



REFLEXÕES SOBRE A (IN)VIABILIDADE DE UMA JURISDIÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DO DIREITO DOS POVOS DE JOHN RAWLS

*Renato Barbosa de Vasconcelos**
*Gustavo Fernandes Meireles***

Resumo

As reiteradas violações às normas de direitos humanos ocorridas no século XXI indicam que a valorização desses direitos na esfera internacional não tem implicado a sua efetiva observância em todo o mundo. Discutir os desafios que devem ser superados para que seja efetivada uma jurisdição dos direitos humanos consiste, assim, em etapa fundamental para evitar que o apoio as suas normas não passe de mero artifício retórico. Com base nisso, este trabalho pretende analisar as questões concernentes à jurisdicionalização dos direitos humanos a partir do modelo proposto pelo filósofo estadunidense John Rawls: o Direito dos Povos. Ao final, procura verificar em que medida a teoria de Rawls fornece elementos para a superação daqueles obstáculos.

Palavras-chave

Direitos humanos. Jurisdicionalização. Direito dos Povos.

Abstract

The persistence of human rights violations to rules during the XXI century indicate that the importance of these rights at the international level has not implied their effective observance throughout the world. Therefore, discussing the challenges that must be overcome in order to provide an effective jurisdiction of human rights is a fundamental step to avoid using

* Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela UFC. Membro do “Mundo Direito: Grupo de Estudos em Direito Internacional da UFC”. Membro do projeto de pesquisa “Possibilidades e riscos de políticas comuns de direitos e garantias fundamentais nos Estados integrantes da UNASUL na perspectiva de uma Constituição sul-americana” (UFC/UFSC/UNIVALI/CAPES). Membro do grupo de pesquisa “Filosofia dos Direitos Humanos (CNPq/UFC)”. Assistente em administração da UFC.

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Bacharel em Direito pela UFC. Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Membro do “Mundo Direito: Grupo de Estudos em Direito Internacional da UFC”. Membro do projeto de pesquisa “Possibilidades e riscos de políticas comuns de direitos e garantias fundamentais nos Estados integrantes da UNASUL na perspectiva de uma Constituição sul-americana” (UFC/UFSC/UNIVALI/CAPES). Bolsista da Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP). Advogado.

their standards as mere rhetorical device. From this standpoint, this research intends to analyze the questions related to human rights jurisdictionalization based on the model proposed by the american philosopher John Rawls: the Law of Peoples. We conclude trying to verify how much able to overcome those holdbacks the elements Rawls' theory offers are.

Keywords

Human rights. Jurisdictionalization. Law of Peoples.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O exame do desenvolvimento histórico dos direitos humanos demonstra que não foi curto o itinerário percorrido até que suas normas gozassem do atual prestígio (COMPARATO, 2004)¹. Até poucas décadas atrás, o Direito das Gentes regulava apenas as relações entre Estados soberanos, ao passo que os indivíduos (quando muito, objetos de tratados bilaterais) não eram considerados titulares de direitos no plano internacional.

Já se disse, por isso, que o texto da Declaração de 1948 (especificado em inúmeros diplomas posteriores) introduziu a “concepção contemporânea”² dos direitos humanos. Desde então, vem se firmando o entendimento de que a proteção desses direitos não mais cabe apenas ao domínio particular dos Estados, ou seja, a forma como estes cuidam de seus nacionais não pode ser encarada como um problema de exclusiva jurisdição doméstica.

Ocorre que, embora já inseridas nos mais diversos ordenamentos jurídicos, as normas de direitos humanos consagradas nos tratados internacionais vêm sendo reiteradamente violadas neste século. Em seu informe anual de 2011, por exemplo, a Anistia Internacional denunciou que pessoas ainda são torturadas em, pelo menos, 98 países, e são proibidas de se expressar livremente em, ao menos, 89 nações³.

Dados como esses demonstram que o fortalecimento da ideia de que os direitos humanos devem ser respeitados implica a discussão sobre que providências devem ser tomadas em face dos Estados que assim não procedem (seja porque se recusam a reconhecê-los, seja porque não possuem condições socioeconômicas para tanto). Cresce, então, a demanda por instrumentos que assegurem a efetividade⁴ desses direitos.

¹ Segundo as Nações Unidas (2006), até julho de 2006, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 156 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais contava com 153 Estados-partes; e a Convenção contra a Tortura contava com 141 Estados-partes.

² Expressão adotada por Flávia Piovesan (2007, p. 143).

³ Os dados da Anistia Internacional (2011) apontam, ainda, que, no ano de 2010, em ao menos 55 nações foram realizados julgamentos injustos e, em pelo menos 54 países, prisioneiros de consciência continuam detidos.

⁴ Conforme Marcelo Neves (1994, p. 47-48), não se identifica, aqui, “efetividade” com “eficácia”. Esta indica à concretização do “programa condicional”, isto é, do vínculo “se-então”, abstrata e hipoteticamente previsto na norma legal. Aquela refere-se à implementação do “programa

Frente à atual conjuntura, todavia, é forçoso reconhecer que inexistem uma jurisdição internacional dos direitos humanos que garanta a estes o respeito almejado. O fato é que, não obstante os inegáveis avanços na matéria, nem a incorporação de seus tratados pelo direito interno nem a criação de órgãos internacionais que fiscalizem sua observância têm se revelado suficientes para a efetivação das suas normas.

