



Plataforma Interamericana de Direitos Humanos,
Democracia e Desenvolvimento

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais Humanos

■ Jayme Benvenuto Lima Jr. (Organizador) ■

Recife - 2004

Publicação da



**Plataforma
Interamericana de
Direitos Humanos,
Democracia e Desenvolvimento**

Projeto Gráfico e Capa
Clara Negreiros

Fotografia
“Stop Bu\$h Protest” - Nick Winchester

PLATAFORMA INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS,
DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

COORDENAÇÃO E SECRETARIA TÉCNICA

Coordenador: Pierre Roy
Secretário Técnico: Daniel Maurício Aragão
Rua Senador Dantas, 44 - Sala 1 - Centro - RJ- Brasil - CEP: 20.031-203
Telf.: (55) (21) 2240-4610 Telf/Fax: (55) (21) 2240-5873
Home-page: www.pidhdd.org
E -mail: regional@pidhdd.org

CAPÍTULOS NACIONAIS

Ecuador

Coordenador: Alexis Ponce
Secretario Técnico: Fidel Narváez

Argentina

Coordenador: Dante Gullo
Secretária Técnica: Mabel Gutiérrez

Venezuela

Coordenador: Carlos Correa
Secretário Técnico: Erick Gutiérrez

Uruguai

Coordenador: Mario Gramoso
Secretário Técnico: Efraín Olivera y Graciela Romero

Brasil

Coordenador: Márcio Alexandre Gualberto
Secretário Técnico: Paulo César Carbonari

Cuba

Coordenadora Nacional: Maritza Moleón
Secretário Técnico: Ana Margarita De la Torre Jiménez

Republica Dominicana

Coordenador Nacional: Pedro Arias
Secretario Técnico: Evarista Rodríguez

Haiti

Coordenadora Nacional: Camille Chalmers
Secretario Técnico: Chiller Roy

México

Secretario General: Carlos Zarco

Paraguay

Coordenadora Nacional: Soledad Villagra
Secretário Técnica: Stella Mares Cacace

Peru

Coordenador Nacional: Francisco Ercilio Moura
Secretário Técnico: Pedro Cordova del Campo

El Salvador

Coordenador Nacional: Miguel Montenegro

Chile

Coordenador: Sebastián Cox Urrejola
Secretário Técnico: Diego Carrasco Carrasco

Colômbia

Coordenadora Nacional: Natalia Paredes

AGRADECIMIENTO

A Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento agradece a valorosa colaboração de Fabiana Moura para esta publicação, na condição de assistente do organizador.

OS AUTORES

Adalid Contreras Baspineiro é Sociólogo, com especialização em Sociologia do Desenvolvimento, pela Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolívia, e pela Universidad Iberoamericana, México; e Comunicólogo com especialização em Pesquisa e Planejamento, CIESPAL, Quito, Ecuador. É Diretor do Programa de Direitos Humanos da Universidade Andina Simón Bolívar (Sede La Paz, Bolívia). É Coordenador Nacional do Programa Andino de Derechos Humanos (PADH). Consultor Internacional em Comunicação para o Desenvolvimento do PNUD. Foi Secretário Técnico Regional da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD) e Secretário Executivo da Organização Católica Latino-americana e Caribenha de Comunicação (OCIC, UCLAP, UNDA-AL), assim como Presidente das Redes de Comunicação da América Latina e do Caribe. É Professor convidado em Cursos de Pós-graduação de Diversas Universidades Latinoamericanas nas disciplinas Comunicação para o Desenvolvimento; Direito à Comunicação ; Estratégias de Comunicação. É Autor de diversos livros, entre os quais se destacam: Dignidad y Derechos Humanos; Imágenes e Imaginarios de la Comunicación Desarrollo; Graffiteando; Vuela que No te Corten las Alas: por la Palabra sin Discriminación ni Censuras; Escuelas y Arados; Voces Múltiples Pocas Voces; Estrategias de Comunicación para el Desarrollo; De la Libertad de Prensa al Derecho a la Comunicación..

Flávia Piovesan é Professora Doutora da Faculdade de Direito da PUC-SP nas disciplinas de Direito Constitucional e de Direitos Humanos. É professora de Direitos Humanos da Pós Graduação da PUC-SP e da PUC/PR. É professora de Direitos Humanos do programa de Doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento na Universidade Pablo de Olavide (Sevilha – Espanha). É Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, tendo desenvolvido seu doutoramento na *Harvard Law School*, na qualidade de *visiting fellow*

do *Human Rights Program*, em 1995, tendo a este programa retornado em 2000 e 2002. É Procuradora do Estado de São Paulo desde 1991. É membro do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Comissão Justiça e Paz e da Associação dos Constitucionalistas Democráticos. É autora dos livros *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (5ª edição); *Temas de Direitos Humanos* (2ª edição); *Proteção Judicial contra Omissões Legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção* (2ª edição). É co-autora do livro *A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família*. É co-organizadora dos livros *Direito, Cidadania e Justiça* e *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. É coordenadora do livro *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional*. Tem diversos artigos publicados em jornais, revistas e livros jurídicos.

Jayme Benvenuto Lima Jr. é Advogado, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutorando em Direito Internacional na Universidade de São Paulo. Coordena o Programa dhINTERNACIONAL, desenvolvido pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Nordeste. Coordena, para a Plataforma DhESC Brasil, o projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. É professor das disciplinas *Proteção Internacional dos Direitos Humanos* e *Formas de Organização da Sociedade e Direitos Humanos* em cursos de pós-graduação da Universidade Católica de Pernambuco; e de *Teoria Geral do Estado* no curso de Direito da mesma universidade. É autor do livro *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais* (Editora Renovar, 2001). Organizou os seguintes livros: *Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira* (GAJOP et alli, 2001); *Direitos Humanos Internacionais: avanços e desafios no início do século XXI* (GAJOP et alli); *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e à moradia adequada* (Edições Loyola, 2002); *Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos* (Edições Loyola, 2003); e Relatório Brasileiro sobre os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais 2003 (Bagaço, 2003), além da presente publicação. Página pessoal: <http://sites.uol.com.br/benvenutolima>
E-mail: benvenutolima@uol.com.br

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
MÓDULO I	
Contexto de Desenvolvimento dos DhESC	11
MÓDULO II	
História e Fundamentos dos Direitos Humanos	41
MÓDULO III	
Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos	119

APRESENTAÇÃO

A Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento tem a satisfação de colocar à disposição de seu público a publicação *Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*.

A referida publicação resgata e sistematiza a experiência de *curso on line* promovida pela Plataforma Interamericana em parceria com CLACSO – Conselho Latino Americano de Ciências Sociais, no ano de 2002. Abrigados no *campus virtual de formação à distância* do CLACSO, alunos de diversos países das Américas e professores da Bolívia e do Brasil encontraram-se durante cerca de três meses, via Internet, para intercambiar conhecimentos sobre direitos humanos, com ênfase particular nos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Animava a todos os envolvidos no curso – como, diga-se de passagem, é o que anima a própria Plataforma Interamericana – a idéia de que os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos humanos tanto quanto os direitos civis e políticos. Amparados pelo princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, buscamos com o curso o aprofundamento em torno das ferramentas apropriadas para a plena realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, nos planos nacional e internacional, de maneira a dotá-los do mesmo *status* que os direitos humanos civis e políticos. Nosso compromisso é com a indivisibilidade prática dos direitos humanos, significando que todos os direitos humanos – civis, políticos, econômicos, sociais e culturais – devem ter a mesma capacidade de exigibilidade.

O livro *Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais* que ora chega às suas mãos, está dividido em três módulos. No módulo I, **Contexto de Desenvolvimento dos DHESC**, o professor Adalid Contreras aborda o tema tendo por base o texto de sua autoria “Otra América Latina

es posible con la Integralidad, Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos Económicos, Sociales e Culturales”. No módulo II, **História e Fundamentos dos Direitos Humanos**, a professora Flávia Piovesan discute o tema com base em dois textos, “A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, de sua autoria com Alessandra Passos Gotti e Janaina Senne Martins, e “Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional”, também de sua autoria. No módulo III, **Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos**, o professor Jayme Benvenuto Lima Jr. aborda o tema com base em dois textos de sua autoria: “O Sistema Global de Proteção para os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais” e “O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade”. A publicação consta também das respostas dos alunos e dos comentários dos professores, com base nas questões levantadas nas aulas virtuais. O curso foi coordenado por Adalid Contreras, então secretário técnico da Plataforma Interamericana.

A Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento existe desde o ano de 1992, e vem promovendo uma troca de experiências e soma de esforços na luta pela implementação dos direitos humanos, com ênfase nos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, com organizações da sociedade civil oriundas de diversos países do continente americano, destacadamente o Peru, Equador, Argentina, Chile, Bolívia, Colômbia, Brasil, Cuba, Paraguai, Venezuela, Uruguai, México, entre outros.

Esperamos que esta publicação possa contribuir para ampliar os horizontes daqueles que buscamos realizar prática e integralmente, nos planos nacional e internacional, os direitos humanos.

Rio de Janeiro, março de 2004

Pierre Toussaint Roy
Coordenador geral da PIDHDD

Daniel Mauricio de Aragão
Secretário técnico da PIDHDD

MÓDULO



Contexto de Desenvolvimento dos DhESC

.....
Adalid Contreras Baspineiro*
.....

- . Textos de Referência
- . Aulas

Adalid Contreras Baspineiro é Sociólogo, com especialização em Sociologia do Desenvolvimento, pela Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolívia, e pela Universidad Iberoamericana, México; e Comunicólogo com especialização em Pesquisa e Planejamento, CIESPAL, Quito, Ecuador. É Diretor do Programa de Direitos Humanos da Universidad Andina Simón Bolívar (Sede La Paz, Bolívia). É Coordenador Nacional do Programa Andino de Derechos Humanos (PADH). Consultor Internacional em Comunicação para o Desenvolvimento do PNUD. Foi Secretário Técnico Regional da Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento (PIDHDD) e Secretário Executivo da Organização Católica Latino-americana e Caribenha de Comunicação (OCIC, UCLAP, UNDA-AL), assim como Presidente das Redes de Comunicação da América Latina e do Caribe. É Professor convidado em Cursos de Pós-graduação de Diversas Universidades Latinoamericanas nas disciplinas Comunicação para o Desenvolvimento; Direito à Comunicação ; Estratégias de Comunicação. É Autor de diversos livros, entre os quais se destacam: Dignidad y Derechos Humanos; Imágenes e Imaginarios de la Comunicación Desarrollo; Graffiteando; Vuela que No te Corten las Alas: por la Palabra sin Discriminación ni Censuras; Escuelas y Arados; Voces Múltiples Pocas Voces; Estrategias de Comunicación para el Desarrollo; De la Libertad de Prensa al Derecho a la Comunicación.

TEXTO DE REFERÊNCIA

Otra América Latina es Posible con la Integralidad, Exigibilidad y Justiciabilidad de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales (DhESC)

Adalid Contreras Baspineiro

Primera Parte

LA SITUACIÓN LATINOAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DhESC)¹

Sin el ánimo de agotar una caracterización de la realidad social en América Latina, en esta exposición vamos a subrayar algunos de sus rasgos principales desde la perspectiva de los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales.

Realizamos un esfuerzo de generalización, a pesar que, en materia de DhESC es importante mostrar las diversidades, heterogeneidades y grados distintos de dependencia y desarrollo de las economías y sociedades nacionales. Este intento generalizador obedece a la necesidad de demostrar, en esta Audiencia, que los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales están siendo violados por todos los Estados y por las políticas

¹ Ponencia expuesta en la Audiencia sobre la Situación de los DESC en las Américas solicitada por la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD) y el Center for Law and International Rights (CEJIL) en el 114º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington, D.C., martes 5 de marzo de 2002

de las multilaterales, que desconocen sistemáticamente los instrumentos y normativas definidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, en el Protocolo Adicional a la Convención Americana o Protocolo de San Salvador, en la misma Declaración Universal de los Derechos Humanos y otros instrumentos particulares referidos a derechos específicos.

Con la certeza que nuestra exposición tiene que ser enriquecida, la organizamos en cinco proposiciones que esperan, de los lectores, sus aportes y concretizaciones y que, al mismo tiempo pueden ser particularizadas en el balance sobre cada uno de los DhESC que realizamos en la segunda parte de este texto.

Primera proposición: *Los Programas de Ajuste Estructural y los Acuerdos de Integración Comercial son la base de incumplimiento del principio de la progresividad*

Los impactos del ajuste estructural son medibles a través de diversos índices, como por ejemplo que el 25% de la población económicamente activa está desempleada, o que el 70% de los considerados empleados son trabajadores absorbidos por el sector informal. No podemos dejar de mencionar que la deserción escolar pese a los importantes esfuerzos de retención e inversión en el sector educativo sigue bordeando el 15%, así como tampoco podemos ignorar que el 20% de las muertes de las mujeres se produce por parto. Curiosamente, y como corolario de estos efectos de la liberalización de la economía en tiempos de globalización, los ingresos generados en las remesas dolarizadas enviadas por los migrantes a otros países, especialmente España y los Estados Unidos, se ha convertido, en promedio, en la segunda fuente de ingreso del Producto Interno Bruto, con lo cual, paradójicamente, son los desplazados del sistema los que están sosteniéndolo.

Este cuadro de situación y de definición de las políticas internacionales y estatales está exigiendo, desde la perspectiva de los derechos humanos, y siguiendo las recomendaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fijar los límites mínimos y los indicadores de realización de cada uno de los derechos. Para ello es necesario recordar además que cualquier viso de regresividad en el ejercicio de los derechos colectivos es un indicador de violación a los acuerdos por la dignidad humana.

Segunda Proposición: *Los recursos nacionales y externos que deberían emplearse hasta su máximo posible en el bienestar de la población, tienen un manejo discrecional, desconocedor y negador de la primacía de los derechos humanos*

La tímida recuperación de la macroeconomía, estimada en promedio en un 3%, hace prever que a este ritmo de crecimiento se necesitarán al menos 25 años más para reducir a la mitad los índices de pobreza actualmente existentes. Esta paupérrima recuperación monetaria conlleva un altísimo e inhumano costo social, dado que en el 65% de los latinoamericanos subsiste por debajo de los Índices de Desarrollo Humano, es decir que vive en situación de pobreza. Si a ello sumamos que el 30% de este total ha sido desterrado a una situación de extrema pobreza, es decir que no tiene garantizada ni vivienda, ni alimentación y que no percibe ni siquiera 1 dólar por día, estamos en presencia de un cuadro de situación que las políticas económicas están provocando un nuevo holocausto, que no mata, pero que deja morir.

Ante esta situación es urgente recordar la obligatoriedad de los Estados por garantizar una vida digna a sus ciudadanos, invirtiendo para ello el máximo posible de sus recursos en su bienestar.

Tercera Proposición: *La recuperación de las monedas y la captación de recursos en impuestos no implican necesariamente la mejor estructuración e implementación de políticas sociales*

Hay países que si bien no han logrado detener los índices de inflación los han reducido (¡vaya logro!), y existen otros donde las AFPs han generado ingresos que representan hasta un 30% del PIB, sin embargo, y pese a la denominada modernización de los sistemas de seguridad social estos se han hecho selectivos y discriminadores. Por otra parte el empleo se precariza e informaliza. Es una tendencia generalizada la reconcentración de las tierras en pocas manos y el crecimiento de los pobladores sin tierra ni propiedad alguna. Los pueblos indígenas no son reconocidos en su identidad comunitaria ni en la lógica de su territorialidad y reparación histórica.

Son razones como éstas, y otras muchas, que llevan a que la ciudadanía defina sus lugares de enunciación desde la protesta, desde la demanda, desde la exigencia de sus derechos con cacerozalos, caminatas, tomas de tierra y otras formas de construcción de su discurso, poniendo por vías sociales, políticas y legales, en el centro de las decisiones la exigibilidad y la justiciabilidad de los derechos humanos económicos y sociales.

Estos movimientos sin embargo están provocando en la respuesta oficial -nacional e internacional- su criminalización, en lugar de su sentido dignificador de la vida y reivindicador de derechos constituidos.

Cuarta Proposición: Los Estados se debilitan, la libre determinación se afecta y la obligatoriedad de la adopción, protección y promoción de los derechos, así como la sanción a sus violadores no se cumplen

El debilitamiento de los Estados está contribuyendo al diseño de democracias ingobernables, así como de permisividad a la corrupción y a la impunidad de violaciones y violadores sin sanción. Con su achatamiento y entrega de poder al sector privado los Estados se están convirtiendo en estructuras prepotentes hacia adentro, obedientes a las recetas monetaristas e impotentes a los condicionamientos externos bi y multilaterales. Paralelamente, los detentores de la manija económica y política, el sector privado nacional e internacional, no se corresponsabiliza de las crisis y menos se inmuta ni incorpora en su políticas la vigencia y ejercicio de los derechos humanos.

El debilitamiento del Estado se agrava con el aumento de su dependencia por la creciente deuda externa. Los condicionamientos impuestos por las Instituciones Financieras Internacionales y por los consorcios de los países acreedores para el pago de los servicios o incluso para la renegociación de la deuda, imponen la inversión en pasivos administrativos, postergan la inversión en políticas sociales y, especialmente, en la dinamización del aparato productivo. Los condicionamientos de distribución de los recursos de la deuda son absolutamente intolerantes, porque del total de la deuda contraída apenas el 8,4% se destinó a proyectos de desarrollo, en tanto el 62,2% retornó a los acreedores por el pago de los servicios. ¿Cómo es posible pensar siquiera en que esta deuda será o deberá ser pagable?

Esta constitución desempoderada de los Estados choca contra una de las características del derecho positivo que requiere Estados fuertes, con ciudadanía fortalecidas, para que garanticen y promuevan el ejercicio de los derechos y, en consecuencia, formas de vida dignas.

Quinta Proposición: En manifestaciones de desacato integral a todos los derechos humanos, las llamadas políticas de lucha contra la pobreza no están afectando sus causas estructurales y están fomentando la inseguridad regional

En efecto, la concepción de la seguridad nacional, regional e internaci-

onal está fomentando la pobreza y la violencia con programas de inspiración y solución militaristas como el Plan Colombia, o las formas de interdicción en la erradicación de la hoja de coca que, además de afectar tan sólo el mal menor no tocan el circuito global y real del narcotráfico y dejan en la pobreza extrema a familias que no se reponen sus formas de ingreso. La militarización de las respuestas a las demandas locales, nacionales y regionales es, indudablemente la base determinante de la violación sistemática y combinada de los derechos humanos civiles y políticos en paralelo a los económicos, sociales y culturales.

Desde la perspectiva de los derechos humanos la construcción de sociedades con paz es una condición de garantía para la realización de la vida digna. La articulación entre sociedad de paz y calidad de vida, repone en el campo propio de los derechos, su comprensión integral e indivisible.

Resumiendo los rasgos anotados, señalemos que trabajar por los derechos económicos y sociales en el continente supone:

- a) involucrarse en un compromiso compartido por la superación de la pobreza y la definición de caminos de desarrollo;
- b) construir procesos de democracia real e incluyente de hombres y mujeres;
- c) garantizar sociedades de paz con justicia para ciudadanías con vida digna;
- d) promover la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales con participación ciudadana y con alianzas amplias entre todos los sectores sociales con obligaciones para todos;
- e) avanzar en caminos de justiciabilidad aplicando las normas existentes y construyendo otros instrumentos; y
- f) recuperar la conceptualización de la integralidad e indivisibilidad de todos los derechos.

Segunda Parte

PANORAMA DE LAS PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA²

1. EL DERECHO A LA LIBRE DETERMINACIÓN (Artículo 1º del PIDESC)

En los distintos países de la región los Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales (DhESC) se ven fuertemente afectados por las características de los programas de ajuste estructural, que a su vez están condicionadas por las recetas de los Organismos Multilaterales e Instituciones Financieras Internacionales. Es cierto que los índices muestran mejoras en el plano de la macroeconomía, pero estos mismos se encargan de predecir que al ritmo presumible y esperado del 3% anual del ingreso per cápita, se requerirían entre 15 y 25 años para reducir a la mitad los niveles de pobreza actuales y que tienen al 60% de la población latinoamericana por debajo del índice de desarrollo humano.

Siguiendo la misma filosofía, también los acuerdos de integración comercial regional, tales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la propuesta del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) enfatizan en los equilibrios económicos en desmedro de políticas sociales que velen por el bienestar de la población, desconociendo la obligatoriedad de la primacía de los derechos de todos y todas los seres humanos.

En la región es crítico el aumento de la dependencia de las economías nacionales respecto al capital externo mediante un creciente endeudamiento que no dinamiza sustantivamente los sectores productivos, sino que se destina al funcionamiento administrativo en las reformas estatales y judiciales, o al fomento de pequeñas unidades productivas familiares, así como también a la amortización de los servicios de la deuda, en algunos casos en

2 Documento presentado a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos (OEA) para sustentar la Audiencia sobre la Situación de los DhESC en las Américas, 114º Periodo de Sesiones, Washington, D.C.

porcentajes tan elevados que no dejan casi nada a la inversión productiva, como es el caso de el Ecuador, donde el 75% de su PIB del año 2000 se destinó al pago de servicios de la deuda externa. En algunos países el crecimiento de la deuda llega a niveles inimaginables, como en el Brasil donde de 148 billones en 1994, se aproximó a los 300 billones de dólares el 2000. Del total de los préstamos con deuda, América Latina destinó el 8,4% a proyectos de desarrollo, mientras que 62,2% se dirigió al servicio de la deuda, 20,5% se fue en fuga de capitales y 8,9% en el establecimiento de reservas internacionales, con lo que prácticamente el 91,6% retornó a los bancos internacionales.

Gran parte de las crisis de la economía que se genera en el sector privado de las finanzas, comercio y producción están siendo solventados por los gobiernos de la región, lo que supone en otras palabras la afectación de los recursos ciudadanos. Estas crisis afecta tanto a empresas nacionales como a transnacionales, como es el caso reciente de la ENRON, que sin duda va a impactar fuertemente en los países donde operó cooptando tradicionales empresas estatales de producción y comercialización de petróleo y sus derivados.

Esta situación se acompaña de políticas financieras centradas en el incremento del movimiento de los pasivos como los gastos administrativos y de servicios, con el consecuente aumento del déficit financiero para la producción y la comercialización. Es ilustrativo el caso del Brasil, donde en la última década el saldo negativo de la cuenta de servicios saltó de 14,7 a 30,7 billones de dólares (el doble), y el déficit de las cuentas de mercaderías y servicios que corresponden al saldo de las transacciones corrientes de la balanza de pagos pasó de 1,7 billones de dólares a 35,2 (veinticuatro veces más!)

