

**OBRIGAÇÃO
ESTATAL DE
INSTITUIR
POLÍTICAS
PÚBLICAS:
NOVAS
VIRTUALIDADES
PARA O DIREITO
INTERNACIONAL**
*STATE OBLIGATION TO
ESTABLISH PUBLIC
POLICIES:
NEW VIRTUALITIES FOR
INTERNATIONAL LAW*

Marcelo Lamy (*)

Professor da Faculdade de Direito
da Universidade Santa Cecília

Resumo

As obrigações estatais internacionais são aceitas quando inseridas em convenções internacionais ratificadas e o seu não cumprimento desperta a lógica tradicional da responsabilização para restituir o *status quo* ou indenizar, algumas vezes associa-se à negociação para

que o fato não se repita. Esta concepção não se adequa aos direitos humanos, em sua maioria concretizados em declarações ou recomendações, nem com a luta por alterar negocialmente aos comportamentos estatais e sociais indesejados. Por outro lado, foram recentemente configuradas obrigações internacionais dos Estados de fomentar e instituir “políticas públicas” voltadas ao desenvolvimento, à paz e à democracia – em documentos internacionais não-convencionais. Destaca-se, nos últimos anos, um ainda novo sistema internacional de controle do cumprimento dessas obrigações efetivado pelos “relatórios estatais periódicos”. Essas duas realidades desvelam novas virtualidades para o direito internacional: uma nova trilha para de fixação de condutas devidas e uma nova trilha para a fixação das consequências diante do indesejado, o ajustamento de conduta, a conformidade.

Palavras-chave

Obrigação internacional. Políticas públicas. Desenvolvimento. Paz. Democracia.

Abstract

International government obligations are accepted when inserted in ratified international conventions and the non-compliance awakens the traditional accountability logic to restore the status quo or indemnity, sometimes joins the bargaining so the fact is not repeated. This conception does not conform to human rights, mostly realized in statements

(*) Bacharel em Direito (UFPR). Mestre em Direito Administrativo (USP). Doutor em Direito Constitucional (PUC--SP). Advogado. Professor da Faculdade de Direito da Universidade Santa Cecília. Diretor da Escola Superior de Direito Constitucional. Editor da Revista Brasileira de Direito Constitucional.

or recommendations, neither with the fight for change a negotiating form the unwanted state and social behavior. On the other hand, we have recently set up international obligations of States to promote and establish "public policies" aimed at the development, peace and democracy - in unconventional international documents. In recent years, a new international system of the control of these obligations was effected by "periodic state reports" stands out. These two realities disclose new potentialities for international law: a new track for securing appropriate conduct and a new track for the determination of the consequences against the unwanted, the adjustment of conduct, compliance.

Keywords

International obligation. Public policy. Development. Peace. Democracy.

INTRODUÇÃO

Formou-se, nos últimos anos, um convencimento internacional compartilhado de que os direitos ao desenvolvimento, à paz e à democracia são as condições prévias e necessárias para a verdadeira realização de todos os demais direitos humanos; constituem o tripé que viabiliza a construção dos demais direitos humanos, marcados pela

interdependência e indivisibilidade.

Razão pela qual, os instrumentos do direito internacional passaram a alertar para o dever estatal de provocar a formação, de estabelecer concretamente e de efetivar políticas públicas apropriadas para a realização gradativa desses três direitos.

Para atingir esse desiderato, obstaculizado pelas teorias e práticas nacionalistas – que insistem em afastar a imperatividade do direito internacional; ou, pelo menos, do *soft law* –, as organizações internacionais – notadamente a ONU e a OEA – construíram mecanismo de verificação da conformidade do comportamento estatal atinente aos direitos humanos – o sistema de prestação de contas pelos relatórios estatais periódicos – que desafia nossa percepção arraigada às ideias tradicionais de obrigação e de sanção pelo comportamento indesejado.

