pp. 287-295; P.S. Pinheiro, “O controle da violência do Estado e a incorporação das normas internacionais de direitos humanos: o caso brasileiro”, em *ibid.*, pp. 297-321. E sobre o papel das organizações não-governamentais de direitos humanos no Brasil, cf. Margarida Genevois, “As organizações não-governamentais brasileiras”, em *A Incorporação das Normas Internacionais...*, *op. cit. infra* nº 180, pp. 363-370.

<sup>9</sup> Cabe acrescentar que, até o presente (meados de 1997), o Brasil ainda não apresentou seu relatório inicial referente ao outro Pacto das Nações Unidas, a saber, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Também se encontram atrasadas as apresentações dos relatórios iniciais do Brasil relativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, e à Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

## Plano Regional

Na prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, um dos casos de maior complexidade e extensão — na avaliação da própria Comissão, — tanto pelo número de pessoas e entidades demandantes quanto pelo número de vítimas presumidas de violações de direitos humanos e pelo volume da documentação a ela submetida foi o *caso 1684* (juntado ao *caso 1683*), concernente precisamente ao Brasil (fatos ocorridos em 1969-1970), iniciado em meados de 1970<sup>10</sup>. Atendendo a solicitação da Comissão, o governo brasileiro, em nota de 11.01.1971, encaminhou informações e seus pontos de vista sobre os *casos 1684 e 1683*, o que possibilitou à Comissão dar início ao exame do *caso 1684*, em março de 1971<sup>11</sup>. Após solicitar (por nota de 27.08.1971) prorrogação de seis meses para encaminhar novas informações solicitadas pela Comissão, o governo brasileiro remeteu-lhe, juntamente com nota de 28.12.1971, uma introdução e seis volumes de documentos relativos ao caso, o que possibilitou o prosseguimento do exame do mesmo pela Comissão<sup>12</sup>.

A consideração do caso alastrou-se por mais três anos. O entendimento dos relatores da Comissão (J. Ji-

---

<sup>10</sup> Cf. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Diez Años de Actividades 1971-1981*, Washington, Secretaria General de la OEA, 1982, pp. 121 e 106.

<sup>11</sup> Cf. *ibid.*, pp. 116-120.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 121.

ménez de Aréchaga e D. V. Sandifer) foi de que se tratava de um “caso geral” de violação de direitos humanos que, por conseguinte, dispensava o requisito do prévio esgotamento dos recursos de direito interno<sup>13</sup>. O governo brasileiro questionou (por nota de 03.04.1973) resolução adotada pela Comissão e solicitou a sua revisão do caso, remeteu-lhe dados complementares (por nota de 24.04.1973), e voltou a questionar a decisão da Comissão (por nota de 12.10.1973)<sup>14</sup>. Considerou esta, no entanto, que o “inquérito” realizado por ordem do governo brasileiro “não era suficiente” e que este se recusara a adotar as medidas de determinação dos fatos recomendadas pela Comissão; tal atitude, concluiu a Comissão, tornou procedente a aplicação de normas estatutárias e regulamentares (Estatuto, art. 9º (bis), Regulamento, art. 57)<sup>15</sup>. Por nota de 08.01.1974, a Comissão transmitiu ao governo brasileiro sua conclusão no sentido de que, do exame do *caso 1684*, resultava “veemente presunção” da ocorrência de “graves casos” de violação dos direitos humanos<sup>16</sup>.

É significativo, em um retrospecto deste caso, constatar que, embora não tivesse o Brasil ratificado a então recém-adotada Convenção Americana sobre Direitos

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, p. 122.

<sup>14</sup>*Ibid.*, pp. 124-126.

<sup>15</sup>*Ibid.*, pp. 127 e 129.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 129. — E cf. OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos — 1973*, Doc. OEA/Ser.P/AG/doc. 409/74, de 05.03.1974, p. 74, e cf. pp. 102-105, para outros casos relativos ao Brasil.

Humanos (de 1969), nem por isso sentiu-se o governo brasileiro eximido de prestar à Comissão Interamericana as informações solicitadas; ao contrário, buscou manter um “diálogo” - ainda que por vezes áspero — com a Comissão, remetendo-lhe vasta documentação, na tentativa de fundamentar seus pontos de vista. A seu turno, a Comissão, erigida em um dos órgãos principais da OEA (pelo Protocolo de Buenos Aires de 1967, que entrou em vigor em 1970), não hesitou em proceder ao seu exame com base na Carta da OEA, na Declaração Americana de 1948 e nos dispositivos pertinentes de seu Estatuto e Regulamento.

Mais recentemente, em dezembro de 1980, foi encaminhada à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por parte de entidades internacionais de direitos humanos e direitos dos índios, uma petição ou comunicação contra o governo brasileiro alegando violações dos direitos humanos dos *índios Yanomami (caso 7615)*. Em março de 1982 o governo brasileiro estabeleceu a delimitação (no Território de Roraima e no Estado do Amazonas) de uma área para os Yanomami. Segundo os peticionários perante a Comissão Interamericana, a invasão de pessoas estranhas à referida área acarretou graves conseqüências (como devastação do território, aumento da incidência de epidemias entre a população indígena, destruição de suas comunidades mediante projetos de desenvolvimento e integração não-adaptados a seus costumes). As comunicações dos peticionários, transmitidas pela Comissão Interamericana ao governo brasileiro com solicitação de informações, foram

respondidas pelo governo brasileiro, por meio das notas n. 127 de 13.05.1981, n. 316 de 03.11.1981, n. 101 de 14.04.1982 e nº 38 de 13.02.1985: os comentários governamentais se concentraram na legislação brasileira sobre o estatuto legal dos índios no Brasil, seus direitos civis e políticos, e projetos do governo para estender proteção a eles e suas terras<sup>17</sup>.

Pela nota nº 38, de 13.02.1985, informou o governo brasileiro à Comissão Interamericana que havia definido uma proposta para o futuro parque indígena Yanomami, proibido a partir de então o trânsito de pessoas estranhas na área indígena e passado a executar (pela FUNAI) um programa de saúde entre os Yanomami<sup>18</sup>. Do exame dos fatos a Comissão Interamericana concluiu (Resolução nº 12/85, de 05.03.1985) que se verificaram, no caso, em prejuízo dos índios Yanomami, violações dos seguintes direitos reconhecidos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1948: direito à vida, à liberdade e à segurança (artigo I); direito de residência e trânsito (artigo 8); e direito à preservação da saúde e bem-estar (artigo 9). Recomendou, então, a Comissão, que o governo brasileiro desse continuação ao programa de saúde para os índios e (por intermédio da FUNAI e de acordo com sua legislação) procedesse à delimitação e demarcação do Parque Yanomami, realizasse os programas educacionais, de proteção

---

<sup>17</sup> OEA, *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1984-1985*, pp. 24-28.

<sup>18</sup> Cf. *ibid.*, pp. 28-29, e cf. pp. 29-33.

médica e de integração social em consulta com a população indígena, e informasse à Comissão das medidas adotadas para implementar estas recomendações<sup>19</sup>.

Embora o *caso 7615* não tivesse voltado a figurar, desde então, nos *Relatórios Anuais* da Comissão, relativos aos dois períodos subseqüentes, até 1987, os contatos entre o governo brasileiro e a Comissão sobre o caso continuaram<sup>20</sup>, tendo este último permanecido na pauta da Comissão. Em 08.05.1989 e, novamente, em 04.10.1990, a Comissão solicitou a anuência do governo brasileiro para uma visita *in loco* à região dos índios Yanomami<sup>21</sup>, mas até início dos anos noventa a questão continuava pendente (cf. *infra*, sobre a visita *in loco* da Comissão).

Outra comunicação significativa, mais recente, referente ao Brasil, — o *caso 10301* — foi a relativa ao motim nas celas do Parque São Lucas, DP-42. Em sua correspondência com a Comissão Interamericana a respeito, o governo brasileiro a esta remeteu, em julho e setembro de 1989, informações solicitadas sobre o referido caso<sup>22</sup>. Desde então, na pauta da Comissão, só recentemente foi o exame factual do mesmo por esta concluído;

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 33-34.

<sup>20</sup> Cf. MRE, telegramas 306, de 13.05.1989, e 381, de 29.05.1989 (de Exteriores para Delbrasupa); telegramas 477, de 15.05.1989, 513, de 25.05.1989, e 619, de 20.06.1989 (de Delbrasupa para Exteriores).

<sup>21</sup> Cf. OEA, *Informe de la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (79ª sesión), Doc. OEA/Ser.L/V/II.79ª/Doc.5, de 11.02.1991, p. 5.

no presente (meados de 1997), tem-se notícia de que o relatório da Comissão Interamericana sobre o *caso do Parque São Lucas* encontra-se em fase avançada de elaboração, podendo ser divulgado no futuro próximo.

No momento em que escrevemos (julho de 1997), encontram-se pendentes, em exame na Comissão Interamericana, os seguintes casos relativos ao Brasil, também atinentes a grupos de pessoas ou coletividades: casos dos *desaparecidos do Araguaia* (ou de *Julia Lund e outros*, nº 11552), do *Carandiru* (nº 11291), de *Corumbiara* (nº 11556), dos *adolescentes internos no Instituto Padre Severino* (no Rio de Janeiro, caso n. 11702), e os dois casos de *Nova Brasília* (nº 11566 e nº 11694), — todos de conhecimento público, dada a cobertura dos mesmos pela imprensa. Menos conhecidos são 20 outros casos ora pendentes, em exame na Comissão, atinentes a indivíduos, e igualmente relativos ao Brasil<sup>23</sup>.

No período de 27 de novembro a 09 de dezembro de 1995, pela primeira vez em sua história, a Comissão Interamericana realizou uma missão geral de observação *in loco* da situação dos direitos humanos no país, conduzida em território brasileiro, com a aquiescência do governo brasileiro. Durante a referida missão, entre-

---

<sup>22</sup> Cf. MRE, telegramas 124, de 11.05.1989, e 510, de 11.07.1989 (de Exteriores para Delbrasupa); telegramas 597, de 17.06.1989, e 647, de 04.07.1989 (de Delbrasupa para Exteriores); telegrama 791, de 28.09.1989 (de Exteriores para Delbrasupa).

<sup>23</sup> A saber, casos nºs 11598, 11286, 11415, 11406, 11407, 11413, 11517, 11285, 11634, 11287, 11289, 11416, 11599, 11417, 11495, 11516, 11414, 11290, 11412 e 11600.



vistou-se a Comissão com autoridades públicas (nos planos federal e estadual), organizações não-governamentais e outras entidades da sociedade civil, das quais ouviu depoimentos. Para cumprir seu programa de observação *in loco* nessa sua primeira visita ao Brasil, a Comissão dividiu-se em quatro grupos de trabalho: o primeiro dirigiu-se a Brasília e ao Rio de Janeiro; o segundo trabalhou em São Paulo e no Rio de Janeiro; o terceiro nos estados da Bahia e de Pernambuco; e o quarto nos Estados do Pará e de Roraima.

Para avaliar suas observações, os quatro grupos de trabalho voltaram a reunir-se no Rio de Janeiro, onde, em 09.12.1995, emitiram um comunicado à imprensa, no qual destacaram as seguintes questões para exame: administração da justiça (incluídas as faculdades do Ministério Público), grupos de extermínio, violência urbana e rural (e em particular violência e abuso contra pessoas que ocupam terras improdutivas), discriminação racial, situação da população indígena, problema dos meninos e meninas de rua, violência contra a mulher, falta de segurança das pessoas, violência policial e impunidade, sistema penitenciário, tortura como método na investigação policial, competência dos tribunais militares para julgar delitos comuns cometidos pela polícia militar, trabalho em condições de servidão<sup>24</sup>.

No mesmo comunicado, relatou a Comissão que havia tomado conhecimento da Lei de Reconhecimento

---

<sup>24</sup> Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Comunicado à Imprensa nº 12/95*, de 09.12.1995, pp. 4-5 (mimeografado).

dos Desaparecidos Políticos (recém-aprovada), assim como de projetos de lei pertinentes tais como, *inter alia*, os relativos à chamada “federalização dos crimes” contra os direitos humanos, à proteção de vítimas e testemunhas, e à transferência ao foro comum dos crimes perpetrados por policiais militares no exercício de suas atividades de ordem pública; recomendou a Comissão que medidas legislativas dessa natureza (e outras medidas administrativas propostas) fossem “adotadas e implementadas no menor prazo possível, a fim de protegerem de forma mais eficaz os direitos e garantias consagrados na Convenção Americana [sobre Direitos Humanos]”, na qual o Brasil é Parte<sup>25</sup>. Tem-se notícia de que no momento (julho de 1997) o relatório da Comissão Interamericana a respeito já se encontra elaborado, em processo de revisão final, com sua divulgação prevista para fins de 1997.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 4.

## Capítulo cinco

# A nova dimensão da temática dos direitos humanos e as posições do Brasil

Nos últimos anos, o *corpus juris* normativo do Direito Internacional dos Direitos Humanos se enriqueceu com a incorporação de “novos” direitos, como, por exemplo, o direito ao desenvolvimento como um direito humano e o direito a um meio ambiente sadio. O reconhecimento desses direitos reflete a conscientização da urgente necessidade de satisfação de necessidades humanas básicas; tais direitos revelam a um tempo uma dimensão “individual” e “coletiva”, porquanto dizem respeito à pessoa humana assim como a coletividades humanas.

O direito ao desenvolvimento encontra-se hoje consagrado tanto na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, que situa a pessoa humana como “sujeito central do desenvolvimento”, como na Carta Africana sobre Direitos Humanos e dos Povos de 1981 (artigo 22). E o direito a um meio ambiente sadio recebeu reconhecimento expresso tanto na referida Car-

ta Africana (artigo 24) como no I Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (artigo 11). Um e outro ingressaram, assim, no Direito Internacional convencional dos Direitos Humanos.

No decorrer da década de oitenta participou o Brasil dos debates sobre os “novos” direitos, conducentes ao reconhecimento da nova e ampla dimensão dessa temática no plano internacional. Com efeito, ao ingressar como membro eleito na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em 1977, a atitude do Brasil, como indicado, era defensiva (*supra*). Gradualmente, ao participar das inúmeras votações de projetos da referida Comissão, e considerar suas relatorias (temáticas e por países), passou a assumir atitude mais positiva, chegando a exercer a presidência de seus trabalhos já em 1981. Naquele ano (37ª sessão, em fevereiro), declarou a Delegação do Brasil que a “existência legal do direito ao desenvolvimento” derivava da própria Carta das Nações Unidas, que criava para os Estados “uma obrigação positiva de promover a cooperação internacional”; e afirmou que “o direito ao desenvolvimento é uma consequência natural do direito à autodeterminação”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Em A. A. Cançado Trindade, *Repertório da Prática Brasileira...* (Período 1961-1981), *cit. supra* n. (67), p. 270. — Por ocasião das comemorações do quadragésimo aniversário da ONU, em discurso de 24.10.1985 no Palácio do Itamaraty em Brasília, o Chanceler brasileiro (Olavo Setúbal) afirmou que a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 constituía a base da construção de “toda

Nos debates de 1986, tanto da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (em fevereiro)<sup>2</sup> quanto da III Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas (em novembro)<sup>3</sup>, advertiu a Delegação do Brasil para as conseqüências adversas da pobreza e do subdesenvolvimento para a totalidade dos direitos humanos, dada a indivisibilidade destes. Nos debates do ano seguinte (fevereiro) da Comissão de Direitos Humanos, ponderou a Delegação do Brasil que o direito à vida não se limitava à mera sobrevivência, mas significava, bem mais do que isto, o direito de viver com dignidade<sup>4</sup>.

Em sua sessão de 1988, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas considerou o relatório do Grupo de Trabalho de Peritos Governamentais sobre o

---

uma sistemática para a promoção e proteção da dignidade e bem-estar dos indivíduos e das sociedades em que estes estão inseridos"; M.R.E., *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 47, outubro-dezembro de 1985, p. 38.

<sup>2</sup> MRE, *Commission on Human Rights (XLII Session) — Statement by the Delegation of Brazil*, Geneva, February 1986, pp. 4 e 6 (mimeografado, circulação interna).

<sup>3</sup> Brazilian Mission to the United Nations, *G.A. III Committee — Statement by the Delegation of Brazil (XLI Session)*, 06.11.1986, pp. 1-2 e 4 (mimeografado, circulação interna).

<sup>4</sup> MRE, *Commission on Human Rights (XLIII Session) — Statement by the Delegation of Brazil*, Geneva, February 1987, p. 209 (mimeografado, circulação interna). — Ainda em 1987, em discurso (de 10 de novembro) na Assembléia Geral da OEA, o Chanceler brasileiro (Abreu Sodré), ao afirmar que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, ressaltou "a íntima vinculação entre o progresso no campo dos direitos humanos e a melhoria das condições de vida dos países em desenvolvimento"; MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 55, outubro-dezembro de 1987, p. 27.

Direito ao Desenvolvimento, e preparou uma compilação analítica dos comentários recebidos dos governos sobre a aplicação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. O governo brasileiro, após relacionar esta última com a Declaração Universal de 1948 (artigo 28), ressaltou a interligação de todos os direitos humanos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; considerou o desenvolvimento como um processo global em que todos os direitos humanos têm incidência, e a indissociabilidade entre a democracia e o desenvolvimento<sup>5</sup>. No tocante a medidas práticas, recomendou o governo brasileiro que os esforços iniciais de implementação da Declaração se traduzissem em estudos destinados a identificar problemas concretos relacionados com o direito ao desenvolvimento<sup>6</sup>.

A primeira avaliação global da matéria teve lugar no *Palais des Nations* em Genebra, com a realização das Consultas Mundiais das Nações Unidas sobre a Realização do Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano (08-12 de janeiro de 1990)<sup>7</sup>. Em sua exposição no evento, o perito brasileiro (A.A. Cançado Trindade), após analisar o conteúdo da Declaração de

---

<sup>5</sup> United Nations, *Analytical Compilation of Comments and Views on the Implementation and Further Enhancement of the Declaration on the Right to Development Prepared by the Secretary-General*, doc. E/CN.4/AC.39/1989/1, de 21.12.1988, p. 5.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 35-36 e 50.

<sup>7</sup> Cf. United Nations, *The Realization of the Right to Development (Global Consultation on the Right to Development as a Human Right)*, New York, U.N., 1991, pp. 1-68; A. A. Cançado Trindade, "As Consultas Mundiais das Nações Unidas sobre a Realização do

1986, distinguiu o direito *ao* desenvolvimento (como um direito humano inalienável) do direito internacional *do* desenvolvimento, destacou as dimensões “individual” e “coletiva” do primeiro, e sustentou a tese da indivisibilidade de todos os direitos humanos no entendimento adicional de que o direito ao desenvolvimento só pode vir a reforçar (e não a debilitar) direitos anteriormente formulados, porquanto no presente contexto se tem feito uso do direito internacional para ampliar e fortalecer a proteção devida. Ademais, rechaçou por infundada a teoria das supostas “gerações de direitos”, e relacionou a matéria em exame com a possibilidade de uma desejável expansão do núcleo de direitos inderrogáveis. O perito brasileiro ponderou enfim que, dado que o direito ao desenvolvimento se incorporara finalmente ao universo dos direitos humanos, sua implementação poderia dar-se mediante mecanismos próprios deste último. E recomendou, concretamente, quatro vias alternativas: um sistema de petições ou comunicações (a exemplo do da Resolução 1503 do ECOSOC), caso se tipifique uma denegação ou violação do direito ao desenvolvimento como uma “violação maciça e flagrante” dos direitos humanos e dos povos; um sistema de relatórios periódicos (dos Estados à Comissão de Direitos Humanos) com um enfoque integrado dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais; um sistema de monitoramento

contínuo (por um *rapporteur* ou Grupo de Peritos nomeado pela Comissão ou pelo Secretário-Geral das Nações Unidas) de situações atinentes à realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano; e a realização de estudos aprofundados a respeito (pela Subcomissão para Prevenção de Discriminação e Proteção de Minorias das Nações Unidas), de modo a identificar questões-chave referentes à realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano<sup>8</sup>.