Los impactos del ajuste estructural en sus dimensiones económicas y políticas fundamentalmente están provocando demandas ciudadanas que tocan a sus propias situaciones cotidianas y concretas, pero que al mismo tiempo advierten sobre la necesidad de nuevos modelos de desarrollo que consideren la calidad de vida de los ciudadanos. De distintas maneras en los diferentes países se demandan mejores condiciones de vida, empleo, recuperación de aportes a la seguridad social, salud, educación de calidad, tierra, así como también lucha contra la corrupción, transparencia y humanización del modelo. Los acontecimientos ocurridos en la Argentina son un claro ejemplo de los impactos reales de las políticas de ajuste, de

la dinámica de los movimientos sociales que sufren los impactos de las violaciones a sus derechos con medidas como el 40% de inflación, el congelamiento de sus cuentas bancarias, y la desocupación. Este mismo caso es expresivo de cómo las respuestas gubernamentales, solventadas por las políticas de sus gestores internacionales, tienden a criminalizar la demanda y exigibilidad ciudadana por su desconocimiento de la primacía de los derechos ciudadanos.

Por el contrario, y lejos de diseñarse y adoptarse políticas de superación de los índices de pobreza, de inequidad, de exclusión y de autodeterminación, las políticas estatales siguen condicionadas a cuatro criterios generales: 1) la adopción de recetas monetaristas con apertura a reformas administrativas estatales y constitucionales que están en definitiva anulando el modelo de los Estados benefactores que caracterizó a la región entre los años 50 y 90; 2) la implementación de políticas de lucha contra la pobreza que no están afectando la capacidad productiva de las economías locales y nacionales porque se asientan en el desarrollo de actividades económicas temporales, básicamente en el sector servicios, y se respaldan en la inversión novedosa e importante en los sectores de la salud y la educación; 3) la incorporación de políticas militarizadas como garantía de la seguridad y que, en los hechos, por sus formas de aplicación afectan las garantías ciudadanas de los países afectados y vecinos, como ocurre con el llamado Plan Dignidad o Plan Colombia que está generando brotes de violencia sin alternativas en el campo del desarrollo; en Bolivia el denominado Plan de Desarrollo Alternativo para la sustitución de los cultivos ilícitos de la hoja de coca, no es sino una propuesta de represión indiscriminada, de anulación sin alternativas reales de las fuentes de ingreso de millares de familias rurales, y la afectación del eslabón más insignificante de la cadena del narcotráfico, cuyo circuito no es afectado.

De aspectos como los señalados se deriva la intensificación de procesos de desnacionalización de las economías por la transferencia de los patrimonios nacionales al sector privado, generando como impactos visibles un debilitamiento de los Estados en su capacidad de inversión social, así como de gobernabilidad y de respuesta a las fragmentadas demandas ciudadanas.

Este conjunto de elementos económicos, políticos, sociales y culturales, ponen en evidencia que las democracias formales en el continente necesitan nutrirse de una mayor participación ciudadana como sujeto y gestor del

desarrollo, en paralelo a una menor ingerencia de las Instituciones Financieras Internacionales y organismos Multilaterales y Bilaterales en la decisión de las políticas internas. Si se quiere garantizar el principio de la progresividad y el Derecho a la Libre Determinación, es imprescindible que los Estados nacionales y los organismos internacionales asuman una perspectiva integral en la comprensión y aplicación de los derechos humanos, así como que introduzcan en sus políticas los principios, naturaleza e instrumentos reconocidos de los derechos humanos en general y de los económicos, sociales y culturales en particular.

2. DERECHOS LABORALES Y SOBRE SEGURIDAD SOCIAL (Artículos 6º, 7º, 8º Y 9º del PIDESC)

2.1. DERECHO AL TRABAJO Y CONDICIONES DE EMPLEO JUSTAS Y EQUITATIVAS

En la mayor parte de los países se han producido Reformas Laborales adaptando los sistemas nacionales al criterio de que el orden público laboral y la protección de los derechos de los trabajadores constituye un obstáculo para el crecimiento económico, la mejora de la competitividad empresarial, y la inversión y la generación de empleo. Tomando como ejemplo el caso brasileño tenemos que en nombre de la modernidad fueron hechas más de 20 enmiendas a la Constitución, la mayor parte de ellas para desreglamentar derechos y reglamentar restricciones. Hasta que las reformas de la legislación del trabajo se concreten, en México del total de violaciones a los derechos el 46.12% afectó el acceso a la justicia laboral.

Se ha generalizado la precarización de las condiciones de empleo, así como la desregulación y flexibilización de las condiciones legales de contratación y despido de trabajadores. Un indicador es la ampliación de las jornadas de trabajo, como ocurre en Bolivia que reglamenta 40 horas de trabajo semanales pero donde en la práctica es de 49 horas en el sector público, 55 en el empresarial y 54 en el informal. En este mismo país el empleo por tiempo parcial llega al 39% en el sector público, al 14% en la empresa privada y al 22% en el sector informal.

Son elevados y persistentes los índices de desempleo, y crecientes los niveles de subempleo, lo que se refleja en la terciarización de las actividades productivas e informalización de la economía. Se estima que 8 de cada

100 latinoamericanos dispuestos a trabajar se encuentran sin empleo, es decir desocupados absolutos. Entre tanto, y por el achicamiento del sector estatal y la poca capacidad del sector privado, en el Brasil más del 50% de su población vive de la economía informal; en el Ecuador el desempleo y subempleo está bordeando el 54%; y en Lima, Perú, el subempleo que en los años 70 bordeaba el 30% de la PEA, subió al 40% en los ochentas y se disparó hasta el 70% entrando este siglo.

En la práctica ocurre entonces que el llamado empleo en las cifras oficiales es una reconceptualización de la ocupación temporal en el sector informal. A propósito, veamos en el caso boliviano que el gobierno habla de un 4,4 % de desocupación siendo que en realidad supera el 25% y que el 70% de los ocupados urbanos son empleados por el sector informal. Bajo estas condiciones no resulta extraño entonces que en la región casi un 47% de los trabajadores asalariados carezca de beneficios como aguinaldos, primas, bonos y seguros establecidos por ley. Por otra parte, dada esta situación de legitimidad de la informalidad, 85 de cada 100 nuevos puestos de trabajo se generan y subsisten fuera de todo tipo de regulación laboral o de prestación social.

El deterioro del nivel de ingreso de trabajadores es otra manifestación evidente, así como la inequidad salarial por la concentración de niveles altos de ingresos en reducidos grupos. No se puede dejar de señalar que América Latina con su diferencia de 1 a 25 es la región del mundo donde los ingresos se encuentran peor distribuidos. En Colombia se estima una pérdida de 12.2 puntos del poder adquisitivo, y una relación donde el precio de la canasta familiar es 2.4 veces el salario mínimo para un país donde el 77% de los trabajadores cobra menos de 2 salarios mínimos. Por otra parte, si bien tener empleo es una aspiración y factor de estabilidad, estar ocupado no es garantía para salir de la pobreza, dado que por ejemplo el 90% de los pobres en Chile tiene empleo. En el Perú la canasta básica familiar en cálculos conservadores se estima en aproximadamente 900 \$us. mensuales contra una remuneración mínima vital de \$us. 145 al mes, o sea cuatro veces mayor al salario real.

Hay que señalar que, en secuencia con la competitividad, los gobiernos implementan y promueven programas de formación, información y asesoría dirigidas a la autogeneración de empleo o la contratación de trabajadores temporales, hecho que no puede ocultar una realidad en la que otra consecuencia de las reformas laborales es la degradación de los niveles de

protección estatal, dejando prácticamente desamparados a los trabajadores en la defensa colectiva de sus derechos, mediante movilizaciones que pretenden ser criminalizadas por los renovados sistemas de control que, en realidad afectan el Derecho a la Libre Sindicalización y sus recursos de reivindicación amparados en la ley.

En definitiva, las políticas laborales del ajuste estructural restringen la acción colectiva de los trabajadores, generándose un decrecimiento de los índices de sindicalización, una reducción del ámbito de la negociación colectiva y la merma de los índices de conflictividad laboral. En Colombia, en la última década cesaron más de 500 sindicatos, por lo que la OIT consideró la situación colombiana como una de las más graves en materia de libertad sindical junto con Nigeria y Sudán. La incidencia de estas políticas es impactante, originándose que los niveles de sindicalización sean bajos, como por ejemplo en Chile, donde el porcentaje alcanza sólo al 6% de los trabajadores activos.

También se evidencia una discriminación retributiva entre hombres y mujeres. En efecto, el promedio en Chile la inequidad remunerativa demuestra que las mujeres ganan la mitad que los hombres. Asimismo hay diferencias con los jóvenes, como en el caso peruano donde la estratificación remunerativa va desde 73 a 370 \$us., y donde los estratos pobres, obligados a trabajar desde muy temprana edad ocupan los trabajos menos remunerados.

2.2. SEGURIDAD SOCIAL

Los países latinoamericanos y caribeños han sido escenario de la revisión de los sistemas estatales de seguridad social para la instauración de regímenes mixtos (públicos y privados) y sistemas integrados de salud, vivienda, jubilaciones y pensiones, cubriendo vejez, invalidez y muerte. La transformación de estos sistemas ha logrado interesantes resultados en la recaudación impositiva, como en el caso chileno donde el fondo global administrativo vía las AFPs equivale al 60% del PIB, contando con más de 5 millones de cotizantes activos. Por su parte en el Brasil la recaudación de impuestos hace el 33% de los ingresos del PIB. Por supuesto que estos incrementos en la recaudación están acompañados de las condiciones y requisitos de aporte, como en El Salvador donde se estipula el ingreso al obligatorio al sistema privado para los menores de 36 años, así como la permanencia obligatoria para los mayores de 50 años en el antiguo sistema público (ahora fusionado al privado), y se sube la aportación – paula-

tinamente - hasta alcanzar el 14% de los ingresos. En Venezuela los aportes son 75% del empleador y 25% del trabajador.

El modelo chileno intentó ser aplicado en otros países pero sin lograr resultados similares unas veces por el constreñimiento de las poblaciones aportantes y consumidoras, otras por el arrastre en paralelo de antiguas fórmulas restrictivas de pensiones, así como por la inconsulta y arbitraria aplicación de políticas gubernamentales que hacen uso de recursos ciudadanos provocando la reacción defensiva de sus aportes. La ampliación de cobertura no es siempre posible en un contexto de riesgo laboral en una región que en la última década ha demostrado la reducción de un 7,5% en la proporción de asalariados que cotizan a la seguridad social.

De todas maneras, el incremento por recaudaciones no se acompaña de políticas de asistencia social, observándose por el contrario un encogimiento en el goce de los beneficios y el funcionamiento de un sistema en el que los derechos de seguridad social se conviertan en bienes sujetos a los ritmos del mercado, con accesos discriminatorios marcados por la capacidad contributiva del trabajador. En estos sistemas la noción de lo social como beneficio colectivo se muta absolutamente a satisfacciones basadas en la capitalización individualizada y en los diferentes niveles de ingresos y aportaciones.

Entre las principales características del funcionamiento de estos nuevos sistemas está la elevación de las edades y de los requisitos para la jubilación. En México para obtener pensión por retiro se requieren 1.250 semanas de trabajo y cotización, cuando en el anterior sistema se requerían solamente 500; asimismo, las pensiones que se obtenían con 10 años de trabajo ahora se obtienen con 24. En Bolivia, donde el promedio de vida está estimado en 60 años, se ha establecido la jubilación en 65 años. También en el Perú se incrementó a 65 años para los dos sexos, cuando antes era de 60 para los varones y 55 para las mujeres.

El sistema de protección ante la invalidez por accidentes de trabajo y por enfermedades profesionales ha sufrido también un proceso de privatización o de adopción de sistemas mixtos cuyos alcances tienen las mismas características discriminatorias de la atención de salud o los beneficios por jubilación o renta de vejez.

Los sistemas de los diversos países mantienen seguros de desempleo que deberían aplicarse a todos los trabajadores con excepción de trabajadores del agro, servicio doméstico, temporales, a domicilio y en

algunos casos de la administración pública. Son sistemas cuya atención está sometida a un constante decrecimiento, desventajoso para el ex -trabajador, que no logra reponer el nivel de ingresos perdido con la jubilación, dado que el monto de prestación se calcula por ejemplo en la Argentina en base a un porcentaje de la remuneración recibida en los últimos seis meses y no se somete a ajustes salariales posteriores en el Estado. En Colombia se aplicó un sistema de fondos privados a la protección de la cesantía, son fondos capitalizables que por supuesto se distribuyen según la capacidad de aporte del trabajador. En la actualidad en el Uruguay la totalidad de fondos provienen del Estado, con un 0,3% de su PIB y la administración del Banco de Previsión Social. En Venezuela de un equivalente al 1,10% del salario del trabajador destinado a este rubro 0,85% los pone el empleador y un 0,25% el trabajador.

3. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA FAMILIA, LAS MADRES, NIÑOS Y ADOLESCENTES (Artículo 10° del PIDESC)

Es deficiente la incorporación en la legislación interna de los mecanismos de protección integral de los derechos de los niños (expresados en la convención de los Derechos del Niño/a). La legislación argentina es representativa, puesto que la Ley 10.903 y régimen de minoridad se inscribe en la llamada "Doctrina de la Situación Irregular" y que da paso a la aplicación de tutelas con un mismo tratamiento a niños y jóvenes que cometen delitos como a los que se encuentran en situación de vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales.

En general, es todavía insuficiente y limitada la atención a la problemática de la Familia. Se hace poco en relación al abandono de menores por la necesidad de trabajar de los padres (debido a la caída de los niveles de ingreso y por la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo para generar ingresos complementarios). En México se estima que 32 millones de niños, 12 millones, el 30% según UNICEF, viven en situación de pobreza. En el Perú, en los 90's la tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa infantil entre 6 y 14 años fue de 4,1%, dándose que el 44% de los niños trabajadores se ubican en el segmento del Trabajo Familiar No Remunerado. Resulta también preocupante la situación de los niños en Chile, donde el 52% de los niños menores de 15 años se ubica en

los dos quintiles de más bajos ingresos.

Un problema a tomar en cuenta es el de la indocumentación. En Perú se estima que 1 millón de niños/as están indocumentados y el 17% de los nacimientos no se registran, por lo que cerca de 100 mil niños no existen legalmente, o no son sujetos de derecho. En este marco no resulta extraño entonces que la participación de los niños sea ínfima en la toma de sus decisiones a nivel familiar y en el sistema escolar, donde un 58% dice que nunca o sólo alguna vez se escucha su opinión.

Son altos los índices de maltrato infantil y violencia intrafamiliar y encima se ha producido un endurecimiento de las condiciones estatales de tratamiento de las infracciones cometidas por menores (infantes o jóvenes) en situación de abandono, riesgo o peligro moral o material expresada. En el Perú estudios de organismos no gubernamentales estiman que el 49% de los niños reciben golpizas por parte de sus padres que consideran esta práctica como un “método natural de disciplina”.

Se evidencia una deficiente protección de la mujer gestante, especialmente en el campo laboral, tanto en relación con el ejercicio de derechos vinculados con la maternidad (descansos pre y post natales, disposición de salas-cuna o tiempo para la lactancia), como respecto a la existencia de garantías contra despidos arbitrarios. En el Perú el 67.8% de las mujeres tienen una gestación de mediano o alto riesgo, dándose que un 15% de las muertes maternas corresponden a adolescentes, entre quienes además ocurre el 20% de las muertes por aborto.

4. DERECHO A UN NIVEL DE VIDA ADECUADO: ALIMENTACIÓN, VIVIENDA (Artículo 11° del PIDESC)

4.1. DERECHO A LA VIVIENDA

En general, han disminuido o se han anulado los programas de vivienda popular, entre otras razones por restricciones en el acceso al crédito. Y es grande el porcentaje de población que carece de techo propio, en la Argentina por ejemplo el 33% de las familias, cerca de 3 millones carecen de vivienda. En el Brasil “los sin techo” están estimados en 30 millones de personas y en el Perú el déficit habitacional bordea el 28%.

Hay inseguridad en la tenencia de la vivienda y/o la tierra como consecuencia de la aparición de loteadores y de débiles políticas de

regulación del uso del suelo, lo que genera problemas de posesión irregular en zonas urbanas y rurales. Por estas causas, en la Argentina el 18% de la población afronta irregularidades en la posesión.

Como las zonas habitables de las ciudades están ya urbanizadas y habitadas, la extensión o ampliación de las áreas de residencia se da en zonas precarias y/o peligrosas como barrancos, riveras, zonas de propiedad privada expuesta a desalojos, etc., siguiendo procesos de migración interna que han provocado que en países como el Brasil el 75,47% viva habitualmente en espacios urbanos. En México el 73,5% de la población urbana no tiene agua entubada ni servicio de alcantarillado y el 12% carece de electricidad.

Son también factores característicos el deficiente acceso a servicios regulares de agua, saneamiento y/o energía eléctrica, así como el marcado hacinamiento y tugurización. En países de reconocido mayor proceso de urbanización, como la Argentina, el 31% de los hogares no tiene agua potable y el 64% de vivienda carece de sistemas de desagüe.

Son deficientes o en su caso insuficientes los programas estatales y municipales para la reconstrucción de viviendas afectadas por desastres naturales o para poblaciones desplazadas por razones de violencia.

La realización de mega-obras de infraestructura afectan intereses de comunidades indígenas o locales que por lo general no participan de las decisiones ni de los beneficios de dichas construcciones.

4.2. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

La apertura de las economías nacionales al mercado internacional de alimentos junto con la aplicación de políticas estatales de liberalización del comercio de tierras así como los procesos de reconcentración de predios rurales, desincentivan la producción agrícola local, afectando la seguridad alimentaria nacional. También el descenso en el poder adquisitivo influye en caídas en los niveles de consumo, como en el caso venezolano del 7 al 10% en los últimos 5 años.

El impulso irracional de procesos de sustitución de cultivos que desplazan cultivos tradicionalmente destinados a la demanda interna, no se acompañan de procesos paralelos de producción en base a nuevos cultivos y menos de dinámicas de desarrollo que compensen las pérdidas en la economía campesina. El Brasil de ser un país exportador se convirtió en importador de alimentos.

En la población rural es evidente la disminución de expectativas por un nivel de vida adecuado, ya que predominan elevados niveles de desnutrición vinculados a pobreza y deficientes hábitos alimentarios, así como una reducción del consumo de calorías, poniéndose por debajo de los mínimos requeridos. Un dato que se repite en otros países es el de la pobreza rural, que por ejemplo en el Brasil demuestra que el 73% de la población campesina percibe una renta anual por debajo de la línea de la pobreza. Entre las poblaciones indígenas de México se estima que un 58% de los niños tiene deficiencias alimentarias y en el Perú el 46.8% de niños que viven en extrema pobreza presentan síntomas de desnutrición crónica.

5. DERECHO A LA SALUD (Artículo 12° del PIDESC)

El funcionamiento del sector salud está expuesto a una reducción del gasto o inversión pública, lo que influye para que la cobertura de servicios de salud pública y su infraestructura instalada no abastezcan la demanda y que su repercusión sea desfavorable en la calidad y nivel de los servicios. En Venezuela por ejemplo entre 1990 y el 2000 la reducción del porcentaje de asignación de recursos del PIB para el sector salud bajó del 14 al 6%; en el Perú esta asignación no llega al 4%, y en Venezuela representa apenas el 1,6% con una relación desventajosa porque mientras que al inicio de los 90 se contaba con 1,5 millardos de dólares para 11 millones de usuarios, en el 2000 se cuenta con 1,1 millardos para más de 20 millones, lo que en términos reales significa un 30% menos de dinero para atender al doble de la población. En Colombia, como en Bolivia, por los procesos de descentralización el gasto público tuvo una evolución ascendente, de 2,57% a 7,4% en el primer caso, pero sin avizorarse todavía superación de la situación de la salud.

Se ha incrementado la carga laboral de los trabajadores de salud en paralelo a una reducción de la capacidad adquisitiva de sus salarios. En Venezuela empezando los 90 el ingreso promedio de un médico era de 1.627 \$us., mientras que ahora ese promedio está reducido a la mitad.

A pesar de los esfuerzos de descentralización en unidades territoriales, todavía predomina la concentración de la red asistencial en grandes centros urbanos con notorios desniveles en la cobertura de salud, principalmente en desmedro de la salud rural. Sin embargo, en algunos países los procesos de descentralización están incentivando la atención en municipios rurales mediante la creación de nuevos ítems para médicos y auxiliares.

Los sistemas privados de salud compiten con ventaja respecto al sistema público, y en sus atenciones evaden las enfermedades de alto riesgo a cambio de priorizar las intervenciones sanitarias más rentables o la atención de problemas psicológicos individuales y no la prevención y protección de problemas colectivos en alto riesgo.

Al interior de los sistemas privados de salud hay marcadas inequidades, la buena salud es para quienes pagan primas altas, mientras que la salud de menor calidad corresponde a los sectores de menores ingresos.

El panorama de los perfiles epidemiológicos es heterogéneo y regresivo. Hay enfermedades recurrentes y en aumento, y su incidencia se estratifica por género, condición social y/o ubicación geográfica.

De manera general, los sectores vulnerables son los más afectados. Es alta la correlación entre la mortalidad infantil y el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas. Los niveles de mortalidad materna y fecundidad expresan el ejercicio de una vida sexual y reproductiva desinformada y en condiciones inadecuadas. La mayoría de muertes se producen, en este ámbito, por causas prevenibles y evitables.

Hay escasa atención a los problemas de salud e higiene ambiental e industrial y es elevada la incidencia de dolencias relacionadas con el trabajo. El incremento cuantitativo de enfermedades que tienen que ver con el stress, y la emergencia de trastornos psicoemocionales están vinculados con estilos de vida laboral insegura e inestable.