O sistema de declarações e recomendações e de relatórios estatais periódicos, conformado pelas organizações internacionais,

revelam novas formas de imperatividade, de ajustamento de conduta, novas virtualidades para o direito internacional. Em paralelo, desvelam os desafios de uma autonomia estatal parcialmente desnacionalizada, em decorrência da formação e da evolução de um conceito de desenvolvimento, paz e democracia de padrões supranacionais ou supraterritoriais, de um conceito de cidadania até mesmo desterritorializado.

1. triângulo interativo: desenvolvimento, paz e democracia

Apesar do reconhecimento relevante e incontestável dos direitos humanos efetivado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, esses direitos ficaram muito longe de tornarem-se realidade, de serem respeitados.

A comunidade internacional, no entanto, reagiu. Utilizando-se do instrumental convencional, não mais de uma mera declaração. Constituiu dois pactos

internacionais, em 1966, um voltado aos Direitos Civis e Políticos e outro voltado aos Direito Econômicos, Sociais e Culturais. Trilhou-se o caminho tradicional que buscava a vênia estatal pela ratificação. Dessa forma, a comunidade internacional efetivamente conseguiu constituir um sistema internacional interestatal de proteção dos direitos humanos, que passou a contar com os seguintes instrumentos: : **relatórios estatais periódicos** sobre as medidas estatais adotadas, sobre os fatores e as dificuldades que prejudicassem a implementação dos direitos humanos; **comunicações** pelas quais um Estado Parte alegasse que outro Estado Parte não vinha cumprindo as obrigações assumidas nesses pactos; constituição de **Comissões Ad Hoc** visando solucionar os entraves; organização de **reuniões regionais e técnicas** para estudar soluções; prestação de **assistência técnica**; adoção de **recomendações** de carácter geral.

Infelizmente, no entanto, a concretização dos direitos humanos ainda se mostrou muito lenta e frágil.

A partir da década de 70, a comunidade internacional, levada pela mão de pensadores, passou a considerar um novo matiz: a concretização de cada direito humano depende também de um conjunto de condições fáticas e dos demais direitos humanos. Percebeu-se, de forma cabal, a interdependência dos problemas humanos e sociais e de suas soluções.

Os direitos humanos e as suas concretizações dependem, de fato, de um conjunto de **fatores** e **atores**. Não é possível pensar nos direitos humanos de maneira isolada, pois é o conjunto de direitos que permite que cada direito se realize, assim como é do conjunto de atores (Estados, organizações públicas e privadas, coletividades e indivíduos) e não apenas de alguns atores que depende a concretização de cada direito humano. Foi nesse contexto que apareceu a discussão sobre a necessidade de que as

sociedades tivessem um mínimo de condições: um regime democrático, um direcionamento para o desenvolvimento social e econômico, ausência de conflitos ou enfrentamentos violentos.

Essa nova percepção, no entanto, não foi atingida por uma ilação simples de mapear as causas e as consequências. Percebeu-se a complexidade da realidade social, pois o modelo unidirecional de causas e consequências seria falso. Percebeu-se a inter-relação, a interdependência, a necessidade de que o conjunto fosse estudado de maneira indivisível.

A partir de então, a paz, o desenvolvimento e a democracia passaram a ser vistos como um tripé lógico que passou a marcar todas as conferências internacionais. Assim observa Victoria Abellán Honrubia¹:

¹ Victoria Abellán Honrubia. Internacionalización del concepto y de los contenidos de los derechos humanos. In: Los derechos humanos camino hacia la paz. Seminario de Investigación para la Paz y Dipu-

"as grandes Conferências Mundiais convocadas pelas Nações Unidas a partir de 1992 estão marcadas pelo fio condutor da relação existente entre os direitos humanos, a democracia, o desenvolvimento e o meio ambiente; também, os últimos informes do Secretário-geral das Nações Unidas insistem na vinculação entre os direitos humanos e a manutenção da paz e segurança internacionais".

Exemplifica essa realidade o documento final aprovado pela Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena (1993):

"8. A democracia, o desenvolvimento e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são conceitos interdependentes que se reforçam mutuamente"².