As referidas Consultas Mundiais das Nações Unidas revelaram não só a necessidade do estabelecimento de alguma forma de institucionalização da implementação do direito ao desenvolvimento, mas também a introdução — mediante a consagração deste direito — de “um forte componente ético na avaliação e condução das relações internacionais contemporâneas”<sup>9</sup>. O tratamento do direito ao desenvolvimento sob o novo enfoque dos direitos humanos em muito contribui para os esforços de nossos dias, no sentido de fazer com que a dimensão dos direitos humanos venha a permear a virtual totalidade dos programas e atividades das Nações Unidas. Nesse sentido, talvez a contribuição fundamental das Consultas Mundiais de 1990 tenha sido a vincula-

---

<sup>8</sup> A. A. Cançado Trindade, “*Legal Dimensions of the Right to Development as a Human Right: Some Conceptual Aspects*”, United Nations document HR/RD/1990/CONF.36, pp. 1-17 (mimeografado, circulação interna); A. A. Cançado Trindade, *Direito das Organizações Internacionais*, Brasília, Escopo Ed., 1990, pp. 330-345.

<sup>9</sup> A. A. Cançado Trindade, “As Consultas Mundiais das Nações Unidas...”, *op. cit. supra* n<sup>o</sup> 140, p. 99.



ção, que se mostrou clara e inexorável em seus debates, entre os temas do desenvolvimento e dos direitos humanos, a qual poderá representar um passo decisivo para a almejada humanização do processo do desenvolvimento<sup>10</sup>. O debate sobre os direitos humanos havia, assim, se enriquecido consideravelmente, revelando uma nova e bem mais ampla dimensão, com as atenções passando a voltar-se ao fomento de melhores condições de vida a todos.

O Brasil, como visto, participou desta “ampliação” da temática dos direitos humanos no âmbito das Nações Unidas. Acrescente-se que, na consideração, pela Comissão de Direitos Humanos (44ª sessão, 01 de março de 1988), do tema “Direitos Humanos e Desenvolvimentos Científicos e Tecnológicos”, o chefe da Delegação do Brasil (Marcos Azambuja) recapitulou uma advertência da Proclamação de Teerã de 1968 quanto aos riscos dos avanços tecnológicos para o gozo de determinados direitos humanos. Acentuou que o *uso* da ciência (por exemplo, na avaliação do comportamento humano) poderia ameaçar a liberdade individual; além disso, desenvolvimentos recentes nas ciências médicas, na biotecnologia e na engenharia genética transcendiam a questão da melhora dos padrões de vida e acarretavam implicações para “o próprio conceito de vida humana”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>11</sup> MRE, *Commission on Human Rights (XLIV Session) — Statement by the Head of the Brazilian Delegation*, Geneva, 01 March 1988, pp. 1-3 (mimeografado, circulação interna).

Alertou, ademais, para as possíveis consequências negativas de avanços no campo da eletrônica para o direito à privacidade (sendo o respeito à vida privada um dos pilares da liberdade e democracia), para a importância do direito à liberdade de informação, assim como para a relevância do livre acesso ao conhecimento científico e da cooperação científico-tecnológica para a promoção do desenvolvimento e a “realização plena” dos direitos humanos<sup>12</sup>.

Os debates e as intervenções brasileiras aqui revisitos, sinais dos novos tempos, vieram testemunhar a nova dimensão adquirida pela temática dos direitos humanos, bem distinta da que se depreendia das discussões sobre a matéria nos foros multilaterais há cerca de duas ou três décadas. Os anos seguintes (1989-1993) se deixaram marcar, sobretudo, pelo processo preparatório e realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, dos quais participou o Brasil. Em todo o processo se fez presente a referida nova dimensão da temática dos direitos humanos.

Deixou o Brasil registro, de início, de sua atenção às medidas nacionais de implementação dos instrumentos internacionais de proteção. Assim, na Reunião Regional da América Latina e do Caribe (San José de Costa Rica, janeiro de 1993) Preparatória da Conferência

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 3-6 (mimeografado, circulação interna). — Para um estudo geral, cf., anteriormente, G.E. do Nascimento e Silva, “A influência da ciência e da tecnologia nas fontes do direito internacional”, Madrid, IHLADI, 1979, pp. 1ss. (fascículo mimeografado).

Mundial de Viena, que fixou as posições dos países da região para esta última<sup>13</sup>, por exemplo, o chefe da Delegação do Brasil (J.A. Lindgren Alves) referiu-se à Resolução 1992/51 da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, co-patrocinada pelo Brasil e outros países, sobre o fortalecimento do Estado de Direito, visando obter maior assistência internacional às instituições nacionais (em áreas como, por exemplo, a aplicação da lei e a administração da justiça) diretamente relacionadas com os direitos humanos<sup>14</sup>.

Na Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 14-25.06.1993) propriamente dita, coube a presidência do Comitê de Redação ao Brasil (Gilberto Saboia), a qual desempenhou com reconhecida eficiência. Em discurso na plenária da Conferência (em 14.06.1993), o chefe da Delegação do Brasil (Mauricio Corrêa), após invocar, *inter alia*, a indivisibilidade dos direitos humanos e as relações entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos, referiu-se à “prioridade principal” do governo brasileiro de “erradicação da fome e miséria” que “devastam (...) uma parcela significativa de nossa

---

<sup>13</sup> Cf. A. A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993, pp. 5-137 (1ª ed.); posteriormente reeditado e circulado pelas Nações Unidas como documento oficial (doc. A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137) da Conferência Mundial de Viena.

<sup>14</sup> MRE, *Intervención del Jefe de la Delegación de Brasil* (Reunión de San José de Costa Rica, enero de 1993), pp. 5-6 e 3 (datilografado, circulação interna).

população”<sup>15</sup>. Expressou, ademais, a esperança de que se alcancem “fórmulas capazes de fortalecer a cooperação internacional” em matéria de direitos humanos e, em particular, “a criação, dentro das Nações Unidas, de um programa específico capaz de oferecer assistência técnica, material e financeira a projetos nacionais com impacto direto na situação dos direitos humanos”<sup>16</sup>.

As duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos, a de Teerã (1968) e a de Viena (1993), na verdade, fazem parte de um processo prolongado de *construção de uma cultura universal* de observância dos direitos humanos. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos (*supra*), a Declaração e Programa de Ação de Viena (adotada em 25.06.1993)<sup>17</sup> poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. O “espírito de nossa época”, a que se referiu o preâmbulo da Declaração e

---

<sup>15</sup> MRE, *Statement by the Head of the Brazilian Delegation*, World Conference on Human Rights, Viena, 14.06.1993, p. 8, e cf. pp. 4 e 6 (datilografado, circulação interna).

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 12 e 9 (datilografado, circulação interna).

<sup>17</sup> Cf. texto oficial in United Nations, *World Conference on Human Rights — The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, N.Y., U.N., 1993, pp. 25-71.

Programa de Ação de Viena, se caracterizava sobretudo pela busca de soluções globais para problemas que afetam a todos os seres humanos, pela aspiração comum a valores superiores<sup>18</sup>.

Assim como a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subseqüentes de operação dos mecanismos de proteção, a II Conferência Mundial, de Viena, buscou dar um passo adiante ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infra-estrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de todos os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção.

As implicações para as Nações Unidas eram claras, a começar pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as suas atividades e programas. Abarcavam estas, por exemplo, o âmbito político-estratégico (a exemplo das operações contemporâneas de manutenção e construção da paz, a partir da *Agenda para a Paz* do então Secretário-Geral B. Boutros-Ghali). Também se estendiam à esfera econômica e financeira (por exemplo, os programas e projetos de desen-

---

<sup>18</sup> Para um relato da elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, "Balanço dos Resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993", 36 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1993) pp. 9-27.

volvimento e as operações dos organismos financeiros internacionais das Nações Unidas, Banco Mundial e FMI). Em qualquer destas áreas, já não mais se podia fazer abstração da dimensão dos direitos humanos.

Já não mais se podia, tampouco, professar o universalismo no plano tão-somente conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional. Já não mais podia haver dúvida de que os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no quotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*. Foi esta uma das grandes lições que foi possível extrair da Conferência Mundial de Viena<sup>19</sup>.

No tocante aos Estados, o principal documento resultante da Conferência de Viena de 1993 cuidou de a eles determinar o provimento de recursos internos capazes de reparar violações de direitos humanos, assim como o fortalecimento de sua estrutura de administração da justiça à luz dos padrões consagrados nos instrumentos internacionais de direitos humanos. É significativo que a Declaração e Programa de Ação de Viena tivesse ademais reclamado um maior fortalecimento na

---

<sup>19</sup>A. A. Cançado Trindade, "A II Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos", *Correio Braziliense — Suplemento "Direito e Justiça"*, Brasília, 02.08.1993, pp. 4-5.

inter-relação entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos em todo o mundo, e endossado com firmeza os termos da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986.

Contribuiu, assim, decisivamente para dissipar dúvidas porventura persistentes a respeito, e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo conceitual do Direito Internacional dos Direitos Humanos. A Declaração de Viena urgiu a comunidade internacional a que envidasse esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir para a realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população.

Passando do geral ao particular, a Declaração e Programa de Ação de Viena dirigiu-se aos direitos humanos de pessoas em determinada condição ou situação (refugiados e deslocados internos, vítimas de conflitos armados, trabalhadores migrantes, povos indígenas, portadores de deficiências, pessoas pertencentes a minorias ou a setores vulneráveis em geral). É também significativo que suas seções sobre os direitos humanos da mulher e da criança tivessem sido adotadas sem dificuldades.

A parte operativa II, a mais pormenorizada do principal documento da Conferência de Viena, correspondente ao Programa de Ação, dedicou-se à necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão internacionais dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; ao aperfeiçoamento do sistema de relatórios; ao maior uso do sistema de

petições ou denúncias sob tratados de direitos humanos; ao fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho; ao uso de indicadores adequados para medir o grau de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; e ao desenvolvimento de mecanismos de prevenção e de seguimento (em relação aos sistemas de petições e de relatórios).

Previu, enfim, o estabelecimento de um Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (o que se concretizou poucos meses depois), e insistiu no objetivo da “ratificação universal” — e sem reservas — dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas (cf. capítulo VIII, *infra*). A Declaração e Programa de Ação de Viena não descuidou de recomendar a adoção e ampliação da educação — formal e não-formal — em direitos humanos *lato sensu* em todos os níveis, de modo a despertar a consciência e fortalecer o compromisso universal com a causa dos direitos humanos.

A Conferência Mundial de Viena afirmou, com efeito, de modo inequívoco, a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte<sup>20</sup>. Na rota de Teerã a Viena, — que o Brasil soube,

---

<sup>20</sup> Para uma análise pormenorizada da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, *op. cit. supra* nº 1, especialmente pp. 185-193. Para seu exame sob o prisma diplomático, cf. J.A. Lindgren Alves, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo, FUNAG/Ed. Perspectiva, 1994, pp. 1-148; G. Vergne Saboia, “Um Improvável Consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil”,



não sem percalços, percorrer ao longo de 25 anos, — foi esse sem dúvida um passo adiante, que, além de contribuir em muito para a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção, haverá, com o tempo, de acelerar o processo de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos.

---

2 *Política Externa* — São Paulo (1993) pp. 3-18. — Cf. também o número especial da Revista *Arquivos do Ministério da Justiça* (Brasília, vol. 46, nº 182, de 1993, pp. 5-164), organizado por A.A. Cançado Trindade, dedicado à II Conferência Mundial de Direitos Humanos (contendo textos de M. Corrêa, A.A. Cançado Trindade, G. Peytrignet, J. Ruiz de Santiago, J.A. Lindgren Alves, C.D. de Albuquerque Mello, C. Barros Leal, e A.A. Ribeiro Costa).



## Capítulo seis

### A implementação internacional dos direitos humanos e o Brasil: balanço histórico e quadro atual

A experiência internacional em matéria de proteção dos direitos humanos tem revelado, em diferentes momentos históricos, o consenso quanto à universalidade dos direitos humanos, mais além das diferenças quanto a concepções doutrinárias e ideológicas e particularidades culturais. Foi, assim, possível, alcançar uma Declaração Universal no mundo profundamente dividido do pós-guerra; foi igualmente possível, em plena guerra-fria, adotar os dois Pactos de Direitos Humanos em votação à qual concorreram países tanto ocidentais quanto socialistas, com regimes sócio-econômicos antagônicos<sup>1</sup>, sem falar no chamado terceiro mundo. Em meio a tantos antagonismos da época, foi possível afirmar a indivisibilidade de todos os direitos humanos.

---

<sup>1</sup> H. Gros Espiell, *Estudios sobre Derechos Humanos*, vol. I, San José/Caracas, IIDH/Ed. Jur. Venezolana, 1985, pp. 299-300, 310 e 313.

A universalidade dos direitos humanos resultou fortalecida da I Conferência Mundial de 1968 sobre a matéria, tendo sido, 25 anos depois, reafirmada na II Conferência Mundial. Os países emergidos da descolonização prontamente estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do *apartheid*, racismo e discriminação racial. O enfrentamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção, assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares<sup>2</sup>, e atendendo a novas necessidades de proteção do ser humano.

Já se cristalizara o ideal comum de todos os povos (a “meta a alcançar”, o “*standard of achievement*”), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos (a Declaração Universal e os dois Pactos das Nações Unidas) complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados “setoriais” de proteção e de convenções regionais, e consagrado, ademais, nas Cons-

---

<sup>2</sup> Cf. A. A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International* — Haia (1987) pp. 21-435.

tituições nacionais de numerosos países. Reconhecido como um ideal comum, esse conjunto de valores e preceitos básicos, consubstanciado em um conjunto de normas jurídicas, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos inderrogáveis, presentes nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.

Paralelamente, passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar dentre as violações mais graves dos direitos humanos o genocídio, o *apartheid* e a discriminação racial, a prática de tortura e a de desaparecimentos forçados de pessoas, — o que implicava um acordo de princípio quanto a certos direitos básicos e inderrogáveis, a serem gradualmente ampliados<sup>3</sup>. Passou-se a associar a proibição absoluta de tais violações graves dos direitos humanos com a emergência e consolidação do *jus cogens* no Direito Internacional contemporâneo<sup>4</sup>. Trata-

---

<sup>3</sup> A. Cassese, *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991, pp. 77-78, e cf. pp. 227-228 e 231; outra área de convergência, consignada na Ata Final de Helsinqui de 1975, se deu em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação passou a vislumbrar-se, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, por exemplo, no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Europeias (Viena, 1989) — a chamada “dimensão humana” da CSCE.

<sup>4</sup> Cf. A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 13-15 e 38-40, e fontes ali citadas.

va-se de claras indicações de um novo *ethos*, da fixação de parâmetros de conduta em torno de valores básicos universais, a serem observados e seguidos por todos os Estados e povos, tendo presente a nova dimensão dos direitos humanos, a permear todas as áreas da atividade humana.

No decorrer desse processo histórico, em diversas ocasiões, como visto, a partir de fins dos anos quarenta, manifestou-se o Brasil, nos planos global e regional, em favor da proteção internacional dos direitos humanos e tomou a iniciativa de apresentar projetos nesse sentido. Teve participação ativa na fase legislativa de elaboração dos principais instrumentos internacionais de proteção, e inclusive votou efetivamente a favor de sua adoção (como, por exemplo, o fez quanto aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e ao [primeiro] Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Cívicos e Políticos)<sup>5</sup>.

O recuo, a partir dos anos setenta, reflexo do ciclo sombrio de autoritarismo por que passou o país, afastou-o da causa que antes esposara. Tais desvios recorreram a argumentos pseudo-“constitucionalistas” que revelaram desconhecimento da matéria e carência de fundamentação jurídica, além de lamentavelmente manterem, por muitos anos, o país à margem dos avanços logrados na proteção internacional dos

---

<sup>5</sup> ONU, documento A/6546, *Report of the Third Committee*, de 13.12.1966, in: ONU, *Official Records of the General Assembly* (XXI Session, 1966), Annexes, vol. II, p. 63 (item 62 da agenda); e ONU, *Yearbook of the United Nations - 1966*, pp. 418-419.

direitos humanos. Suas posições nos foros internacionais passaram a ser defensivas e isolacionistas. A proteção internacional dos direitos humanos deixara de encontrar uma evolução linear nas posições do Brasil de então.

O Brasil, porém, como também visto, já se tornara Parte em diversos tratados de proteção “setorial” ou específica; ademais, já adquirira alguma experiência de diálogo com órgãos de supervisão internacionais, mormente a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no plano global, e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos no plano regional. Sua experiência com os órgãos convencionais de proteção sob os tratados de direitos humanos das Nações Unidas, no entanto, continuava — como ainda continua — a ser um tanto limitada. Mas se formava a percepção de que, com o fim do ciclo de autoritarismo, cabia prontamente remediar ou suprir a grave lacuna em relação precisamente aos três tratados gerais de proteção, a saber, os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos: a decisão de adesão a esses instrumentos foi enfim tomada em 1985, com base em parecer de 16.08.1985 do então Consultor Jurídico do Itamaraty<sup>6</sup> (*supra*), e consumada em 1992.

---

<sup>6</sup> Tal decisão poderia, em nosso entender, ter sido tomada inclusive anos antes, não fosse o atraso e a paralisia gerados pelos argumentos avançados durante o regime militar e reiterados no parecer externo de 20.04.1981 (*cit. supra*, capítulo III, item 2) posto à conside-

Nesse meio-tempo, no entanto, a demora em efetuar a adesão do Brasil àqueles três tratados gerais de proteção levou o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (A.A. Cançado Trindade) a emitir outro extenso parecer, de 18 de outubro de 1989, sobre a forma ou modalidade de tal adesão, no qual acrescentou outros dados, — que continuam a revestir-se de atualidade, — a título de providências adicionais que recomendava fossem prontamente tomadas pelo Brasil, relativas a instrumentos e cláusulas facultativos, com vistas à plenitude do alinhamento à causa da proteção internacional dos direitos humanos. Suas recomendações, fundamentadas no citado parecer, foram as seguintes: além da adesão aos três tratados gerais de proteção supracitados, a adesão ao [primeiro] Protocolo Facultativo do Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (reconhecimento do Comitê de Direitos Humanos para receber e examinar petições ou comunicações individuais), aos dois Protocolos Adicionais de 1977 às Convenções de Genebra de 1949 sobre Direito Interna-

---

ração do Itamaraty. Ao nos insurgirmos contra tais argumentos e demonstrarmos sua improcedência, como Consultor Jurídico do Itamaraty, no referido parecer de 16.08.1985, assinalamos, *inter alia*, que não havia, como nunca houve, impedimentos ou argumentos *de cunho verdadeiramente jurídico* que pudessem justificar ou explicar a posição estática e mecânica de não-adesão do Brasil àqueles tratados de direitos humanos. Acatada a nossa extensa argumentação, estava aberto o caminho para a adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas.



cional Humanitário, às duas Convenções das Nações Unidas contra o *Apartheid* (de 1973 e 1985), à Convenção (nº 87) da OIT sobre a Liberdade Sindical de 1948 (a Convenção básica da OIT de garantia de um dos direitos humanos fundamentais, pendente de aprovação parlamentar desde 1949), ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988; além disso, as declarações de reconhecimento das competências do Comitê de Direitos Humanos para receber e examinar petições ou comunicações interestatais (artigo 41 do Pacto de Direitos Civis e Políticos), do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) para receber e examinar comunicações individuais (artigo 14 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial), da Comissão Interamericana de Direitos Humanos para receber e examinar petições ou comunicações interestatais (artigo 45 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), da Corte Interamericana de Direitos Humanos (reconhecimento de sua competência obrigatória em matéria contenciosa, sob o artigo 62 da Convenção Americana), do Comitê contra a Tortura para receber e examinar petições ou comunicações individuais (artigo 22 da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura) e interestatais (artigo 21 da mesma Convenção); e, enfim, o levantamento das reservas a alguns artigos (15 (4); 16(1) (a),(c),(g) e (h); e 29(1)) da Convenção das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979; e o levantamento da

reserva geográfica sob o artigo 1(B)(1) da Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>7</sup> (reiterando o recomendado em parecer anterior, de 19.05.1986).