Nessa toada, Norberto Bobbio (1992, p. 25-47) lembra, com acerto, que os direitos humanos somente poderão ser protegidos quando uma “jurisdição internacional se impuser concretamente sobre as jurisdições nacionais, deixando de operar dentro dos Estados, mas contra os Estados e em defesa dos cidadãos”. No entanto, a viabilidade de tal jurisdição envolve diversos desafios cuja análise, não raro, é menosprezada.

Considerando a importância e a atualidade do tema, reveste-se, assim, de cada vez maior relevo a investigação de paradigmas teóricos que auxiliem na superação dos óbices a uma efetiva jurisdição dos direitos humanos. Para tanto, optou-se neste trabalho por analisar o *Direito dos Povos*, modelo de Direito Internacional formulado pelo filósofo estadunidense John Bordley Rawls. Dois, aliás, foram os motivos de tal escolha.

Em primeiro lugar, nenhuma discussão teórica sobre direitos humanos pode prescindir de uma teorização acerca do “justo”, tema sobre o qual Rawls é, reconhecidamente, um dos maiores pensadores⁵. Em segundo lugar, Rawls teve a oportunidade de refletir sobre o problema em meio a um contexto muito semelhante ao hodierno, o que reduz os riscos de se incorrer em interpretações historicamente equivocadas das suas propostas⁶.

Dessa forma, na primeira parte deste artigo, verificar-se-á como, em sua última obra, *The law of peoples* (1999)⁷, Rawls pretendeu estender a sua teoria da justiça do plano doméstico para o plano internacional. Na segunda

finalístico” que orientou a atividade legislativa ou a concretização do vínculo “meio-fim” que decorre, abstratamente, do texto legal. Por exemplo, uma convenção destinada a coibir a discriminação racial será “efetiva”, quando a prática de tal discriminação for reduzida, relevantemente, por força da sua “eficácia” (observância, aplicação, uso). A mesma convenção pode, contudo, ter eficácia sem efetividade (v.g., a convenção ser observada, mas não ensejar nenhuma redução significativa das práticas discriminatórias).

⁵ Nythamar de Oliveira (1999, p. 164) destaca que: “[n]enhuma outra obra de filosofia política tem recebido tanta atenção nos meios acadêmicos e culturais do mundo inteiro quanto a *Teoria da Justiça* de John Rawls. O trabalho monumental de Rawls emerge como ponto de referência necessário para explorarmos a cartografia ético-política contemporânea, opondo universalistas e comunitaristas, construtivistas e intuicionistas, deontologistas e universalistas”. Robert Nozick (1999, p. 183), por sua vez, assevera que “political philosophers now must either work within Rawls’ theory or explain why not”.

⁶ Rawls viveu entre os anos 1921 e 2002. Thomas Pogge (2007, p. 3-27) apresenta uma breve biografia do autor.

⁷ Para as citações originais da obra mencionada, será utilizada a seguinte edição: RAWLS, John. **The law of peoples**. Cambridge: Harvard, 1999. Para as citações em português: RAWLS, John. **O direito dos povos**. Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

parte, por sua vez, examinar-se-á quais são as principais contribuições ao debate sobre a jurisdicionalização dos direitos humanos que podem ser inferidas da teoria rawlsiana.

2. O DIREITO DOS POVOS E OS DIREITOS HUMANOS

2.1. O Direito dos Povos como uma utopia realista

Por *Direito dos Povos*, Rawls denomina uma concepção liberal que generaliza a ideia de *justiça como equidade*⁸ com o intuito de orientar as normas de Direito Internacional e assegurar a coexistência pacífica entre os diversos povos⁹. Estes, sejam liberais ou não, comporão a chamada *Sociedade dos Povos* na medida em que suas condutas recíprocas estiverem pautadas pelos princípios daquele modelo jurídico.

Segundo Rawls, em que pese o fato de viverem em um mundo violento, a base para a paz e a estabilidade das sociedades não pode consistir simplesmente no equilíbrio de poderes e na *Realpolitik*¹⁰. A condição para que aquelas sejam alcançadas é a existência de regras e instituições legítimas que possam regular, imparcialmente, as relações entre os membros da Sociedade dos Povos, limitando-lhes a soberania.

O Direito Internacional necessita, portanto, de uma teoria de justiça política que lhe forneça diretrizes publicamente acordadas e poderes para fazê-las valer no caso de não serem observadas. O objetivo de Rawls é estabelecer uma nova estrutura normativa para as relações internacionais, baseada em princípios morais que arbitrarão os conflitos entre os povos em todos os níveis: político, econômico, territorial etc.

Duas ideias principais motivam o desenvolvimento do Direito dos Povos. A primeira é a de que os grandes males da história humana (como as guerras injustas, a perseguição religiosa, a fome e a pobreza, entre outras) decorrem da injustiça política. A segunda é a de que esses males desaparecerão (ou diminuirão) quando as formas mais graves de injustiça política forem eliminadas por políticas sociais e instituições básicas justas.