O documento final da Cúpula Mundial de 2005 é mais uma confirmação disso, pois reconheceu que é preciso ter em conta os pilares da cultura internacional:

"9. Reconhecemos que a paz e a segurança, o desenvolvimento e os direitos

humanos são os pilares do sistema das Nações Unidas e os fundamentos da segurança e bem-estar coletivos. Reconhecemos que o desenvolvimento, a paz e a segurança e os direitos humanos estão vinculados entre si e se reforçam uns aos outros"³.

Federico Mayor Zaragoza, introduzindo essa linguagem na UNESCO, apresenta esse discurso, que chamou triângulo interativo:

"A paz, o desenvolvimento e a democracia forma um triângulo interativo cujos vértices se reforçam mutuamente. Sem democracia, não há desenvolvimento duradouro. A pobreza e a estagnação econômica minam a legitimidade democrática e dificultam a solução pacífica dos problemas [...] Nenhum direito pode ser exercido no meio da guerra; nenhum esforço de transformação socioeconômico dará resultado em situações de conflito; do mesmo modo, é extremamente difícil garantir a paz e a governabilidade democrática na ausência de progresso científico, econômico, técnico de todos os elementos da sociedade"⁴.

tación General de Aragón, Zaragoza, 1997, p. 27.

² Cf. A/CONF. 157/24, de 25/06/1993.

³ Cf. Resolução 60/1 de 24/10/2005.

⁴ Federico Mayor Zaragoza. Derecho Humano ala Paz,

Em razão de tudo isso, esses direitos tornaram-se um dos grandes focos do direito internacional⁵, com um matiz muito especial: esses direitos, sem exceção, são, em verdade, um conjunto de direitos, uma síntese entrelaçada de direitos. O que nos faz perceber de maneira mais cabal o seguinte: os direitos humanos são de fato indivisíveis e interdependentes; os direitos humanos ao desenvolvimento, à paz e à democracia são as condições prévias e necessárias para a verdadeira realização de todos os demais direitos humanos; constituem o tripé que viabiliza a construção dos demais direitos humanos, marcados pela interdependência e indivisibilidade.

germen de un futuro posible.
In: Diálogo Unesco, n.21, junho 1997, p.4.

⁵ O que se vê cabalmente demonstrado quando se consulta aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e ao novel Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

2. políticas públicas de desenvolvimento, paz e democracia

O Direito Internacional nasceu dependente da atuação isolada de cada um dos Estados, pois não era possível imaginar uma realidade que fosse capaz de substituir ou de suplantar às arraigadas soberanias nacionais. O Direito Internacional enraizou-se no paradigma da colaboração voluntária dos Estados.

Por outro lado, os direitos humanos nasceram muito ligados a ideia de que o Estado apenas não devia atrapalhar. Foi mais recente a percepção de que ao Estado cabia o papel ativo e produtivo desses direitos e não apenas o protetivo. Mais recente ainda foi a percepção de que os direitos humanos precisavam ser concretizados na dimensão horizontal, entre os indivíduos.

O crescimento vertiginoso das relações estatais internacionais (com outros Estados, com blocos de Estados, com organizações empresariais, etc.), o amadurecimento

institucional das organizações internacionais, a consolidação dos sistemas internacionais regionais de proteção dos direitos humanos, o florescimento das organizações internacionais não-estatais, o despertar da comunicação global e a consequente percepção individual de uma necessária cidadania global, a concentração da atenção internacional dada ao desenvolvimento, à paz e à democracia; todos esses fatores, ente outros, lançaram novas luzes para o Direito Internacional e, em consequência, para os direitos humanos.

A partir de então, tornou-se admissível diversos documentos internacionais não-pactuais exigirem (não apenas sugerirem) dos Estados e das sociedades politicamente organizadas (não somente dos Estados) ações positivas e concretas em favor das necessidades sociais, dos direitos ao desenvolvimento, à paz e à democracia. Tornou-se admissível apresentarem-se obrigações internacionais ancoradas em percepções

internacionais reveladas em declarações e recomendações, não somente em pactos, mesmo sem as sanções tradicionais. Tornou-se comum exigir não apenas ações isoladas, mas políticas públicas – instrumental adequado para envolver todos os atores e congregar todos os fatores necessários.