Esse era o quadro geral da matéria, e o que restava por fazer, ao final dos anos oitenta. À medida em que o Brasil tomasse essas providências, estaria dando mostras de que continuava se orientando no sentido de buscar a plenitude da proteção internacional como garantia adicional dos direitos humanos. Adviriam, por certo, obrigações que se somariam às já contraídas, particularmente no tocante à elaboração de relatórios periódicos e de respostas a eventuais denúncias sob os instrumentos internacionais de proteção. Haveria, certamente, que voltar as atenções às medidas nacionais de implementação dos instrumentos internacionais, — preocupação corrente também nos foros internacionais.

Tais medidas passariam a requerer, por vezes, a adoção, ou a reforma, da legislação nacional, com vistas a compatibilizá-la ou harmonizá-la com as obrigações convencionais. Persistia, neste particular, uma diversidade de situações, ilustrada pelos tratados de proteção recém-ratificados, uns já regulamentados no âmbito do direito interno (como a Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989), e outros que continuariam a aguardar regulamentação no país (como as duas Convenções — a

---

<sup>7</sup> Parecer MRE-CJ/185, de 18.10.1989, reproduzido em: A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional...*, *op. cit. supra* nº 86, pp. 573-638.

das Nações Unidas e a Interamericana — contra a Tortura) até o presente ano de 1997.

Como observou o último parecer supracitado do então Consultor Jurídico do MRE, de 18.10.1989, a aceitação, pelo Brasil, de instrumentos e cláusulas facultativos de tratados de direitos humanos havia que se dar “necessariamente de forma integral”: as providências supracitadas “correspondem ao reconhecimento da anterioridade dos direitos humanos face ao direito estatal, e da confluência e identidade de objetivos do direito internacional e do direito público interno quanto à proteção da pessoa humana (...)”<sup>8</sup>. Assim, no início da presente década, restava ao Brasil, como ainda resta no corrente ano de 1997, um longo caminho a percorrer.

Como visto, nos últimos oito anos algumas das recomendações contidas no mencionado parecer de 18.10.1989 foram acatadas, outras ainda não. Tivessem sido seguidas plenamente todas aquelas recomendações, as adesões do Brasil a tratados gerais de proteção como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto de Direitos Civis e Políticos teriam abarcado igualmente a aceitação, pelo Brasil, respectivamente, da competência obrigatória em matéria contenciosa da Corte Interamericana de Direitos Humanos (artigo 62 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos) assim como da competência do Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas para receber e examinar petições ou comunicações individuais (sob o [primeiro] Protocolo

---

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 638.

Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos). Além disso, Estado Parte também na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial e na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, teria o Brasil já aceito, sob a primeira (artigo 14) e a segunda (artigo 22) Convenções, as competências do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) e do Comitê contra a Tortura (CAT), respectivamente, para receber e examinar petições ou comunicações individuais.

Surpreende que, decorrido todo esse tempo, não tenha ainda o Brasil aceito tais cláusulas ou instrumentos facultativos. Isso significa que, no tocante, por exemplo, aos quatro importantes tratados de direitos humanos supracitados, nos planos global e regional, o Brasil aceita as obrigações convencionais substantivas contraídas em relação aos direitos protegidos, mas não se submete integralmente aos mecanismos de supervisão ou controle internacional do cumprimento de tais obrigações (ao menos até o presente, julho de 1997). No tocante à Corte Interamericana de Direitos Humanos, em particular, sua posição reticente é ainda mais surpreendente, porquanto a criação da Corte foi originalmente propugnada, como vimos, na Conferência Internacional Americana de Bogotá de 1948, precisamente pela Delegação do Brasil...

Urge que o Brasil reconsidere sua atual posição acerca das competências dos órgãos internacionais convencionais de proteção dos direitos humanos, aceitan-

do-as integralmente, e dando assim outro salto qualitativo, no sentido de proporcionar desse modo uma garantia adicional de proteção aos seres humanos sob sua jurisdição. Não há forma mais concreta de demonstrar o Brasil seu compromisso com a causa da proteção internacional do que a aceitação das mencionadas competências. Assim agindo, estará dando mostras do sentimento de solidariedade humana que a livre aceitação de tais mecanismos de proteção requer, e sem o qual pouco se poderá continuar a avançar na salvaguarda internacional dos direitos humanos.

Apesar de todos os percalços, e sem prejuízo de iniciativas como as acima propostas, que ainda há que tomar, têm-se registrado avanços na postura do Brasil nos últimos anos, sobretudo em relação aos instrumentos internacionais de proteção particularizada. As iniciativas mais recentes têm sido tomadas em um período, inaugurado em 1989, marcado pela convocatória, processo preparatório e realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (na qual o Brasil marcou presença, inclusive como Presidente do Comitê de Redação). Os trabalhos preparatórios dessa Conferência Mundial testemunharam, em nível nacional, a abertura de um diálogo entre as instituições públicas e as organizações não-governamentais e demais entidades da sociedade civil, em torno da temática dos direitos humanos.

Não é mera casualidade que, às vésperas da Conferência Mundial de Viena, o Itamaraty, mediante a *Exposição de Motivos* n. 180, de 31.05.1993, tomasse a iniciativa de propor ao Presidente da República o levan-

tamento de reservas formuladas pelo Brasil à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher<sup>9</sup>, em particular, as reservas aos artigos 15(4) e 16(1)(a)(c)(g) e (h) da Convenção<sup>10</sup>. Argumentou a mencionada *Exposição de Motivos* que, por força dos artigos 5(I) e 226(5) da Constituição Federal de 1988, estavam “superados os obstáculos jurídicos” à aceitação pelo Brasil daquelas disposições convencionais, ainda que os mencionados preceitos constitucionais ainda não se tivessem “traduzido em alterações da legislação civil positiva”<sup>11</sup>.

Tal iniciativa se adequava à recomendação formulada, já no processo preparatório da Conferência Mundial de Viena, de “ratificação” universal, e *sem reservas*, dos tratados de direitos humanos, até o final do século, — a qual encontrou expressão no principal documento final da Conferência de 1993, a Declaração e Programa de Ação de Viena (cf. *supra*). A *Exposição de Motivos* do MRE supracitada referiu-se expressamente à Conferência de Viena vindoura (no âmbito do ciclo de Conferências Mundiais das Nações Unidas deste final de século), e à posição — em favor da revisão das referidas reservas — das

---

<sup>9</sup> Quando de sua ratificação, em 01.02.1984; cf. a anterior *Exposição de Motivos* do MRE de 09.07.1982, pp. 1-3.

<sup>10</sup> Tal como preconizado e sustentado pelo então Consultor Jurídico do Itamaraty (A.A. Cançado Trindade) em parecer de 18.10.1989 (*supra*).

<sup>11</sup> M.R.E., *Exposição de Motivos* nº 180, de 31.05.1993, p. 3, parágrafo 11.

“organizações não-governamentais brasileiras, ativas na defesa dos direitos da mulher”<sup>12</sup>. Mais recentemente, no plano regional, em 27.11.1995, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (adotada na Assembléia Geral da OEA, realizada em Belém do Pará, em 1994)<sup>13</sup>.

Em agosto de 1996, tomou o Brasil a decisão de tornar-se Parte nos dois Protocolos à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o primeiro (de 1988) sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e o segundo (de 1990) referente à Abolição da Pena de Morte. O primeiro Protocolo à Convenção Americana veio

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 2-3, parágrafos 9-10.

<sup>13</sup> A outra Convenção adotada na mesma Assembléia Geral da OEA de 1994, a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (assinada pelo Brasil em 10.06.1994), ainda não teve a mesma sorte, no sentido de sua ratificação pelo Brasil: continua em lenta tramitação no Congresso Nacional (Projeto de Decreto Legislativo nº 94-A, de 1995 — Mensagem nº 1204/94). A *Exposição de Motivos* nº 622, de 14.12.1994, do Ministério das Relações Exteriores à Presidência da República, além de destacar a importância dessa Convenção para “banir definitivamente das Américas uma das mais deploráveis práticas” de violação dos direitos humanos, considerou-a “um instrumento inteiramente concorde com a moderna doutrina e prática do direito internacional, incorporando princípios jurídicos avançados e já hoje consensuais na matéria, como o que exclui a alegação da obediência devida como eximindo de responsabilidade penal em casos de desaparecimento forçado”; doc. *cit.*, p. 1, parágrafos 2º e 5º (datilografado, circulação interna). Urge que o Congresso Nacional conclua seus estudos a respeito, conducentes à aprovação parlamentar da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas, para sua posterior ratificação pelo governo brasileiro.

suprir uma lacuna histórica que persistia no sistema interamericano de proteção, no tocante aos direitos econômicos, sociais e culturais<sup>14</sup>; cabia dar expressão concreta à tese da indivisibilidade dos direitos humanos também em nosso sistema regional. A adesão do Brasil ao Protocolo de San Salvador (como é conhecido) deu-se em 21.08.1996.

Nunca é demais ressaltar a importância de uma visão *integral* dos direitos humanos. As tentativas de categorizações de direitos, os projetos que tentaram — e ainda tentam — privilegiar certos direitos às expensas dos demais, a indemonstrável fantasia das “gerações de direitos”, têm prestado um desserviço à causa da proteção internacional dos direitos humanos. Indivisíveis são todos os direitos humanos, tomados em conjunto, como indivisível é o próprio ser humano, titular desses direitos. Em época, como a presente, em que os Estados, auto-complacentes, tendem a descuidar da prevalência dos direitos econômicos, sociais e culturais, importa se afirmem e contraiam novos compromissos nessa área, em benefício dos seres humanos.

---

<sup>14</sup> Para um estudo da matéria, cf. A.A. Cançado Trindade, “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels...”, *op. cit. supra* nº 8, pp. 13-41; A.A. Cançado Trindade, “A Questão da Implementação Internacional...”, *op. cit. supra* nº 8, pp. 7-55. Cf. também Washington P. Albino de Souza, “Repressão ao Abuso do Poder Econômico e Direitos Humanos”, em *A Proteção dos Direitos Humanos...*, *op. cit. supra* nº 94, pp. 153-170.



O Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ainda não se encontra em vigor no plano internacional, faltando para tal, no presente (julho de 1997), três ratificações (para alcançar o mínimo requerido de onze). Um dos direitos protegidos por esse Protocolo é, *inter alia*, o de garantia no emprego (proteção contra dispensa ou demissão injustificada, artigo 7 (d)). Surpreendentemente, três meses após a ratificação pelo Brasil do Protocolo de San Salvador, o governo brasileiro denunciou a Convenção nº 158 da Organização Internacional do Trabalho, que *protege aquele mesmo direito...* Tal episódio simplesmente escapa à nossa compreensão; seguramente deve haver mais coisas no céu e na terra do que as que sonhamos em nossa filosofia<sup>15</sup>...

A Convenção nº 158 da OIT sobre o Término da Relação de Trabalho por Iniciativa do Empregador (de 1982), ratificada pelo Brasil em 05.01.1995<sup>16</sup>, tem por objetivo a garantia no emprego, dispondo sobre a necessidade de justificativa para a dispensa ou demissão do empregado. Visa, pois, não a estabilidade *per se* no emprego, mas a salvaguarda de um mínimo de segurança neste último, vedando a demissão injustificada; protege, assim, um dos mais básicos direitos econômicos e sociais, o direito ao trabalho, em um de seus componen-

---

<sup>15</sup> W. Shakespeare, *Hamlet, Prince of Denmark*, 1600 (ato I, cena V).

<sup>16</sup> Mas só publicada no *Diário Oficial* da União (decreto presidencial n. 1855) em 11.04.1996.

tes principais, de cuja observância — essencial para assegurar a cada pessoa os meios até mesmo para a sobrevivência, sua e de seus familiares e dependentes, com dignidade — depende a realização de tantos outros direitos. Ademais, aquele direito à garantia no emprego, em razão da ratificação pelo Brasil da Convenção nº 158 da OIT, já havia se incorporado ao nosso direito interno, ou, mais precisamente, ao elenco dos direitos constitucionalmente consagrados (por força do artigo 5(2) da Constituição Federal Brasileira).

Não obstante, nem por isso viu-se o governo brasileiro impedido de depositar, como o fez, precipitadamente<sup>17</sup>, em 20.11.1996, junto à Repartição Internacional do Trabalho em Genebra, o instrumento de denúncia da Convenção nº 158, invocando, para tal, *inter alia*, seu “programa corrente de reforma econômica e social e modernização”<sup>18</sup>. O decreto nº 2100, de 20.12.1996, tornou pública a referida denúncia. O que daí se pode de-

---

<sup>17</sup> Antes mesmo de uma decisão final do plenário do Supremo Tribunal Federal sobre uma ação direta de inconstitucionalidade da referida Convenção, interposta em 17.07.1996 pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) e pela Confederação Nacional da Indústria (CNI). — Em defesa da constitucionalidade da Convenção nº 158 da OIT, cf. A. Álvares da Silva, *A Constitucionalidade da Convenção 158 da OIT*, Belo Horizonte, RTM, 1996, pp. 9-106. E para um estudo geral da interpretação e aplicação das Convenções e demais normas da OIT, cf., por exemplo, A. Süsskind, *Direito Internacional do Trabalho*, 2ª ed., São Paulo, LTr, 1986, pp. 221-261.

<sup>18</sup> MRE, Nota da Representação Permanente do Brasil junto às Nações Unidas de 20.11.1996, parágrafo 5º.

preender, portanto, é que não há um progresso linear nessa matéria; tal denúncia representa, ao contrário, um retrocesso, paralelamente ao avanço representado pela adesão pelo Brasil — por iniciativa do Itamaraty — ao Protocolo de San Salvador sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Não foi essa a primeira vez que se buscou denunciar uma Convenção da OIT vigente em nosso país. Cabe recordar o precedente da Convenção nº 81 da OIT sobre a Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio (1947), em que o Brasil era Parte desde 25.04.1957, havendo o governo brasileiro posteriormente a denunciado, em 23.06.1971. Levantada, há uma década atrás, a possibilidade de tornar insubsistente tal denúncia, o Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (A.A. Cançado Trindade), em parecer de 24.11.1987, sustentou que, ao contrário do que se argumentava na época, a aprovação parlamentar prévia à ratificação ou adesão pelo Executivo não “caducara” com a denúncia<sup>19</sup>. Devia esta última, ademais, obedecer a certas condições no tocante em particular às Convenções da OIT, nestas consignadas. Sendo a aprovação uma pré-condição e não um ato compromisso, o que se desfazia com a denúncia era a vigência da Convenção (no e para o Brasil) ao fazer cessar os efeitos da ratificação ou adesão. No caso, a denúncia — arbitrária — se efetudara em

---

<sup>19</sup> Ou seja, não podia um decreto-legislativo (com hierarquia de lei) de aprovação da Convenção “caducar” em decorrência de um decreto (de denúncia da Convenção).

razão do “inconformismo” do governo brasileiro da época (início dos anos setenta) com a operação do mecanismo de supervisão internacional do cumprimento de alguns dos dispositivos da Convenção — essencialmente um instrumento internacional de proteção social — que obrigavam o país<sup>20</sup>.

Agregou o referido parecer de 24.11.1987 que, *de lege ferenda*, haveria que reduzir tal discricionariedade do Poder Executivo, e sujeitar doravante a denúncia de uma Convenção do gênero também à prévia autorização parlamentar, mesmo porque tais tratados de proteção vinculam o *Estado*, e não apenas o governo. Concluiu o parecer que devia o Itamaraty, conjuntamente com o Ministério do Trabalho, propor um projeto de decreto “tornando insubsistente” o decreto de denúncia pelo governo brasileiro da Convenção nº 81 da OIT, e restabelecendo assim a plena vigência desta última em nosso país<sup>21</sup>. A proposta foi prontamente acatada, e o decreto presidencial nº 95461, de 11.12.1987, revogou o decreto de denúncia, e revigorou em sua plenitude o decreto de promulgação (nº 41721, de 25.06.1957) da Convenção nº 81 da OIT. Decorrida uma década, o mesmo problema se levanta hoje no tocante à Convenção nº 158 da

---

<sup>20</sup> A.A. Cançado Trindade, “Parecer MRE-CJ/99: Denúncia e Nova Adesão do Governo Brasileiro à Convenção nº 81 da Organização Internacional do Trabalho Concernente à Inspeção do Trabalho na Indústria e no Comércio (1947)”, de 24.11.1987, pp. 1-8, parágrafos 1-11 (não-publicado; datilografado, circulação interna).

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 8-10, parágrafos 12-15.

OIT (*supra*); como nos encontramos no presente (momento em que escrevemos estas linhas) em julho de 1997, ainda há tempo de restaurar o que é de direito, a exemplo do que outrora foi feito em relação à Convenção nº 81 da OIT.

Quanto ao segundo Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, referente à Abolição da Pena de Morte, sua ratificação pelo Brasil, em 13.08.1996, foi precedida de sua assinatura do mesmo, em Belém do Pará (por ocasião da Assembléia Geral da OEA lá realizada), em 08.06.1994. Ao assiná-lo, recordou o Chanceler brasileiro (Celso Amorim) a “tradição muito antiga” do Brasil em assegurar o direito fundamental à vida, e agregou que “a proscrição da pena de morte teve origem em decisão do Imperador D. Pedro II, ainda no século passado. Essa regra do direito interno brasileiro atravessou o tempo, resistiu às reformas constitucionais e, hoje, é um dos preceitos básicos da Constituição de 1988, que dispõe que não haverá pena de morte, salvo em caso de guerra declarada. A legislação brasileira está, assim, afinada com os mais elevados preceitos de respeito à vida e aos direitos humanos”<sup>22</sup>.

Os fundamentos jurídicos dessa decisão tomada pelo Brasil encontram-se em um parecer, solicitado pelo Itamaraty a um especialista na disciplina dos direitos humanos, e emitido em 16.04.1994. Sustentou o referido parecer os seguintes pontos: restrições à pena de morte

---

<sup>22</sup> Discurso reproduzido in 91/92 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1994) pp. 215-216.

— conducentes à sua supressão final — encontram-se consignadas na própria Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em que o Brasil é Parte; o artigo 4<sup>o</sup> da Convenção Americana, sobre o direito inderrogável à vida, integra o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados, sendo diretamente aplicável no Brasil (por força dos artigos 5(2) e 5(1) da Constituição Federal de 1988 vigente; ademais, o artigo 60(4)(IV) da Constituição Brasileira não admite a abolição de qualquer dos direitos e garantias individuais vigentes, e a obrigação constitucional do artigo 5(XLVII)(a) (que proíbe a pena de morte, salvo em caso de guerra declarada) soma-se à obrigação convencional internacional<sup>23</sup>, apontando tanto o Direito Internacional dos Direitos Humanos como o nosso direito público interno na mesma direção, cabendo pois a pronta aceitação pelo Brasil do presente Protocolo à Convenção Americana. Agregou o referido parecer que proibições e restrições à pena de morte figuram nas quatro Convenções de Genebra sobre Direito Internacional Humanitário (de 1949) e seus dois Protocolos Adicionais (de 1977), sendo o Brasil Parte em todos esses instrumentos, por eles assim obrigando-se; a tendência geral à abolição da pena de morte reflete-se no presente segundo Protocolo (de 1990) à Convenção Americana, no segundo Protocolo (de 1989) ao Pacto

---

<sup>23</sup>Recordou o referido parecer que o não-estabelecimento da pena de morte no Brasil constitui obrigação convencional imposta pelo artigo 4(3) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, cuja violação configuraria a responsabilidade internacional do Brasil.

de Direitos Civis e Políticos, e no Protocolo nº 6 (de 1983) à Convenção Européia de Direitos Humanos, e é objeto de jurisprudência das Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos<sup>24</sup>; enfim, concluiu o mencionado parecer, a aceitação pelo Brasil do presente Protocolo à Convenção Americana fortaleceria os compromissos já assumidos pelo país nesta matéria, sob tratados de proteção que consagram direitos e garantias que “constituem, em última análise, uma conquista definitiva da civilização”<sup>25</sup>.

Com a assinatura, seguida mais recentemente da ratificação, do segundo Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, referente à Abolição da Pena de Morte, não só se abre o campo para que o Brasil se torne Parte igualmente no segundo Protocolo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (sobre o mesmo tema) com base nos mesmos fundamentos jurídicos (*supra*), como também se sepultam em nosso país as pretensões dos partidários da pena

---

<sup>24</sup> Agregou o parecer que a evolução limitativa e abolicionista da pena de morte tem alcançado até mesmo Estados que não ratificaram determinados tratados de direitos humanos (a exemplo da demanda — e.g., *caso nº 9647* — contra os Estados Unidos, como Estado membro da OEA, ante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, por aplicação da pena de morte a menores de 18 anos).

