

# PROPOSTA

Revista Trimestral de Debate da FASE • Ano 31 • Março/Maio de 2002 • Nº 92 • Preço: R\$ 10,00

Direitos Humanos na  
Construção da Plataforma por  
um Mundo Responsável e  
Solidário

*Pedro Cláudio Cunha  
Bocayuva*

Os Direitos Econômicos,  
Sociais e Culturais: uma  
realidade inadiável

*Maria Elena Rodriguez*

Estratégias de Litígio em  
Direitos Econômicos, Sociais e  
Culturais

*Víctor Ernesto Abramovich*

Entrevista com *Antônio  
Augusto Cançado Trindade*

O Litígio de Casos Individuais  
dos DESC no Sistema  
Interamericano de Direitos  
Humanos

*Patrícia Galvão Ferreira*

Escravidão no Pará  
*João Roberto Ripper*

Direitos Humanos e  
População Afro-descendente:  
uma Flexão Necessária

*Marcio Alexandre M.  
Gualberto*

Gênero e Direitos Humanos  
*Leila Linhares Barsted*



## Direitos Humanos: novos sujeitos e novas práticas

## Conselho Deliberativo

### Presidente

Ana Clara Torres Ribeiro

### Vice Presidente

Leilah Landim Assumpção

### 1ª Secretária

Márcia Pereira Leite

### 2ª Secretário

Paulo Pena Schutz

### 3ª Secretária

Fernanda Carísio

### Suplentes:

Décio Lima de Castro;

Luis Carlos Delorme Prado

Maria Lucia Karam

Renato Sergio Maluf.

### Conselho Fiscal

Jorge Vicente Muñoz

Carlos Bernardo Vainer

Ricardo Gouveia Corrêa

### Suplente

José Moreira Bartholo

### Associados Efetivos

Pe. Adelar Pedro de David \* Alexandre

Sgrecia \* Antônio Abreu \* Bráulio

Rodrigues da Silva \* Cândido

Grzybovski \* Carlos Nelson Coutinho

\* Ênio Candotti \* José Sérgio Leite

Lopes \* Leila Linhares \* Litz Vieira \*

Luís Eduardo Soares \* Luiz Gonzaga

Ulhoa Tenório \* Neide Esterci \*

Otávio Guilherme Cardoso Alves

Velho \* Otilia Silva Leite \* Peter

Collins Cona \* Regina Leite Garcia \*

Ricardo Peret \* Sérgio Góes de Paula \*

Sivio Caccia Bava \* Uri Gomes

Machado \* Virgínia Fontes \* Wanda

Engel Aduan

### Diretor Executivo

Jorge Eduardo Saavedra Durão

### Diretores de Áreas Temáticas e

#### Programas

Maria Emilia Lisboa Pacheco

Orlando Alves dos Santos Jr.

Pedro Cláudio Cunha Bocayuva

## FASE- Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

### Os objetivos permanentes da FASE

Contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na justiça social, na preservação do meio ambiente e na ampliação da cidadania. Apoiar, com uma visão e atuação própria, através de ações educativas e de projetos demonstrativos, a constituição, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento

### Os objetivos estratégicos da FASE no triênio 1999-2001

Através das ações empreendidas em torno dos eixos acima descritos, pretendemos, ao longo do próximo triênio:

- contribuir para o questionamento público do modelo de desenvolvimento nacional, evidenciando sua insustentabilidade social, cultural, econômica e ambiental, buscando, ao mesmo tempo, desenvolver projetos demonstrativos públicos e contra-modelos possíveis e viáveis, tendo por beneficiários, sobretudo, os excluídos em cenários críticos;

- ter realizado um balanço das perspectivas do desenvolvimento atual, a partir de problemáticas setoriais, criticando o tipo de desenvolvimento e as alternativas propostas pelos movimentos sociais e organizações da sociedade civil em suas lutas sociais, contribuindo para colocar a sustentabilidade na agenda política (sociedade civil, partidos políticos e Estado), na agenda de diálogo entre organizações da sociedade civil na América Latina e no diálogo Norte-Sul;

- integração do conjunto das áreas em instâncias de trabalho sobre Desenvolvimento Local.

- ter contribuído para que o Fórum de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento seja reconhecido como ator público, como espaço de trabalho democrático e como espaço de reflexão e formulação de propostas;

- fomentar políticas que efetivem o acesso dos setores excluídos da população a direitos econômicos e sociais, em âmbito nacional e regional;

- difundir metodologias de monitoramento de políticas públicas, através da produção de indicadores de desenvolvimento social e humano fundados nas noções de direitos econômicos e sociais e de sustentabilidade democrática;

- contribuir para o fortalecimento dos movimentos sociais e das esferas públicas não estatais, através do apoio a elaboração de Plataformas que sintetizem e unifiquem as demandas populares e do fortalecimento das redes formadas em torno de questões como meio ambiente e desenvolvimento sustentável; saneamento sócio-ambiental; alternativas de trabalho e renda ou pela reforma agrária.

- desenvolver uma nova *Carta Compromisso* evidenciando os eixos, conceitos e valores que nortearão a atuação da FASE na passagem do século.

- viabilizar um novo *mix* de sustentação financeira que amplie a base de legitimação da FASE na sociedade brasileira, em especial junto a setores médios da população e formadores de opinião.

Entrevista	5
Direitos Humanos na Construção da Plataforma por um Mundo Responsável e Solidário <i>Pedro Cláudio Cunca Bocayuva</i>	6
Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma realidade inadiável <i>Maria Elena Rodriguez</i>	18
Estratégias de Litígio em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais <i>Víctor Ernesto Abramovich</i>	28
Entrevista com <i>Antônio Augusto Cançado Trindade</i>	39
O Litígio de Casos Individuais dos DESC no Sistema Interamericano de Direitos Humanos <i>Patrícia Galvão Ferreira</i>	58
Escravidão no Pará <i>João Roberto Ripper</i>	65
Direitos Humanos e População Afro-descendente: uma Flexão Necessária <i>Marcio Alexandre M. Gualberto</i>	70
Gênero e Direitos Humanos <i>Leila Linhares Barsted</i>	84

**FASE Nacional**

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (021) 2286-1441  
Fax.: (021) 2286-1209

**FASE-RIO**

Rua das Palmeiras, 90, Botafogo  
22270-070, Rio de Janeiro - RJ  
Tel.: (021) 2286-1441  
Fax.: (021) 2286-1209

**FASE-VITÓRIA**

Rua Graciano Neves, 377/2º pav.  
29015-330, Vitória-ES  
Tel.: (027) 3322-6330  
Fax.: (027) 3223-7436

**FASE-RECIFE**

Rua Viscondessa do  
Livramento, 168 Derbi  
52010-060, Recife-PE  
Tel./Fax: (081) 3221-5478

**FASE-BELÉM**

Rua Bernal do Couto, 1329,  
Umarizal  
66055-080, Belém - PA  
Tel.: (091) 242-0318  
Fax.: (091) 241-5310

**Projeto Gurupá**

Travessa Quintino  
Bocayuva, 1259 Nazaré  
66053-240 Belém - PA  
Tel./Fax: (091) 242-6379

**FASE-CÁCERES**

Rua 06 Qd. 03, casa 18  
Monte Verde,  
78200-000 Cáceres - MT  
Caixa Postal 10  
Tel.: (065) 223-4615

**FASE-ITABUNA**

Rua Rio Branco, 93  
Califórnia,  
45600-000 Itabuna - BA  
Tel.: (073) 613-9129  
Fax.: (073) 613-9076

**Proposta**

Nº 92 - Março/Maio de 2002

Uma publicação trimestral da FASE

**Conselho Editorial**

Alberto Lopez Mejía  
Ana Clara Torres Ribeiro  
Grazia de Grazia  
Haroldo Baptista de Abreu  
Jean-Pierre Leroy  
João Ricardo Dornelles  
Jorge Eduardo Saavedra Durão  
Leandro Valarelli  
Luis César de Queiroz Ribeiro  
Márcia Leite  
Maria Emília Lisboa Pacheco  
Orlando dos Santos Junior  
Paulo Gonzaga  
Pedro Cláudio Cunha Bocayuva  
Ricardo Salles  
Rosemary Gomes  
Sandra Mayrink Veiga  
Virgínia Fontes  
Regina Leite Garcia

**Assessora de Comunicação**

Sandra Mayrink Veiga

**Editor Responsável**

Luiz Antônio Correia de Carvalho

**Organização do Nº 92**

Maria Elena Rodriguez  
Marcio Alexandre Gualberto

**Assistente de Publicações**

Silvia Helena Matos Brandão

**Revisão**

Ana Carolina Vazquez/Sandra Mayrink Veiga

**Capa e Ilustrações**

Marta Strauch

**Fotos**

J.R. Ripper e Ricardo Fuanari

**Projeto gráfico/edição/diagramação**

Pedro Veiga

**Informações e Vendas**

Setor de Publicações  
Rua das Palmeiras, 90  
Botafogo, 22270-070  
Rio de Janeiro RJ  
Tel.: (021) 22861441  
Fax: (021) 22861209  
E-mail sbrandao@fase.org.br

Todas as opiniões emitidas nos artigos assinados são de inteira responsabilidade de seus autores

**N**este número de **Proposta** procuramos apresentar um conjunto de contribuições que nos permitam atualizar o sentido ético-político e a dimensão prática dos direitos humanos internacionais, a partir da ênfase na atualidade do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. A construção de sistemas nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos visava dar meios para pressionar os Estados Nacionais membros das Nações Unidas para o cumprimento de pactos e convenções.

A exigibilidade e justiciabilidade de direitos humanos encontra inúmeras barreiras e limitações que colocam em questão sua utilidade como instrumento de emancipação e regulação das sociedades nacionais e das pessoas, em relação aos processos de injustiça, discriminação e exploração. Mas a atualidade do debate sobre os direitos econômicos, sociais e culturais no contexto da globalização com suas novas polarizações, dentro da crise do sistema internacional herdado do pós Segunda Guerra Mundial, recoloca no centro do debate ético-político e jurídico-normativo a questão da desigualdade e dos crimes contra a liberdade e a igualdade como valores humanos compartilhados e garantidos.

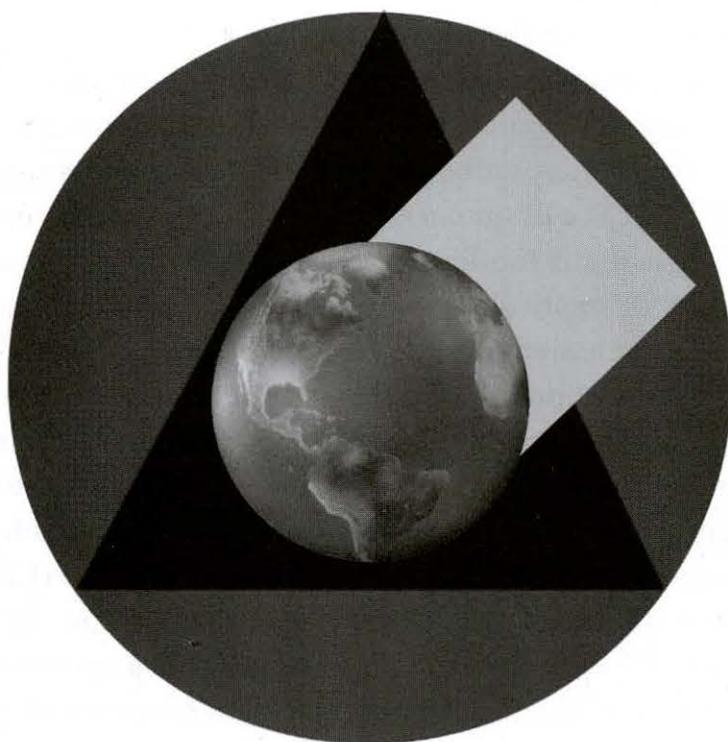
O sentido paradigmático dos direitos humanos internacionais econômicos, sociais, culturais (DHESC) e ambientais começa a ser reconstruído pelas práticas de inúmeros atores e redes de movimentos sociais e políticos. O resgate de práticas e conteúdos de ação que forcem o cumprimento dos direitos constitucionais modernos, a construção de sistemas nacionais e o funcionamento de instituições internacionais de observação, garantia, cumprimento e implementação de direitos coletivos de bem-estar social, se coloca como um instrumento necessário de defesa das classes populares e da cidadania nos diversos países do globo. O transbordamento das agendas nacionais, enquanto agendas transnacionais de questões e dificuldades para sua implementação, merece uma qualificação da possibilidade do resgate dos direitos humanos internacionais, com destaque para os DHESC.

Os artigos de **Proposta** e a entrevista com o Dr. Antônio Augusto Cançado Trindade apresentam um breve painel das potencialidades para utilização das brechas abertas pelo sistema internacional e regional de proteção, assim como das convenções e plataformas internacionais de luta pelos direitos democráticos no seu sentido substantivo. A indivisibilidade dos direitos humanos internacionais civis e políticos com os DHESC coloca um horizonte de possibilidades jurídicas que podem apoiar as práticas transformadoras dos povos e das pessoas.

Os temas das desigualdades e das discriminações de classe, raça e gênero aparecem dentro dos diferentes artigos, assim como, as questões ligadas aos problemas técnico-políticos de como litigar e peticionar nas instâncias internacionais para o cumprimento do Pacto e das convenções nele apoiadas.

# Direitos Humanos na construção da plataforma por um mundo responsável e solidário

*Pedro Cláudio Cunca Bocayuva\**



\*Diretor da FASE

## **Apresentação**

Nesse artigo pretendemos examinar o recuo e/ou a degradação dos direitos coletivos/públicos, particularmente, dos econômicos, sociais e culturais, no contexto político pós-guerra fria e sob a égide do projeto político ideológico da globalização neoliberal. Ao longo do texto propomos um resgate e reconstrução dos direitos humanos internacionais, na sua integridade e indivisibilidade, por parte dos sujeitos sociais coletivos enquanto dimensão necessária para uma retomada de lutas emancipatórias no século XXI. O valor estratégico do acúmulo e enunciação de direitos humanos internacionais - longe de conferir legitimidade ao domínio imperial e à via única do capitalismo transnacional e da geopolítica intervencionista -, faz parte do capital simbólico necessário para a construção de paradigmas de luta contra as desigualdades e de radicalização substantiva da democracia.

Parafraseando Boaventura de Souza Santos, precisamos recolocar a relação entre regulação e emancipação no terreno da luta social imediata, face aos processos de transformação da economia mundo do capitalismo desorganizado. O poder constituinte dos sujeitos sociais coletivos pode recolocar na disputa pela apropriação dos frutos da riqueza coletiva gerada pelo trabalho vivo, elementos ético-políticos de unificação das lutas populares e democráticas. As forças democráticas e populares devem disputar o terreno e as lacunas deixadas pela crise do direito público nacional e internacional através da reconstrução de novas modalidades de organização autônoma pela afirmação de ordenamentos jurídico-políticos que apoiem os processos de mudança social favorável aos setores oprimidos.

### **A nova desordem global**

A questão dos direitos possui potencialidade contra-hegemônica na perspectiva das vítimas das

violações marcantes dos padrões civilizatórios nas formações políticas da atualidade. Os paradigmas políticos (quer do liberalismo-democrático, quer da democracia socialista, como foram formulados ao longo das lutas políticas desde o final do século XIX), circunscrevem o processo social aos modelos racionais e científicos num dualismo estrutural entre Estado e sociedade civil, perdendo de vista a dinâmica integral, complexa e plural dos conflitos que atravessam a dialética entre conservação e transformação no sistema social.

A atual crise do Estado no capitalismo (antes)organizado/programado e das formas jurídicas estatais, nacionais e supranacionais, acaba por atravessar e abrir brechas nos sistemas de disciplina e controle infra-estatais das sociedades. Os modelos dominantes de legitimação em crise e reestruturação nos países centrais perdem a sua eficácia na tutela subjetiva sobre as superestruturas da periferia. A dimensão da acumulação flexível global afeta os aparelhos de hegemonia, o sistema estatal e os mecanismos operacionais e técnicos que produzem a confiança nos saberes e instrumentos de resolução de conflitos. A crise de eficácia na administração dos riscos da produção e reprodução da vida e da mudança social acaba por recolocar o conflito jurídico e ético normativo no centro da luta provocada pelas soluções de privatização da organização social. Os que produzem as formas de dominação ideológica do horizonte de vida das sociedades de massas, com a manipulação espetacularizada e midiaticizada, erram ao pensar que podem prescindir da dimensão público-social da regulação dos conflitos. A privatização da esfera pública nacional e internacional no plano dos interesses privados não encontra suporte estabilizador e poder legitimador suficiente para o controle social das populações.

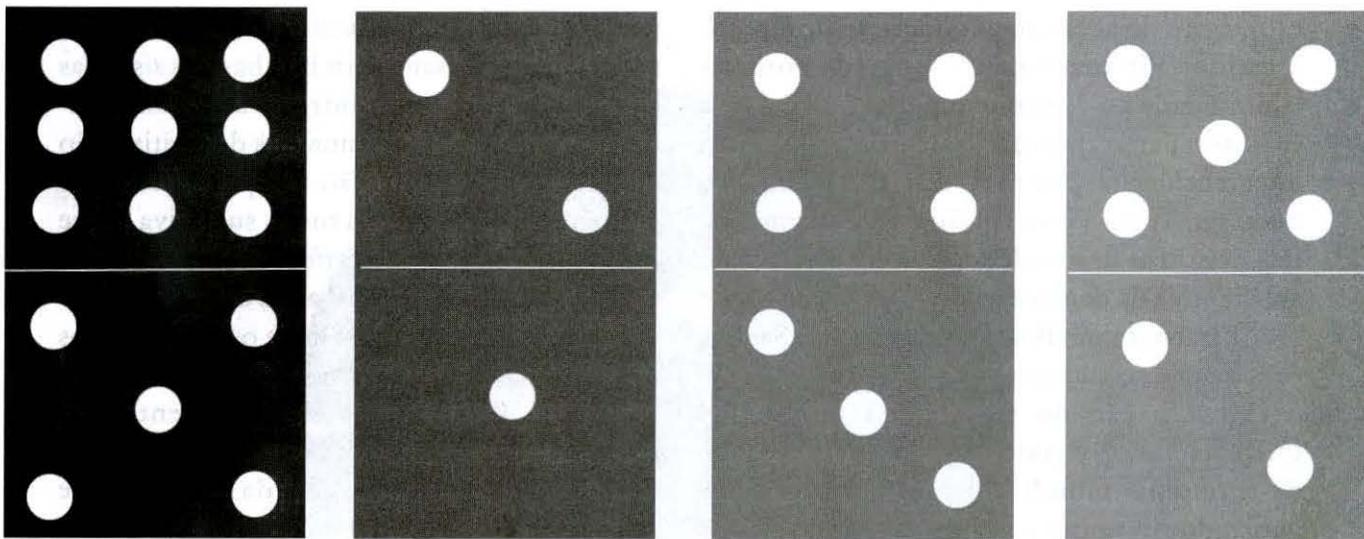
Os antagonismos sociais, agravados pela polarização social das novas clivagens sistêmicas nas desigualdades que se expandem

entre o centro e a periferia, abrem uma crise na ordem e estabilidade sistêmica. O ápice do poder do capitalismo mundializado e do ciclo sistêmico de acumulação norte-americano, se combina com um crescente déficit de legitimidade só compensado pela possibilidade de manipular os temores e riscos das populações integradas e semi-integradas; só compensado pelas políticas focalizadas de contenção e pela enorme mobilização de recursos diretos de coerção político-militar sobre as populações em situação de desorganização estrutural das relações sociais.

de serviços e tecnologia sob a condução de um capital transnacional autonomizado. A concentração espacial e social de beneficiários desse processo de concentração da renda global acentua as tensões e conflitos que marcam a nova desordem global.

### A questão da contra-hegemonia

As demandas dos sujeitos e movimentos que nascem dos diversos contextos infra-sociais e que sintetizam e recobrem a vida cotidiana dos vários setores das populações nas diferentes sociedades, são atravessadas por dinâmicas normativas e regulatórias que pressionam por formas de



O efeito sobre as relações de trabalho espremidas pela competição entre países, lugares e trabalhadores, desencadeada pelo poder de manejar a desterritorialização das bases e forças produtivas do capital e dos fluxos financeiros, tecnológicos e de serviços, resultam na desmaterialização dos processos e produtos do trabalho ampliando as formas abstratas de valorização do capital financeirizado acumulado. A crise dos modelos de desenvolvimento nacional e os processos de integração regional são efeitos desse processo geral de transição do paradigma produtivo dentro de uma moldura institucional que se desorganiza por não dar conta das dinâmicas da aceleração dos fluxos financeiros,

manifestação e autonomia. As demandas por mudança social passam a ser reconstruídas e inscritas nos diferentes campos e esferas da vida social, uma vez desorganizada a estrutura do direito dominante, por força do ethos privatista desencadeado pela reestruturação dos padrões de acumulação e reprodução social do capital. Daí que a disputa política nas sociedades nacionais parta de uma luta entre os sujeitos sociais, por capital social (organização coletiva) e por capital simbólico (campos de subjetividade), onde a aplicação dos direitos fica atravessada pela disputa em torno dos padrões de regulação social.

O próprio recuo e reestruturação da lógica jurídica estatal-pública por força da imposição de

uma lógica estatal-privada, a partir das ações de dominação concertadas para impor a desorganização e mercantilização da vida social, acaba reabrindo as temáticas do direito público através da ação da pluralidade de sujeitos sociais em conflito e antagonismo social organizado e difuso. O que se expressa nas lutas contra a desproteção e marginalização derivadas do aprofundamento da desigualdade e da fragmentação das sociedades.

Para além dos processos de criminalização das massas marginalizadas, para além de um recorte classificatório oficial dos problemas inscritos sobre a rubrica da “nova exclusão social”, são inúmeros os movimentos de fuga, migração, rebelião e protesto. As populações buscam soluções para os processos intensificados de perda de direitos e de desfiliação das redes de proteção tradicionais tanto comunitárias quanto estatais. Os fenômenos e manifestações com a manipulação extrapolítica, a racialização e a naturalização das desigualdades, os conflitos religiosos e outras manifestações culturais, se entrelaçam com formas de violência e genocídio. Essa dialética negativa corrói as bases de legitimação e controle sócio-político. A implantação de regimes policiais, o vigilantismo civil, os esquadrões da morte e milícias da ordem, são combinados com formas de militarização e terror de Estado, que não conseguem encobrir a profundidade da crise orgânica que se difunde tanto no centro quanto na periferia do sistema global.

**OS QUE PRODUZEM  
AS FORMAS DE DOMINAÇÃO  
IDEOLÓGICA DO  
HORIZONTE DE VIDA DAS SOCIEDADES  
DE MASSAS, COM A MANIPULAÇÃO  
ESPETACULARIZADA E MEDIATEZADA,  
ERRAM AO  
PENSAR QUE PODEM PRESCINDIR DA  
DIMENSÃO PÚBLICO-  
SOCIAL DA REGULAÇÃO DOS  
CONFLITOS**

**A PRIVATIZAÇÃO DA  
ESFERA PÚBLICA NACIONAL  
E INTERNACIONAL NO  
PLANO DOS INTERESSES PRIVADOS  
NÃO ENCONTRA SUPORTE  
ESTABILIZADOR E PODER  
LEGITIMADOR SUFICIENTE  
PARA O CONTROLE SOCIAL  
DAS POPULAÇÕES**

O atual quadro de terrorismo com poder de destruição massivo e a maximização do uso de intervenções militares em escala planetária acentuam o poder de manipulação de meios extrapolíticos de justificação das dominações. Mas estes últimos não dão conta da diversidade de conflitos sociais que marcam a cena pública internacional. A instabilidade gerada pelos mecanismos financeiros de dominação também produz fenômenos de rebeldia e descontentamento insolúveis nos marcos da soberania exclusiva dos ajustes macroeconômicos e da subordinação às chamadas moedas fortes. O efeito dominó das crises financeiras se entrelaça com o agravamento dos conflitos civis e com a ampliação do uso da força na cena internacional. A impotência dos Estados Nacionais e da diplomacia coloca no binômio economia e guerra um horizonte ameaçador para o futuro da humanidade.

**Construção e desconstrução dos  
direitos**

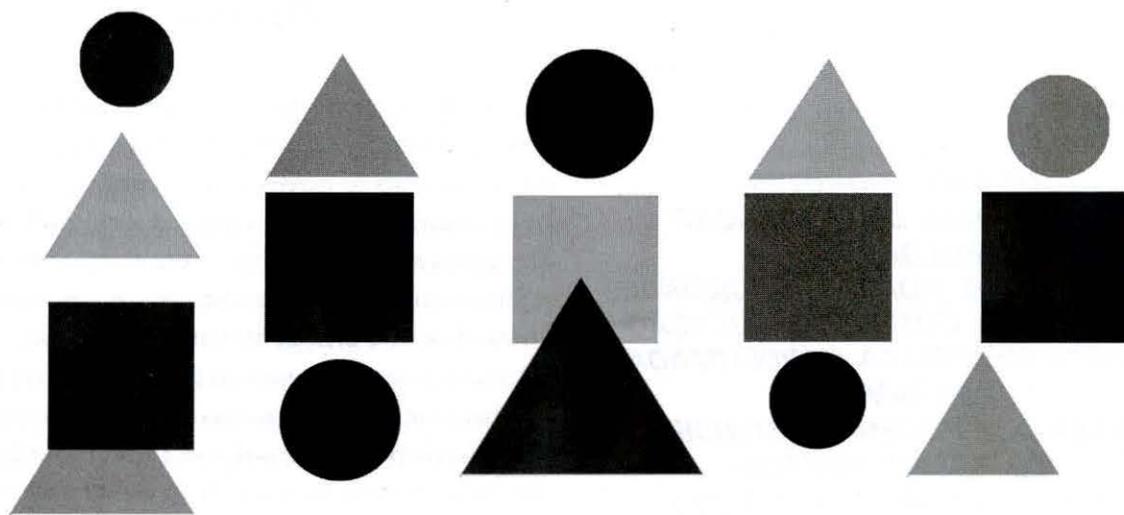
Como buscar bases subjetivas que permitam a reorganização e unificação das forças sociais na construção de novos sujeitos políticos da luta pela emancipação e contra a desigualdade? Devemos recusar em bloco os preceitos jurídico-políticos construídos por força de sua componente alienada e seu etnocentrismo ocidental? Uma releitura do tema da questão histórica dos direitos humanos se impõe no nosso esforço de buscar as reservas de poder simbólico e capital social para apoiar a unificação dos esforços de construção contra-hegemônica.

O resgate dos sentidos inscritos nos compromissos de reforma e bem-estar social - a partir das demandas radicais de democratização e socialização do poder, da cultura e da riqueza -, permite uma disputa simbólica que se alimenta de uma desconstrução ou reconstrução concreta do enunciado genérico e abstrato dos direitos humanos internacionais. Condição necessária para articular as lutas coletivas com estratégias de exigibilidade e justiciabilidade de direitos no contexto de uma disputa contra-hegemônica. O que já começa a ser construído a partir da identificação, quantificação e qualificação, realizada pelos movimentos e organizações sociais, dos crimes e violações gerados pela globalização perversa, pelo combate às polarizações e desigualdades sociais geradas na fase atual do regime de acumulação. Esse esforço deve se traduzir numa batalha ético-normativa ampla, que atravesse as estruturas jurídicas estatais nacionais, o sistema interestatal e as diferentes formações jurídicas infra-sociais populares e multiculturais.

A norma jurídica e o campo dos direitos já são objetos de lutas sociais por parte dos movimentos e organizações de mulheres, de trabalhadores, de afro-descendentes, de indígenas, de camponeses, de homossexuais, de jovens, de idosos, das lutas urbanas, rurais, ambientais, por movimentos de luta por economia solidária do trabalho. Todas essas forças sociais ampliam a demanda por justiça e a

potencialidade da cultura dos direitos. As estratégias que buscam questionar a legitimidade dos processos financeiros e a legalidade das dívidas, a luta pela paz, por comércio justo, por direitos humanitários, por reconhecimento nacional, por liberdade religiosa etc., ampliam o marco do debate sobre as significações, as fontes e as regras para mudar o referencial dos direitos públicos sobre o prisma da possibilidade de uma nova globalização.

Nesse processo torna-se necessária a derrota dos niilismos inscritos na idéia de fim da história e de morte da política. Uma outra necessidade premente para reabrir a potencialidade das mudanças históricas é a da ruptura com a construção subjetiva da ideologia de um presente absoluto construído pela lógica cultural pós-moderna do capitalismo tardio sustentada pelos meios de comunicação de massas. No quadro internacional da globalização e da guerra, essas lógicas que bloqueiam a mudança social só podem ser superadas pela afirmação do poder constituinte dos sujeitos coletivos. Isto é, pela capacidade dos setores oprimidos e explorados da humanidade construir projetos políticos a partir de um patrimônio comum da humanidade inscrito nas diferentes experiências históricas. Temos um bom exemplo dessa possibilidade no recurso ao capital simbólico enunciado nos direitos humanos internacionais, na exigência de sistemas de proteção, garantia e implementação de liberdade e igualdade,



pois uma das maiores debilidades das lógicas de dominação no capitalismo tardio globalitário é a perda dos esforços de preservação de capital jurídico com poder simbólico para legitimar sua ação internacional na atualidade. O descolamento entre dominação e capacidade de produção de capital simbólico de direitos demonstra a profundidade da crise de hegemonia no sistema internacional e nas sociedades nacionais.

O poder de manipulação e controle financeiro, político militar, da informação e comunicação e dos aparatos produtivos em rede transnacional, abrem frentes de antagonismo que se perderão se não puderem encontrar instrumentos de construção ético-política de valor universal. Tais instrumentos só podem ser produzidos na continuidade e ruptura em relação aos acúmulos das lutas dos povos ao longo da modernidade. O que remete diretamente ao problema da resignificação da cultura política dos direitos enquanto ferramenta de luta por uma nova hegemonia, por parte dos sujeitos interessados em atualizar os projetos emancipatórios, baseada em critérios de justiça e bem-estar individual e coletivo.

Os direitos humanos, enquanto fundamento ético-político para a plataforma por um mundo mais solidário e responsável, transcendem em muito aos limitados enunciados e mecanismos internacionais de proteção. A pressão sobre os Estados Nacionais para a exigibilidade e justicabilidade dos direitos por meio dos sistemas de proteção internacional encontra-se fortemente bloqueada, por força das ações Imperiais da geopolítica norte-americana e de seus aliados, por força da autonomia dos fluxos internacionais apoiados pelas políticas dominantes nas agências e organizações multilaterais. Mas, uma nova rede de atores e plataformas internacionais por direitos humanos tem utilizado os pactos e convenções internacionais para ampliar a cultura de direitos por parte dos sujeitos coletivos, como a Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento.

As lutas e plataformas organizadas para fazer frente ao processo de globalização do capital somam a perspectiva da transformação social

com a da radicalização democrática e buscam redefinir o sentido paradigmático dos direitos humanos internacionais para a emancipação em relação aos processos de dominação e espoliação gerados da velha e da nova divisão internacional do trabalho. Esses movimentos nacionais e internacionais visam dar maior consistência no cumprimento dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, na tentativa de ativar e construir mecanismos para exigibilidade e formas de judicialização desses direitos. As pressões sobre os sistemas nacionais, regionais e internacional de proteção por parte de movimentos e organizações sociais, têm servido para questionar os recuos e a contra-revolução perpetrada em nome da liberalização de movimentos de capital. O que vem servindo de ferramenta de contraposição aos processos que golpeiam as conquistas parciais da humanidade, resgatando os estatutos dos direitos e garantias da cidadania, dos consumidores e dos produtores.

### **O campo jurídico: poder simbólico e instrumental**

A constituição do campo jurídico, na disputa e organização dos espaços de regulação e dos princípios normativos, estabelece os critérios para o uso legítimo da força e do poder coercitivo através dos aparelhos especializados e do capital simbólico. Os modos de constituição, produção e funcionamento em que se baseia a sustentação do poder coercitivo e do uso da força, está atravessado pelas lutas organizadas dos sujeitos que desenham as formas institucionais de funcionamento do campo do direito. Os enunciados discursivos servem tanto para a conservação e funcionamento de estruturas constituídas quanto para o alargamento das potencialidades de construção social e política. A partir da disputa sobre as significações e as contradições da cobertura legal-institucional se desenha o poder de universalização que serve para o exercício da atividade jurídica.

O poder judiciário e o poder legislativo, além da corporação dos advogados, disputam os critérios e os significados do capital simbólico, mas o reconhecimento e aceitação social e a materialidade institucional dos procedimentos e regras estão ancorados nos regimes de dominação e nas disputas mais amplas que derivam do poder constituinte da sociedade. Os sujeitos sociais estão diretamente envolvidos no estabelecimento da instituição jurídica dos sistemas sociais complexos, na sua aceitação, reconhecimento e uso, sem o quê os princípios e ferramentas da reprodução social perdem a base de poder constituído. As fontes do poder constituinte, na lógica sócio-histórica de instituição das normas, das regras e das instituições que operam a reprodução da sociedade, remetem diretamente aos padrões e regimes de controle e/ou mudança social.

Nas brechas das disputas para a imposição e valorização de determinados padrões jurídicos, dentro da disputa ético-política que atravessa o campo simbólico constituído pelo direito, os crescentes desvios de significação e a potência ativa dos sujeitos sociais inscrevem novas possibilidades. O direito sofre ampliação e se reconstrói nas práticas de peticionar, litigar e conflitar reconstruindo as condições de operar dentro da disputa de construção dos princípios gerais de legitimidade no uso da norma e dos padrões de eficácia. A crise dos poderes constituídos só aumenta o sentido da disputa sobre os sistemas de regulação e as questões da legitimidade, os processos de reforma social, revolução e contra-revolução com a aceleração de antagonismos exige dos blocos de força poder de construção histórica mítico-coletiva intensificados. As lutas pelas reformas

intelectuais e morais se entrelaçam com o grande curso das mudanças estruturais nos modos de produção e reprodução social. Épocas de transição nos regimes de acumulação desencadeiam e são encadeadas por mudanças culturais e ético-normativas que reconstroem o par regulação/emancipação. A instabilidade hegemônica recoloca o acento no tema dos paradigmas emancipatórios com uma nova intensidade para a disputa no interior do chamado

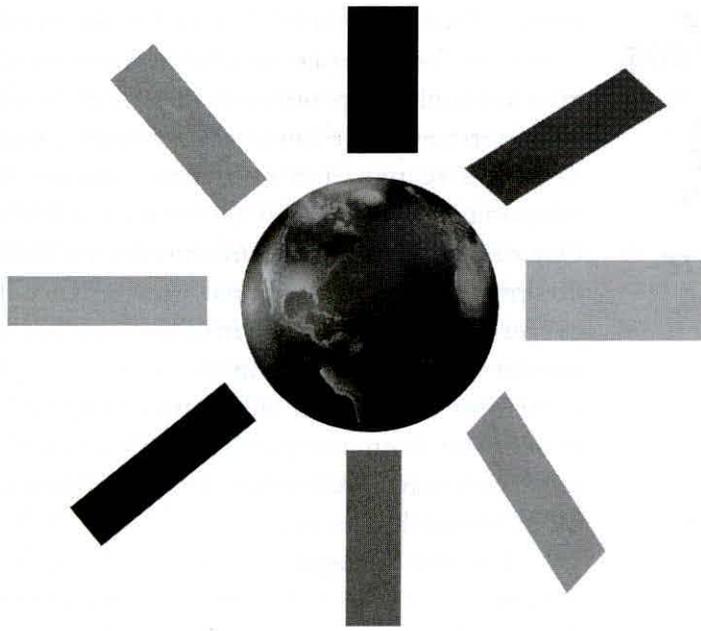
campo jurídico, que se amplia com a entrada de novos atores políticos enquanto sujeitos sociais dotados de direitos e produtores de alternativas em termos de capital simbólico renovado.

A justiciabilidade fetichizadora dos conflitos sociais, transmutados em conflitos arbitrados pelo poder judiciário, é apenas uma parte do terreno simbólico e da eficácia operatória regulatória do campo do direito na normalização da vida social.

Mesmo nesse terreno, as demandas crescentes por acesso a justiça e sua proximidade com os interesses cotidianos das grandes maiorias existem e geram explosividade. A via de democratização e reconstrução dos significados exige um tipo de intelectualidade coletiva capaz de interagir criticamente de maneira direta com os contextos e conflitos (infralegais e infra-sociais), modificando as formas e conteúdos clássicos do direito abstrato e da norma jurídica positiva. As próprias bases epistemológicas do direito, assim como a legitimidade das ações jurídicas passam pelas mesmas contradições derivadas da crise da esfera pública e da legitimidade do Estado capitalista tardio.