Políticas Públicas voltadas ao Desenvolvimento

Desde a Proclamação de Teerã (1968)⁶, a percepção extraterritorial é essa:

"A consecução de um progresso duradouro na aplicação dos Direitos Humanos depende de umas boas e eficazes políticas nacionais e internacionais de desenvolvimento econômico e social".

Percepção que avançou na Declaração do Direito ao Desenvolvimento (1986)⁷ ao

⁶ Cf. http://www.derechos.org/ve/pw/wp-content/uploads/proclama_tehera_n1.pdf

⁷ Cf. <http://www.un.org/es/comun>

explicitar não simplesmente uma constatação, mas um conjunto necessário de deveres estatais – formular políticas, criar condições, cooperar:

Artigo 2. 3. Os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais adequadas para o desenvolvimento, que visem o constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos, com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição equitativa dos benefícios daí resultantes.

Artigo 3. 1. Os Estados têm a responsabilidade primária pela criação das condições nacionais e internacionais favoráveis à realização do direito ao desenvolvimento.

Artigo 3. 3. Os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para assegurar o desenvolvimento e eliminar os obstáculos ao desenvolvimento. Os Estados deveriam realizar seus direitos e cumprir suas obrigações de modo tal a promover uma nova ordem econômica internacional baseada na igualdade soberana, interdependência, interesse mútuo e cooperação entre todos os Estados,

assim como a encorajar a observância e a realização dos direitos humanos.

A Declaração de Viena e o seu Programa de Ação (1993), da mesma forma, exige políticas de desenvolvimento:

"10. [...] O progresso duradouro no cumprimento do direito ao desenvolvimento requer políticas de desenvolvimento efetivas a nível nacional, bem como relações econômicas equitativas e um ambiente económico favorável a nível internacional."

O Programa de Ação da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994) de forma ainda mais detalhada, fixa em dois longos capítulos (XIII e XIV), o que deve ser a "ação nacional" e a "cooperação internacional", insistindo, veementemente, no instrumento dos relatórios nacionais periódicos dessas políticas.

Destaque se dê a percepção desse instrumento, no item 13.5⁸, sobre o “dever” e sobre a participação de todos os atores necessários:

⁸ Cf.
<http://www.unfpa.org.br/Arquivos/relatorio-cairo.pdf>

“Os governos, com o ativo envolvimento de parlamentares, órgãos representativos locais, comunidades, o setor privado, organizações não-governamentais e grupos de mulheres devem atuar para aumentar a conscientização das questões de população e desenvolvimento e formular, implementar e avaliar estratégias, planos, programas e projetos que tenham as questões de população e desenvolvimento, inclusive migração, como partes integrais de seu processo de planejamento e implementação de desenvolvimento setorial, intersetorial e global.”

A mesma lógica foi estabelecida na Declaração e Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social (1995), ao reivindicar (no segundo compromisso) ações nacionais decisivas e enérgicas. Definitivamente, é necessário registrar o reconhecimento do problema, alcançado no item 252 do documento O Futuro que queremos (2012)⁹:

"Reiteramos que cada país deve assumir a responsabilidade

primária pelo seu próprio desenvolvimento econômico e social e que nunca se insistirá o suficiente na importância do papel que desempenham as políticas, recursos nacionais e estratégias de desenvolvimento nacionais".

Políticas Públicas voltadas à Paz

A Declaração dos Povos à Paz (1984)¹⁰, por sua vez, apresenta a obrigação estatal de proteger e fomentar (o que se faz com políticas públicas) o direito à paz:

“2. Declara solenemente que proteger o direito aos povos à paz e fomentar sua realização é uma obrigação fundamental de todo Estado; 3. Sublinha que para assegurar o exercício do direito dos povos à paz se requer que a política dos Estados esteja orientada para a eliminação da ameaça à guerra, especialmente da guerra nuclear, à renúncia do uso da força nas relações internacionais e a solução de controvérsias internacionais por meios pacíficos de conformidade com a Carta das Nações Unidas”.