<sup>25</sup> A.A. Cançado Trindade, “Parecer: Fundamentos Jurídicos para a Assinatura pelo Brasil do Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte de 1990”, reproduzido em *91/92 Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1994) pp. 209-214; e *2 Revista da Faculdade de Direito da UERJ* — Rio de Janeiro (1994) pp. 115-121.

capital. Fica, assim, definitivamente esclarecido e enfatizado o comprometimento irreversível do Brasil com o dever de não-aplicação da pena de morte no país.

A par da aceitação, pelo Brasil, desses instrumentos internacionais de proteção particularizada, não há que passar despercebido que o Brasil, hoje, se alinha integralmente com os avanços normativos nos campos do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados (cf. capítulo III, *supra*). Atualmente — em meados de 1997, — afiguram-se como prioridades para o Brasil certas medidas, nos planos tanto internacional como nacional, de cumprimento das obrigações convencionais contraídas. Dentre as primeiras, cumpre concluir e apresentar prontamente os relatórios iniciais do Brasil, que se encontram em atraso, sob alguns dos tratados de direitos humanos das Nações Unidas (cf. capítulo IV, item 1, *supra*).

É, no entanto, sobretudo das medidas nacionais de implementação que depende, em grande parte, o futuro da proteção internacional dos direitos humanos em relação ao Brasil. Já nos referimos a um exemplo, atinente à regulamentação das duas Convenções contra a Tortura que vinculam o Brasil (capítulo III, item 1, *supra*), mas medidas do gênero se aplicam à virtual totalidade dos instrumentos internacionais de proteção. Trata-se, em suma, da adequação do ordenamento jurídico interno<sup>26</sup> à norma-

---

<sup>26</sup> Para a realização dessa tarefa têm pretendido contribuir, no tocante à tomada e coordenação de iniciativas, a criação, em 1997, de uma Secretaria Nacional de Direitos Humanos (confiada a José Grego-



tiva de proteção internacional, prevista nos próprios tratados de direitos humanos que vinculam o Brasil.

É esse o sentido da mobilização nacional em torno dos direitos humanos que se verifica na atualidade: a incorporação das normas internacionais de proteção em nosso direito interno<sup>27</sup>. Podemos dizer que o Direito Internacional dos Direitos Humanos finalmente alcançou as bases da sociedade nacional brasileira, sendo esse um processo irreversível. Cabe, no entanto, ter sempre presente que os avanços nessa área têm se devido, em grande parte, e sobretudo, à conscientização e mobilização constante da sociedade civil, acompanhadas da sensibilidade das instituições públicas para com a prevalência dos direitos humanos.

---

ri), em seguida ao estabelecimento de unidades dedicadas precipuamente aos direitos da cidadania e aos direitos humanos, nas estruturas internas da Procuradoria Geral da República e do Ministério das Relações Exteriores, respectivamente.

<sup>27</sup> Para um amplo debate neste propósito, cf. A.A. Cançado Trindade (Editor), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro* (Atas dos Seminários de Brasília e Fortaleza de 1993), 2ª ed., Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/ACNUR/CICV/CUE/ASDI, 1996, pp. 1-845.



## Capítulo sete

### O amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos

A despeito dos sensíveis avanços nos últimos anos, ainda resta um longo caminho a percorrer. No Brasil, assim como na maioria dos países que têm ratificado os tratados de direitos humanos, até o presente lamentavelmente ainda não parece haver se formado uma consciência da natureza e amplo alcance das obrigações convencionais contraídas em matéria de proteção dos direitos humanos. Urge que um claro entendimento destas últimas se difunda, a começar pelas autoridades públicas.

Assim, ao ratificarem os tratados de direitos humanos os Estados Partes contraem, a par das obrigações convencionais atinentes a cada um dos direitos protegidos, também *obrigações gerais* da maior importância, consignadas naqueles tratados. Uma delas é a de respeitar e *assegurar o respeito* dos direitos protegidos — o que requer *medidas positivas* por parte dos Estados,

— e outra é a de *adequar o ordenamento jurídico interno* à normativa internacional de proteção. Esta última requer que se adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais de proteção, suprindo eventuais lacunas no direito interno, ou então que se alterem disposições legais nacionais com o propósito de harmonizá-las com as normas convencionais de proteção, — tal como requerido pelos tratados de direitos humanos. Essas obrigações gerais, a serem devidamente cumpridas, implicam naturalmente o concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes<sup>1</sup>.

Como ressaltamos em obra recente, “as obrigações convencionais de proteção vinculam os Estados Partes, e não só seus Governos. Ao Poder Executivo incumbe tomar todas as medidas — administrativas e outras — a seu alcance para dar fiel cumprimento àquelas obrigações. A responsabilidade internacional pelas violações dos direitos humanos sobrevive aos Governos, e se transfere a Governos sucessivos, precisamente por se tratar de responsabilidade *do Estado*. Ao Poder Legislativo incumbe tomar todas as medidas dentro de seu âmbito de competência, seja para regulamentar os tratados de direitos humanos de modo a dar-lhes eficácia no plano do direito interno, seja para harmonizar este último com o disposto naqueles tratados. E ao Poder Judiciário incumbe aplicar efetivamente as normas de tais tratados

---

<sup>1</sup> A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, op. cit. supra nº 1, pp. 441-442.

no plano do direito interno, e assegurar que sejam respeitadas. Isto significa que o Judiciário nacional tem o dever de prover recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos que vinculam o país em questão, ainda mais quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina. O descumprimento das normas convencionais engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário”<sup>2</sup>.

Diversas Constituições nacionais contemporâneas, referindo-se expressamente aos tratados de direitos humanos, concedem um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos humanos internacionalmente consagrados. A Constituição Brasileira vigente não faz exceção a essa nova e alentadora tendência do constitucionalismo hodierno. Com efeito, o artigo 5(2) da Constituição Federal de 1988 determina que “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja Parte”<sup>3</sup>.

Por meio desse dispositivo constitucional, os direitos humanos consagrados em tratados de direitos humanos

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 442.

<sup>3</sup> Sobre a gênese desta disposição constitucional, cf. o Anexo 1, *infra*.

em que o Brasil seja Parte incorporam-se *ipso facto* ao direito interno brasileiro, no âmbito do qual passam a ter “aplicação imediata” (artigo 5(1)), da mesma forma e no mesmo nível que os direitos constitucionalmente consagrados. A intangibilidade dos direitos e garantias individuais é determinada pela própria Constituição Federal, que inclusive proíbe expressamente até mesmo qualquer emenda tendente a aboli-los (artigo 60(4)(IV)). A especificidade e o caráter especial dos tratados de direitos humanos encontram-se, assim, devidamente reconhecidos pela Constituição Brasileira vigente.

Se, para os tratados internacionais em geral, tem-se exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente, no tocante aos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano de nosso ordenamento jurídico interno. Por conseguinte, mostra-se inteiramente infundada, no tocante em particular aos tratados de direitos humanos, a tese clássica — ainda seguida em nossa prática constitucional — da paridade entre os tratados internacionais e a legislação infraconstitucional.

Se houvesse uma clara compreensão em nosso país do amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos,

muitas dúvidas e incertezas que parecem circundar o atual debate nacional sobre a matéria já teriam sido esclarecidas e superadas. O artigo 5(2) da Constituição Brasileira vigente, que abre um campo amplo e fértil para avanços nessa área, parece ainda esquecido dos agentes do poder público, mormente do Poder Judiciário. Se maiores avanços não se têm logrado até o presente nesse domínio de proteção, não tem sido em razão de obstáculos jurídicos, — que na verdade não existem —, mas antes da falta de vontade do poder público de promover e assegurar a proteção dos mais fracos e vulneráveis. Tal vontade, a seu turno, só se manifesta com vigor no seio de sociedades nacionais imbuídas de um forte sentimento de solidariedade humana, sem o que pouco logra avançar o Direito.

Os tratados de proteção dos direitos humanos, distintamente dos demais tratados que se mostram eivados de concessões mútuas pela reciprocidade, inspiram-se em considerações de ordem superior, de *ordre public*. Ao criarem obrigações para os Estados *vis-à-vis* os seres humanos sob sua jurisdição, suas normas aplicam-se não só na ação conjunta (exercício de *garantia coletiva*) dos Estados Partes na realização do propósito comum de proteção, mas também e sobretudo no âmbito do ordenamento interno de cada um deles, nas relações entre o poder público e os indivíduos.

Os próprios tratados de direitos humanos indicam vias de compatibilização dos dispositivos convencionais e dos de direito interno, de modo a prevenir conflitos entre as jurisdições internacional e nacional no presente

domínio de proteção; impõem aos Estados Partes o dever de provimento de recursos de direito interno eficazes, e por vezes o compromisso de desenvolvimento das “possibilidades de recurso judicial”; prevêm a adoção pelos Estados Partes de medidas legislativas, judiciais, administrativas ou outras, para a realização de seu objeto e propósito. Em suma, contam com o concurso dos órgãos e procedimentos do direito público interno. Há, assim, uma interpenetração entre as jurisdições internacional e nacional no âmbito de proteção do ser humano. Em nada surpreende, por exemplo, nos últimos anos, a crescente jurisprudência internacional dos órgãos de supervisão internacionais voltada à intangibilidade das garantias judiciais e ao princípio da legalidade em um Estado democrático.

À luz do que precede, resulta claro que a tese da paridade entre os tratados internacionais e a legislação infraconstitucional padece de incongruências irremediáveis e mostra-se inaplicável no tocante aos tratados de direitos humanos. A máxima *lex posteriori derogat priori* em nada afeta ou prejudica os tratados de direitos humanos vigentes; as leis nacionais hão de ser interpretadas de modo a que não entrem em conflito com a normativa internacional de proteção que vincula o país, sob pena da configuração de sua responsabilidade internacional. Pode-se presumir o cumprimento das obrigações convencionais de proteção por parte do Poder Legislativo, da mesma forma que dos Poderes Executivo e Judiciário. Esse o sentido da obrigação geral de adequar o direito interno à normativa internacional de proteção vigente.



Tal adequação é requerida pela própria natureza especial dos tratados de direitos humanos. De sua própria natureza jurídica resulta o primado dos direitos que consagram, ao que se agregam a necessidade e o imperativo ético de que os três poderes do Estado assegurem a aplicabilidade direta das normas internacionais de proteção e a compatibilidade com estas últimas das leis nacionais. Urge que se desenvolva em nosso país esse novo enfoque da matéria, e que se promova uma maior aproximação entre os pensamentos internacionalista e constitucionalista, de modo a assegurar uma aplicação mais eficaz dos tratados de direitos humanos no âmbito de nosso direito interno. Com estas ponderações em mente, passemos às reflexões derradeiras do presente estudo, dedicadas ao futuro da proteção internacional dos direitos humanos, tal como o visualizamos, com base na experiência acumulada nas últimas décadas, neste limiar do novo século.



## Capítulo oito

### Reflexões finais: o futuro da proteção internacional dos direitos humanos

Ao longo das cinco últimas décadas testemunhamos o processo histórico de gradual formação, consolidação, expansão e aperfeiçoamento da proteção internacional dos direitos humanos, conformando um *direito de proteção* dotado de especificidade própria: o Direito Internacional dos Direitos Humanos. A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e ao longo deste meio século, como respostas às necessidades de proteção, têm-se multiplicado os tratados e instrumentos de direitos humanos. A primeira Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968), representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos (a exemplo dos dois Pactos das Nações Unidas de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos.

A segunda Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993), procedeu a uma reavaliação global da aplicação de tais instrumentos e das perspectivas para o novo século, abrindo campo ao exame do processo de consolidação e aperfeiçoamento dos mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. Decorridos quatro anos desta última Conferência, encontram-se os órgãos internacionais de proteção dos direitos humanos, neste final de século, diante de novos dilemas e desafios, próprios de nossos dias, que relacionaremos a seguir.

Cabe, de início, ter sempre presente que, nas últimas décadas, graças à atuação daqueles órgãos, inúmeras vítimas têm sido socorridas. Até o início dos anos noventa, no plano global (Nações Unidas), por exemplo, mais de 350 mil denúncias revelando um “quadro persistente de violações” de direitos humanos foram enviadas às Nações Unidas (sob o chamado sistema extraconvençional da Resolução 1503 do ECOSOC). Sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos e seu [primeiro] Protocolo Facultativo, o Comitê de Direitos Humanos tinha recebido, até abril de 1995, mais de 630 comunicações, e em 73% dos casos examinados concluiu que haviam ocorrido violações de direitos humanos. O Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial tinha examinado (sob a Convenção do mesmo nome), a seu turno, em suas duas primeiras décadas de operação, 810 relatórios (periódicos e complementares) dos Estados Partes. E o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), decorridas qua-

tro décadas de operação do sistema, cuida hoje de mais de 17 milhões de refugiados em todo o mundo<sup>1</sup>, a par do número considerável de deslocados internos nas mais distintas regiões.

No plano regional, por exemplo, até o início desta década, no continente europeu, a Comissão Européia de Direitos Humanos tinha decidido cerca de 15 mil reclamações individuais sob a Convenção Européia de Direitos Humanos, ao passo que a Corte Européia de Direitos Humanos totalizava 191 casos submetidos a seu exame, com 91 casos pendentes. No continente americano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos ultrapassava o total de 10 mil comunicações examinadas, enquanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos, atualmente com 14 pareceres emitidos, passava a exercer regularmente sua competência contenciosa, contando hoje com 22 casos contenciosos examinados, alguns dos quais ainda pendentes.

No continente africano, a Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos examinava quase 40 reclamações ou comunicações sob a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos<sup>2</sup>, algumas das quais já decididas. E, no presente (precisamente no mês de julho de 1997), a Comissão Africana debruça-se sobre um Projeto de Protocolo à Carta Africana que prevê o esta-

---

<sup>1</sup> Para um exame destes e outros dados, cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, *op. cit. supra* nº 1, pp. 61 e seguintes.

<sup>2</sup> Cf. *ibid.*, pp. 62-63.

belecimento de uma Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos<sup>3</sup>.

O Conselho da Liga dos Estados Árabes, por seu turno, adotava, em 15.09.1994, a quarta Convenção regional de direitos humanos, a Carta Árabe de Direitos Humanos<sup>4</sup>. Assim, neste final de século, somente os países asiáticos encontram-se desprovidos de uma Convenção regional de direitos humanos<sup>5</sup>. Cada sistema regional de direitos humanos vive um momento histórico distinto, e, em todo caso, os instrumentos regionais e globais (Nações Unidas) de proteção afiguram-se como essencialmente complementares.

Graças aos esforços dos órgãos internacionais de supervisão nos planos global e regional, logrou-se salvar muitas vidas, reparar muitos dos danos denunciados e comprovados, pôr fim a práticas administrativas violatórias dos direitos garantidos, alterar medidas legislativas impugnadas, adotar programas educativos e outras medidas positivas por parte dos governos. Não obstante todos esses resultados, os órgãos de supervisão interna-

---

<sup>3</sup> Para o texto do referido Projeto de Protocolo, cf. documento OAU/LEG/EXP/AFC/HPR(I), reproduzido in: 8 *African Journal of International and Comparative Law* (1996) pp. 493-500.

<sup>4</sup> Texto reproduzido in: 7 *Revue universelle des droits de l'homme* (1995) pp. 212-214.

<sup>5</sup> Cf. a respeito, *inter alia*, por exemplo, J. Chan, "The Asian Challenge to Universal Human Rights: A Philosophical Appraisal", em *Human Rights and International Relations in the Asia-Pacific Region* (ed. J.T.H. Tang), London/N.Y., Pinter, 1995, pp. 25-38.

cionais defrontam-se hoje com grandes problemas, gerados, em parte, pelas modificações do cenário internacional, pela própria expansão e sofisticação de seu âmbito de atuação, pelos continuados atentados aos direitos humanos em numerosos países, pelas novas e múltiplas formas de violação dos direitos humanos que deles requerem capacidade de readaptação e maior agilidade, e pela manifesta falta de recursos humanos e materiais para desempenhar com eficácia seu labor.

Os tratados de direitos humanos das Nações Unidas têm, com efeito, constituído a espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos humanos, devendo ser abordados não de forma isolada ou compartimentalizada, mas relacionados uns aos outros. Decorridos quatro anos desde a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, estamos longe de lograr a chamada “ratificação universal” das seis “Convenções centrais” (*core Conventions*) das Nações Unidas (os dois Pactos de Direitos Humanos, as Convenções sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação — Racial e contra a Mulher, — a Convenção contra a Tortura, e a Convenção sobre os Direitos da Criança), — “ratificação universal” esta propugnada pela Conferência de Viena para o final de século que já vivemos. Ademais, encontram-se essas Convenções crivadas de reservas, muitas das quais, em nosso entender, manifestamente incompatíveis com seu objeto e propósito. Urge, com efeito, proceder a uma ampla revisão do atual sistema de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados

(de 1969 e 1986), — sistema este, a nosso modo de ver, e como vimos advertindo já há uma década, inteiramente inadequado aos tratados de direitos humanos<sup>6</sup>.

A despeito da aceitação virtualmente universal da tese da indivisibilidade dos direitos humanos, persiste a disparidade entre os métodos de implementação internacional dos direitos civis e políticos, e dos direitos econômicos, sociais e culturais. Apesar da conclamação da Conferência de Viena, o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, continuam até o presente (meados de 1997) desprovidos de um sistema de petições ou denúncias internacionais. Os respectivos Projetos de Protocolo, nesse sentido, encontram-se virtualmente concluídos, mas ainda

---

<sup>6</sup> Cf. nossas críticas em: A.A. Cançado Trindade, “Direitos e Garantias Individuais no Plano Internacional”, *Assembléia Nacional Constituinte — Atas das Comissões*, vol. I, nº 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, p. 110; A.A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms...”, *op. cit. supra* nº (155), pp. 180-189; A.A. Cançado Trindade, “The Interpretation of the International Law of Human Rights by the Two Regional Human Rights Courts”, *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence* (Proceedings of the III Hague Conference, July 1995), The Hague, ASIL/NVIR, 1996, p. 157-162 e 166-167; A.A. Cançado Trindade, “La Protección de los Derechos Humanos en el Sistema de la Organización de los Estados Americanos y el Derecho Interno de los Estados”, *Protección Internacional de los Derechos Humanos de las Mujeres* (Actas del I Curso Taller, San José de Costa Rica, Julio de 1996), San José, IIDH, 1997, p. 109-124, 129-139 e 140-147.



aguardam aprovação. Muitos dos direitos consagrados nestes dois tratados de direitos humanos são perfeitamente justiciáveis por meio do sistema de petições individuais, e urge que se ponha um fim à referida disparidade de procedimentos.

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

Urge despojar esse tema de toda retórica, e passar a tratar os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos que são. Só se pode conceber a promoção e proteção dos direitos humanos a partir de uma *concepção integral* dos mesmos, abrangendo todos em conjunto (os direitos civis, políticos, econômicos, sociais

e culturais). A visão atomizada ou fragmentada dos direitos humanos leva inevitavelmente a distorções, tentando postergar a realização dos direitos econômicos e sociais a um amanhã indefinido. A prevalecer o atual quadro de deterioração das condições de vida da população a afligir hoje tantos países, poderão ver-se ameaçadas, inclusive, as conquistas dos últimos anos no campo dos direitos civis e políticos. Impõe-se, pois, uma concepção necessariamente integral de todos os direitos humanos.

À afirmação da responsabilidade permanente do Estado pela vigência dos direitos econômicos, sociais e culturais (da mesma forma que dos direitos civis e políticos) há que agregar uma referência final aos esforços recentes da doutrina mais lúcida, no sentido do reconhecimento de que muitos daqueles direitos (por exemplo, certos direitos sindicais, a igualdade de remuneração por trabalho igual, o direito à educação primária obrigatória gratuita) são de *aplicabilidade imediata*. Tem-se distinguido não só *obrigações mínimas* referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais, mas também *obrigações distintas* — de respeitar, proteger, assegurar e promover — tais direitos. Tem-se assinalado a importância da aplicação do *princípio da não-discriminação* também no presente contexto.