Rawls (1999, p. 8) postula que, por meio do Direito dos Povos, muitos dos problemas da política externa contemporânea seriam resolvidos sem

⁸ A concepção de *justiça como equidade* é fundamentada em: *A theory of justice* (1999)

⁹ Catherine Audard (2007, p. 232) lembra que tanto uma teoria da *justiça* como uma teoria *normativa* são ideias “novas” no âmbito da teoria das relações internacionais, que até pouco tempo era dominada pelo pensamento *realista*. Somente após a 2ª Guerra Mundial, e a consequente maior preocupação com os direitos humanos e com a limitação da soberania dos Estados, é que foi elaborado um discurso normativo sobre as relações políticas na esfera internacional.

¹⁰ *Realpolitik* (do alemão *real* "realístico", e *politik*, "política") designa a política ou diplomacia baseada especialmente em considerações práticas, em detrimento de noções ideológicas.

maiores dificuldades. Isso porque os integrantes da Sociedade dos Povos possuem estruturas internas democráticas que respeitam a independência e a igualdade dos demais povos, de modo que não teriam motivos para, por exemplo, guerrear entre si ou participar de uma corrida armamentista.

No entanto, diferentemente das teorias políticas clássicas, Rawls preconiza que os povos, e não os Estados, sejam os atores nas relações internacionais (1999, p. 23-24). Para o filósofo, os povos possuem características que os distinguem dos Estados, ao mesmo tempo em que determinam afinidades comuns e uma identidade coletiva¹¹, e os Estados geralmente só levam em conta os *seus* interesses básicos.

A esse respeito, Rawls (2001, p. 36) afirma que:

A visão típica das relações internacionais é fundamentalmente a mesma dos tempos de Tucídides e não foi transcendida nos tempos modernos, quando a política mundial ainda é marcada pelas lutas dos Estados por poder, prestígio e riqueza em uma condição de anarquia global. Até que ponto os Estados diferem dos povos fundamenta-se em até que ponto a racionalidade, a preocupação com o poder e os interesses básicos dos Estado são preenchidos¹².

Dentre as condicionantes históricas do modelo rawlsiano, destaca-se o chamado *pluralismo razoável*¹³. Isso porque, se no plano interno as sociedades são marcadas pela variedade de concepções de bem, no plano internacional as discrepâncias são ainda mais acentuadas, visto que os diferentes povos elegem regimes políticos diversos incompatíveis uns com os outros.

Essa diversidade é inevitável e só pode ser suprimida mediante o uso da força. Não é ela, porém, um obstáculo intransponível à formação de uma Sociedade dos Povos, pois, assim como no âmbito doméstico os distintos planos de vida dos cidadãos podem conviver sob a égide de uma democracia liberal, no âmbito externo os povos podem relacionar-se sob regras comuns que respeitem a autodeterminação de todos.

¹¹ São elas: um governo justo e razoável, que serve aos interesses dos cidadãos; cidadãos unidos em torno de “simpatias comuns”, um conceito tomado de J. S. Mill, que envolve antecedentes políticos, história nacional, orgulho e honra coletivo e outros elementos; e uma natureza moral, expressa por um comprometimento com uma concepção política de justiça.

¹² No original (1999, p. 28): “[t]he typical view of international relations is fundamentally the same as it was in Thucydides' day and has not been transcended in modern times, when world politics is still marked by the struggles of states for power, prestige, and wealth in a condition of global anarchy. How far states differ from peoples rests on how rationality, the concern with power, and a state's basic interests are filled in”.

¹³ Trata-se, em suma, da coexistência de posições pessoais – filosóficas, morais e religiosas – que *abrançam*, de modo mais ou menos sistemático e completo, todos os diversos aspectos da existência humana, e não somente as questões meramente políticas.

A partir do modo como a estrutura básica das sociedades se adéqua ao modelo descrito pela justiça como equidade, Rawls (1999, p. 4) classifica os povos em cinco tipos diferentes, a saber: os povos “liberais razoáveis”, os povos “decentes”, os “Estados fora da lei”, as “sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis” e, finalmente, as sociedades que são “absolutismos benevolentes”.

Os povos “liberais razoáveis” são aqueles que aderem, em maior ou menor grau, ao paradigma da justiça como equidade, isto é, as sociedades que subscrevem aos princípios de um Estado democrático de direito. Os povos “decentes” são sociedades não liberais que possuem uma estrutura básica denominada por Rawls de “hierarquia de consulta decente”, que permite aos cidadãos desempenhar um papel substancial na tomada das decisões.

“Estados fora da lei” se recusam a aceitar um Direito dos Povos razoável e recorrem à guerra e ao terrorismo para promover seus interesses. “Sociedades sob o ônus de condições desfavoráveis” são aquelas cujas circunstâncias históricas, sociais e econômicas dificultam o alcance de um regime bem-ordenado. “Absolutismos benevolentes”, por fim, honram os direitos humanos, mas negam aos seus membros um papel significativo nas decisões políticas.

Rawls concebe, assim, uma “utopia realista”¹⁴. O autor pretende ampliar os limites do que se geralmente pensa como sendo possível (aspecto utópico), sem imaginar que determinados traços permanentes da história humana serão alterados (aspecto realista). Ele persegue a ideia kantiana de “*foedus pacificum*”¹⁵ (1999, p. 10), buscando conciliar normativamente o factível com o desejável.