⁹ Cf. <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/66/288>

¹⁰ Cf. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/467/38/IMG/NR046738.pdf?OpenElement>

O projeto da Declaração sobre o Direito à Paz (2014)¹¹, toca vagamente na obrigação estatal de adotar medidas para criar, manter e melhorar as condições para a paz:

“Artigo 2. Os Estados deveriam promover os princípios de uma vida livre do temor e da miséria, de igualdade e não discriminação e de justiça e o Estado de direito como meio para construir a paz na sociedade. A este respeito, os Estados deveriam adotar medidas para criar, manter e melhorar as condições para a paz, em particular em benefício das pessoas necessitadas em situações de crises humanitárias”.

Políticas Públicas voltadas à Democracia

Os Estados, uma vez integrados à Organização das Nações Unidas, assumem a obrigação de respeitar aos direitos de liberdade, bases da democracia.

O Protocolo de San Salvador (1988) parece-nos, no entanto, apesar de ser regional, ser o

texto que reconhece de forma mais explícita as obrigações estatais relacionadas à democracia, porque intitule dois de seus artigos com expressões muito significativas “obrigação de adotar medidas” e “obrigação de promulgar legislação doméstica”.

Da mesma forma, a Carta Democrática Interamericana (2001)¹² é enfática na obrigação estatal de promover e defender a democracia:

“Artigo 1. Os povos da América têm direito à democracia e seus governos têm a obrigação de promovê-la e defendê-la”.

A Declaração de Santiago sobre a Democracia e Confiança Cidadã: Um novo compromisso de governança para as Américas (2003)¹³ torna explícita a obrigação, a necessidade de estabelecer políticas públicas sólidas e fortes:

¹¹ Cf, http://ap.ohchr.org/document/s/dpage_e.aspx?si=A/HRC/27/63

¹² Cf. http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/americas.htm

¹³ Cf. http://www2.ohchr.org/english/law/compilation_democracy/santiago.htm

“O fortalecimento da governança democrática requer a superação da pobreza e da exclusão social e a promoção do crescimento econômico com equidade, mediante políticas públicas e práticas de boa governança que fomentem a igualdade de oportunidades, a educação, a saúde e o pleno emprego.

Os Estados devem fortalecer suas políticas públicas e intensificar suas ações voltadas para resolver de forma direta os graves problemas de pobreza, desnutrição, fome, atendimento sanitário e analfabetismo, que atentam contra a consolidação da democracia. O crescimento econômico com equidade é essencial para a erradicação da pobreza e a melhoria da justiça social e da igualdade de oportunidades para cada cidadão de nossa região”.

3. Relatórios Estatais Periódicos

A conduta dos Estados relativa aos direitos humanos individuais foi muitas vezes corrigida mediante os instrumentos tradicionais da responsabilização internacional, que buscam a restituição do *status quo* e a

reparação dos danos. Até mesmo conseguiu-se, em diversas ocasiões, que os Estados infratores assumissem compromissos de alterar suas políticas sociais, quando estas demonstraram ser as causas dos danos provocados.

Ocorre que esses instrumentos não foram desenhados para se verificar e corrigir políticas públicas, não foram concebidos para avaliar e redirecionar posturas estatais ou sociais desvinculadas do dano ou do risco de dano individual ou coletivo, não foram pensadas para se desenhar a evolução adequada dos direitos.

O instrumento desenhado para impor aos Estados o ajustamento de suas condutas relacionadas às políticas dos direitos humanos, especialmente as atinentes ao desenvolvimento, à paz e à democracia foi o instrumento dos relatórios estatais periódicos. Por isso, sempre estão presentes nas recomendações e declarações internacionais relacionadas a esses direitos.

Este instrumento não é um simples protocolo ou atividade

diplomática que fornece um retrato abstrato, genérico, sem alma da situação de um direito em cada país. Possui características muito concretas e objetivas, incorporando parâmetros de avaliação quantitativa e qualitativa da realidade e das ações estatais.

Para verificar se as causas sociais do subdesenvolvimento são confrontadas e se o direito ao desenvolvimento está sendo consolidado, as organizações possuem avançados e precisos formulários, orientações e guias de forma e conteúdo para elaborar os relatórios.