A iniciativa recente de elaboração de um Projeto de Protocolo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais atende à idéia da *justiciabilidade* destes direitos. Nesta linha, tem-se buscado identificar pelo menos os *componentes justiciáveis* dos direitos econômi-

cos, sociais e culturais (por exemplo, dos direitos à educação, à saúde, a uma moradia adequada, sobretudo em seus aspectos referentes à não-discriminação), — elementos estes que têm sido objeto da jurisprudência internacional mais recente sob os tratados e convenções de direitos humanos e que têm, ademais, sido aplicados no ordenamento jurídico interno de muitos países<sup>7</sup>.

Uma das grandes conquistas da proteção internacional dos direitos humanos, em perspectiva histórica, é, sem dúvida, o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais de proteção e o reconhecimento de sua capacidade processual internacional em casos de violações dos direitos humanos. Urge que se reconheça o *acesso direto* dos indivíduos àquelas instâncias (sobretudo as judiciais), a exemplo do estipulado no Protocolo nº 9 à Convenção Européia de Direitos Humanos (1990). Concede este último um determinado tipo de *locus standi* aos indivíduos ante a Corte Européia de Direitos Humanos (em casos admissíveis que já foram objeto da elaboração de um relatório por parte da Comissão Européia de Direitos Humanos).

No futuro próximo, quando entrar em vigor o Protocolo nº 11 à Convenção Européia<sup>8</sup>, acarretando a extinção da Comissão Européia e o estabelecimento de uma nova Corte Européia de Direitos Humanos (como órgão

---

<sup>7</sup> A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, op. cit. supra nº 1, pp. 381-397.

<sup>8</sup> Faltando apenas, para tal, ao final de julho de 1997, uma única ratificação (a da Itália).

jurisdicional único de supervisão da Convenção Européia), terão os indivíduos sob a jurisdição dos Estados Partes *acesso direto* — sem intermediação de outro órgão, — *em quaisquer circunstâncias*, àquele tribunal internacional regional de direitos humanos. Será esse um dia muito significativo para todos os que atuamos no campo da proteção internacional dos direitos humanos. Mesmo os nostálgicos de dogmas do passado terão que se ajustar definitivamente à nova realidade da consolidação da posição do ser humano como sujeito incontestável do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

O passo seguinte, a ser dado no século XXI, e que não hesitamos em desde hoje sustentar, consistiria na garantia da igualdade processual (*equality of arms/égalité des armes*) entre os indivíduos demandantes e os Estados demandados, na vindicação dos direitos humanos protegidos<sup>9</sup>. Ao insistirmos não só na personalidade jurídica, mas igualmente na *plena capacidade jurídica* dos seres humanos no plano internacional, estamos sendo fiéis às origens históricas de nossa disciplina, o direito internacional (*droit des gens*), o que não raro

---

<sup>9</sup> A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, *op. cit. supra* nº 1, pp. 84-85; e cf. A.A. Cançado Trindade, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas”, *Derecho Internacional y Derechos Humanos / Droit international et droits de l’homme* (eds. D. Bardonnnet e A.A. Cançado Trindade), La Haya/San José de Costa Rica, Académie de Droit International de La Haya/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 79-89.

passa despercebido dos adeptos de um positivismo jurídico cego e degenerado.

Dada a multiplicidade dos mecanismos internacionais contemporâneos de proteção dos direitos humanos, a necessidade de uma coordenação mais adequada entre eles tem-se erigido como uma das prioridades dos órgãos de proteção internacional neste final de século. O termo “coordenação” parece vir sendo normalmente empregado de modo um tanto indiferenciado, sem uma definição clara do que precisamente significa; não obstante, pode assumir um sentido diferente em relação a cada um dos métodos de proteção dos direitos humanos em particular.

Assim, em relação ao *sistema de petições*, a “coordenação” pode significar as providências para evitar o conflito de jurisdição, a duplicação de procedimentos e a interpretação conflitiva de dispositivos correspondentes de instrumentos internacionais coexistentes pelos órgãos de supervisão. No tocante ao *sistema de relatórios*, a “coordenação” pode significar a consolidação de diretrizes uniformes (concernentes à forma e ao conteúdo) e a racionalização e padronização dos relatórios dos Estados Partes sob os tratados de direitos humanos. E com respeito ao *sistema de investigações* (determinação dos fatos), pode ela significar o intercâmbio regular de informações e as consultas recíprocas entre os órgãos internacionais em questão<sup>10</sup>. A multiplicidade de

---

<sup>10</sup> Para um amplo estudo, cf. A.A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 *Recueil des*

instrumentos internacionais no presente domínio faz-se acompanhar de sua unidade básica e determinante de propósito — a proteção do ser humano.

É inegável que, no presente domínio de proteção, muito se tem avançado nos últimos anos, sobretudo na “*jurisdiccionalização*” dos direitos humanos, para a qual têm contribuído de modo especial os sistemas regionais europeu e interamericano de proteção, dotados que são de tribunais permanentes de direitos humanos — as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos, respectivamente. No entanto, ainda resta um longo caminho a percorrer. Há que promover a chamada “*ratificação universal*” dos tratados de direitos humanos — propugnada pelas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993) — contribuindo, assim, para que se assegure que a universalidade dos direitos humanos venha a prevalecer nos planos não só conceitual mas também operacional (a não-seletividade).

Para isso, é necessário que tal ratificação universal seja também *integral*, ou seja, sem reservas e com a aceitação das cláusulas facultativas, tais como, nos tratados que as contêm, as que consagram o direito de petição individual e as que dispõem sobre a jurisdição obrigatória dos órgãos de supervisão internacional. Atualmente, dos 40 Estados membros do Conselho da Europa, todos os 36 Estados Partes na Convenção Européia de Direitos Hu-

manos, além de aceitarem o direito de petição individual, reconhecem a jurisdição obrigatória da Corte Européia de Direitos Humanos<sup>11</sup>, o que é alentador. Em contrapartida, no tocante à Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em que o direito de petição individual é de aceitação automática pelos Estados Partes), lamentavelmente não mais que 17 dos 25 Estados Partes reconhecem hoje a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos em matéria contenciosa.

O século XX, que marcha célere para seu ocaso, deixará uma trágica marca: nunca, como neste século, se verificou tanto progresso na ciência e tecnologia, acompanhado paradoxalmente de tanta destruição e crueldade. Mesmo em nossos dias, os avanços tecnológicos e a revolução das comunicações e da informática, se por um lado tornam o mundo mais transparente, por outro lado geram novos problemas e desafios aos direitos humanos. Mais que uma época de profundas transformações, vivemos, neste final de século, uma verdadeira transformação de época.

Apesar de todos os avanços registrados nas cinco últimas décadas na proteção internacional dos direitos humanos, têm persistido violações graves e maciças destes últimos nas mais distintas regiões do mundo. Às violações “tradicionais”, em particular de alguns direitos

---

<sup>11</sup> Destes 36 Estados Partes, 33 já incorporaram a Convenção Européia em seu direito interno, e os três que restam (Irlanda, Noruega e Reino Unido) já anunciaram a tomada de providências nesse propósito ao longo do biênio 1997-1998.

civis e políticos (como as liberdades de pensamento, expressão e informação, e o devido processo legal), que continuam a ocorrer, infelizmente têm se somado graves discriminações (contra membros de minorias e outros grupos vulneráveis, de base étnica, nacional, religiosa e lingüística), além de violações de direitos fundamentais e do direito internacional humanitário.

As próprias formas de violações dos direitos humanos têm se diversificado. O que não dizer, por exemplo, das violações perpetradas por organismos financeiros e detentores do poder econômico que, mediante decisões tomadas na frieza dos escritórios, condenam milhares de seres humanos ao empobrecimento, se não à pobreza extrema e à fome? O que não dizer das violações perpetradas por grupos clandestinos de extermínio, sem indícios aparentes da presença do Estado? O que não dizer das violações perpetradas pelos detentores do poder das comunicações? O que não dizer das violações perpetradas pelo recrudescimento dos fundamentalismos e ideologias religiosas? O que não dizer das violações decorrentes da corrupção e impunidade?

Cumprе conceber novas formas de proteção do ser humano ante a atual diversificação das fontes de violações de seus direitos. O atual paradigma de proteção (do indivíduo *vis-à-vis* o poder público) corre o risco de tornar-se insuficiente e anacrônico, por não se mostrar equipado para fazer frente a tais violações, — entendendo-se que, mesmo nesses casos, *permanece o Estado responsável por omissão*, por não tomar medidas positivas de proteção. Tem, assim, sua razão de ser, a



preocupação corrente dos órgãos internacionais de proteção, no tocante às violações continuadas de direitos humanos, em desenvolver medidas tanto de *prevenção* como de *seguimento*, tendentes a cristalizar um sistema de *monitoramento contínuo* dos direitos humanos em todos os países, consoante os mesmos critérios.

A par da visão integral dos direitos humanos no plano conceitual, os esforços correntes em prol do estabelecimento e consolidação do *monitoramento contínuo* da situação dos direitos humanos em todo o mundo constituem, em última análise, a resposta, no plano processual, ao reconhecimento obtido na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993 da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as violações de direitos humanos em toda parte e a qualquer momento, — sendo este um grande desafio a defrontar o movimento internacional dos direitos humanos no limiar do século XXI<sup>12</sup>. Para enfrentá-lo, os órgãos internacionais de proteção necessitarão contar com consideráveis recursos adicionais — humanos e materiais: os atuais recursos — no plano global, menos de 1% do orçamento regular das Nações Unidas, — refletem um quase descaso em relação ao trabalho no campo da proteção internacional dos direitos humanos.

---

<sup>12</sup> A.A. Cançado Trindade, “A Proteção Internacional dos Direitos Humanos ao Final do Século XX”, *A Proteção Nacional e Internacional dos Direitos Humanos* (Seminário de Brasília de 1994, orgs. Benedito Domingos Mariano e Fermino Fecho Filho), São Paulo, FIDEH/Centro Santos Dias de Direitos Humanos, 1995, pp. 112-115.

Os órgãos internacionais de proteção devem buscar bases e métodos adicionais de ação para fazer frente às novas formas de violações dos direitos humanos. A impunidade, por exemplo, verdadeira chaga que corrói a crença nas instituições públicas, é um obstáculo que ainda não conseguiram transpor. É certo que as Comissões da Verdade, instituídas nos últimos anos em diversos países, com mandatos e resultados de investigações os mais variáveis, constituem uma iniciativa positiva no combate a esse mal, — mas ainda persiste uma falta de compreensão do alcance das obrigações internacionais de proteção. Estas últimas vinculam não só os governos (como equivocada e comumente se supõe), mas os *Estados* (todos os seus poderes, órgãos e agentes); é chegado o tempo de precisar o alcance das *obrigações legislativas e judiciais* dos Estados Partes em tratados de direitos humanos — a par das do Poder Executivo, — de modo a combater com mais eficácia a impunidade.

Há, ademais, que impulsionar os atuais esforços, no seio das Nações Unidas, tendentes ao estabelecimento de uma jurisdição penal internacional de caráter permanente. Da mesma forma, há que desenvolver a jurisprudência internacional — ainda em seus primórdios — sobre as reparações devidas às vítimas de violações comprovadas de direitos humanos. O termo “reparações” não é juridicamente sinônimo de “indenizações”: o primeiro é o gênero, o segundo a espécie. No presente domínio de proteção, as reparações abarcam, a par das indenizações devidas às vítimas — à luz do princípio geral do *neminem laedere*, — a *restitutio in integrum*

(restabelecimento da situação anterior da vítima, sempre que possível), a reabilitação, a satisfação e, significativamente, a garantia da não-repetição dos atos ou omissões violatórios (o dever de prevenção).

Para contribuir a assegurar a proteção do ser humano *em todas e quaisquer circunstâncias*, muito se vem impulsionando, em nossos dias, as *convergências* entre o direito internacional dos direitos humanos, o direito internacional humanitário e o direito internacional dos refugiados. Tais convergências, motivadas em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, têm se manifestado nos planos normativo, hermenêutico e operacional, tendendo a fortalecer o grau da proteção devida à pessoa humana. Face à proliferação dos atuais e violentos conflitos internos em tantas partes do mundo, já não se pode invocar a *vacatio legis* levando à total falta de proteção de tantas vítimas inocentes. A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporâneas admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário delas. Passamos da compartimentalização às convergências. Cabe seguir avançando decididamente nessa direção<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> A.A. Cançado Trindade, G. Peytrignet e J. Ruiz de Santiago, *As Três Vertentes da Proteção Internacional...*, *op. cit. supra* nº 96, pp. 117-121.

Os órgãos de supervisão internacional têm, ao longo dos anos, aprendido a atuar também em distúrbios internos, estados de sítio e situações de emergência em geral. Graças à evolução da melhor doutrina contemporânea, hoje se reconhece que as derrogações e limitações permissíveis ao exercício dos direitos protegidos, isto é, as previstas nos próprios tratados de direitos humanos, devem cumprir certos requisitos básicos. Podem estes resumir-se nos seguintes: tais derrogações e limitações devem ser previstas em lei (aprovada por um congresso democraticamente eleito), ser restritivamente interpretadas, limitar-se a situações em que sejam absolutamente necessárias (princípio da proporcionalidade às exigências das situações), ser aplicadas no interesse geral da coletividade (*ordre public*, fim legítimo), ser compatíveis com o objeto e propósito dos tratados de direitos humanos, ser notificadas aos demais Estados Partes nestes tratados, ser consistentes com outras obrigações internacionais do Estado em questão, ser aplicadas de modo não-discriminatório e não-arbitrário, ser limitadas no tempo.

Em qualquer hipótese, ficam excetuados os direitos inderrogáveis (como o direito à vida, o direito a não ser submetido a tortura ou escravidão, o direito a não ser inculcado mediante aplicação retroativa das penas), que não admitem qualquer restrição. Do mesmo modo, impõe-se a intangibilidade das garantias judiciais em matéria de direitos humanos (exercitadas consoante os princípios do devido processo legal), mesmo em estados de emergência. O ônus da prova do cumprimento de todos

estes requisitos recaí, naturalmente, no Estado que invoca a situação de emergência pública em questão. Em casos não previstos ou regulamentados pelos tratados de direitos humanos e de direito humanitário, impõem-se os princípios do direito internacional humanitário, os princípios de humanidade e os imperativos da consciência pública. Aos órgãos de supervisão internacional está reservada a tarefa de verificar e assegurar o fiel cumprimento desses requisitos pelos Estados que invocam estados de sítio ou emergência, mediante, por exemplo, a obtenção de informações mais detalhadas a respeito e sua mais ampla divulgação (inclusive das providências tomadas), e a designação de relatores especiais ou órgãos subsidiários de investigação dos estados ou medidas de emergência pública prolongados<sup>14</sup>.

As iniciativas no plano internacional não podem se dissociar da adoção e do aperfeiçoamento das medidas *nacionais* de implementação, porquanto destas últimas — estamos convencidos —, depende em grande parte a evolução da própria proteção *internacional* dos direitos humanos. Como vimos sustentando há vários anos (cerca de duas décadas)<sup>15</sup>, no contexto da proteção dos direitos humanos a polêmica clássica entre monistas e

---

<sup>14</sup> A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos — Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, op. cit. *supra* nº 86, pp. 16-17.

<sup>15</sup> Cf. A.A. Cançado Trindade, “Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts”, 17 *Archiv des Völkerrechts* (1977-1978) pp. 333-370; A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in*

dualistas revela-se baseada em falsas premissas e superada: verifica-se aqui uma *interação* dinâmica entre o direito internacional e o direito interno, e os próprios tratados de direitos humanos significativamente consagram o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres humanos protegidos, *seja ela norma de direito internacional ou de direito interno*. A ênfase na premência das mencionadas medidas nacionais, para o futuro da proteção internacional, não pode, porém, fazer-nos perder de vista que os padrões internacionais de proteção não podem ser rebaixados; devem eles, ao contrário, ser preservados e elevados.

A responsabilidade *primária* pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos órgãos dos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa in-

---

*International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-443; A.A. Cançado Trindade, "A Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos", 46 *Arquivos do Ministério da Justiça* (1993) nº 182, pp. 27-54; A.A. Cançado Trindade, "Desafíos de la Protección Internacional de los Derechos Humanos al Final del Siglo XX", *Seminario sobre Derechos Humanos* (Actas del Seminario de La Habana, Cuba, Mayo-Junio de 1996), San José de Costa Rica/La Habana, IIDH/Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1997, p. 99-124; A.A. Cançado Trindade, "Prefácio: Direito internacional e direito interno — sua interação na proteção dos direitos humanos", em *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*, São Paulo, Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, 1996, pp. 13-46.

ternacional de proteção<sup>16</sup>, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos. Urge, assim, que as leis nacionais sejam compatibilizadas com a normativa internacional de proteção, e que os direitos consagrados nos tratados de proteção possam ser invocados *diretamente* ante os próprios tribunais nacionais.

No presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno se mostram, assim, em constante interação. É a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos tratados de direitos humanos, assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito. Só se logrará tal fortalecimento com o concurso e a mobilização da sociedade civil, à qual se devem em grande parte os avanços na proteção dos direitos humanos em perspectiva histórica. Do que precede se pode depreender a premência da consolidação de obrigações *erga omnes*

---

<sup>16</sup>No tocante ao direito brasileiro, cf. A.A. Cançado Trindade (Editor), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro* (Seminários de Brasília e Fortaleza de 1993), 2ª edição, Brasília/San José, IIDH/CICV/ACNUR/CUE/ASDI, 1996, pp. 7-845; A.A. Cançado Trindade (Editor), *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras*, San José/Brasília, IIDH/Fund. F. Naumann, 1991, pp. 1-357; Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 1996, pp. 11-332; Celso D. de Albuquerque Mello, *Direito Constitucional Internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1994, pp. 165-191.

de proteção, consoante uma concepção necessariamente *integral* dos direitos humanos.

Enfim, ao voltar os olhos tanto para trás como para frente, apercebemo-nos de que efetivamente houve, nestas cinco décadas de experiência acumulada nessa área, um claro progresso, sobretudo na *jurisdicionalização* da proteção internacional dos direitos humanos<sup>17</sup>. Não obstante, também nos damos conta de que esse progresso não tem sido linear, como indica a trajetória das posições de muitos países nessa área. Tem havido momentos históricos de avanços significativos mas, lamentavelmente, também de alguns retrocessos, quando não deveria haver aqui espaço para estes últimos. É este, em última análise, um domínio de proteção que não comporta retrocessos.

Neste final de século, resta, certamente, um longo caminho a percorrer, tarefa para toda a vida. Uma fiel ilustração dos obstáculos que enfrenta a luta em prol da proteção internacional dos direitos humanos reside, a nosso ver, no mito do Sísifo, nas imorredouras reflexões de um dos maiores escritores deste século, Albert Camus<sup>18</sup>. É um trabalho que simplesmente não tem fim. Trata-se, em última análise, de perseverar no ideal da construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos, do qual esperamos nos aproximar ain-

---

<sup>17</sup> Cf., a respeito, por exemplo, A.A. Cançado Trindade, *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, 2ª edição, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997, pp. 1-327.

<sup>18</sup> A. Camus, *Le Mythe de Sisyphe*, 1942.



da mais, no decorrer do século XXI, graças ao labor das gerações vindouras que não hesitarão em abraçar a nossa causa.



## ANEXOS DOCUMENTAIS

### **1. Exposição e debates na Assembléia Nacional Constituinte (Excertos da Audiência Pública da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, de 29 de abril de 1987)<sup>1</sup>**

— [O Sr. Presidente, Antonio Mariz:] Há número legal. Declaro aberta a reunião da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais. (...) Com a palavra o Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade, para discutir o tema “Direitos e Garantias Individuais no Plano Internacional”.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Sr. Presidente da Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais, Constituinte Antonio Mariz, Sr. Relator, Constituinte Darcy Pozza, Senhores Constituintes, Senhoras e Senhores: O tema Direitos e Garantias Individuais é normalmente examinado à luz do direito público interno e do Direito Constitucional comparado. Talvez uma atenção sob o prisma do Direito Internacional lhe seja devida. É com grande satisfação que constato a inclusão, no programa de

---

<sup>1</sup> Excertos da exposição do Professor A.A. Cançado Trindade, e debates, reproduzidos de: *Assembléia Nacional Constituinte — Atas das Comissões*, vol. I, n. 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, pp. 108-116.

audiências públicas desta Subcomissão, de uma sessão destinada ao estudo dos direitos e garantias individuais no plano internacional. Nos minutos de que disponho para discorrer sobre a matéria, proponho-me a condensar o que tem sido a experiência internacional nessa área nos últimos anos; quais as lições que essa experiência, acumulada no decorrer das últimas quatro décadas, pode legar; quais suas projeções para o plano do direito interno; e quais as contribuições que essa experiência poderá trazer para o plano, propriamente, do Direito Constitucional. Ao final da exposição, tentarei inserir a posição do Brasil no quadro internacional no que diz respeito aos direitos e garantias individuais, apresentando uma ou duas sugestões que talvez possam ser de utilidade para os trabalhos desta Subcomissão. (...)