A ampliação política das responsabilidades do Estado na construção das políticas públicas

**O EFEITO  
DOMINÓ DAS CRISES  
FINANCEIRAS  
SE ENTELAÇA COM O  
AGRAVAMENTO  
DOS CONFLITOS CIVIS E COM A  
AMPLIAÇÃO DO USO DA FORÇA  
NA CENA INTERNACIONAL. A  
IMPOTÊNCIA  
DOS ESTADOS NACIONAIS E DA  
DIPLOMACIA  
COLOCA NO BINÔMIO  
ECONOMIA  
E GUERRA UM HORIZONTE  
AMEAÇADOR PARA O FUTURO  
DA HUMANIDADE**



de bem-estar social, resultado das pressões democráticas e populares, materializou acúmulos que se inscreveram na cultura política de inúmeras sociedades. Os ecos das grandes lutas sociais na história recente ainda se inscrevem na consciência e na prática coletiva como conquistas históricas de sentido humano universal, embora só garantidas nos contextos em que são sustentadas pela correlação de forças presente ou pela força inercial do capital simbólico inscrito em práticas e normas de direito público.

### **Direitos Humanos e sistema internacional**

A conjuntura política internacional nascida do desfecho do segundo conflito mundial favoreceu a enunciação dos direitos humanos internacionais nos limites do formato institucional do sistema das Nações Unidas. O quadro da bipolaridade, a derrota do nazi-fascismo, o declínio do stalinismo, a descolonização e o desenvolvimentismo, delinearam um quadro de conflitos internacionais onde as economias programadas e os estados intervencionistas materializavam diferentes formas jurídicas de reconhecimento desigual dos

diferentes direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Os acúmulos das lutas dos povos contra o colonialismo, das lutas operárias dentro do capitalismo e das formas de regulação e gestão da reprodução social no contexto de Estados Ampliados para dar conta da complexidade das demandas sociais, produziram formas jurídicas que esboçavam garantias coletivas nos diferentes sistemas políticos ou geravam legitimidade subjetiva para a organização das diversas lutas dos povos e pela cidadania. Os impulsos de institucionalização de reformas e revoluções nacionais e sociais, historicamente, disputaram a cena política moderna e contemporânea com as ações de contra-reforma e contra-revolução.

Esses processos foram acompanhados pela expansão da economia capitalista que desde o final do século XIX imporia seu predomínio. Um breve olhar sobre aspectos desse processo histórico no século XX, em que os direitos atravessaram as dimensões internas e internacionais da lógica política de poder dos Estados, permite indicar os efeitos de sua desconstrução ativa no quadro de crise e reestruturação do capitalismo e do sistema das relações internacionais.

Os determinantes da estabilidade sistêmica internacional estavam atravessados pelos conflitos leste/oeste e norte/sul, enquanto disputa de hegemonia (direção intelectual-moral e político-cultural), onde o direito público internacional aparecia como um horizonte de disputa por legitimidade entre as diferentes formações políticas estatais. A estabilidade capitalista propiciou formas de integração sistêmica nos países industrializados em competição com as formas institucionais da via soviética, do modelo chinês e do guarda-chuva da descolonização e do não-alinhamento, que reivindicavam direitos aos caminhos nacionais alternativos de desenvolvimento. Essa luta sistêmica produzia demandas de regulação da guerra e da paz e tendia a um jogo de equilíbrio por força da bipolaridade.

**A PRESSÃO SOBRE  
OS ESTADOS NACIONAIS PARA A  
EXIGIBILIDADE E JUSTICIABILIDADE DOS  
DIREITOS POR MEIO  
DOS SISTEMAS DE PROTEÇÃO  
INTERNACIONAL ENCONTRA-SE  
FORTEMENTE BLOQUEADA POR  
FORÇA DAS AÇÕES  
IMPERIAIS DA GEOPOLÍTICA NORTE-  
AMERICANA E DE SEUS ALIADOS,  
POR FORÇA DA  
AUTONOMIA DOS FLUXOS  
INTERNACIONAIS  
APOIADOS PELAS  
POLÍTICAS DOMINANTES NAS  
AGÊNCIAS E ORGANIZAÇÕES  
MULTILATERAIS**

Os conflitos internos e os conflitos internacionais recobertos pela polarização do exterminismo nuclear não impediram os “banhos de sangue” nas periferias. As lógicas neo-imperialistas e os processos de controle burocrático-autoritário se amalgamaram com a emergência de padrões ideológicos de consumo de massas do capitalismo tardio, gerando ilhas de modernização em periferias do sistema. As disputas mundiais estiveram atravessadas pela batalha revestida pela enunciação de direitos universais nascidos da atualização do discurso jurídico ampliado sobre a matriz liberal-democrática, dos direitos coletivos e difusos que foram enunciados como fator de legitimização das ordens estatais em disputa. O horizonte prático político-ideológico das lutas coletivas encontrou nos direitos humanos um espaço contraditório de produção de significados apropriados pelos diferentes programas políticos. O direito internacional serviu de instrumento tanto para as ações e intervenções imperiais quanto para as lutas de libertação nacional.

**A contra-revolução neoliberal e  
o recuo dos direitos**

O uso dos direitos humanos enquanto ferramenta de dominação, negociação e conflito

sofreu um retrocesso em função do processo de afirmação do primado dos fluxos de capital sobre as estruturas jurídicas nacionais e internacionais. O problema clássico do direito como ferramenta de legitimação do uso da força, deslocou-se para um confronto aberto das máquinas de dominação material e simbólica. O que acarretou um rebaixamento das mediações do tipo jurídico e institucional, característico das disputas nacionais e internacionais da modernidade, nos momentos em que foi vitoriosa uma visão que tenta separar os processos de emancipação dos processos de regulação com o predomínio das leis do mercado ou da lógica da guerra.

A reestruturação neoliberal rompe as defesas estruturais e destrói as bases materiais do Estado de Bem-estar Social. As formas institucionais da soberania do capital global financeirizado e os processos de desterritorialização favorecem as formas de acumulação flexível em rede. O rompimento com os pactos sociais do fordismo/keynesianismo converte a contratação coletiva e as políticas sociais em estratégias minimalistas de custos sociais de controle. A colonização do espaço público do Estado Social-Capitalista pelas lógicas de acumulação privada torna-se uma nova fonte de apropriação de mais-valia social.

**... UMA NOVA  
REDE DE ATORES  
E PLATAFORMAS INTERNACIONAIS  
POR DIREITOS HUMANOS  
TEM UTILIZADO OS PACTOS  
E CONVENÇÕES INTERNACIONAIS  
PARA AMPLIAR A CULTURA  
DE DIREITOS POR  
PARTE DOS SUJEITOS  
COLETIVOS,  
COMO A PLATAFORMA  
INTERAMERICANA  
DE DIREITOS HUMANOS,  
DEMOCRACIA  
E DESENVOLVIMENTO**

A privatização das políticas e empresas públicas, a desregulamentação dos direitos sociais e individuais, a gestão empresarial do Estado e a produção da nova exclusão social se relacionam diretamente com a nova divisão do trabalho apoiada nas novas forças produtivas sociais do capital globalizado. Esse processo está sustentado na materialidade das transformações tecnológicas dos modos de produção e reprodução do capital. O espaço urbano marcado pela disputa em torno das políticas de trabalho e renda e dos sistemas de proteção social, bem como, das políticas públicas de infra-estrutura coletiva torna-se o palco de novas disputas.

A sociedade industrial de consumo de massas nos países capitalistas avançados e nas semiperiferias internacionais são polarizadas pela ruptura dos regimes fordistas. Nos anos setenta a contestação social atravessava a crise fiscal do Estado sob a pressão dos movimentos coletivos urbanos e da luta pela autonomia do trabalho nas empresas e fora das empresas, forçando o capitalismo a novos impulsos de internacionalização e reestruturação. Os resultados desse processo para dar conta da crise de valorização do capital, sofre os efeitos da competição inter-capitalista e da difusão da industrialização em periferias e semiperiferias, exigindo uma nova reestruturação que incide diretamente sobre o complexo sócio-produtivo das relações de trabalho e assalariamento, das tecnologias de trabalho e produtos e, finalmente, do Estado e da sociedade civil.

O novo poder produtivo do capital apoiado na automação flexível, na organização em redes, na apropriação da inteligência coletiva do trabalho informacional-comunicacional e na capacidade de autonomização e desterritorialização dos fluxos, reestrutura e incide sobre os regimes políticos e o poder de Estado, acentuando as formas de apropriação da subjetividade e da diversidade enquanto estratégia de domínio e espetacularização da vida social. Os efeitos dessas novas formas e organização da sociedade e do trabalho ainda impactam negativamente o poder coletivo das organizações sindicais e partidos políticos, que tinham sua normatividade regulada com base no

trabalho industrial, no assalariamento e nas formas de proteção e seguridade promovidas pelo Estado.

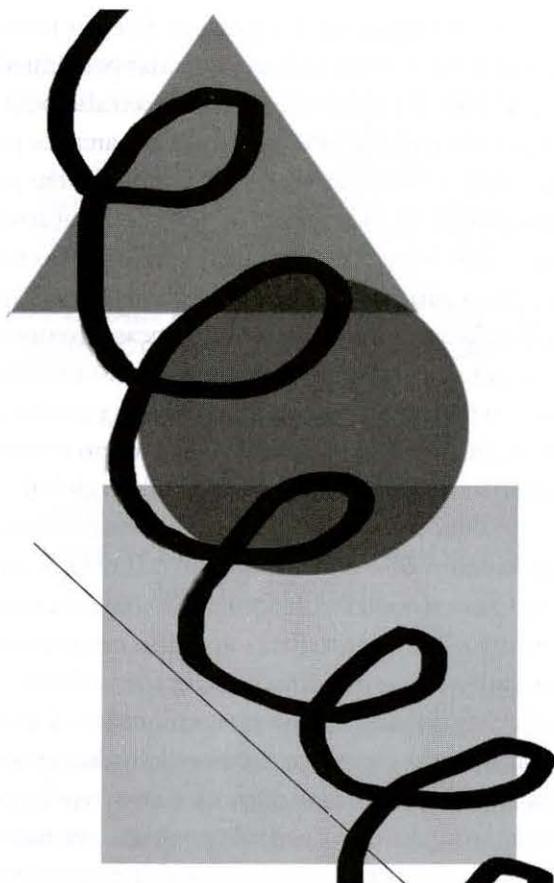
Os novos atores do mundo do trabalho e as novas formas de exclusão social estão marcados pela precarização das relações jurídicas promovidas pela ação neoliberal, pela pressão e pela contestação dos limites das formas estatais de regulação. Mas foi a direita política e o capital transnacional que exploraram as contradições e diferenças internas entre os setores proletarizados em escala mundial, bem como o reservatório de potencialidades nascidas da revolução tecnológica para engendrar no centro e na periferia novas bases de acumulação global.

A crise geral de hegemonia aberta desde o final dos anos 60 é acentuada com o fim da Guerra Fria. O novo contexto geopolítico é atravessado por conflitos inter-capitalistas apoiado em pressões derivadas da mundialização das redes e fluxos de poder via informação e comunicação. A autonomização do capital transnacional produz a recusa dos Estados em arcar com os custos sociais de administração dos controles sociais via pactos nacionais. O conflito social nacional/territorializado se agrava ao lado das mudanças na escala dos problemas urbanos da crise da gestão metropolitana.

Mesmo mantendo sua retórica de defesa de direitos civis e políticos, o neoliberalismo economicista vira uma ideologia em estado prático da reestruturação global desde os anos 80.

## **Novas dinâmicas do capital globalitário**

Nos anos 90, a crise do socialismo real, o ingresso da China no mercado mundial, o impulso da acumulação flexível e a financeirização, conseguiram manter as bases de uma dominação que universaliza a desestruturação dos direitos econômicos, sociais e culturais no centro e na periferia do sistema mundial de poder. A nova divisão internacional do trabalho com a dialética territorialização/desterritorialização comprime e fragmenta os continentes, as regiões, os países e as localidades agravando a crise sócio-material das grandes maiorias no planeta nesse início de século XXI.



Os fenômenos urbanos agravados com a crise de valorização, com a supressão das lógicas de disciplina e controle do interesse coletivo, com a autonomização dos fluxos de capitais, tornaram o espaço da cidade permeado por sistemas de respostas baseados na espetacularização do processo sociocultural sob a forma de um incremento de magnitude no capital simbólico, nas estratégias desiguais e predatórias de consumo, na expropriação do trabalho coletivo e da subjetividade. Esse processo de aprofundamento das clivagens no mercado de trabalho com a crise do regime salarial se dá via redes imateriais, comunicacionais e informacionais, via financeirização, via privatização de empresas públicas, via minimalismo na proteção social, via dualização social e precarização de direitos. Todos esses processos estão combinados com o uso de exploração do biopoder de contenção social pelo estímulo direto e indireto da hierarquização vertical nas relações internas da classe trabalhadora

ênfatisando os conflitos nacional, étnico-racial, de gênero e geracional.

Fazer frente a esse processo exige um sistema amplo de respostas que ponha acento na qualidade de vida e nas liberdades políticas de organização e manifestação coletiva das populações. Significa colocar no centro da disputa global, nacional e local o poder de reordenar os fluxos de apropriação da mais-valia social e retomar as condições para a radicalização da democracia na organização dos sistemas de produção e reprodução social em oposição aos paradigmas de gestão empresarial e acumulação privatista da coisa pública.

O poder objetivo e subjetivo do capital no controle e administração das redes empresariais e urbanas exige uma resposta alternativa de caráter emancipatório apoiada em novas estratégias de organização e solidariedade dos sujeitos sociais coletivos. As alternativas devem aproveitar o fato de que a lógica dominante, do direito privado do capital transnacional, mostra sinais de debilidade hegemônica. O esgotamento das bases de legitimidade e legalidade das políticas neoliberais avança para um ponto crítico por força das inúmeras crises industrial-financeiras, crises sociais e guerras civis localizadas que explodem nas diferentes regiões do planeta.

A negação dos direitos coletivos de organização e dos direitos econômicos, sociais e culturais das populações proletarizadas, precarizadas e marginalizadas, coloca como únicas fontes de legitimação do poder imperial geopolítico econômico do capital, o controle militar-policial e o controle simbólico telemático exercido sobre sociedades nacionais e contextos urbanos. Esses controles se exercem sobre os fragmentados gerados no quadro de esgotamento das formas de desenvolvimento do capitalismo organizado, do socialismo real de Estado, do desenvolvimentismo periférico e do neocolonialismo comprador. As guerras civis localizadas, as guerras e intervenções imperiais, as redes de terror, corrupção e narcotráfico, a venda de armas e a lavagem de dinheiro, mantêm aterrorizadas e submetidas populações de inúmeras regiões.

Uma agenda internacional de crise sócio-ambiental global retroalimenta as debilidades do uso

continuado dos mecanismos de controle tradicional e da força dos Estados, incapazes de dar uma resposta positiva aos efeitos da mundialização, tais como: do armamentismo; do terror; da poluição; das guerras; da expulsão de populações com migração em massa; da fome e da pobreza; das epidemias e das endemias; da violência criminal; do racismo; da violência contra a mulher; da xenofobia; da concentração de renda; do desemprego estrutural; da exploração infantil sexual e no trabalho; da poluição; da crise energética e dos recursos hídricos; do desmatamento e da desertificação etc. Quanto mais se expande a unificação subjetiva e objetiva do espaço mundo, realizada pelo capital, mais se amplia a percepção da crise planetária.

### **Emancipação e direitos humanos**

Reconhecer a necessidade objetiva e subjetiva de construção de um patamar comum de demandas coletivas dos oprimidos, diante do sistema global de poder, significa compartilhar referências civilizatórias nascidas da experiência histórica das revoluções políticas e das reformas sociais expressas nas formas jurídicas da modernidade. A emancipação social dos oprimidos passa pela retomada das conquistas coletivas inscritas nos direitos humanos internacionais, reconstruídas pela atualidade e complexidade dos conflitos que materializam a agenda internacional. Os espaços coletivos de ação e construção de frentes de luta dos povos e movimentos sociais começam a redesenhar o conceito historicamente possível, na atualidade, de sujeitos políticos de projetos de emancipação. Isto é, de princípios ético-políticos de humanidade na sua diversidade e complexidade.

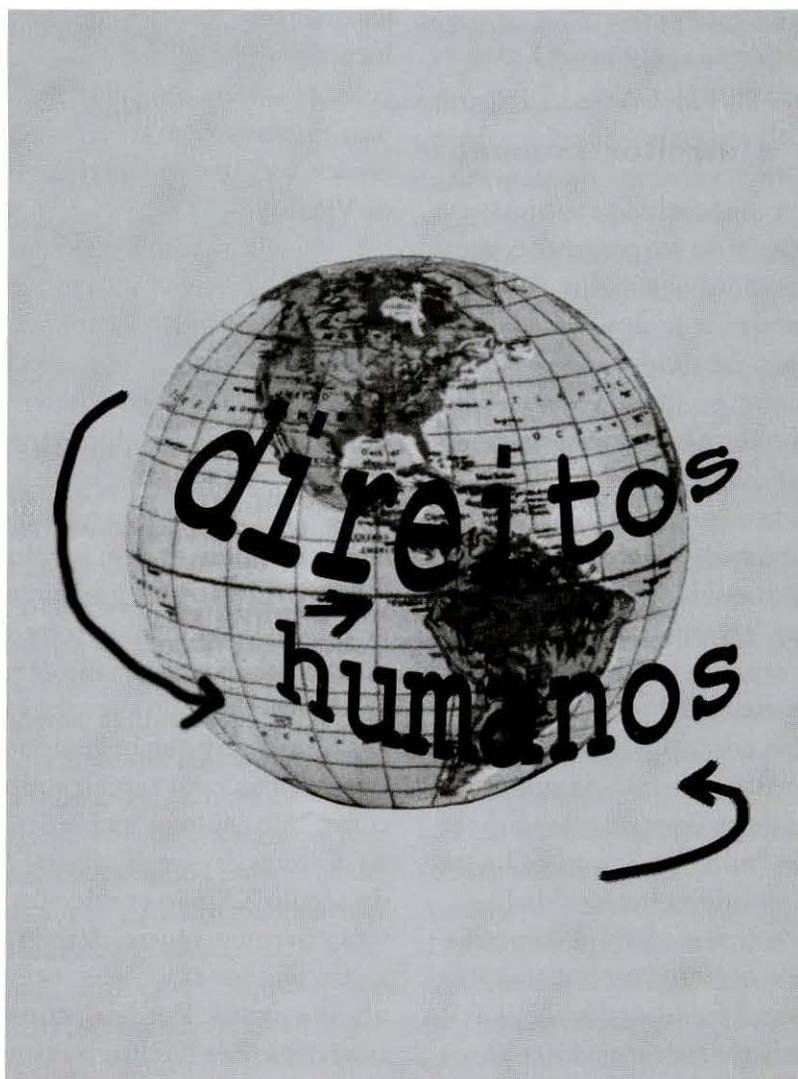
Como buscar elementos e força de resposta ao desafio lançado pelo capitalismo transnacional apoiado no poder imperial e nas suas lógicas de controle a partir de estratégias dos sujeitos coletivos? Quais as fontes subjetivas para promover e fortalecer estratégias de barganha e contra-ofensiva dos setores oprimidos em escala global? Como trabalhar a organização das forças populares e democráticas

sem referenciais coletivos para a resistência e experimentação de alternativas que não se restrinjam ao retorno, aos modelos autoritários, fascistas e estalinistas? As questões colocadas pela brecha de hegemonia, do modelo global, colocam no centro do debate a disputa sobre o sentido ético-normativo de propostas baseadas na construção de direitos coletivos para a superação das desigualdades. O problema da autonomia dos sujeitos sociais e a busca de estratégias para a construção de padrões sociais de bem-estar, em regime de liberdade e igualdade substantivas, exige um protagonismo coletivo ancorado na capacidade de universalizar os direitos humanos internacionais civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. A base para esse consenso já foi escrita nas conferências do ciclo social da ONU, em particular na Conferência de Viena em 1993.

A idéia histórica de humanidade precisa ser resgatada e construída na materialidade das práticas e discursos capazes de compartilhar significados tendo em conta as diversidades socioculturais entre os povos e nações. O resgate de dimensões de produção material e simbólica, cooperativa e solidária, entre as grandes majorias se torna condição para a refundação de instituições e regimes políticos democráticos igualitários. Os movimentos sociais e as forças organizadas do mundo do trabalho, assim como os partidos e forças políticas sensíveis ao desejo de reversão do cenário produzido pela contra-revolução neoliberal, devem entrar na disputa hegemônica apoiados nas ferramentas e no capital simbólico duramente construído nas lutas sociais desde o século XVIII. As derrotas das utopias liberal e socialista no final do século XX não condenam a humanidade ao retrocesso numa guerra de todos contra todos, nem a um retrocesso aos regimes históricos ultrapassados. Por isso, conservar e superar a concepção dos direitos humanos internacionais, com seus impactos na organização dos modos de vida social, torna-se uma tarefa mínima dos que lutam por renovar as potencialidades de felicidade para a espécie humana.

# Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: uma realidade inadiável

*Maria Elena Rodriguez\**



\*Advogada, mestre em Direito Internacional pela Universidade de Genebra, Suíça. Técnica da FASE no Projeto Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Hoje já é quase lugar comum falar em direitos humanos. A maioria dos Estados e governos elaboram extensos relatórios mostrando sua grande preocupação em proteger e garantir o respeito aos direitos humanos para todos. É bem verdade que nem mesmo posições de extrema direita, pelo menos no plano do discurso, ousariam entrar em contradição frontal com os princípios dos direitos humanos. Poderíamos pensar que houve de fato um avanço em matéria democrática e uma vitória dos defensores destes valores universais. Porém, muitas vezes, estas posições não vão muito além de uma retórica formal e sem conteúdo, sobretudo quando dizem respeito a aspectos econômicos concretos como, por exemplo, a alocação de recursos. Muitos Estados fazem pouco para acabar ou, pelo menos, diminuir as diferenças políticas, econômicas, sociais e culturais entre seus cidadãos e para melhorar a qualidade de vida de todos, transformando uma situação que comporta inumeráveis injustiças que estão na base das mais profundas violações dos direitos fundamentais.

Mas, como transformar as palavras e as boas intenções em iniciativas concretas que transformem a realidade cotidiana das vítimas? O desafio consiste justamente em colocar em prática as milhares de promessas feitas pelos governos, canalizando a vontade política à serviço do respeito aos direitos humanos. Como diz a Alta Comissária dos Direitos Humanos, Mary Robinson, para que os direitos humanos tornem-se uma realidade é fundamental a implementação de ações de prevenção; a observância das Convenções e Pactos internacionais; a aplicação efetiva do direito (combatendo a impunidade) e, finalmente, a escolha de um modelo de desenvolvimento que dê toda a atenção e importância aos direitos econômicos, sociais e culturais enquanto direitos humanos.

Desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, houve uma grande evolução dos direitos humanos tanto no que diz respeito ao âmbito de sua aplicação quanto da sua conceituação. Este documento foi responsável pela criação de um sistema

de princípios fundamentais - abrangendo direitos civis e políticos bem como direitos econômicos, sociais e culturais -, livre e expressamente aceito pela grande maioria da humanidade. Foram reconhecidos os princípios e valores básicos, formadores dos padrões universais mínimos de comportamento e respeito ao próximo, legado do pensamento ocidental e da consciência universal. A Declaração surge como esse horizonte moral da humanidade, como código de princípios e valores universais. Ela reforça a concepção inovadora de que os direitos humanos são direitos universais e que a condição de pessoa é o requisito único, essencial e exclusivo para a dignidade, para o exercício e a titularidade de um direito. A Declaração foi o marco inicial da chamada globalização dos direitos humanos, pois dos direitos fundamentais, protegidos basicamente pelas Constituições dos Estados nacionais, passa-se atualmente à discussão dos direitos humanos analisados no quadro de uma cidadania não mais nacional mas, sobretudo, global.

Já o Relator temático das Nações Unidas, José Bengoa<sup>1</sup>, lembra que os direitos humanos se encontram atualmente no centro de uma nova globalização, por ele denominada "globalização por baixo", em contraposição à "globalização por cima" própria dos sistemas de comunicação, de comércio e dos sistemas políticos. Para este autor, o sistema internacional dos direitos humanos constitui o conjunto de normas e contratos mais amplo que existe, o consenso mais universal ao qual a humanidade já chegou para a defesa do ser humano. A "globalização por baixo" tem como objetivo explícito defender a universalidade dos direitos. Esse é o ponto de partida para uma nova plataforma emancipatória cada vez mais globalizada.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Relator do tema Distribuição de renda e direitos econômicos, sociais e culturais. E/CN.4/Sub.2/1997/9pg. 19.

<sup>2</sup>Boaventura de Souza Santos vai além e fala que a tarefa central da política emancipatória de nosso tempo consiste em transformar a conceituação e prática dos direitos humanos de um localismo globalizado em um projeto cosmopolita.



A Declaração também traz uma inovação fundamental que é a visão de integralidade e de indivisibilidade dos direitos humanos, colocando no mesmo patamar de importância os direitos civis e políticos, em igualdade com os direitos econômicos, sociais e culturais. Devemos partir do princípio de que todos os direitos são fundamentais, portanto, não devemos estabelecer nenhum tipo de hierarquia entre eles e, muito menos, crer que uns são mais importantes que outros. É difícil pensar em ter uma vida digna se não desfrutamos de todos os direitos. Violar qualquer um deles é atentar contra a dignidade humana que se fundamenta na igualdade e na liberdade, tal como estabelece o artigo 1º. da Declaração Universal, ao prever que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”.

A Declaração também inova ao prever que não há liberdade verdadeira sem igualdade e não há verdadeira igualdade sem liberdade. Como lembra Cançado Trindade, “de que me serve a

liberdade de expressão se eu não tiver real acesso à educação? De que me serve a liberdade de movimento, se eu não posso nem mesmo aspirar a uma moradia decente?”. O professor é enfático quando afirma que a classificação geracional dos direitos humanos é “uma fantasia desagregadora, historicamente incorreta e juridicamente infundada, pois se deve partir de uma visão holística dos direitos humanos, da inter-relação e integralidade dos direitos humanos”.<sup>3</sup>

Na Conferência de Viena, em 1993, a comunidade internacional chegou a um consenso que, mesmo aparentemente óbvio, precisa ser constantemente reafirmado. Este consenso poderia ser simplificado da seguinte forma: para querer alcançar o bem-estar, é indispensável garantir a liberdade e, para assegurar a liberdade, é indispensável construir o bem-estar. Por-

tanto, seria necessário construir uma concepção e uma prática real dos direitos, para que não se continue encarando a violação dos direitos econômicos, sociais e culturais como algo natural, de tal maneira que a sociedade inteira assim como se comove frente à tortura ou às execuções extrajudiciais fixe uma posição ética de rechaço à fome, à falta de moradia, de educação, de saúde, de emprego. Aos que padecem de fome, desnutrição, falta de educação e assistência à saúde, é obrigatório oferecer a oportunidade de uma vida decente, seja através da ação estatal ou da ação conjunta com a comunidade internacional.

Mas cabe a qualquer cidadão algum direito, alguma garantia jurídica que o proteja da pers-

---

<sup>3</sup>CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. “Memorial em prol de uma nova mentalidade quanto à proteção dos direitos humanos nos planos internacional e nacional” Revista Direito Comparado, Belo Horizonte v.3 1998.

pectiva cada vez mais imediata de viver na pobreza, de fazer parte das estatísticas deste desastre mundial? O último Relatório sobre o Desenvolvimento Humano também assinala que “a erradicação da pobreza é o grande desafio no século 21. Um padrão de vida decente, nutrição adequada, cuidado com a saúde, educação, trabalho decente não são apenas metas de desenvolvimento senão, sobretudo, de direitos humanos”.<sup>4</sup>

Infelizmente, apesar da ampla aceitação dos direitos humanos, entre aspirações e realidade, existem ainda muitas discrepâncias. É importante começar a soar um “alarme social” frente a este tipo de criminalidade, dado que a opinião pública está condicionada de tal maneira que reage indignada exclusivamente contra aquele que rouba uma carteira na rua ou comete um assalto, um seqüestro ou qualquer outro crime, porém considera que está na “ordem natural das coisas” a condenação de populações inteiras à fome, à doença e ao total desamparo até a morte. Todos os direitos devem ser reivindicados

como fundamentais/inalienáveis e não como caridade ou generosidade.

Tomar palpáveis estes direitos e obter sua inscrição universal no cotidiano requer também a elaboração e aprovação dos instrumentos internacionais para enfrentar os problemas derivados da globalização. Porém, mesmo que seja necessário aperfeiçoar os mecanismos de proteção e de garantia que já existem no quadro das Nações Unidas e nos planos regional e nacional, é muito mais importante lutar para que estes direitos previstos não continuem sendo letra morta.

## Os Mecanismos de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Os direitos econômicos, sociais e culturais fazem parte do quadro geral do direito internacional dos direitos humanos. O grande desafio é torná-los visíveis e exigíveis.

De todas as codificações globais de direitos humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC)

proporciona o marco jurídico internacional mais importante para a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, aí compreendidos os direitos relativos ao trabalho, à proteção social, a um nível de vida adequado, à saúde física e mental adequada, à educação e ao gozo dos benefícios da liberdade cultural e do progresso científico.

Os mecanismos de proteção estabelecidos pelo Pacto (arts. 16 a 25) são os Relatórios periódicos que os Estados signatários devem enviar ao Comitê de Direitos

Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, assim como, a informação para as organizações não-governamentais sobre o cumprimento das obrigações dos Estados. O mesmo Comitê afirma que este mecanismo de exigibilidade é insuficiente e recomenda o estabelecimento de mecanismos mais eficazes para

**NENHUM DIREITO É JUSTICIÁVEL SE NÃO CONTA COM MECANISMOS E NORMAS QUE PERMITAM À VÍTIMA EXIGIR A RESTITUIÇÃO E/OU REPARAÇÃO DE SEU DIREITO PELA VIA JUDICIAL. EM OUTRAS PALAVRAS, SE NÃO É POSSÍVEL RECLAMAR UM DIREITO UTILIZANDO OS MECANISMOS JURÍDICOS PORQUE “SEU CONTEÚDO NORMATIVO PODE SER TÃO INDETERMINADO QUE PERMITA A POSSIBILIDADE DE QUE AQUELES QUE OSTENTAM OS DIREITOS NÃO POSSUEM NENHUM DIREITO EM PARTICULAR A NADA”, NESSE CASO NÃO ESTARIAMOS FRENTE A UM DIREITO, MAS, SIM, A UMA ASPIRAÇÃO DE MERO VALOR MORAL**

<sup>4</sup>Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD. Índice de Desenvolvimento Humano - IDH ano 2000.

assegurar o cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados. Como uma das soluções propostas até o momento, o Comitê trabalha na elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Este protocolo, ainda em fase de discussão, pretende estabelecer o instrumento do recurso individual supranacional, através do qual os indivíduos e grupos poderão apresentar denúncias perante o Comitê.

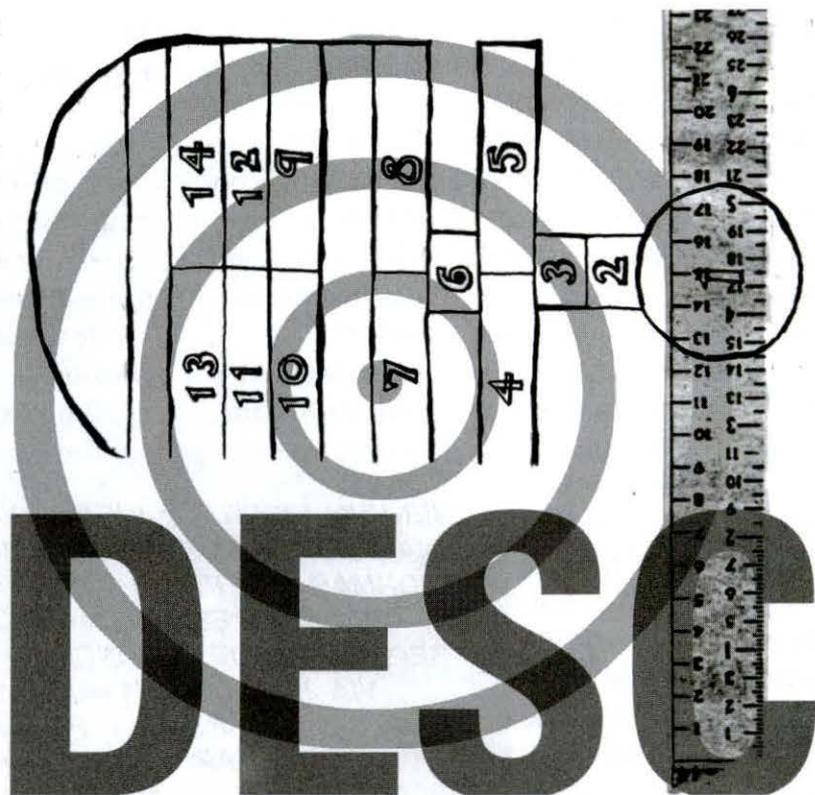
Já no quadro do sistema regional da Organização dos Estados Americanos, com o propósito de estabelecer normas de proteção efetiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, e expandir o conteúdo da Convenção Americana, optou-se pela adoção de um Protocolo Adicional, que recentemente entrou em vigor. Em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, as petições individuais ou de casos especiais podem ser apresentadas quando ferem direitos de associação sindical e de educação. Para alguns autores a extensão poderia valer para o direito à saúde (de maneira indireta, posto que afeta o direito à vida).

Como se pode observar, existem instrumentos e mecanismos internacionais de proteção desde o espaço internacional dos Direitos Humanos, que permitem que as organizações e a comunidade atuem na incorporação destes direitos no país e no avanço do desenvolvimento social. Apesar de suas limitações, estes recursos podem e devem ser utilizados para melhorar os níveis de bem-estar da população e para aperfeiçoar o direito internacional dos direitos humanos em sua eficácia real.

O desafio contemporâneo é, portanto, procurar a exigibilidade dos DESC, desde o ponto de vista da ação política, mediante a participação cidadã e a mobilização social, com o intuito de pressionar e influenciar a elaboração de políticas

públicas que garantam e atendam estes direitos. Sem abandonar os espaços institucionais existentes, Comitês e Cortes, trata-se de trabalhar intensamente para articular movimentos sociais, correntes de opinião pública, meios de comunicação alternativos, redes de ativistas, produção cultural, entre outros, para essa sensibilização necessária, mas também do ponto de vista da ação jurídica, da justiciabilidade, no plano nacional e internacional, que consiste em utilizar os mecanismos jurídicos nacionais (como as ações civis públicas) e na utilização de mecanismos internacionais da ONU, da OEA, e da OIT (Comitê de Liberdade Sindical).

É importante assinalar que, para garantir a justiciabilidade desses direitos, vêm sendo empreendidos consideráveis esforços também no campo doutrinário, garantindo a sustentação adequada para que possam ser exigidos em juízo. Eles têm sido reconhecidos como de aplicabilidade imediata e, ao mesmo tempo, têm sido identificadas as distintas obrigações relativas aos mesmos.



Nenhum direito é justiciável se não conta com mecanismos e normas que permitam à vítima exigir a restituição e/ou reparação de seu direito pela via judicial. Em outras palavras, se não é possível reclamar um direito utilizando os mecanismos jurídicos porque “seu conteúdo normativo pode ser tão indeterminado que permita a possibilidade de que aqueles que ostentam os direitos não possuem nenhum direito em particular a nada”<sup>5</sup>, nesse caso não estaríamos frente a um direito, mas, sim, a uma aspiração de mero valor moral.

É por essa razão que a ênfase na sua exigibilidade imediata, pelo menos nos seus conteúdos essenciais, e a responsabilidade que devem assumir para garantir estes direitos não cabem apenas aos Estados, mas também à comunidade internacional.

Consideramos que os conteúdos mínimos dos direitos são plenamente exigíveis junto aos Estados, independentemente de fatores externos tais como o grau de desenvolvimento. O conteúdo mínimo que constitui o núcleo essencial dos direitos econômicos, sociais e culturais é intangível, absoluto e inalienável, e seu pleno gozo deve ser garantido a todas as pessoas, como forma de garantir sua dignidade humana.

Para muitos a delimitação do conteúdo de um núcleo mínimo de direitos, parece ser a melhor maneira de responder ao desafio da justiciabilidade. Seria uma reivindicação mínima frente à qual existiria uma obrigação de garantia por parte do Estado e seus governos. Os Estados devem acolher essas demandas como exigências, sem deterem-se na análise da “progressividade” como fator determinante para seu cumprimento.

**É A PARTIR DA AÇÃO E DO  
APERFEIÇOAMENTO  
DE MEDIDAS NACIONAIS DE  
IMPLEMENTAÇÃO QUE  
DEPENDE EM GRANDE PARTE O  
FUTURO DA PRÓPRIA  
PROTEÇÃO INTERNACIONAL  
DOS DIREITOS  
HUMANOS**

**DENTRE OS MECANISMOS  
NACIONAIS DISPONÍVEIS É  
IMPORTANTE DESTACAR  
A AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PARA  
A PROTEÇÃO DO  
PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL,  
DO MEIO AMBIENTE  
E DE OUTROS  
INTERESSES DIFUSOS  
E COLETIVOS,  
PODENDO SER PROPOSTA  
ATÉ MESMO POR  
ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS  
SEM PRECISAR DE  
ADVOGADO**

O Comitê dos direitos econômicos, sociais e culturais nas Observações Gerais sobre a natureza das obrigações dos Estados-Partes em virtude do Pacto<sup>6</sup>, declarou que o artigo 2 do Pacto impõe obrigações jurídicas concretas. Os Estados estão obrigados a aplicar normas mínimas relativas a cada um dos direitos, usando de maneira eficaz os recursos disponíveis. Essa observação se desenvolve a partir dos Princípios de Limburgo, relativos à aplicação dos princípios do PIDESC (1986) e das Diretrizes de Maastricht, sobre violações dos direitos econômicos, sociais e culturais (1997). Estas Diretrizes reconhecem três obrigações: respeitar, proteger e cumprir. Assim, quando o Estado não cumpre essas obrigações ou não consegue alcançar o grau requerido do exercício efetivo dos direitos, é considerado responsável pela violação dos direitos enunciados no Pacto.