Exemplo desta realidade são os guias elaborados por diversos dos Comitês da Organização das Nações Unidas (ONU)¹⁴: Comitê de Direitos Humanos; Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Comitê de Eliminação da Discriminação contra a Mulher; Comitê de

Eliminação da Discriminação Racial; Comitê dos Direitos da Criança; Comitê contra a Tortura; Comitê dos Trabalhadores Migrantes.

Na América Latina, estamos vivendo o primeiro ciclo dos relatórios estatais para a Organização dos Estados Americanos relacionado aos direitos da seguridade social, da saúde e da educação. A segundo ciclo (que ocorrerá em 2019) cobrirá os direitos ao trabalho, à alimentação adequada, ao meio ambiente e aos benefícios da cultura.

O modelo, a matriz de análise estabelecida pela Organização dos Estados Americanos (OEA) verifica se a estrutura básica, os procedimentos e os resultados são efetivos, em seis categorias de análise: 1. Recepção dos direitos pela lei; 2. Comprometimento financeiro; 3. Capacidade estatal, incluindo a extensão das políticas públicas; 4. Igualdade e não discriminação; 5. Acesso à informação e à participação popular; 6. Acesso à Justiça para impor o cumprimento das obrigações estatais.

¹⁴ Cf. Compilation of Guidelines on the form and content of Reports to be submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties (HRI/GEN/2/Rev.6, 3 June 2009).

Fixa em tanto detalhe o que se deve informar, nessas várias dimensões, que se torna patente uma realidade: esses guias acabam por dar a forma esperada das políticas públicas relacionadas a esses direitos; esses guias acabam por definir o que são, o que efetivamente deve constituir cada um desses direitos complexos que são os direitos humanos de terceira geração. Suplanta-se, portanto, por essa via, a formação nacional do conteúdo desses direitos.

No âmbito da OEA, criou-se ainda um procedimento que deve constranger aos Estados a serem mais verdadeiros e dizer o que a comunidade internacional quer saber. O Estado tem de apresentar relatório provisório em audiência pública. Essa audiência está prevista para que sejam identificadas as lacunas, as imprecisões, as insuficiências desses relatórios. Realizada a audiências e apontadas os aperfeiçoamentos necessários, abre-se prazo para que o Estado entregue o seu relatório definitivo corrigido.

A simples exigência da entrega dos relatórios e da respectiva correção dos relatórios já possui um efeito de constrangimento excepcional, pois o Estado, diante do verdadeiro quadro dos direitos em suas terras (a partir de parâmetros que a comunidade internacional definiu como os necessários e não dos seus), diante da exposição pública, acaba por enxergar o que a sua cultura poderia estar impedindo, acaba por ser levado a assumir compromissos de alterar seus parâmetros, suas condutas. Não se pode negar a imperatividade intrínseca desse sistema.

Ademais, a soma dos relatórios e as respectivas negociações decorrentes desses (poderiam ser instituídos procedimentos de não-conformidade, a semelhança do que fora construído na esfera das mudanças climáticas) cria o campo adequado para que a organização internacional (através de seus membros, pois rotineiramente faz isso em assembleias) formule recomendações de natureza

geral, para todos os seus membros, de alteração de condutas estatais e sociais. Nesse momento, outra imperatividade é despertada.

Conclusão: Novas virtualidades para o Direito Internacional

A percepção de que as obrigações estatais internacionais são condutas conformadas em tratados ou convenções internacionais, pois, passadas pela ratificação, sujeitam os Estados à responsabilização internacional, não é um equívoco, mas é incompleta.

Há muitas e muitas obrigações estatais internacionais conformadas em declarações e recomendações internacionais que também são legítimas, verdadeiras e completas obrigações jurídicas.

É necessário apurar nosso entendimento para enxergar que novas trilhas foram abertas para a fixação de condutas estatais devidas, para perceber que o constrangimento para o cumprimento dessas obrigações (imperatividade)

existe, sendo apenas diverso do estabelecido nas convenções.