Se han producido reformas a los sistemas de Seguridad Social en Salud bajo tres modalidades: 1) continuación del sistema público con privatizaciones marginales (Perú y Costa Rica); 2) programas privados de sustitución parcial (Perú y Costa Rica); y 3) programas privados sustitutorios (República Dominicana)

En la práctica, las reformas han incidido en fuertes incrementos de la inequidad, sosteniéndose un sistema público clásico, de baja calidad para los pensionistas del Estado, y otro sistema privado de atención variable en función de la capacidad de pago y con límites en la edad. En Chile por ejemplo se puede pertenecer (los empleados públicos) al sistema público (FONASA) o al privado (ISAPRE). Para gozar de los beneficios de este último se requiere un contrato individual por un mínimo de 12 meses con modalidades y beneficios estratificados por la capacidad de los aportes. Este mismo sistema privado se reserva la posibilidad de no asegurar a los mayores de 60 años, es decir la población con más necesidad de protección

en salud.

Existen casos como los de Bolivia y Colombia que señalan políticas de cobertura total vía la descentralización –en la formulación- pero que se afectan también de atenciones discriminatorias –en la práctica- En Colombia por ejemplo se instituye un Plan Obligatorio de Salud básico e igual para todos, con un monto de cotización del 12%, del cual el empleador asume el 8% y el trabajador el restante 4%; pero además instituye un Plan Adicional Complementario, opcional y financiado en un 100% por el usuario, el mismo que, de la mano de la cantidad de aportes que da lugar a la cantidad paralela de beneficios, está estructurando un sistema de medicina para ricos y otro para pobres, hecho que oculta los avances que se producen por ejemplo en la atención a las madres gestantes y sus niños, o los alcances de incorporación de poblaciones, como las campesinas e indígenas, tradicionalmente excluidas de los servicios de salud.

6. DERECHO A LA EDUCACIÓN Y DERECHOS CULTURALES (Artículos 13°, 14° y 15° del PIDESC)

Los esfuerzos de mejoramiento de la calidad educativa mediante el desarrollo de reformas educativas que además están destinadas a disminuir los índices de deserción y exclusión escolar, no se corresponden con la realidad del trabajo infanto-juvenil, el impide los objetivos de cobertura total, dado que por ejemplo en México el 52% de los niños trabajadores se ve obligado a abandonar la escuela.

Pese a los avances en el enfoque intercultural y bilingüe de los programas educativos, la aplicación de modelos discriminadores de los pueblos indígenas, de las comunidades afro americanas y de las minorías, todavía es un desafío a ser enfrentado.

Es desigual la distribución de recursos educativos y hay un estancamiento, cuando no deterioro, de los niveles remunerativos del personal educativo. La educación, del mismo modo que otros sectores, está sujeto a un aumento significativo de la contratación precaria o temporal, la congelación de promociones y por ende de la evaluación del rendimiento profesional de maestros. En el Brasil la reducción en términos reales es del 9.1% de los recursos federales.

Los Estados carecen de información actualizada sobre la situación de los Pueblos Indígenas para definir políticas sustentadas en datos reales. Los

Pueblos Indígenas están ubicados en las zonas de mayor índice de necesidades insatisfechas. Asimismo, la población Afro-americana está ubicada en los sectores de mayor pobreza, bajo nivel educativo y trabajos peor pagados.

La implantación de planes de desarrollo inconsultos con los Pueblos Indígenas y Afro-americanos comprometen actividades económicas de subsistencia, inciden en la reducción de áreas tradicionales de caza y recolección, contaminan fuentes de agua y pesca, y empobrecen los suelos además de introducir enfermedades nuevas y devastadoras.

Las políticas de ocupación de tierra mediante el uso irracional y devastador del hábitat indígena implican la des-posesión y usurpación de sus territorios, amenazando sus formas y calidad de vida y afectando su identidad e integridad cultural.

En las políticas de Estado, en las estrategias privadas y en la cotidianidad cultural son notorias las conductas sociales de discriminación racial.

La presión migratoria sobre las economías urbanas es creciente y la migración internacional se ha convertido en la segunda fuente de generación de recursos, e incluso en la primera en países como el Ecuador donde la última década ha sido testigo de la salida de su país de más de 1 millón de ecuatorianos en busca de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

PIDHDD, *Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Balance en Siete Países Latinoamericanos*, Ed. PIDHDD y CEDAL/Perú, Lima, Perú, 2000

PIDHDD, *Derechos Humanos en América Latina. Indicadores y Acciones Ciudadanas y Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Ed. PIDHDD y FORJA/Chile, Santiago de Chile, 2001

PIDHDD, *Ganancia para Algunos y Desprotección para Todos. El Derecho Humano a la Seguridad Social y la Privatización de los Sistemas de Pensiones en América Latina*, Ed. PIDHDD y CEDAL/Perú, Lima, Perú, 2000

PIDHDD, *Indicadores para la Vigilancia Social de los DESC*, Ed. PIDHDD, ALOP y FIDH, Bogotá, Colombia y Lima, Perú, 2000

PIDHDD, *Los Derechos Humanos de los Migrantes*, Ed. PIDHDD, La Paz, Bolivia, 2000

PIDHDD, *Declaración de Quito*, Ed. PIDHDD, 2ª. Edición, La Paz, Bolivia, 2001

PIDHDD, *Sentencias del Tribunal Andino de la Deuda Externa*, Ed. PIDHDD, Quito, Ecuador y La Paz, Bolivia, 2001

AULAS

Aula 1

EL DESARROLLO COMO MARCO DE REFERENCIA DE LOS DHESC

Aula 2

EL DERECHO AL DESARROLLO

AULA 1

Tema

EL DESARROLLO COMO MARCO DE REFERENCIA DE LOS DHESC

En esta clase pretendemos mostrar las principales relaciones que se establecen entre los derechos humanos y el desarrollo en un contexto de globalización. Para ello nos vamos a basar en tres textos que están incluidos en la bibliografía que les ha sido proporcionada:

1. El documento base es el texto del profesor Felipe Gómez-Isa: **Derechos Humanos y Globalización**. Les pedimos realizar un resumen analítico (síntesis con sus comentarios) del capítulo referido a *La Globalización como Proceso Multidimensional*.
2. El documento extraído de la publicación realizada por el Círculo de Derechos acerca de los DhESC, propone importantes características sobre la relación entre derechos humanos y desarrollo, les pedimos estudiar el texto y, de su lectura, realizar comentarios sobre las siguientes citas:
 - i) “Una activista de derechos humanos describió una perspectiva basada en derechos de la siguiente manera:
¿Qué significa un «enfoque basado en los derechos»? Primero,

significa entender claramente la diferencia entre un derecho y una necesidad. Un derecho es algo que me corresponde legítimamente por el sólo hecho de ser una persona. Es lo que me permite vivir con dignidad. Asimismo, un derecho puede ser exigido frente al gobierno e implica la obligación por parte del gobierno de honrarlo. En cambio, una necesidad es una aspiración que puede ser muy legítima, pero no necesariamente está asociada a una obligación por parte del gobierno de cumplirla; la satisfacción de una necesidad no puede exigirse. Los derechos se relacionan con «ser», mientras que las necesidades se relacionan con «tener»?

Segundo, un enfoque basado en los derechos no puede centrarse en defender o atacar la forma de gobierno, en hacer declaraciones a favor o en contra de la preferencia política de la víctima o en las motivaciones (supuestas o reales) de quienes violan los derechos humanos, sino en los derechos mismos que están siendo violados y en el aparato que posibilita esas violaciones. En otras palabras, un enfoque basado en los derechos no puede atacar o apoyar un sistema político en particular, aunque tampoco puede ignorar la resistencia del sistema como un factor que bloquea o favorece el ejercicio efectivo de los derechos humanos...

Tercero, y como consecuencia de lo anterior, un derecho se define en base a la dignidad, es decir, en base a «se?» y no a «tener?», o al programa social o económico de un partido o gobierno. Un programa político puede (y debe) negociarse, pero la dignidad no es negociable. Los programas políticos son necesarios para honrar los derechos humanos, pero no pueden sustituirlos. Los programas políticos están sujetos a los cambios en la dinámica social y económica, y lo que es importante hoy puede no serlo mañana. La dignidad de un individuo es inmutable: es la misma en todos los tiempos y todos los lugares, y su esencia trasciende las particularidades culturales.

En la versión en español de este manual la palabra «empowering» se traduce por empoderamiento”

ii) “El enfoque basado en la «capacidad» sugerido por el econo-

mista ganador del Premio Nobel Amartya Sen proporciona un marco útil para comprender el valor intrínseco de los DESC. Según Sen, «la noción de capacidad tiene que ver esencialmente con la libertad: la variedad de opciones que posee una persona para decidir qué tipo de vida desea llevar'. Sen sostiene que la pobreza y la privación económica deben ser consideradas en relación con la incidencia que tienen en la restricción de la libertad de una persona para vivir una vida que aprecie. La libertad de vivir una cantidad normal de años, por ejemplo, se ve restringida por la mortalidad prematura; la libertad de leer o escribir está restringida por el analfabetismo. El goce de los DESC extiende la *libertad* de los individuos aumentando sus capacidades y su calidad de vida.

Considerar la pobreza como un problema de capacidad puede dar lugar a demandas de medidas sociales apropiadas que se concretan imponiéndole obligaciones al estado. Este enfoque también proporciona un marco para juzgar las políticas según el efecto que tienen sobre el mejoramiento de las capacidades de los ciudadanos (si la capacidad mejorada es o no consecuencia del crecimiento de los ingresos reales). Finalmente, un enfoque basado en la capacidad puede utilizarse para evaluar el impacto de la discriminación por motivos tales como la raza, clase, casta y género. Por ejemplo, la discriminación puede restringir la capacidad y, en consecuencia, la libertad de una persona al negarle un empleo o el cuidado médico apropiado”.

2. La declaración sobre la mundialización y sus consecuencias, realizada por la Oficina del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas (va adjunto el documento). Les pedimos leer atentamente el documento, para que a partir de sus resoluciones comenten con nosotros dos temas:
 - i) ¿Qué implica que la mundialización –y sus formas- de implementación sean atribuidas como responsabilidad del Estado?
 - ii) ¿Cómo trabajar en las condiciones de las estructuras sociales, económicas y políticas de nuestros países la demandada TRANSPARENCIA de las organizaciones financieras, monetarias y comerciales?

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LOS DERECHOS HUMANOS

**La mundialización y sus consecuencias sobre
el pleno disfrute de los derechos humanos**

Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2002/28

La Comisión de Derechos Humanos,

Guiándose por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y expresando en particular la necesidad de lograr la cooperación internacional en la promoción y el fomento del respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales para todos sin distinción,

Reafirmando sus resoluciones 2001/32, de 23 de abril de 2001, y 1999/59, de 28 de abril de 1999, y las resoluciones de la Asamblea General 56/165, de 19 de diciembre de 2001, y 55/102, de 4 de diciembre de 2000,

Afirmando que, si bien la mundialización ofrece grandes oportunidades, sus beneficios están compartidos actualmente de forma muy desigual y los costos están distribuidos desigualmente, y que los países en desarrollo tropiezan con dificultades para responder a este importante reto,

Reafirmando la Declaración sobre el derecho al desarrollo, aprobada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986, y tomando nota de las conclusiones aprobadas por consenso por el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre el derecho al desarrollo en su tercer período de sesiones,

Reconociendo que la mundialización se debe guiar por los principios fundamentales en que se basa el conjunto de los derechos humanos, como la igualdad, la participación, la responsabilidad, la no discriminación en los planos nacional e internacional, el respeto de la diversidad y la cooperación y la solidaridad internacionales,

Afirmando a este respecto que cabe a las instituciones multilaterales un papel singular en la tarea de hacer frente a las dificultades y aprovechar las oportunidades que presenta la mundialización,

Tomando nota de la Declaración de Doha aprobada por la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC y de la Declaración de Monterrey aprobada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación

del Desarrollo,

Tomando nota con reconocimiento de los resultados del seminario entre periodos de sesiones sobre las consecuencias de la mundialización para el pleno disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos como parte de su programa de cooperación técnica en la región de Asia y el Pacífico, seminario que tuvo lugar en mayo de 2001 en Kuala Lumpur,

Profundamente preocupada por la diferencia cada vez mayor que hay entre los países desarrollados y los países en desarrollo, que obstaculiza el pleno disfrute de los derechos humanos, sobre todo en los países en desarrollo,

1. *Reconoce* que, si bien la mundialización, por sus repercusiones, entre otras cosas, en la función del Estado, puede afectar a los derechos humanos, la promoción y protección de todos los derechos humanos son, ante todo, responsabilidad del Estado;
2. *Reafirma* que, además de las responsabilidades de cada Estado respecto a su propia sociedad, todos los Estados tienen la responsabilidad colectiva de defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial;
3. *Reafirma también* el compromiso de crear un entorno, en los planos nacional e internacional, propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza mediante, entre otras cosas, la buena gestión de los asuntos públicos en cada país y, a escala internacional, la transparencia en los sistemas financiero, monetario y comercial y el empeño en un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, reglamentado, previsible y no discriminatorio;
4. *Reafirma además* que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan ejercerse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él;
5. *Acoge con beneplácito* el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos (E/CN.4/2002/54), que se centra en la liberalización del comercio agrícola y sus efectos en

- el ejercicio del derecho al desarrollo, comprendido el derecho a la alimentación, y toma nota de las conclusiones y recomendaciones contenidas en dicho informe;
6. *Subraya* que, en ausencia de un marco basado en los principios fundamentales que cimentan el conjunto de los derechos humanos, como la igualdad, la participación, la responsabilidad, la no discriminación, el respeto de la diversidad y la cooperación y la solidaridad internacionales, la mundialización seguirá su curso inherentemente asimétrico;
 7. *Pide* pues a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que, teniendo plenamente en cuenta la presente resolución y en colaboración con la UNCTAD, la OMC y otras instituciones internacionales financieras y económicas pertinentes, estudie y aclare el principio fundamental de la no discriminación y su aplicación en el plano mundial con objeto de recomendar medidas para su integración y efectiva aplicación en el debate sobre el proceso de mundialización y en este proceso propiamente dicho y que someta un estudio analítico completo sobre el tema a la Comisión en su 59º período de sesiones;
 8. *Acoge con beneplácito* el informe de los Relatores Especiales de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre la marcha de sus trabajos (E/CN.4/Sub.2/2000/13) y les pide que tengan en cuenta el contenido de la presente resolución al finalizar su estudio sobre la mundialización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos, que será examinado por la Comisión en su 59º período de sesiones;
 9. *Subraya una vez más* la necesidad de que los órganos creados en virtud de tratados, los relatores y los representantes especiales, los expertos independientes y los grupos de trabajo de la Comisión tomen en consideración, con arreglo a sus mandatos y según proceda, el contenido de la presente resolución y el informe de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos relativo a la mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos;
 10. *Pide* a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que integre el tema de la mundialización y sus consecuencias sobre el pleno disfrute de los derechos humanos en los programas de su Oficina relacionados con los acuerdos regionales de promoción y protección de los derechos humanos y que, en este contexto, convoque seminarios entre períodos

de sesiones el año próximo para reunir datos y opiniones pertinentes con objeto de evaluar las diferentes consecuencias de la mundialización en el disfrute de los derechos humanos en diversas regiones y partes del mundo, y que presente un informe a la Comisión en su próximo período de sesiones;

11. *Decide* examinar de nuevo esta cuestión en su 59' período de sesiones.

49' sesión, 22 de abril de 2002.

[Aprobada en votación registrada por 38 votos contra 15]

AULA 2

Tema
EL DERECHO AL DESARROLLO

Estimados y estimadas estudiantes:

Adjunto en esta misma carta el siguiente trabajo: “OTRA AMÉRICA LATINA ES POSIBLE CON LA INTEGRALIDAD, EXIGIBILIDAD Y JUSTICIABILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)”, que en representación de la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PIDHDD), presentamos en el 114^a Período de Sesiones de la Comisión Interamericana, mostrando un vistazo sobre la situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la región.

Les pido leerlo con atención, para que a partir de su contenido escriban un par de páginas con su comentario –desde la realidad de sus países– sobre la relación práctica entre los procesos de desarrollo subyacentes en las políticas de nuestros Estados y la vigencia de los Derechos Humanos.

En su primera parte, el trabajo contiene un análisis sobre “LA SITUACIÓN LATINOAMERICANA DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC)”, y en la segunda, en base a informaciones proporcionadas por los Capítulos Nacionales de la PIDHDD se presenta un “PANORAMA DE LAS PRINCIPALES VIOLACIONES A LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA”

Buen trabajo y saludos cordiales,

MÓDULO



História e Fundamentos dos Direitos Humanos

.....
Flávia Piovesan*
.....

- . Textos de Referência
- . Aulas
- . Perguntas e Comentários

Flávia Piovesan é Professora Doutora da Faculdade de Direito da PUC-SP nas disciplinas de Direito Constitucional e de Direitos Humanos. É professora de Direitos Humanos da Pós Graduação da PUC-SP e da PUC/PR. É professora de Direitos Humanos do programa de Doutorado em Direitos Humanos e Desenvolvimento na Universidade Pablo de Olavide (Sevilha – Espanha). É Mestre e Doutora em Direito Constitucional pela PUC-SP, tendo desenvolvido seu doutoramento na *Harvard Law School*, na qualidade de *visiting fellow* do *Human Rights Program*, em 1995, tendo a este programa retornado em 2000 e 2002. É Procuradora do Estado de São Paulo desde 1991. É membro do Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher (CLADEM), do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Comissão Justiça e Paz e da Associação dos Constitucionalistas Democráticos. É autora dos livros *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional* (5ª edição); *Temas de Direitos Humanos* (2ª edição); *Proteção Judicial contra Omissões Legislativas: ação direta de inconstitucionalidade por omissão e mandado de injunção* (2ª edição). É co-autora do livro *A Figura/Personagem Mulher em Processos de Família*. É co-organizadora dos livros *Direito, Cidadania e Justiça* e *O Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e o Direito Brasileiro*. É coordenadora do livro *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional*. Tem diversos artigos publicados em jornais, revistas e livros jurídicos.

TEXTOS DE REFERÊNCIA

Texto 1

A Proteção Internacional
dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Flávia Piovesan, Alessandra Passos Gotti e Janaina Senne Martins

Texto 2

Direitos Humanos,
Globalização Econômica e Integração Regional

Flávia Piovesan

Texto 1

A Proteção Internacional Dos Direitos Econômicos, Sociais E Culturais*
Flávia Piovesan, Alessandra Passos Gotti e Janaina Senne Martins

O objetivo deste ensaio é examinar a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais no âmbito das Nações Unidas. Contudo, preliminarmente será enfocada a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, para em um segundo momento ser apreciado o tema proposto.

1. A Concepção Contemporânea de Direitos Humanos

A definição de direitos humanos aponta para uma pluralidade de significados. Considerando essa pluralidade, destaca-se a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

A Declaração Universal nasceu como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos pelo nazismo.

Em face do regime de terror, passa a imperar a lógica da destruição, na qual as pessoas são consideradas descartáveis, em razão da não-pertinência a determinada raça: a chamada raça ariana. Com isso, 18 milhões de pessoas passam por campos de concentração, 11 milhões neles morrem, sendo que desse universo 6 milhões são judeus. O regime de terror implicou na ruptura do paradigma jusnaturalista, que afirmava que os direitos humanos decorrem da dignidade inerente a toda e qualquer pessoa.

Em face do flagelo da Segunda Guerra Mundial, nasce a necessidade de reconstrução do valor dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. Diante da ruptura, há a necessidade de reconstrução.

A Declaração surgiu como um código de princípios e valores universais a serem respeitados pelos Estados. Ela demarca a concepção inovadora de que os direitos humanos são direitos universais, cuja proteção não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Prenuncia-se, desse modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrente de sua soberania.

Além do alcance universal dos direitos humanos, a Declaração Universal também inova, ao consagrar que os direitos humanos compõem uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, na qual os direitos civis e políticos não de ser conjugados com os direitos econômicos, sociais e culturais. A Declaração de 1948 introduz assim extraordinária inovação, ao combinar o discurso liberal da cidadania com o discurso social, de forma a elencar tanto direitos civis e políticos (arts. 3º a 21), como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28).

Vale dizer, a Declaração rompe com as concepções anteriores decor-

rentes das modernas Declarações de Direitos, que apenas ressaltavam ora o discurso liberal da cidadania (como, por exemplo, a Declaração francesa e a Declaração americana do final do século XVIII), ora o discurso social (como, por exemplo, a Declaração do povo trabalhador e explorado da então República Soviética Russa do início do século XX). Até então os valores liberdade e igualdade vinham divorciados. A Declaração de 1948 vem inovar, prevendo, de forma inédita, que não há liberdade sem igualdade e não há igualdade sem liberdade.

Desse modo, traz uma concepção inovadora, ao atribuir aos direitos humanos o caráter de unidade indivisível, inter-relacionada e interdependente. Ao examinar a teoria da universalidade e interdependência dos direitos humanos, afirma Hector Gros Espiell: “Só o reconhecimento integral de todos esses direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)”.¹

A Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção introduzida pela Declaração de 1948, quando, em seu § 5º, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

1. GROS ESPIELL, Hector. *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*. San José: Libro Libre, 1986. p. 16-17.

Logo, a Declaração de Viena de 1993 consagra estes dois aspectos que caracterizam a concepção contemporânea de direitos humanos: a) o alcance universal desses direitos e b) a unidade indivisível e interdependente que assumem.

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer reconhecimento. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica.² Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais.

Como aludem Asbjorn Eide e Alla Rosas: “Levar os direitos econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos”³.

Destaque-se, ainda, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvi-

2. Como explica Jack Donnelly: “Diversos filósofos e um grande número de conservadores e liberais contemporâneos têm sustentado que os direitos econômicos e sociais não são verdadeiros direitos, sugerindo que a tradicional dicotomia reflete não apenas a gênese das normas contemporâneas de direitos humanos, mas também uma ordem de prioridade entre esses direitos. Maurice Cranston oferece a mais ampla citada versão do argumento filosófico contrário aos direitos econômicos e sociais. Ele afirma que os tradicionais direitos civis e políticos à vida, à liberdade e à propriedade são “direitos universais, supremos e morais”. Os direitos econômicos e sociais, contudo, não são universais, concretos e nem possuem suprema importância, “pertencendo a uma diferente categoria lógica” — isto é, não são verdadeiros direitos humanos. (...) Os impedimentos para a implementação da maior parte dos direitos econômicos e sociais, entretanto, são mais políticos que físicos. Por exemplo, há mais que suficiente alimento no mundo capaz de alimentar todas as pessoas; a fome e má nutrição generalizada existem não em razão de uma insuficiência física de alimentos, mas em virtude de decisões políticas sobre sua distribuição”. (*Universal human rights in theory and practice*. Ithaca: Cornell University Press, 1989. p. 31-32).