---

<sup>5</sup>ALSTON, Philip, Out of the abyss: The challenges confronting the new UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Human Rights Quarterly, Vol 9, 1987.

<sup>6</sup>Comentário Geral N°3 (1990), Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (E/1991/23-E/C.12/1990/8).

**SÃO NECESSÁRIAS  
LEIS E REGULAMENTOS, MAS TAMBÉM  
SÃO NECESSÁRIAS  
MEDIDAS PÚBLICAS DE PROMOÇÃO  
E FORTALECIMENTO  
DESSES DIREITOS. OS DESC  
PODEM SOMENTE SER REALIZADOS  
POR MEIO DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS QUE FIXEM  
DE MANEIRA PLANEJADA  
DIRETRIZES E MODALIDADES DE  
INTERAÇÃO  
ENTRE PODER PÚBLICO  
E SOCIEDADE**

O esforço do Comitê que vigia o cumprimento do PIDESC concentra-se em identificar esse conteúdo mínimo dos direitos do Pacto. Se os Estados não levam em conta essa recomendação, estarão incorrendo numa violação dos direitos, uma vez que estes são de cumprimento obrigatório.

Os responsáveis pela garantia dos Direitos Econômicos Sociais e Culturais são cada um dos Estados, que devem destinar para tal fim o máximo dos recursos, aplicados de maneira eficiente, e adotar as medidas legislativas e administrativas para possibilitar que seus próprios cidadãos e todos os seres humanos desfrutem desses direitos.

Os Princípios de Limburgo estabelecem que a parte II do PIDESC impõe aos Estados o dever de utilizar todos os meios apropriados - legislativos, judiciais, administrativos, econômicos, sociais, educativos -, para a eliminação das ações e das políticas contrárias às cláusulas do Pacto através inclusive da utilização eficaz dos recursos, com a finalidade última de fazer cumprir as obrigações nele contidas. O fracasso de um Estado para cumprir uma obrigação do Pacto pode ser considerado como uma violação.

Os Estados devem acatar os DESC e entender que estes direitos são um limite à discricionariedade do Estado no momento de fixar políticas públicas em matéria social e em matérias macroeconômicas.

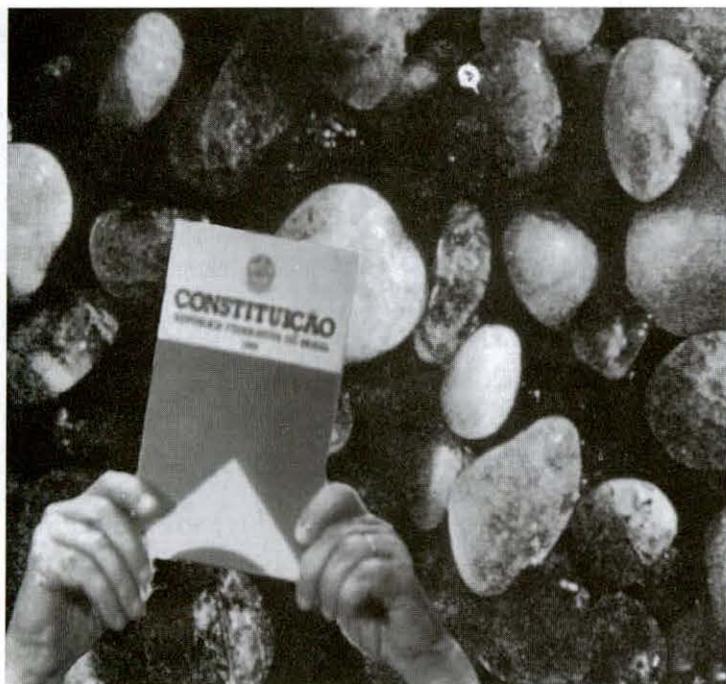
## **A Proteção no plano interno**

O Brasil, tal qual outros países, tem subscrito diversos instrumentos de direitos humanos nos quais se integram os direitos econômicos, sociais e culturais como verdadeiros direitos, constituindo uma referência mínima de dignidade para todas as pessoas. Entre estes documentos estão o Pacto dos DESC e o Protocolo de San Salvador. Neles o Estado brasileiro assume o compromisso de planejar políticas nacionais que garantam eficazmente o desenvolvimento progressivo deste tipo de direitos, dedicando o máximo dos recursos disponíveis para este objetivo.

A justiciabilidade, considerada como a possibilidade do indivíduo exercer o direito de ação e exigir do poder judiciário medidas em relação ao descumprimento do princípio jurídico ou ao desatendimento ao direito, pressupõe que condições institucionais e políticas sejam criadas (por isso é preciso criar condições institucionais e políticas) para que todas as categorias de direitos econômicos, sociais e culturais possam ser exigíveis.

O Pacto Internacional dos DESC estabelece normas, como o poder vinculante, que obrigam os Estados signatários a garantir estes direitos e, adicionalmente, a obrigação a garanti-los dentro de um marco de trato igualitário, sem discriminação nenhuma de classe.

**NOS TERMOS  
PREVISTOS PELA CONSTITUIÇÃO, OS  
TRATADOS INTERNACIONAIS SÃO  
RECONHECIDOS COMO VERDADEIROS  
DIREITOS PÚBLICOS SUBJETIVOS E OS  
OPERADORES DO DIREITO TÊM UM  
DÉBITO GRANDE  
EM RELAÇÃO À NECESSIDADE DE  
CONSTRUÇÃO DE  
UMA DOCTRINA E DE UMA  
JURISPRUDÊNCIA QUE REALCE A  
IMPERATIVIDADE  
JURÍDICA DESSES DIREITOS COMO  
VERDADEIROS DIREITOS  
FUNDAMENTAIS**



A incorporação da normativa internacional de proteção no direito interno dos Estados constitui uma prioridade. É a partir da ação e do aperfeiçoamento de medidas nacionais de implementação que depende em grande parte o futuro da própria proteção internacional dos direitos humanos. De qualquer maneira, no caso brasileiro existe a possibilidade de justiciabilidade com base no disposto no PIDESC, ao passo que a Constituição Brasileira atribui aplicabilidade imediata às normas definidoras dos direitos e das garantias fundamentais (§1 do artigo 5º, aí compreendidos os direitos individuais, coletivos e difusos), garantindo direitos para seus titulares. Além disso, a Constituição também atribui força de norma positiva aos tratados internacionais de direitos humanos e define no seu artigo 4º a prevalência dos direitos humanos.

Nos termos previstos pela Constituição, os tratados internacionais são reconhecidos como verdadeiros direitos públicos subjetivos e os operadores do direito têm um débito grande em relação à necessidade de construção de uma doutrina e de uma jurisprudência que realce a imperatividade jurídica desses direitos como verdadeiros direitos fundamentais. Quer dizer, os

direitos fundamentais são direitos legais, constitucionais, internacionais, acionáveis, exigíveis e demandam, portanto, uma observância séria e responsável.

Da mesma maneira, a Constituição outorga uma primeira base para a justiciabilidade destes direitos. Os direitos sociais enunciados especialmente no artigo 6º e 7º da Constituição e como normas, no dizer de vários autores, concernentes à Justiça Social - inclusive as programáticas - geram imediatamente direitos para os cidadãos. Tais direitos são verdadeiros direitos subjetivos na acepção mais comum da palavra. No entanto, na prática esta tese não tem muita acolhida dentro do judiciário e são os juízes, em última instância e dependendo da interpretação, que decidem sobre a justiciabilidade destes direitos. É possível que como consequência desta interpretação pouco favorável, sejam poucos ainda os litígios em torno do reconhecimento ou exigência de direitos sociais.

Dentre os mecanismos nacionais disponíveis é importante destacar a Ação Civil Pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, podendo ser proposta até mesmo por

associações comunitárias sem precisar de advogado. Esta ação civil pública, introduzida em nosso ordenamento jurídico com a edição da lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, continua sendo um instrumento que assusta não apenas os leigos e neófitos, mas assume também vestes de mistérios para aqueles que vêm se dedicando à sua compreensão. Por conseqüência, é imperativo rever seus alcances e seu papel como instrumento que garante a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais e resgatá-la da semi-obscuridade jurídico-científica.

O processo de apresentar uma reclamação e uma demanda não só afirma a consciência de uma pessoa como sujeito de direito, como também ajuda a definir o conteúdo do direito e criar consciência de que o que está sendo reclamado é um direito e não um privilégio ou um favor. Este processo de reclamar judicialmente um direito pode alertar o Estado para suas responsabilidades e pressionar as autoridades para que cumpram com suas obrigações.

Os mecanismos internacionais e nacionais de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, pouco poderão mudar a atual realidade se não houver profundas modificações no seio da sociedade, estabelecidas pelo parâmetro de justiça social, para que todos possam se beneficiar do progresso. O ser humano deve ser situado no centro do processo de desenvolvimento, o que requer uma maior solidariedade e consciência nacional.

**O GRAU DE REALIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS É FRUTO DOS ESFORÇOS REALIZADOS POR UMA SOCIEDADE PARA DIGNIFICAR A VIDA DE TODOS SEUS INTEGRANTES. ALGUNS DESTES DIREITOS VÃO REALIZANDO-SE COMO RESULTADO DA APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LONGO PRAZO QUE PRODUZEM EFEITOS DIFERENCIADOS**

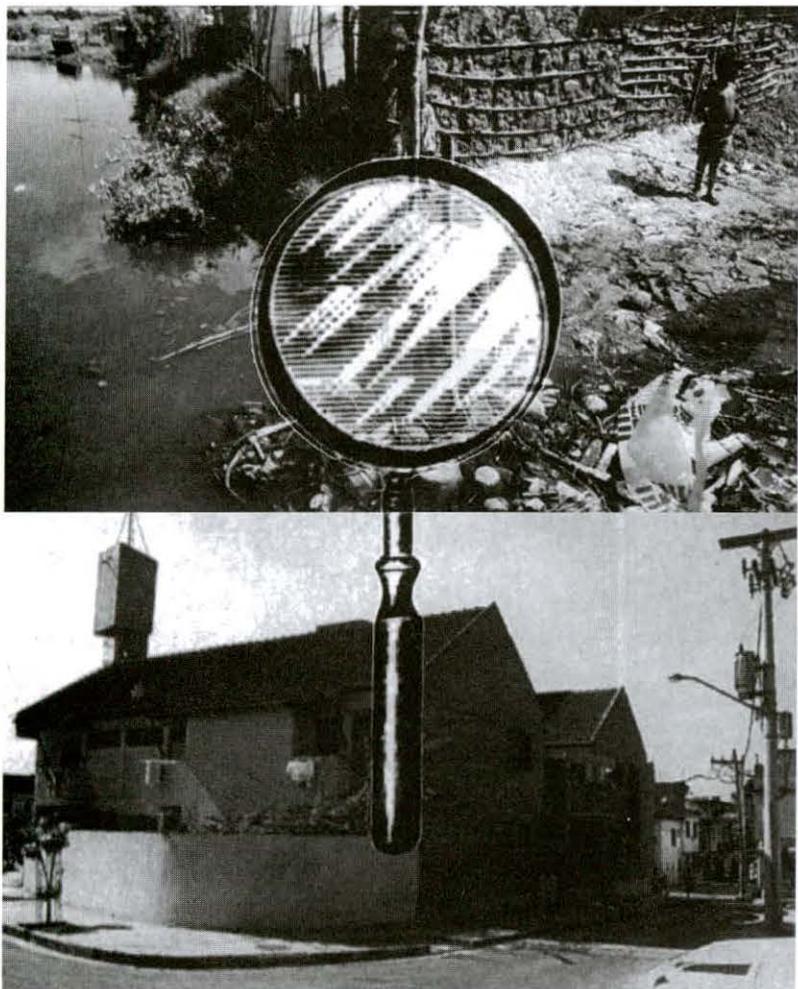
**UMA DAS PRINCIPAIS RESPONSABILIDADES DO ESTADO EM MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS CONSISTE NA ADOÇÃO DE MEDIDAS “LEGISLATIVAS, ADMINISTRATIVAS, JURÍDICAS, ECONÔMICAS, SOCIAIS E EDUCATIVAS”, PARA GARANTIR A PLENA VIGÊNCIA DESTES DIREITOS**

Os Estados têm a obrigação de respeitar, de proteger e de garantir estes direitos. Esses direitos não são plausíveis se os Estados não os garantirem mediante políticas públicas de longo prazo que permitam seu pleno gozo. O melhor, portanto, para o efetivo desfrute destes direitos, seria uma combinação de medidas que animassem a participação e o reconhecimento das garantias internacionais, constitucionais e processuais.

**Das políticas públicas**

Por todas essas razões, a implementação dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais pressupõe políticas públicas adequadas e coerentes. A garantia efetiva destes direitos está longe de se dar somente por meio da promulgação de leis que proíbem certas condutas lesivas. São necessárias leis e regulamentos, mas também são necessárias medidas públicas de promoção e fortalecimento desses direitos. Os DESC podem somente ser realizados por meio das políticas públicas que fixem de maneira planejada diretrizes e modalidades de interação entre poder público e sociedade.

Para que os direitos não sejam violados é necessário também a adoção de medidas concretas, planejadas e bem definidas para a realização desses direitos. A relação existente entre políticas públicas e a realização de direitos, especialmente dos direitos sociais, é direta, pois demanda ações positivas por parte do Estado. E aqui a participação da comunidade tem papel relevante. A participação é uma forma de assegurar a provisão



mais equitativa de bens e serviços. Quando as pessoas se comprometem com os processos, a definição de políticas tende a ser mais realista, mais programática e mais fácil de apoiar.

Este exercício de cidadania tem seu lugar privilegiado nos Conselhos (criança e adolescente, saúde, assistência social) onde se estabelecem e formulam as políticas públicas diferenciadas. Os representantes nestes conselhos devem se fazer sempre estas perguntas: quais são os problemas e quais as melhores respostas? Assim sua participação será mais qualificada e a possibilidade de controlar, monitorar e incidir na implementação de políticas será maior. Com esta perspectiva as políticas públicas se impõem como uma das formas de encarar os problemas sociais por meio de ações destinadas a apressar e acelerar a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Uma das principais responsabilidades do Estado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais consiste na adoção de medidas “legislativas, administrativas, jurídicas, econômicas, sociais e educativas”<sup>7</sup>, para garantir a plena vigência destes direitos. Se tomarmos como exemplo o direito à saúde, as políticas públicas nessa área devem abarcar os diferentes níveis de proteção deste direito, desde a fase de promoção e prevenção até a de tratamento e reabilitação. É a partir destas responsabilidades que as políticas públicas devem ser definidas.

O problema da justiciabilidade dos direitos sociais se alarga muito, passando a abarcar todo o caminho de efetivação de um direito, desde o seu nascimento quando é previsto na norma, até a sua emancipação quando é encartado em determinado programa de ação de um governo e passa a integrar medidas de execução. Em outras palavras, a exigibilidade de um direito aparece

nas várias fases de organização temporal da política pública, desde o estabelecimento da agenda, a formulação de alternativas, a decisão, a implementação da política, a execução até a fase de avaliação.

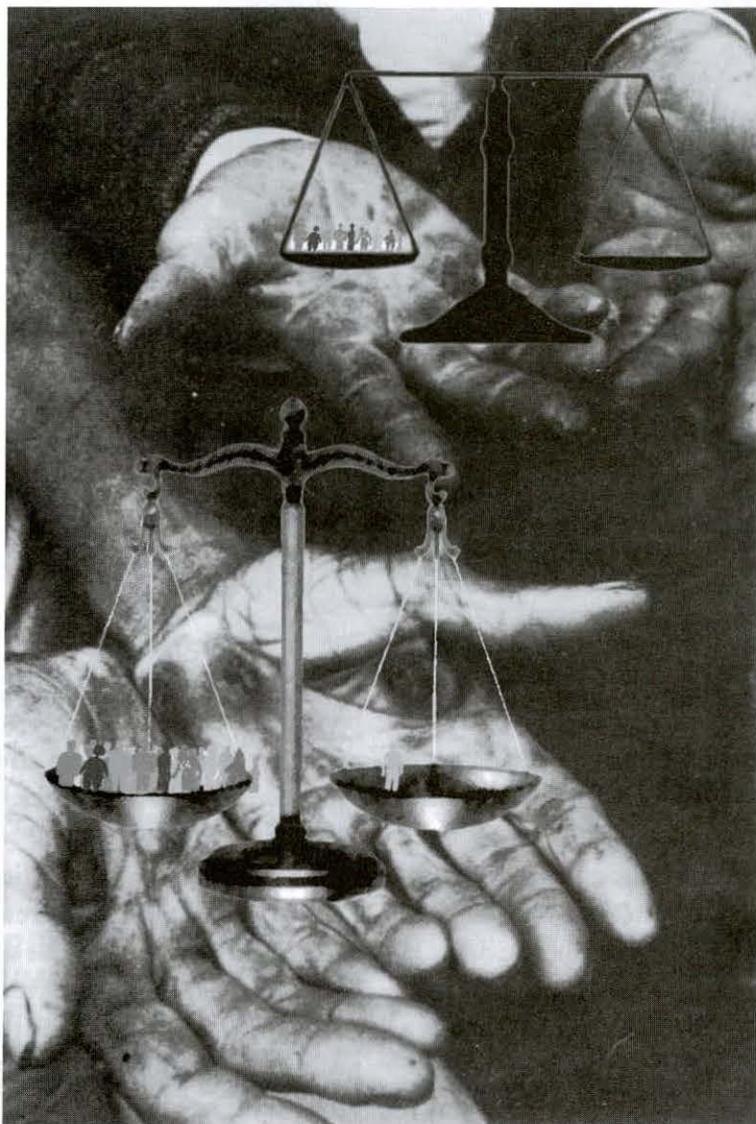
O grau de realização dos direitos humanos é fruto dos esforços realizados por uma sociedade para dignificar a vida de todos seus integrantes. Alguns destes direitos vão realizando-se como resultado da aplicação de políticas públicas de longo prazo que produzem efeitos diferenciados. Neste sentido, só direitos humanos são um referente ético e jurídico para enquadrar o debate sobre quais são os problemas que a sociedade deve assumir e quais respostas devem ser dadas a estes problemas.

---

<sup>7</sup>Princípios de Limburgo N°17.

# Estratégias de Litígio em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais<sup>1</sup>

*Víctor Ernesto Abramovich\**



\* Advogado e Diretor Executivo do Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS (Argentina).

<sup>1</sup>O autor agradece à equipe de advogados do programa sobre exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais do CELS sua colaboração para este artigo. Integram a equipe Juana Kweitel, Julieta Rosi, Diego Morales, Eugenia Contarini e Carolina Fairstein. As estratégias apontadas neste artigo dão continuidade aos desenvolvimentos teóricos elaborados junto a Christian Courtis em diversos trabalhos citados no texto.

O papel do Judiciário, de garantir a vigência dos direitos humanos em geral, e dos direitos econômicos, sociais e culturais em particular, é ainda uma questão aberta ao debate<sup>2</sup>. Além da função que a Constituição e o Direito Internacional dos direitos humanos outorgam à Justiça, o que nos interessa discutir é como os juízes deveriam agir diariamente, a partir daquele mandato normativo, de forma que os direitos fundamentais possam desfrutar de algum grau considerável de realização prática.

É óbvio que o Poder Judiciário, pelas suas características institucionais e pelo lugar que ocupa na distribuição de funções dentro do Estado, não tem o papel de levar a cabo mudanças profundas e efetivas com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais. Porém, se é provocado adequadamente<sup>3</sup>, pode ser um instrumento poderoso de formação e, ao mesmo tempo, de desarticulação de algumas políticas públicas malévolas na área social, com impacto direto na vigência desses direitos.

Tentaremos expor brevemente neste artigo alguns caminhos que já foram explorados com sucesso para exigir dos Tribunais o cumprimento da sua função. Mas também apontaremos quais são, a nosso entender, os principais obstáculos para a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais e que estratégias alternativas ou indiretas devem ser usadas para superá-los.

## **1. Obstáculos para a Justiciabilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**

Embora exceda o objeto deste artigo tentar refutar os principais argumentos que usados historicamente pelos opositores da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais<sup>4</sup>, procuraremos mostrar alguns dos obstáculos que enfrentamos na hora de exigir diante dos tribunais, o respeito e cumprimento destes direitos.

Em primeiro lugar, é conhecido o critério extremamente restritivo que normalmente usa a magistratura na hora de avaliar sua faculdade de

invalidar decisões que podem ser qualificadas como políticas. Deste modo, quando a reparação de uma violação de direitos econômicos, sociais e culturais, implica uma ação positiva do Estado que põe em jogo recursos orçamentários ou afeta o planejamento ou a execução de alguma política pública ou envolve uma decisão sobre que grupos ou que setores sociais serão prioritariamente auxiliados ou tutelados pelo Estado, os juízes normalmente consideram tais questões como próprias da competência dos órgãos políticos do sistema. Além disso, o poder discricionário da administração é maior e a vontade do controlador judicial é menor quando o ato administrativo é adotado na base de um conhecimento ou perícia técnica que se pressupõe própria da administração e inadequada para a ação do judiciário. Edley afirma nesse sentido que: "... (1) os aspectos da ação administrativa, resolvidos apropriadamente por métodos próprios de decisão da perícia técnica ou da política pública são na realidade objeto de deferência judicial, precisamente porque tais métodos são presumivelmente alheios aos tribunais"<sup>5</sup>.

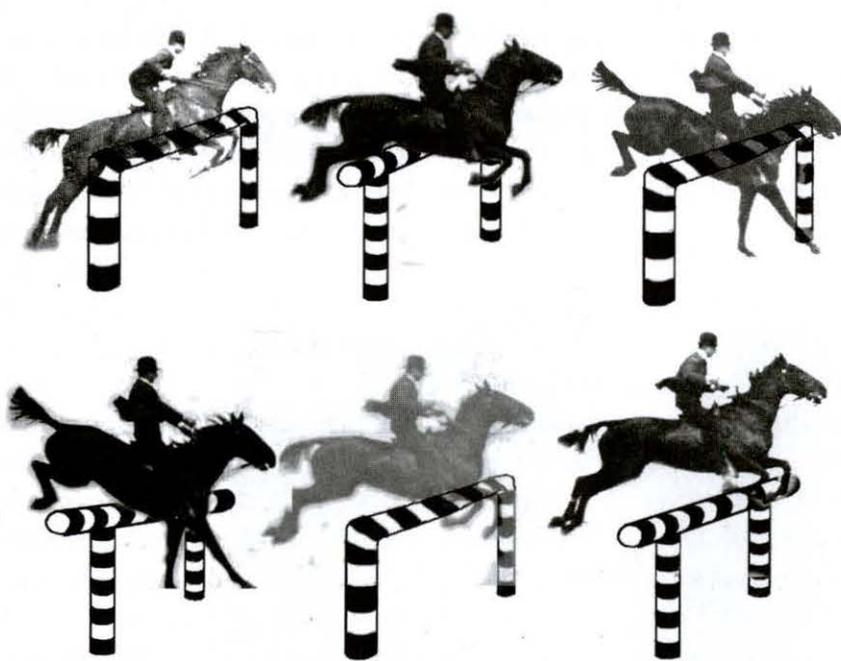
---

<sup>2</sup>Ver Perfecto Andrés Ibañez: "Garantía Judicial de los Derechos Humanos", Revista Claves, No. 90, março de 1999.

<sup>3</sup>Ver, José Reinaldo De Lima Lopes, "Direito subjetivo e direitos sociais: o dilema do Judiciário no Estado Social de direito", em Faria, J.E. (ed.), Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça, São Paulo, 1999, ps. 114-138.

<sup>4</sup>Ver, Abramovich, Víctor; Courtis, Christian, Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales, em "La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales", Edit. Del Puerto, Buenos Aires, 1997.

<sup>5</sup>Christopher Edley, Jr., "Administrative Law. Rethinking Judicial Control of Bureaucracy", Yale University, 1990. Versão em castelhano: "Derecho Administrativo. Reconocer el Control Judicial de la Administración Pública", Instituto Nacional de la Administración Pública, Madrid, 1994. Pág.36.



Existem argumentos de peso para afirmar, em termos gerais, que um processo judicial não é o cenário mais apropriado para discutir estes temas. Não se trata só de considerar a falta de uma tradição de ativismo judicial na Argentina<sup>6</sup>, mas sim de analisar em que medida um mecanismo de solução de conflitos como o processo judicial, no qual uma pessoa ganha e outra perde, pode ser idôneo para resolver uma situação na qual se confrontam numerosos interesses individuais e coletivos.

Nesse sentido, o que nos interessa analisar aqui, não é como superar esta restrição no marco de uma teoria constitucional ou política, senão de que maneira esta “forma de atuar” tradicional do judiciário, pode afetar as estratégias de exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Uma primeira conclusão, que não é por ser óbvia que deixa de ser importante, é de que: quanto maior for a margem de debate com relação a estas questões que podem ser qualificadas como “políticas” ou “técnicas”, menores serão as possibilidades de sucesso da ação tentada. Se o juiz além de ser chamado para decidir sobre um problema de direito, for chamado também para

resolver sobre prioridades na execução de partidas orçamentárias, sobre que setores ou grupos merecerão proteção preferencial do Estado ou sobre a conveniência de uma política pública, o resultado do litígio será incerto. Mas também analisaremos como esta limitação pode ser evitada ao formular casos de exigibilidade direta das obrigações do Estado, e as estratégias indiretas que podem ser desenvolvidas para circunscrever ainda mais as questões a serem debatidas no processo.

Outro obstáculo importante para a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, é a falta de mecanismos judiciais apropriados para sua tutela. As ações judiciais tipificadas pelo ordenamento jurídico foram pensadas para a proteção dos direitos civis e políticos. Para confirmar isto basta mostrar alguns exemplos: a) A incidência coletiva da maioria dos direitos econômicos, sociais e culturais, provoca problemas de legitimação ativa que não é limitada à fase de formulação da ação, mas que se prolonga durante as diferentes etapas do processo, dada a inexistência de mecanismos

---

<sup>6</sup>Ativismo judicial que pode ser verificado em outros sistemas, em momentos históricos particulares como é o caso, por exemplo, da vasta experiência judicial estadunidense em matéria de segregação racial do sistema educativo público, de administração de hospitais psiquiátricos e prisões para alcançar um funcionamento compatível com os direitos constitucionais. Evidentemente, o ativismo judicial é motivado pela gravidade da violação dos direitos em questão. Ver, como exemplo destes casos, “Wyatt v. Stickney”, 344 F. Supp 373, 1972.

de participação adequada dos sujeitos coletivos ou de grupos de vítimas nas diferentes diligências e instâncias processuais<sup>7</sup>. Esta circunstância põe em evidência que as ações e os procedimentos são previstos para elucidar conflitos individuais; b) As violações dos direitos econômicos, sociais e culturais requerem, ao mesmo tempo, uma satisfação urgente e amplitude de prova, mas estas duas questões são excludentes para a eleição dos mecanismos tradicionais de tutela. O amparo requer um direito líquido e para a medida cautelar um direito real, e em ambas ações o ordenamento processual e a jurisprudência restringem ao mínimo o marco probatório do processo; c) As sentenças que condenam o Estado a cumprir obrigações de “fazer”, não têm garantias processuais suficientes e por isto resultam de difícil execução.

Por último, devemos assinalar um outro obstáculo, talvez mais complexo que os anteriores: a ausência de tradição e exigência destes direitos, (à saúde, educação, moradia, entre outros) por mecanismos judiciais<sup>8</sup>. Apesar da existência de normas de hierarquia constitucional que consagram estes direitos, concepções conservadoras sobre o papel institucional do poder judiciário e sobre a separação dos poderes provocam uma prática escassa da busca da tutela jurisdicional destes direitos e um desprezo das normas que os instituem.

**OUTRO OBSTÁCULO IMPORTANTE  
PARA A EXIGIBILIDADE  
DOS DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS,  
É A FALTA  
DE MECANISMOS  
JUDICIAIS APROPRIADOS  
PARA SUA TUTELA. AS  
AÇÕES JUDICIAIS TIPIFICADAS  
PELO ORDENAMENTO  
JURÍDICO FORAM  
PENSADAS PARA A PROTEÇÃO  
DOS DIREITOS  
CIVIS E POLÍTICOS**

**... UM OUTRO OBSTÁCULO  
(IMPORTANTE PARA A  
EXIGIBILIDADE  
DOS DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS),  
É A AUSÊNCIA DE TRADIÇÃO E  
EXIGÊNCIA  
DESTES DIREITOS, (À SAÚDE,  
EDUCAÇÃO,  
MORADIA, ENTRE OUTROS) POR  
MECANISMOS JUDICIAIS**

E, além disso, em alguns casos, existe a falta de percepção de certos conflitos vinculados com a violação de direitos econômicos, sociais e culturais. Em outros casos, ainda quando o conflito é percebido em termos jurídicos, as vítimas destas violações dirigem sua luta para outras estratégias, como o protesto público, as campanhas de difusão e de pressão, entre outras; partindo da desconfiança, em grande medida justificada, no desempenho da Justiça e dos advogados.

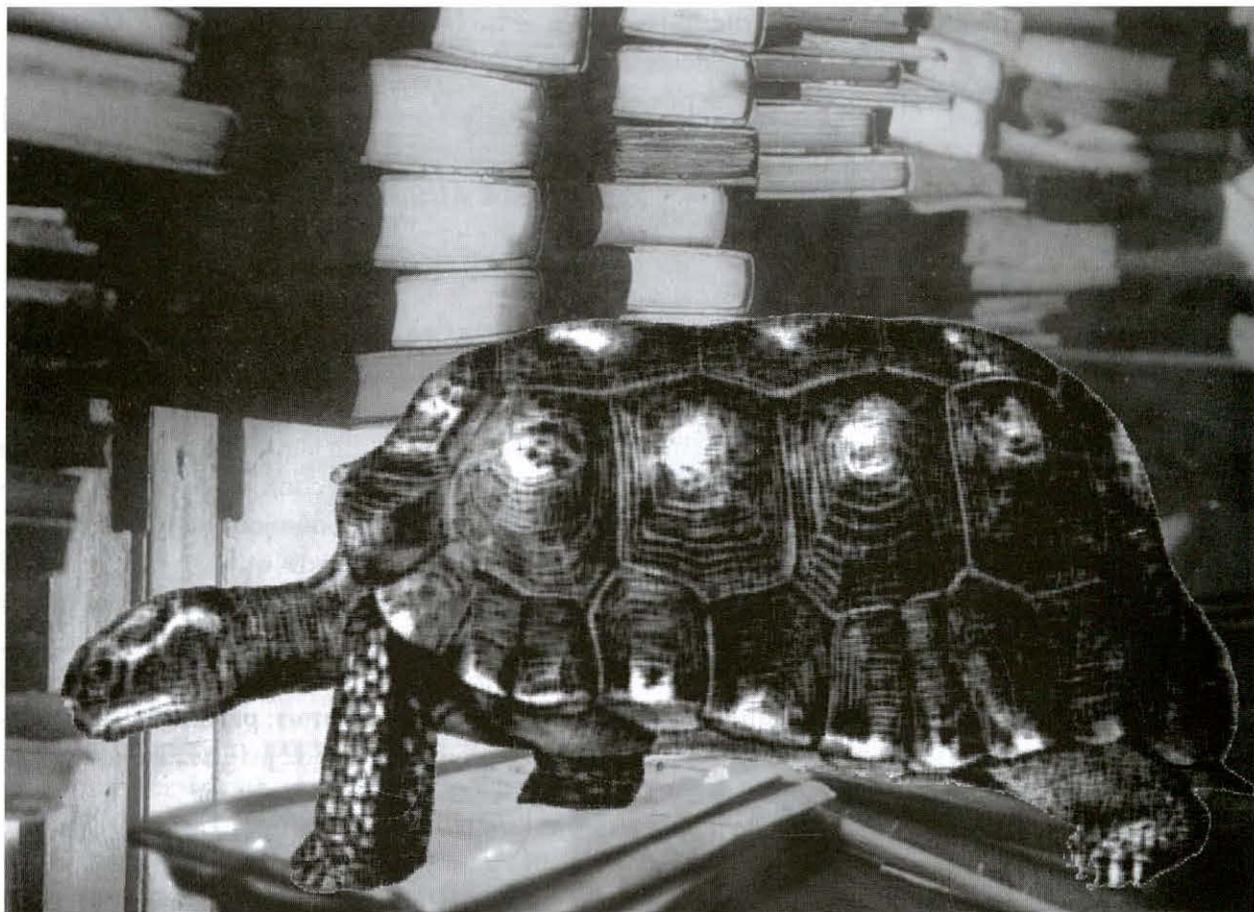
**2. Algumas formas de  
exigibilidade dos direitos  
econômicos, sociais e culturais**

Analisaremos algumas das estratégias usadas para exigir direitos econômicos, sociais e culturais de acordo com a denominação seguinte: exigibilidade direta; igualdade de tratamento e discriminação; devido processo; informação pública; direitos econômicos, sociais e culturais protegidos por direitos civis e políticos; direitos econômicos, sociais e culturais protegidos por outros direitos desta mesma categoria.

---

<sup>7</sup>Basta cotejar simplesmente as regras de procedimento que regem a notificação, o litisconsórcio e a acumulação de ações, ou as dificuldades práticas que podem ser imaginadas à luz da experiência forense, na hora de enfrentar audiências com multiplicidade de partes, ex. quebras, conflitos trabalhistas coletivos, assuntos de consórcios etc.

<sup>8</sup>Porém é importante destacar a existência de uma forte tradição de defesa de direitos trabalhistas, fundamentalmente a partir do desenvolvimento do litígio sindical.



## 2.1. Exigência direta

Quando o comportamento exigível do Estado em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais é claramente determinável, é apresentada a possibilidade de demanda direta do direito, seja através da reclamação individual, seja através da demanda coletiva.

Quando forem violações das obrigações do Estado a respeito destes direitos, as possibilidades de justiciabilidade são semelhantes as dos direitos civis e políticos, e as ações judiciais são encaminhadas para remover o ato de interferência ou ingerência que resulta na violação do direito em questão.

No caso das obrigações de proteção e satisfação dos direitos econômicos, sociais e culturais, as violações são, na maior parte das vezes, omissões do Estado. Nestes casos, a exigência do direito está composta de duas fases diferenciadas: 1) a declaração que a omissão estatal constitui uma

violação do direito em questão e 2) a coação do Estado para que este realize a devida conduta sinalizada de maneira concreta. Esta última é a que apresenta maiores problemas na hora de ser exigida perante os tribunais.

O que foi dito sobre os obstáculos para a exigibilidade destes direitos, vinculados à matéria “política” ou “técnica” do caso, é claramente aplicável à exigibilidade direta do direito. Portanto, quanto mais ampliada e aprofundada é a discussão política ou técnica, por exemplo, sobre as prioridades orçamentárias ou a formulação, planejamento ou implementação de políticas públicas, maior será a possibilidade de sucesso do caso.

Além disto, este tipo de ação tem grandes dificuldades na compilação e apresentação de provas. A chave está em identificar situações que o Estado reconheceu e que não pode razoavelmente discutir. Em tal sentido, os fatos

reconhecidos pelo Estado a partir de estudos e relatórios que emanam das suas diversas dependências, as declarações de seus funcionários, as normas e todas as ações que constituem de alguma maneira manifestações de “atos próprios” do Estado, serão os fundamentos mais firmes para construir o caso. Paralelamente, toda a informação que emana do Estado, isto é, a informação pública, será por excelência o meio de prova neste tipo de ação<sup>9</sup>.

Em síntese, a possibilidade de sucesso de um caso no qual se exige diretamente do Estado a execução de uma obrigação emanada de um direito econômico, social e cultural, será proporcional ao debate das perguntas “políticas” e “técnicas” e à matéria probatória do processo. Neste sentido será de muita utilidade as informações públicas disponíveis e os reconhecimentos diversos e “atos próprios” do Estado com relação aos fatos que constituem a causa da pretensão processual.

## **2.2. Igualdade de Tratamento e proibição de discriminação**

Uma das formas de não cumprimento das obrigações estatais em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, é a adoção de políticas públicas parciais, desiguais ou discriminatórias, especialmente quando dizem respeito aos setores de baixa renda da população. Outra das estratégias de exigibilidade é a denúncia de discriminação no desfrute dos direitos, buscando a extensão do desfrute do direito para a classe excluída ou discriminada.