A existência de uma obrigação internacional, condicionada tradicionalmente a ideia de que a ordem para ser jurídica tem de estar amparada pela ameaça concreta, foi afastada por diversos teóricos.

Herbert Hart¹⁵, por exemplo, afirmava que

“desde que nos libertamos da análise em termos de predição e da concepção aparentada de direito como consistindo essencialmente numa ordem baseada em ameaças, parece não haver boas razões para limitar a ideia normativa de obrigação às regras apoiadas em sanções organizadas”.

Nguyen Quoc Dinh, Patrick Dailler, e Alain Pellet¹⁶ lecionam que a sanção organizada não é condição de existência do direito:

“A aplicação da sanção é a condição da eficácia do direito e não de sua existência. Alguns ramos do direito interno, e antes de mais o

¹⁵ Cf. Aut. cit. O conceito de direito, p. 234.

¹⁶ Cf. Aut. cit. Direito internacional público, p. 83.

direito constitucional, são, a maior parte das vezes, desprovidos de sanções quando ninguém mesmo contesta o seu caráter verdadeiramente jurídico. Sucede o mesmo com o direito das gentes. Contrariamente ao que se afirma por vezes, não é a sanção-repressão que é a marca do direito, mas o sentido da obrigação que têm os destinatários das regras, independentemente de qualquer juízo de valor sobre o seu fundamento”.

A tradicional classificação do direito internacional em *hard law* e *soft law* precisa ser apurada. Ou o *soft law* perdeu sua maciez, tornando-se tão constrangedor quanto o *hard law*. Ou as declarações e recomendações passaram a integrar o *hard law*.

O modelo desenvolvido e continuamente aperfeiçoado pelos Comitês da ONU e pela OEA dos relatórios estatais periódicos confirmam que a imperatividade do direito internacional não pode ser estudada somente pelo vetusto modelo da sanção punitiva. Precisa ser estudado sob novas perspectivas, não só de que sua base se encontra no

interesse comum da humanidade e não necessariamente nos interesses estatais, como também de que a prioridade é encontrar o caminho do cumprimento (voluntário ou coercitivo) e não o da imposição de sanções pelo descumprimento. O direito internacional dos direitos humanos está voltado e mais preocupado com a célere mudança da realidade do que com a punição (embora era seja muitas vezes necessária, notadamente diante dos crimes contra a humanidade), por isso dedica-se mais à conformidade geral das condutas públicas, das políticas públicas. E, pelos relatórios, encontrou sua imperatividade.

Em paralelo a tudo isso, o direito internacional dos direitos humanos, através das declarações e recomendações, pelo instrumental dos guias para a elaboração dos relatórios estatais periódicos acabou por fixar os conceitos, os conteúdos concretos e essenciais de diversos direitos humanos. Desenvolvimento, paz e democracia não são mais o que os Estados nacionais

admitam ser; são direitos de conteúdo internacional, moldados por uma cidadania desterritorializada, em padrões supranacionais. A autonomia estatal foi modificada.

Podem alguns dizer que a autonomia estatal perdeu algumas matérias. Preferimos apresentar uma nova percepção, a autonomia estatal realiza-se desvinculada dos estreitos limites nacionais, a autonomia ampliou os seus horizontes, pois foi parcialmente internacionalizada, foi parcialmente desnacionalizada.

HART, H. L. A. *O conceito de direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1994.

MAYOR ZARAGOZA, Federico. Derecho Humano ala Paz, germen de un futuro posible. In: *Diálogo Unesco*, n.21, junio 1997.

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D.

UNITED NATIONS. Compilation of Guidelines on the form and content of Reports to be submitted by States Parties to the International Human Rights Treaties (HRI/GEN/2/Rev.6, 3 June 2009).

Referências

ABELLÁN HONRUBIA, Victoria. Internacionalización del concepto y de los contenidos de los derechos humanos. In: *Los derechos humanos camino hacia la paz*. Seminario de Investigación para la Paz y Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1997.

DINH, Nguyen Quoc; DAILLER, Patrick; PELLET, Alain. *Direito internacional público*. Trad. Vitor Marques Coelho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbekian, 1999.