[Segue-se a exposição].

(...) A meu ver, não há argumentos verdadeiramente jurídicos que possam justificar a não adesão dos Estados aos tratados humanitários. (...)

(...) É desejável que a harmonização das legislações do direito interno se dê antes da ratificação desses tratados, mas se não for possível, os próprios tratados prevêm a possibilidade dessa harmonização *a posteriori*. (...)

(...) Coube ao Itamaraty, após *inter alia* minucioso estudo que tive a honra de realizar, propor a adesão do Brasil a esses tratados, o que está hoje pendente de aprovação parlamentar para que se efetive, em seguida, a ratificação, pelo governo brasileiro, desses tratados. (...) A meu ver, a adesão do Brasil a esses três tratados [a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os dois

Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas] estaria plenamente de acordo com a melhor doutrina e a verdadeira tradição jurídico-diplomática no Brasil. (...)

(...) Seria de todo indicado, para concluir, recordando uma vez mais a compatibilização entre esses tratados e o direito interno, que a nova Constituição explicitasse, dentre os princípios que regem a conduta do Brasil nos planos nacional e internacional, a promoção e a proteção dos direitos humanos, entendidos estes como abrangendo tanto os consagrados na própria Constituição ou os decorrentes do regime democrático que ela estabelece, quanto os consagrados nos tratados humanitários em que o Brasil é Parte e nas declarações internacionais sobre a matéria de que o Brasil é signatário.

Importa, a meu ver, que se ultimem os estudos conducentes à aprovação e pronta adesão do Brasil aos Pactos de Direitos Cíveis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, e à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como garantia adicional pelo Estado brasileiro da proteção dos direitos humanos em benefício das gerações presentes e futuras de brasileiros. Importa, enfim, que se elabore um capítulo sobre direitos e garantias individuais da nova Constituição, em harmonia com os dispositivos dos tratados humanitários em que o Brasil é Parte, tomando-se aqueles dispositivos como o mínimo exigível do poder público. (...)

— [O Sr. Constituinte Costa Ferreira:] (...) Verificamos com muita inquietude o posicionamento do Brasil com relação à mais cruel discriminação racial

de que se tem notícia no mundo, o *apartheid*. (...) Gostaria de saber do brilhante conferencista da possibilidade de colocarmos em nossa Constituição um dispositivo, um tanto enérgico, referente à tomada de posição do Brasil com relação a esse tipo de abuso cometido contra a humanidade. (...)

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] (...) Vou dividir minha resposta em duas partes: a primeira diz respeito às medidas coercitivas contra o governo sul-africano, a segunda diz respeito à possibilidade ou não de se dotar a Constituição de um dispositivo expresso nesse sentido. No que diz respeito às medidas coercitivas contra a África do Sul, eu me permitiria, resumidamente, recordar que a aplicação dessas medidas tem sido feita com base nos instrumentos internacionais, particularmente Cartas de organizações internacionais e resoluções especialmente da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (...)

Já examinei essa matéria com detalhes e me permitiria apenas recordar que, em agosto de 1985, o Brasil tomou a iniciativa de incorporar as sanções ditadas pela Assembléia Geral e pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas ao seu ordenamento jurídico interno, através do Decreto presidencial nº 91.524, de 09.08.1985. E esforços (...) foram dirigidos no sentido de cessar todo o tipo de intercâmbio artístico ou cultural com a África do Sul, em razão do Decreto presidencial que incorporou ao nosso ordenamento as sanções mandatórias contra a África do Sul. (...) Em termos de relações Sul-Sul,

o Brasil foi o primeiro país do chamado terceiro mundo que chegou ao ponto de aplicar sanções contra a África do Sul.

Outros países têm adotado esse tipo de sanção, através das chamadas *executive orders*, ordens executivas, que têm variado de país para país. (...)

Agora, quanto à segunda parte da pergunta de V.Exa., sobre a questão da inclusão ou não na Constituição (...), continuo pensando que a melhor solução seria aquela que propus ao final de minha exposição, isto é, um dispositivo, na Constituição, que determinasse que, dentre os princípios que regem a conduta do Brasil nos planos nacional e internacional está o da promoção e proteção dos direitos humanos — a que o Brasil se vê obrigado, não apenas pelos direitos humanos consagrados na Constituição e pelos princípios democráticos dela decorrentes, como também pelos tratados internacionais [de direitos humanos] em que o Brasil é Parte. É fundamental a adesão do Brasil a esses tratados. (...)

— [O Sr. Constituinte Costa Ferreira:] (...) Se colocarmos esse dispositivo na Constituição, mesmo nos moldes que V.S<sup>a</sup> sugere, já se daria um certo respaldo à autoridade executiva brasileira para que determinasse as providências, baseado na Constituição, que o Brasil deve tomar (...).

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] (...) Os objetivos visados na pergunta de V.Ex<sup>a</sup> serão servidos plenamente se o Brasil vier, realmente, a se tornar Estado

Parte Contratante nos tratados humanitários, porque aí a proteção dos lesados dar-se-á independentemente de vínculos, muito importantes nos casos levantados por V.Ex<sup>a</sup>, independentemente, por exemplo, do vínculo da nacionalidade. (...)

— [O Sr. Constituinte Ubiratan Spinelli:] (...) Aqui, na página 4, V.S<sup>a</sup> diz o seguinte:

— “Importa se ultimem os estudos conducentes à aprovação e pronta adesão do Brasil aos Pactos de Direitos Cíveis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais...”.

Aí vem o histórico sobre essa situação. A nossa Comissão — o tempo urge, — precisa realmente começar a trabalhar, já na próxima semana, nos artigos, nos incisos e nos parágrafos. Então, gostaríamos que V.S<sup>a</sup> fizesse a gentileza de nos mandar um estudo mais apurado sobre esses assuntos, (...) para que tenhamos conhecimento do que realmente o Itamaraty e V.Ex<sup>a</sup> pretendem, por exemplo, sobre o [Pacto de] Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas e a Convenção Americana [sobre] Direitos Humanos como garantia adicional pelo Estado brasileiro da proteção dos direitos humanos em termos internacionais, para que possamos elaborar um estudo e ganhar tempo. Gostaria que V.S<sup>a</sup> (...) nos ajudasse nesse sentido.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Terei a maior satisfação em passar cópias desses estudos de minha autoria a V.Ex<sup>a</sup>; já tive ocasião de passar ao Sr. Presidente da Subcomissão alguns de meus estudos sobre a



matéria, e me permitiria recordar que a *Exposição de Motivos* que apresentei contém um resumo das conclusões desses estudos. Coloco-me à disposição de V.Ex<sup>a</sup> para esclarecimentos adicionais além desses que aqui estamos dando. (...)

— [O Sr. Constituinte Costa Ferreira:] Só para completar. Gostaria de sugerir, se de bom alvitre, que colocássemos na Constituição um dispositivo dizendo que o Brasil, com relação a esses tratados internacionais que beneficiam o indivíduo, seria, automaticamente, seu signatário.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] (...) Mesmo em relação a esses tratados é necessária a aprovação parlamentar para posterior ratificação por parte do governo brasileiro. O importante é estabelecer que, uma vez ratificados, esses tratados não possam, por exemplo, ser denunciados. Acho que nenhum governo, hoje, de sã consciência, poderia proceder à denúncia de um tratado humanitário. (...)

— [O Sr. Constituinte Darcy Pozza:] Dr. Antônio Augusto, parece-me importante e fundamental a compatibilização do Direito Interno ao Direito Internacional. A atual Constituição, no seu artigo 153, parágrafo 36, diz que a especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota. Já o Anteprojeto da Comissão Provisória acrescenta: ou das declara-

ções internacionais de que o País seja signatário. Não entende V.S<sup>a</sup> que esse acréscimo já procura, de certa forma, compatibilizar esse Direito Interno com o Internacional, como o mínimo desejável, de acordo com a sua exposição há pouco proferida?

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Agradeço ao Sr. Relator dessa Subcomissão, Constituinte Darcy Pozza, por sua pergunta, e respondo da seguinte forma: vejo um progresso, embora pequeno, da atual Constituição para o Projeto da Comissão de Estudos Constitucionais. É certo que o Projeto da Comissão de Estudos Constitucionais assegura o mínimo, mas não me parece que esse mínimo seja plenamente satisfatório. As declarações de que o Brasil é signatário têm efeito puramente recomendatório. Se amanhã surge um problema aqui em nosso país e se invoca uma declaração das Nações Unidas, poder-se-á objetar: mas ela não tem efeito mandatório. Por isso, vou um pouco além da Comissão de Estudos Constitucionais e sugiro: além das declarações de que o País é signatário, também os tratados em que o País é Parte. Nesse caso, os efeitos são mandatórios e o governo brasileiro estará obrigado a respeitar, nos planos nacional e internacional, os direitos e garantias individuais. (...)

— [O Sr. Constituinte Eliel Rodrigues:] (...) Tenho aqui uma dúvida: onde melhor poderia ser inserida explicitação da promoção e proteção dos direitos humanos, abrangendo tanto os consagrados na própria Constituição quanto os consagrados nos tratados humanitários em que o Brasil é

Parte? Seria melhor situado na competência da União, ou seria melhor colocado nos direitos e garantias individuais? (...)

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] (...) Creio que, se se tomar como base a atual Constituição, no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais (...). Parece-me ótima idéia privilegiar, por assim dizer, o capítulo sobre Direitos e Garantias Individuais, no sentido de que seria capítulo de abertura da [nova] Constituição, se assim entenderem Vs. Ex<sup>as</sup>. Mas seja no capítulo dos Princípios Fundamentais, seja no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, estaria, assim, privilegiado.

— [O Sr. Constituinte Eliel Rodrigues:] Muito obrigado. Desejo apresentar uma proposta nesse sentido, já que está tão bem explicitado aqui.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Muito obrigado.

— [O Sr. Presidente, Antonio Mariz:] (...) Gostaria (...) de levantar ainda duas questões, se me for permitido. A primeira é relativa ao Pacto de São José da Costa Rica (...), [que] estabelece a possibilidade jurídica de criação de um Tribunal Internacional dos Direitos da Pessoa Humana (...). Segundo estou informado, (...) o Poder Executivo teria encaminhado ao Congresso [Mensagem para] a ratificação deste Pacto. O segundo ponto diz respeito (...) à definição do crime de tortura, à Convenção sobre o Crime de Tortura. Também subscrito agora, pelo Brasil, e que também será objeto de deliberação do Congresso Nacional. (...) Sobre estes dois pontos gostaria de

ouvir o Prof. Cançado Trindade, sobretudo se dispuser de elementos de informação sobre esse Tribunal Internacional dos Direitos do Homem. (...) O ideal seria que num Tribunal desses a pessoa, como tal, fosse sujeito de Direito, acionasse o Tribunal (...). São estas as duas questões que queria levantar neste momento.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Agradeço a V.Ex<sup>a</sup> pelas duas perguntas (...). Em primeiro lugar, a pergunta sobre a Corte Interamericana de Direitos Humanos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de São José (...). (...) No caso levantado pelo Sr. Constituinte Antonio Mariz sobre a Corte Interamericana, acompanhei de perto todo esse trabalho. Estive em São José no ano passado, como Professor, com os Juízes da Corte — são sete Juízes. Conheço bem o *background* da história da Corte, e o que ocorreu foi o seguinte: no período da elaboração da Convenção Americana, do Pacto de São José, determinou-se (...) que o indivíduo só teria acesso à Comissão, e não à Corte, pelo receio de que, se ele tivesse acesso também à Corte isso poderia implicar riscos para a soberania do país. A meu ver, isto é inteiramente descabido, porque não representa nenhum perigo para a soberania [do país] um cidadão comum, vítima de um abuso do poder público, recorrer à Corte Interamericana. Que perigo isso pode trazer para a soberania? Nenhum. Mas na época havia um certo temor por parte de algumas Delegações presentes em São José e, por isso, a solução considerada adequada foi: acesso perante a Comis-

são, e a Comissão (...) poderá representar a vítima perante a Corte. (...) A solução foi adotada em 1969. (...)

(...) No que diz respeito à (...) necessidade da tipificação do delito da tortura, (...) aqui quero ser objetivo como tentei ser em toda a exposição. Os elementos básicos para essa tipificação são os seguintes, de acordo com a Convenção das Nações Unidas de 1984: em primeiro lugar, deverá haver um elemento — sofrimento severo, físico ou mental. Segundo elemento da tipificação: intencionalmente infligido em uma pessoa para propósitos tais como obter dela ou de outra pessoa informação ou confissão. E o terceiro elemento da tipificação seria a [previsão da] punição da pessoa [...] que cometeu [...] determinado ato [...] de] intimidação ou coerção, por qualquer razão, (...) infligido por funcionário público, ou outra pessoa, ou instigado por ele, contando com — o último elemento da tipificação — consentimento, ou a aquiescência de uma autoridade pública, ou de qualquer funcionário agindo em capacidade oficial. Essa é uma grande conquista. Essa definição foi objeto de cinco anos de trabalho na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, e a Convenção data de 1984. (...)

(...) No âmbito regional há também uma Convenção da OEA para Prevenir e Punir o Crime da Tortura, adotada (...) em 1985, (...), e que adota uma tipificação semelhante à da Convenção das Nações Unidas. (...) No que diz respeito ao continente europeu, há alguns meses visitei a Divisão de Direitos Humanos em Estrasburgo, no Conselho da Europa, e tive a informação de que também no momento lá se elabora uma Convenção regional euro-

péia sobre a mesma matéria, a exemplo do que foi feito em nosso continente em 1985. Mas, antes mesmo de ter sido elaborada essa Convenção, o problema da tortura, dos maus tratos na Irlanda do Norte — e o caso da Grécia, no início da década de setenta — propiciou à Comissão Européia de Direitos Humanos [sob a Convenção Européia de Direitos Humanos] tipificar, através das suas decisões, da sua jurisprudência, o crime de tortura. E estabeleceu os seguintes elementos: aplicação deliberada do sofrimento mental ou físico severo e injustificável numa situação concreta, para exigir confissão; humilhação de uma pessoa, com aquiescência ou tolerância oficial do poder público. Então, temos os elementos — tanto no continente americano como no europeu, e no plano global, nas Nações Unidas — para tipificar e banir para sempre esse hediondo crime.

— [O Sr. Presidente, Antonio Mariz:] (...) Essa digressão do Professor Cançado Trindade sobre a Convenção das Nações Unidas que definiu o crime de tortura, serve justamente de transição para a questão que teremos em seguida e que trata objetivamente da tortura no Brasil, dos problemas que a tortura criou no Brasil e dos mecanismos que teremos que adotar, como Constituintes, para preveni-la, para bani-la, como disse o Prof. Cançado Trindade, para que não se repita na nossa história política, já que a tortura envolve a autoridade, alguém que aja em seu nome. (...) Concedo a palavra ao Professor Antônio Augusto Cançado Trindade para as suas considerações finais.

— [O Sr. A.A. Cançado Trindade:] Serei breve, agradecendo ao Sr. Presidente, reiterando os pontos importantes — o que me parece importante — no que diz respeito aos direitos e garantias individuais. Primeiramente, a interação dos instrumentos; em segundo lugar, a interpretação própria, específica desses tratados; em terceiro lugar, a questão da inderrogabilidade de certos direitos básicos; em quarto, a evolução, não só por decisões, mas também por meio de atuação própria dos órgãos internacionais, não só com base na letra dos tratados internacionais como também na interpretação desses tratados. E, em último lugar, lembrando que os Estados Partes nesses tratados, que se tornaram Estados democráticos, encaram com maturidade e naturalidade o tratamento dessas questões em âmbito internacional, mesmo quando lhes dizem respeito. Reafirmo aquilo que me parece correto: a adesão aos tratados humanitários não tem qualquer óbice jurídico; não há qualquer argumento verdadeiramente jurídico que possa justificar a não adesão a esses tratados, porquanto eles próprios, conforme procurei ressaltar, tratam de compatibilizar os seus dispositivos com o ordenamento jurídico interno dos Estados membros.

Ressalto, mais uma vez, a esperança — que expresseo a título pessoal — no sentido de que as iniciativas tomadas com relação à desejável adesão do Brasil aos tratados humanitários frutifiquem como garantia adicional aos cidadãos brasileiros das presentes e futuras gerações, como garantia dos seus direitos, tanto no nível nacional quanto no internacional.

Quero, uma vez mais, manifestar a minha satisfação a esta Subcomissão por ter tido o discernimento de reservar uma das suas sessões para o tratamento dessa questão no plano internacional, que muitas vezes é negligenciado, e os meus agradecimentos pela atenção com que me distinguiram. (...)

— [O Sr. Presidente, Antonio Mariz:] Quero também expressar a V.S<sup>a</sup>, Prof. Antônio Augusto Cançado Trindade, o agradecimento desta Subcomissão. V.S<sup>a</sup> trouxe elementos inestimáveis à complementação do quadro de informações imprescindíveis à esta Subcomissão para a elaboração do anteprojeto que, esperamos, tornar-se-á texto integral da Constituição Brasileira. V.S<sup>a</sup> traçou um quadro minucioso, pertinente, do atual estado dos tratados e convenções dos quais é signatário o Brasil. Com isso, ofereceu os elementos e subsídios que serão de todo necessários para a elaboração das tarefas próprias desta Subcomissão. Aceite, por isso, os nossos agradecimentos e a certeza de que o seu trabalho será devidamente ponderado na elaboração desses textos. O documento trazido por V.S<sup>a</sup>, e que fundamentou as suas palavras, integrará os *Anais* desta Subcomissão. Muito obrigado, Professor. (...)



## **2. Depoimento: entrevista à Associação Juizes para a Democracia (São Paulo, 30 de outubro de 1995)<sup>2</sup>**

Professor Cançado Trindade, a oportunidade de tê-lo aqui conosco, abrindo um espaço em sua agenda para receber a Associação Juizes para a Democracia, é motivo de muita honra para nós. Como é do conhecimento de V.Ex<sup>a</sup>, a Magistratura nacional ainda não tem muita afinidade com a aplicação das normas de Direito Internacional no julgamento das causas que lhe são submetidas. Ainda prevalece o entendimento apontado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário 80.004, publicado na RTJ 83/809, segundo o qual tratados e leis se equivalem, podendo um derogar ou revogar o outro. Como jurista, e emérito Professor de Direito Internacional, compartilha V.Ex<sup>a</sup> desse entendimento?

---

<sup>2</sup> Entrevista feita pelos Juizes Antonio Carlos Malheiros e Sílvia Helena Steiner Malheiros, membros da Associação Juizes para a Democracia, por ocasião da palestra que o Prof. A.A. Cançado Trindade, Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, ministrou na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), em 30.10.1995, promovida pela Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Texto da entrevista reproduzido de: *1 Justiça e Democracia — Revista da Associação Juizes para a Democracia* (1996) pp. 7-17.

— Não, certamente que não. A jurisprudência internacional (arbitral e judicial) está repleta de exemplos de determinação da responsabilidade internacional do Estado por atos, ou omissões, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário. Como poderia um Estado Parte em um tratado explicar aos demais Estados Partes a “derrogação” ou “revogação” do referido tratado por uma lei? Que segurança jurídica ofereceria esse Estado no cumprimento de seus compromissos internacionais? Tal entendimento, avançado em uma época em que o Estado territorial se julgava auto-suficiente e árbitro final do alcance de suas obrigações internacionais, leva em última análise à própria negação do Direito Internacional, além de colocar sob suspeita a boa-fé do Estado ao contrair aquelas obrigações. Urge que o Judiciário de alguns países latino-americanos se desencarne de Triepel e Anzilotti.