**QUANDO O COMPORTAMENTO  
EXIGÍVEL DO ESTADO EM  
MATÉRIA DE DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS É  
CLARAMENTE DETERMINÁVEL,  
É APRESENTADA  
A POSSIBILIDADE DE  
DEMANDA DIRETA DO DIREITO,  
SEJA ATRAVÉS DA RECLAMAÇÃO  
INDIVIDUAL, SEJA  
ATRAVÉS DA DEMANDA  
COLETIVA**

**... QUANTO MAIS AMPLIADA E  
APROFUNDADA É A  
DISCUSSÃO POLÍTICA OU  
TÉCNICA, POR EXEMPLO,  
SOBRE AS PRIORIDADES  
ORÇAMENTÁRIAS OU A  
FORMULAÇÃO, PLANEJAMENTO  
OU IMPLEMENTAÇÃO  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS,  
MAIOR SERÁ A POSSIBILIDADE  
DE SUCESSO DO CASO**

Um dos problemas maiores que deveria ser superado para se alcançar com sucesso a tutela jurisdicional dos direitos econômicos, sociais e culturais, é saber, com relação a cada direito, qual é a extensão da obrigação do Estado de prover ou satisfazer aquele direito. Até que grau, ou em que medida, a necessidade ou o interesse social ou econômico tutelado pelo direito deve ser satisfeito. Por exemplo, quantas escolas ou quantos hospitais são necessários para afirmar que o Estado garante o direito à educação ou à saúde num determinado lugar ou com relação a tal população. Pois, quando um direito econômico, social ou cultural é reconhecido para algumas pessoas ou grupos, é possível comparar entre a situação destes e a situação daqueles que ainda não estão sendo cobertos, controlando a legalidade e o motivo do fator de diferenciação usado pelo Estado.

A apelação a juízos de igualdade de tratamento para reivindicar direitos sociais era tradicionalmente usada pelos movimentos de direitos humanos em suas estratégias de litígio. Do movimento pelos direitos das mulheres que reivindicaram equidade salarial no trabalho, até o movimento de direitos nos E.U.A<sup>10</sup>, que usou

---

<sup>9</sup>Quanto maior é a informação pública disponível com relação à situação dos direitos econômicos, sociais e culturais, maior é a vulnerabilidade do Estado frente a demandas de exigibilidade direta.

<sup>10</sup>É de enorme utilidade a análise realizada pelos demandantes no conhecido caso Brown vs. Board of Education.

esta estratégia para exigir igualdade de acesso ao emprego, igualdade salarial e condições equivalentes na educação e na saúde pública, a igualdade de tratamento e a proibição de discriminação foram estratégias exploradas com sucesso para exigir indiretamente direitos econômicos, sociais e culturais de grupos ou setores menos protegidos pelo Estado.

### 2.3. Devido Processo

Como já foi exposto, a inexistência de recursos judiciais apropriados é um dos obstáculos centrais para a exigência dos direitos econômicos, sociais e culturais. Numerosas questões relacionadas com o acesso à Justiça e a idoneidade dos mecanismos judiciais têm vínculo com as possibilidades de exigir de forma direta estes direitos. Uma estratégia indireta de exigibilidade consiste em exigir o acesso aos tribunais e a alocação dos recursos judiciais disponíveis.

Neste sentido, um dos obstáculos centrais para o acesso aos tribunais de Justiça é a condição econômica e social dos litigantes. Numerosas questões ligadas ao acesso, como os custos do processo e a disponibilidade da defesa pública gratuita para pessoas sem recursos, são questões de valor instrumental inestimável para a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Além disso, existem circunstâncias próprias da estrutura e do funcionamento dos mecanismos judiciais que têm efeito direto nestes direitos. Deste modo, a morosidade processual quando são tratados direitos sociais, tem repercussões, evidentemente, na parte mais fraca do processo, forçando ao mercedor do direito entrar em acordos ou renunciar à integralidade de seu crédito. A ausência de mecanismos judiciais apropriados para fazer uma revisão ampla das decisões administrativas tem efeitos diretos na vigência dos direitos sociais, dado que muitos destes direitos dependem de decisões administrativas que, em certos casos, são adotadas com um enorme grau discricionário, por exemplo, a concessão de pensões ou subsídios de desemprego.

Por último, durante o processo é comum que

a situação econômica ou social desigual dos litigantes se reflita também em uma desigual possibilidade de defesa em juízo. A desigualdade processual também pode ser apresentada no litígio de casos ligados a direitos sociais diante do Estado, resultado das posições tradicionais do direito administrativo que normalmente confere certos privilégios ao Estado em sua relação com seus administrados. Por isto, a igualdade de armas entre os litigantes em um processo no qual são decididos direitos sociais, é outro ponto central em qualquer estratégia de defesa destes direitos a partir do melhoramento dos mecanismos judiciais.

No âmbito do sistema europeu de proteção de direitos humanos, numerosos casos ligados ao prazo razoável de duração dos processos<sup>11</sup>, no marco de revisão judicial de decisões administrativas<sup>12</sup> e do princípio de igualdade de armas, foram usados para proteger a posição do titular de um direito econômico, social e cultural. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) entende que o princípio de igualdade de armas faz parte da garantia do devido processo e expressa reiteradamente que é ligado ao caráter litigioso do procedimento civil e, portanto, requer um equilíbrio justo entre as partes, ainda quando uma delas é o próprio Estado. O Tribunal afirmou que: “toda pessoa que faz parte de tais procedimentos deveria ter uma oportunidade razoável para apresentar o caso perante o tribunal em condições que não o situem em desvantagem significativa vis-à-vis seu oponente”.

---

<sup>11</sup>Ver entre muitos outros: “Buchholz c. RFA” A 42 (1981), “Obermeier c. RFA” A 179 (1990), “Zimmermann and Steiner c. Suíza” A 66 (1983).

<sup>12</sup>A jurisprudência do Tribunal Europeu de Direitos Humanos sobre o tema é abundante. Assim, por exemplo, o caso *Albert y Le Compte c. Bélgica*, A 58, para 29, 1983, citado por D. J. Harris, M O Bole, C. Warbrick, “Law of the European Convention of Human Rights,” Butterworths, Londres, 1995, pág. 192. O caso *Obermeier c. Áustria*, A 179 para 70, 1990, citado por D. J. Harris, M O Bole, C. Warbrick, op. cit., pág. 193.



É importante sinalizar que ao existir uma relação direta entre a idoneidade do mecanismo judicial e a integridade dos direitos econômicos, sociais e culturais, o litígio que procura a remoção dos condicionantes econômicos que dificultam o acesso à Justiça, a fixação de um prazo razoável dos processos sociais, a adequada revisão judicial das decisões administrativas e a igualdade efetiva de armas no processo, entre outras questões, representa um caminho indireto de utilidade enorme para a exigibilidade destes direitos.

#### 2.4. Informação Pública

Uma das características fundamentais da informação é o seu caráter de meio ou de instrumento para o exercício de outros direitos. Conforme dito sobre as garantias processuais, pode-se estabelecer um paralelo entre a informação e a justificação tradicional daquelas garantias: as garantias também são consideradas direitos em si mesmos, e requisitos da existência de outros direitos<sup>13</sup>. A informação tem, além de um valor próprio, um valor instrumental que serve como pressuposto do exercício de outros direitos e do funcionamento institucional de controlador dos poderes públicos.

Como havíamos dito, a exigibilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais está

subordinada em grande medida, à definição prévia das obrigações do Estado, definição que, porém, é impossível ter sem informação prévia sobre a situação daquele direito.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto de San José de Costa Rica, estabelecem o princípio de progressividade, quer dizer, a obrigação estatal de melhorar as condições de desfrute e exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais. Desta obrigação estatal de implementação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais, podem ser deduzidas algumas obrigações concretas, que podem estar sujeitas a revisão judicial em caso de não cumprimento. A obrigação mínima assumida pelo Estado neste respeito é a obrigação de não regressividade, quer dizer, a proibição de adotar políticas e medidas e, portanto, de sancionar normas jurídicas que piorem a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais que a população desfrutava na data em que foi adotado o tratado internacional respectivo. O ponto fundamental desta questão é determinado pela impossibilidade de

---

<sup>13</sup> Opinião Consultiva No. 9, Corte Interamericana de Direitos Humanos, Garantias Judiciais em Estados de Emergência.

conhecer o conteúdo exato da obrigação estatal sem conhecer previamente o estado de desfrute de um direito social-saúde, moradia, educação. Assim que a falta de informação sobre a situação destes direitos frustra as possibilidades de sua exigibilidade, pois é impossível estabelecer uma comparação entre a situação prévia e a posterior à adoção de medidas por parte do Estado. Conforme a interpretação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais a. (2), o Pacto impõe aos Estados a obrigação de produção de informação e, ainda, de formulação de um plano de ação para a implementação progressiva (Observações gerais 1 e 4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais). Uma das razões mais comuns de censura do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aos Relatórios dos Estados está centrado na falta de informação ou na falta de atualização ou pobreza da informação apresentada pelo Estado.

Um segundo exemplo desta função da informação vem do direito ambiental. A necessidade do informe do impacto ambiental prévio à realização de trabalhos que possam afetar o meio ambiente. Neste caso, a produção de informação é um pressuposto prévio à exigibilidade do direito “a um ambiente sadio, equilibrado, apto para o desenvolvimento humano”, mas a exigência de produção de informação, dirigida em geral ao Estado, tem uma função cautelar. Grande parte das jurisprudências em matéria ambiental não falam estritamente da proibição de medidas que causarão um dano ao ambiente, senão de situações nas quais o litigante questiona a falta de informação relativa aos potenciais efeitos ambientais da realização de uma certa medida.

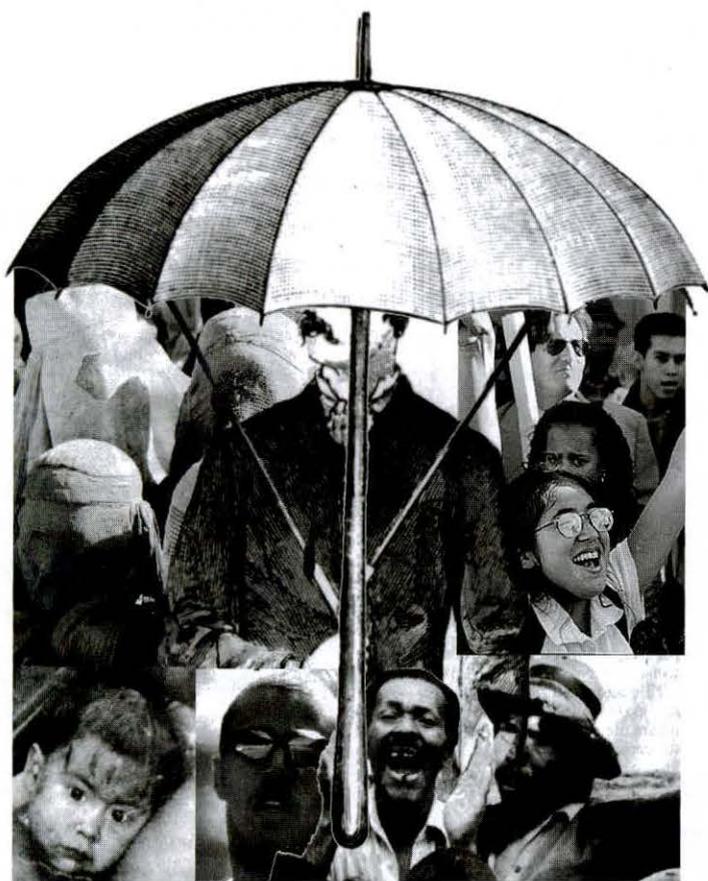
**A INFORMAÇÃO TEM, ALÉM  
DE UM VALOR PRÓPRIO,  
UM VALOR INSTRUMENTAL  
QUE SERVE COMO PRESSUPOSTO  
DO EXERCÍCIO DE  
OUTROS DIREITOS E DO  
FUNCIONAMENTO  
INSTITUCIONAL  
DE CONTROLADOR  
DOS PODERES PÚBLICOS**

**O PACTO INTERNACIONAL DOS  
DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS E O  
PACTO DE SAN JOSÉ DE  
COSTA RICA, ESTABELECEM O  
PRINCÍPIO DE PROGRESSIVIDADE,  
QUER DIZER, A OBRIGAÇÃO  
ESTATAL DE  
MELHORAR AS CONDIÇÕES  
DE DESFRUTE E  
EXERCÍCIO DOS DIREITOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS  
E CULTURAIS**

A obrigação cautelar de produção de informação ou, em outros termos, o estudo prévio do impacto de novas atividades econômicas, quando estas dependem de uma autorização do Estado, pode se tornar um meio adequado de proteção dos direitos sociais. Se for mensurável o efeito adverso que uma certa atividade econômica pode ter, por exemplo, no direito ao trabalho — piorando o nível de emprego ou a qualidade do emprego —, não se entende porquê o Estado, em cumprimento de seu dever de proteção e garantia, não estaria obrigado por um juiz a medir aquele impacto antes de autorizar aquela atividade, da mesma forma que deve medir o impacto ambiental ou sociocultural de certos investimentos privados. Neste caso, a ação de natureza cautelar deveria suspender qualquer ato administrativo de autorização até não estar garantido, depois de um estudo técnico de impacto na área potencialmente afetada, que a atividade de que trata será inócua<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup>Não é difícil imaginar atividades (uma exploração mineral ou florestal, uma obra de infraestrutura de grande escala) que podem provocar um impacto adverso relativamente mensurável na saúde pública, na preservação do patrimônio cultural, nas condições de acesso aos serviços básicos que integram o conceito de moradia adequada, na alimentação e nas condições de vida de determinados setores da população.



Também constitui um bom exemplo desta função o direito à informação de consumidores e usuários, nos casos em que se estabelecem parâmetros de qualidade do produto ou serviço, tais como a “proteção da saúde e segurança” e a “qualidade e eficiência dos serviços públicos”. Em tais casos, a falta de informação frustra a possibilidade para avaliar a execução do parâmetro estabelecido, independentemente da produção de um dano ou da qualidade real do produto ou serviço oferecido.

Existe porém, outro uso possível do direito à informação, como via indireta de exigibilidade de direitos econômicos, sociais e culturais. Consiste em considerar a informação como pressuposto do exercício de um direito.

Embora relacionado com o anterior, neste suposto a informação prévia é uma condição indispensável para o exercício do direito de liberdade. A informação funciona nestes casos como pressuposto da possibilidade de uma decisão racional

por parte do titular de um direito, enquanto no caso anterior funcionava mais como parâmetro para o exercício de obrigações por parte de terceiros. Em muitos casos nos quais a ordem jurídica concede aos particulares um marco de possibilidades de ação ou eleição, o exercício efetivo do direito só faz sentido na medida da existência de informação prévia que torne possível uma verdadeira eleição. É evidente que o direito político de voto é um caso paradigmático deste suposto. Mas existem vários outros exemplos excelentes.

No marco de uma economia de mercado, a informação constitui um pressuposto básico da liberdade de eleição e contratação de bens e serviços. De um modo semelhante, a informação tem um papel fundamental em matéria de direito trabalhista. Assim, uma das recentes reivindicações do direito coletivo do trabalho é o direito dos sindicatos para receber informação da gestão da empresa, especialmente quando a legislação concede ao empresário faculdades extraordinárias durante situações de crise ou

emergência econômica. A informação facilita ao sindicato a tomada de decisões relacionadas com a situação e o exercício do direito de autotutela coletiva, que resultaria pouco efetiva se não a tivesse.

## 2.5. Direitos Sociais protegidos pelos Direitos Cíveis e Políticos

A diferenciação definitiva entre ambas categorias se desvanece quando se começa a identificar nos casos concretos os direitos violados. Muitas vezes o interesse tutelado por um direito civil cobre também o interesse tutelado pela definição de um direito social. O limite entre uma e outra categoria de direitos é certamente nebuloso. Dada a interdependência dos direitos cíveis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais, em muitos casos as violações dos primeiros também afetam os segundos e vice-versa. Quando no direito interno dos Estados, ou no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, não existem mecanismos

diretos de justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais e culturais, uma estratégia indireta consiste em reformular as obrigações legais do Estado em matéria de direitos civis e políticos de maneira a discutir por essa via a violação dos direitos econômicos, sociais e culturais. O sistema europeu de proteção de direitos humanos oferece exemplos extremamente úteis do uso desta estratégia.

A interpretação extensiva das obrigações impostas aos Estados com relação aos direitos civis, permite utilizar, em muitas ocasiões, as vias processuais e os mecanismos de proteção tradicionalmente previstos para sua tutela em resguardo dos direitos econômicos, sociais e culturais. O desafio consiste em identificar situações ou interesses que sejam tutelados por direitos de uma ou outra categoria. No sistema argentino, até a consagração constitucional do direito à saúde, numerosas situações estavam cobertas por interpretação ampla do direito à vida. Alguns outros casos podem ser mencionados. O direito a preservação da cultura tem grandes pontos de contato com o direito de autonomia. A interpretação extensiva que fez o Comitê de Direitos Humanos do artigo 27 do Pacto de Direitos Civis e Políticos abre um guarda-chuva suficientemente amplo para cobrir numerosas situações que têm a ver com a proteção do direito à cultura de minorias e até mesmo de populações indígenas. Também o direito para fixar o lugar de residência pode, em certas ocasiões, ser vinculado diretamente com o direito a proteção da moradia ou, com mais precisão, com o direito a não ser despejado arbitrariamente.

## **2.6. Direitos sociais protegidos através de outros direitos sociais**

Nos últimos anos somos testemunhas do desmantelamento das instituições tradicionais que caracterizaram o dito Estado de Bem-estar. Este processo teve um grande impacto sobre os direitos sociais e sua nota característica é a precarização dos direitos sociais clássicos vinculados ao trabalho e à previdência social. Enquanto isso, novos direitos sociais surgiram com força, reivindicando espaços

de autonomia acadêmica, cunhando princípios de interpretação normativa e criando mecanismos modernos de tutela que abrem caminhos novos na jurisprudência, até alcançar muitos deles consagração legal<sup>15</sup>. Entre estes direitos sociais novos, podemos mencionar os direitos dos consumidores e os direitos que protegem o meio ambiente. Assim como assinalamos anteriormente, a existência em alguns sistemas jurídicos domésticos ou internacionais de mecanismos de tutela exclusiva para os direitos civis e políticos que poderiam ser usados para proteger direitos econômicos, sociais e culturais, no marco deste processo de degradação dos direitos sociais do trabalho e da previdência social, uma alternativa de exigibilidade consiste em usar os direitos sociais “fortes” e seus mecanismos de tutela, para proteger os direitos sociais debilitados.

Em certas circunstâncias direitos sociais “fortes”, como o direito a proteção do meio ambiente, podem partir em defesa de direitos trabalhistas tradicionais. Por exemplo, poder-se-ia aproveitar a rica jurisprudência sobre legitimação coletiva na ação ambiental, ou sobre a procedência de estudos de impacto ambiental, com um sentido cautelar ante a iminência ou desenvolvimento de um trabalho ou atividade industrial perigosa para a tutela do direito a condições de trabalho dignas, ou a um ambiente de trabalho seguro.

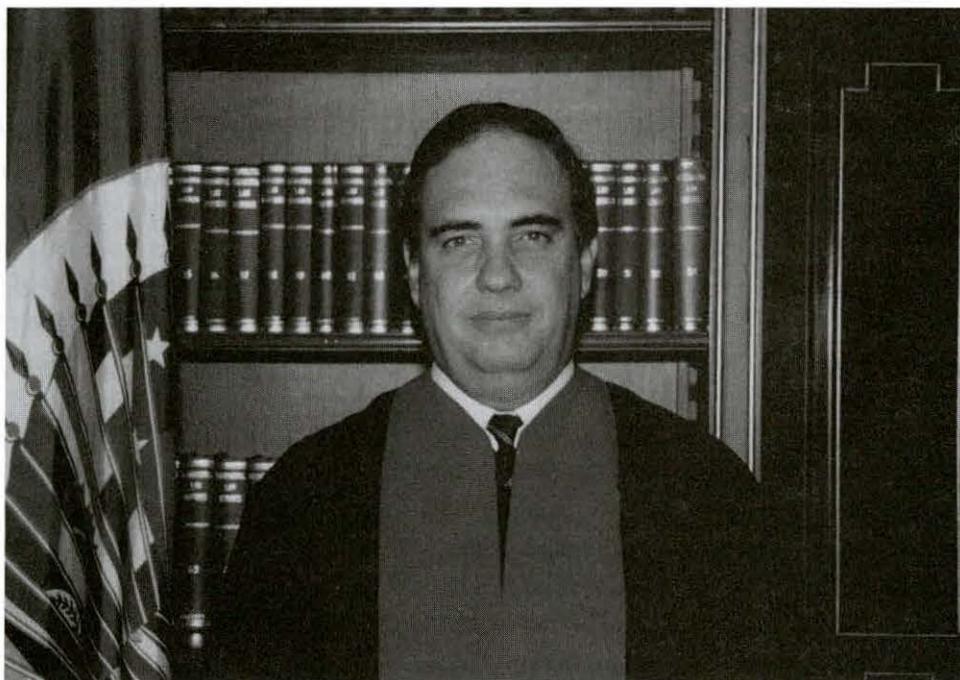
Igualmente, algumas prestações do Estado em matéria de previdência social podem ser exigidas reforçando a posição dos beneficiários dessas prestações a partir de sua condição de usuários ou consumidores de um serviço público.

---

<sup>15</sup> Ver. Christian Courtis y Victor Abramovich: “Los Anillos de la Serpiente. Transformaciones del derecho entre el trabajo y el consumo” Revista: “Jueces Para la Democracia”, No. 22, Madrid, 1994. También em “No Hay Derecho” No. 12, Editores del Puerto, Bs. As, 1995. Também pode ver-se dos mesmos autores: “Futuros Posibles. El derecho laboral en la encrucijada” Revista Jurídica de la Universidad de Palermo, Centro de Postgrado en Derecho, año 1, No. 2, Bs.As., abril de 1997.

# Antônio Augusto Cançado Trindade\*

O advogado Jayme Benvenuto Lima Jr.\*\* entrevista o juiz-presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Antônio Augusto Cançado Trindade, jurista brasileiro da mais alta significação, reconhecido no Brasil e no Exterior.



entrevista

\*Antônio Augusto Cançado Trindade é Ph.D em Direito Internacional (Cambridge), Juiz-Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco, Membro Titular do Institut de Droit International. Autor de diversos livros na área dos direitos humanos internacionais, entre os quais *Tratado de Direito Intemacional dos Direitos Humanos* e *Direito das Organizações Intemacionais*.

\*\*Jayme Benvenuto Lima Jr. é advogado e jornalista, coordena o Programa dhINTERNACIONAL, do GAJOP e MNDH, com vistas ao acesso aos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Doutorando em Direito Internacional Público na Universidade de São Paulo – USP. Recentemente, publicou o livro *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*, pela Editora Renovar.

*Tive a honra de conhecer o professor Caçado Trindade no início da década de noventa, na Costa Rica, ocasião em que desenvolvia meus primeiros estudos na área dos direitos humanos internacionais, no IIDH – Instituto Interamericano de Direitos Humanos. Posteriormente, pude acompanhar o seu trabalho dedicado e corajoso no encontro preparatório da América Latina e do Caribe para a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, e na própria Conferência de Viena, em 1993. No depoimento histórico e exclusivo que o professor Caçado Trindade me concede, a pedido da FASE, ele nos fala sobre temas fundamentais para o aprofundamento da democracia nacional e internacional, tendo por base os direitos humanos. Às conquistas brasileiras nessa área, o jurista confronta com os limites aos quais ainda estamos condicionados, entre eles as degradantes condições de desrespeito aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Avalia as posições reticentes, ou mesmo reativas, do Canadá e dos Estados Unidos – os gigantes da região americana – a se integrarem ao sistema da Organização dos Estados Americanos em condições de igualdade. Demonstra a força com que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reagiu à “rebeldia” do Peru de Fujimori, quando pretendeu retirar aquele país da jurisdição da Corte. Discorre sobre a força de um sistema ainda necessitado de ampliação de poderes, mas cuja jurisprudência protetora tem salvado “numerosas vidas”, estabelecido ou aperfeiçoado “recursos e procedimentos de direito interno para assegurar a observância dos direitos humanos”, e harmonizado “leis nacionais com a normativa internacional de proteção”. Sob a sua presidência, mas como fruto de um acúmulo histórico que esperamos seja cada vez mais pleno de significado pelo respeito a direitos universais e indivisíveis, a Corte Interamericana de Direitos Humanos assume cada vez mais um papel efetivo de salvaguarda de direitos na região. Com os pés no chão, o jurista reclama o fortalecimento do sistema interamericano, a partir da adoção de um padrão de ratificação universal da Convenção Americana de Direitos Humanos, como o faz para as Nações Unidas, para cujo organismo exige uma reestruturação necessária a que seja estabelecido no mundo um sistema mais democrático e verdadeiramente universal, guiado pela primazia dos direitos humanos. Como podemos acompanhar nessa entrevista, suas opiniões são a de um dos homens que mais têm influenciado para o fortalecimento do sistema internacional de proteção dos direitos humanos.*

**Jayme Benvenuto Lima Jr.: *O Brasil só aceitou a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998. Como sabemos, o senhor desempenhou um papel fundamental para essa decisão. Que questões estavam em jogo na época?***

**Cançado Trindade:** Esta foi uma luta que durou nada menos de 13 anos, um trabalho longo e paciente de persuasão e convencimento, sobre o qual eu poderia discorrer por horas. No período de 1985-1989 emiti uma série de Pareceres sobre a matéria, como então Consultor Jurídico do Itamaraty, - que por sinal só serão publicados, todos eles em conjunto, no decorrer do presente ano de 2002. Estes Pareceres serviram de base à referida decisão do Brasil, assim como à adesão do país aos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Como relato em meu livro *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil: As Primeiras Cinco Décadas* (2a. ed., Editora Universidade de Brasília, 2000), tão logo a Mensagem Presidencial chegou ao Congresso, para aprovação parlamentar (consoante meu primeiro Parecer, de 1985) dos dois Pactos e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, setores envolvidos no debate da época sobre a pena de morte conseguiram engavetá-la injustificadamente por seis anos. Com o apoio do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, organizei então uma série de grandes seminários de mobilização da opinião pública em todo o país (1989-1993), que serviram como elemento de pressão para a adesão pelo Brasil aos três tratados de direitos humanos, em 1992.

Mas faltava o reconhecimento da jurisdição obrigatória da Corte Interamericana sobre Direitos Humanos, que consumiu seis anos mais. As resistências prendiam-se a dogmas

do passado, sobretudo o temor de “delegar” atribuições judiciais a um tribunal internacional. Por ocasião da III Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em Brasília em 13 de maio de 1998, apresentei um longo Memorial (posteriormente publicado nos Anais da Conferência, além de em revistas jurídicas de todo o país), reiterando exaustivamente as razões expostas em meus Pareceres de até 13 anos antes em favor da aceitação da competência contenciosa da Corte pelo Brasil. Recordo-me que o Espaço Cultural da Câmara dos Deputados estava lotado, cerca de 800 pessoas, e a apresentação de meu Memorial teve imediata e ampla repercussão. A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, - então liderada com dedicação pelos Deputados Hélio Bicudo e Nilmário Miranda, cuidou de divulgar ao máximo a mensagem.

Pouco depois desta Conferência, ao regressar de uma viagem oficial a Cuba, o então Chanceler Luiz Felipe Lampreia, que já havia lido meu Memorial, convidou-me a seu Gabinete no Itamaraty. Tivemos uma longa conversa, em privado, apenas nós dois, ao final da qual me comunicou que iria efetivamente tomar a iniciativa de revisar a posição até então mantida a respeito, e propor - na linha das razões expostas em meu Memorial -, o reconhecimento pelo Brasil da competência contenciosa da Corte. Disse-lhe que era uma decisão sábia, que muito me alegrava, e que inclusive acolhia os sentimentos da sociedade civil brasileira.

Antes de despedir-se, comunicou-me que iria consultar a respeito o Consultor Jurídico do Itamaraty, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e o Secretário Nacional de Direitos Humanos, com o fim de obter respaldo para a decisão, o que efetivamente ocorreu. *Ex abundante* cautela, consultou igualmente o Congresso Nacional, embora tecnicamente não fosse necessário,

porquanto o Brasil já era Parte na Convenção Americana - contendo a cláusula facultativa da jurisdição obrigatória da Corte -, que evidentemente já obtivera aprovação parlamentar *in totum*.

Foi o ponto culminante de uma luta de 13 anos. Recordo-me que, em nosso frutuoso encontro, uma preocupação do Ministro Lampreia (que posteriormente me visitou na Corte Interamericana em sua sede em San José da Costa Rica, juntamente com o Presidente da República e sua comitiva) era com a posição reticente dos Estados Unidos e Canadá quanto à Convenção Americana. Comentei-lhe que a Chanceler mexicana Rosario Green já havia nos manifestado, em sua visita à sede da Corte em San José da Costa Rica, o propósito do México de também aceitar a competência contenciosa da Corte Interamericana; com isto, agreguei, com as aceitações do México e do Brasil, as posições negativas de Estados Unidos e Canadá se tornariam cada vez mais indefensáveis (como de fato hoje ocorre) nos foros internacionais.

Entendo que os Ministros Lampreia e Green se coordenaram a respeito, fortalecendo assim a posição latino-americana no plano internacional em respaldo à Convenção Americana. Em representação da Corte Interamericana, tive a satisfação de estar presente, na Cidade do México (na companhia de meu colega na Corte, o constitucionalista Héctor Fix Zamudio), na cerimônia de anúncio da decisão mexicana de aceitar a competência contenciosa da Corte, no dia 06 de dezembro de 1998; de lá voei para o Rio de Janeiro, onde, quatro dias depois, representei igualmente a Corte na cerimônia de 10 de dezembro de 1998, realizada no velho Palácio do Itamaraty no Rio, em que o Presidente da República anunciou a decisão brasileira de aceitação da competência contenciosa da Corte.

Desde então, em minhas intervenções nas Assembléias Gerais da OEA, e em reuniões

do Conselho Permanente da Organização regional, tenho sistematicamente cobrado das Delegações dos Estados Unidos, do Canadá, e de alguns países do Caribe, o débito histórico que têm para com o sistema interamericano de direitos humanos. É uma luta sem fim, como no mito do Sísifo, pois o que buscamos é estabelecer um novo paradigma, o do primado da razão de humanidade sobre a velha razão de Estado.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.:** *Como o senhor tem dito, o grande desafio do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos, nesse início do século, é a sua universalização. De fato, o sistema não estará completo até que os Estados Unidos e o Canadá aceitem a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Em sua visão, o que impede que isso aconteça? E quando é mais provável que venha a acontecer?*

**Cançado Trindade:** Às vésperas da Assembléia Geral da OEA realizada em Windsor, Canadá, no ano de 2000, o Embaixador do Canadá junto à OEA em Washington, Peter Boehm, convidou-me a um encontro em Washington, em que, acompanhado de dois assessores, me comunicou pessoalmente que o governo central do Canadá havia iniciado consultas com suas Províncias com vistas à ratificação da Convenção Americana. Entendo que estas consultas continuam em curso, e que no futuro breve o Canadá poderia tornar-se Parte na Convenção, a exemplo da iniciativa que já tomou em relação a determinados tratados de direitos humanos das Nações Unidas. Mas sempre há a possibilidade de que o Canadá, por influência do país vizinho, se mantenha distante por mais algum tempo; no entanto, tem-se mostrado interessado no *labor* dos órgãos do sistema interamericano dos direitos humanos.

Com os Estados Unidos a situação é mais complicada, pois o Executivo, desde a época do Presidente Carter, jamais logrou obter o *advice and consent* congressional para ratificar a Convenção. O velho argumento por eles invocado tem girado sobretudo em torno do artigo 4 da Convenção Americana (direito à vida), e das pretensas dificuldades levantadas pela legislação de alguns Estados membros da Federação, mormente quanto à pena de morte e o aborto. No entanto, isto não impediu os Estados Unidos de tornar-se Parte no Pacto de Direitos Cívicos e Políticos das Nações Unidas (que também consagra o direito à vida), ainda que com várias reservas, às quais prontamente objetaram todos os Estados da Europa ocidental com exceção do Reino Unido.

No fundo, temo que falte vontade política, em meio à percepção comum nos Estados Unidos de que seu *bill of rights* estaria acima de

qualquer tratado, com o que naturalmente não estou de acordo. Inclusive, em meu Voto no histórico Parecer n. 16 da Corte Inter-americana, de 1999, sobre o direito à informação sobre assistência consular, no âmbito das garantias do devido processo legal, de todas as pessoas privadas de liberdade no exterior, formulei *inter alia* a seguinte advertência (no parágrafo 22 de meu Voto):

“Para salvaguardar a credibilidade do labor no domínio da proteção internacional dos direitos humanos há que se precaver contra os *double standards*: o compromisso real de um país com os direitos humanos se mede, não

tanto por sua capacidade de preparar unilateralmente, *sponte sua* e à margem dos instrumentos internacionais de proteção, relatórios governamentais sobre a situação dos direitos humanos em outros países, mas sim por sua iniciativa e determinação de tornar-se Parte nos tratados de direitos humanos, assumindo assim as obrigações convencionais de proteção nestes consagradas. No presente domínio de proteção, os mesmos critérios,

princípios e normas devem ser válidos para todos os Estados, independentemente de sua estrutura federal ou unitária, assim como operar em benefício de todos os seres humanos, independentemente de sua nacionalidade ou quaisquer outras circunstâncias”.

É esta a posição que tenho assumido a respeito. Recorde-se que o sistema europeu de direitos humanos em muito evoluiu nos últimos anos, a partir do momento em que todos os Estados membros do Conselho da

Europa se tornaram Partes na Convenção Européia de Direitos Humanos e se sujeitaram à competência contenciosa da Corte Européia. Hoje, todos os Estados membros da Organização da Unidade Africana são Partes na Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Por que em nosso continente os países da América do Norte, que se crêem paladinos das liberdades públicas, praticam a seletividade e os *double standards*, dando um mau exemplo para alguns dos países caribenhos? Os direitos humanos são de todos e para todos, não há lugar para subterfúgios. A cada ano aumenta a justa cobrança dos países

**OS DIREITOS HUMANOS SÃO  
DE TODOS E PARA  
TODOS, NÃO HÁ LUGAR  
PARA SUBTERFÚGIOS.  
A CADA ANO AUMENTA  
A JUSTA COBRANÇA  
DOS PAÍSES  
LATINOAMERICANOS  
EM FAVOR DA  
UNIVERSALIDADE DO  
SISTEMA INTERAMERICANO  
DE DIREITOS HUMANOS,  
O QUE A MEU VER  
CONSTITUI UMA  
CONDIÇÃO  
SINE QUA NON PARA  
A EVOLUÇÃO FUTURA  
DO SISTEMA COMO UM TODO**

latino-americanos em favor da universalidade do sistema interamericano de direitos humanos, o que a meu ver constitui uma condição *sine qua non* para a evolução futura do sistema como um todo.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.:** *Há várias decisões recentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos que fazem menção clara e inequívoca ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, ressaltando os aspectos políticos, civis, econômicos, sociais e culturais dos direitos humanos. Gostaria que o senhor comentasse a importância dessas sentenças para o fortalecimento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.*

**Cançado Trindade:** Por exemplo, no tocante à função consultiva da Corte, seu já citado Parecer n. 16, de 01 de outubro de 1999, sobre o direito à informação sobre assistência consular, versando essencialmente sobre as garantias do devido processo legal, veio amparar centenas de trabalhadores migrantes (documentados ou não) em nosso continente, à busca de melhores condições de trabalho e até mesmo de sobrevivência. Foi o procedimento consultivo de maior participação (por parte de oito Estados intervenientes, e de várias ONGs e indivíduos) em toda a história da Corte. Segundo o referido Parecer, existe hoje, cristalizado ao longo dos anos, um verdadeiro direito subjetivo à informação sobre assistência consular (consagrado no artigo 36 da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963 e vinculado às garantias do devido processo legal sob o artigo 8 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), de que é titular todo ser humano privado de sua liberdade em outro país.

Em virtude desse direito, toda pessoa deve ser imediatamente informada pelo Estado receptor de que pode contar com a assistência do cônsul do país de origem, antes de prestar qualquer declaração ante a

autoridade policial local. Agregou a Corte que, em caso de imposição e execução da pena de morte sem a observância prévia do direito à informação sobre a assistência consular, tal inobservância afeta as garantias do devido processo legal, e *a fortiori* viola o próprio direito a não ser privado da vida arbitrariamente, nos termos do artigo 4 da Convenção Americana e do artigo 6 do Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas.

Este Parecer, pioneiro na jurisprudência internacional, tem tido notável impacto nos países da região, que têm buscado compatibilizar sua prática com o mesmo, buscando por um fim aos abusos policiais e às discriminações contra estrangeiros pobres e iletrados (sobretudo os trabalhadores migrantes), freqüentemente vitimados por todo tipo de discriminação (inclusive de jure) e injustiça. A Corte Interamericana deu assim uma considerável contribuição à própria evolução do Direito neste particular.