3 Asbjorn Eide e Alla Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge*. In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.17-18.

to de 1986⁴. Esta Declaração, em seu artigo 2o, consagra: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento”.⁵ Para a Declaração de Viena de 1993, o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. A Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Os direitos sociais, econômicos e culturais são, assim, autênticos e verdadeiros direitos fundamentais. Integram não apenas a Declaração Universal, como ainda inúmeros outros tratados internacionais, como, por exemplo, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre os Direitos da Criança, a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, dentre outros.

A obrigação em implementar esses direitos deve ser compreendida à luz do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, reafirmado veementemente pela ONU na Declaração de Viena de 1993.

Compartilha-se assim da noção de que os direitos fundamentais — sejam civis e políticos, sejam sociais, econômicos e culturais — são

4 Primeiramente reconhecido pela Comissão da ONU de Direitos Humanos em 1977 (CRH Res. 4, XXXIII), o direito ao desenvolvimento foi consagrado pela Assembléia Geral da ONU em 1986, com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (General Assembly resolution 41/128, de 4 de dezembro de 1986). A Declaração foi adotada por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Para Allan Rosas: “A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a Declaração de 1986 endossa a importância da participação. (...) Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. (...) Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional. (...) O direito ao desenvolvimento deveria, talvez, ser concebido mais como uma “umbrella concept” e um programa, que propriamente um direito humano específico. (...) Pode apresentar maior impacto no planejamento e na implementação de políticas e programas, que como um mecanismo jurídico em si mesmo.” (Allan Rosas, *The Right to Development*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255).

5 Adiciona o artigo 4o da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância.⁶

A luz dessa perspectiva, passa-se ao estudo dos mecanismos de proteção internacional dos direitos sociais, econômicos e culturais no âmbito das Nações Unidas.

2. Mecanismos Internacionais de Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais no Âmbito das Nações Unidas

A Declaração Universal de 1948, ao introduzir a concepção contemporânea de direitos humanos, foi o marco de criação do chamado “Direito Internacional dos Direitos Humanos”, que é um sistema jurídico normativo de alcance internacional, com o objetivo de proteger os direitos humanos, especialmente quando as instituições nacionais são omissas ou falhas na proteção desses mesmos direitos.

Todavia, sob o enfoque estritamente legalista, a Declaração Universal, em si mesma, não apresenta força jurídica obrigatória e vinculante, por assumir a forma de declaração e não de tratado. À luz desse raciocínio, considerando a ausência de força jurídica vinculante da Declaração, após a sua adoção, em 1948, instaurou-se uma larga discussão sobre qual seria a maneira mais eficaz em assegurar o reconhecimento e a observância universal dos direitos nela previstos. Prevaleceu o entendimento de que a Declaração deveria ser “juridicizada” sob a forma de tratado inter-

6. A respeito, afirma David Trubek: “Eu acredito que o Direito Internacional está se orientando no sentido de criar obrigações que exijam dos Estados a adoção de programas capazes de garantir um mínimo nível de bem-estar econômico, social e cultural para todos os cidadãos do planeta, de forma a progressivamente melhorar esse bem-estar”. (Economic, social and cultural rights in the third world: human rights law and human needs programs. In: MERON, Theodor (Editor). *Human rights in international law: legal and policy issues*. Oxford: Clarendon Press, 1984. p. 207). Sobre a necessidade de valorar de forma equânime as duas categorias de direitos, merece destaque a seguinte reflexão de T. Farer, constante do relatório a respeito da situação dos direitos humanos na Nicarágua: “Com exceção dos casos de assassinato em massa e tortura (na definição do termo) — Camboja sob Khmer Rouge, Uganda sob Idi Amin, União Soviética sob Stalin, Europa sob a ocupação nazista — a comparação entre violações de direitos humanos requer um problemático exercício de etiologias e julgamentos de valor acerca da relativa importância de diferentes direitos e seu efeito (se algum) no contexto doméstico e internacional. Como, por exemplo, comparar governos que matam com armas e governos que permitem pessoas morrerem de fome e má nutrição?” (FARER, T. Looking at Nicaragua: The problematic of impartiality in human rights inquiries. *Human Rights Quarterly*, v.10, p. 141, 1988).

nacional, que fosse juridicamente obrigatório e vinculante no âmbito do Direito Internacional.

Esse processo de “juridicização” da Declaração começou em 1949 e foi concluído apenas em 1966, com a elaboração de dois distintos tratados internacionais — o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — que passavam a incorporar, com maior precisão e detalhamento, os direitos constantes da Declaração Universal.

A conjugação da Declaração de 1948 com os dois Pactos resulta na “Carta Internacional dos Direitos Humanos”, ou na *International Bill of Rights*, que traduz a mais significativa expressão do movimento internacional dos direitos humanos. Na ordem contemporânea, os direitos elencados na Carta Internacional de Direitos representam o amplo consenso alcançado acerca dos requisitos minimamente necessários para uma vida com dignidade.

Nesse sentido, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela ONU em 1966, teve como maior objetivo incorporar os dispositivos da Declaração Universal, sob a forma de preceitos juridicamente obrigatórios e vinculantes. Novamente, assumindo a roupagem de tratado internacional, o intuito desse Pacto foi permitir a adoção de uma linguagem de direitos que implicasse em obrigações no plano internacional, mediante a sistemática da *international accountability*. Isto é, como outros tratados internacionais, esse Pacto criou obrigações legais aos Estados-partes, ensejando responsabilização internacional em caso de violação dos direitos que enuncia.

Atualmente, esse Pacto conta com a adesão de mais de 140 Estados-partes, incluindo o Brasil, que o ratificou em 1992. Assim como o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, esse Pacto expande os direitos sociais, econômicos e culturais elencados pela Declaração Universal. Importa observar que, no cenário internacional, antes mesmo da Declaração de 1948 e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, nascia a Organização Internacional do Trabalho (OIT), após a 1ª Guerra Mundial, com o objetivo promover parâmetros internacionais referentes às condições de trabalho e bem estar. Deste modo, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos,

em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁷.

Enuncia esse Pacto um extenso catálogo de direitos, que inclui o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a formar e a filiar-se a sindicatos, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, à previdência social, à saúde, etc.

Enquanto o Pacto dos Direitos Civis e Políticos estabelece direitos endereçados aos indivíduos, o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece deveres endereçados aos Estados. Enquanto o primeiro Pacto determina que “todos têm o direito a...” ou “ninguém poderá...”, o segundo Pacto usa a fórmula “os Estados-partes reconhecem o direito de cada um a...”.

Se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora — têm a chamada auto-aplicabilidade —, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais⁸, principalmente nos planos econômi-

7 A respeito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ver Henry J. Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context – Law, Politics and Morals*, second edition, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.261-267; p.305-322; Matthew C.R.Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights – A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995; Philip Alston e Gerald Quinn, *The nature and scope of States Parties's obligations under the ICESCR*, 9 Hum. Rts Q.156, 1987, p.186; Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995.

8 “O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consagra três previsões que podem ser interpretadas no sentido de sustentar uma obrigação por parte dos Estados-partes ricos de prover assistência aos Estados-partes pobres, não dotados de recursos para satisfazer as obrigações decorrentes do Pacto. O artigo 2 (1) contempla a frase “individualmente ou através de assistência internacional e cooperação, especialmente econômica e técnica”. A segunda é a previsão do artigo 11 (1), de acordo com a qual os Estados-partes concordam em adotar medidas apropriadas para assegurar a plena realização do direito à adequada condição de vida, reconhecendo para este efeito a importância da cooperação internacional baseada no livre consenso. Similarmente, no artigo 11 (2) os Estados-partes concordam em adotar “individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes para assegurar o direito de estar livre da fome.” (Philip Alston e Gerard Quinn, *The Nature and Scope of States Parties' obligations under the ICESCR*, 9 Human Rights Quarterly 156, 1987, p.186, apud Henry Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1327).

cos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto)⁹.

Esse Pacto apresenta uma peculiar sistemática de monitoramento e implementação dos direitos que contempla. Essa sistemática inclui o mecanismo dos relatórios a serem encaminhados pelos Estados-partes. Os relatórios devem consignar as medidas legislativas, administrativas e judiciais adotadas pelo Estado-parte no sentido de conferir observância aos direitos reconhecidos pelo Pacto. Devem ainda expressar os fatores e as dificuldades no processo de implementação das obrigações decorrentes do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os Estados-partes devem submeter os respectivos relatórios ao Secretário Geral das Nações Unidas que, por sua vez, encaminhará cópia ao Conselho Econômico e Social para apreciação.¹⁰

Diversamente do Pacto dos Direitos Civis, o Pacto dos Direitos Sociais não estabelece o mecanismo de comunicação interestatal e nem tampouco, mediante Protocolo Facultativo, permite a sistemática das petições individuais. Atente-se que através das comunicações interestatais um Estado-parte pode alegar haver um outro Estado-parte incorrido em violação aos direitos humanos enunciados no tratado, enquanto que através do direito de petição, na hipótese de violação de direitos humanos e respeitados determinados requisitos de admissibilidade (como o esgotamento prévio dos recursos internos), é possível recorrer a instâncias internacionais competentes, que adotarão medidas que restaurem ou reparem os direitos então violados.

9 A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n.03” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2o, parágrafo 1o, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).

10. O Conselho Econômico e Social estabeleceu um Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a competência de examinar os relatórios submetidos pelos Estados. A função desse Comitê é análoga à função do Comitê de Direitos Humanos, instituído pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Em suma, o mecanismo internacional de proteção dos direitos sociais, econômicos e culturais continua a se restringir à sistemática dos relatórios.

Em face da insuficiência desse mecanismo, a Declaração e o Programa de Ação de Viena de 1993 são enfáticos em recomendar a incorporação do direito de petição a esse Pacto, mediante a adoção de protocolo adicional — projeto que está em fase de elaboração nas Nações Unidas. A respeito, observa Antônio Augusto Cançado Trindade que “já existe um intenso debate internacional em curso sobre como assegurar uma proteção internacional mais eficaz dos direitos econômicos, sociais e culturais. No plano global, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, órgão de supervisão do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, tem se pronunciado a respeito. Far-se-á uma reunião de peritos para discutir a elaboração de um anteprojeto de Protocolo Adicional àquele Pacto, a fim de dotá-lo de um sistema de petições ou comunicações ou denúncias, e desse modo reduzir as disparidades de procedimentos de implementação entre os direitos civis e políticos, por um lado, e os direitos econômicos, sociais e culturais, por outro. A preocupação básica é no sentido de assegurar a justiciabilidade ou exigibilidade dos direitos econômicos e sociais, ou ao menos de alguns desses direitos. Isto poderia ademais gerar uma jurisprudência em matéria de direitos econômicos e sociais. Esta possibilidade já está contemplada no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador de 1988), em relação ao direito de associação e liberdade sindical e ao direito à educação”.¹¹

Além disso, para fortalecer a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais, a Declaração de Viena também recomenda o exame de outros critérios, como a aplicação de um sistema de indicadores, para medir o progresso alcançado na realização dos direitos previstos no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Recomenda ainda seja empreendido um esforço harmonizado, visando a garantir o reconhecimento dos direitos econômicos, sociais e culturais nos planos nacional, regional e internacional.

11. CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Direitos Econômicos e Sociais, In: CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto (Editor). *A incorporação das normas internacionais de proteção dos direitos humanos no direito brasileiro*. San José da Costa Rica/ Brasília: Instituto Interamericano de Direitos Humanos, 1996. p. 710-711.

Importa reafirmar que o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais estabelece a obrigação dos Estados em reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados, utilizando o *máximo dos recursos disponíveis* (grifos nossos). Como afirma o Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: “Enquanto a plena realização de relevantes direitos pode ser alcançada progressivamente, medidas nessa direção devem ser adotadas em um razoavelmente curto período de tempo, após o Pacto entrar em vigor em relação a determinado Estado. Essas medidas devem ser deliberadas e concretamente alcançáveis, da forma mais clara possível, no sentido de conferir cumprimento às obrigações reconhecidas no Pacto”.¹² Da obrigação da progressividade na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais decorre a chamada “cláusula da proibição do retrocesso social”, na medida em que é vedado aos Estados retrocederem no campo da implementação destes direitos. Vale dizer, a progressividade dos direitos econômicos, sociais e culturais proíbe o retrocesso ou a redução de políticas públicas voltadas à garantia destes direitos.

Os direitos sociais, enquanto *social welfare rights* implicam a visão de que o Governo tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos. A idéia de que o *welfare* é uma construção social e de que as condições de *welfare* são em parte uma responsabilidade governamental, repousa nos direitos enumerados pelos diversos instrumentos internacionais, em especial pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ela também expressa o que é universal nesse campo, na medida em que se trata de uma idéia acolhida por quase todas as nações do mundo, ainda que exista uma grande discórdia acerca do escopo apropriado da ação e responsabilidade governamental, e da forma pela qual o *social welfare* pode ser alcançado em específicos sistemas econômicos e políticos.¹³

Além do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, há que se mencionar o Protocolo de San Salvador, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, que entrou em vigor em novembro de 1999. Tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, este tratado da OEA reforça os deveres jurídicos dos Estados-partes no tocante aos

12. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment, 1990.

13. Cf. David M. Trubek, op. cit., p. 205-206.

direitos sociais, que devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, para que se alcance sua plena efetividade. O Protocolo de San Salvador estabelece um amplo rol de direitos econômicos, sociais e culturais, compreendendo o direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à saúde, direito à previdência social, direito à educação, direito à cultura, ... Este Protocolo acolhe (tal como o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Este Protocolo permite o recurso ao direito de petição a instâncias internacionais para a defesa de dois dos direitos nele previstos – o direito à educação e os direitos sindicais.

Estes instrumentos internacionais acabaram por alargar as tarefas do Estado, incorporando fins econômico-sociais positivamente vinculantes das instâncias de regulação jurídica. A política deixa de ser concebida como um domínio juridicamente livre e desvinculado. Os domínios da política passam a sofrer limites, mas também imposições, por meio de um projeto material vinculativo. Surge verdadeira configuração normativa da atividade política. Por analogia, cabe citar as lições de J.J.Gomes Canotilho, que, ao se referir à Constituição, destaca que ela “tem sempre como tarefa a realidade: juridificar constitucionalmente esta tarefa ou abandoná-la à política, é o grande desafio. Todas as Constituições pretendem, implícita ou explicitamente, conformar o político.”¹⁴ Isto é, os tratados internacionais apreciados têm como tarefa juridificar o domínio político, impondo deveres aos Estados e enunciando direitos essenciais à proteção da dignidade humana.

A violação aos direitos sociais, econômicos e culturais é resultado tanto da ausência de forte suporte e intervenção governamental, como da ausência de pressão internacional em favor dessa intervenção. É, portanto, um problema de ação e prioridade governamental e implementação de políticas públicas que sejam capazes de responder a graves problemas sociais. Como bem realça Antônio Augusto Cançado Trindade: “Não há qualquer impossibilidade lógica ou jurídica para que assim se proceda. Há que garantir a justiciabilidade dos direitos econômicos e sociais, a

14 José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

começar pelo princípio da não-discriminação. Por que motivo em relação aos direitos políticos são há muito condenadas práticas discriminatórias, as quais, em relação aos direitos econômicos e sociais, persistem e parecem ser toleradas como supostas realidades lamentáveis e inevitáveis? Há que se submeter à justiciabilidade decisões governamentais e de organismos financeiros internacionais que, à guisa de resolver “problemas econômicos”, condenam ao empobrecimento, ao desemprego e à fome, se não a médio ou longo prazo à miséria e à morte, milhares de seres humanos. Se é certo que a vigência de muitos direitos econômicos e sociais é de “realização progressiva”, também é certo que tal vigência requer medidas imediatas por parte dos Estados, certas obrigações mínimas em relação a um núcleo de direitos de subsistência (direitos à alimentação, à moradia, à saúde, à educação, somados ao direito ao trabalho), quando pouco para neutralizar os efeitos devastadores de políticas recessivas, particularmente sobre os segmentos mais carentes ou vulneráveis da população”.¹⁵

Cabe ainda realçar que tanto os direitos sociais, econômicos e culturais, como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto que os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se assegura direitos civis clássicos, como os direitos à liberdade e à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou, do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo.

Ademais, no contexto marcado pela globalização econômica e pela integração regional, há a urgência de incorporar a agenda social na pauta da integração regional de blocos econômicos, bem como na nova arquitetura financeira internacional.

Há o desafio de que os direitos humanos possam permear a política macro-econômica, de forma a envolver a política fiscal, a política monetária-

15. Antônio Augusto Cançado Trindade, *Direitos econômicos e sociais*, op. cit., p. 710-711.

ria e a política cambial. As instituições econômicas internacionais devem levar em grande consideração a dimensão humana de suas atividades e o forte impacto que as políticas econômicas podem ter nas economias locais, especialmente em um mundo cada vez mais globalizado¹⁶.

Embora as agências financeiras internacionais estejam vinculadas ao sistema das Nações Unidas, na qualidade de agências especializadas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, por exemplo, carecem da formulação de uma política vocacionada aos direitos humanos. Tal política é medida imperativa para o alcance dos propósitos da ONU e, sobretudo, para a coerência ética e principiológica que há de pautar sua atuação. A agenda de direitos humanos deve ser, assim, incorporada no mandato de atuação destas agências.

Há que se romper com os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica incluyente voltada para a promoção dos direitos humanos, consagrada nos relevantes tratados de proteção dos direitos humanos da ONU (com destaque ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) e, por outro lado, a tônica excluyente ditada pela atuação especialmente do Fundo Monetário Internacional, na medida em que a sua política, orientada pela chamada “condicionalidade”, submete países em desenvolvimento a modelos de ajuste estrutural incompatíveis com os direitos humanos¹⁷.

Reitere-se aqui as lições de Jack Donnelly: “Mercados livres são economicamente análogos ao sistema político baseado na regra da maioria, sem contudo a observância aos direitos das minorias. As políticas sociais, sob esta perspectiva, são essenciais para assegurar que as minorias, em desvantagem ou privadas pelo mercado, sejam consideradas com o mínimo respeito na esfera econômica.”¹⁸

Há também a necessidade de acentuar a responsabilidade social do setor privado, especialmente das empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização, bastando citar que das 100 (cem) maiores economias mundiais, 51 (cinquenta e uma) são empresas multinacionais e 49 (quarenta e nove) são Estados

16 Cf. Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org. Adiciona Mary Robinson: “A título de exemplo, um economista já advertiu que o comércio e a política cambial podem ter maior impacto no desenvolvimento dos direitos das crianças que propriamente o alcance do orçamento dedicado à saúde e educação. Um incompetente diretor do Banco Central pode ser mais prejudicial aos direitos das crianças que um incompetente Ministro da Educação”. (op. cit.)

nacionais. Por exemplo, importa encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio; demandar sanções comerciais a empresas violadoras dos direitos sociais; adotar a “taxa Tobin” sobre os investimentos financeiros internacionais, dentre outras medidas.

Por fim, em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdade.(...) A negação da liberdade econômica implica na negação da liberdade social e política.”¹⁹ Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população afro-descendente (daí os fenômenos da “feminização” e “etnicização” da pobreza).

Se os direitos civis e políticos mantêm a democracia dentro de limites razoáveis, os direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados aos mercados.(...) Mercados e eleições, por si só, não são suficientes para assegurar direitos humanos para todos²⁰. No mesmo sentido, acentua Celso

17 Afirma Jeffrey Sachs: “Aproximadamente 700 milhões de pessoas – as mais empobrecidas – estão em débito perante os países ricos. Os chamados “*Highly Indebted Poor Countries*” (países pobres altamente endividados) compõem um grupo de quarenta e duas economias financeiramente falidas e largamente desestruturadas. Eles devem mais de \$100 milhões em dívida não paga ao Banco Mundial, ao Fundo Monetário Internacional, a demais Bancos de desenvolvimento e governos (...). Muitos deste empréstimos foram feitos em regimes tirânicos para responder aos propósitos da Guerra Fria. Muitos refletem idéias equivocadas do passado. (...) O Jubileu 2000, uma organização que tem o apoio de pessoas tão diversas como o Papa João Paulo II, Jesse Jackson e Bono, o cantor de rock, tem defendido a eliminação da dívida externa dos países mais pobres do mundo. A idéia é frequentemente vista como irrealista, mas são os realistas que fracassam ao compreender as oportunidades econômicas da ordem contemporânea. (...) Em 1996 o FMI e o Banco Mundial anunciaram um programa de grande impacto, mas sem prover um diálogo verdadeiro com os países afetados. Três anos depois, estes planos fracassaram. Apenas 2 países, Bolívia e Uganda, receberam \$200 milhões, enquanto que 40 países aguardam na fila. No mesmo período, a bolsa de valores dos países ricos cresceu mais de \$5 trilhões, mais que 50 vezes que o débito dos quarenta e dois países pobres. Assim, é um jogo cruel dos países mais ricos do mundo protestar que eles não teriam como cancelar as dívidas.” (Jeffrey Sachs, Release the Poorest Countries for Debt Bondage, *International Herald Tribune*, 12 e 13 de junho de 1999, p.8, apud Henry Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1329-1330).

18 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1998, p.160.

Lafer, ser da convergência entre as liberdades clássicas e os direitos de crédito que depende a viabilidade da democracia no mundo contemporâneo²¹.

Em suma, para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos humanos.

Se o mundo não está em ordem, já que a ordenação é sempre um problema central e aberto, a criação de uma nova ordem há de celebrar o encontro dos valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.

Fica, por fim, o alerta do *Statement to the World Conference on Human Rights on Behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*: “Com efeito, democracia, estabilidade e paz não podem conviver com condições de pobreza crônica, miséria e negligência. Além disso, essa insatisfação criará renovadas largas escalas de movimentos de pessoas, incluindo adicionais fluxos de refugiados e migrantes, denominados “refugiados econômicos”, com todas as suas tragédias e problemas. (...) Direitos sociais, econômicos e culturais devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade”.²²

19 Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya Sen: “Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a sub-nutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura, ... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas.” (Amartya Sen, op. cit. p.35-36 e p.297). Sobre o direito ao desenvolvimento, ver também Karel Vasak, *For Third Generation of Human Rights: The Rights for Solidarity*, International Institute of Human Rights, 1979.

20 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Colorado, Westview Press, 1998, p. 160.

21 Celso Lafer, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998.

22. *Statement to the World Conference on Human Rights on Behalf of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, UN Doc E/1993/22, Annex III.