2.2. Os princípios do Direito dos Povos

Como consequência do pluralismo razoável, Rawls (1999, p. 36) entende que um Estado global é inviável. Dada a diversidade de regimes políticos, uma instituição “responsável” por todo o mundo ou seria fraca, caso não recorresse à violência e se curvasse a todas as concepções de justiça dos dife-

¹⁴ Nas palavras de Rawls (2001, p. 15): “[...] a filosofia política é realisticamente utópica quando estende o que comumente pensamos ser os limites da possibilidade política praticável e, ao fazê-lo, nos reconcilia com a nossa condição política e social.” No original (1999, p. 11): “[...] political philosophy is realistically utopian when it extends what are ordinarily thought to be the limits of practicable political possibility and, in so doing, reconciles us to our political and social condition”.

¹⁵ Kant (1995) concebe uma Liga da Paz, que difere de um mero tratado de paz pelo fato de que este previne ou termina apenas uma guerra, enquanto a Liga pretende encerrar todos os conflitos para sempre. A Liga existiria com o único fim de manter e assegurar a liberdade dos Estados a ela afiliados.

rentes povos, ou seria opressiva, caso tentasse impor a todos os mesmos princípios de justiça, o que poderia ser feito apenas à força¹⁶.

Rawls (1999, p. 14) concebe a Sociedade dos Povos como detentora de um caráter liberal, por defender que as instituições liberais são as mais adequadas para a Sociedade dos Povos como um todo. Não pretende, todavia, que tal concepção seja imposta aos outros povos, razão pela qual defende que os princípios exteriores, formulados a partir de um ponto de vista liberal, sejam razoáveis também de um ponto de vista não-liberal decente.

Para tanto, Rawls (1999, p. 36) recorre novamente ao artifício de uma *posição original*, já utilizado para a formulação dos princípios de justiça que devem orientar as sociedades na esfera doméstica¹⁷. Nesse momento, contudo, as partes serão *povos*, e não *pessoas*, visto que estas, conforme o autor, escolheriam princípios de justiça para reger o mundo inteiro, resultando no governo global cuja viabilidade é por ele refutada.

A alteração das partes deve-se, ainda, ao fato de que, para Rawls, não há uma cultura pública global prescrevendo que os cidadãos dos diferentes países devem relacionar-se uns com os outros, em um esquema de cooperação social (WENAR, 2002, p. 62-63)¹⁸. Da mesma forma, não há uma ideia suficientemente forte de que a distribuição dos recursos e riquezas globais não deve estar baseada em fatores arbitrários de um ponto de vista moral.

Nessa medida, inexistente, segundo Rawls, um traço cultural global que seja equivalente à ideia, presente na cultura pública de uma democracia liberal, de que os cidadãos devem considerar-se igualmente livres, apesar de suas diferenças mais particulares. São os povos, e não os indivíduos, quem as instituições políticas internacionais consideram livres e iguais (WENAR, 2002, p. 63)¹⁹.

¹⁶ Rawls, contudo, não descarta a possibilidade de existirem associações e federações cooperativas entre os povos, encarregadas de regulamentar a cooperação entre eles e de cumprir certos direitos reconhecidos. Algumas dessas organizações, como a ONU idealmente concebida, podem ter a autoridade de expressar para a sociedade de povos bem-ordenados a sua condenação de instituições nacionais injustas em outros países e esclarecer, ou mesmo sancioná-las, em casos de violação aos direitos humanos.

¹⁷ Confira-se, para tanto, *A theory of justice* (1999).

¹⁸ Leif Wenar ressalta, ainda, que a *Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948*, v.g., quando proclama a liberdade e a igualdade de todos, o faz para determinar como os cidadãos devem ser tratados pelos seus próprios governos nacionais. Esses dispositivos não definem como os cidadãos de diferentes países devem ter-se em conta ou relacionar-se entre si. As principais instituições políticas internacionais estão estruturadas com vistas não aos cidadãos individuais, mas, na linguagem de Rawls, aos *povos*.

¹⁹ Com isso não se quer dizer, ressalte-se, que Rawls não considera que todos os seres humanos devem ser tratados como livres e iguais. Ocorre que, para o filósofo, como não se pode presumir que os “cidadãos globais” se veriam como indivíduos igualmente livres que deveriam relacionar-se equitativamente entre si, não é interessante que se desenvolvam instituições coercitivas que presumam essa ideia.

O Direito dos Povos, portanto, não prescreve regras diretamente para os cidadãos, mas apenas para as sociedades a que estes pertencem. Ao contrário das visões cosmopolitas, a teoria de Rawls não tem o bem-estar dos indivíduos como finalidade imediata, mas somente mediata, atingível a partir da justiça e da estabilidade de cada *sociedade* integrante da Sociedade dos Povos²⁰.

Enquanto no caso de uma sociedade interna os cidadãos elaboram os princípios de justiça que buscam assegurar os justos termos de cooperação social, na Sociedade dos Povos, as partes optam por diferentes formulações ou interpretações dos oito princípios do Direito dos Povos. De acordo com Rawls (2001, p. 47-48), eles podem ser deduzidos a partir da história e dos costumes do Direito Internacional.