No tocante à função contenciosa, diversos exemplos poderiam ser citados ou recordados, como a Sentença da Corte, sem precedentes, no caso *Aloeboetoe e Outros versus Suriname* (1993), em que situamos as reparações pelas violações dos direitos protegidos no contexto social em que elas se aplicavam, tomando devidamente em conta as práticas culturais da comunidade dos saramacas no Suriname (à qual pertenciam as vítimas). No caso *Baena Ricardo e Outros versus Panamá* (mérito, 2001), a Sentença da Corte amparou os 270 trabalhadores, petionários no caso, revelando que o direito à proteção judicial abarca todos os direitos protegidos pela Convenção. No recente caso da Comunidade *Mayagna Awas Tingni versus Nicarágua* (mérito, 2001), a Sentença da Corte, igualmente sem precedentes, protegeu toda uma comunidade indígena, e seu direito à propriedade comunal de suas terras; determinou a Corte que a delimitação, demarcação e titulação das terras

da referida comunidade indígena deveriam efetuar-se em conformidade com seu direito consuetudinário, seus usos e costumes. Estes três casos testemunham a indivisibilidade dos direitos humanos, além da impossibilidade de desvincular os direitos protegidos do contexto social em que são exercidos.

Além desses casos, permito-me destacar, de modo especial, o caso paradigmático dos chamados “Meninos de Rua” (caso Villagrán Morales e Outros c. Guatemala, Sentenças quanto ao mérito, de 1999, e quanto a reparações, de 2001, disponíveis no *website* da Corte, [www.corteidh.org.cr](http://www.corteidh.org.cr)), decidido pela Corte precisamente na passagem do século. No procedimento contencioso deste caso também histórico (que deveria ser estudado em todas as nossas Universidades e escolas, por ser um retrato da realidade do cotidiano latino-americano), as mães dos meninos assassinados (e a avó de um deles), tão pobres e abandonadas como os filhos e neto, tiveram acesso à jurisdição internacional, compareceram a juízo (audiências públicas de 28/29.01.1999 e 12.03.2001), e, graças às sentenças da Corte Interamericana (quanto ao mérito, de 19.11.1999, e quanto às reparações, de 26.05.2001), que as ampararam, puderam ao menos recuperar a fé na Justiça humana.

Quando os pobres injustiçados e humilhados alcançam a justiça internacional, como neste caso, temos razão para crer que algo tem mudado no mundo. O reconhecimento do acesso direto dos indivíduos à justiça internacional, pelo qual tenho lutado por mais de três décadas (como registrado em meus livros) revela, neste início do século XXI, o novo primado da razão de humanidade sobre a razão de Estado, a inspirar o processo histórico de humanização do Direito Internacional. Com a recente entrada em vigor (em 01.06.2001) de seu novo Regulamento (adotado em 24.11.2000), a Corte Interamericana deu, sob minha Presidência, um passo de grande

transcendência para acelerar esse processo: passou a assegurar, pela primeira vez em sua história, a participação direta dos indivíduos demandantes em todas as etapas do procedimento contencioso, em denúncias - a ela enviadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos - de violações dos direitos consagrados na Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

A consciência humana alcança assim em nossos dias um grau de evolução que torna possível - como ilustrado pelo recente caso dos “Meninos de Rua” decidido pela Corte Interamericana -, fazer justiça no plano internacional mediante a salvaguarda dos direitos dos marginalizados ou excluídos. A titularidade jurídica internacional dos indivíduos é hoje uma realidade irreversível. O ser humano irrompe, enfim, mesmo nas condições mais adversas, como sujeito último do Direito tanto interno como internacional, dotado de plena capacidade jurídico-processual.

Outra Sentença de transcendental importância da Corte Interamericana, que em muito contribui à evolução do sistema interamericano de proteção em particular e do Direito Internacional dos Direitos Humanos em geral, é a referente ao dramático caso dos Bairros Altos (mérito, 2001), acerca da pretendida “auto-anistia” do regime Fujimori (para encobrir graves violações dos direitos humanos). Quando recebemos a denúncia da matança de Bairros Altos, prontamente convoquei uma sessão extraordinária da Corte Interamericana, em março de 2001, para uma audiência pública e a deliberação sobre o mérito do caso, dadas a gravidade e as implicações do mesmo. Os próprios agentes do Estado (já no novo governo de transição democrática de Vicente Paniágua) solicitaram que a Corte se pronunciasse sobre as chamadas “leis de auto-anistia”, pois disto dependeria a abertura dos processos contra Montesinos

e seus colaboradores no serviço nacional de informações.

Em nossa Sentença de 14 de março de 2001, determinamos que as referidas “leis”, manifestamente incompatíveis com a Convenção Americana, careciam de todo e qualquer efeito jurídico. Emiti um contundente Voto Concordante, em que recordei precisamente os fins do Estado e as relações entre o ser humano e o poder

público fundamentadas na observância dos direitos fundamentais. Em meu Voto agreguei que, de acordo com a doutrina e jurisprudência internacional mais lúcidas, aquelas “leis de auto-anistia” - promulgadas para acobertar violações graves dos direitos humanos e perpetuar a impunidade dos responsáveis pelos atos lesivos -, não eram sequer leis (não satisfaziam os pré-requisitos de verdadeiras leis), não passavam de aberrações

pseudojurídicas. O Estado peruano deu pronto cumprimento à Sentença, e os responsáveis pela opressão perpetrada pelo regime anterior estão hoje sendo devidamente processados. A Anistia Internacional em Londres emitiu prontamente uma circular, destacando a importância da sentença de Bairros Altos, e qualificando-a de “histórica”. Pouco depois foi ela invocada por um juiz nacional na Argentina.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.:** *A propósito do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, o senhor afirma em seus livros que a classificação geracional “prestou um desserviço à causa dos direitos humanos”. Como isto aconteceu?*

**Caçado Trindade:** A teoria da “sucessão geracional” dos direitos humanos sempre me pareceu inconvincente, ademais de historicamente indemonstrável e juridicamente infundada. Historicamente, há um descompasso entre a evolução da matéria no direito interno e no direito internacional. Enquanto no direito interno (constitucional) o reconhecimento dos direitos sociais foi historicamente posterior ao dos

direitos civis e políticos, no plano internacional a consagração de direitos sociais em muitas convenções internacionais do trabalho - a partir do estabelecimento da OIT em 1919 - precedeu a adoção de convenções internacionais posteriores voltadas aos direitos civis e políticos. Não há, assim, um para-lelismo *pari passu* - que permita imaginar “gerações de direitos” - entre a evolução da matéria no direito constitucional e no direito internacional.

Somente uma visão atomizada ou fragmentada do universo conceitual dos direitos humanos poderia conduzir à aceitação da teoria das “gerações de direitos”. Seu aparente poder de persuasão muito deve a comentários apressados e descuidados somados à indolência mental com que conta para propagar-se. Ainda que à primeira vista atraente para fins didáticos, tal teoria, do ponto de vista da ciência do direito, não resiste a um exame mais cuidadoso da matéria. Para os Estados Unidos, por exemplo, os direitos econômicos, sociais e culturais são “programáticos” (os “verdadeiros” direitos são os *civil rights*), ao passo que para a China, “programáticos” são os direitos civis e políticos.



Os riscos desta visão atomizada, da fantasia das “gerações de direitos”, são manifestos. Quantos governos, a pretexto de buscarem a realização progressiva de certos direitos econômicos e sociais em um futuro indeterminado, violaram sistematicamente os direitos civis e políticos (e.g., a América Latina das ditaduras, particularmente da década de setenta)! Quantos governos têm buscado se escudar nas conquistas dos direitos civis e políticos para negar vigência aos direitos econômicos, sociais e culturais (e.g., a América Latina de hoje)! Quantos governos se arrogam em promotores de alguns direitos econômicos e sociais para continuarem a minimizar os direitos civis e políticos (e.g., alguns países asiáticos, com reflexos nos trabalhos da II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena em 1993)!

São precisamente estas graves distorções que não de servir de alerta para a imperiosa necessidade do reconhecimento da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos, para que em regiões distintas do globo determinadas “categorias” de direitos não continuem sendo negligenciadas ou sistematicamente violadas, ainda que sob o falso pretexto de “promoção” de outros direitos. A visão fragmentada dos direitos humanos interessa sobretudo aos regimes autoritários, ao autoritarismo sem bandeiras, seja no plano político, seja no plano econômico-social; tal visão tem servido aos interesses dos responsáveis pelos abusos e violações ostensivos de ontem dos direitos políticos e pelas iniquidades econômico-sociais de hoje.

É à luz desta visão fragmentada que se vêem hoje forjando - na América Latina e alhures - modelos de “crescimento econômico” e planos de “modernização” que ditam os parâmetros de políticas sociais limitadas a fazer face a seus devastadores efeitos negativos, e incapazes assim de impedir ou freiar o agravamento do empobrecimento da maioria da população e a marginalização e exclusão

político-sociais de um grande número de pessoas. Somente mediante uma visão integral dos direitos humanos poderemos prevenir-nos e armar-nos intelectualmente contra tais distorções, lamentavelmente tão correntes em nossos dias, em todos os recantos do mundo.

Outro equívoco, a meu ver, consiste em relacionar os direitos humanos com o que inadequadamente se denomina, em nossos dias, a “globalização” da economia, como se representasse

**(...) UMA PESSOA  
QUE EM SUA INFÂNCIA VIVE,  
COMO EM TANTOS PAÍSES  
DA AMÉRICA  
LATINA, NA HUMILHAÇÃO DA  
MISÉRIA, SEM A  
MENOR CONDIÇÃO  
SEQUER DE CRIAR SEU PROJETO  
DE VIDA, EXPERIMENTA  
UM ESTADO DE PADECIMENTO  
EQUIVALENTE A UMA MORTE  
ESPIRITUAL; A MORTE FÍSICA  
QUE A ESTA SEGUE,  
EM TAIS CIRCUNSTÂNCIAS,  
É A CULMINAÇÃO  
DA DESTRUIÇÃO TOTAL DO  
SER HUMANO**

uma inevitabilidade histórica. Há que tratar a chamada “globalização” como o que ela é: uma grande mentira que camufla novas formas de dominação, uma concentração de renda em escala mundial, uma nova manifestação de um impiedoso darwinismo social, um atentado à totalidade dos direitos humanos. O mundo em que vivemos, que se tenta caracterizar como “globalizado”, conta com mais de um bilhão de pessoas sem moradia adequada, sobrevivendo em condições infra-humanas em um estado de quase abandono. No mundo dito “globalizado” há hoje 550 milhões de famintos, 120 milhões de desempregados, e 700 milhões de subempregados. Só na América Latina há 200 milhões de pessoas carentes, dos quais 94 milhões sobrevivendo sob a linha da pobreza

extrema e crônica. Em tempos da chamada “globalização” (o neologismo obscuro hoje na moda), as fronteiras têm-se aberto à livre circulação de bens e capitais, mas não necessariamente dos seres humanos.

Os avanços logrados pelos esforços e sofrimentos das gerações passadas, inclusive os que eram considerados como uma conquista definitiva da civilização, como o direito de asilo, passam hoje por um perigoso processo de erosão, como o revela a situação precária dos mais de 80 milhões de refugiados e deslocados internos em diferentes latitudes. Dados de organismos internacionais revelam que, nas quatro últimas décadas, as disparidades dentro dos países e entre eles aumentaram em 30 por cento, refletindo as iniquidades da distribuição desigual de renda.

Não é possível continuar drenando 70 a 80 por cento dos recursos nacionais, como hoje se faz em tantos países, para satisfazer a ganância e usura ilimitadas dos “credores”, privando a população do atendimento a suas necessidades básicas, a começar pela saúde, educação e moradia. Já não se pode extrair mais das sociedades nacionais, que padecem de um alarmante estado de necessidade. A este quadro insustentável há que contrapor a integralidade dos direitos humanos. Todos os direitos para todos, é o único caminho seguro. Não há jamais que perder de vista que o Estado foi originalmente concebido para a realização do bem comum, e não para a satisfação egoísta de interesses privados. O Estado existe para o ser humano, e não vice-versa.

**QUANTOS GOVERNOS  
TÊM BUSCADO SE ESCUDAR  
NAS CONQUISTAS DOS  
DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS  
PARA NEGAR VIGÊNCIA  
AOS DIREITOS ECONÔMICOS,  
SOCIAIS E CULTURAIS (E.G.,  
A AMÉRICA LATINA  
DE HOJE)!**

**QUANTOS GOVERNOS, A  
PRETEXTO DE BUSCAREM  
A REALIZAÇÃO PROGRESSIVA DE  
CERTOS DIREITOS ECONÔMICOS  
E SOCIAIS EM  
UM FUTURO INDETERMINADO,  
VIOLARAM SISTEMATICAMENTE OS  
DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS  
(E.G., A AMÉRICA LATINA DAS  
DITADURAS, PARTICULARMENTE  
DA DÉCADA DE SETENTA)!**

As compartimentalizações dos direitos, a teoria das “gerações” de direitos, tornam-nos, se aceitas, presas fáceis dos argumentos dos poderosos. Têm, ademais, permitido-me insistir, prestado um desserviço ao pensamento mais lúcido a inspirar a evolução do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Para que este continue a expandir-se e a fortalecer-se, impõe-se a visão necessariamente integral dos direitos humanos, a abarcar todos os domínios da atividade humana (o civil, o político, o econômico, o social, o cultural). Nesta visão, os “novos direitos”, como o direito a um meio-ambiente sadio e o direito ao desenvolvimento, somam-se aos direitos “pré-existentes”, igualmente importantes, para ampliar e fortalecer a proteção devida, sobretudo aos mais fracos e vulneráveis.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.: *Como anda a capacidade da Corte Interamericana de obrigar o cumprimento de suas sentenças por parte dos Estados ‘soberanos’? Quais são os principais obstáculos suscitados pelos países no cumprimento das decisões da Corte?***

**Cançado Trindade:** De início, cabe assinalar que todo Estado Parte na Convenção Americana, sujeito à competência contenciosa da Corte, está obrigado a dar cumprimento a suas sentenças (como o estabelece o artigo 68 da Convenção); se não o faz, incorre em uma violação adicional da Convenção. A pergunta

formulada abarca dois aspectos complementares: as medidas de direito interno para execução das sentenças internacionais, e os mecanismos de seguimento, para supervisão do cumprimento destas sentenças. Quanto ao primeiro, em nosso continente poucos Estados têm tomado iniciativas a respeito: até o presente, apenas Colômbia, Peru e Argentina. No Brasil, há um projeto de lei tramitando no Congresso Nacional, originado da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados (em consulta com entidades de nossa sociedade civil), que, se aprovado como espero, poderá significar um avanço, no sentido de assegurar um procedimento para a execução das futuras sentenças da Corte Interamericana e a observância das recomendações da Comissão Interamericana. Assim, em quase toda a região tem prevalecido alguma improvisação, e busca de soluções *ad hoc*. Mas felizmente, até o presente, a quase totalidade de nossas 80 sentenças (sobre exceções preliminares, mérito e reparações) tem sido cumprida. No entanto, a execução das Sentenças da Corte não pode estar à mercê da “boa vontade” dos Estados; cabe dotá-los de mecanismos de direito interno para assegurar, em base permanente, a fiel execução das sentenças internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos.

O segundo aspecto da questão diz respeito à própria garantia coletiva dos tratados de direitos humanos. No sistema europeu de proteção, o Comitê de Ministros do Conselho da Europa supervisiona o cumprimento das sentenças da Corte Européia. A eficácia deste mecanismo tornou-se patente, recentemente, na firme intervenção do Comitê ante as hesitações da Turquia em dar cumprimento à sentença da Corte no caso Loizidou. (Nas Nações Unidas, o Comitê de Direitos Humanos sob o Pacto de Direitos Civis e Políticos chegou a designar um relator para o seguimento de suas decisões).

No nosso sistema interamericano de proteção, como não existe um mecanismo

equivalente, propus, em minhas intervenções nas duas últimas Assembléias-Gerais da OEA (em Windsor, Canadá, 2000, e em San José da Costa Rica, 2001), que se confiasse a tarefa de supervisão a uma Comissão Nuclear, subsidiária da Comissão de Assuntos Jurídicos e Políticos (CAJP) do Conselho Permanente da OEA, que teria a vantagem de atuar em base permanente; a idéia está ganhando adeptos em diversos países. Nesse meio-tempo, temos dedicado um dia inteiro de cada período de deliberações da Corte Interamericana, a supervisionar *motu proprio* o cumprimento de nossas sentenças.

O maior desafio que enfrentamos até hoje foi o relativo à rebeldia do Governo Fujimori, a partir do caso Castillo Petruzzi (maio de 1999). Por razões de ordem política interna, o ex-Presidente Fujimori pretendeu “retirar” o instrumento de aceitação da jurisdição obrigatória da Corte com “efeitos imediatos”. Quando assumi a Presidência da Corte aos 16 de setembro de 1999, herdei este problema. Nossa reação foi firme. No dia 24 de setembro de 1999 (o dia mais dramático de toda a história do Tribunal), emitimos nossas duas Sentenças sobre competência, nos casos do Tribunal Constitucional e de Ivcher Bronstein, declarando inadmissível a pretendida “retirada” do Estado peruano da competência contenciosa da Corte, com “efeitos imediatos”.

A Corte deixou claro que sua competência não poderia estar condicionada por atos distintos de suas próprias atuações, e que, no presente domínio de proteção, as considerações superiores de *ordre public* internacional, somadas à especificidade dos tratados de direitos humanos, e ao caráter essencialmente objetivo das obrigações que consagram, certamente primam sobre restrições indevidamente interpostas e adicionais às manifestações originais do consentimento estatal, e sobre a concepção tradicional voluntarista do ordenamento jurídico internacional.

No dia 27 de outubro de 1999, em apressada visita ao Secretário-Geral da OEA, César Gaviria, na sede da Organização em Washington, especialmente para tratar do assunto, ponderei-lhe que urgia que o sistema interamericano de proteção reagisse aos ataques do Governo peruano à Corte. Respalado por meus pares, pedi providências também ao Conselho Permanente da OEA. Posteriormente, na Assembléia-Geral da OEA de junho de 2000, realizada em Windsor, Canadá, relatei, em aplicação do disposto no artigo 65 da Convenção Americana, às Delegações dos Estados Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o descumprimento das Sentenças da Corte por parte do Estado peruano. Pouco após fui reeleito, com dois de meus colegas, para novo mandato como Juiz da Corte, por aclamação.

A queda do regime de Fujimori ocorreu pouco depois. Mas no momento em que ainda era prestigiado pelos governos de outros Estados da região, até seus últimos momentos, as violações sistemáticas dos direitos humanos que cometia já eram amplamente conhecidas de todo o povo peruano (só no ano de 1992, da promulgação das leis contra o terrorismo, houve 4200 vítimas de violações dos direitos humanos, mais do que nos 15 anos da ditadura de Pinochet; esta história ainda será conhecida com detalhes algum dia).

**HÁ QUE TRATAR A CHAMADA  
“GLOBALIZAÇÃO”  
COMO O QUE ELA É:  
UMA GRANDE MENTIRA QUE  
CAMUFLA NOVAS FORMAS  
DE DOMINAÇÃO, UMA  
CONCENTRAÇÃO  
DE RENDA EM ESCALA MUNDIAL,  
UMA NOVA MANIFESTAÇÃO DE  
UM IMPIEDOSO DARWINISMO  
SOCIAL, UM A TENTADO À  
TOTALIDADE DOS  
DIREITOS HUMANOS**

**DADOS DE ORGANISMOS  
INTERNACIONAIS REVELAM  
QUE, NAS QUATRO ÚLTIMAS  
DÉCADAS, AS  
DISPARIDADES  
DENTRO DOS PAÍSES E ENTRE  
ELES AUMENTARAM EM  
30 POR CENTO, REFLETINDO  
AS INIQUIDADES DA  
DISTRIBUIÇÃO DESIGUAL  
DE RENDA**

A documentação recente, relativa à plena normalização das relações entre a Corte Interamericana e o Estado peruano (fevereiro de 2001 em diante), encontra-se reproduzida no Anexo 14 do livro, recém-publicado pelo Tribunal, intitulado *Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer Su Mecanismo de Protección* (Relator: A.A. Cançado Trindade), San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 529-538.

Uma das lições que extraio de todo este episódio é no sentido de que o Direito Internacional é efetivamente uma realidade, como também hoje o são os Direitos Humanos. Tenho a consciência tranqüila, ao recordar-me dos fatos aqui relatados, por ter a Corte, sob minha Presidência, dado primazia, como lhe incumbia como tribunal internacional de direitos humanos, à operatividade do sistema interamericano de proteção, no âmbito do direito dos tratados. Assim atuando, demonstrou a Corte, ademais, nestes casos concretos, que é possível, e necessário, fazer com que as normas do Direito Internacional, em sua aplicação, sejam um instrumental não de mera regulamentação, mas sim de proteção e de libertação.

Em 12 de setembro de 2001 fui recebido em Lima pelo Presidente Toledo, o ex-Presidente Paniagua, o Chanceler García Sayán, diversos membros do Congresso

Nacional, magistrados do Tribunal Constitucional e numerosas ONGs de direitos humanos, que me manifestaram o seu reconhecimento à Corte pela firme posição que assumiu na luta contra a repressão. Na homenagem que me prestou a Universidade de San Marcos no dia seguinte - da qual jamais me esquecerei -, alguns de meus escritos foram lembrados e citados por integrantes da Congregação da Faculdade presentes à cerimônia, que me incorporaram à Universidade Decana das Américas como seu Professor Honorário. Foi um dos momentos mais gratificantes de toda a minha vida, ademais de um momento de luz na história da Corte Interamericana, que me revelou que a Universitas ainda existe, e que a solidariedade humana não conhece fronteiras.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.:** *Em seu Voto Separado sobre o caso dos meninos de rua assassinados na Guatemala (Villagrán Morales e Outros contra a Guatemala), o senhor e o Juiz Abreu Burelli chamam a atenção para a idéia do “projeto de vida”, indo além dos termos da Sentença. O que motivou esse Voto Separado?*

**Cançado Trindade:** Pareceu-nos importante, naquele caso, assinalar que, antes das torturas seguidas do assassinato dos cinco “meninos de rua”, o “projeto de vida” das vítimas já havia sido destruído pelas condições infra-humanas em que viviam, ou sobreviviam, abandonados e em situação de

alto risco nas ruas (retrato das iniquidades sociais do mundo em que vivemos). A Sentença da Corte quanto ao mérito do caso (1999) corretamente entendeu que a proteção do direito à vida implicava não só a obrigação negativa de não privar a ninguém da vida arbitrariamente, mas também a obrigação positiva de tomar as medidas necessárias para assegurar que não seja violado aquele direito básico, e que todos possam viver com dignidade.

Em nosso referido Voto Separado naquele caso, formulamos a seguinte ponderação (parágrafos 3, 4 e 9 do Voto):

“(…) cremos que há diversos modos de privar a uma pessoa arbitrariamente da vida: quando sua morte é provocada diretamente pelo fato ilícito do homicídio, assim como quando não se evitam as circunstâncias que igualmente conduzem à morte de pessoas como *no cas d’espèce*. No presente caso Villagrán Morales versus Guatemala (mérito), atinente à morte de meninos por agentes policiais do

**A PRIVAÇÃO ARBITRÁRIA  
DA VIDA NÃO SE LIMITA  
AO ILÍCITO DO HOMICÍDIO;  
SE ESTENDE IGUALMENTE  
À PRIVAÇÃO  
DO DIREITO DE VIVER  
COM DIGNIDADE.  
ESTA VISÃO CONCEITUA  
O DIREITO À VIDA COMO  
PERTENCENTE,  
AO MESMO  
TEMPO, AO DOMÍNIO  
DOS DIREITOS  
CIVIS E POLÍTICOS, ASSIM  
COMO AO DOS DIREITOS  
ECONÔMICOS, SOCIAIS E  
CULTURAIS,  
ILUSTRANDO ASSIM A  
INTER-RELAÇÃO E  
INDIVISIBILIDADE DE  
TODOS OS DIREITOS  
HUMANOS**

Estado, há a circunstância agravante de que a vida dos meninos já carecia de qualquer sentido; ou seja, os meninos vitimados já se encontravam privados de criar e desenvolver um projeto de vida e até mesmo de procurar um sentido para sua própria existência.

O dever do Estado de tomar medidas positivas se acentua precisamente com relação à proteção da vida de pessoas vulneráveis e indefesas, em situação de risco, como os meninos na rua. A privação arbitrária da vida não se limita, pois, ao ilícito do

homicídio; se estende igualmente à privação do direito de viver com dignidade. Esta visão conceitua o direito à vida como pertencente, ao mesmo tempo, ao domínio dos direitos civis e políticos, assim como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais, ilustrando assim a inter-relação e indivisibilidade de todos os direitos humanos.

(...) Uma pessoa que em sua infância vive, como em tantos países da América Latina, na humilhação da miséria, sem a menor condição sequer de criar seu projeto de vida, experimenta um estado de padecimento equivalente a uma morte espiritual; a morte física que a esta segue, em tais circunstâncias, é a culminação da destruição total do ser humano. Estas violações tornam vítimas não só os que as sofrem diretamente, em seu espírito e em seu corpo; projetam-se dolorosamente em seus seres queridos, em particular em suas mães, que comumente também padecem do estado de abandono. Ao sofrimento da perda violenta de seus filhos se agrega a indiferença com que são tratados os restos mortais destes" (...).

Penso que cumpro meu dever ao emitir este Voto, expressando minhas convicções a respeito. A Sentença teve um grande e positivo impacto na região; tenho conhecimento de que uma entidade de direitos humanos está preparando, no momento, como estudo de caso, um livro especificamente dedicado ao contencioso dos "Meninos de Rua" diante da Corte Interamericana, o que é importante do ponto de vista da educação em direitos humanos. A primeira vez em que a Corte se pronunciou sobre o conceito de "projeto de vida", para assegurar o direito a uma vida digna, preservadas a integridade e segurança pessoais, foi, no entanto, no anterior caso Loayza Tamayo versus Peru (Sentença sobre reparações, de 1998). Aí sustentamos que o projeto de vida, indissolúvelmente ligado à liberdade (como direito de cada pessoa a escolher seu próprio destino), deve ser integrado ao universo

conceitual das reparações sob o artigo 63(1) da Convenção Americana.

Mais recentemente, na Sentença sobre reparações no caso Cantoral Benavides versus Peru (2001), determinamos, como uma das reparações à jovem vítima (que havia deixado de estudar, depois de ter sido detido de forma arbitrária e ilegal, e de na prisão ter sofrido torturas e humilhações), a obrigação do Estado, *inter alia*, de custear seus estudos universitários em um centro de reconhecida qualidade acadêmica; tratava-se de uma forma de reparação (a satisfação) pelo dano ao projeto de vida da vítima, conducente a sua reabilitação pessoal. Em meu Voto Separado no referido caso Cantoral Benavides, destaquei o valor simbólico desta Sentença, a meu ver emblemática, nos seguintes termos (parágrafos 12-13 de meu Voto):

"(...) A reparação do dano ao projeto de vida não se reduz a uma indenização a mais: efetua-se, no *cas d'espèce*, pela garantia das condições estendidas à vítima para sua formação como ser humano e sua educação de nível superior.

(...) Em uma época em que, como fato notório, os Estados da região adotam políticas públicas que se descuidam da educação, em grave prejuízo - a médio e longo prazos - de todo o meio social (e particularmente das novas gerações), a Corte Interamericana afirma o valor superior da garantia da educação como forma de reparação do dano ao projeto de vida de uma vítima de violação dos direitos humanos protegidos pela Convenção Americana".

**Jayme Benvenuto Lima Jr.: *Como o senhor vê o sistema interamericano funcionando nos próximos 10 anos? Podemos esperar grandes, médios ou pequenos avanços? Quais o senhor considera fundamentais?***

**Cañado Trindade:** Já me referi ao grande avanço efetuado pela entrada em vigor,

em 01 de junho de 2001, do atual Regulamento da Corte (pelo qual eu vinha me batendo, no seio do Tribunal, desde 1995), que assegura enfim a participação direta dos indivíduos demandantes em todas as etapas do procedimento contencioso perante a Corte. Em seus mais de vinte e três anos de existência, a Corte Interamericana proferiu, até o presente, cerca de 80 Sentenças (sobre exceções preliminares, competência, mérito, reparações e interpretação de sentenças) acerca de 42 casos contenciosos, 16 Pareceres, e medidas provisórias de proteção em 34 casos de extrema gravidade e urgência.

Graças a esta jurisprudência protetora, que constitui um verdadeiro patrimônio jurídico de todos os Estados Partes na Convenção Americana (e que certamente com o passar do tempo se tornará mais conhecida no Brasil, sobretudo entre as novas gerações), numerosas vidas se salvaram, recursos e procedimentos de direito interno se estabeleceram ou aperfeiçoaram para assegurar a observância dos direitos humanos, leis nacionais se harmonizaram com a normativa internacional de proteção. A esta jurisprudência da Corte se agrega a vasta prática protetora da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Mas apesar de todos os logros, ainda resta um longo caminho a percorrer. Como há mais de trinta anos venho me dedicando ao estudo da matéria, vejo com muita clareza as providências que devem ser tomadas para o fortalecimento de nosso sistema regional de proteção, a operar no âmbito da universalidade e indivisibilidade de todos os direitos humanos. Em primeiro lugar, impõe-se a ratificação da Convenção Americana e de seus dois Protocolos em vigor, ou a adesão aos mesmos, por todos os Estados da região. As mesmas normas e obrigações devem valer para todos os Estados, juridicamente iguais. A segunda providência reside na adoção das medidas nacionais indispensáveis de implementação da

Convenção Americana, inclusive os mecanismos de execução de sentenças da Corte Interamericana, de modo a assegurar a aplicabilidade direta das normas da Convenção no direito interno dos Estados Partes, e o fiel cumprimento das decisões da Corte.

O terceiro ponto consiste na aceitação integral da competência contenciosa da Corte Interamericana por todos os Estados Partes na Convenção, acompanhada da previsão do automatismo da jurisdição obrigatória da Corte para todos os Estados Partes, sem restrições. As cláusulas relativas à jurisdição obrigatória da Corte e ao direito de petição individual, necessariamente conjugadas, constituem verdadeiras cláusulas pétreas da proteção internacional dos direitos humanos: são elas que viabilizam o acesso dos indivíduos à justiça no plano internacional, o qual representa uma verdadeira revolução jurídica, talvez o mais importante legado que estamos levando ao século XXI.

Isto me conduz ao quarto ponto, qual seja, o imperativo do acesso direto dos indivíduos à jurisdição da Corte Interamericana, tese que me é particularmente cara e que tenho por tantos anos sustentado com toda a convicção. A realização deste ideal requer, além das importantes modificações introduzidas no atual Regulamento da Corte concedendo a mais ampla participação dos indivíduos (*locus standi*) em todas as etapas do procedimento (com a preservação das funções não-contenciosas da Comissão Interamericana), a celebração de um Protocolo de Emendas à Convenção Americana neste sentido. Um Regulamento pode ser modificado a qualquer momento, e a melhor maneira de assegurar o real compromisso dos Estados Partes com esses avanços é mediante um Protocolo, que vincule juridicamente os Estados.

**NÃO ME RESTA DÚVIDA DE  
QUE A VIA JURISDICIONAL  
REPRESENTA A FORMA  
MAIS EVOLUÍDA E APERFEIÇOADA  
DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS  
HUMANOS. PRECISAMENTE POR  
ISTO PREPAREI, NOS TRÊS  
ÚLTIMOS ANOS, AS BASES DE UM  
PROJETO DE PROTOCOLO À  
CONVENÇÃO AMERICANA NO  
PROPÓSITO DE ASSEGURAR O  
ACESSO DIRETO DOS  
INDIVÍDUOS À CORTE**

Não me resta dúvida de que a via jurisdicional representa a forma mais evoluída e aperfeiçoada de proteção dos direitos humanos. Precisamente por isto preparei, nos três últimos anos, as Bases de um Projeto de Protocolo à Convenção Americana no propósito de assegurar o acesso direto dos indivíduos à Corte<sup>1</sup>, para dar início a consultas e debates entre todos os atores e usuários do sistema interamericano de proteção, com vistas a obter os necessários consensos para sua adoção, e conseqüente fortalecimento da parte processual da Convenção Americana.

Mas tudo isto - o conjunto de metas que venho de resumir - requererá a alocação de consideráveis recursos (humanos e materiais) adicionais aos dois órgãos de supervisão da Convenção Americana, e é difícil prever quando isto ocorrerá. A rigor, não deveria ser necessário estar sempre cobrando recursos adicionais na OEA para a Corte, como o faço freqüentemente; estes recursos deveriam ser alocados de forma automática, mas infelizmente não é o que ocorre, há que estar sempre lutando por eles. Os atuais recursos destinados à Corte e à Comissão Interamericanas são manifestamente insuficientes e inadequados, o que transforma nosso trabalho em um verdadeiro apostolado. Mas é um

apostolado gratificante, dotado de mística própria, que nos urge a continuar lutando com determinação.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.:** *Como o senhor vê os direitos humanos no Brasil de hoje? Que avanços e dificuldades o senhor pode apontar?*

**Caçado Trindade:** Desde 1985, verificaram-se em nosso país inegáveis avanços nas liberdades públicas, mas que lamentavelmente se têm feito acompanhar de uma deterioração dos direitos econômicos e sociais. Além disso, por um lado, as entidades da sociedade civil são muito mais articuladas, e têm fomentado uma conscientização maior da população de seus direitos; mas por outro lado, têm se diversificado as fontes de violações dos direitos humanos (por grupos clandestinos, detentores do poder econômico, dentre outros). A precariedade do sistema penitenciário brasileiro é de conhecimento público. Uma das prioridades é a do combate à impunidade.

Os problemas que afetam os direitos humanos no Brasil são em grande parte similares aos verificados em outros países de nosso continente. Se não se detém e se reverte a atual deterioração dos direitos econômicos e sociais, que vem se agravando nos últimos anos (como se pode depreender, por exemplo, de dados divulgados por organismos internacionais como o PNUD quanto às disparidades econômico-sociais em nosso país), há o risco de que os próprios avanços logrados nos

---

<sup>1</sup> Ver a já citada obra, recém-publicada, intitulada *Informe: Bases para un Proyecto de Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, para Fortalecer Su Mecanismo de Protección* (Relator: A.A. Caçado Trindade), San José de Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001, pp. 3-64.

direitos civis e políticos e nas liberdades clássicas se vejam comprometidos. Todos os direitos estão inter-relacionados, e não se pode postergar a proteção ou realização de determinados direitos - como os econômicos ou sociais - a um amanhã indefinido.

**Jayme Benvenuto Lima Jr.: Reiteradas vezes, nos seus discursos e na sua obra, o senhor tem se referido à necessidade de respeito ao princípio da não-discriminação. Como o senhor vincula esse princípio às políticas de ação afirmativa para grupos vulneráveis?**

**Cançado Trindade:** O princípio da não-discriminação ocupa uma posição central no Direito Internacional dos Direitos Humanos. Encontra-se consagrado em diversos tratados e declarações de direitos humanos. O conjunto desses tratados e declarações, da Declaração Universal de 1948 (artigo 2) a nossos dias, elenca - sem a pretensão de ser exaustivo -, como bases ilegítimas da discriminação, as seguintes: raça, cor, sexo, religião, idioma, origem social ou nacional, propriedade, nascimento, opinião ou posição política, e outro status ou condição. Desse modo, pode-se dizer que, também no plano processual, o princípio da não-discriminação permeia a virtual totalidade dos direitos humanos consagrados nos instrumentos internacionais de proteção.

Como assinalo no volume II de meu *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos* (Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1999), neste particular a jurisprudência dos órgãos de supervisão internacional dos direitos humanos tem, de modo geral, se orientado no sentido de considerar discriminatória qualquer distinção que não tenha um propósito legítimo, ou uma justificativa objetiva e razoável, e que não guarde uma relação de proporcionalidade entre seu propósito e os meios empregados. Dentre as

bases ilegítimas da discriminação, as que têm requerido maior grau de atenção por parte da doutrina e jurisprudência internacionais contemporâneas têm sido a raça, o sexo e a religião. Cumpre, no entanto, ter sempre presente que, em primeiro lugar, dificilmente a discriminação ocorre com base em um único elemento, sendo antes uma mescla complexa de vários deles; e, em segundo lugar, quando as cláusulas de não-discriminação dos instrumentos internacionais de direitos humanos contêm um elenco das referidas bases ilegítimas, o que pretendem com isto é eliminar toda uma estrutura social discriminatória, tendo em vista os distintos elementos componentes.

As políticas de ação afirmativa para grupos vulneráveis encontram-se diretamente vinculadas à luta pela prevalência do princípio da não-discriminação. Buscam remediar as desigualdades, e aqui exercem um papel importante as considerações de equidade (*ex aequo et bono*). Se há um denominador comum em todos os documentos finais do ciclo das Conferências Mundiais das Nações Unidas dos anos noventa, este se encontra no reconhecimento da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as condições de vida da população, com atenção especial aos grupos vulneráveis. A capacitação em direitos humanos, em todos os níveis, reveste-se da maior importância.