3. Conclusões: Estratégias para a Exigibilidade dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Em face dos mecanismos de proteção internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais e considerando a urgência no que tange à exigibilidade e à acionabilidade desses direitos, são apresentadas conclusões finais a este estudo:

- 1) Há que se realçar a imperatividade jurídica dos direitos econômicos, sociais e culturais, com base na doutrina da indivisibilidade dos direitos humanos consagrada pela Declaração Universal em 1948 e endossada em Viena, em 1993. Há que se propagar a idéia de que os direitos sociais, econômicos e culturais são autênticos e verdadeiros direitos fundamentais e, por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade.
- 2) No plano internacional, há que se acompanhar a feitura dos relatórios a serem apresentados pelo Brasil, concernentes ao cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, exigindo audiências públicas e a participação de entidades não-governamentais. Também há que se estimular a elaboração de “relatórios paralelos” pela sociedade civil²³.
- 3) Ainda que consideradas as limitações do atual sistema de fiscalização do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, exigir que o Estado preste contas à comunidade internacional sobre a forma pela qual está implementando direitos humanos fundamentais seria uma proposta quase que inconcebível há décadas atrás. A possibilidade de submeter o Estado ao monitoramento e ao controle da comunidade internacional já é em si um notável avanço. Há ainda o peso político do risco do constrangimento (*embarrassment*) do Estado em face de uma condenação política e moral no fórum da opinião pública internacional. Na experiência brasileira, a ação internacional tem auxiliado na publicidade das violações de direitos humanos, oferecendo o risco do constrangimento (*embarrassment*) político e moral

23 A elaboração de relatórios paralelos ou relatórios “sombas” (*shadow reports*) pela sociedade civil tem sido também capaz de democratizar, ampliar e qualificar o debate sobre os relatórios. No caso brasileiro, cite-se, a título de exemplo, o relatório paralelo acerca do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, apresentado à ONU em 2000.

do Estado violador, e, nesse sentido, surge como significativo fator para a proteção dos direitos humanos. Ademais, ao enfrentar a publicidade das violações de direitos humanos, bem como as pressões internacionais, o Estado brasileiro é praticamente “compelido” a apresentar justificativas a respeito de sua prática. A ação internacional e as pressões internacionais podem, assim, contribuir para transformar uma prática governamental específica, no que se refere aos direitos humanos, conferindo suporte ou estímulo para reformas internas. Com o intenso envolvimento das organizações não-governamentais, os instrumentos internacionais constituem poderosos mecanismos para a promoção do efetivo fortalecimento do sistema de proteção dos direitos humanos no âmbito nacional.

- 4) O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao prever a tutela, a supervisão e o monitoramento do modo pelo qual o Estado brasileiro garante os direitos humanos internacionalmente assegurados, possibilita ainda às organizações não-governamentais, nacionais e internacionais, adicionar uma linguagem jurídica ao discurso dos direitos humanos, o que é positivo, na medida em que os Estados são convocados a responder com mais seriedade aos casos de violação desses direitos. Observa-se, no entanto, que o sucesso da aplicação dos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos requer a ampla sensibilização das organizações não-governamentais, no que se atém à relevância e à utilidade de advogar esse instrumental perante as instâncias internacionais e nacionais, o que pode viabilizar avanços concretos na defesa do exercício dos direitos da cidadania.
- 5) A fim de fortalecer a sistemática internacional de proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, é necessário criar estratégias para pressionar a elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto, que introduza o direito de petição às instâncias internacionais, na hipótese de violação desses direitos. Ao lado do mecanismo das petições, também são necessárias pressões para que se introduza nesse Protocolo ao Pacto o mecanismo das comunicações interestatais, bem como para que se elaborem os indicadores técnico-científicos para avaliar o cumprimento e observância desses direitos, como recomendou a Declaração de Viena de 1993. Isto é, há que se empenhar esforços no sentido de fortalecer a aplicabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais, realçando o seu caráter jurídico e acionabilidade. O Direi-

to Internacional deve se orientar no sentido de criar obrigações que exijam dos Estados a adoção de programas capazes de garantir um mínimo nível de bem-estar econômico, social e cultural para todos, de forma a progressivamente melhorar esse bem-estar. Além disso, é fundamental que as agências de natureza econômica das Nações Unidas (em especial o sistema do *Bretton Woods*, que inclui o Fundo Monetário Internacional) sejam capazes de incorporar os valores constantes dos instrumentos de proteção dos direitos humanos, e tenham uma atuação condizente com esses valores.

- 6) No plano nacional, é fundamental deflagrar uma advocacia que seja capaz de submeter ao Poder Judiciário demandas acerca da exigibilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais, recorrendo-se, por exemplo, ao instrumento da ação civil pública. É importante uma atuação política que possa dar visibilidade à jurisprudência nacional efetivadora desses direitos, realçando a relevância de decisões avançadas, bem como criticando decisões mitigadoras desses direitos. A implementação dos direitos sociais exige do Judiciário uma nova lógica, que afaste o argumento de que a “separação dos poderes” não permite um controle jurisdicional da atividade governamental. Essa argumentação traz o perigo de inviabilizar políticas públicas, resguardando o manto da discricionariedade administrativa, quando há o dever jurídico de ação.
- 7) É urgente reduzir ao máximo a discricionariedade do Estado ao tratar dos direitos sociais, econômicos e culturais. Há que se lançar um duplo esforço — nas esferas nacional e internacional — que afaste as doutrinas jurídicas destinadas a negar a juridicidade desses direitos, já que conflitantes com a concepção da indivisibilidade dos direitos humanos. No plano brasileiro, há que se combater a doutrina das chamadas “normas constitucionais programáticas”, destituídas de aplicabilidade, buscando extrair a máxima efetividade dos preceitos referentes aos direitos econômicos, sociais e culturais. Há que se demonstrar na arena jurisdicional o direito às políticas públicas consagradas constitucionalmente e que vinculam a atuação estatal. No plano internacional, por sua vez, há que se repensar a doutrina da “aplicação progressiva” desses direitos, enfatizando que o máximo de recursos disponíveis deve ser utilizado para a sua implementação, como prevê o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Cultu-

rais — mesmo porque há países em que os direitos civis e políticos é que apresentam aplicação progressiva, já que os direitos sociais são implementados. Uma vez mais, há que se reduzir o grau de discricionariedade estatal, a partir da elaboração de um instrumental científico de indicadores, que torne viável a “cobrança” desses direitos. Há que se consolidar uma doutrina e uma prática que afirmem a aplicabilidade e acionabilidade dos direitos sociais, econômicos e culturais. Esses direitos devem ser levados a sério, devem ser exigidos e reivindicados como direitos legais nas instâncias nacionais e internacionais.

- 8) Por fim, para a implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. A criação desta nova ordem há de celebrar o encontro dos valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.

Texto 2

Direitos Humanos, Globalização Econômica E Integração Regional²⁴

Flávia Piovesan, Alessandra Passos Gotti e Janaina Senne Martins

Introdução

O objetivo deste ensaio é propor uma reflexão a respeito do impacto da globalização econômica no tocante aos direitos humanos, no contexto da integração econômica regional, mais especificamente das experiências da União Européia e do Mercosul.

Para que se possa enfocar os dilemas e os desafios propostos pela globalização econômica, no que se refere aos direitos humanos, à luz do processo de integração regional, há que se enfrentar três questões centrais a este ensaio: 1) Como compreender a concepção contemporânea de direitos humanos?; 2) De que modo o processo de integração regional no âmbito europeu e latino-americano tem incorporado a cláusula referente aos direitos humanos?; 3) Qual tem sido o impacto da globalização econômica no que tange à proteção dos direitos humanos, no âmbito da integração regional, particularmente da União Européia e do Mercosul?

Assim, fixado, ainda que brevemente, o alcance conceitual de direitos humanos e examinado o modo pelo qual a integração regional tem incorporado este valor, buscará este ensaio avaliar o impacto da globalização econômica em relação ao processo de integração regional, com ênfase nos principais desafios e perspectivas para a implementação dos direitos humanos.

24 Este texto tem como base artigo de minha autoria publicado na obra "Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional: Desafios do Direito Constitucional Internacional", Flavia Piovesan (coordenadora), São Paulo, ed. Max Limonad, 2002, p. 39-77.

3. Como compreender a concepção contemporânea de direitos humanos?

No dizer de Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução²⁵. Considerando a historicidade destes direitos, pode-se afirmar que a definição de direitos humanos aponta a uma pluralidade de significados. Tendo em vista tal pluralidade, destaca-se neste estudo a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, que veio a ser introduzida com o advento da Declaração Universal de 1948 e reiterada pela Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que constitui um movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. Apresentando o Estado como o grande violador de direitos humanos, a era Hitler foi marcada pela lógica da destruição e da descartabilidade da pessoa humana, que resultou no envio de 18 milhões de pessoas a campos de concentração, com a morte de 11 milhões, sendo 6 milhões de judeus, além de comunistas, homossexuais, ciganos, ... O legado do nazismo foi condicionar a titularidade de direitos, ou seja, a condição de sujeito de direitos, à pertinência a determinada raça - a raça pura ariana. No dizer de Ignacy Sachs, o século XX

25 Hannah Arendt, *As Origens do Totalitarismo*, trad. Roberto Raposo, Rio de Janeiro, 1979. A respeito, ver também Celso Lafer, *A Reconstrução dos Direitos Humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*, Cia das Letras, São Paulo, 1988, p.134. No mesmo sentido, afirma Ignacy Sachs: "Não se insistirá nunca o bastante sobre o fato de que a ascensão dos direitos é fruto de lutas, que os direitos são conquistados, às vezes, com barricadas, em um processo histórico cheio de vicissitudes, por meio do qual as necessidades e as aspirações se articulam em reivindicações e em estandartes de luta antes de serem reconhecidos como direitos". (Ignacy Sachs, *Desenvolvimento, Direitos Humanos e Cidadania*, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998, p.156). Para Allan Rosas: "O conceito de direitos humanos é sempre progressivo. (...) O debate a respeito do que são os direitos humanos e como devem ser definidos é parte e parcela de nossa história, de nosso passado e de nosso presente." (Allan Rosas, *So-Called Rights of the Third Generation*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 243). Sobre a historicidade dos direitos humanos, cabe ressaltar, a título de exemplo, que a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada há mais de cinquenta anos atrás, em 1948, não contemplou o direito ao meio ambiente e nem tampouco o direito ao desenvolvimento, pautas emergentes na década de 70. Note-se que, atualmente, determinados países, como os EUA, têm insistido nos "digital rights", ou seja, no direito de acesso à tecnologia, direito nem mesmo sonhado há cinquenta anos atrás, o que, uma vez mais, atesta a historicidade dos direitos humanos.

foi marcado por duas guerras mundiais e pelo horror absoluto do genocídio concebido como projeto político e industrial²⁶.

É neste cenário que se desenha o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea. Se a 2a Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução.

Neste sentido, em 10 de dezembro de 1948, é aprovada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, como marco maior do processo de reconstrução dos direitos humanos. Introduz ela a concepção contemporânea de direitos humanos, caracterizada pela universalidade e indivisibilidade destes direitos. Universalidade porque clama pela extensão universal dos direitos humanos, sob a crença de que a condição de pessoa é o requisito único para a dignidade e titularidade de direitos. Indivisibilidade porque a garantia dos direitos civis e políticos é condição para a observância dos direitos sociais, econômicos e culturais e vice-versa. Quando um deles é violado, os demais também o são. Os direitos humanos compõem assim uma unidade indivisível, interdependente e inter-relacionada, capaz de conjugar o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: “Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e

26 Ignacy Sachs, “O Desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos”, in Estudos Avançados 12 (33), 1998, p.149.

meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)".²⁷

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica²⁸. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade ou generosidade.

A Declaração Universal de 1948, na qualidade de marco maior do movimento de internacionalização dos direitos humanos, fomentou a conversão destes direitos em tema de legítimo interesse da comunidade internacional. Como observa Kathryn Sikkink: "O Direito Internacional dos Direitos Humanos pressupõe como legítima e necessária a preocupação de atores estatais e não estatais a respeito do modo pelo qual os habitantes de outros Estados são tratados. A rede de proteção dos direitos humanos internacionais busca redefinir o que é matéria de exclusiva jurisdição doméstica dos Estados."²⁹

Fortalece-se, assim, a idéia de que a proteção dos direitos humanos não deve se reduzir ao domínio reservado do Estado, isto é, não deve se

27 Hector Gros Espiell, Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

28 Como explica Jack Donnelly: "Diversos filósofos e um grande número de conservadores e liberais contemporâneos têm sustentado que os direitos econômicos e sociais não são verdadeiros direitos, sugerindo que a tradicional dicotomia reflete não apenas a gênese das normas contemporâneas de direitos humanos, mas também uma ordem de prioridade entre estes direitos. Maurice Cranston oferece a mais ampla citada versão do argumento filosófico contrário aos direitos econômicos e sociais. Ele afirma que os tradicionais direitos civis e políticos à vida, à liberdade e à propriedade são "direitos universais, supremos e morais". Os direitos econômicos e sociais, contudo, não são universais, concretos e nem possuem suprema importância, "pertencendo a uma diferente categoria lógica" - isto é, não são verdadeiros direitos humanos. (...) Os impedimentos para a implementação da maior parte dos direitos econômicos e sociais, entretanto, são mais políticos que físicos. Por exemplo, há mais que suficiente alimento no mundo capaz de alimentar todas as pessoas; a fome e mal nutrição generalizada existem não em razão de uma insuficiência física de alimentos, mas em virtude de decisões políticas sobre sua distribuição." (Universal human rights in theory and practice, Ithaca, Cornell University Press, 1989. p. 31-32).

restringir à competência nacional exclusiva ou à jurisdição doméstica exclusiva, porque revela tema de legítimo interesse internacional. Por sua vez, esta concepção inovadora aponta a duas importantes conseqüências:

1a) a revisão da noção tradicional de soberania absoluta do Estado, que passa a sofrer um processo de relativização, na medida em que são admitidas intervenções no plano nacional em prol da proteção dos direitos humanos; isto é, permitem-se formas de monitoramento e responsabilização internacional, quando os direitos humanos forem violados ³⁰;

2a) a cristalização da idéia de que o indivíduo deve ter direitos protegidos na esfera internacional, na condição de sujeito de Direito.

Prenuncia-se, deste modo, o fim da era em que a forma pela qual o Estado tratava seus nacionais era concebida como um problema de jurisdição doméstica, decorrência de sua soberania.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu, por sua vez, a formação de um sistema normativo internacional de proteção destes direitos. Na lição de André Gonçalves Pereira e Fausto de Quadros: “Em termos de Ciência Política, tratou-se apenas de transpor e adaptar ao Direito Internacional a evolução que no Direito Interno já se dera, no início do século, do Estado-Polícia para o Estado-Providência. Mas foi o suficiente para o Direito Internacional abandonar a fase clássica, como o Direito da Paz e da Guerra, para passar à era nova ou moderna da sua evolução, como Direito Internacional da Cooperação e da Solidariedade”. ³¹

A partir da aprovação da Declaração Universal de 1948 e a partir da concepção contemporânea de direitos humanos por ela introduzida, começa a se desenvolver o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante

29 Kathryn Sikkink, Human Rights, Principled issue-networks, and Sovereignty in Latin America, In: International Organizations, Massachusetts, IO Foundation e Massachusetts Institute of Technology, 1993, p.413. Acrescenta a mesma autora: “Os direitos individuais básicos não são do domínio exclusivo do Estado, mas constituem uma legítima preocupação da comunidade internacional.” (op. cit. p.441).

30 Destaque-se a afirmação do Secretário Geral das Nações Unidas, no final de 1992: “Ainda que o respeito pela soberania e integridade do Estado seja uma questão central, é inegável que a antiga doutrina da soberania exclusiva e absoluta não mais se aplica e que esta soberania jamais foi absoluta, como era então concebida teoricamente. Uma das maiores exigências intelectuais de nosso tempo é a de repensar a questão da soberania (...). Enfatizar os direitos dos indivíduos e os direitos dos povos é uma dimensão da soberania universal, que reside em toda a humanidade e que permite aos povos um envolvimento legítimo em questões que afetam o mundo como um todo. É um movimento que, cada vez mais, encontra expressão na gradual expansão do Direito Internacional.” (Boutros-Ghali, Empowering the United Nations, Foreign Affairs, vol.89, 1992/1993, p.98-99, apud Henkin et. al., International Law - Cases and Materials, p.18).

a adoção de inúmeros tratados internacionais voltados à proteção de direitos fundamentais. Como leciona Norberto Bobbio, os direitos humanos nascem como direitos naturais universais, desenvolvem-se como direitos positivos particulares (quando cada Constituição incorpora Declarações de Direito), para finalmente encontrarem sua plena realização como direitos positivos universais³². Em face da crescente consolidação deste positivismo universal concernente aos direitos humanos, pode-se afirmar que os tratados internacionais de proteção aos direitos humanos refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas como os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais, a proibição da tortura, o combate à discriminação racial, a eliminação da discriminação contra a mulher e a proteção aos direitos da criança, dentre outros temas. Neste sentido, cabe destacar que, até junho de 2000, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 144 Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 142 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 119 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 155 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 165 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 191 Estados-partes³³. O elevado número de Estados-partes destes tratados simboliza o grau de consenso internacional a respeito de temas centrais volta-

31 André Gonçalves Pereira e Fausto Quadros, *Manual de Direito Internacional Público*, 3a edição, Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p.661. Acrescentam os autores: “As novas matérias que o Direito Internacional tem vindo a absorver, nas condições referidas, são de indole variada: política, econômica, social, cultural, científica, técnica, etc. Mas dentre elas o livro mostrou que há que se destacar três: a proteção e a garantia dos Direitos do Homem, o desenvolvimento e a integração econômica e política”. (op. cit. p.661). Na visão de Hector Fix-Zamudio: “(...) o estabelecimento de organismos internacionais de tutela dos direitos humanos, que o destacado tratadista italiano Mauro Cappelletti tem qualificado como jurisdição constitucional transnacional, enquanto controle judicial da constitucionalidade das disposições legislativas e de atos concretos de autoridade, tem alcançado o Direito interno, particularmente a esfera dos direitos humanos e tem se projetado no âmbito internacional e inclusive comunitário.” (*Proteccion Juridica de los Derechos Humanos*, México, Comision Nacional de Derechos Humanos, 1991, p.184)

32 Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988, p.30.

33 A respeito, consultar *Human Development Report 2000*, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2000, p.51.

dos aos direitos humanos.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade³⁴. Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena, de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5o, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.”

Logo, a Declaração de Viena de 1993, subscrita por 171 Estados, endossa a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, revigorando o lastro de legitimidade da chamada concepção contemporânea de direitos humanos, introduzida pela Declaração de 1948. Note-se que, enquanto consenso do “pós Guerra”, a Declaração de 1948 foi adotada por 48 Estados, com 8 abstenções. Assim, a Declaração de Viena de 1993 estende, renova e amplia o consenso sobre a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos.

Feitas essas breves considerações a respeito do alcance da concepção contemporânea de direitos humanos, passa-se ‘a reflexão do modo pelo qual este valor tem sido incorporado no âmbito do processo de integração econômica regional.

3. De que modo o processo de integração regional no âmbito europeu e latino-americano tem incorporado a cláusula referente aos direitos humanos?

Se o Pós Guerra permitiu a criação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, fomentou também a criação de organizações de cooperação e integração econômica.

Além do processo de internacionalização dos direitos humanos, a ordem contemporânea tem sido marcada pela consolidação de blocos econômicos, que decorrem do crescente processo de integração regional. O surgimento de blocos econômicos passa a redefinir os contornos do cenário mundial, a partir da intensificação das relações internacionais, median-

34 Note-se que a Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher e a Convenção sobre os Direitos da Criança contemplam não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a idéia da indivisibilidade dos direitos humanos.

te a cooperação e integração entre Estados e mediante a celebração de inúmeros tratados internacionais.³⁵

Como afirma Shaihid Yusuf: “Desde o nascimento do moderno Estado nação, os Estados têm buscado uma maior integração com o resto do mundo (globalização), de forma a afastar o isolamento e o protecionismo, enquanto as ordens locais têm buscado maior autonomia (localização). A “localização” é a demanda por autonomia e voz política, expressa por regiões e comunidades. O descontentamento com a capacidade do Estado de desenvolver promessas de desenvolvimento é um dos fatores a fomentar o processo de “localização”. O fortalecimento da identidade local e étnica é um segundo fator. Um terceiro fator, em um mundo em que a globalização atenua a diversidade cultural, é o desejo de reforçar o sentimento de pertinência a determinado lugar. Um quarto fator relaciona-se com o objetivo de ampliar a capacidade competitiva em uma ordem crescentemente aberta”³⁶.

É neste contexto que tem início o processo de integração regional européia. Com efeito, a partir de 1945 deflagrou-se o movimento em prol da criação de uma nova Europa, que deveria ter unidade e força capazes de evitar fossem repetidas as atrocidades perpetradas ao longo das duas guerras mundiais, bem como deveria apresentar melhores condições de inserção no âmbito das relações internacionais (seja em relação às superpotências, seja em relação às antigas colônias)³⁷. Neste cenário, em 1951,

35 No dizer de José Joaquim Gomes Canotilho: “A globalização das comunicações e informações e a “expansão mundial” de unidades organizativas internacionais, privadas ou públicas, deslocam o papel obsidiante do “ator estatal”, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política econômica cada vez mais estruturante. (...) O dogma do Direito Constitucional centrado no Estado e na soberania estatal tende a fragilizar-se. A internacionalização e a “marcosualização” tornam evidente a transformação das ordens jurídicas nacionais em ordens jurídicas parciais, nas quais as Constituições são relegadas para um plano mais modesto de “leis fundamentais regionais”. Mesmo que as Constituições continuem a ser simbolicamente a magna carta da identidade nacional, a sua força normativa terá parcialmente de ceder perante novos fenótipos político-organizatórios e adequar-se no plano político e no plano normativo aos esquemas regulativos das novas associações abertas de Estados nacionais abertos.” (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217)

36 Shaihid Yusuf, *The Changing Development Landscape*, 36/4 *Finance and Development* 15, December 1999, Apud Henry J. Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context – Law, Politics and Morals*, 2a edição, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.1308-1309.