No campo da proteção internacional dos direitos humanos, aquele entendimento mostra-se ainda mais claramente insustentável. Como assinala a jurisprudência internacional sobre a matéria, os tratados de direitos humanos, diferentemente dos tratados clássicos que regulamentam interesses recíprocos entre as Partes, consagram interesses comuns superiores, consubstanciados em última análise na proteção do ser humano. Como tais, requerem interpretação e aplicação próprias, dotados que são, ademais, de mecanismos de supervisão próprios. Assim sendo, como sustentar que a um Estado Parte seria dado “derrogar” ou “revogar” por uma lei um tratado de direitos humanos? Tal entendimento se

chocaria frontalmente com a própria noção de garantia coletiva, subjacente a todos os tratados de direitos humanos. Nesse contexto de proteção, já não mais se justifica que o direito internacional e o direito interno continuem sendo abordados de forma estanque ou compartimentalizada, como o foram no passado. Ao criarem obrigações para os Estados *vis-à-vis* os seres humanos sob sua jurisdição, as normas dos tratados de direitos humanos aplicam-se não só na ação conjunta (exercício da garantia coletiva) dos Estados Partes na realização do propósito comum de proteção, mas também e sobretudo no âmbito do ordenamento jurídico interno de cada um deles.

O cumprimento das obrigações internacionais de proteção requer o concurso dos órgãos internos dos Estados, e estes são chamados a aplicar as normas internacionais. É esse o traço distintivo e talvez o mais marcante dos tratados de direitos humanos, dotados de especificidade própria e, permito-me insistir neste ponto, a requererem uma interpretação própria guiada pelos valores comuns superiores que abrigam, diferentemente dos tratados clássicos que se limitam a regulamentar os interesses recíprocos entre as Partes. Com a interação entre o direito internacional e o direito interno no presente contexto, os grandes beneficiários são as pessoas protegidas.

A especificidade do Direito Internacional dos Direitos Humanos, hoje amplamente reconhecida, acarreta uma série de implicações. Por exemplo, em curso que ministrei na Academia de Direito Internacional da Haia,

em 1987, publicado no tomo 202 do *Recueil des Cours* da Academia, sustentei que aos órgãos de supervisão criados pelos tratados de direitos humanos deveria ser confiada a determinação da compatibilidade ou não de reservas formuladas por Estados Partes a disposições daqueles tratados com o objeto e propósito dos mesmos. O tempo veio a dar-me razão. Os órgãos de supervisão internacionais têm se mostrado cada vez mais dispostos a proceder a tal determinação, como o ilustram as decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos nos casos *Belilos* (1988) e *Weber* (1990) contra a Suíça.

Mais recentemente, em seu comentário geral nº 24(52), de novembro de 1994, o Comitê de Direitos Humanos, sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas, ponderou que o sistema de reservas (formulação e objeção, como resquícios da reciprocidade) consagrado na Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados é inadequado aos tratados de direitos humanos. Na mesma linha, em seu terceiro Parecer, de 1983, sobre *Restrições à Pena de Morte*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos advertiu que a questão da reciprocidade relativa a reservas não era plenamente aplicável aos tratados de direitos humanos.

Em 1986 participei, como Subchefe da Delegação do Brasil, do primeiro ao último dia, da Conferência de Viena da qual resultou a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais. Nos debates da Conferência fiz várias intervenções em nome do Brasil, constantes de seus *Official Records*, que vêm

de ser publicados (em dois tomos) pelas Nações Unidas. Recordo-me de que, a exemplo do que ocorrera na Conferência de 1968-1969, o que as Delegações participantes tiveram em mente na Conferência de 1986 foram essencialmente tratados cuja interpretação e aplicação — também em relação às reservas -, eram deixadas às próprias Partes Contratantes, e não tratados — como os de direitos humanos — dotados de mecanismos de supervisão próprios. A meu ver, são estes últimos que devem determinar a compatibilidade ou não de reservas com o objeto e propósito dos tratados de direitos humanos. O sistema individualista de reservas não se mostra em conformidade com a noção de garantia coletiva subjacente aos tratados de direitos humanos, que incorporam obrigações de caráter objetivo transcendendo os compromissos recíprocos entre as Partes, e se voltam ao interesse comum superior da salvaguarda dos direitos do ser humano e não dos direitos dos Estados.

Nos termos do artigo 11 da Convenção sobre Tratados, ratificada pelo Brasil e promulgada pelo Decreto 18.596, de 22 de outubro de 1929, os tratados continuam a produzir seus efeitos ainda quando se modifique a Constituição interna dos Estados Contratantes. Também a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados [de 1969] é expressa no sentido de que o Estado Parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para descumprir um Tratado. Como conciliar a posição espelhada pelo Supremo Tribunal Federal no acórdão acima citado com tais disposições convencionais? Qual a

segurança jurídica das relações internacionais do País se prevalecer o entendimento de que leis posteriores podem revogar ou derogar normas convencionais inseridas no direito positivo interno? No entendimento de V.Ex<sup>a</sup>, pode o Estado ser responsabilizado internacionalmente pelo descumprimento de normas convencionais se tal descumprimento assentar-se no fato de a norma convencional contrariar texto de lei ou norma constitucional interna?

— O Estado pode perfeitamente ser responsabilizado no plano internacional pelo descumprimento de normas convencionais, ainda que busque este estribar-se em lei ou norma constitucional interna; não é essa apenas uma possibilidade teórica, há inúmeros casos em que isso ocorreu, como o revela a rica jurisprudência sob a Convenção Européia de Direitos Humanos, atinente a medidas legislativas e práticas administrativas (em determinados países europeus) que foram consideradas pela Comissão e pela Corte Européias de Direitos Humanos como incompatíveis com as disposições da Convenção Européia.

Para mim, é claríssimo que leis posteriores não podem revogar ou derogar normas convencionais que vinculam o Estado, mormente no presente domínio de proteção. Em nada surpreende que a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados de 1969, ao dispor sobre a extinção ou suspensão de um tratado em decorrência de sua violação, excetua expressamente as “disposições sobre a proteção da pessoa humana contidas em trata-

dos de caráter humanitário” (artigo 60, parágrafo 5º), — em uma verdadeira cláusula de salvaguarda ou defesa dos seres humanos. Ademais, a referida Convenção de Viena — cujos preceitos têm sido de modo geral observados na prática brasileira — proíbe que uma Parte invoque disposições de seu direito interno para tentar justificar o inadimplemento de um tratado (artigo 27).

É este um preceito, mais do que do direito dos tratados, do direito da responsabilidade internacional do Estado, firmemente cristalizado na jurisprudência internacional. Segundo esta, as supostas ou alegadas dificuldades de ordem interna são um simples fato, e não eximem os Estados Partes em tratados de direitos humanos da responsabilidade internacional pelo não-cumprimento das obrigações internacionais contraídas. Hoje, no Brasil, se contempla a proposta da chamada “federalização” dos crimes que atentam contra os direitos humanos, — essencialmente uma questão jurisdicional, — medida que ajudaria o Governo federal a cumprir as obrigações convencionais contraídas pelo Brasil. No entanto, enquanto esta proposta não se torna realidade, nem por isso está o Brasil eximido de cumprir suas obrigações convencionais em matéria de direitos humanos.

Bastaria recordar, como um dos aspectos da questão, que, no decorrer da Conferência de Viena de 1968-1969 da qual resultou a primeira Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969, seguida pela segunda Convenção, de 1986), foi rejeitada proposta no sentido de dotar as unidades componentes dos Estados federais do poder de celebrar tratados. O Brasil votou

por esta rejeição. Em toda e qualquer circunstância, a responsabilidade é do Estado como tal, independentemente da forma deste último. Sustentar o contrário seria sugerir um sistema de variação ou gradação de obrigações convencionais internacionais para Estados federais e unitários, o que seria juridicamente absurdo.

Os necessários ajustes na distribuição interna de competências nos Estados federais, e a harmonização da legislação interna à normativa internacional de proteção são obrigações que se impõem a todos os Estados Partes, como o Brasil, nos tratados gerais de direitos humanos, por força, por exemplo, do artigo 2º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos e do artigo 2º, parágrafo 2, do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas, que vinculam nosso país. A cláusula federal do artigo 28 da Convenção Americana (consagrada em termos mais positivos no artigo 50 do Pacto de Direitos Cívicos e Políticos) é um anacronismo histórico; outros tratados de direitos humanos que obrigam o Brasil não a contêm.

Muito se tem discutido acerca da natureza dos direitos e garantias fundamentais elencados nos tratados internacionais, em especial na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, e no Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. O Brasil ratificou tais Convenções, que foram recebidas pelo direito positivo interno através dos Decretos 678, de 06 de novembro de 1992; 592, de 06 de julho de 1992; e 591, de 06 de julho de 1992, respectivamente. Não



bastasse, a Constituição Federal, no parágrafo 2 de seu artigo 5º, insere no rol de direitos e garantias fundamentais aqueles previstos nos tratados e convenções internacionais. No entender de V.Exª, seria razoável a interpretação de que o elenco dos direitos e garantias fundamentais, reconhecidos nos documentos internacionais, têm *status* de normas constitucionais? Em caso positivo, seria razoável pretender-se que tais direitos e garantias são inderrogáveis, incluindo-se nas restrições previstas no artigo 60(4)(IV) da Constituição Federal — as chamadas “cláusulas pétreas”?

— Sinto-me muito à vontade para responder esta pergunta, porquanto o mencionado artigo 5º, parágrafo 2º, de nossa Constituição Federal resultou de proposta que apresentei, na época, como Consultor Jurídico do Itamaraty, à Assembléia Nacional Constituinte, em audiência pública do dia 29 de abril de 1987, tal como consta das *Atas das Comissões da Assembléia Nacional Constituinte* (vol. 1, Brasília, n. 66 (supl.), 27.05.1987, pp. 109-116, esp. p. 111). Por força desse dispositivo, os direitos e garantias, expressos na Constituição Brasileira de 1988, não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que o Brasil seja Parte (artigo 5º, parágrafo 2º). E acrescenta nossa Constituição que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata (artigo 5º, parágrafo 1º).

Com efeito, o disposto no artigo 5º, parágrafo 2º, de nossa Constituição vigente se insere na nova tendência

de Constituições recentes de países latino-americanos de referir-se expressamente aos tratados de direitos humanos e — com fraseologias distintas — conceder um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos e garantias individuais internacionalmente consagrados. Ilustram-no, por exemplo, as Constituições da Guatemala de 1985 (artigo 46); do Peru de 1978 (artigo 105, lamentavelmente restringido pela 4ª disposição final e transitória resultante do referendo constitucional de 1993), da Nicarágua de 1987 (artigo 46); do Chile com a reforma constitucional de 1989 (artigo 5º, inciso II); da Colômbia de 1991 (artigo 93); e da Argentina com a reforma de 1994 (artigo 75, parágrafo 22).

A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontram-se reconhecidos e sancionados também pela Constituição Brasileira de 1988: com efeito, se para os tratados internacionais, em geral, tem-se exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é Parte os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante o artigo 5º, parágrafos 2º e 1º, da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno.

As Constituições latino-americanas que assim se posicionam, ao reconhecerem que sua enumeração de

direitos não é exaustiva ou supressiva de outros, descartam, desse modo, o princípio de interpretação das leis *inclusio unius est exclusio alterius*. É alentador que as conquistas do direito internacional em prol da proteção do ser humano venham a projetar-se no direito constitucional, enriquecendo-o, e demonstrando que a busca de proteção cada vez mais eficaz da pessoa humana encontra guarida nas raízes do pensamento tanto internacionalista quanto constitucionalista. Isso vem revelar a coincidência de objetivos entre o direito internacional e o direito interno quanto à proteção da pessoa humana.

Quanto ao alcance do artigo 60, parágrafo 4º (IV), da Constituição Federal de 1988 (as chamadas “cláusulas pétreas”), a ele me referi em meu Parecer de 16 de abril de 1994, que, a título pessoal, emiti, atendendo a pedido do Itamaraty, e que serviu de fundamento jurídico para a assinatura pelo Brasil do [Segundo] Protocolo (de 1990) à Convenção Americana sobre Direitos Humanos Referente à Abolição da Pena de Morte, durante a Assembléia Geral da OEA de 1994. (Dito Parecer encontra-se publicado no número 91/92 do *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, de janeiro/junho de 1994, págs. 209-214, e no último número da Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro — UERJ). Aí ponderei que a referida disposição constitucional, ao determinar que “não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (...) os direitos e garantias individuais”, confirmava que o Congresso Revisor de então, estabelecido como poder constituinte derivado, encontrava-se

desprovido da faculdade de impor restrições — por emendas ou por revisão — aos direitos individuais consagrados em nossa Constituição, sem falar nos consignados nos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte.

Não só fora a matéria tratada de modo definitivo pelo poder constituinte originário, — acrescentei -, como também, a partir da adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, comprometeu-se nosso país a não mais sequer cogitar de impor restrições aos direitos humanos garantidos por nossa Constituição e pela Convenção Americana, ademais dos outros tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte. Tais tratados consagram um núcleo de direitos inderrogáveis (cujo denominador comum é formado pelos direitos à vida; a não ser submetido a tortura ou escravidão; a não ser incriminado mediante aplicação retroativa das penas), núcleo este que constitui uma conquista definitiva da civilização.

Como tem visto V.Ex<sup>a</sup> a integração das normas de Direito Internacional ao Direito Interno nos países latino-americanos? Como tem respondido o Judiciário desses países a essa integração? Tem V.Ex<sup>a</sup> conhecimento de decisões de tribunais superiores desses Estados, as quais reconheceriam a primazia das normas de Direito Internacional sobre as de Direito Interno?

— Sim; duas decisões recentes me vêm à mente, dos Tribunais Superiores de dois países de nosso conti-

nente, um sul-americano e outro centro-americano. Em um caso recente (*Ekmedkjián*, 1992), a Corte Suprema da Argentina, pela primeira vez, reconheceu a primazia da Convenção Americana sobre Direitos Humanos sobre as leis ordinárias, sustentando que, no *cas d'espèce*, o artigo 14, parágrafo 1º, da Convenção Americana, ainda que contendo referência à lei (nacional), era diretamente aplicável; a referida sentença levou expressamente em conta o sétimo Parecer da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de 1986, segundo o qual as normas garantidoras de direitos são presumivelmente de aplicabilidade direta.

Mais recentemente, em julgamento de 12 de maio de 1997, a Sala Constitucional da Corte Suprema de Justiça da Costa Rica, ao decidir sobre um recurso de inconstitucionalidade, sustentou que o quinto Parecer da Corte Interamericana, de 1985, sobre a *Associação Obrigatória de Jornalistas*, emitido a pedido da Costa Rica, obrigava este país. Acrescentou significativamente que os tratados de direitos humanos que garantem direitos em maior alcance que a Constituição têm primazia sobre esta última. A Corte Suprema da Costa Rica tornou seu, com os mesmos argumentos e *ipsis literis*, o quinto Parecer da Corte Interamericana.

Urge que sentenças do gênero, que revelam uma nova postura sobre a matéria por parte do Judiciário nacional de alguns poucos países, sejam mais conhecidas em todo nosso continente. Como Diretor-Executivo do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, estou equipando este último com um banco de dados, e proce-

di ao lançamento de nossa nova Revista (intitulada *Judicium et Vita*), que contém, ambos, a jurisprudência nacional recente de alguns países latino-americanos em matéria de direitos humanos. Nosso Centro de Documentação já é o maior do continente americano sobre a matéria, e produz, a cada semestre, um “mapa de direitos humanos” atualizado, com informações sobre todos os países do continente. Estou tomando igual providência em relação à legislação nacional dos países latino-americanos em determinadas áreas, para o exame da questão de sua compatibilidade ou não com as disposições da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Há que insistir no papel reservado, não só ao Poder Executivo, mas também aos Poderes Judiciário e Legislativo, na luta pela plena vigência dos direitos humanos nos países de nossa região. Urge que o Judiciário e o Legislativo, além do Executivo, assumam o importante papel que lhes cabe na construção de nossas sociedades democráticas. É para mim motivo de satisfação, nesta minha visita à Universidade de São Paulo (USP), inteirar-me dos esforços e iniciativas da Associação Juízes para a Democracia em nosso país. Espero que o movimento Juízes para a Democracia alcance e sensibilize um número crescente de países, a exemplo do Brasil, Itália e Espanha.

No caso de descumprimento de norma convencional pelos órgãos do Poder Executivo, de sua não aplicação pelos órgãos do Poder Judiciário nacional, ou da edição de leis, pelo Legislativo, que

contrariam normas convencionais, entende V.Ex<sup>a</sup> possível a responsabilização do Brasil junto à Corte Interamericana de Direitos Humanos?

— No momento, no âmbito do sistema interamericano de proteção, tal responsabilização seria possível somente pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, no contexto de um caso concreto a ela submetido, porquanto o Brasil infelizmente ainda não reconheceu a competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Tive o privilégio de preparar em 1985, na época como Consultor Jurídico do Itamaraty, a fundamentação jurídica que serviu de base à decisão (tomada naquele ano) de adesão do Brasil à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos dois Pactos — de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — das Nações Unidas. Algum dia, no futuro, se o tempo e a Providência me permitirem, contarei a história completa desta histórica decisão, tomada em um momento em que falar de proteção internacional dos direitos humanos no Brasil era anátema. Ainda haverei de contar as inúmeras resistências que tive que superar, quase que solitariamente, inclusive de alguns “juristas” expoentes do autoritarismo que hoje se posicionam como democratas convertidos, além do silêncio e indiferença de outros tantos.

Em Parecer de 1989, ainda como Consultor Jurídico do Itamaraty, sustentei, entre várias outras providências, o reconhecimento pelo Brasil da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Dito Parecer encontra-se reproduzido em meu livro *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos — Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos* (São Paulo, Saraiva, 1991, pp. 519-638, esp. pp. 586-589). Ainda há pouco, semana passada, atendendo a convite do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) quando de minha passagem por Brasília, tive a satisfação de participar de sua reunião, de 23 de outubro passado, no Ministério da Justiça, onde reiterei meus argumentos do citado Parecer de 1989.

De ser integral a aceitação pelo Brasil dos tratados de direitos humanos, e de modo particular sua adesão à Convenção Americana, resta proceder à aceitação da competência da Corte Interamericana para casos contenciosos, sob o artigo 62 da Convenção Americana. Sou por tal reconhecimento em termos incondicionais (primeira modalidade, consoante o artigo 62, parágrafo 2º, da Convenção), como deve ser, porquanto a condição de reciprocidade (segunda modalidade), mostra-se, a meu ver, anacrônica em relação à solução de questões de direitos humanos, a qual deve deixar-se guiar por interesses superiores de proteção e não pela reciprocidade de interesses das Partes Contratantes. (Ademais, as petições interestatais não têm sido utilizadas no sistema interamericano, e têm sido um tanto raras no sistema europeu). O reconhecimento para casos específicos (terceira modalidade), coloca, a meu ver, o Estado em posição incômoda, abrindo a possibilidade de que um precedente possa posteriormente ser invocado contra ele. É o reconhecimento incondicional que, a meu ver, externali-



za o compromisso integral de um Estado Parte com o disposto na Convenção Americana, inclusive no tocante aos mecanismos de proteção.

Outra possível iniciativa para o futuro próximo seria a de uma eventual solicitação pelo Brasil de exercício da competência consultiva da Corte Interamericana (pedido de Parecer), nos termos do artigo 64, parágrafos 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup>, da Convenção Americana; alguns poucos Estados (como membros da OEA), já fizeram uso dessa prerrogativa, mas o Brasil ainda não. Voltando à competência contenciosa da Corte, não deve passar despercebido o fato de que em recentes casos concretos perante a Corte Interamericana, três países latino-americanos (Suriname, Venezuela e Argentina) reconheceram sua responsabilidade internacional por violações de direitos humanos no contexto dos respectivos casos, possibilitando desse modo que se passasse diretamente à etapa de reparações e indenizações às vítimas ou a seus familiares (sem prejuízo do cumprimento dos demais deveres de prevenção, investigação e punição dos responsáveis pelas violações). Tal gesto de maturidade é sinal dos novos tempos, além de gradualmente fortalecer o sistema interamericano, como garantia adicional da proteção dos direitos humanos, em nosso continente. Outro aspecto digno de registro, no tocante à prática recente, desta feita da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, é a possibilidade de solução amistosa, por vezes utilizada, nos termos do artigo 48, parágrafo 1 (f), da Convenção Americana.