São eles os seguintes:

1. Os povos são livres e independentes, e a sua liberdade e independência devem ser respeitadas por outros povos;
2. Os povos devem observar tratados e compromissos;
3. Os povos são iguais e são partes em acordos que os obrigam;
4. Os povos sujeitam-se ao dever de não-intervenção;
5. Os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar à guerra por outras razões que não a autodefesa;
6. Os povos devem honrar os direitos humanos;
7. Os povos devem observar certas restrições especificadas na conduta da guerra;
8. Os povos têm o dever de assistir outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou decente²¹.

Apesar de considerar a lista incompleta, Rawls acredita que ela constitui a “Carta Básica do Direito dos Povos”, isto é, compreende os princípios que os povos bem-ordenados aceitam mutuamente como os padrões de conduta de suas políticas externas. Desse modo, a seleção dos princípios de justi-

²⁰ Segundo Rawls (2001, p. 157), “[e]la [a visão cosmopolita] se preocupa com o bem-estar dos indivíduos, e portanto com determinar se o bem-estar da pessoa globalmente em pior situação pode ser melhorado. O que é importante para o Direito dos Povos é a justiça e a estabilidade, pelas razões certas, de sociedades liberais e decentes, vivendo como membros de uma sociedade de povos bem-ordenados”. No original (1999, p. 120): “*It is concerned with the well-being of individuals, and hence with whether the well-being of the globally worst-off person can be improved. What is important to the Law of Peoples is the justice and stability for the right reasons of liberal and decent societies, living as members of a Society of well-ordered Peoples*”.

²¹ No original (1999, p. 37): “1. Peoples are free and independent, and their freedom and independence are to be respected by other peoples. 2. Peoples are to observe treaties and undertakings. 3. Peoples are equal and are parties to the agreements that bind them. 4. Peoples are to observe a duty of non-intervention. 5. Peoples have the right of self-defense but no right to instigate war for reasons other than self-defense. 6. Peoples are to honor human rights. 7. Peoples are to observe certain specified restrictions in the conduct of war. 8. Peoples have a duty to assist other peoples living under unfavorable conditions that prevent their having a just or decent political and social regime.”

ça permite a construção de um ambiente adequado a que todas as sociedades estabeleçam entre si organizações cooperativas (RAWLS, 1999, p. 37)²².

A aplicação dos princípios deve, ainda, implicar a implementação de um processo paralelo ao senso de justiça desenvolvido no caso nacional. É essencial a realização de tal processo para se atingir a paz democrática, pois, por meio dele, as sociedades liberais democráticas aceitam de boa vontade as normas do Direito dos Povos e as pessoas passam também a ver as vantagens de tais normas e a adotá-las como um ideal de conduta.

2.3. As funções dos direitos humanos

Diversamente do que se poderia supor, o conjunto de direitos humanos previstos por Rawls não abrange todos os oriundos dos princípios de justiça em uma sociedade liberal. Figuram entre eles: a vida; a liberdade (frente à escravidão, servidão e alguma liberdade de consciência quanto à religião e ao pensamento); a propriedade pessoal; e a igualdade formal, ou seja, a garantia de que casos iguais serão tratados igualmente.

Normalmente, a função atribuída aos direitos humanos é a de servir de fundamento moral para que a efetivação deles seja reivindicada onde eles não sejam respeitados, de sorte que pedir direitos humanos seria pedir aquilo que é justo para *qualquer* ser humano (JESUS, 2011, p. 124). Por que, então, a lista rawlsiana de direitos do homem não contempla todos os direitos que o próprio autor considera devidos a todos os seres humanos?²³

Rawls (2001, p. 105) enumera os três papéis centrais daqueles direitos:

1. Seu cumprimento é condição necessária da decência das instituições políticas de uma sociedade e da sua ordem jurídica.
2. Seu cumprimento é suficiente para excluir a intervenção justificada e coercitiva de outros povos, por exemplo, por meio de sanções diplomáticas e econômicas, ou em casos graves, de força militar.
3. Eles estabelecem um limite para o pluralismo entre os povos²⁴.

²² Conforme Thomas Pogge (2001, p. 253), Rawls sustenta que a preocupação com a justiça das sociedades exaure a preocupação com a liberdade e o bem-estar das pessoas. A ideia rawlsiana, contudo, parece partir da premissa equivocada de que as causas da desigualdade internacional seriam puramente domésticas. A situação econômica de uma sociedade, sobretudo as de economias mais frágeis, é, na verdade, influenciada por fatores internos e externos a ela.

²³ Segundo Burleigh Wilkins (2007, p. 109), diversos críticos apontam que o elenco de direitos humanos previstos por Rawls é muito restrito para ser aceitável. Allen Buchanan, por exemplo, aponta que as omissões desse rol permitiriam uma sociedade na qual discriminações étnicas e de gênero pudessem existir.