**SE NÃO SE DETÉM E SE REVERTE  
A ATUAL DETERIORAÇÃO DOS  
DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS,  
QUE VEM SE AGRAVANDO NOS  
ÚLTIMOS ANOS ... HÁ O RISCO  
DE QUE OS PRÓPRIOS  
AVANÇOS LOGRADOS NOS  
DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS E  
NAS LIBERDADES  
CLÁSSICAS SE VEJAM  
COMPROMETIDOS**

**Jayme Benvenuto Lima Jr.: *Vivemos atualmente um momento delicado no plano internacional, com a possibilidade de enfraquecimento da ONU após a Conferência Mundial contra o Racismo, os acontecimentos terroristas nos Estados Unidos, e a resposta norte-americana com guerra no Afeganistão. Há saída para uma ONU mais forte ou os membros permanentes do Conselho de Segurança tendem a compartilhar entre si uma lógica que venha a tolerar violações aos direitos humanos cometidas por eles em nome de supostas agressões a sua soberania?***

**Cançado Trindade:** Há um claro descompasso entre a formação da agenda social da ONU e a estrutura institucional da Organização. Nas Consultas Mundiais sobre o Direito ao Desenvolvimento, realizadas na Representação da ONU em Genebra, em 1990, das quais participei como um dos sete expositores temáticos, tivemos ocasião de, pela primeira vez na história da Organização, criticar expressamente, em um documento classificado oficial da mesma, as contradições entre as linhas de ação, por um lado, dos órgãos desenvolvimentistas e de direitos humanos das Nações Unidas e, por outro, de seus organismos que conformam o sistema financeiro internacional (sobretudo o FMI e o Banco Mundial). Estas críticas encontram-se registradas no Relatório Final daquelas Consultas Mundiais.

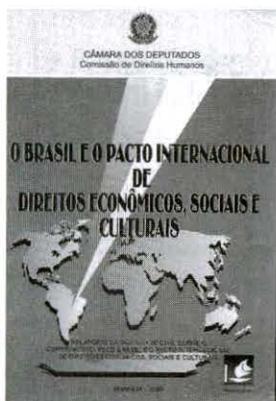
Pouco depois teve início o ciclo das Conferências Mundiais das Nações Unidas, que se estendeu por toda a década de noventa (meio ambiente e desenvolvimento, 1992; direitos humanos, 1993; população e desenvolvimento, 1994; desenvolvimento social, 1995; direitos da mulher, 1995; assentamentos humanos, 1996; jurisdição penal internacional, 1998). Os documentos finais destas Conferências Mundiais fornecem subsídios importantes para a agenda social internacional do século XXI.

No entanto, contrastando com estes desenvolvimentos nos planos conceitual e estratégico, as negociações com vistas à reestruturação da ONU já se alastram por muitos anos, sem resultados positivos. Os grandes poderes se apegam egoisticamente a uma estrutura institucional que consideram favorável a seus interesses, mas que é manifestamente incapaz de atender às necessidades contemporâneas da comunidade internacional. Com isto, todos saem perdendo.

Quanto ao Conselho de Segurança em particular, sua atual estrutura é um resquício de um mundo que há muito já deixou de existir; minhas críticas fundamentadas ao direito de veto encontram-se desenvolvidas em meu recente livro *Direito das Organizações Internacionais* (2a. edição, Belo Horizonte, Ed. Del Rey, 2002). Se os grandes poderes não tiverem um mínimo de lucidez em sua percepção da realidade internacional contemporânea (que já não se esgota em uma dimensão puramente inter-estatal), poderão debilitar gravemente a ONU, como já o fizeram no caso do Kosovo. No mundo atual, a sorte de um está ligada a de todos, impondo-se assim uma visão de maior solidariedade em benefício de toda a comunidade internacional.

Em definitivo, há que dispensar um tratamento equânime às questões que afetam a humanidade como um todo (a erradicação da pobreza, a proteção dos direitos humanos, a realização da justiça, a preservação ambiental, o desarmamento, a segurança humana), em meio a um sentimento de maior solidariedade e fraternidade. O atual reconhecimento da centralidade, nesta agenda do novo século, das condições de vida de todos os seres humanos, em todos os recantos do mundo, corresponde a um novo *ethos* de nossos tempos e é, em meu entender, da própria essência da busca pela paz, mediante a realização da justiça social.

# PROPOSTA *Recomenda*



## O BRASIL E O PACTO INTERNACIONAL DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Câmara dos Deputados – Comissão de Direitos Humanos

Série Ação parlamentar n.132

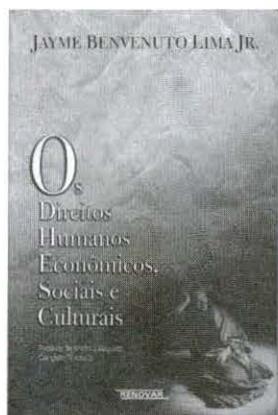
Pedidos para: publicacoes.cedi@camara.gov.br ou pelo tel: (0XX6)3186865

## DIREITOS HUMANOS, GLOBALIZAÇÃO ECONÔMICA E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Desafios do Direito Constitucional Internacional

(coord.) Flávia Piovesan

Editora Max Limonad [www.maxlimonad.com.br](http://www.maxlimonad.com.br) ou pelo tel: 0XX-11-38731615



## OS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

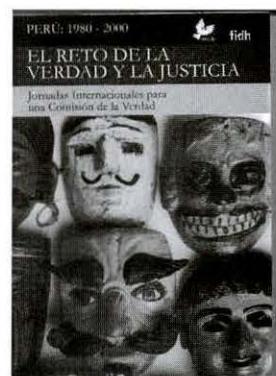
Jayme Benvenuto Lima Jr.

Editora Renovar tel: 0XX-21- 2531-1316/2531-1338

## EL RETO DE LA VERDAD Y LA JUSTICIA – Jornadas Internacionales para una Comisión de la Verdad

APRODEH – Asociación Pro Derechos Humanos

Pedidos para [postmaster@aprodeh.org.pe](mailto:postmaster@aprodeh.org.pe)



# O Litígio de Casos Individuais dos DESC no Sistema Interamericano de Direitos Humanos

*Patrícia Galvão Ferreira\**



\*Advogada do Centro pela Justiça e o Direito Internacional (CEJIL) e Mestre em Direito Internacional (LL.M.) pela Universidade de Notre Dame (Indiana, EUA).

## Introdução

Os últimos cinquenta anos marcaram o processo de democratização política da maior parte dos países da América Latina, encerrando uma longa era de ditaduras militares durante a qual a sociedade civil não tinha voz e as vítimas de graves violações aos direitos humanos não podiam apelar a um poder judiciário independente e imparcial, ou mesmo contar com um legislativo representativo. Hoje, as constituições políticas de quase toda a região consagraram o Estado de Direito e estabeleceram proteções e garantias para os direitos fundamentais dos indivíduos, entre eles o direito à livre expressão, o direito de não ser preso ou privado da vida arbitrariamente e o direito a um recurso judicial e ao devido processo legal. Os direitos econômicos, sociais e culturais também foram reconhecidos, ainda que timidamente, em muitas cartas constitucionais da região.

No entanto, os Estados americanos têm se mostrado incapazes de aliviar a pobreza de grande parte de seus habitantes e reduzir os altos níveis de desigualdade em suas sociedades. Pior, a maior parte dos governos não tem conseguido evitar o agravamento continuado dessa situação. Mesmo os Estados Unidos, de longe a maior potência econômica do planeta, apresentam índices relativamente altos de desigualdade social e pobreza, se comparados a outros países industrializados. Na mesma linha, os sistemas jurídicos desses países não estabeleceram mecanismos para a efetiva “justiciabilidade” dos mesmos direitos econômicos, sociais e culturais garantidos nos planos interno e internacional.

Esse quadro faz com que um número crescente de cidadãos do continente americano veja negados, na prática, direitos fundamentais como alimentação, moradia, saúde, educação etc. É importante observar que esses cidadãos são também as principais vítimas das violações mais agudas de direitos humanos, como os massacres, as execuções sumárias e a tortura, que persistem

em muitas partes do continente por conta das deficiências das instituições estabelecidas para efetivar e garantir liberdades fundamentais. Na maior parte dos casos, essas pessoas e comunidades não dispõem de mecanismos de mobilização que as protejam das violações, nem conseguem acionar o Estado para que seus direitos sejam garantidos na prática. Por tudo isso, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais constitui uma das tarefas mais urgentes do continente americano.

## Marco Jurídico do Sistema Interamericano

Apesar dessa realidade continental, historicamente a intervenção dos órgãos do Sistema Interamericano de proteção aos direitos humanos se concentrou quase que exclusivamente na defesa dos direitos civis e políticos, como o direito à vida, à integridade física, às liberdades, à justiça e à igualdade. Esse cenário tem sofrido modificações marcantes nos últimos 20 anos. Com a entrada em vigor do Protocolo Facultativo à Convenção Americana em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, o Protocolo de San Salvador, completou-se o marco normativo de proteção à matéria no Sistema Interamericano, que já contava com alguns dispositivos específicos na Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (a Convenção).

Os órgãos do Sistema também vêm dando uma ênfase crescente à proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (a Comissão) e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (a Corte), em seus respectivos âmbitos de competência, têm reconhecido cada vez mais o caráter fundamental desses direitos.

Na realidade, desde o final da década de 1970, a CIDH vem analisando a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais em seus

relatórios sobre a situação geral dos direitos humanos em países específicos. Foi incluído, assim, um capítulo sobre os DESC nos Relatórios sobre El Salvador, em 1978, e Haiti, em 1979. No entanto, essa análise não era feita de forma sistemática. A partir do ano de 1982, a Comissão começou a elaborar um Protocolo à Convenção Americana, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais. O Protocolo foi firmado em San Salvador, em 17 de novembro de 1988, embora tenha entrado em vigor somente em novembro de 1999.

seus países, e estabeleceu um guia normativo para definir o alcance de alguns direitos econômicos, sociais e culturais, como, por exemplo, o direito a condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho (artigo 7), o direito à seguridade social (artigo 9) e o direito a um meio ambiente sadio (artigo 11).

No entanto, o Protocolo limitou a possibilidade de litígio de casos concretos de DESC no Sistema. De acordo com o artigo 19, inciso 6, as vítimas só podem apresentar petições individuais alegando violações aos seus direitos à educação e à liberdade sindical.



Em 1993, a CIDH definiu em seu Relatório Anual que os direitos econômicos, sociais e culturais formavam um dos campos prioritários para que os Estados membros adotassem medidas com vistas a ampliar o respeito aos direitos humanos na região. A partir de então, a Comissão passou a realizar atividades de acompanhamento da situação dos direitos econômicos, sociais e culturais nos diversos países da região de forma sistemática, durante suas visitas *in loco* e em seus relatórios sobre países específicos.

### **O Litígio de Casos Individuais dos DESC no Sistema Interamericano**

A entrada em vigor do Protocolo de San Salvador finalizou o importante processo de reconhecimento formal dos direitos econômicos, sociais e culturais pelo Sistema Interamericano. Esse Protocolo determinou que Estados-membros enviem relatórios periódicos sobre a situação dos DESC em

Apesar dessa limitação, diversas organizações não-governamentais que trabalham com o litígio de casos no Sistema Interamericano, entre elas o CEJIL, vêm se valendo da estratégia de apresentar casos que, embora apresentem uma violação de algum direito civil ou político, são na verdade casos emblemáticos de violação sistemática aos direitos econômicos, sociais ou culturais.

O nosso objetivo com a apresentação desses casos não é apenas conseguir reparação para a vítima ou as vítimas individuais, mas especialmente chamar a atenção sobre uma situação geral, pressionando o Estado a adotar medidas de natureza legislativa e outras que venham a modificar essa situação.

Com a exploração sistemática dessa via oferecida pelo sistema, esperamos tornar ainda mais clara a necessidade de serem criados mecanismos específicos no âmbito do Sistema Interamericano para a “justicibilidade” dos DESC, sem a necessidade da utilização de algum direito civil ou político como ponte.

## Casos Concretos

A CIDH é o primeiro órgão do Sistema a analisar as denúncias individuais de violação. Somente após ter analisado a denúncia e ter decidido pela existência de uma violação é que a Comissão poderá encaminhar o caso à Corte, caso o Estado não tenha cumprido as suas recomendações no sentido de cessar a violação, reparar os danos causados às vítimas e adotar medidas para prevenir violações semelhantes.

No âmbito da CIDH, o litígio de casos dos DESC já trouxe alguns resultados positivos concretos, muito embora a maioria deles ainda esteja atualmente em trâmite na Comissão. Em todos eles houve a denúncia de violação de um dos direitos civis e políticos, em geral do direito ao devido processo ou a um recurso judicial efetivo.

O primeiro caso de DESC decidido pela CIDH foi o do povo Yanomami contra o Brasil (1984). A construção de uma estrada dentro das terras dos yanomami e a invasão das mesmas por garimpeiros vinha destruindo a organização tradicional daquele povo, introduzindo epidemias e causando inúmeras mortes, além do deslocamento e da destruição da cultura do povo Yanomami. Ainda em 1984, a CIDH decidiu, com base na Declaração Americana, que o Estado brasileiro havia violado os direitos à saúde e ao bem-estar daquele povo, além dos direitos à vida, à liberdade e outros. A recomendação foi a de que o Brasil demarcasse e protegesse as terras tradicionais dos Yanomami. Alguns anos depois, o governo brasileiro demarcaria a terra indígena Yanomami.

Na década seguinte, a CIDH analisou poucos casos relativos a violações dos DESC. Somente a partir de meados da década de 1990, a CIDH passou a receber um volume mais expressivo de denúncias nesse sentido. Com a entrada em vigor do Protocolo de San Salvador (1999), essa tendência se acentuou. Nesse período se observa também uma maior determinação das organizações da sociedade civil em tornar os DESC mais do

âmbito da tutela jurisdicional, o que contribuiu para o fortalecimento dessa tendência no âmbito do Sistema Interamericano.

Atualmente, estão sob análise da CIDH diversos casos emblemáticos referentes a violações dos DESC. Vale lembrar, novamente, que a CIDH somente pode conhecer denúncias individuais referentes aos direitos à educação e à liberdade sindical. Por isso, os casos citados abaixo utilizam a estratégia de mesclar as violações dos DESC a outras relativas a direitos civis e políticos, como forma de viabilizar sua apreciação pela Comissão.

Finalmente, vale lembrar que muitos desses casos se encontram em processo de solução amistosa, envolvendo as vítimas, seus representantes e os Estados. O Sistema permite que, a qualquer tempo, as partes negociem uma solução para um caso denunciado na CIDH. Para tanto, é necessário que entrem em acordo sobre a adoção, pelo Estado, de medidas reparatórias que, se integralmente cumpridas, compensariam os danos causados pela violação. Essas medidas não se restringem ao pagamento de indenização, mas incluem mudanças legislativas e a criação de políticas públicas para prevenir novas violações.

## Direito à Saúde

Recentemente, 35 portadores do vírus HIV, assessorados por uma organização local chamada Vivo Positivo e pelo CEJIL, impetraram uma denúncia contra o Estado chileno pela falta de acesso a tratamento médico gratuito com o coquetel de remédios contra a AIDS. Tal restrição constituiria violação direta do direito à saúde, consagrado no Protocolo de San Salvador.

Note-se que a situação dos portadores do vírus HIV no Chile é bastante preocupante. Pesquisas otimistas indicam que pelo menos 3.500 pessoas já morreram por falta de tratamento adequado. O Chile é um dos países com melhor índice de desenvolvimento humano da América Latina e apresenta as maiores taxas de crescimento da região. Mesmo assim, o governo não realiza campanhas sérias de prevenção. Isso seguramente



tem contribuído para o aumento no número de infectados no país, que cresce a uma taxa de 20% ao ano, contra uma média mundial de 10%.

Não obstante a gravidade da situação, a Corte Suprema do Chile emitiu recentemente uma decisão em que afirmava que o Estado não tinha a obrigação de prestar tratamento gratuito aos doentes. Foi então apresentada uma denúncia, que ainda está em andamento na CIDH, baseada na falta de recursos judiciais para a proteção do direito à saúde e à vida. Foi apresentado ainda um pedido de medida cautelar em favor das 35 vítimas, para que pudessem iniciar imediatamente o tratamento médico adequado, custeado pelo Estado.

A medida cautelar é um importante instrumento do Sistema Interamericano e deve ser requerida sempre que as vítimas demonstrarem perigo de danos iminentes e irreparáveis a seus direitos. Não é uma decisão sobre o mérito, mas uma medida provisória semelhante ao que acontece no nosso direito.

A CIDH acolheu o pedido e o Estado chileno hoje paga o tratamento dos 35 denunciados. No entanto, cinco deles prosseguiram com a ação,

com o intuito de lutar pela adoção de uma lei que garanta o tratamento gratuito a todos os portadores. Isso já acontece em outros países da América Latina, entre eles o Brasil.

Outros casos relativos ao direito à saúde litigados pelo CEJIL ocorreram em El Salvador e na Venezuela. Também em virtude de uma medida cautelar, o governo salvadorenho passou a custear o tratamento médico de 27 portadores de HIV e se comprometeu a buscar a cooperação internacional para garantir tratamento gratuito a todos os portadores. Na Venezuela, o governo criou um programa de atendimento à saúde para a comunidade indígena Yanomami denominada Haximú, que vive na fronteira com o Brasil. Esse programa só foi criado após a denúncia apresentada contra o país pelo caso do massacre de vários membros da comunidade por garimpeiros brasileiros e demonstra que o Sistema pode também ser eficaz na proteção do direito à saúde para grupos vulneráveis.

### **Direito à Educação**

Em um caso contra a República Dominicana, apresentado pelo CEJIL, a CIDH

garantiu o direito à educação de duas meninas, que tiveram negado o acesso à escola por questões relativas a sua nacionalidade. As vítimas eram filhas de pai haitiano e mãe dominicana. A CIDH acolheu o pedido de medida cautelar e determinou ao Estado dominicano que matriculasse as meninas imediatamente, enquanto não fosse analisado o mérito da questão. Ambas encontram-se matriculadas e efetivamente freqüentando a escola.

### **Direito ao Trabalho**

O CEJIL e a Comissão Pastoral da Terra (CPT) estão em processo de solução amistosa com o governo brasileiro em um caso relacionado à exploração de trabalho escravo na Região Sul do Estado do Pará. Centenas de trabalhadores vêm sendo liberados a cada ano<sup>1</sup>, após terem sido encontrados em situação de trabalho escravo em grandes fazendas nessa região, o que ilustra a gravidade da situação.

Entre as soluções propostas ao governo, estão medidas preventivas de fiscalização e sanção contra os autores dessa prática, além de mudanças legislativas e reparação por danos materiais e morais para as vítimas. O Estado já aceitou a maior parte das propostas, mas os termos finais e a forma de fiscalização do cumprimento do acordo continuam pendentes.

### **Direito à Cultura e ao Meio Ambiente**

Em relação ao direito à cultura, à subsistência e a um meio ambiente sadio, o Estado argentino está em processo de solução amistosa em um caso envolvendo um grupo de comunidades indígenas conhecido como Lhaka Honat. O caso foi apresentado pelas comunidades com o apoio do



Centro de Estudios Legales e Sociales (CELS) e do CEJIL a partir da decisão do governo argentino de construir uma ponte internacional e executar um plano de urbanização no interior das terras indígenas. As principais propostas em negociação são o reconhecimento da propriedade e posse das terras ancestrais e o levantamento de impacto ambiental do projeto.

Na Colômbia, o povo Uwa busca, por meio de uma solução amistosa, impedir a exploração de hidrocarboneto em seu território, considerado sagrado. No Paraguai, as comunidades indígenas Lamexae e Santa Juanita já conseguiram, também por meio de solução amistosa, que o Estado demarcasse suas terras e prestasse serviços de apoio à cultura e à saúde das comunidades. O CEJIL tem colaborado com organizações locais na negociação desses casos.

---

<sup>1</sup>Ver artigo *Escravidão no Pará* de João Roberto Ripper neste mesmo número de Proposta (Nota do editor).

## **Corte Interamericana**

Até dois anos atrás, a Corte Interamericana só havia julgado denúncias de violações aos direitos à vida, à integridade física e à liberdade, em casos envolvendo massacres, desaparecimentos forçados, tortura e detenções arbitrárias. Somente nos últimos anos é que a Corte passou a analisar casos relativos à liberdade de expressão e direitos das crianças. Em 2001, foram analisados os primeiros casos relacionados aos DESC, sempre com a ressalva de que, na realidade, a situação foi denunciada como violação aos direitos civis e políticos.

### **Caso Baena Ricardo contra Panamá (“Lei 25”)**

Em fevereiro de 2001, a Corte considerou o Estado do Panamá responsável pela violação dos direitos a garantias judiciais e proteção judicial de 270 funcionários públicos demitidos coletivamente. Os trabalhadores haviam sido demitidos após participar de uma greve e outras manifestações por melhores condições de trabalho. Com o apoio do CEJIL e do Comitê Panamenho de Direitos Humanos, ingressaram com uma denúncia na CIDH, que foi posteriormente encaminhada à Corte para julgamento. Apesar de a violação dos direitos econômicos e sociais não ter sido analisada diretamente, a Corte determinou, em sua sentença, que o Estado reincorporasse os trabalhadores e pagasse os salários que deixaram de ganhar. Essa decisão foi de suma importância, por ter sido a primeira vez que a Corte analisou, de fato, um caso relacionado aos DESC.

### **Caso Awas Tingni contra Nicarágua**

Em setembro de 2001, a Corte analisou o primeiro caso relacionado ao direito dos povos indígenas de terem suas terras ancestrais

demarcadas e protegidas. Esse direito se relaciona diretamente com a sobrevivência cultural e a saúde dessas comunidades. O caso foi denunciado pela comunidade indígena Mayagna Awas Tingni, com o apoio de ONGs locais e internacionais, depois que o governo decidiu outorgar uma concessão para que uma empresa privada construísse estradas e explorasse madeira em parte das terras indígenas.

Em sua sentença, de 17 de setembro de 2001, a Corte determinou que o Estado da Nicarágua adotasse as medidas legislativas e administrativas necessárias para criar um mecanismo efetivo de delimitação, demarcação e titulação das propriedades das comunidades indígenas, respeitando seu direito costumeiro, bem como seus valores, usos e costumes. A Corte estabeleceu, ainda, que o governo pagasse às comunidades, a título de reparação, a soma de 50 mil dólares na forma de obras ou serviços de interesse coletivo e 30 mil dólares pelas custas e gastos da comunidade com a proteção judicial dos seus direitos.

## **Conclusão**

Apesar de todas as limitações apresentadas pelo Sistema Interamericano, agravadas pela própria conjuntura econômica mundial, o litígio internacional dos DESC tem oferecido possibilidades concretas de apoio às vítimas. Também tem sido possível contribuir para o tratamento de situações genéricas de violação aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Dessa forma, é importante continuar divulgando as possibilidades do Sistema e litigando casos emblemáticos, sem perder de vista que ainda existe um caminho muito longo a ser percorrido. É hora, também, de fortalecer os mecanismos disponíveis para que a justicibilidade dos DESC não esteja condicionada a outros direitos de natureza civil e política. Nunca é demais lembrar que os direitos humanos, sejam eles de natureza civil, política, econômica, social ou cultural, sempre foram indivisíveis e interdependentes.

# Escravidão no Pará

*João Roberto Ripper\**



\*Fotógrafo dos movimentos populares com um acervo pessoal de 140.000 imagens a serviço dos direitos humanos.  
Fotos de João Roberto Ripper e Ricardo Fuanari

Em dezembro de 2001, cento e vinte e sete trabalhadores rurais foram libertados de trabalho escravo, na fazenda Tuerê, no município Senador José Porfírio, região da Transamazônica, estado do Pará. (PA). A operação, que durou uma semana, foi executada pelo Grupo Especial de Fiscalização Móvel - Região 4, coordenado pela auditora fiscal Cláudia Márcia Ribeiro Brito. Segundo os trabalhadores, a fazenda, de 140 alqueires de grilagem, seria do médico oftalmologista e fazendeiro de Marabá (PA), José Nicomedes. Usados como mão-de-obra escrava para derrubar 40 alqueires da floresta e preparar pasto para gado. Os trabalhadores deviam à cantina da fazenda, quantias superiores à previsão de seus ganhos. Vigiados por fiscais armados, eram impedidos de sair, vivendo em condições subumanas: alojados em barracos cobertos de plástico, sem paredes, com piso de chão batido, sem instalações sanitárias. Bebiam água suja, sem qualquer tratamento e imprópria para o consumo humano, retirada de uma pequena lagoa de água parada. Entre os trabalhadores havia vários doentes com malária. Outro estava ferido: uma árvore caíra sobre suas pernas. Apesar de impossibilitado de se locomover, ninguém lhe prestou socorro.

A libertação dos trabalhadores escravizados só foi possível graças a uma denúncia encaminhada ao Grupo Especial de Fiscalização Móvel/MTE pela Comissão Pastoral da Terra de Marabá (PA). A denúncia foi feita com base no corajoso relato de um trabalhador que conseguiu escapar, caminhando 180 quilômetros pela floresta amazônica, dia e noite, sob intensa chuva, até chegar a Marabá e contar à entidade religiosa que seus colegas estavam presos no interior da fazenda. Esse é mais um caso clássico de escravidão por “dívida”, com todos os elementos que caracterizam o que a Organização Internacional do Trabalho – OIT, denomina de “Formas Contemporâneas de Escravidão”.

Segundo o técnico do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Pedro David, que acompanhou a segunda parte da

operação, as terras pertenciam à União. Os Fiscais do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) constataram a devastação e o desmatamento ilegal e lavraram diversos autos de infração. Apesar da denúncia dos trabalhadores contra o médico, quem assume a culpa é Alberto Teixeira dos Santos, o Danga. Alberto atuaria como “gato”, isto é, a pessoa que agencia os trabalhadores para o fazendeiro. Segundo o advogado Manoel Dornelles, Danga estaria disposto a regularizar a situação trabalhista de todos os empregados e em menos de 24 horas levantou R\$ 90.000,00 correspondentes às verbas rescisórias. Danga, na verdade, é apenas um arregimentador de mão-de-obra, sem idoneidade econômica e financeira para arcar com o ônus trabalhista de tantos empregados contratados, sendo apenas um simples intermediário a serviço de um empregador, conforme sugere o próprio grupo de fiscalização. O advogado contratou um contador para efetuar o pagamento e um fotógrafo (ambos de Marabá) para fazer as fotografias para as carteiras de trabalho, cumprindo as exigências trabalhistas obrigatórias.

A alimentação era fornecida sob o sistema de barracão, com acréscimo de 30% sobre os preços praticados no mercado. Segundo declarações do cantineiro Renê, não se informava o preço de nenhuma mercadoria aos trabalhadores. O mesmo ocorria com o valor das despesas de alimentação e das ferramentas de trabalho, como foice, lima e até moto-serras e equipamentos de proteção individual, como botas e chapéu. Além disso, o cantineiro Renê exercia ilegalmente a prática da medicina, aplicando injeções e prescrevendo remédios aos trabalhadores. Os medicamentos também eram vendidos com acréscimo de 30%.

Os peões vinham trabalhando na fazenda desde o início de outubro de 2001. O prometido era um salário de R\$ 220,00 por alqueire, além de bom alojamento, alimentação farta, transporte ao final do serviço e, quando necessário, tratamento médico. Promessa de trabalho com



dignidade e salário. Tudo o que deseja quem está desempregado e vive na miséria. Por isso, os peões aceitam ir para as fazendas. Por falta de opções, é bem provável que a maioria daqueles trabalhadores, tão logo o dinheiro recebido acabe, se torne novamente alvo fácil para os “gatos” e aliciadores com suas propostas irrecusáveis para quem vive sempre ao lado da fome. A facilidade de grilagem de terras públicas, a conivência das autoridades locais, a miséria e o analfabetismo roubam de levadas de trabalhadores e suas famílias a mais remota perspectiva de mudança fazem com que o círculo vicioso seja inevitável. O Grupo Móvel de Fiscalização, que só no ano de 2001 libertou mais de 1600 trabalhadores escravos em fazendas no país, não recebe o devido e necessário apoio para a consecução do excelente trabalho que a duras penas realiza.

### **Números atestam: trabalho escravo cresce no país**

Segundo as cautelosas previsões da Comissão Pastoral da Terra, 2055 adultos e 7 menores trabalharam como escravos de janeiro até

setembro de 2001 em 33 fazendas denunciadas, sendo 16 no Pará (várias reincidentes), 9 no Maranhão, 4 no Espírito Santo, 2 no Mato Grosso e 1 no Mato Grosso do Sul. Os Estados onde mais se aliciou trabalhadores foram: Pará, Minas Gerais, Alagoas, Goiás, Maranhão e Piauí. O número de trabalhadores escravos no Sul do Pará triplicou, passando de 359 no ano 2000 para mais de 1100 em 2001.

O trabalho escravo é uma das violências decorrentes da má distribuição de terras no país. Só no ano de 2001, segundo dados da Pastoral da Terra, foram registrados 506 conflitos por cerca de 1,5 milhão de hectares, envolvendo 69.099 famílias (um contingente de 345.495 pessoas). Dessas, 258 foram expulsas da terra e 5273 famílias vítimas de despejo judicial; 862 famílias tiveram suas casas destruídas e 550 perderam suas roças.

“Doutora, obrigado, é a terceira vez que a senhora me liberta.”. Essa frase, ouvida pela auditora fiscal do MTE, Cláudia Márcia Brito, em uma operação anterior, somada à situação que presenciou na fazenda Tuerê, levou-a a uma reflexão importante e realista:

*“Creio que apesar da Lei Áurea essa situação ainda vai continuar por muito tempo, pois o escravo contemporâneo é submetido a essa situação degradante em razão da miséria, da distribuição de renda injusta que temos no nosso país, do desemprego e da falta de qualificação profissional e de uma reforma agrária justa. São muitas as causas que levam pessoas iguais a nós a serem desrespeitadas nos seus direitos. O trabalhador que encontramos por esse país se submete à escravidão por absoluta falta de opção de vida e trabalho”.*

A escravidão no Brasil é praticada com uma frequência muito maior do que a sociedade imagina, pois esse tema não é discutido abertamente pela sociedade, pelos políticos, pelos sindicatos. O próprio Ministério do Trabalho somente a partir de 1992, começou a se preocupar com essa chaga que envergonha a todos nós. Vale lembrar que somente em 1995, com as ameaças de sanções internacionais, a pressão da sociedade civil, da CPT etc. foi criado o Grupo Especial de Fiscalização Móvel com o objetivo de combater o trabalho escravo. Atualmente, sentimos que há uma preocupação maior com o tema: a própria OIT, as Procuradorias do Trabalho e da República e outros órgãos e entidades começam a despertar e procurar soluções para essa problemática. Em nossas fiscalizações, quantas vezes, trabalhadores libertados pelo Grupo Móvel há dois, três meses atrás voltam a ser encontrados na mesma situação. Por que isso acontece? Repito: por falta de oportunidade de emprego e de uma qualificação profissional que lhes ofereça uma perspectiva de mudança. Sabemos que a qualificação profissional está ligada diretamente à educação e a maioria dos escravos é analfabeta. São pessoas que não tiveram uma oportunidade sequer na vida de exercer a sua cidadania, um direito de todos.”

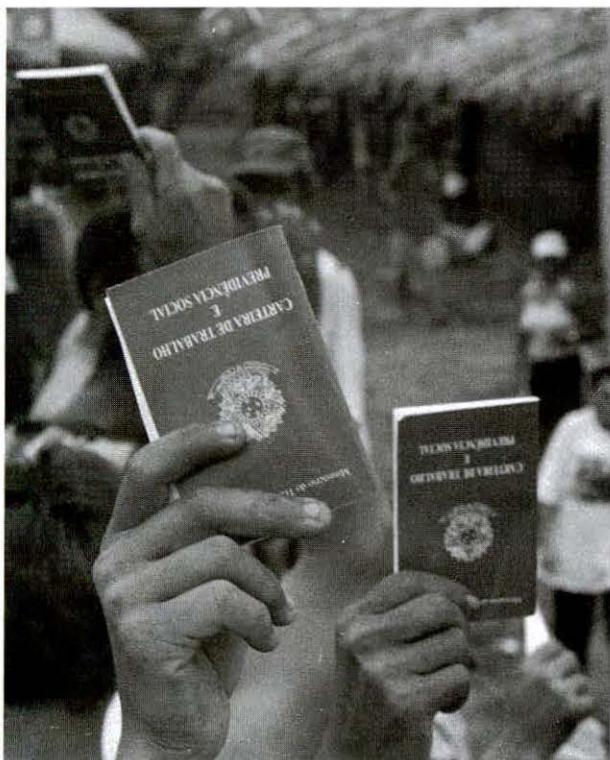
O ex-coordenador da Comissão Pastoral da Terra na região do Araguaia-Tocantins, Padre Ricardo Rezende, explica a importância das denúncias e pesquisas do aliciamento de trabalhadores no combate ao trabalho escravo no

Brasil: “Onde há abundância da mão-de-obra ociosa, muitas vezes os gatos não necessitam escravizar, pois as pessoas se submetem ao trabalho em quaisquer condições de exploração. É possível conseguir alguns que se submetam apenas a troco de alimentação ou por um quinto do salário mínimo. Onde há escassez de mão-de-obra, aí sim, é mais provável o trabalho escravo executado por pessoas vindas de outras regiões, por isso com menos capacidade de resistência: não é conhecido pela população local, está longe de seus familiares e amigos, não possui recursos para locomoção e pode ser mais facilmente ameaçado. Certamente, por essa razão, depois que a Comissão Parlamentar de Inquérito instalada pela Assembléia Legislativa do Estado do Ceará foi concluída, se constatou que não havia grande incidência de trabalho escravo no Nordeste, mas esta região, notadamente o Ceará, caracterizava-se como de mão-de-obra barata ou até mesmo escrava para outros Estados”.

## Depoimentos

Raimundo Nilson Cunha Mesquita, de 23 anos se acidentou quando uma árvore caiu sobre suas duas pernas. “Se não fosse esse pessoal vir fazer justiça eu tinha medo de morrer aqui, pois o gerente prometeu retornar, mas não voltou pra me buscar e não agüento mais de dor” Sua companheira, Flora Machado Santos, de 27 anos acompanhou Raimundo até o hospital, numa caminhonete do grupo móvel e voltou para receber o dinheiro do marido. Na volta ficou surpresa porque também recebeu pelo seu trabalho de cozinheira. Juntos arrecadaram quase mil reais. “Isso jamais aconteceria, pois o que contam é que quando um trabalhador fica acidentado é abandonado, morre ou tem que voltar pra trabalhar até pagar a dívida pelo tratamento”.

Carlos da Costa Silva e Valdenize Matos da Silva, ambos de 23 anos, foram para a fazenda porque estavam numa situação muito difícil e acreditaram nas propostas do empreiteiro de que receberiam R\$ 220,00 por alqueire roçado. Levaram os filhos pequenos, Anderson, de 6 anos e Carlos



Eduardo de 2. Valdenize era cozinheira e juntos receberam um adiantamento de 150 reais e mais nada. Carlos, com seu grupo, já tinha derrubado 23 alqueires e duas linhas e temia pelo pior, pois o que escutava é que não haveria acerto. Na cabana onde morava com a esposa e os filhos, dormiam também os outros peões da equipe. Bebiam água, faziam comida e lavavam roupa numa espécie de laguinho de água parada, permanentemente suja e barrenta. O casal não conseguia conter a alegria depois de receberem, juntos, quase dois mil reais. “Isso é um sonho, parece mentira, Deus olhou pra gente”, dizia com os olhos marejados Valdenize, enquanto preparava os dois filhos para o regresso.

Carlos mal conseguia acreditar: “É uma imagem de outro mundo os trabalhadores tirando retrato, tirando carteira, sendo tratado com respeito e recebendo dinheiro de verdade. Depois todo mundo voltando pra casa escoltado pelas mulheres da justiça e por dois policiais federais. É um sonho, meu Deus...”

Perto dali, em Tucuruí, num hotel de peão, o trabalhador Francisco Bezerra está doente e com aspecto de velho. Natural de Campos Salles, perto

de Juazeiro, no Ceará, de onde saiu há 14 anos, trabalhou no garimpo e vive de fazenda em fazenda há quatro anos, no estado do Pará. “Tem patrão que paga alguma coisa, outros que não pagam nada. Tem peão que morre doente, tem outros, matados. Eu tô aqui. Patrão é assim: trata o pobre com carinho, até chegar lá; quando chega, eles dão o bote e depois do trabalho matam o peão. Eu tô aqui. Dei sorte, mas tô doente”. Quem confirma a história de Francisco é o dono do hotel, José Vieira da Silva, conhecido como Zé do Gipe. “É, ele é mais um pobre coitado, mas que recebe apoio da gente e dos amigos. Eu, durante muito tempo, hospedei peão, mas hoje não hospedo, não, só com dinheiro na mão. Levei muito trambique. Trabalho há 18 anos, conheço de tudo. A gente houve falar de muita coisa feia por aí, de tortura, prisão e morte pelos matos. Tenho filho pra criar e agora só quero paz e tocar o meu negócio pra cuidar do meu filho menor Cleonor, que tem só o 10 anos e sofre de fraqueza”.