Permito-me insistir em que a responsabilidade internacional do Estado pode configurar-se por ato ou omissão de qualquer dos três Poderes, — o Executivo, o Legislativo, e o Judiciário. Os casos mais freqüentes de violações de direitos humanos perante órgãos de supervisão internacionais têm sido os atribuídos ao Poder Executivo, mas também têm ocorrido violações por parte do Poder Legislativo e do Poder Judiciário, em diversos países. Em seu décimo terceiro Parecer, de 1993, a Corte Interamericana de Direitos Humanos entendeu que o outro órgão do sistema, a Comissão Interamericana, é competente para qualificar qualquer norma de direito interno de um Estado Parte como violatória das obrigações contraídas sob a Convenção Americana. Em seu último Parecer, de 1994, agregou a Corte que a expedição de uma lei manifestamente contrária àquelas obrigações constitui uma violação da Convenção Americana e, caso tal violação venha a afetar os direitos garantidos pela Convenção em relação a determinados indivíduos, gera a responsabilidade internacional do Estado.

O mesmo, a meu ver, se aplica às omissões. Os recursos e mecanismos de proteção do ser humano, nos planos tanto nacional como internacional, floresceram como respostas às violações de direitos humanos. No presente domínio de proteção, neste limiar do século XXI, não há, como não poderia haver, *vacatio legis*. Por exemplo, quando se instituiu o mandado de injunção no artigo 5º, LXXI, da Constituição Federal de 1988, o propósito foi o de estabelecer uma garantia adicional do exercício “dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas

inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”, na ausência de regulamentação. Foi consagrado para ter aplicabilidade imediata, e não para buscar a regulamentação; condicioná-lo a esta última seria esvaziar o Direito de todo sentido, e reduzir a letra morta aquele dispositivo constitucional, se não descumpri-lo.

Acresce que o artigo 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que obriga o Brasil, determina que toda pessoa “tem direito a um recurso simples e rápido ou a qualquer outro recurso efetivo, perante os juízes ou tribunais competentes, que a proteja contra atos que violem seus direitos fundamentais reconhecidos pela Constituição, pela lei ou pela presente Convenção”. Em suma, os atos e omissões de qualquer dos Poderes dos Estados estão sujeitos à supervisão dos órgãos internacionais de proteção quando, no exame dos casos concretos, se trata de verificar a sua conformidade com as obrigações internacionais dos Estados em matéria de direitos humanos. As normas internacionais que consagram e definem claramente um direito individual, passível de vindicação ante um tribunal ou juiz nacional, são diretamente aplicáveis.

Já que estamos falando do sistema americano de proteção aos direitos fundamentais, como vem entendendo a Corte Interamericana a necessidade do “prévio esgotamento dos recursos internos” como requisito de admissibilidade de uma queixa por violação desses direitos? A demora na prestação jurisdicional, por exemplo, pode ser entendida como denegação de justiça, para fins de aceitação

da denúncia internacional? E a inexistência de norma positiva interna (como, por exemplo, de lei ordinária que tipifique e apene os delitos de tortura), pode justificar seja o Brasil denunciado à Corte, já que se obrigou, por via convencional, a legislar sobre a matéria?

— Este é um tema que me é muito caro, pois foi objeto de minha tese doutoral na Inglaterra, em 1978, posteriormente publicada em forma de livro pela Cambridge University Press, em 1983. Sempre sustentei que, no contexto da proteção internacional dos direitos humanos, na aplicação do requisito do prévio esgotamento dos recursos de direito interno prima o elemento da reparação ou ressarcimento dos danos, ao enfatizar a função e o aprimoramento dos tribunais nacionais na administração da justiça, o qual é certamente mais importante do que o processo formal ou mecânico de esgotamento dos recursos internos. O teste a aplicar-se é o da eficácia dos recursos internos, sem a qual estaria o demandante facultado a recorrer prontamente à instância internacional.

Os atrasos indevidos ou desarrazoados na prestação jurisdicional constituem uma exceção à regra do esgotamento dos recursos internos, culminando na denegação da justiça, abrindo caminho à interposição de uma denúncia internacional por violação dos direitos humanos. Outra exceção é a existência de uma jurisprudência nacional adversa, o que tornaria os recursos internos ineficazes. Em todo caso, a aplicação ou não da referida condição de

admissibilidade de denúncias internacionais de violações de direitos humanos dependerá do exame criterioso das circunstâncias de cada *cas d'espèce*.

Em seu décimo primeiro Parecer, de 1990, que versou precisamente sobre essa matéria, a Corte Interamericana de Direitos Humanos corretamente determinou que, se por razões de indignância ou pelo temor generalizado dos advogados para representá-lo legalmente (por exemplo, em um regime repressivo), um demandante perante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos vê-se impossibilitado de fazer uso dos recursos internos necessários para proteger um direito garantido pela Convenção, não se pode dele exigir o seu esgotamento. Desse modo, a Corte Interamericana precisou o alcance de outras exceções à regra do esgotamento, de grande importância na América Latina, dadas as dificuldades de acesso à Justiça das populações carentes e da obtenção da assistência legal necessária à proteção dos direitos consagrados na Convenção, mormente em situações de repressão política.

Enfim, a inexistência de tipificação no ordenamento jurídico interno do crime de tortura, como ocorre hoje no Brasil, caracteriza um descumprimento de suas obrigações internacionais, considerando-se que o Brasil é Parte tanto na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, como na Convenção das Nações Unidas contra a Tortura de 1984 e na Convenção Interamericana contra a Tortura de 1985. O atraso de quase uma década (desde que o Brasil tornou-se Parte nestas duas últimas Convenções, em 1985 e 1986, respectivamente) em tipi-

ficar e apenar o crime de tortura é injustificável. A Convenção Americana determina, em seu artigo 2º, como já assinalai, o dever dos Estados Partes de adotar disposições de direito interno para tornar efetivos os direitos garantidos pela Convenção; esta disposição, longe de negar o caráter auto-aplicável das normas substantivas da Convenção Americana, estabelece uma obrigação adicional aos Estados Partes, em aditamento às obrigações específicas em relação a cada um dos direitos consagrados na Convenção Americana. Recorde-se, ademais, que a Corte Interamericana, em seu primeiro Parecer, de 1982, entendeu que sua ampla competência consultiva pode exercer-se *vis-à-vis* toda disposição convencional, de qualquer tratado de direitos humanos que vincule os Estados do continente americano.

Não poderia concluir sem uma derradeira observação. É pouco o que os órgãos nacionais e internacionais de proteção dos direitos humanos podem fazer sem uma ampla mobilização da sociedade civil em torno desta causa. Na verdade, os avanços no campo da proteção dos direitos humanos se devem em grande parte às reações e pressões da sociedade civil contra todo tipo de dominação, exclusão e opressão. É claro que a responsabilidade primária de proteção recai sobre os órgãos nacionais, mas é quando estes falham ou se mostram ineficazes ou insuficientes que entram em ação os órgãos de controle internacionais, como garantia adicional de proteção. Na luta contra as violações de direitos humanos, o dever do Estado — como acentua a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos

— é tríplice: de prevenção, de investigação e punição dos responsáveis pelas violações, e de reparação de danos às vítimas ou seus familiares.

Meu grande propósito no momento é contribuir para o aperfeiçoamento do sistema interamericano de proteção. Como Diretor Executivo do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, tenho percorrido virtualmente todos os países do continente americano, na grande maioria dos quais tenho verificado, na realização de seminários e cursos de capacitação em direitos humanos, um interesse cada vez maior — por vezes um entusiasmo — pela jurisprudência internacional sobre a matéria. Para meu grande pesar, constato que, no meu próprio país, há um considerável desconhecimento da mesma, a começar por nossos próprios círculos jurídicos.

Atribuo isto em grande parte ao fato de que nosso país por muito tempo se manteve à margem dos avanços na proteção internacional dos direitos humanos, devido em grande parte à adesão tardia aos tratados gerais de proteção (a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas). É uma pena; importa reverter prontamente esta situação, através da educação (formal e não-formal) e capacitação em direitos humanos em todos os níveis, — como o melhor meio, a médio e longo prazos, de prevenir futuras violações de direitos humanos. Os maiores obstáculos a serem aqui superados são o desconhecimento da matéria e o apego sem reflexão aos dogmas do passado. O Direito não opera no vácuo; não há como fazer abstração de uma escala de valores.

Como Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos, tenho me posicionado em favor de conceder acesso direto às supostas vítimas de violações de direitos humanos, ou seus representantes legais, perante a Corte, a partir do momento em que a Comissão Interamericana remeta o caso em questão à Corte. Estou empenhado em buscar a reforma do Regulamento da Corte Interamericana nesse propósito, e, com o apoio dos demais Juízes da Corte, espero consigamos alcançar esta meta, a exemplo do que já se logrou na Europa com o Protocolo n. 9<sup>o</sup> (de 1990) à Convenção Européia de Direitos Humanos. Tenho consciência de que a luta é difícil, mas estou convencido de que ninguém melhor do que as supostas vítimas (ou seus representantes legais) para defender seus próprios direitos. Naturalmente há os que resistem a este avanço; é como nadar contra a correnteza, ao que já me acostumei há muito, mas as recompensas pelos esforços redobrados são a justiça e a liberdade. Vejo hoje com clareza que a melhor forma de manter a coerência ao longo da vida é não abandonar ou se afastar dos ideais da juventude, e estou confiante em que se concretizará no futuro próximo, no sistema interamericano de proteção (e sempre à luz da universalidade dos direitos humanos), aquilo em que tenho acreditado firmemente desde meus anos de universitário em Belo Horizonte: a plena titularidade jurídica internacional do ser humano, para fazer valer os seus direitos, quando as instâncias nacionais se mostram incapazes de assegurar a realização da justiça.



## Documentação e bibliografia seletiva

### Fontes Documentais

- CANÇADO TRINDADE, A.A., *Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público*. 6 v. Brasília, MRE/FUNAG, 1984-1988, especialmente os dois volumes referentes aos Períodos 1941-1960 e 1961-1981 (e fontes primárias ali sistematizadas);
- MRE, *Documentos de Política Externa*, em 7 volumes, Rio de Janeiro/Brasília, MRE, 1965-1973;
- MRE, *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Brasília, 1974-1990 (fascículos indicados nas Notas);
- MRE, Consultoria Jurídica (CJ). Pareceres (indicados nas Notas);
- MRE, (U.N.) *Commission on Human Rights — Statements by the Delegation of Brazil* (nas sessões indicadas nas Notas);
- MRE, *Relatórios da Delegação do Brasil à Comissão de Direitos Humanos (das Nações Unidas)* (nas sessões indicadas nas Notas);
- MRE, *Relatórios da Delegação do Brasil à VI Comissão da Assembléia Geral das Nações Unidas* (nas sessões indicadas nas Notas);
- MRE, *Exposição de Motivos à Presidência sobre as*

- Convenções de Genebra de 1949*, Rio de Janeiro, 1954;
- MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Internacional sobre os Direitos do Homem (Teerã, 1968)*, em quatro fascículos (*Sessões Plenárias, Comitê Geral e II Comissão*), 1968 (não-publicado);
- MRE, *Relatório da Delegação do Brasil à Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos*, MRE, 1969 (circulação interna);
- MRE, *Relatório Inicial Brasileiro Relativo ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de 1966*, Brasília, MRE (FUNAG/IPRI), 1994;
- [OEA], *IX Conferencia Internacional Americana (Bogotá, 1948 — Actas y Documentos)*, V, Bogotá, 1953;
- OEA, *Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos — Actas y Documentos*, San José de Costa Rica, 1969;
- OEA, *Documentos das Conferências Interamericanas e das Reuniões de Consulta de Ministros das Relações Exteriores* (indicados nas Notas);
- OEA, *Informes Anuales de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, e *Informes de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (indicados nas Notas);
- ONU/Comité de Derechos Humanos, *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 40 del Pacto [de Derechos Civiles y Políticos] — Observaciones*

- Finales: Brasil*, documento CCPR/C/79/Add.66, de 24.07.1996, pp. 1-6;
- PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO, *Instrumentos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos*, São Paulo, PGE/SP, 1996, pp. 11-298;
- SBDI, *Boletins da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (números indicados nas Notas);
- UNITED NATIONS, *Final Act of the International Conference on Human Rights* (Teheran, 1968), New York, U.N., 1968;
- UNITED NATIONS, *General Assembly Official Records* (debates das sessões indicados nas Notas);
- UNITED NATIONS, G.A. — *Reports of the Third Committee (Statements by the Delegation of Brazil e debates das sessões indicados nas Notas)*;
- UNITED NATIONS, *Yearbook of the United Nations — 1966*, New York, U.N., (1966);
- UNITED NATIONS, *Analytical Compilation of Comments and Views on the Implementation and Further Enhancement of the Declaration on the Right to Development Prepared by the Secretary-General*, U.N., 1988;
- UNITED NATIONS, *World Conference on Human Rights — The Vienna Declaration and Programme of Action, June 1993*, N.Y., U.N., 1993, pp. 25-71.
- E: documentos classificados da ONU e da OEA, e documentos dos Arquivos de Divisões do MRE (indicados nas Notas).

**Livros**

- ACCIOLY, H., *Tratado de Direito Internacional Público*, 2ª ed., vol. I, Rio de Janeiro, 1956, pp. 211-215;
- ÁLVARES DA SILVA, A., *A Constitucionalidade da Convenção 158 da OIT*, Belo Horizonte, RTM, 1996, pp. 9-106;
- BEVILAQUA, C., *Direito Público Internacional*, Rio de Janeiro, Livr. Francisco Alves, 1911, pp. 66-67 e 72-73;
- BOSON, G.B. Mello, *Internacionalização dos Direitos do Homem*, São Paulo, Sug. Literárias, 1972, pp. 9-134;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1997, pp. 1-486;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Editora Saraiva, 1991, pp. 1-742;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* — Haia (1987) pp. 21-435;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *Direito das Organizações Internacionais*, Brasília, Escopo Ed., 1990, pp. 17-503;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 1-268;

- CANÇADO TRINDADE, A.A., *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Regionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 1-54;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-443;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, 2ª edição, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997, pp. 1-327;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina y el Caribe*, San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993, pp. 5-137 (1ª ed.); posteriormente reeditado (2ª ed.) e circulado pelas Nações Unidas como documento oficial (doc. A/CONF.157/PC/63/Add.3, de 18.03.1993, pp. 1-137) da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993);
- CANÇADO TRINDADE, A.A., Peytrignet, G., e Ruiz de Santiago, J., *As Três Vertentes da Proteção Internacional dos Direitos da Pessoa Humana*, Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/ACNUR/CICV, 1996, pp. 1-289;
- CARNEIRO, Levi, *O Direito Internacional e a Democracia*, Rio de Janeiro, A. Coelho Branco Ed., 1945, pp. 106-196;
- COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Diez Años de Actividades 1971-1981*, Washington, Se-

- cretaria General de la OEA, 1982, pp. 121 e 106;
- DUNSHEE DE ABRANCHES, C.A., *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro/São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1964, pp. 13-159;
- LAFER, C., *A Reconstrução dos Direitos Humanos — um Diálogo com o Pensamento de Hannah Arendt*, São Paulo, Cia. das Letras, 1988, pp. 170-183;
- LINDGREN ALVES, J.A., *Os Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo, FUNAG/Ed. Perspectiva, 1994, pp. 1-148;
- MATA-MACHADO, E.G. da, *Contribuição ao Personalismo Jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, 1954, pp. 9-210;
- MELLO, C.D. de Albuquerque, *Direito Constitucional Internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1994, pp. 165-191;
- MELLO, C.D. de Albuquerque, *Guerra Interna e Direito Internacional*, Rio de Janeiro, Ed. Renovar, 1985, pp. 49-59 e 103-157;
- NEVES DA FONTOURA, J., *A Serviço do Itamaraty*, Ministério das Relações Exteriores, s/d, pp. 213-217;
- PIOVESAN, F., *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, São Paulo, Max Limonad, 1996, pp. 11-332;
- SÜSSEKIND, A., *Direito Internacional do Trabalho*, 2ª ed., São Paulo, LTr, 1986, pp. 221-261;
- SWINARSKI, C., *Introdução ao Direito Internacional Humanitário*, Brasília, Ed. Escopo, 1988, pp. 7-74;
- SWINARSKI, C., *A Norma e a Guerra*, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1991, pp. 3-96;

- UNITED NATIONS, *The Realization of the Right to Development* (Global Consultation on the Right to Development as a Human Right), N.Y., U.N., 1991, pp. 1-68;
- VALLADÃO, H., *Democratização e Socialização do Direito Internacional*, Rio de Janeiro, Livr. José Olympio Ed., 1961, pp. 53-64.

### Coletâneas de Ensaio<sup>1</sup>

- BARDONNET, D., e Cançado Trindade, A.A. (Editores), *Derecho Internacional y Derechos Humanos / Droit international et droits de l'homme*, La Haye/San José de Costa Rica, Académie de Droit International de La Haye/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 7-322;
- CAMARGO, R.A.L. (Coord.), *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional — Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington P. Albino de Souza*, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1995, pp. 9-38;
- CANÇADO TRINDADE, A.A. (Editor), *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras* (Atas do Seminário de Brasília de 1991), Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/FNSt, 1992, pp. 9-357;
- CANÇADO TRINDADE, A.A. (Editor), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos*

---

<sup>1</sup> Cf. artigos em separado indicados nas Notas.

- Humanos no Direito Brasileiro* (Atas dos Seminários de Brasília e Fortaleza de 1993), 2ª edição, Brasília/San José de Costa Rica, IIDH/ACNUR/CICV/CUE/ASDI, 1996, pp. 1-845;
- CANÇADO TRINDADE, A.A., *et alii*, *Direito Internacional Humanitário* (Simpósio Internacional), Brasília, MRE (FUNAG/IPRI), 1989, pp. 13-74;
- FERNANDES, R., *Raul Fernandes — Nonagésimo Aniversário*, vol. I (Conferências e Trabalhos Esparcos), MRE, 1967, pp. 121-126;
- MARIANO, B.D., e Fechio Filho, F. (Orgs.), *A Proteção nacional e Internacional dos Direitos Humanos* (Seminário de Brasília de 1994), São Paulo, FIDEH/Centro Santos Dias de Direitos Humanos, 1995, pp. 11-127;
- UNESCO, *Los Derechos del Hombre — Estudios y Comentarios en torno a la Nueva Declaración Universal Reunidos por la UNESCO*, Mexico/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1949, pp. 15-253.



I M P R E S S Ã O



**IMPRESA OFICIAL**  
SERVIÇO PÚBLICO DE QUALIDADE

Rua da Mooca, 1921 São Paulo SP  
Tel.: (11) 6099.9457/6099.9529  
CNPJ 48.066.047/0001-84  
<http://www.imprensaoficial.com.br>



**A** proteção internacional dos direitos humanos e o Brasil desenvolve um estudo sistemático e pioneiro em nosso país, das cinco primeiras décadas de proteção internacional dos direitos humanos com atenção especial às posições do Brasil, e propõe um novo enfoque para a evolução e o aperfeiçoamento futuro da matéria.

**P**rometeu é filho de Jápeto e Clímene e é um Titã, portanto, primo de Zeus.

Segundo uma tradição que não consta da Teogonia, de Hesíodo, Prometeu é o criador dos homens que usou como matéria-prima o limo da terra.

Na Teogonia, Prometeu não criou os homens, mas é seu protetor. Por ter sido enganado pelo Titã, Zeus privou os humanos do fogo – simbologia da inteligência – e, mais uma vez, o filantropo salvou-os, ao roubar uma centelha do fogo celeste – que era privilégio dos olímpicos –, trazendo-a à Terra, reanimando os mortais.

A Série Prometeu publicará, sob a égide do Titã, obras afetas às ciências humanas.



Código EDU: 143.049

ISBN 85-230-0491-2



9 788523 004910