²⁴ No original (1999, p. 80): "1. Their fulfillment is a necessary condition of the decency of a society's political institutions and of its legal order [...] 2. Their fulfillment is sufficient to exclude justified and forceful intervention by other peoples, for example, by diplomatic and

Nota-se pelo segundo papel citado que a exiguidade da lista decorre do fato de que o respeito aos direitos humanos e a não agressividade são os dois critérios que separam os povos *decentes* das *sociedades fora da lei*. Assim, se aqueles são parceiros dos povos liberais na sociedade internacional, estas, por outro lado, encontram-se sujeitas à intervenção internacional para se adequarem ao Direito dos Povos²⁵.

Se a lista de direitos humanos de Rawls fosse tão ampla quanto a de direitos da sociedade liberal, por coerência, o autor teria de admitir que qualquer povo que os violasse estaria sujeito à intervenção internacional, ou seja, quase todas as sociedades poderiam sofrer intervenção²⁶. Além do problema relativo a *quem* faria a intervenção, seria improvável que, na segunda posição original, algum povo assentisse com tal possibilidade (JESUS, 2011, p. 124).

Pode-se dizer, portanto, que os direitos humanos para Rawls têm uma função precipuamente *estratégica*, e não *reivindicatória*. O autor não pretende demonstrar tudo aquilo a que uma pessoa faz jus pelo simples fato de pertencer à espécie humana, mas, sim, “firmar um parâmetro mínimo de respeito pelo ser humano que possibilite o *acordo* entre povos democráticos e decentes em uma sociedade internacional” (JESUS, 2011, p. 127).

Dessa forma, em contraste com a visão tradicional, o conteúdo dos direitos afigura-se “disponível”, isto é, não abrange tudo o que é justo, mas somente aquilo que não inviabiliza o acordo entre os povos em uma sociedade internacional. Para uma teoria que se preocupa sobretudo com a política externa, como é a de Rawls, é mais prudente reduzir tais direitos a um mínimo com que todos possam concordar.

3. RAWLS E A JURISDIÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS

Na terceira parte de *The law of peoples*, Rawls, que até então havia desenvolvido a generalização de uma concepção liberal de justiça em um qua-

economic sanctions, or in grave cases by military force. 3. They set a limit to the pluralism among peoples”.

²⁵ Nas palavras de Rawls (2001, p. 118-119), “alguns Estados não são bem ordenados e violam os direitos humanos mas não são agressivos e não acalentam planos de atacar os vizinhos. Não sofrem de condições desfavoráveis mas simplesmente têm uma política de Estado que viola os direitos humanos de certas minorias entre eles. São, portanto, Estados fora da lei porque violam o que é reconhecido como direitos pela sociedade dos povos razoavelmente justos e decentes e podem estar sujeitos a algum tipo de intervenção em casos graves.” No original (1999, p. 90): “Some states are not well-ordered and violate human rights, but are not aggressive and do not harbor plans to attack their neighbors. They do not suffer from unfavorable conditions, but simply have a state policy that violates the human rights of certain minorities among them. They are therefore outlaw states because they violate what are recognized as rights by the Society of reasonably just and decent Peoples, and they may be subject to some kind of intervention in severe cases”.

²⁶ Os dados estarrecedores que foram citados nas considerações iniciais deste artigo parecem não deixar dúvidas quanto a essa possibilidade.

dro ideal, passa a analisar as questões oriundas das condições *não ideais* do mundo. A teoria não-ideal trata exatamente desses desafios e de como devem se portar os membros da Sociedade dos Povos em face das condições dos povos que não são “bem ordenados”.

O objetivo de Rawls com a teoria não-ideal é buscar políticas e cursos de ação moralmente permissíveis, politicamente possíveis, e com probabilidade de serem eficazes, para a solução das querelas envolvendo povos bem ordenados e povos não bem ordenados (1999, p. 90). É no âmbito da teoria não-ideal, portanto, que se pode discutir os problemas apontados sobre a viabilidade de uma *jurisdição internacional dos direitos humanos*.

Rawls distingue dois tipos de teoria não ideal. A primeira lida com as condições de não-aquiescência dos *Estados fora da lei*, que se recusam a aceitar um Direito dos Povos razoável, pois acreditam que a guerra pode promover seus interesses racionais. A segunda, por sua vez, lida com as sociedades *oneradas*, que, por motivos históricos, sociais e econômicos, não conseguem alcançar um nível de ordenação liberal ou decente.

Examinando o primeiro aspecto, Rawls avalia que, conforme o quinto princípio do Direito dos Povos, “os povos têm o direito de autodefesa, mas nenhum direito de instigar à guerra por outras razões que não a autodefesa”²⁷ (2001, p. 47). Dessa forma, a guerra é justificada apenas em caso de autodefesa, para proteger e preservar as liberdades básicas dos cidadãos²⁸ e pode ser realizada por qualquer sociedade que honre os direitos humanos²⁹.

Rawls (1999, p. 94-97) sustenta que os princípios da guerra justa³⁰ devem ser discutidos e interpretados, fazendo parte da cultura política. Deve haver, ainda, uma profunda compreensão da sua importância, pelos cidadãos em geral, para que eles possam bloquear o apelo ao raciocínio de meios e fins que negam todas as distinções razoáveis, implicando que qualquer coisa vale para acabar com a guerra tão logo seja possível.