37 Sobre o assunto, consultar Stanley Henig, *The Uniting of Europe – from discord to concord*, London/New York, Routledge, 1997, p. 4.

seis países europeus (Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos) celebraram a formação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (*European Coal and Steel Community*, ECSC). Com o tratado de Paris de 1951, que criou o ECSC, é constituído um mercado comum de carvão e aço, controlado e gerenciado com base em políticas adotadas em comum acordo acerca da produção, consumo, preços, comércio, expansão e desenvolvimento de transações e ainda das condições sociais e econômicas dos trabalhadores nas indústrias.

Com o gradativo processo de integração econômica, começa a ser consolidada a concepção de “Comunidade Econômica Européia” (*European Economic Community*, EEC), consagrada no tratado de Roma de 1957. Tal concepção passa, por sua vez, a exigir o desenvolvimento de instituições comuns (como a Comissão, o Conselho, o Parlamento e a Corte européia), a criação de um mercado comum e a progressiva coordenação de políticas econômico-sociais, de forma também a integrar os novos Estados-membros³⁸.

Da Comunidade Européia transitou-se à União Européia, a partir do tratado de Maastricht (*Maastricht Treaty on European Union*, TEU), assinado em 1991 e implementado em 1993. O tratado de Maastricht teve como objetivo central estabelecer a União Européia, com base nas seguintes finalidades: a) promoção do progresso social e econômico, facilitado pela união monetária e econômica; b) implementação de uma política externa e de uma política de segurança comum, com a busca da preservação da paz; c) cooperação na justiça e nos assuntos internos dos Estados, mediante o princípio da subsidiariedade; d) estabelecimento de uma cidadania comum e e) desenvolvimento e consolidação da democracia na região, com a observância do Estado de Direito e com o respeito aos direitos e às liberdades fundamentais. Acrescenta-se que, em 1989, o Conselho Europeu adotou a chamada *Social Charter*³⁹, que posteriormente veio a consistir em um pro-

38 Em 1973, houve o ingresso da Inglaterra, Dinamarca e Irlanda como novos membros da comunidade, seguido do ingresso da Grécia em 1981, Portugal e Espanha em 1986 e Áustria, Finlândia e Suécia em 1995.

39 Note-se que a *Social Charter* foi revisada e seu alcance foi ampliado em 1996. Dentre as inovações destacam-se: a inclusão do direito à proteção em face da pobreza e da exclusão social; o direito à moradia decente; o direito de proteção em face da despedida injustificada e a ampliação das cláusulas de não discriminação (Kevin Boyle, *Europe: The Council of Europe, the OSCE, and the European Union*, In: Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, 3a edição, Ardsley, Transnational Publishers, 1999, p.153).

toocolo ao tratado de Maastricht, denominado *Social Policy Protocol*. No sentido de implementar políticas sociais, o *Social Policy Protocol* tem como objetivos a promoção do emprego, a melhoria das condições de trabalho (incluindo saúde e segurança), bem como o alcance de igualdades salariais no âmbito da União Européia.

O processo de integração econômica européia hoje orienta-se por um modelo supra-nacional e não meramente inter-governamental⁴⁰. Baseada na concepção de supra-nacionalidade, que implica a cessão de direitos de soberania dos quinze Estados membros às instituições da União Européia, vige a supremacia e a aplicação direta do Direito Comunitário em relação ao Direito interno dos Estados. No dizer de Canotilho: "(...) a normativa comunitária tem preferência relativamente à legislação estatal. (...) a doutrina mais recente afirma a superioridade do direito comunitário, traduzida na força activa dos regulamentos comunitários (podem revogar e modificar as leis) e na resistência passiva dos mesmos relativamente a leis posteriores internas (não podem ser revogados e nem modificados por elas)."⁴¹ A União Européia, baseada no supra-nacionalismo, tem exigido a criação de estruturas governamentais e a adoção de objetivos comuns⁴². A União Européia combina características de organizações econômicas e políticas, posto que objetiva a progressiva integração econômica entre Estados membros, com o fim último da unificação política da Europa⁴³.

40 Note-se que a história da comunidade européia foi, no entanto, marcada por uma intensa controvérsia entre as correntes federalista e funcional. Enquanto a primeira corrente defendia a transferência de poderes dos Estados a instâncias supra-nacionais, com a flexibilização das soberanias nacionais, a segunda corrente defendia tão-somente a fórmula de integração dos países nos processos decisórios, com a manutenção das soberanias dos Estados.

41 Ver José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. Almedina, Coimbra, p.725-726. Para Elizabeth Accioly, o modelo comunitário consiste na limitação da soberania dos Estados, de forma a assegurar o poder de integração, em que a relação é vertical, vinculando os Estados-membros ao chamado direito comunitário, com primazia em relação a todo o direito nacional (Mercosul e União Européia – *Estrutura Jurídico-Institucional*, ed. Juruá, Curitiba, 1998, p. 27-28).

42 Para Stanley Henig, o processo de integração européia há de ser considerado como uma resposta específica da Europa em relação ao contexto externo, marcado por questões de guerra e paz, a problemática da Alemanha e a bipolaridade mundial no campo das relações internacionais (hoje substituída pela hegemonia de apenas uma super-potência – os EUA). Ademais, considerando a globalização econômica e a revolução tecnológica nas áreas da informação e comunicação, os países europeus isoladamente considerados (com exceção da Alemanha) estariam em condição de desvantagem no plano da competitividade econômica internacional, se confrontados com os EUA e o Japão. Daí a necessidade de fortalecimento da integração econômica européia. (Stanley Henig, *The Uniting of Europe – from discord to concord*, London/New York, Routledge, 1997)

Adicione-se que, em 01 de maio de 1999, entrou em vigor o Tratado de Amsterdam, que oferece um novo impulso à construção institucional da União Européia. O Tratado de Amsterdam avançou consideravelmente na garantia dos direitos humanos, que devem ser respeitados por todos os Estados membros. Com efeito, ineditamente, o Tratado de Amsterdam de 1997 proclama que: “A União Européia é fundada nos princípios da liberdade, democracia, respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e Estado de Direito.” Acrescenta o tratado que qualquer Estado membro que violar os direitos humanos, de forma séria e sistemática, poderá perder seus direitos em relação ao tratado, ou seja, a União estará autorizada a impor-lhe sanções políticas e econômicas. Como ressalta Manfred Nowak: “O novo artigo 7 do Tratado da União Européia (e também o artigo 309) pela primeira vez estabelece um procedimento para a suspensão de direitos dos Estados membros (incluindo o direito de voto), no caso de séria e persistente violação pelo Estado membro dos princípios mencionados no artigo 6 (1).”⁴⁴

Para Philip Alston e J.H.H. Weiler: “O tratado de Amsterdam de 1997 introduziu uma série de preceitos que requerem o desenvolvimento de uma nova política de direitos humanos no âmbito da União Européia: a) o tratado ineditamente afirma que a União Européia é fundada nos princípios da liberdade, democracia, direitos humanos e Estado de Direito; b) o tratado exige que a Corte de Justiça aplique os parâmetros de direitos humanos aos atos das instituições comunitárias; c) o tratado amplia significativamente os poderes da União para adotar as medidas necessárias ao combate às diversas formas de discriminação; d) o tratado introduz a possibilidade de suspender os direitos do Estado membro, na hipótese de violação aos direitos humanos”.⁴⁵ Adicionam os autores: “A União Euro-

43 A respeito, Paulo Borba Casella, Soberania, Integração Econômica e Supranacionalidade, In: Anuário Direito e Globalização – A Soberania, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.79.

44 Cf. Manfred Nowak, Human Rights Conditionality in Relation to Entry to, and Full Participation in, the EU, In: The EU and Human Rights, ed. Philip Alston, Oxford, Oxford University Press, 1999, p.690.

45 Cf. Philip Alston e J.H.H. Weiler, An Ever Closer Union in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights, In: The EU and Human Rights, ed. Philip Alston, Oxford University Press, Oxford, 1999, p.17-18. Consultar ainda J. H.H. Weiler, Bread and Circus: the State of EU, NY, Parker School and Comparative Law, Columbia University School of Law, 1998; J. H.H. Weiler, The Constitution of Europe: “Do the new clothes have an emperor?” And other essays on European integration, Cambridge/NY, Cambridge University Press, 1999 e J.H.H. Weiler (et al), Democracy and federalism in European integration, Bern, Stampfli, 1995.

pêa tem insistido que os Estados que objetivam sua admissão na União devem estrito respeito aos parâmetros de direitos humanos. Outros Estados que pretendam celebrar acordos de cooperação com a União, ou dela receber auxílio, benefícios ou preferências comerciais devem necessariamente respeitar os direitos humanos”.⁴⁶

No mesmo sentido, afirma Manfred Nowak: “Tem sido alegado que a maior inovação do Tratado de Amsterdam foi no sentido de fortalecer as competências da União Européia no campo dos direitos e liberdades fundamentais. De fato, o progressivo desenvolvimento da União Européia no campo da liberdade, segurança e justiça tem sido reconhecido como um dos cinco objetivos da União, consagrado no artigo 2 do Tratado da União Européia.(...) Na medida em que a União Européia gradativamente transforma-se de uma organização econômica em uma organização política, os direitos humanos têm se tornado mais e mais importantes, tanto nas relações internas, como nas relações externas da União. O tratado de Amsterdam foi um avanço significativo nesta direção. (...) A obrigação da União de respeitar os direitos fundamentais, que foi ineditamente reconhecida em Maastricht em 1992, é hoje, explicitamente, objeto de controle jurisdicional pela Corte de Justiça. Ainda mais importante é o fato de que o respeito aos direitos humanos é hoje um pré-requisito essencial para o ingresso na União Européia, e na hipótese de sérias e persistentes violações aos direitos humanos por um Estado membro, sanções poderão ser aplicadas em relação ao Estado.”⁴⁷

Assim, gradativamente, ao lado da integração de âmbito econômico, a União Européia passa a incluir na agenda de suas preocupações a questão da consolidação da democracia e do respeito aos direitos humanos na região. Em face das cláusulas democráticas e de direitos humanos, como condição imperativa para que um Estado pertença à União Européia, destaca-se o respeito aos direitos humanos, à democracia e à qualidade de Estado de Direito.

Neste sentido, merece menção o caso da Turquia⁴⁸ e dos países do

46 Cf. Philip Alston e J.H.H. Weiler, op. cit. p.6-7.

47 Cf. Manfred Nowak, op. cit. p.689 e p.697-698.

48 Observe-se que a União Européia impôs à Turquia – como condição para sua candidatura a membro da União Européia – a implementação de profundos avanços no regime político e no regime de proteção aos direitos humanos, o que inclusive demandará alterações na Constituição daquele país. A respeito, ver The European Union decides it might one day talk Turkey, In: The Economist, 18 de dezembro de 1999, p.42-43.

Leste Europeu, cujo ingresso na União Europeia tem sido condicionado à observância dos direitos humanos e do regime democrático, bem como o caso das sanções aplicadas à Áustria, em fevereiro de 2000, tendo em vista a participação do partido de extrema direita no governo do país⁴⁹. Note-se que, em sessão realizada em Copenhagem, em 1993, o Conselho Europeu formulou critérios políticos a serem cumpridos pelos países candidatos à adesão à União Europeia, tendo declarado que “a adesão exige que o país candidato disponha de instituições estáveis que garantam a democracia, o Estado de Direito, os direitos humanos, bem como o respeito pelas minorias e a sua proteção”⁵⁰. A respeito, afirma Jack Donnelly: “Há uma dimensão voltada à proteção dos direitos humanos nas atividades da União Europeia. (...) Nos últimos anos a integração econômica tem sido acompanhada por esforços para harmonizar políticas sociais. Este processo tem apresentado um impacto positivo nos direitos econômicos e sociais, porque as políticas tendem a ter como parâmetro, não o mais baixo denominador comum, mas a média alcançada pelos países. A União Europeia tem ainda afirmado a sua preocupação com direitos humanos no âmbito das relações internacionais. Por exemplo, um acordo entre a Grécia e a União Europeia foi suspenso de 1967 a 1974, com um alto custo econômico para a Grécia, em protesto ao regime militar. (...) Em novembro de 1991, a União Europeia decidiu incluir a cláusula de direitos humanos para a concessão de empréstimos. (...) As novas Constituições da Grécia, Portugal e Espanha, adotadas após o fim do regime militar, foram elaboradas levando em consideração a Convenção Europeia

49 Em 04 de fevereiro de 2000, com a posse do Partido da Liberdade (liderado por Joerg Haider), os 14 Estados membros da União Europeia anunciaram a suspensão dos contratos bilaterais com a Áustria, assim como os EUA e Israel. Em 12 de julho de 2000, a União Europeia formou uma comissão de experts para avaliar a situação das minorias e dos direitos humanos na Áustria e, em 8 de setembro, a referida Comissão submeteu um relatório ao Conselho Europeu, recomendando o fim das sanções e o monitoramento, por cada membro da União Europeia, dos valores europeus. Finalmente, em 12 de setembro de 2000, a União Europeia decidiu suspender as sanções contra a Áustria. (“Europa suspende sanções contra Áustria”, Folha de São Paulo, p. A13, 13 de setembro de 2000).

50 Com base nestes critérios, a Comissão avaliou os pedidos de adesão dos dez países candidatos da Europa Central e Oriental nos pareceres que apresentou no quadro da Agenda 2000, em julho de 1997. Além disso, avaliou os progressos alcançados pelos onze países candidatos (dez países da Europa Central e Oriental e Chipre) e pela Turquia, nos seus relatórios periódicos. Nesses relatórios, são considerados tanto os sistemas democráticos de governo, o Estado de Direito, os direitos das minorias, os direitos civis e políticos, como os direitos econômicos, sociais e culturais.

de Direitos Humanos.”⁵¹

Inobstante a exigência da cláusula democrática, cumpre observar que um grande desafio para a própria União Européia refere-se ao chamado “déficit democrático”. Nas lições de Ángel G. Checa Sancho: “Apesar de tudo, subsiste o déficit democrático na União Européia.(...) Um déficit sobre todo o sistema de funcionamento das instituições da União, que prejudica diretamente as pessoas. A principal manifestação deste déficit se encontra no terreno da adoção das normas da União. Sem dúvida, aqui são necessárias reformas institucionais que transformem esta situação. A superação deste déficit se realiza principalmente através da eleição direta do Parlamento Europeu, peça chave para o processo integrador. Todavia, a simples eleição do Parlamento Europeu, a cada cinco anos, não é capaz de produzir efeitos globais. Com efeito, a democracia na União Européia não pode consistir exclusivamente na eleição quinquenal do órgão parlamentar, o que significa que o déficit há de ser superado por meios adicionais.”⁵²

No que tange aos direitos humanos, cumpre ainda ressaltar que, no âmbito da União Européia, firma-se, paulatinamente, além dos direitos sociais dos trabalhadores, um catálogo de direitos humanos concernente à proibição da discriminação baseada em nacionalidade, bem como à liberdade de movimento dos trabalhadores, o que requer a harmonização de leis internas dos Estados membros, na medida em que vige o princípio do primado do direito comunitário (pelo qual é reconhecida primazia às normas editadas pela Comunidade em relação às leis internas de cada Estado). Cabe enfatizar que o tratado de Amsterdam aprimorou os mecanismos de combate à discriminação por razões de sexo, raça, origem, etnia, religião, crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Assegurou também a igualdade de oportunidades para homens e mulheres e a não discriminação por razão de nacionalidade, especialmente no âmbito da

51 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1998, p.70-71.

52 Cf. Ángel G. Chueca Sancho, *Los Derechos Fundamentales en La Unión Europea*, 2a edição, editorial Bosch, Barcelona, 1999, p.44. No sentido de responder ao déficit democrático da União Européia e fortalecer o papel dos parlamentos nacionais e dos cidadãos europeus relativamente à capacidade de decidir a respeito do futuro da União Européia, ver “Our Constitution for Europe”, *The Economist*, 28 de outubro de 2000, p.11-12 e p.17-22. Para Jacques Attali: “O século 21 será o do conflito entre mercado e democracia. O mercado é mundial e a democracia é local. O mercado estimula o egoísmo e a democracia estimula a solidariedade.” (Utopia da fraternidade dá lugar à ideologia, In: *O Estado de São Paulo*, 01.01.2000).

livre circulação de trabalhadores europeus⁵³.

Com vistas a fortalecer a proteção dos direitos humanos, merece também destaque a Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, a “Charter of Fundamental Rights of the European Union”, adotada em Nice⁵⁴, em dezembro de 2000. Desde de seu preâmbulo, a Carta afirma que a União Européia é fundada na indivisibilidade e na universalidade dos valores da dignidade humana, liberdade, igualdade e solidariedade, tendo como base os princípios da democracia e do Estado de Direito. Objetiva a Carta promover o desenvolvimento sustentável e assegurar o livre movimento de pessoas, mercadorias, serviços e capital. A Carta é organizada em seis capítulos⁵⁵, dedicados à dignidade, à liberdade, à igualdade, à solidariedade, à cidadania e à justiça. No entanto, a Carta não apresenta força jurídica vinculante, assumindo a forma de declaração.

Outra relevante questão, que ganhará cada vez maior atenção em virtude da recente adoção da Carta de Direitos Fundamentais da União Européia, é a relação entre a União Européia e o sistema normativo de proteção internacional dos direitos humanos. Note-se que todas as propostas para que a União Européia aderisse à Convenção Européia foram obstadas por uma decisão da própria Corte da União, a Corte Européia de Justiça, que entendeu que tal medida dependeria de emenda aos tratados da União Européia e demandaria a ratificação unânime de todos os membros da União Européia.

A respeito, cabe salientar que a Carta, em suas previsões finais, estabelece que, ao contemplar direitos correspondentes aos direitos garantidos na Convenção Européia de Direitos Humanos, o significado e alcance dos direitos que enuncia há de ser o mesmo conferido pela Convenção, o que não impede a existência de cláusulas mais protetivas e benéficas.

53 Foram ainda lançados objetivos para a chamada Agenda 2000 da União Européia. Os principais objetivos do avanço institucional europeu assinalados na Agenda 2000 são: 1) consolidação do euro; 2) ampliação da União com o ingresso de países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão (atualmente há negociações bilaterais com Chipre, República Checa, Estónia, Hungria, Polónia e Eslovénia, e há solicitação de ingresso da Bulgária, Letónia, Lituânia, Roménia e Eslováquia); e 3) a aplicação efetiva do Tratado de Amsterdã.

54 Note-se que uma das temáticas centrais da conferência de Nice ateu-se à expansão da União Européia relativamente aos dozes ou mais países da Europa Central e do Leste. A respeito, consultar “Europe – Shaping the Union”, In: *The Economist*, 2 de dezembro de 2000, p. 49-51; “Grow, Europe” e “The many tricky ways of widening Europe”, In: *The Economist*, 9 de dezembro de 2000, p. 23 e p.55-57; “A treat from Nice” e “The Nice Smmit – So that’s all agreed, then”, In: *The Economist*, 16 de dezembro de 2000, p. 20 e p.25-28.

Adiciona que nada no disposto na Carta poderá ser interpretado no sentido de restringir ou limitar os direitos humanos e as liberdades fundamentais já reconhecidos, incluindo os previstos na Convenção Europeia e nas Constituições dos respectivos Estados membros.

Acrescente-se que o tratado de Amsterdam reitera que a União Europeia deve respeitar os direitos humanos fundamentais assegurados na Convenção Europeia de Direitos Humanos, bem como os direitos decorrentes das tradições constitucionais comuns aos Estados membros, como princípios gerais do Direito Comunitário. Sobre a matéria, pondera Ángel G. Chueca Sancho: “Desde 1997 (sentença Kremzow), a jurisprudência tem afirmado que a comunidade não admite medidas incompatíveis com os direitos humanos reconhecidos e garantidos na Convenção de Roma.”⁵⁶ Além disso, como observam Philip Alston e J.H.H. Weiler: “O Conselho Europeu tem insistido para que todos os Estados membros da União Europeia aceitem os principais instrumentos internacionais de direitos humanos dos quais ainda não sejam parte e tem encorajado os Estados a implementarem plenamente tais instrumentos.”⁵⁷ No mesmo sentido, leciona Kevin Boyle: “A União Europeia foi primeiramente concebida como

55 No capítulo primeiro, relativo à dignidade, são enunciados a dignidade humana, o direito à vida, o direito à integridade pessoal, a proibição à prática da tortura e de tratamento cruel, desumano ou degradante e a proibição da escravidão e do trabalho forçado. O capítulo segundo consagra o valor da liberdade, prevendo o direito à liberdade, à segurança, o respeito à privacidade e à vida familiar, a proteção de dados e informações pessoais, o direito de casar e constituir família, a liberdade de pensamento, consciência e religião, a liberdade de expressão e informação, a liberdade de associação, a liberdade para as artes e ciências, o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito a conduzir os próprios negócios, o direito de propriedade, o direito de asilo e a proteção em face da expulsão e extradição. O valor da igualdade é contemplado no capítulo terceiro, que estabelece a igualdade perante a lei, a não discriminação, o respeito à diversidade religiosa, cultural e linguística, a igualdade entre homens e mulheres, o direito das crianças, o direito dos idosos e o direito das pessoas portadoras de deficiência. O capítulo quarto refere-se ao valor da solidariedade, dispondo sobre o direito ao trabalho, o direito a ações coletivas, a proteção contra a despedida injustificada, condições dignas e justas de trabalho, proteção contra o trabalho infantil, direito de conciliar a vida familiar e profissional, a seguridade social, assistência social, saúde, meio ambiente e proteção ao consumidor. O capítulo cinco consagra os direitos relativos à cidadania, o que inclui o direito de votar e ser votado nas eleições ao Parlamento Europeu, bem como nas eleições locais, o direito à boa administração, o direito de acesso a documentos, ombudsman, direito de petição, liberdade de movimento e residência e a proteção diplomática e consular. Por fim, o capítulo sexto volta-se ao tema da justiça, estabelecendo o direito a remédio efetivo e justo julgamento, a presunção de inocência e o direito à defesa, o princípio da legalidade e da proporcionalidade quanto a crimes e penas e o direito a não ser julgado e punido duplamente em processo criminal pela mesma infração.

56 Op.cit. p.280

uma união política, a ser alcançada, progressivamente, mediante a integração de políticas sociais e econômicas. Entretanto, tem crescentemente se tornado uma consistente estrutura para o avanço dos direitos humanos, tanto internamente, no âmbito da União, como globalmente, por meio de seus programas de desenvolvimento e de direitos humanos. O tratado de Maastricht estabelece que os três pilares da União (questões econômicas e sociais; uma política externa e uma política de segurança comum; cooperação no plano da justiça e dos assuntos internos) devem respeitar os direitos humanos, de acordo com os parâmetros da Convenção Européia de Direitos Humanos e as tradições constitucionais nacionais.”⁵⁸

Deste modo, afirma-se na União Européia a exigência da observância dos parâmetros internacionais constantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, a Convenção Européia de Direitos Humanos.