José Nascimento Nunes, de 24 anos, natural de Penalva, no Maranhão, foi um dos trabalhadores libertados e que conseguiu receber seus direitos trabalhistas. Trabalhando desde os 14 anos (começou na roça com o pai e aos 18 foi ser peão de derrubada para fazendeiros), José já estava há cinco meses na mata e foi levado de uma empreita perto dali pelo “gato” Jorge, para pagar sua “dívida” trabalhando na Tuerê. Tinha medo de ser morto. “Eu sempre trabalho com medo de ser morto lá dentro e com medo de adoecer. Adoeceu lá, fica lá, não tem jeito. Hoje vivo um sonho. O sonho de Natal. Vou pegar o trem e, pela primeira vez, poder dar um presente pros meus filhos”. José, que tem quatro filhos pequenos, disse que a mulher Irilene nem deve mais saber se ele está vivo. “Sinto muita saudade da minha mulher, dói por dentro demais. Não bebo cerveja nem cachaça, esse dinheiro vai todo pra família”. E termina, com os olhos marejados d’água, perdidos em um futuro desconhecido, mas com uma única certeza: “Nunca mais trabalho em fazenda. Os fazendeiros e “gatos” são exploradores da gente. Fazendeiro gosta mais do boi que do peão. Ele gosta mais do diabo que de Deus”.

# Direitos humanos e população afro-descendente: uma flexão necessária

*Marcio Alexandre M. Gualberto\**



\*Técnico da Fase, membro da coordenação da Seção Brasileira da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento, editor do site Rede Nova Abolicionista (<http://www.fase.org.br/novaabolicionista>).

## Introdução

Falar do grau de desigualdade existente entre negros e brancos a partir da ótica da violação dos direitos humanos é entrar em um setor onde a violência, o desrespeito pela dignidade do outro, a total ausência do estado etc., fazem com que se perceba o quanto o país ainda encontra-se próximo do ideário da escravidão negra, do genocídio social (de negros e população indígena), do preconceito e do racismo.

Antes de tudo é necessário apontar que quando falamos de direitos humanos falamos do conceito amplo que tem se buscado dar ao termo no sentido de indicar a indivisibilidade e a universalidade existente entre os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais. Segundo Antônio Augusto Cançado Trindade, presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos:

*“De que vale o direito à vida sem o provimento de condições mínimas de uma existência digna, se não de sobrevivência (alimentação, moradia, vestuário)? De que vale o direito à liberdade de locomoção sem o direito à moradia adequada? De que vale o direito à liberdade de expressão sem o acesso à instrução e educação básica? De que valem os direitos políticos sem o direito ao trabalho? De que vale o direito ao trabalho sem um salário justo, capaz de atender às necessidades humanas básicas? De que vale o direito à liberdade de associação sem o direito à saúde? De que vale o direito à igualdade perante a lei sem as garantias do devido processo legal? (...) Daí a importância da visão holística ou integral dos direitos humanos, tomados todos conjuntamente. Todos experimentamos a indivisibilidade dos direitos humanos no cotidiano de nossas vidas. Todos os direitos humanos para todos, é este o único caminho seguro para a atuação lúcida no campo da proteção dos direitos humanos. Voltar as atenções igualmente aos direitos econômicos, sociais e culturais, face à diversificação das fontes de violações dos direitos humanos, é o*

*que recomenda a concepção, de aceitação universal em nossos dias, da interrelação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos”<sup>1</sup>*

Portanto, analisar a situação da população negra sob o foco dos direitos humanos é entender estes direitos em toda a sua amplitude. Desta maneira, escolhemos três áreas que gostaríamos de trabalhar aqui: o direito à educação; o direito à cultura e o uso de mecanismos jurídicos para obtenção destes direitos.

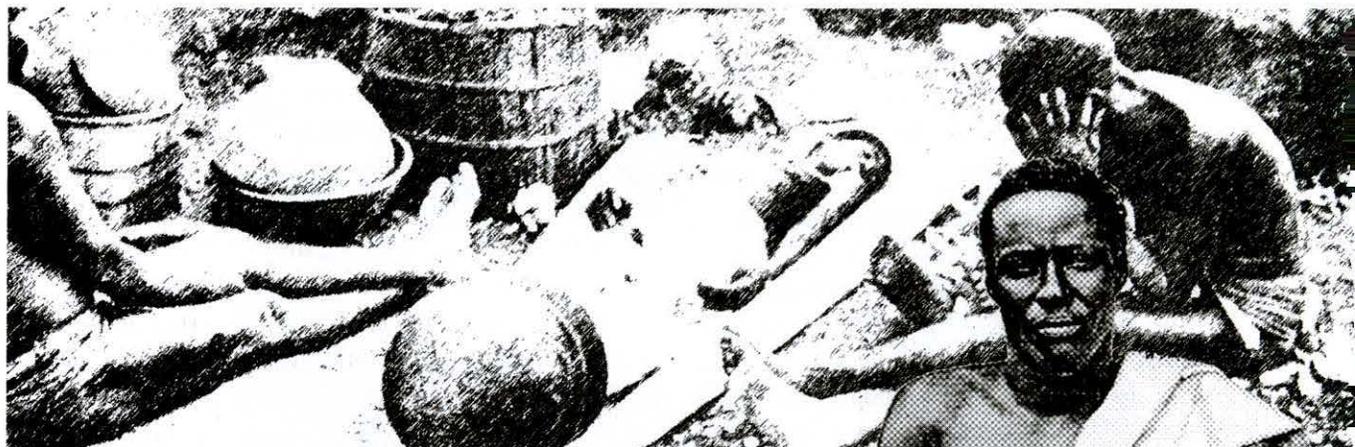
A democratização do país em 1995 se por um lado propiciou a abertura do regime, a volta dos exilados e libertação dos presos políticos, por outro não avançou no sentido de buscar resolver os problemas estruturais que afetam mais diretamente a população negra. É corrente no Brasil a idéia de que não existe preconceito racial e, sim, preconceito social. Assim, à medida que houvesse um maior investimento em educação, saúde e habitação, haveria, conseqüentemente, um maior número de negros em melhor situação sócio-econômica e isso ajudaria a dirimir o racismo até que se chegasse ao seu fim. No entanto, e pelo fato de a população negra encontrar-se na base da pirâmide social, o preconceito racial é cada vez mais reforçado visto que o senso-comum aponta uma incapacidade de os negros ascenderem socialmente. Esta concepção é falsa exatamente por desconsiderar que o legado da escravidão continua presente na vida da população negra de forma latente. Ao término da escravidão a população negra se viu sem trabalho e fonte de renda e, das mais variadas maneiras, buscou lutar por sua sobrevivência. Entretanto, o que se vê, ainda hoje, é que há um grau de desigualdade que aumenta cada vez mais.

---

<sup>1</sup>Trindade, Antônio Augusto Cançado. “O Brasil e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”. In: Relatório da IV Conferência Nacional de Direitos Humanos, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000, pp. 24 e 25.

## Direito à educação e mobilidade social

É extremamente complexo falar de violação de direitos humanos sem considerar uma série de outros fatores que se ligam criando uma grande rede. Entretanto, é impossível não perceber o quanto a violação do direito à educação propicia que o fosso existente entre negros e brancos se amplie. Segundo os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (Pnad), apresentados no Relatório de Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>2</sup>, 35,2% dos pretos e 33,6% dos pardos, com mais de 25 anos eram analfabetos, contra 15% dos brancos<sup>3</sup> em um universo onde 18% da população brasileira é



classificada como analfabeta. À medida que o funil se fecha percebe-se o quanto aumentam as dificuldades de acesso da população afro-descendente à educação. Somente 18% dos pretos e 23% dos pardos têm condições de chegar à universidade contra 43% dos brancos. Isto se refletirá de forma acentuada nas disputas no mercado de trabalho. Assim, as melhores funções e carreiras serão exercidas pelos brancos ao passo que à população afro-descendente restarão os trabalhos que exigem menos qualificação e, por conseguinte trazem pior remuneração, ou, ainda, o subemprego, o que gera um círculo vicioso do qual esta população não consegue sair. Segundo o estudo do pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Sergei Suarez Dillon Soares<sup>4</sup> o diferencial de rendimentos entre brancos e negros (homens e

mulheres) apontam que formação, inserção e definição salarial são determinantes para esta diferenciação. Na opinião de Soares “se a sociedade está restringindo o acesso dos negros à boa educação ou aos bons postos de trabalho, então cabe ao poder público garantir esse acesso, principalmente em termos educacionais”.

Esta violação do direito à educação é fundamental para se entender o grau de empobrecimento da população afro-descendente. Logicamente, a educação por si só não resolve todos os problemas de um grupo populacional. Entretanto, a sua negação aos afro-descendentes tem, desde o início de nossa história, ajudado a perpetuar a visão de que o negro é inferior e incapaz.

---

<sup>2</sup>SANT’ANNA, Wânia e PAIXÃO, Marcelo. “Desenvolvimento Humano e População Afro-Descendente no Brasil: uma questão de raça”, Revista Proposta, n° 73, FASE, 1997, p. 29.

<sup>3</sup>Vale notar que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE classifica a população brasileira em brancos, pretos, pardos, amarelos e indígenas. Por esta classificação, os pretos seriam 5,5%, os pardos 37,2%, os amarelos 0,6% e os brancos 56,4%, de acordo com a Pnad de 1987. Nós preferimos usar o termo afro-descendente que abarca tanto pardos quanto pretos e nos possibilita ter uma leitura mais fiel do grau de desigualdades entre estes e a população branca.

<sup>4</sup>SOARES, Sergei Suarez Dillon. “O Perfil da discriminação no mercado de trabalho – homens negros, mulheres brancas e mulheres negras”, Texto para discussão n° 769, IPEA, Brasília, DF, 2000.

Mesmo que consideremos fatores outros além do acesso à educação como elementos importantes para um melhor desenvolvimento da população afro-descendente, não podemos deixar de notar que o impacto provocado pelo não acesso à educação reverbera de forma a fazer com que toda a sociedade sintam-se de alguma maneira atingida por isso. Não conhecemos ainda de forma detalhada estudos sobre o impacto econômico provocado pelo racismo, entretanto, se considerarmos todos os gastos efetuados pelo Estado na luta contra a violência, a perda em arrecadação de impostos provocada pelo subemprego, os gastos com saúde etc., veremos que, de fato, há um grande impacto econômico sobre o país provocado pela discriminação e pelo racismo. Como exemplo disso podemos citar o caso das cada vez mais precárias relações no mercado de trabalho que atingem diretamente a população afro-descendente.<sup>5</sup> Veremos, de acordo com o mapa que em nenhuma região do Brasil a população afro-descendente é superada pela população branca no que diz respeito ao subemprego. Assim, podemos concluir que o impacto provocado pelo subemprego à Previdência Social, por exemplo, acaba gerando para toda a sociedade graves problemas econômicos. Ironicamente, o governo prefere criar políticas de sobretaxa sobre os trabalhadores com carteira assinada do que combater as causas do subemprego. O que não deixa de ser um indicador interessante de como o governo faz vistas grossas às causas e efeitos da discriminação racial e aos impactos econômicos que ela provoca.

O Estado, da mesma forma que a sociedade brasileira, age no sentido de dar ao racismo um caráter etéreo. Tal como diz o ditado espanhol “Creer en las brujas jo no creo, pero que las hay, las hay”, o Estado reconhece a existência do racismo, em muitas situações aponta o que poderiam ser ações para combatê-lo, mas coloca-se na posição de que é a sociedade quem deve atuar no sentido de alterar este quadro. A sociedade, por sua vez, reconhece que há racismo, mas não se vê como agente de prática deste racismo<sup>6</sup> e, portanto,

não admite que possa, cada indivíduo em separado ou ela em seu conjunto, agir de forma a alterar este cenário. O que é fundamental, antes de tudo, é que governo e sociedade reconheçam que o problema do racismo não é somente dos negros. Todos são afetados por isso.

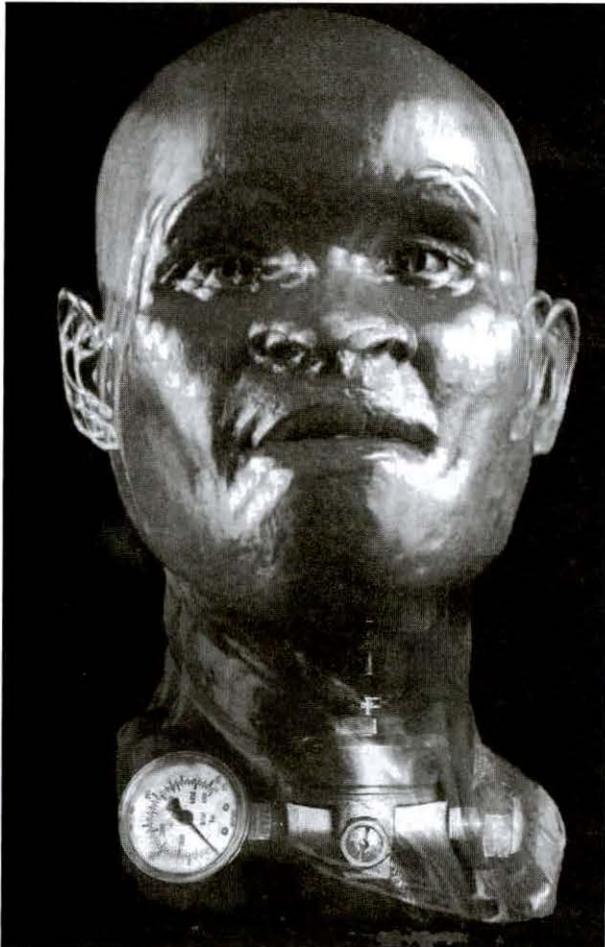
O governo Fernando Henrique Cardoso desde o seu primeiro momento reconheceu a existência da problemática racial no Brasil - o que não poderia ser diferente já que o sociólogo Fernando Henrique tem famosos trabalhos acadêmicos sobre o assunto, tendo inclusive integrado a escola de pensamento que, liderada por Florestan Fernandes, começou a apontar falhas na idéia de que havia uma democracia racial vigente em nosso país. Em seu discurso de posse para o primeiro mandato, Fernando Henrique já fazia menção à necessidade de se combater as desigualdades raciais no país. Em 1995, atendendo à demanda do Movimento Negro<sup>7</sup>, Fernando Henrique assina decreto presidencial criando o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra (GTI). Este GTI, composto por representantes dos vários ministérios, setores militantes do Movimento Negro e da intelectualidade negra, foi criado no sentido de apresentar ao governo propostas de ação concretas que objetivassem melhorar a situação de vida da população afro-descendente.

---

<sup>5</sup>Ver PAIXÃO, Marcelo. Mapas da Desigualdade. Disponível na página “Rede Nova Abolicionista” ([www.fase.org.br/novaaboliconista](http://www.fase.org.br/novaaboliconista)), 2000.

<sup>6</sup>Pesquisa realizada pelo Datafolha do jornal a Folha de S. Paulo, em 1995, apontou que 89% da população brasileira reconhece que há racismo no país, entretanto, somente 10% destes admitiram em algum momento terem praticado algum ato racista.

<sup>7</sup>Em 1995, ano em que se comemorou os 300 anos de morte de Zumbi dos Palmares, o Movimento Negro organizou grande marcha até Brasília para apresentar ao Presidente da República uma série de propostas para melhorar as condições de vida da população negra.



Novamente, no discurso que proferiu ao assinar o decreto presidencial Fernando Henrique afirmou:

*“Os que aqui estão sabem tão bem quanto eu que não é por falta de leis que as coisas não funcionam de forma mais adequada no Brasil, mas por falta de prática. As leis aí estão, a Constituição aí está, e prescrevem leis de igualdade. O problema vem da pesada herança escravocrata, de uma cultura que dissimula a discriminação em certas formas aparentes de cordialidade, e que não fazem mais do que repetir, reproduzir, formas de discriminação.*

*Também sabemos, todos, que o caminho para, efetivamente, alargar-se o caudal democrático, passa pela igualdade de oportunidades. E essas têm muito a ver com a escola. Por isso estamos insistindo tanto num programa educacional ativo no Brasil, no nível mais fundamental, da escola primária. O ministro da Educação, com o nosso apoio, enviou para o Congresso, um conjunto de medidas, inclusive constitucionais, para permitir uma redefinição do modo como o governo utiliza seus recursos na educação”<sup>8</sup>.*

É interessante notar, entretanto, que as propostas apresentadas pelo GTI tornaram-se ponto da agenda do Movimento Negro e o governo brasileiro até hoje não as implementou. Mesmo que tenha assimilado algumas delas no Programa Nacional de Direitos Humanos, lançado em 1996.

O Programa Nacional de Direitos Humanos do Governo Federal, em sua primeira versão<sup>9</sup> apresenta propostas específicas no que tange à população negra:

**“Curto prazo:**

*“Apoiar o grupo de trabalho interministerial criado por Decreto Presidencial de 20 de novembro de 1995 com o objetivo de sugerir ações e políticas de valorização da população negra;*

*“Inclusão do quesito ‘cor’ em todos e quaisquer sistemas de informação e registro sobre a população e bancos de dados públicos;*

*“Apoiar o Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação – GTDEO, instituído no âmbito do Ministério do Trabalho, por Decreto de 20 de março de 1996. O GTDEO de constituição tripartite, deverá definir um programa de ações e propor estratégias de combate à discriminação no emprego e na ocupação, conforme os princípios da Convenção 111, da*

---

<sup>8</sup> Construindo a Democracia Racial – Atos e palavras do Presidente Fernando Henrique Cardoso. “Assinatura do Decreto que Cria o Grupo de Trabalho Interministerial para Valorização da População Negra”, Palácio do Planalto, 20 de novembro de 1995. Site do Governo Federal: <http://www.planalto.gov.br>.

<sup>9</sup>O Programa Nacional de Direitos Humanos de 1996, comete um erro conceitual ao separar os direitos em três gerações: civis e políticos, econômicos, sociais e culturais e coletivos, quando hoje tem havido certa convergência em se trabalhar com a lógica da indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos. Na atualização do PNDH realizada em 2000 com consultas a várias instituições da sociedade civil, a intenção do Governo Federal em reparar o erro implicou na absorção de uma série de propostas relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais.

## Organização Intemacional do Trabalho – OIT.

*“Incentivar e apoiar a criação e instalação nos Estados e municípios de Conselhos da Comunidade Negra;*

*“Estimular a presença dos grupos étnicos que compõem a nossa população em propagandas institucionais contratadas pelos órgãos da administração direta e indireta e por empresas estatais do Governo Federal;*

*“Apoiar a definição de ações de valorização para a população negra e com políticas públicas;*

*“Apoiar as ações da iniciativa privada que realizem discriminação positiva;*

*“Estimular as Secretarias de Segurança Pública dos Estados a realizarem cursos de reciclagem e seminários sobre discriminação racial;*

### **“Médio prazo:**

*“Revogar normas discriminatórias ainda existentes na legislação infra-constitucional;*

*“Aperfeiçoar as normas de combate à discriminação contra a população negra;*

*“Criar banco de dados sobre a situação dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais da população negra na sociedade brasileira que oriente políticas afirmativas visando a promoção dessa comunidade;*

*“Promover o mapeamento e tombamento dos sítios e documentos detentores de reminiscências históricas, bem como a proteção das manifestações culturais afro-brasileiras;*

*“Propor projeto de lei, visando a regulamentação dos art. 215, 216 e 242 da Constituição Federal;*

*“Desenvolver ações afirmativas para o acesso dos negros a cursos profissionalizantes, à universidade e às áreas de tecnologia de ponta;*

*“Determinar ao IBGE a adoção do critério de se considerar os mulatos, os pardos e os pretos como integrantes do contingente da população negra;*

*“Adotar o princípio da criminalização da prática do racismo, nos Códigos Penal e de Processo Penal;*

*“Estimular que os livros didáticos enfatizem a história e as lutas do povo negro na construção do nosso país, eliminando estereótipos e discriminações;*

*“Divulgar as Convenções Intemacionais, os dispositivos da Constituição Federal e a legislação infra-constitucional que tratam do racismo;*

*“Apoiar a produção e publicação de documentos que contribuam para a divulgação da legislação antidiscriminatória;*

*“Facilitar a discussão e a articulação entre as entidade da comunidade negra e os diferentes setores do Govern o para desenvolver planos de ação e estratégias na valorização da comunidade negra;*

### **“Longo prazo:**

*“Incentivar ações que contribuam para a preservação da memória e fomento à produção cultural da comunidade negra no Brasil;*

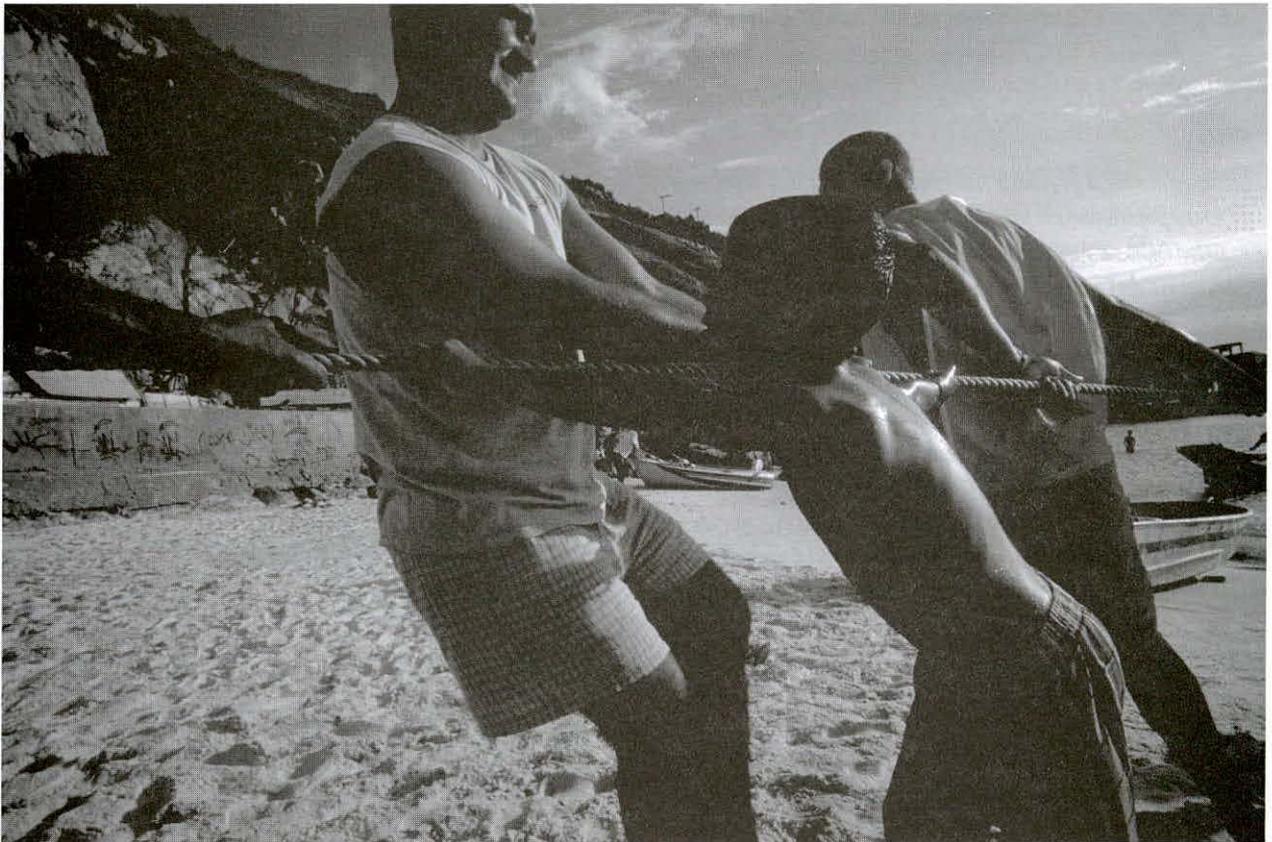
*“Formular políticas compensatórias que promovam social e economicamente a comunidade negra.”<sup>10</sup>*

Não se pode deixar de notar um avanço significativo na própria existência de um Programa Nacional de Direitos Humanos, afinal, o Brasil é reconhecido como um violador contumaz dos direitos humanos. Assim, a existência do Pndh de certa forma aponta compromisso deste governo com o respeito aos direitos humanos e a implementação de outros tantos. Entretanto, há aspectos extremamente complicados no PNDH. O primeiro é o fato de que o tempo do governo não é necessariamente o tempo da sociedade. Assim, medidas que vemos como urgentes o governo pode vê-las a curto, médio e longo prazo sem, no entanto, precisar no tempo e no espaço quais seriam estes prazos.

Um exemplo concreto é do item que aponta a intenção do governo em determinar ao Instituto

---

<sup>10</sup>Programa Nacional de Direitos Humanos, Ministério da Justiça, Brasília, DF, 1996, pp. 29, 30 e 31.



Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge) que considere mulatos, pardos e pretos, como integrantes do contingente da população negra. Ora, isto foi apresentado no Pndh de 1996, em 2000 o Brasil realizou o censo da população e o próximo só será feito em 2010, então, para todos os efeitos, o que estaria colocado em médio prazo no Pndh, passa a ser de longo prazo e objeto de implementação dos próximos governos.

É interessante perceber, entretanto, que esta demanda ao Ibge já é feita há muitos anos pela intelectualidade e setores do Movimento Negro, sempre com fortes resistências deste Instituto. Por sinal, vale frisar com toda ênfase possível que o tema merece, que as relações raciais no Brasil só se tornaram fato de maior visibilidade quando a intelectualidade negra passou a trabalhar com conceitos em que pardos e pretos fossem vistos como integrantes de um mesmo contingente. O fato de as estatísticas oficiais sempre escamotarem esses dados levam-nos a concluir que há o firme desejo em manter-se tudo como está e isso está “articulado

com um conjunto de fatores que pretendem fazer da ‘inexistência’ do racismo e do preconceito uma causa e não um efeito”.<sup>11</sup>

Um outro ponto importante apontado tanto na fala do presidente Fernando Henrique Cardoso, quanto no próprio PNDH é a de existência e, portanto, necessidade de implementação de leis já existentes para fazer valer a igualdade entre todos e todas. Os artigos 215, 216 e 242 da Constituição Federal tratam respectivamente do acesso à cultura, do patrimônio cultural e do ensino da história do país considerando as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro.<sup>12</sup> São, entretanto, dispositivos constitucionais que carecem de regulamentação e, que por isso, são leis as quais ainda não se pode cobrar sua aplicação plenamente.

---

<sup>11</sup>SANT’ANNA, Wânia e PAIXÃO, Marcelo. Op. cit, p. 25.

<sup>12</sup>Constituição Federal, 1988.

Assim o que de fato podemos perceber é que existem os elementos jurídicos, existe o reconhecimento da problemática, várias estratégias de solução estão definidas, falta, portanto, vontade política para implantá-las. E aí devemos reconhecer que há também uma falha na estratégia dos setores da sociedade civil interessados no tema, principalmente o Movimento Negro, mas não somente ele. É necessário que a sociedade civil aprenda a trabalhar com a lógica de pressão (lobby) sobre o Parlamento para que matérias que são de interesse vital não fiquem tanto tempo paralisadas dependendo da boa vontade governamental. Para isso, é fundamental, antes de tudo, que esta mesma sociedade civil, tal como o restante da sociedade brasileira, assuma que o racismo e o preconceito racial é um problema que perpassa por toda a sociedade. Não é possível as grandes organizações trabalharem com temas ligados à violência, à falta de acesso a saneamento básico, a precariedade do sistema educacional e de saúde sem reconhecer primordialmente que há uma problemática racial implícita aí. Ou seja, erra o Movimento Negro ao assumir a postura de que somente ele detém a legitimidade da questão racial, e erram as organizações da sociedade civil em manterem uma posição passiva quanto ao tema.

À falta de vontade política e aos erros estratégicos da sociedade civil, somam-se ainda, o temor atávico que tem a sociedade brasileira em ver negros e negras ocupando postos de comando em nosso país. O preconceito que todo brasileiro tem e manifesta em piadas e brincadeiras – mas que nunca assume como preconceito de fato – torna-se flagrante quando o que está em disputa é uma melhor colocação no mercado de trabalho, ou a luta por espaços políticos.

A sociedade brasileira estrutura-se desde o seu início para manter uma lógica inflexível de cada setor em seu lugar. Pesquisa realizada pelo Centro de Articulação das Populações Marginalizadas (Ceap), em 41 municípios do Estado do Rio de Janeiro mostra que 50% das pessoas entrevistadas responderam que de alguma

maneira se incomodariam em ter um chefe negro, contra 47% que responderam que não e 3% que preferiram não responder. O interessante – e isso se aproxima bastante da pesquisa realizada anteriormente pela Folha de S. Paulo –, é que 93% das pessoas pesquisadas responderam que de fato existe racismo no Brasil. No entanto, 87% dizem que nunca praticaram o racismo.<sup>13</sup> Como diz Ivanir do Santos, presidente do Ceap, “ninguém assume ser racista. O preconceito é sempre do outro, nunca de si mesmo. Este caráter inconsciente é uma característica peculiar do nosso racismo. Primeiro, as pessoas não viam o racismo. Agora elas vêem, mas sempre no outro.”<sup>14</sup> Mais uma vez é a velha estratégia de ignorar o problema como se de fato o racismo fosse algo que circula no ar, atingindo alguns, mas a culpa não é de ninguém.

### **Ação afirmativa – por que não agora?**

Estudo sobre os Indicadores de Desenvolvimento Humano, desenvolvido dentro do projeto “Brasil 2000 – Novos marcos para as relações raciais”, da Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), sob a coordenação do professor Marcelo Paixão<sup>15</sup>, do Instituto de Economia da UFRJ, com o apoio da Fundação Ford e de Terre des Hommes, mostra o alto grau de desigualdade entre negros e brancos no país.

Os Indicadores de Desenvolvimento Humano foram desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento (PNUD), e classifica os 174 países do mundo dentro de um ranking. Este ranking, por sua vez, consiste em um indicador sintético que agrega três variáveis básicas: renda per capita, longevidade

---

<sup>13</sup>Folha de S. Paulo, 12/05/2000.

<sup>14</sup>Idem.

<sup>15</sup>PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento Humanos e as Desigualdades Étnicas no Brasil: um retrato de final de século. Proposta, n° 86, setembro/novembro 2000.



e alfabetização combinada com a taxa de escolaridade. Por este índice o Brasil ficaria colocado em 74º no ranking do PNUD e seria enquadrado como um país de médio índice de desenvolvimento humano.

O trabalho desenvolvido pela FASE consistiu em aplicar a mesma metodologia do PNUD para medir as disparidades entre os grupos étnicos branco e afro-descendente - considerando-se como afro-descendentes os negros e pardos no Brasil. As bases de dados utilizadas foram as da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar (PNAD) de 1998.

De acordo com o estudo feito os seguintes itens podem ser destacados:

1. Em 1998, o Brasil ocupava a posição de número 70. O mesmo indicador, quando aplicado às populações branca e afro-descendentes levam o país às posições 49º e 108º respectivamente.

2. A esperança de vida dos brancos em 1950

era de 47,5 anos ao passo que a esperança da população não branca era de 40 anos. Em nosso estudo, no período de 1990-95 a esperança de vida da população afro-descendente é seis anos inferior à da população branca. Brancos vivem em média 70 anos e afro-descendentes 64. A se manter esta média, em 160 anos essa disparidade seria dissipada;

3. O grau de desigualdade educacional entre afro-descendentes e brancos é tal que no ano de 1997 os índices educacionais referentes aos brancos eram um pouco inferiores aos do Chile e os dos afro-descendentes ficavam próximos aos da Swazilândia;

4. Os indicadores apontados para rendimento, a partir do rendimento médio familiar per capita para o ano de 1997 foi de 0,74 para a população branca e 0,60 para a população afro-descendente;

5. Foi feita uma tabela de classificação entre os IDHs por etnias pelos Estados brasileiros. Quem liderou a lista foram os brancos de Brasília e os últimos colocados foram os afro-descendentes de Alagoas; e

6. Em nenhum Estado brasileiro o IDH afro-descendente foi maior que o da população branca. Isto significa que as desigualdades raciais permanecem em todos os Estados brasileiros independentemente de seu estágio de desenvolvimento.

Foi feito um IDH por etnias ajustados aos gêneros (IDG) para o Brasil. Neste caso, incorporando-se os indicadores femininos, o valor do IDG cai em relação ao IDH denotando igualmente disparidade entre os gêneros.

Com base nestes dados, uma pergunta é constante para todos que lidam com o tema das relações raciais no Brasil: por que tanta resistência à implementação de políticas de ação afirmativa? Responder satisfatoriamente a esta pergunta é tarefa difícil, senão impossível. Entretanto, não vislumbramos a curto e médio prazo medida mais eficiente para reduzir a distância entre negros e brancos em nosso país. Segundo o iminente jurista

Hélio Silva Júnior “a ação afirmativa é justamente o reconhecimento de que o princípio da igualdade de todos perante a lei é insuficiente para garanti-lo entre os cidadãos”. É necessário, portanto, que outros princípios sejam buscados com a urgência que se faz necessária. O Brasil, como já apontaram vários juristas e o próprio presidente da República, tem algumas das leis mais avançadas do mundo, entretanto, sua aplicação quase nunca é feita o que leva o país a se defrontar cada vez mais com problemas que se avolumam e se tornam monstruosos quando há muito já deveriam ter sido resolvidos.

Quando o sociólogo Herbert de Souza iniciou seu programa de combate à fome, muitos o acusaram de paternalista. Ele respondia dizendo concordar que a fome só se resolveria à medida em que os problemas estruturais que a provocam fossem eliminados, entretanto, enquanto isso não fosse feito as pessoas estariam a morrer de fome, e ele não poderia permitir que isso ocorresse sem nada fazer.

A discussão sobre ação afirmativa hoje está exatamente neste patamar. Entre aqueles que a defendem não como medida permanente, mas algo emergencial para atenuar a situação que está cada vez mais grave e aqueles que a consideram puro e simples paternalismo. Entre estes dois pólos, fazendo um meio termo, há aqueles que a princípio são a favor mas se preocupam em como, de fato, se classificariam brancos e não brancos “merecedores” de políticas afirmativas. Esta sim, é uma discussão secundária, visto que a sociedade brasileira sabe muito bem definir brancos de não brancos. Não fosse isso verdade nossa TV e publicidade não seriam tão anglo-saxônicas e mostrariam sempre aqueles que estão no meio termo da mestiçagem. Devemos pensar que todos os que são afetados

pela miséria, pela falta de oportunidade (e estes sim, quase sempre negros) devem ser alvos de ação afirmativa.

De todo modo, a discussão sobre ação afirmativa não pode pautar-se única e exclusivamente na necessidade ou não da adoção de cotas nos meios publicitários, nas universidades públicas e no mercado de trabalho. Deve ser pensada como um amplo conjunto de estratégias que, de forma concomitante, perpassasse pelos mais variados setores. Pensando a partir da lógica do Betinho, podemos dizer que do mesmo modo que é fundamental que se estabeleçam cotas em universidades públicas, é também premente que se invista forte na educação de base de forma que nas próximas décadas a disputa se torne mais igualitária e a política de cotas perca razão de ser. Do mesmo modo, é necessário que se mudem as mentalidades daqueles que produzem a imagem do país de forma que se mostre a diversidade étnica de nosso povo. Enquanto isto não é logrado, adotemos pois, cotas nos meios publicitários, educacionais e no mercado de trabalho. Enfim, devemos pensar sempre em



estratégias imediatas para diminuição das desigualdades e estratégias a longo prazo que permitam que de fato cheguemos a atingir uma maior paridade entre negros e brancos.

### **Cultura negra – da apropriação à invisibilidade**

Como já foi apontado anteriormente, os artigos 215, 216 e 242 da Constituição tratam respectivamente do acesso à cultura, do patrimônio cultural e do ensino da história do país considerando as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do nosso povo.

Entretanto, é interessante notar como que, com o passar do tempo, a mesma população que produz cultura, que influi fortemente na formação cultural do país, não usufrui dos benefícios que esta cultura traz, principalmente os benefícios econômicos. Um dos exemplos mais estarrecedores disso é o fato de o Brasil ser apresentado nos meios de comunicação como um país onde não existem negros. Peças publicitárias, telenovelas, entre outras, formam e deformam nossa sociedade no sentido de tornar invisível a população afro-descendente brasileira. Programas voltados para o público infantil invariavelmente são apresentados por jovens louras; não existem desenhos animados protagonizados por personagens negros; programas de auditório são, à exceção de um ou outro caso, apresentados por brancos. Isto provoca forte impacto sobre a autoestima do negro brasileiro fazendo com que o ideário do branqueamento passe a ser uma constante em sua vida.