²⁷ No original (1999, p. 37): “Peoples have the right of self-defense but no right to instigate war for reasons other than self-defense”. Rawls frisa que o direito à guerra normalmente inclui o direito de ajudar a defender os aliados”.

²⁸ Rawls (1999, p. 91) assevera que uma sociedade liberal não pode exigir com justiça que os seus cidadãos lutem para conquistar riqueza econômica ou obter reservas naturais, muito menos conquistar poder e império. Em coerência com os princípios de justiça que postula para o âmbito doméstico, o autor afirma que violar a liberdade dos cidadãos pela conscrição ou outras práticas semelhantes na formação das forças armadas só é permitido em nome da própria liberdade, ou seja, como necessário para defender as instituições democráticas liberais, as tradições religiosas e não-religiosas, e as formas de vida da sociedade civil.

²⁹ Incluem-se nesse rol as sociedades classificadas por Rawls como *absolutismos benevolentes*.

³⁰ Entre esses princípios, inclui-se o de que os povos bem ordenados devem respeitar, tanto quanto possível, os direitos humanos dos adversários, sejam civis ou soldados.

Nesse sentido, ações interventivas militares somente serão possíveis em *ultima ratio*, isto é, se as agressões aos *direitos humanos*³¹ praticadas pela sociedade não forem coibidas pela imposição de sanções políticas e econômicas³². No entanto, diferenciar os casos em que a intervenção é necessária daqueles em que uma medida mais leve é suficiente é uma questão de política internacional, que foge ao escopo de uma teoria normativa (1999, p. 93)³³.

Por outro lado, Rawls oferece critérios mais específicos acerca de como as intervenções decorrentes do *dever de assistência*³⁴ deverão ocorrer. Examinando o segundo aspecto da teoria não-ideal, Rawls (1999, p. 106) afirma que o papel do dever de assistência é ajudar sociedades *oneradas*³⁵ a se tornarem membros plenos da Sociedade dos Povos, não tendo como objetivo ajustar o nível de bem-estar ou riqueza entre as sociedades.

Uma primeira diretriz afirma que uma sociedade bem ordenada não precisa ser uma sociedade rica. Para Rawls (1999, p. 107), ser um povo rico não significa ser necessariamente um povo bem-ordenado, pois uma grande riqueza não é necessária para estabelecer instituições justas, isto é, uma sociedade com poucos recursos naturais pode ser bem-ordenada desde que as suas tradições e sua estrutura sustentem uma sociedade liberal decente³⁶.

Uma segunda diretriz é perceber como elemento de extrema importância a cultura política de uma sociedade onerada, visto que, segundo Rawls (2001, p. 142), é nela que se “encontram as causas da riqueza de um povo e as formas que [ela] assume” Desse modo, mesmo os povos dotados de poucos recursos podem, a partir dos parâmetros do racional e do razoável, se tornar bem-ordenados.

Uma terceira (e última) diretriz orienta que o objetivo da intervenção é alcançado quando as sociedades oneradas são capazes de gerir os seus pró-

³¹ Recorde-se o sentido específico que essa expressão assume para Rawls.

³² Rawls considera, ainda, a possibilidade de que os povos não bem ordenados, se expostos à civilização liberal e aos princípios e ideais básicos da cultura liberal de uma maneira positiva, podem se dispor a atuar baseados neles, e as violações aos direitos humanos podem diminuir. Dessa forma, o círculo de povos que se inter-relacionam pode se expandir ao longo do tempo.

³³ Da mesma forma, a definição de *quem* deverá intervir e *como* deverá ser a intervenção é altamente dependente do cenário político internacional.

³⁴ Segundo o oitavo princípio do Direito dos Povos: “Os povos têm o dever de assistir outros povos vivendo sob condições desfavoráveis que os impeçam de ter um regime político e social justo ou decente.” (RAWLS, 2001 p. 48). No original (1999, p. 37): “*Peoples have a duty to assist other peoples living under unfavorable conditions that prevent their having a just or decent political and social regime*”.

³⁵ Como se viu, para Rawls, apesar de essas sociedades não terem características expansionistas ou agressivas, elas também não possuem tradições políticas e culturais, capital humano ou técnico, e recursos materiais ou tecnológicos necessários para que sejam bem-ordenadas.

³⁶ Rawls afirma que o propósito é estabelecer instituições básicas justas para uma sociedade democrática, de modo que a interferência pode cessar assim que elas tenham sido estabelecidas, não implicando necessariamente uma regulamentação das desigualdades econômicas e sociais entre os povos.

prios negócios de um modo razoável e racional, tornando-se, por fim, membros da sociedade dos povos bem ordenados. A intenção fundamental dessa diretriz, para Rawls, é assegurar a autonomia dos povos, defendendo uma pluralidade razoável, na qual os povos tenham sua cultura respeitada.

Rawls, dessa forma, não aceita os princípios de justiça distributiva em nível global defendidos por Charles Beitz e Thomas Pogge (WENAR, 2002, p. 55-56). Embora reconheça que os princípios implicam a necessidade de se alcançar instituições liberais ou decentes, de assegurar os direitos humanos e satisfazer as necessidades básicas, o autor prefere a utilização de seu dever de assistência, visando a diminuição das desigualdades entre os povos.