No tocante à experiência latino-americana de integração econômica, destaca-se particularmente a experiência do Mercosul. O Mercosul representa um passo inovador no processo de cooperação e integração latino-americana e insere-se dentro da realidade atual de formação de blocos econômicos entre países de uma mesma região.

Como marco do processo de aproximação entre os países do cone Sul, o Mercosul (Mercado Comum do Cone Sul), instituído pelo Tratado de Assunção de 26 de março de 1991, propõe uma inédita cooperação e integração econômica no âmbito da América Latina, mediante a constituição de um mercado comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai⁵⁹. O propósito básico é a ampliação das atuais dimensões dos

57 Philip Alston e J.H.H. Weiler, op. cit., p.28. Entretanto, os autores ponderam que nem todos os Estados membros da União Européia ratificaram os seis principais tratados de direitos humanos das Nações Unidas. A respeito da matéria, observa Kevin Boyle: “(...) a Convenção Européia de Direitos Humanos foi ratificada por todos os 40 (quarenta) Estados-membros do Conselho da Europa, representando mais de 800 milhões de europeus. O sucesso da Convenção deveu-se inicialmente à sistemática opcional do direito de petição aos então órgãos da Convenção, a Comissão Européia de Direitos Humanos e a Corte de Direitos Humanos. (...) Intensos debates levaram à radical reforma das instituições da Convenção. O Protocolo n.11 da Convenção, que entrou em vigor em novembro de 1998, aboliu a Comissão e a Corte e criou uma única Corte Européia de Direitos Humanos, em funcionamento integral.” (Kevin Boyle, Europe: The Council of Europe, the OSCE, and the European Union, In: Hurst Hannum (ed.), Guide to International Human Rights Practice, 3a edição, Ardsley, Transnational Publishers, 1999, p.136).

58 Kevin Boyle, op. cit., p. 138.

mercados nacionais destes países, através da integração⁶⁰, como condição fundamental para acelerar seu processo de desenvolvimento com justiça social.

A agenda inaugural do Mercosul compreendeu: a) a livre circulação de bens, serviços, mercadorias e fatores produtivos entre os países; b) a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados; c) a coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre Estados, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre Estados; e d) o compromisso dos Estados de harmonizar suas legislações, para lograr o fortalecimento de integração.

Observa-se, contudo, que esta agenda inicial do Mercosul tem sido gradativamente ampliada, de forma a compreender, por exemplo, a cooperação e assistência jurisdicional em matéria civil, comercial, trabalhista e administrativa (Protocolo de Las Leñas, de 1992); o cumprimento de medidas cautelares destinadas a impedir a irreparabilidade de dano em relação às pessoas, bens e obrigações (Protocolo de Medidas Cautelares, de 1994); o direito do consumidor e da concorrência (Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo

59 Em 25 de junho de 1996, o Chile e a Bolívia somaram-se ao bloco do Mercosul, mediante um acordo de complementação econômica, que cria uma zona de livre comércio entre eles, sendo que o Chile está num estágio mais avançado, iniciando em 01 de outubro de 1996 e a Bolívia em 01 de janeiro de 1997.

60 Para Paulo Borba Casella: “No caso do Mercosul, percebe-se já ter ultrapassado o patamar da estrita operação intergovernamental, sem que se reconheça, abertamente, a ocorrência de elementos supranacionais”. (op. cit. p.86). Para Elizabeth Accioly Pinto de Almeida, as fases de integração econômica compreendem: a) zona de livre comércio (um grupo de dois ou mais territórios aduaneiros entre os quais se eliminam os direitos de aduana e as demais regulamentações comerciais restritivas); b) união aduaneira (todo território que aplique uma tarifa distinta ou outras regulamentações comerciais distintas a uma parte substancial de seu comércio com os demais territórios); c) mercado comum (caracterizado pela livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais) e, finalmente, d) união econômica e monetária. (Elizabeth Accioly Pinto de Almeida, Mercosul e União Européia – Estrutura Jurídico-Institucional, Curitiba, ed. Juruá, 1996, p.18-30). Sobre o tema, consultar ainda Miguel Angel Ekmekdjian, *Introducción al Derecho Comunitario Latinoamericano* (com especial referencia al Mercosur), Buenos Aires, ediciones Depalma, 1996; Roberto Dromi, Miguel A. Ekmekdjian e Julio C. Rivera, *Derecho Comunitario – sistemas de integración – regimen del Mercosur*, Buenos Aires, ediciones Ciudad Argentina, 1995; F. Albuquerque Mourão e outros, *O Mercosul e a União Européia*, Coimbra, Faculdade de Direito – Curso de Estudos Europeus, 1994; Luis Antonio Velasco San Pedro (coordenação), *Mercosur y la Union Europea: dos modelos de integración economica*, editorial Lex Nova, Valladolid, 1998; Vicente Guillermo Arnaud, *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los Procesos de Integración Regional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996 e Antônio Rodrigues de Freitas Jr., *Globalização, Mercosul e Crise do Estado-Nação*, São Paulo, ed. LTR, 1997.

de 1996 e o Protocolo de Defesa da Concorrência do Mercosul); educação e cultura (Protocolo de Integração Cultural para favorecer o enriquecimento e a difusão de expressões culturais e artísticas do Mercosul, de 1996 e o Protocolo de Integração Educacional para prosseguimento de estudos de pós-graduação nas Universidades dos países do Mercosul, de 1996) e meio ambiente (Acordos sobre Cooperação em matéria ambiental celebrado entre o Brasil e a Argentina em 1997 e entre o Brasil e Uruguai em 1997). Percebe-se, deste modo, que a agenda do Mercosul está gradativamente abrindo-se à temática dos direitos humanos, como atestam os recentes Acordos em matéria educacional, cultural e ambiental de 1996 e 1997⁶¹. Adiciona Gustavo E. Pinard: “Outras disposições que se vinculam a direitos humanos, ultrapassando interesses econômicos, são as relativas a: a) documentos pessoais, com o reconhecimento da validade de documentos de identidade, uma disciplina comum acerca do registro de entrada e de saída de habitantes do Mercosul; b) direitos do trabalhador, mediante o estudo de pautas negociais prioritárias sobre a compatibilidade de normas vigentes em matérias vinculadas com assalariados, emprego e seguridade social; e c) comunicações, com a criação de uma reunião especializada sobre comunicação social.”⁶²

Acrescente-se ainda a chamada “cláusula democrática” do Mercosul, que exige como condição indispensável de seus membros a vigência do regime democrático. A respeito, vale destacar o caso da crise política do Paraguai de março de 1999, em que tal cláusula democrática foi invocada, firmando-se que eventual golpe de Estado poderia levar a expulsão daquele país do Mercosul⁶³. A resolução n.01/93 da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul reafirmou que, somente mediante o sistema democrático, serão alcançados os objetivos do Tratado de Assunção. Reiterou que a integração da Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai tem como requisito essencial a vigência da democracia como forma de governo. Encorajou ainda os governos dos Estados-partes do Mercosul a respeitar irrestritamente o sistema democrático e suas instituições, com a firme

61 Cabe realçar, no entanto, que a proteção dos direitos humanos no Mercosul está absolutamente condicionada à necessidade de fortalecimento do processo democrático na região, tendo em vista todas as dificuldades decorrentes da herança de três séculos de dominação colonial combinados com regimes autoritários recentemente abolidos por gradativos processos de transição democrática.

62 Gustavo E. Pinard, *Los Derechos Humanos en las Constituciones del Mercosur*, Ciudad Argentina – Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires, 1998, p.345.

convicção de que a ruptura da ordem democrática, por qualquer dos signatários do Tratado de Assunção, significaria um atentado ao processo de integração regional. Posteriormente, a cláusula democrática foi introduzida ao Tratado de Assunção, pelo Protocolo de Ushuaia de 1998, ao estabelecer que a plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados membros e que toda alteração da ordem democrática constitui um obstáculo inaceitável para a participação no processo de integração.

Também relevante é avaliar a relação entre o aparato normativo internacional de proteção dos direitos humanos e os tratados referentes ao Mercosul. Ressalte-se que na experiência latino-americana o processo de democratização da região, deflagrado na década de 80, é que propiciou a incorporação de importantes instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos pelos Estados latino-americanos. A título de exemplo, note-se que a Convenção Americana de Direitos Humanos, também denominada Pacto de San José da Costa Rica, adotada em 1969, foi ratificada pela Argentina em 1984, pelo Uruguai em 1985, pelo Paraguai em 1989 e pelo Brasil em 1992. Já o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos deu-se na Argentina em 1984, no Uruguai em 1985, no Paraguai em 1993 e no Brasil em 1998. Hoje pode-se constatar que os países integrantes do Mercosul subscreveram os principais tratados gerais e especiais de direitos humanos adotados pela ONU e pela OEA, com destaque aos Pactos Internacionais de Direitos Civis e Políticos e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Conven-

63 Note-se que, também em 26 de junho de 1996, o Mercosul, em reação à situação sofrida pelo presidente Wasmosy no Paraguai e seu enfrentamento com o general Oviedo, declarou que a alteração da ordem democrática era um obstáculo inaceitável às finalidades do Tratado de Assunção (cf. Gustavo E. Pinard, op. cit. p. 343). A respeito, merece ainda destaque a 1ª reunião de Presidentes da América do Sul, realizada em agosto de 2000, no Brasil, que teve, do ponto de vista político, como principal objetivo o fortalecimento do compromisso democrático na região ("A 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul", O Estado de São Paulo, p.A3, 29 de agosto de 2000). Os 12 participantes da reunião dos presidentes da América do Sul concordaram com a adoção da cláusula democrática, similar à existente no Mercosul, no documento final do encontro ("Comunicado de Brasília"), para o fim de: a) estabelecer que a plena vigência das instituições democráticas representa condição essencial para o fortalecimento dos processos de integração regional; b) garantir a manutenção de processos eleitorais livres, periódicos, transparentes, justos e pluralistas e c) tornar a manutenção da democracia condição para a participação em futuros encontros sul-americanos e realizar consultas políticas na hipótese de ameaça da ruptura da ordem democrática. ("Carta defende inserção internacional da região", O Estado de São Paulo, p.A5, 2 de setembro de 2000 e "Presidentes vão assinar pacto em defesa da democracia na região", Folha de São Paulo, p. A12, 31 de agosto de 2000).

ções contra a Tortura, sobre os Direitos da Criança, sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, dentre outras.

No que tange à incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, observa-se que as Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai conferem a estes instrumentos uma hierarquia especial e privilegiada, distinguindo-os dos tratados tradicionais. Neste sentido, merecem destaque o artigo 75, parágrafo 22 da Constituição Argentina, que expressamente atribui hierarquia constitucional aos mais relevantes tratados de proteção de direitos humanos e o artigo 5o, parágrafo 2º, da Carta Brasileira que incorpora estes tratados no universo de direitos fundamentais constitucionalmente protegidos⁶⁴.

Importa ressaltar que as Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai, na qualidade de marcos jurídicos da transição democrática nestes países, fortalecem extraordinariamente a gramática dos direitos humanos, ao consagrarem o primado do respeito a estes direitos como paradigma propugnado para a ordem internacional⁶⁵. Este princípio invoca a abertura das ordens jurídicas nacionais ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos e, ao mesmo tempo, exige uma nova interpretação de princípios tradicionais como a soberania nacional e a não intervenção, impondo a flexibilização e relativização destes valores. Além das cláusulas constitucionais voltadas ao primado de respeito aos direitos humanos como paradigma propugnado para a ordem internacional, as

64 Portanto, à luz do regime jurídico diferenciado aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, estes textos constitucionais acolhem um sistema misto, que combina regimes jurídicos distintos: um aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e outro aplicável aos tratados tradicionais. Este sistema misto se fundamenta na natureza especial dos tratados internacionais de direitos humanos que - distintamente dos tratados tradicionais que objetivam assegurar uma relação de equilíbrio e reciprocidade entre Estados pactuantes - priorizam assegurar a proteção da pessoa humana, até mesmo contra o próprio Estado pactuante. A respeito, ver Flavia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 4a edição, São Paulo, ed. Max Limonad, 2000.

65 Note-se que as Constituições da Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai consagram esta interpretação. A título ilustrativo, a Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 4o, II, estabelece o princípio da prevalência dos direitos humanos, como princípio fundamental a reger o Brasil no âmbito das relações internacionais. A Constituição do Paraguai de 1992, em seu artigo 145, admite uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Já a Constituição da Argentina (com a reforma de 1994), em seu artigo 75, parágrafo 24, estabelece a competência do Congresso de aprovar tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra-estatais em condições de reciprocidade e igualdade, e que respeitem a ordem democrática e os direitos humanos.

referidas Constituições também contemplam cláusulas referentes à integração regional econômica⁶⁶. Tal como as cláusulas de direitos humanos, as cláusulas relativas à integração regional constituem cláusulas constitucionais abertas, que refletem a abertura do Direito Constitucional à normatividade internacional.

Vislumbra-se o processo de “internacionalização do Direito Constitucional”, somado ao processo de “constitucionalização do Direito Internacional”. Se, de um lado, o constitucionalismo contemporâneo passa a albergar, cada vez mais, cláusulas constitucionais abertas, que permitem a interação da ordem local com a ordem internacional, por outro lado, a ordem internacional torna-se cada vez mais consolidada, mediante um elevado grau de positividade normativa, particularmente no campo dos direitos humanos. No dizer de Canotilho, “o Poder Constituinte dos Estados e, conseqüentemente, das respectivas Constituições nacionais, está hoje cada vez mais vinculado a princípios e regras de direito internacional. É como se o Direito Internacional fosse transformado em parâmetro de validade das próprias Constituições nacionais (cujas normas passam a ser consideradas nulas se violadoras das normas do *jus cogens* internacional). O Poder Constituinte soberano criador de Constituições está hoje longe de ser um sistema autônomo que gravita em torno da soberania do Estado. A abertura ao Direito Internacional exige a observância de princípios materiais de política e direito internacional tendencialmente informador do Direito interno.”⁶⁷ Assim, o processo de internacionalização dos direitos humanos traz reflexos no âmbito normativo interno, na medida em que as Constituições contemporâneas não de respeitar parâmetros internacionais mínimos voltados à proteção da dignidade humana, convertida em pres-

66 Neste sentido, destaca-se o artigo 75, parágrafo 24 da Constituição argentina, acerca da aprovação de tratados de integração que deleguem competências e jurisdição a organizações supra-estatais. Merece também menção o artigo 4o, parágrafo único da Constituição brasileira de 1988, ao consagrar que a República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural com os demais povos da América Latina, com vistas à formação de uma comunidade latino-americana de nações. No mesmo sentido, situa-se o artigo 145 da Constituição do Paraguai, ao prescrever que, em condições de igualdade com outros Estados, admite-se uma ordem jurídica supranacional que garanta a vigência dos direitos humanos, da paz, da justiça, da cooperação e do desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Por fim, a Constituição do Uruguai, em seu artigo 6o, refere-se a uma integração social e econômica dos Estados latino-americanos.

67 José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217-1218.

suposto ineliminável de todos os constitucionalismos. Os direitos humanos passam a constituir tema de legítimo interesse da comunidade internacional, traduzindo um tema global, o que reflete a “humanização do Direito Internacional” combinada com a “internacionalização dos direitos humanos”, como afirma Thomas Buergenthal⁶⁸.

Tecendo um paralelo entre as experiências do Mercosul e da União Européia, no que tange às cláusulas referentes à democracia e aos direitos humanos, pode-se concluir que, originalmente criados para propiciar maior integração e cooperação de natureza econômica, a União Européia e o Mercosul passaram gradativamente a ampliar a agenda de integração, no sentido de incluir a consolidação da democracia e a efetivação dos direitos humanos como objetivos comuns a serem desenvolvidos.

Quanto à aplicação da chamada cláusula democrática, merece menção o caso da Turquia, no âmbito da União Européia e o caso do Paraguai, no âmbito do Mercosul, como exemplos de esforços empreendidos pelos aludidos blocos econômicos em prol da consolidação da democracia na região.

No que se refere à implementação dos direitos humanos, diversamente da União Européia que adotou recentemente a Carta de Direitos Fundamentais, no âmbito do Mercosul inexistente, até o presente momento, a previsão de um catálogo exposto de direitos fundamentais. Contudo, constata-se que ambas as experiências de integração regional pautaram-se primeiramente pela proteção dos direitos sociais para, em um segundo momento, tratar dos direitos civis (especialmente no caso da União Européia). Neste sentido, na experiência européia destaca-se a preocupação da então comunidade européia em adotar políticas em comum acordo acerca das condições sociais e econômicas dos trabalhadores, bem como, posteriormente, destaca-se a previsão de direitos sociais dos trabalhadores enunciados no *Social Policy Protocol*. Na experiência do Mercosul, destacam-se os recentes Acordos em matéria educacional, cultural e ambiental de 1996 e 1997.

68 Thomas Buergenthal, prólogo do livro de Antônio Augusto Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, ed. Saraiva, 1991, p.XXXI. Adiciona o autor: “Este código tem humanizado o direito internacional contemporâneo e internacionalizado os direitos humanos, ao reconhecer que os seres humanos têm direitos protegidos pelo direito internacional e que a denegação destes direitos engaja a responsabilidade internacional dos Estados, independentemente da nacionalidade das vítimas de tais violações.” (op.cit. p. XXXI).

Outro tema de especial relevância atém-se à relação da União Europeia e do Mercosul com o sistema normativo de proteção internacional dos direitos humanos. Há que se enfatizar que tanto os países membros da União Europeia, como os países integrantes do Mercosul, ratificaram os principais tratados de proteção dos direitos humanos, seja do sistema global (ONU), seja dos respectivos sistemas regionais (o sistema europeu e o sistema interamericano). Como já dito, afirma-se na União Europeia a exigência da observância dos parâmetros internacionais constantes do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, como, por exemplo, da Convenção Europeia de Direitos Humanos. No caso do Mercosul, ainda que tão recente seja sua experiência, sustenta-se que os países que o integram hão de conferir plena observância à normatividade internacional de direitos humanos, que foi acolhida por estes países antes mesmo da criação deste bloco econômico. É, assim, fundamental que os tratados do Mercosul sejam elaborados, interpretados e aplicados à luz dos instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos ratificados pelos países que o integram.

Conclui-se que, tanto no âmbito da União Europeia, como no âmbito do Mercosul, a normatividade internacional de proteção aos direitos humanos conjugada com as “cláusulas democráticas e de direitos humanos” estabelecem um conjunto de parâmetros materiais mínimos impositivos aos Estados integrantes daqueles blocos econômicos, que devem ser observados como condição para a própria permanência destes países na União Europeia ou no Mercosul. Estes parâmetros conferem lastro ético e moral a tais organizações regionais, que não se reduzem à criação de um mero mercado comum para a livre circulação de bens, mercadorias e serviços. Aos objetivos de integração e cooperação econômica, somam-se objetivos de natureza política concernentes à consolidação da democracia e à efetivação dos direitos humanos na região. Como acentua Canotilho, o Direito Internacional tende a transformar-se em suporte das relações internacionais através da progressiva elevação dos direitos humanos e da democracia a padrão jurídico de conduta política interna e externa⁶⁹.

Neste contexto, a recusa a estes parâmetros materiais torna internacionalmente suspeitos os Estados violadores, na medida em que, cada vez mais, a democracia e os direitos humanos têm se tornado um aspecto crucial de legitimidade governamental, tanto no âmbito doméstico, como internacional⁷⁰.

Considerando as peculiaridades e complexidades do processo de integração regional, transita-se, por fim, à análise do impacto da globalização econômica, no que tange à proteção dos direitos humanos.

4. Qual tem sido o impacto da globalização econômica no que tange à proteção dos direitos humanos no âmbito da integração regional, particularmente da União Européia e do Mercosul?

O processo de globalização econômica, inspirado na agenda do chamado “Consenso de Washington” de 1991, passou a ser sinônimo das medidas econômicas neoliberais voltadas para a reforma e a estabilização das denominadas “economias emergentes”. Tem por plataforma o neoliberalismo, a redução das despesas públicas, a privatização, a flexibilização das relações de trabalho, a disciplina fiscal para a eliminação do déficit público, a reforma tributária e a abertura do mercado ao comércio exterior. Há a crescente internacionalização da produção e a criação de mercados mundiais integrados⁷¹. No dizer de Jürgen Habermas:

69 Sobre a matéria, leciona Canotilho: “Se ontem a conquista territorial, a colonização e o interesse nacional surgiam como categorias referenciais, hoje os fins dos Estados podem e devem ser os da construção de “Estados de Direito Democráticos, Sociais e Ambientais”, no plano interno e Estados abertos e internacionalmente amigos e cooperantes no plano externo. Estes parâmetros fortalecem as imbricações do direito constitucional com o direito internacional. (...) Os direitos humanos articulados com o relevante papel das organizações internacionais fornecem um enquadramento razoável para o constitucionalismo global. O constitucionalismo global compreende não apenas o clássico paradigma das relações horizontais entre Estados, mas no novo paradigma centrado: nas relações Estado/povo, na emergência de um Direito Internacional dos Direitos Humanos e na tendencial elevação da dignidade humana a pressuposto ineliminável de todos os constitucionalismos.” (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217-1218)

70 Ver Diane F. Orentlicher, *Addressing Gross Human Rights Abuses: Punishment and Victim Compensation*, In: Louis Henkin & John Lawrence Hargrove, Ed., *Human Rights: An Agenda for the next century*, Washington, Studies in Transnational Legal Policy, n.26, p.435, 1994.

71 Para Hesse: “Globalização da economia significa que as fronteiras entre países perdem importância, quando se trata de decisões sobre investimentos, produção, oferta, procura e financiamentos. As consequências são uma rede cada vez mais densa de entrelaçamentos das economias nacionais, uma crescente internacionalização da produção, no sentido de que os diferentes componentes de um produto final passam a ser manufaturados em diferentes países, e a criação de mercados mundiais integrados para inúmeros bens, serviços e produtos financeiros”. (Helmut Hesse – *Globalização*, *Dicionário de Ética Econômica*, organizado por Georges Enderle, 1997, p. 305 apud Celso A. Mello, *A Soberania através da História*, In: *Anuário Direito e Globalização – A Soberania*, Rio de Janeiro, Renovar, 1999, p.21).