**NÃO TÊM SIDO POUCAS AS TENTATIVAS DE SENSIBILIZAR OS MEIOS DE COMUNICAÇÃO DO DESSERVIÇO QUE PRESTAM À POPULAÇÃO NEGRA E DA NECESSIDADE QUE EXISTE DE QUE ELES ALTEREM SUAS ABORDAGENS**

**O RECONHECIMENTO PELA CONSTITUIÇÃO DE 88 DE INSTRUMENTOS DE DEFESA DOS DIREITOS “COLETIVOS” E “DIFUSOS” TAIS COMO A AÇÃO CIVIL PÚBLICA, PERMITEM QUE O MINISTÉRIO PÚBLICO E ORGANIZAÇÕES SOCIAIS CONSTITUÍDAS HÁ MAIS DE UM ANO, PROPONHAM AÇÕES PERANTE O JUDICIÁRIO EM DEFESA DE SEGMENTOS QUE VENHAM TENDO SEUS DIREITOS VIOLADOS**

Infelizmente, é comum percebermos crianças, adolescentes e jovens negros renegando sua origem étnica graças ao fato de não conseguirem ver a diversidade populacional refletida nos grandes meios de comunicação.

Além disso, há uma estratégia perversa em embranquecer personagens negros que só pode ser explicada como parte de um esforço de legar ao negro os mais baixos espaços de nossa sociedade começando, antes de tudo, por destruir seu orgulho de ser o que é. Exemplo disso é o caso de Machado de Assis, maior escritor da língua portuguesa depois de Camões que é, constantemente, mostrado como branco. No últimos dois anos ocorreram casos acintosos de personagens afro-descendentes serem retratados como brancos no teatro e na televisão como foi, por exemplo, Arthur Bispo do Rosário (artista plástico) e Chiquinha Gonzaga (compositora). Transmitida pela maior emissora do país, a Rede Globo, a novela “Porto dos Milagres”, repetiu o grau de estereotipização já consagrado pelos meios de comunicação brasileiros ao: 1) embranquecer a obra de Jorge Amado apresentando como protagonistas da novela baseada em sua obra, e passada na Bahia, atores brancos; 2) destinar às atrizes negras Camila Pitanga e Thaís Araújo respectivamente, os papéis de uma desequilibrada emocional que se insinua o tempo todo para o mocinho, sendo por isso desprezada e de uma prostituta; 3) consegue ainda dar a um



homem negro o papel de um pescador simplório que implora o amor da moça apaixonada pelo mocinho e, para não ficar tão flagrantemente escandaloso, tenta redimir-se dando à atriz Zezé Motta, o papel de uma digna Mãe de Santo.

Aliás, a TV brasileira tem sido um primor nesse sentido. Ela, como ninguém, reforça a idéia de “cada qual em seu lugar” fazendo sempre com que o negro, quando aparece em um papel que não seja o de escravo ou de capanga, esteja dentro dos estereótipos tradicionais de marginal, prostituta, religiosos afro-brasileiros etc. São raríssimos os casos em que um personagem negro é retratado como um gerente de banco, um médico ou coisa que o valha.

Não têm sido poucas as tentativas de sensibilizar os meios de comunicação do desserviço que prestam à população negra e da necessidade que existe de que eles alterem suas abordagens. Porém, é corrente, por exemplo, ouvir do meio publicitário que negro não vende. Entretanto, esta premissa foi fortemente desmentida quando em 1995 lançou-se a revista “Raça”, considerada por muitos o maior sucesso

editorial brasileiro dos últimos anos. O fato de as primeiras edições da revista se esgotarem tão logo chegavam às bancas provocou surpresa, num primeiro momento, e a constatação de que, de fato, existe um mercado potencial negro forte no país. Assim, temos percebido, com o passar do tempo, que já começa a haver uma participação, ainda tímida, de negros, negras e famílias negras em algumas peças publicitárias, principalmente aquelas destinadas ao grande público como propagandas de bancos, material de limpeza, roupas etc. No entanto, as peças publicitárias destinadas a públicos específicos ainda carecem de maior participação de negros. É o caso, por exemplo, de propagandas de automóveis, empreendimentos imobiliários, agências de viagens etc. Isto só demonstra que, ainda há por parte do meio publicitário, uma visão estreita de que o poder aquisitivo da população negra está aquém destes produtos.

Quanto a eventos tradicionais de nossa cultura, como o Carnaval, por exemplo, o que se vê é que a população afro-descendente vai cada vez mais perdendo seu espaço, tanto no que diz



respeito às relações de poder, quanto na participação propriamente dita e até na participação nos desfiles. Esta apropriação da cultura produzida pelos afro-descendentes se dá também em campos tais como a capoeira, a música e outros. O Escritório Nacional Zumbi dos Palmares promove há dois anos um plantão durante o carnaval na Bahia para receber denúncias de casos de racismo ocorridos, principalmente, nos blocos carnavalescos de Salvador onde, a cada dia torna-se menor a participação de afro-descendentes. Fenômeno semelhante ocorre com o funk carioca que é capaz de mobilizar um milhão e meio de jovens por fim de semana nos bailes realizados na cidade mas, na

hora de mostrar o poder dessa juventude, é usado para eleger uma vereadora, na cidade do Rio de Janeiro, uma senhora que atende pelo apelido de Mãe Loura.

Como contraponto a isso tudo vemos, no entanto, surgir flores no deserto com a resistência de organizações tais como o Centro de Documentação e Informação do Artista Negro (Cidan) que cadastra e promove contato de atores negros com produtores teatrais, cinematográficos e de televisão bem como a insistência em manter-se vivas tradições como o jongo, o maracatu, o samba-de-côco e tantas outras manifestações culturais negras.

É preocupante perceber o quanto que um país rico culturalmente como o Brasil desenvolve poucas políticas de valorização e preservação de sua cultura. Novamente retornamos aqui à problemática da educação pois entendemos que somente a partir dela é possível fazer com que os elementos culturais dos afro-descendentes em particular, e de toda a população de maneira geral sejam respeitados. Enquanto não houver a percepção de que o acesso à cultura é direito inalienável vamos continuar assistindo a uma invisibilidade cada vez maior da população afro-brasileira naquilo que lhe é tão caro: sua produção cultural.

Para isso será necessário um investimento maciço em produção de material didático, reciclagem de professores, mudança na mentalidade de editores, publicitários, produtores, diretores e grandes empresários de comunicação no Brasil para que a população negra comece a se ver nas várias mídias. Isto, entretanto, está intimamente ligado à vontade política de fazer com que a população afro-descendente obtenha cada vez mais espaço na sociedade brasileira. A pergunta que fica é: será que, além dos próprios afro-descendentes interessados, o restante da sociedade deseja isso?

## Os instrumentos jurídicos como aliados – será isso possível?

A possibilidade de flexão da temática racial com a discussão dos direitos humanos só tem a enriquecer os dois campos. Podemos afirmar que temos hoje um grande avanço neste país: o tema das relações raciais deixou de estar circunscrito ao âmbito do Movimento Negro e hoje permeia, ainda que não com a profundidade necessária, vários setores da sociedade. Discutir hoje se existe ou não racismo no Brasil passou a ser secundário e desnecessário, mas avança-se no sentido de encontrar soluções para se resolver este problema. O uso de indicadores sócio-econômicos por parte de setores do Movimento Negro, da intelectualidade negra e das Organizações Não-Governamentais (ONGs), possibilitou que hoje cheguemos a um grau de consenso satisfatório sobre as desigualdades raciais existentes em nosso país.

Do mesmo modo, a ampliação da noção de direitos humanos a partir dos direitos econômicos, sociais e culturais, nos obrigará a todos e todas uma maior flexibilidade em nossas análises obrigando-nos a reconhecer os mais variados fatores em nossas reflexões sobre os problemas do Brasil. Entretanto, ganha força, a partir da nova dimensão dada pelos direitos humanos, de que as desigualdades de raça e gênero estão na base de todos os males existentes em nosso país. Só avançaremos para sermos um país decente quando superarmos estas desigualdades.

Para isso, o uso de instrumentos jurídicos e dos Pactos Internacionais firmados pelo Brasil e respaldados pela Constituição Federal, deverão ser elementos fundamentais desta ação daqui para frente. Será importante tanto para o Movimento Negro quanto para os outros setores da sociedade civil a apropriação de instrumentos tais como o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as convenções como, por exemplo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação

de todas as formas de Discriminação Racial, que juntamente com a legislação existente, permitem gerar contenciosos jurídicos que obriguem o país a promover maior grau de igualdade entre seus grupamentos étnicos.

Um outro elemento a ser usado é o “Relatório Alternativo da Sociedade Civil sobre o Cumprimento pelo Brasil do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, produzido por um conjunto de duas mil organizações brasileiras e apresentado ao Comitê dos DESC, na ONU, em Genebra, que devido ao seu alto grau de legitimidade serve como instrumento importante para a sociedade civil.

Com efeito, como nos aponta Joaquim Barbosa Gomes<sup>16</sup> o reconhecimento pela Constituição de 88 de instrumentos de defesa dos direitos “coletivos” e “difusos” tais como a Ação Civil Pública, permitem que o Ministério Público e organizações sociais constituídas há mais de um ano, proponham ações perante o judiciário em defesa de segmentos que venham tendo seus direitos violados. Portanto, é fundamental não só o conhecimento destes instrumentos como, também, reconhecer que setores do judiciário tais como o Ministério Público e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão são órgãos que podem e devem ser acionados no sentido de fazer valer as leis existentes no país que ao não serem cumpridas promovem a apartação da população afro-descendente.

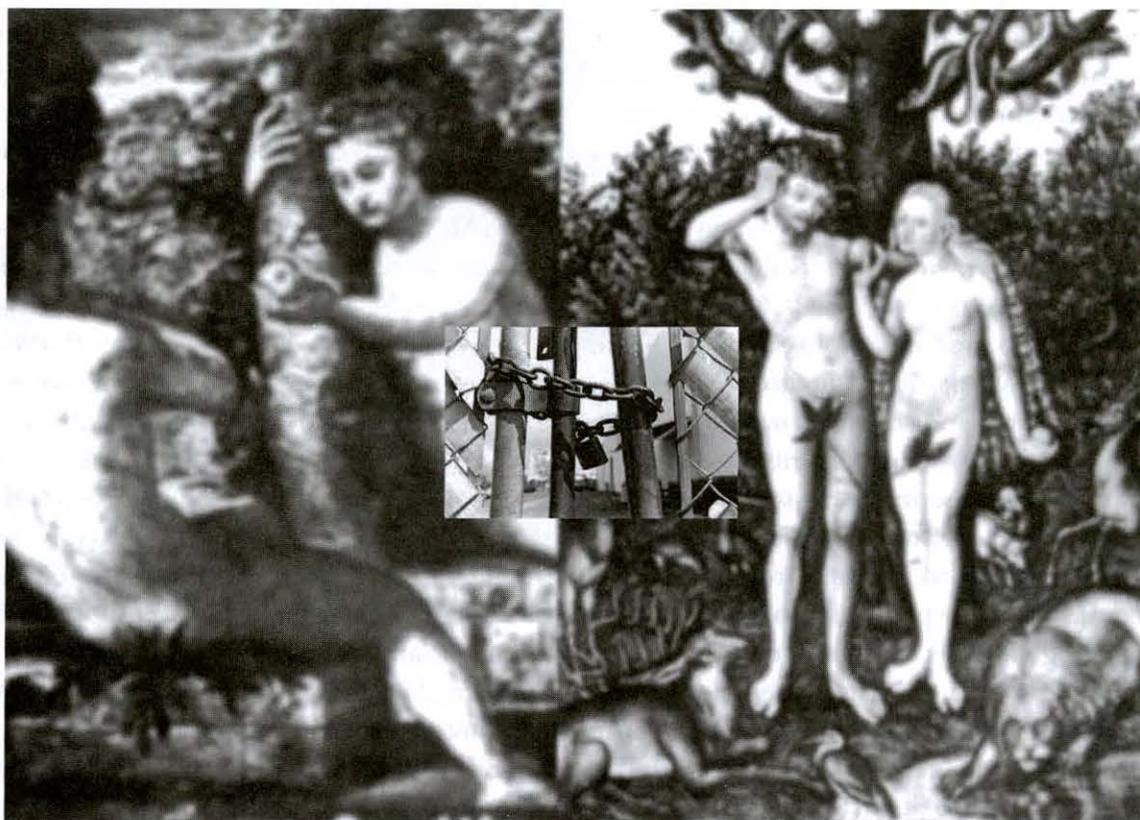
Sem dúvida alguma teremos muito que avançar no conhecimento dos meandros jurídicos para fazer valer os direitos da população negra. No entanto, diante da vigência de um regime democrático, mesmo que questionemos esta democracia pelo fato de ela não propiciar a todos e todas os seus devidos direitos, este é o caminho que se nos apresenta para uma atuação efetiva que vise melhorar a situação de vida de nossa população.

---

<sup>16</sup> GOMES, Joaquim Barbosa. *Discriminação Racial: um grande desafio para o direito brasileiro*. In Ceap Pesquisa (<http://www.alternex.com.br/~ceap/pesquisa.html>).

# Gênero e Direitos Humanos

*Leila Linhares Barsted\**



\*Diretora da organização não-governamental CEPIA, conselheira do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher do Rio de Janeiro, membro do Instituto dos Advogados Brasileiros.

A reflexão sobre as transformações estruturais necessárias para a superação das desigualdades de gênero no Brasil, não pode subestimar os avanços legislativos produzidos, nacionalmente, a partir do processo de redemocratização, na década de 1980 e, internacionalmente, pela ação da Organização das Nações Unidas que, através de Convenções, Tratados, Declarações e Planos de Ação, definiu um novo paradigma ao declarar que os direitos das mulheres são direitos humanos. Esse novo direito pode constituir-se em importante instrumento político para fazer avançar conquistas sociais e impedir retrocessos. Por isso, conhecer esse novo direito e saber utilizá-lo tem sido um desafio constante para as mulheres brasileiras.

No Brasil, a luta do movimento de mulheres por instrumentos legais democráticos tem se dado em duas direções: voltada para o Estado, para exigir a realização dos direitos conquistados e em direção à sociedade, através de ação pedagógica, visando mudança de mentalidades com a difusão de uma nova cultura de respeito às diferenças.

Essa luta tem uma longa história marcada por obstáculos, mas, também, por conquistas. Como exemplo dessas últimas, pode-se citar: a) na década de 30, o reconhecimento do sufrágio universal para as mulheres e dos direitos trabalhistas; b) na década de 60, a conquista do direito à plena capacidade civil; c) na década de 70, a legitimação, via jurisprudência, dos direitos da companheira, a lei do divórcio dando iguais direitos a homens e mulheres e a extensão, ainda que restrita, da legislação trabalhista para as trabalhadoras domésticas; d) na década de 80, a elaboração do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, as conquistas constitucionais dentre as quais o pleno reconhecimento da igualdade entre homens e mulheres na vida pública e na vida privada, o repúdio legal à violência doméstica, o reconhecimento da união estável como unidade familiar, a garantia de direitos reprodutivos, as leis estaduais e municipais que criaram os Conselhos Nacional e estaduais de Mulheres, as Delegacias de Mulheres

e os primeiros abrigos para mulheres vítimas de violência doméstica; e) na década de 90, a expansão desses serviços, a regulamentação dos direitos reprodutivos, a legitimação, via norma técnica do Ministério da Saúde, dos serviços de atendimento às mulheres vítimas de violência sexual, incluindo a contracepção de emergência, a profilaxia das DSTs/AIDS e da interrupção legal de gravidez resultante de estupro.

Tais conquistas não se deram sem pressões e manifestações políticas. Além disso, e fundamentalmente, só foram possíveis através de um rico processo político de articulação interna e externa promovido pelo movimento de mulheres que, desde meados da década de 70, se tornou um ator social fundamental nesse processo. Desde então esse movimento tem lutado pela igualdade de direitos entre homens e mulheres, defendendo a eliminação de todas as formas de discriminação, tanto nas leis como nas práticas sociais de forma articulada, incluindo a formação de redes. Tal articulação possibilitou aparar os pontos de dissenso entre os diversos setores do movimento e ampliar o campo político com a adesão de novos atores. Destaque deve ser dado à profissionalização das ONGs e movimentos autônomos de mulheres que se auto-capacitaram para atuarem como atores sociais.

Não se pode, por outro lado, subestimar a produção intelectual de pesquisadoras feministas que em diversos países, incluindo o Brasil, passaram a desenvolver estudos visando dar visibilidade à situação das mulheres e analisar as causas do baixo status feminino na sociedade. Esses estudos constituíram-se em um forte instrumento de denúncia das discriminações, além de possibilitarem a superação de uma visão homogeneizadora dando visibilidade à situação das mulheres negras e à relação entre sexismo e racismo. Tornaram-se, também, fundamentos para a demanda por políticas sociais que contribuíssem para a superação dessas discriminações. Um importante alento foi dado ao debate teórico com a introdução dos “estudos de gênero” que

procuram dar conta dos significados da masculinidade e da feminilidade para além das diferenças biológicas inscritas nos corpos de homens e mulheres. O conceito de gênero passou a ser utilizado politicamente para refutar a idéia de uma essência feminina, que por si só explicaria a subordinação das mulheres, para compreender os fundamentos e conseqüências das relações de poder entre os sexos e orientar as estratégias de luta pela equidade entre homens e mulheres. Paralelamente, a produção e a interpretação de dados estatísticos, nacionais e internacionais, desagregados por sexo, deram visibilidade pública à discriminação contra as mulheres, em especial contra as mulheres negras.

Outro importante fator para a legitimidade das denúncias e demandas do movimento de mulheres foi a produção de uma legislação internacional, em especial a elaboração pela Organização das Nações Unidas da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, em 1979.

Em 1979, por pressão dos movimentos feministas de diversos países, essa Convenção constituiu-se em marco histórico na definição internacional dos Direitos Humanos das Mulheres, concretizando um compromisso assumido na I Conferência Mundial da Mulher, realizada no México, em 1975. Abarcando áreas como trabalho, saúde, educação, direitos civis e políticos, estereótipos sexuais, prostituição e família, essa

Convenção foi o primeiro instrumento internacional de direitos humanos especificamente voltado para a proteção das mulheres.

Em seu artigo 1º, a Convenção considera que constitui discriminação contra as mulheres "... toda distinção, exclusão ou restrição baseada no sexo e que tenha por objeto ou resultado prejudicar ou anular o reconhecimento, gozo ou exercício pela mulher (...), dos direitos humanos e liberdades fundamentais nos campos político, econômico, social, cultural e civil ou em qualquer campo". Na Convenção é lembrado que "... a discriminação contra a mulher viola os princípios da igualdade de direitos e do respeito da dignidade humana, dificulta a participação da mulher, nas mesmas condições que o homem, na vida política, social, econômica e cultural do país, constitui um obstáculo ao aumento do bem-estar da sociedade e da família e dificulta o pleno desenvolvimento das potencialidades da mulher para prestar serviço a seu país e à humanidade".

O Brasil assinou essa Convenção em 1981, colocando, no entanto, reservas<sup>1</sup> relativas ao Capítulo 16, tendo em vista que nosso Código Civil

<sup>1</sup>Ao assinar um Tratado ou Convenção internacional, um país pode colocar reservas a determinadas partes desses Documentos, isto é, não endossá-lo integralmente.



ainda não reconhecia a igualdade entre o marido e a mulher, atribuindo ao homem a chefia da sociedade conjugal. Em 1988, a nova Constituição Federal brasileira consagrou a igualdade entre homens e mulheres e, explicitamente, no artigo 226, §5º, declarou a igualdade entre os cônjuges nas relações familiares<sup>2</sup>, incorporando integralmente, portanto, em nossa legislação os compromissos internacionalmente assumidos.

É importante assinalar ainda que, na década de 80, antes da realização da III Conferência Mundial da Mulher, em Nairobi, as Nações Unidas enviaram aos Estados Membros um questionário<sup>3</sup> sobre o cumprimento da Convenção de 1979, visando avaliar seu impacto na vida das mulheres, os avanços e obstáculos à sua realização. Apesar de poucos Estados-Membros terem respondido a esse questionário, diversas organizações de mulheres, em todo o mundo, apresentaram suas avaliações que, em muitos casos, contrariavam as otimistas avaliações oficiais dos Estados-Membros. Tais avaliações permitiram que se apresentasse, em Nairobi, um diagnóstico preocupante que revelava ao mundo a grave situação das mulheres em todos os países; o lento avanço da incorporação de suas reivindicações e dos compromissos internacionais e a persistência das discriminações expressas de diversas formas, das mais sutis às mais cruéis. Face a tal constatação, a Conferência de Nairobi traçou metas para o futuro, consubstanciadas em ações concretas que deveriam ser implementadas para superar as discriminações e as desigualdades de gênero e proporcionar o desenvolvimento das mulheres.

Nesse sentido, ao afirmar que os direitos das mulheres são direitos humanos, a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, pela Organização das Nações Unidas, deram alento à introdução da perspectiva de gênero em todas as demais Conferências da ONU da década de 90. Em Viena, as Nações Unidas reconheceram que a promoção e a proteção dos direitos humanos das mulheres devem ser questões prioritárias para a comunidade

internacional. Consolidou-se, dessa forma, um longo caminho iniciado em 1948, quando da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Na conformação desse caminho, no âmbito das Nações Unidas, foi fundamental a atuação da Comissão sobre a Condição da Mulher e do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra as Mulheres. Além disso, outras instâncias, como o Fundo das Nações Unidas para a Mulher – UNIFEM e inúmeras comissões sobre as mulheres em órgãos como a Organização Internacional do Trabalho – OIT, por exemplo, passaram a atuar no apoio a programas voltados para o desenvolvimento das mulheres. Assim, a especificidade da condição social da mulher passou a ter uma visibilidade maior dentro da Organização das Nações Unidas, esperando-se, como conseqüência, a mudança do deplorável quadro sobre a situação das mulheres apresentado quando da III Conferência Mundial da Mulher, em 1980.

---

<sup>2</sup>Em 1988, foi eliminado, legalmente, o obstáculo para o Brasil ratificar totalmente a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. No entanto, essa ratificação só ocorreu em 1994, quando a Convenção passou a ter plena aceitação jurídica em nosso país, com força de lei interna. É importante assinalar que, em março de 2001, o governo brasileiro assinou o Protocolo Opcional que reforça essa Convenção, conferindo ao Comitê de monitoramento da Convenção, poderes para receber denúncias de violações aos direitos humanos das mulheres e contribuindo para a efetivação desse importante instrumento de proteção aos direitos humanos das mulheres. Este Comitê, previsto na Parte V, artigos 17 a 22 da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de discriminação contra as Mulheres, é, também, denominado de CEDAW, sigla em inglês da Convenção de 1979

<sup>3</sup>A Convenção prevê em seu texto a apresentação pelos Estados-Membros de relatórios periódicos sobre o cumprimento da Convenção. O Estado brasileiro ainda não apresentou nenhum relatório. Espera-se que em 2002, o Brasil possa apresentar, após 18 anos da assinatura da Convenção, seu primeiro relatório.

**OS TRATADOS E CONVENÇÕES  
INTERNACIONAIS E AS  
DECLARAÇÕES ORIUNDAS  
DAS CONFERÊNCIAS DAS  
NAÇÕES UNIDAS TÊM GERADO  
UMA 'CULTURA' JURÍDICA  
QUE FORTALECE OS  
MOVIMENTOS SOCIAIS  
NACIONAIS ORGANIZADOS  
EM TORNO DA LUTA PELA  
EQÜIDADE NA LEI E NA VIDA**

Tais iniciativas foram decisivas para a proclamação, em 1993, na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, de que os direitos da mulher e da menina são parte inalienável, integrante e indivisível dos direitos humanos universais. Em 1994, a Organização dos Estados Americanos – OEA elaborou a Convenção para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência Contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará), suprimindo a lacuna da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres que não tratou do tema da violência contra as mulheres.

Na década de 90, as Conferências de População e Desenvolvimento, de 1994, no Cairo, e a IV Conferência Mundial da Mulher, de 1995, em Beijing, dentre outras, contribuíram decisivamente para firmar conceitos fundamentais para um novo direito internacional dos direitos humanos que contemple as mulheres, tendo em vista a universalidade, a indivisibilidade e a inalienabilidade desses direitos, incluindo o reconhecimento do direito à saúde, com destaque para os direitos reprodutivos.

É importante destacar que os tratados, convenções e pactos, que foram assinados pelo Brasil em fóruns internacionais, e ratificados pelo Congresso Nacional brasileiro, têm status constitucional. Por outro lado, se as Declarações internacionais e planos de ação das Conferências Internacionais assinadas pelo Estado brasileiro, não têm força de lei, tais instrumentos devem ser considerados e utilizados como princípios gerais do direito e, como tal, devem orientar a produção legislativa e a interpretação da lei quando de sua

aplicação. O conteúdo dessas Declarações e dos Planos de Ação do Ciclo de Conferências das Nações Unidas sobre Direitos Humanos deve ser absorvido pela doutrina jurídica como uma das fontes do direito nacional. Deve influenciar a formação das novas leis e de uma jurisprudência calcada nos valores dos direitos humanos.

No entanto, muito ainda precisa ser feito no plano legislativo tanto para eliminar normas discriminatórias, quanto para impedir o retrocesso através da consolidação social dos direitos conquistados. Assim, sem subestimar os notáveis avanços legislativos e as efetivas mudanças ocorridas, em menor ou maior escala, na vida das mulheres, em vários Estados-Membros das Nações Unidas, incluindo o Brasil, estas ainda sofrem discriminações de diversas ordens, flagradas pelas estatísticas sociais que revelam a feminilização da pobreza, a baixa representatividade nos espaços de poder do Estado e da sociedade e apontam, portanto, para uma enorme distância entre os instrumentos legais nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos e as práticas sociais. De fato, as políticas e os programas econômicos mundiais e nacionais, caracterizados pelos processos de ajustes estruturais, se acarretam conseqüências perversas para os homens, têm incidido de forma ainda mais penosa sobre as mulheres, em especial sobre as mulheres negras.

**O GRANDE DESAFIO  
QUE SE COLOCA, É COMO  
ATUAR PARA QUE O  
RECONHECIMENTO DOS DIREITOS  
HUMANOS DAS  
MULHERES SEJAM CAPAZES E  
EFICAZES NA GERAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS E  
AÇÕES QUE CONCRETAMENTE  
CONTRIBUAM PARA O  
'EMPODERAMENTO' DAS  
MULHERES E A MUDANÇA  
DOS GRAVES  
INDICADORES SOCIAIS**

A Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial da Mulher, de 1995, constata que a vida e as aspirações das mulheres são restringidas por atitudes discriminatórias e estruturas sociais e econômicas injustas. Considera que a emancipação das mulheres é uma condição básica para a existência de justiça social e, nesse sentido, não deve ser encarada como um problema apenas das mulheres, mas deve envolver toda a sociedade.

O grande desafio que se coloca, a partir do quadro legislativo favorável, nacional e internacionalmente, é como atuar para que o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres sejam capazes e eficazes na geração de políticas públicas e ações que concretamente contribuam para o “empoderamento” das mulheres e a mudança dos graves indicadores sociais, potencializados quando se articula as variáveis sexo/raça/etnia<sup>4</sup>.

Em muitos casos, as decisões tomadas em fóruns internacionais, mesmo quando aprovadas por unanimidade, tornam-se mera retórica nos territórios nacionais. Isso porque, além dos obstáculos culturais, esbarram na dificuldade de compatibilizar ações na área dos direitos humanos com modelos de desenvolvimento econômico e político excludentes e, portanto, incompatíveis com

esses mesmos direitos. No entanto, historicamente, pode-se dizer que os tratados e convenções internacionais e as declarações oriundas das Conferências das Nações Unidas têm gerado uma espécie de “cultura” jurídica que fortalece os movimentos sociais nacionais organizados em torno da luta pela equidade na lei e na vida. Com essa perspectiva, o papel dos operadores do direito que atuam junto aos movimentos sociais é estratégico para impactar as instituições da justiça, em especial o Poder Judiciário.

Assim, é importante que os movimentos sociais conheçam, debatam e dêem amplo conhecimento a esses instrumentos e mecanismos nacionais e internacionais de proteção aos direitos humanos. É necessário também que atuem e se articulem politicamente para pressionar o Estado na adoção de posições mais avançadas e que possam impactar toda a sociedade educando-a para o respeito aos direitos humanos e ao desenvolvimento econômico e social baseado em critérios de equidade.

<sup>4</sup>A esse respeito, ver Barsted, Leila Linhares, Hermann, Jacqueline e Vieira de Mello, Maria Elvira (organizadoras). *As Mulheres e a Legislação contra o Racismo*, CEPIA, Rio de Janeiro, 2001.



**A revista *Proposta* traz coisas novas, não-convencionais, é um esforço no sentido de levantar problemas brasileiros e propostas de solução.**

Faça como Celso Furtado, Eduardo Suplicy, Tânia Bacelar, Abdias do Nascimento, Amélia Cohn, Paul Singer, Maria Ciavatta, Alba Zaluar e tantos outros: apóie e divulgue a revista ***Proposta***.

Publicada há 30 anos pela FASE, a ***Proposta*** é um instrumento da nossa luta contra a desigualdade e por direitos humanos fundamentais negados à maioria dos brasileiros: o direito à informação e à cultura, o direito à água, o direito à Amazônia, o direito à infância e à juventude e o direito ao trabalho e à renda.

**Assine essa *Proposta* e participe dessa luta**

**Informações:**

**[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br) Tel: 0XX-21-2286-1441 [sbrandao@fase.org.br](mailto:sbrandao@fase.org.br)**

# Venha visitar e conhecer o site da FASE



Solidariedade e Educação

- > Página Principal
- > Quem Somos
- > Demo. Contábeis
- > Fale Conosco
- > Círculo de Amigos
- > Redes/Articulações
- > Parceiros
- > Regionais
  - Pernambuco
  - Rio de Janeiro
  - Amazônia
  - Espírito Santo
- > Intrafase
- > Publicações
- > SAAP
- > Nova Abolicionista



## Direito à infância e à juventude

### Democracia ou Bandalha

A bandalha e o retrocesso político não serão vitoriosos e não dividirão as fileiras dos que lutam pela transformação social e pela ampliação da democracia no Brasil.

[Leia mais](#)

### Conheça também o Acervo da Fase

- Lições de Porto Alegre  
Francisco Whitaker  
[\[Para ler, clique aqui\]](#)
- Rio quer importar "Deserto Verde"  
Sandra Tosta Faillace e Marcelo Calazans  
[\[Para ler, clique aqui\]](#)

### Campanhas

- [Participe](#) das campanhas apoiadas pela FASE. Ajude a mudar o Brasil e o mundo
- [Campanha contra a desnutrição infantil na Baixada Fluminense.](#)

### Novas ONGs, novos desafios & Repensando os sentidos

Acabam de ser lançados os dois últimos números da Revista **Proposta**, 90 e 91.



### Agenda

- [MST realiza a Semana Nacional de Cultura Brasileira e da Reforma Agrária, dias 18 a 24 de março, no Rio de Janeiro.](#)
- [Feira Estadual de Economia Popular Solidária, dias 3 a 5 de maio, em Porto Alegre.](#)

### Fique por dentro

- [Novo teste comprova: brasileiros comem alimentos contaminados com transgênicos](#)
- [Resoluções do Seminário Mundial pelo Direito à Cidade, Contra a Desigualdade e a Discriminação.](#)

### Pesquisa no Site Fase

[Encontre a informação que você precisa no site da FASE](#)

### Forum Social Mundial



UM OUTRO MUNDO É POSSÍVEL

### Informação alternativa para mudar

[Adquira nossas publicações](#)



Números atrasados, catálogo de publicações, fóruns de debates, agenda, notícias, parceiros,

articulações, campanhas nacionais e internacionais ...

Quem quer mudar e precisa de informação tem encontro marcado em

[www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

# Proposta

## O Brasil Pode Mudar

O próximo número de **Proposta** trará um debate amplo sobre os obstáculos, os projetos e as perspectivas para o combate às desigualdades. Os autores convidados apresentarão, a partir de sua linha de pensamento e área de atuação, diferentes pontos de vista para a superação dos problemas sociais históricos, atuais e futuros que separam a humanidade do bem-estar e da justiça social.

Democracia, distribuição de renda, políticas públicas, saúde, educação, cultura, racismo, juventude, segurança, trabalho, economia solidária, relações de gênero, energia, direitos sociais, diplomacia e relações internacionais, ciência e tecnologia, comércio exterior, globalização e muito mais.

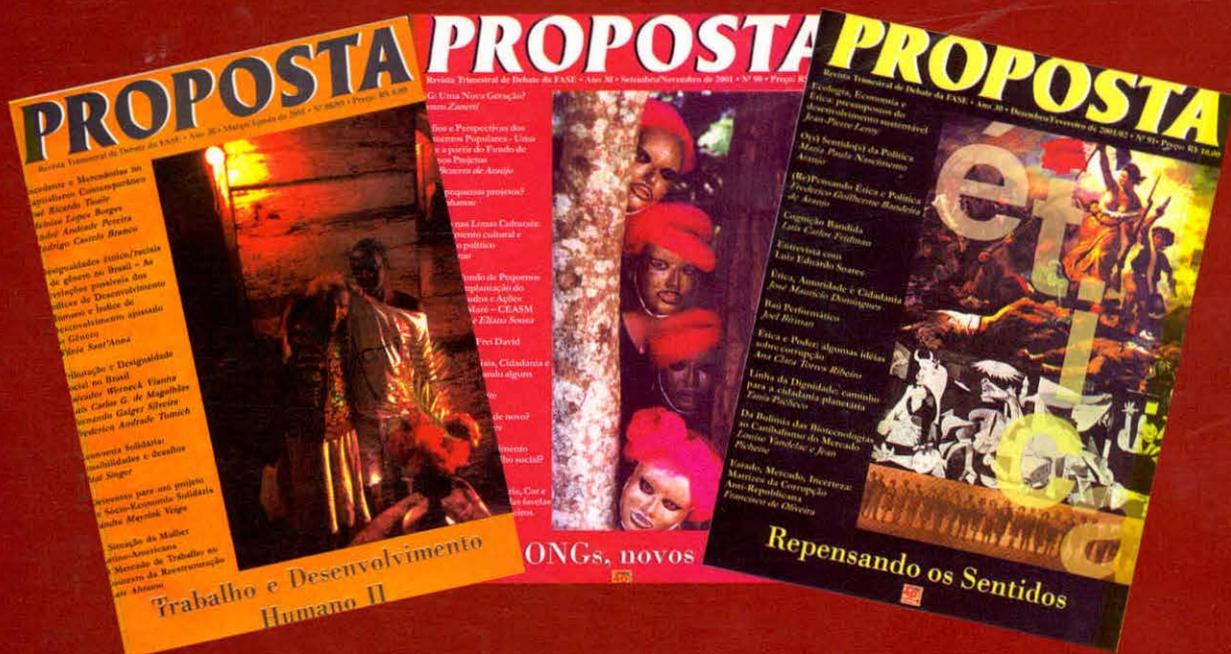
Por onde começar? Quais são os atores fundamentais para as transformações sociais? Qual a globalização que queremos? A matriz de produção e consumo é determinante para o futuro do meio ambiente? A universalização dos direitos é um dos pilares do novo mundo? Que medidas efetivamente incidem na redução das desigualdades?

Estas e outras questões serão debatidas por Aloísio Mercadante, Augusto Boal, Cesar Benjamim, Henri Acselrad, Luiz Eduardo Soares, João Pedro Stédile, Maria da Conceição Tavares, dentre outros autores. Serão textos curtos, escritos numa linguagem acessível para favorecer a discussão dos temas mais importantes da atualidade, com o objetivo de lançar as bases para uma plataforma de ações em busca de uma sociedade que preserve, com qualidade, todas as formas de vida.

### ONDE ADQUIRIR:

FASE: Rua das Palmeiras, 90 • Botafogo • CEP 22270-070 • Rio de Janeiro • RJ  
Tel: (021) 2286-1441 • Fax: (021) 2286-1209

próximo número



Em **PROPOSTA**, você vai encontrar artigos que trazem diferentes perspectivas, a análise mais apurada sobre a realidade brasileira e o retrato extraído diretamente da experiência dos movimentos populares. Você vai ler e refletir em profundidade sobre um Brasil que discute, luta, se organiza e encontra soluções alternativas, em inúmeras experiências em diferentes regiões e cidades do país, para a construção de uma sociedade justa, democrática e sustentável.

Valor da Assinatura Anual  
• R\$ 32,00 (trinta e dois reais).

### Como Fazer sua Assinatura de **PROPOSTA**

- Fazer um depósito no valor acima à **FASE** no Banco Bradesco, na conta 31947 - 3, agência Catete 3019 - 8.
- Enviar o comprovante de depósito com seu nome e endereço para o fax (021) 2286-1209. Em breve você receberá a Revista em sua casa pelo correio.

Ou então,

- Enviar um cheque nominal à **FASE** no valor de R\$ 32,00, juntamente com seus dados, para o endereço:  
Rua das Palmeiras, 90 Cep - 22270-070, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ  
Para maiores informações: (021) 2286-1441 ou sbrandao@fase.org.br.