Como para Rawls o que determina o desempenho de uma sociedade é a sua cultura política, e não o nível de seus recursos naturais, não seria produtivo e justo o princípio distributivo global entre os diversos povos, visto que ele não estabelece um objetivo específico e um limite para o auxílio. Na verdade, tal princípio poderia, inclusive, prejudicar o relacionamento entre os povos.

Rawls destaca que a adesão de todas as sociedades ao Direito dos Povos carece do estabelecimento de novos órgãos que funcionem como um fórum público para a opinião política dos povos bem-ordenados em relação aos regimes que violam os direitos humanos (1999, p. 93). Sugere, ainda, o fortalecimento de alianças entre povos bem ordenados em certas questões (como parecem ser os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos).

Para tanto, Rawls (1999, p. 93) atribui àquelas entidades o papel de pressionar os regimes fora da lei para que mudem *gradualmente* a sua conduta, a partir, por exemplo, da recusa de assistência econômica ou da recusa em admiti-los como parceiros em práticas cooperativas mutuamente benéficas. Nessa medida, em face do caráter gradual da mudança, seria aceitável, inclusive, a oposição de reservas aos tratados de direitos humanos.

À luz da teoria rawlsiana, portanto, a viabilidade de uma jurisdição internacional dos direitos humanos depende da formação de instituições que assegurem, com base nos princípios do Direito dos Povos, que todas as sociedades tenham as condições mínimas para a manutenção de uma estrutura básica justa. Qualquer poder, jurisdicional ou não, que busque fim diverso deste será inequivocamente ilegítimo.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em face do exposto neste trabalho, pôde-se concluir, em síntese, que:

1) A busca pela justiça não pode restringir-se ao âmbito interno de uma sociedade, pois é necessário assegurar a coexistência pacífica *entre* os diversos povos. É com esse objetivo que Rawls apresenta o *Direito dos Povos*,

“utopia realista” de inspiração kantiana que pretende ampliar os limites do que se normalmente considera possível, ciente de que certas características das sociedades humanas não se alteram;

2) Para tanto, Rawls propõe uma segunda *posição original*, da qual participariam não os representantes de todos cidadãos, mas, sim os representantes de todos os *povos bem-ordenados (liberais ou decentes)*, os quais escolheriam princípios para regular as relações entre si. Dentre estes, figuram o dever de não-intervenção, o dever de assistência às sociedades *oneradas*, o direito de autodefesa em caso de guerra e o *pacta sunt servanda*;

3) O sexto princípio do Direito dos Povos afirma que estes devem honrar uma exígua lista de *direitos humanos*. Estes, porém, ao contrário do que geralmente se defende, assumem em Rawls uma função precipuamente *estratégica*, e não *reivindicatória*, pois o autor pretende com eles estabelecer apenas um parâmetro mínimo de respeito pelo ser humano que viabilize o *acordo* entre povos democráticos e decentes em uma sociedade internacional;

4) Por fim, em relação à viabilidade de uma *jurisdição internacional dos direitos humanos*, Rawls sugere que ela depende da formação de instituições que assegurem, a todas as sociedades, *somente* as condições mínimas para a manutenção de uma estrutura básica justa. Qualquer poder, jurisdicional ou não, que vise a fim diverso deste (como regular a desigualdade de renda entre os povos) será indiscutivelmente ilegítimo.

REFERÊNCIAS

ANISTIA INTERNACIONAL. **Informe 2010 da Anistia Internacional**: o estado dos direitos humanos no mundo. Londres, 25 fev. 2011. Disponível em: <<http://thereport.amnesty.org/pt-br/facts-and-figures>>. Acesso em: 8 maio 2012.

AUDARD, Catherine. **John Rawls**. Trowbridge: Cromwell, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. 8. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. São Paulo: Saraiva, 2004.

JESUS, Carlos Frederico Ramos de. **John Rawls**: a concepção de ser humano e a fundamentação dos direitos do homem. Curitiba: Juruá, 2011.

NEVES, Marcelo. **A constitucionalização simbólica**. São Paulo: Acadêmica, 1994.

NOZICK, Robert. **Anarchy, state, and utopia**. Oxford: Blackwell, 1999.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Status of ratifications of the principal international human rights treaties.** New York, 14 jul. 2006. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/docs/status.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2012.

OLIVEIRA, Nythamar de. **Tractatus ethico-politicus: genealogia do ethos moderno.** Porto Alegre: EIPUCRS, 1999.

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

POGGE, Thomas. **John Rawls: his life and theory of justice.** New York: Oxford University, 2007.

_____. Rawls on international justice. **The Philosophical Quarterly**, v. 51, n. 203, abr. 2001

RAWLS, John. **A theory of justice.** Oxford: Oxford University Press, 1999.

_____. **O direito dos povos.** Tradução de Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

_____. **The law of peoples.** Cambridge: Harvard, 1999.

WENAR, Leif. The legitimacy of peoples. In: DE GREIFF, Pablo; CRONIN, Ciaran (Ed.). **Global justice and transnational politics: essays on the moral and politics challenges of globalization.** Cambridge: MIT, 2002.

WILKINS, Burleigh. Rawls on human rights: a review essay. **The Journal of Ethics**, n. 12, mar. 2007.