“Hoje são antes os Estados que se acham incorporados aos mercados e não a economia política às fronteiras estatais.”⁷²

A década de 90 pode ser chamada a década da globalização. Como alude Shaihid Yusuf: “O GATT tinha 102 membros em 1990; seu sucessor, a Organização Mundial do Comércio (WTO - World Trade Organization), contava com 134 membros em 1999. (...) Todas as formas de capital estão circulando mais ampla e rapidamente, e em larga escala, se comparado com épocas passadas. Por exemplo, países em desenvolvimento receberam \$155 bilhões de investimentos estrangeiros em 1998, 16 vezes mais do que o montante recebido em 1990”.⁷³

Todavia, a globalização econômica tem agravado ainda mais as desigualdades sociais, aprofundando-se as marcas da pobreza absoluta e da exclusão social. Os mercados têm se mostrado incompletos, falhos e imperfeitos. De acordo com o relatório sobre o Desenvolvimento Humano de 1999, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a integração econômica mundial tem contribuído para aumentar a desigualdade. A diferença de renda entre os 20% mais ricos da população mundial e os 20% mais pobres, medida pela renda nacional média, aumentou de 30 para 1 em 1960 para 74 em 1997. Adiciona o relatório que, em face da globalização assimétrica, a parcela de 20% da população mundial que vive nos países de renda mais elevada concentra 86% do PIB mundial, 82% das exportações mundiais, 68% do investimento direto estrangeiro e 74% das linhas telefônicas. Já a parcela dos 20% mais pobres concentra 1% do PIB mundial, 1% das exportações mundiais, 1% do investimento direto estrangeiro e 1,5% das linhas telefônicas⁷⁴.

Acrescente-se que o próprio Banco Mundial reconheceu, em relatório recente, que a pobreza tem crescido em virtude da globalização econô-

72 Jurgen Habermas, *Nos Limites do Estado*, Folha de São Paulo, Caderno Mais!, p.5, 18 de julho de 1999.

73 Shaihid Yusuf, *The Changing Development Landscape*, 36/4 *Finance and Development* 15, December 1999, Apud Henry J. Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context - Law, Politics and Morals*, 2ª edição, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.1309.

74 A respeito do Brasil, o relatório do PNUD afirma que 15,8% da população brasileira (26 milhões de pessoas) não tem acesso às condições mínimas de educação, saúde e serviços básicos, 24% da população não tem acesso a água potável e 30% estão privados de esgoto. Este relatório, que avalia o grau de desenvolvimento humano de 174 países, situa o Brasil na 79ª posição do ranking e atesta que o Brasil continua o primeiro país em concentração de renda — o PIB dos 20% mais ricos é 32 vezes maior que o dos 20% mais pobres.

mica. De acordo com o relatório do BIRD, no período de maior adesão ao neoliberalismo aumentaram a pobreza e o protecionismo em escala internacional⁷⁵. Como adverte Mary Robinson, Alta Comissária da ONU para Direitos Humanos: “Nos anos recentes tem havido uma preocupação crescente a respeito do impacto negativo de políticas econômicas e de ajustes estruturais em particular. Estas preocupações têm se acentuado com a recente crise financeira e têm levado muitos a apontar ao impacto humano das políticas e ações como parte integral da formulação e implementação de políticas públicas. (...) Promover o desenvolvimento econômico tem sido pauta de destaque na agenda internacional. Entretanto, como Joseph Stiglitz do Banco Mundial afirmou, há algum tempo atrás, em um instigante discurso, a experiência dos cinquenta anos passados tem demonstrado que o desenvolvimento é possível, mas não inevitável. Enquanto poucos países tem sucedido em um rápido crescimento econômico, reduzindo a distância entre eles e os países mais avançados e retirando milhões de pessoas da miséria, um número elevado de países tem atualmente visto esta distância aumentar e a pobreza crescer.”⁷⁶”

Na percepção de Jack Donnelly: “Os mercados objetivam a eficiência econômica, com a maximização da quantidade total de mercadorias e serviços produzidos. Embora os mercados possam produzir mais e mais, eles não necessariamente produzem para todos. Com efeito, os mercados distribuem as mercadorias e os serviços de forma desigual, sem qualquer relação com as necessidades, interesses e direitos dos indivíduos. A distribuição do mercado considera tão-somente o valor econômico, o que varia significativamente em relação aos indivíduos e grupos sociais. Mercados livres necessariamente produzem profundas desigualdades econômicas.”⁷⁷

O forte padrão de exclusão sócio-econômica constitui um grave comprometimento ‘as noções de universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos. O alcance universal dos direitos humanos é mitigado pelo largo exército de excluídos, que se tornam supérfluos em face do paradigma econômico vigente, vivendo mais no “Estado da natureza” que propria-

75 Pobreza cresce, diz Banco Mundial, In: Folha de São Paulo, 16.09.1999.

76 Mary Robinson, Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org.

77 Jack Donnelly, International Human Rights, Westview Press, Boulder, 1998, p.159.

mente no “Estado Democrático de Direito”. Por sua vez, o caráter indivisível destes direitos é também mitigado pelo esvaziamento dos direitos sociais fundamentais, especialmente em virtude da tendência de flexibilização de direitos sociais básicos, que integram o conteúdo de direitos humanos fundamentais. A garantia dos direitos sociais básicos (como o direito ao trabalho, à saúde e à educação), que integram o conteúdo dos direitos humanos, tem sido apontada como um entrave ao funcionamento do mercado e um obstáculo ‘a livre circulação do capital e ‘a competitividade internacional. A educação, a saúde e a previdência, de direitos sociais básicos transformam-se em mercadoria, objeto de contratos privados de compra e venda — em um mercado marcadamente desigual, no qual grande parcela populacional não dispõe de poder de consumo. Como acentua José Eduardo Faria: “(...) os serviços públicos essenciais nos campos da educação, saúde, moradia, transporte ou até mesmo de segurança, convertidos em objeto de ambiciosos programas de privatização, passam a ser comercializados como uma mercadoria qualquer, formalizados por contratos de caráter estritamente mercantil e apropriados por organizações empresariais exclusivamente voltadas ao lucro”⁷⁸. No mesmo sentido, salienta Marilena Chauí: “A reforma do Estado retirou educação e saúde do campo dos direitos sociais e as incluiu no dos serviços não exclusivos do Estado. Essa pequena alteração terminológica – passar do direito ao serviço – não só as transferiu para a rede do mercado, como também legitimou seu tratamento como uma mercadoria qualquer, sujeita aos mecanismos contratuais que regem as ações mercantis e que identificam o cidadão com o consumidor.”⁷⁹

78 A respeito, ver José Eduardo Faria, O Futuro dos Direitos Humanos após a Globalização Econômica. In: O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, São Paulo, Edusp, 1999, p.56. Observa Stephen Livingstone: “Para alguns, a globalização lança uma ameaça aos direitos humanos, especialmente aos direitos das pessoas dos países em desenvolvimento. Eles temem que, na medida em que o capital corre o mundo em busca de lucro, os direitos trabalhistas em particular se vêem diminuídos, já que os governos objetivarão reduzir os custos trabalhistas para atrair o capital internacional. (...) A necessidade de reduzir o custo de investimentos pode ainda levar à redução dos impostos e a um conseqüente declínio nos serviços de educação e saúde voltados à população, enquanto que o fim das restrições à importação pode significar a destruição do mercado local e fomentar o desemprego.” (Stephen Livingstone, Economic Strategies for the Enforcement of Human Rights, In: Human Rights: An Agenda for the 21st. Century, Angela Hegarty e Siobhan Leonard org., Cavendish Publishing Limited, London/Sidney, 1999, p.185)

79 Marilena Chauí, Nova barbárie: aluno inadimplente, In: Folha de São Paulo, 12.12.1999.

Em razão da indivisibilidade dos direitos humanos, a violação aos direitos econômicos, sociais e culturais propicia a violação aos direitos civis e políticos, eis que a vulnerabilidade econômico-social leva à vulnerabilidade dos direitos civis e políticos⁸⁰. No dizer de Amartya Sen: “A negação da liberdade econômica, sob a forma da pobreza extrema, torna a pessoa vulnerável a violações de outras formas de liberdade.(...) A negação da liberdade econômica implica na negação da liberdade social e política.”⁸¹ Acrescente-se ainda que este processo de violação dos direitos humanos alcança prioritariamente os grupos sociais vulneráveis, como as mulheres e a população negra (daí os fenômenos da “feminização” e “eticização” da pobreza).

Ressalte-se que os próprios formuladores do Consenso de Washington, dentre eles Joseph Stiglitz, Vice-Presidente do Banco Mundial, hoje assumem a necessidade do “Pós Consenso de Washington”, capaz de incluir temas relativos ao desenvolvimento humano, à educação, à tecnologia e ao meio ambiente - enfim, entende-se fundamental apontar às funções que o Estado deve assumir para assegurar um desenvolvimento sustentável e democrático. Há que se destacar, ainda, que o então diretor-gerente do FMI, Michel Camdessus, em seu último discurso oficial, afirmou que “desmantelar sistematicamente o Estado não é o caminho para responder aos problemas das economias modernas. (...) A pobreza é a ameaça sistêmica fundamental à estabilidade em um mundo que se globaliza”.⁸² A respeito, merece também menção as manifestações ocorridas em Seattle, em dezembro de 1999, em Davos, em fevereiro de 2000 e em Praga, em setembro de 2000, ecoando os protestos e críticas de inúmeras organiza-

80 Para José Eduardo Faria: “Com a globalização econômica os excluídos dos mercados de trabalho e consumo perdem progressivamente as condições materiais para exercer em toda a sua plenitude os direitos humanos de primeira geração e para exigir o cumprimento dos direitos humanos de segunda e terceira geração.” (op. cit. p. 68-69)

81 Amartya Sen, *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, New York, 1999, p.08.

82 “Camdessus critica desmonte do Estado”, Folha de São Paulo, 14.02.2000. Note-se que, anteriormente, em 30 de setembro de 1999, Michel Camdessus, ao reconhecer explicitamente a insuficiência das receitas liberais, já defendia a “humanização” da globalização. (FMI questiona Consenso de Washington, In: Folha de São Paulo, 30.09.1999). A respeito do papel das agências financeiras internacionais em relação aos direitos humanos, ver Katarina Tomasevski, *International Development Finance Agencies*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.403-413.

ções não-governamentais em relação ao impacto excludente da globalização econômica⁸³. Os protestos acenaram para a importância da proteção da democracia, meio ambiente, direitos humanos e direitos sociais dos trabalhadores no âmbito da globalização. No mesmo sentido, cabe menção ao “Consenso de Berlim”, fruto da reunião de quatorze chefes de Estado, em Berlim, em junho de 2000, em que se defendeu “o crescimento econômico com justiça social, mediante o combate à pobreza e ao desemprego”⁸⁴.

Como leciona Jack Donnelly, se os direitos humanos são o que civilizam a democracia, o Estado de Bem Estar Social é o que civiliza os mercados⁸⁵. Se os direitos civis e políticos mantêm a democracia dentro de limites razoáveis, os direitos econômicos e sociais estabelecem os limites adequados aos mercados. Mercados e eleições, por si só, não são suficientes para assegurar direitos humanos para todos. No mesmo sentido, acentua Celso Lafer, ser da convergência entre as liberdades clássicas e os direitos de crédito que depende a viabilidade da democracia no mundo contemporâneo⁸⁶.

Embora a formação de blocos econômicos de alcance regional, tanto na União Européia, como no Mercosul, tenha buscado não apenas a integração e cooperação de natureza econômica, mas posterior e paulatinamente a consolidação da democracia e a implementação dos direitos

83 Sobre o assunto, ver “The non-governmental order – Will NGOs democratise, or merely disrupt, global governance?”, In: *The Economist*, 11 de dezembro de 1999, p. 20-21. Na avaliação de Marilena Chauí: “A guerra de Seattle, tanto dentro como fora da OMC, indica que a contradição entre interesses nacionais é uma contradição de poder e entre poderes locais, regionais e nacionais. Indica, portanto, contradição entre a internacionalização da economia e as formas assumidas pela luta de classes no plano nacional e internacional. É notável ver que a luta entre excluídos e incluídos, que parecia acontecer apenas no campo social nacional, ressurgiu com máxima força em Seattle, como se viu na divisão espacial das salas dos grupos de discussão, na questão dos subsídios e das tarifas protecionistas e nas cláusulas trabalhistas.” (Fantasias da Terceira Via, Folha de São Paulo, 19.12.1999). Para Boaventura de Souza Santos: “(...) os protestos contra a (des)ordem neoliberal global por ocasião da reunião anual do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional em Praga constituíram mais uma afirmação vigorosa de que as lutas democráticas transnacionais são já hoje um pilar importante do sistema político internacional e de que o seu impacto se repercute tanto nas políticas nacionais como nas locais”. (Boaventura de Souza Santos, “Praga, Brasil”, Folha de São Paulo, p. A3, 2 de novembro de 2000.)

84 “Reunião defende controle sobre mercados”, Folha de São Paulo, 4.06.2000.

85 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Colorado, Westview Press, 1998, p. 160.

86 Celso Lafer, In: *Direitos Humanos no Século XXI*, 1998.

humanos nas respectivas regiões (o que se constata com maior evidência na União Européia e de forma ainda bastante incipiente no Mercosul), observa-se que as cláusulas democráticas e de direitos humanos não foram incorporadas na agenda do processo de globalização econômica.

Ao revés, a globalização econômica tem comprometido a vigência dos direitos humanos, em especial dos direitos sociais. Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, como já mencionado, a violação aos direitos sociais acaba por implicar a violação aos direitos civis e políticos, o que resulta na fragilização da própria democracia. Testemunha-se, ainda, o impacto transformador e desagregador da transnacionalização dos mercados sobre as estruturas político-institucionais, na medida em que as decisões passam a ser tomadas no âmbito de organismos multilaterais e conglomerados multinacionais, com a substituição da política pelo mercado, enquanto instância decisória⁸⁷.

Vislumbram-se, assim, os paradoxos que decorrem das tensões entre a tônica excludente do processo de globalização econômica⁸⁸ e os movimentos que intentam reforçar a democracia e os direitos humanos como parâmetros a conferir lastro ético e moral à criação de uma nova ordem internacional⁸⁹. De um lado, portanto, lança-se a tônica excludente do processo de globalização econômica e, de outro lado, emerge a tônica incluyente do processo de internacionalização dos direitos humanos, somado ao processo de incorporação das cláusulas democráticas e direitos humanos pelos blocos econômicos regionais.

Analisar a globalização econômica, a integração regional econômica e os direitos humanos requer, sobretudo, o exame da dinâmica da relação entre os mercados, os Estados nacionais e os blocos regionais agregadores

87 A respeito, ver José Eduardo Faria, O Futuro dos Direitos Humanos após a Globalização Econômica, In: O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem, São Paulo, Edusp, 1999, p.56. Consultar ainda José Eduardo Faria, O Direito na Economia Globalizada, São Paulo, ed. Malheiros, 1999. Sobre a matéria, observa Marilena Chaui: "Com o deslocamento da política para o campo internacional, o que é exatamente a política local? De um lado, ela é inócua e irrelevante, pois as questões fundamentais da sociedade não passam por ela – nela se consolida periodicamente o consenso quanto aos interesses que serão internacionalmente negociados." (Fantasias da Terceira Via, Folha de São Paulo, 19.12.1999).

88 Para Hobsbawn: "Talvez a característica mais impressionante do fim do século XX seja a tensão entre esse processo de globalização cada vez mais acelerado e a incapacidade conjunta das instituições públicas e do comportamento coletivo dos seres humanos de se acomodarem a ele." (Eric Hobsbawn, Era dos Extremos – O Breve Século XX 1914-1991, São Paulo, Cia das Letras, 1995, p. 24).

de Estados, no que se atém à proteção dos direitos humanos.

Neste cenário, relativamente às forças de mercado, cabe especial atenção à responsabilidade social do setor privado, representado pelas empresas multinacionais, na medida em que constituem as grandes beneficiárias do processo de globalização. Um dos mais poderosos atores nas relações econômicas internacionais tem sido o setor privado. Com efeito, as cem maiores empresas multinacionais têm *annual revenues* que excedem o PIB de metade das nações do mundo. O *1996 Policy Studies Report* indica que das 100 maiores economias mundiais, 51 são empresas multinacionais e 49 são Estados nacionais. O fato de muitas das maiores empresas multinacionais apresentarem economias superiores a de muitos países, na prática, possibilita a estas empresas ditar regras a estes Estados e não o contrário. As empresas multinacionais têm sido, ao mesmo tempo, a força motora e a maior beneficiária do processo de liberalização da economia. No dizer de Henry Steiner, “o setor privado está, cada vez mais, assumindo no plano do desenvolvimento econômico um espaço que até então era reservado aos Estados. (...) Isto fomenta questões emergenciais acerca da capacidade dos Estados de satisfazer obrigações no sentido de proteger as pessoas em face das violações de direitos humanos, adotando as medidas necessárias. Isto ainda cria conflitos potenciais entre direitos que requerem a regulamentação estatal e, ao mesmo tempo, impõem um custo ao comércio – como, por exemplo, os direitos sociais e econômicos, ou os direitos trabalhistas”⁹⁰.

89 “Hoje o foco atém-se à globalização. Mas, muito frequentemente, ambos os seus defensores e seus críticos, têm compreendido a globalização como um fenômeno exclusivamente econômico e tecnológico. No entanto, o novo milênio invoca ao menos três linguagens universais: o dinheiro, a internet, a democracia e os direitos humanos. Ao examinar a terceira forma de globalização, pode-se afirmar que o crescimento da rede transnacional de direitos humanos, a envolver tanto o setor público como privado, tem auxiliado a desenvolver uma sociedade civil internacional capaz de trabalhar com governos, instituições internacionais e corporações multinacionais, no sentido de promover tanto a democracia, como os parâmetros consagrados pela Declaração Universal de Direitos Humanos. (...) Hoje, novas formas de networks – conectados com transportes aéreos, telecomunicações, mídia global e a Internet – estão contribuindo para criar comunidades transnacionais que compartilham as mesmas idéias e valores. Estamos rapidamente construindo uma “global network” de governos, ativistas e intelectuais que compartilham do mesmo compromisso com a democracia, a universalidade dos direitos humanos e o respeito ao Estado de Direito”. (US Department of State, 1999 Country Reports on Human Rights Practices, 2000).

90 Cf. Henry J. Steiner, Introduction, In: Human Rights Program/Harvard Law School e Lawyers Committee for Human Rights, Business and Human Rights – An Interdisciplinary discussion held at Harvard Law School in December 1997, Harvard Law School Human Rights Program, 1999, p.9.

Para Stephen Livingstone, “há três espécies de estratégias econômicas que podem ser utilizadas para avançar a causa dos direitos humanos, tendo em vista a relevância do setor privado. São elas: a) condicionar empréstimo internacional a compromissos em direitos humanos; b) usar sanções comerciais; c) encorajar empresas a adotarem códigos de direitos humanos relativos à atividade de comércio ou à atividade de investimento.”⁹¹ Faz-se, assim, fundamental acentuar a responsabilidade do setor privado no campo dos direitos humanos⁹².

Ao mesmo tempo, considerando os graves riscos do processo de desmantelamento das políticas públicas estatais na esfera social, há que se redefinir o papel do Estado sob o impacto da globalização econômica. Há que se reforçar a responsabilidade do Estado no tocante à implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Como adverte Asbjorn

91 Stephen Livingstone, *Economic Strategies for the Enforcement of Human Rights*, In: *Human Rights: An Agenda for the 21st. Century*, Angela Hegarty e Siobhan Leonard (org.), Cavendish Publishing Limited, London/Sidney, 1999, p.187. Afirma o mesmo autor: “Tanto os Estados Unidos, como a União Européia, os maiores doadores mundiais, têm previsões legais relativas a empréstimos estrangeiros, que levam em consideração questões de direitos humanos”. (op. cit. p.187). Acrescenta ainda que: “Em média, 10% das empresas norte-americanas adotaram alguma forma de cláusula de responsabilidade social” (op. cit. p.194). A respeito, observa Jack Scheinkman: “Quando Portugal e Espanha desejaram integrar a União Européia, após a queda dos respectivos regimes ditatoriais, a União Européia impôs determinadas condições. Elas incluíam não apenas direitos como a liberdade de associação, mas a observância de parâmetros trabalhistas. Nos EUA, algo semelhante tem sido feito, em certa medida, por meio da USAID, que não concede empréstimo econômico a nenhum país que não respeitar os direitos trabalhistas.” (In: *Human Rights Program/Harvard Law School e Lawyers Committee for Human Rights, Business and Human Rights – An Interdisciplinary discussion held at Harvard Law School in December 1997*, Harvard Law School Human Rights Program, 1999, p.87). Adiciona Jack Scheinkman: “As pesquisas demonstram que nos EUA e na Europa Ocidental a maioria dos consumidores não quer comprar produtos fabricados mediante trabalho infantil; por isso, as empresas têm adotado standards. (...) Muitas empresas têm adotado standards exclusivamente em razão da opinião pública.” (op. cit. p. 20)

92 “As grandes multinacionais têm o poder de trazer grandes benefícios para as comunidades carentes, mas também têm o poder de causar profundos malefícios, como a degradação ambiental, a exploração das comunidades economicamente fracas e o uso do trabalho infantil. Nos últimos anos tem crescido a consciência do setor privado de que é necessário assumir responsabilidades no campo dos direitos humanos. (...) O setor privado tem incorporado os direitos humanos mediante códigos éticos internos, códigos de conduta, acordos setoriais a respeito do trabalho infantil, ou mesmo, códigos mais amplos como o Social Accountability 8000, o International Code of Ethics for Canadian Business e o new Sullivan principles.” (Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org)

Eide: “Caminhos podem e devem ser encontrados para que o Estado assegure o respeito e a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a preservar condições para uma economia de mercado relativamente livre. A ação governamental deve promover a igualdade social, enfrentar as desigualdades sociais, compensar os desequilíbrios criados pelos mercados e assegurar um desenvolvimento humano sustentável. A relação entre governos e mercados deve ser complementar.”⁹³ No mesmo sentido, pontua Jack Donnelly: “Mercados livres são economicamente análogos ao sistema político baseado na regra da maioria, sem contudo a observância aos direitos das minorias. As políticas sociais, sob esta perspectiva, são essenciais para assegurar que as minorias, em desvantagem ou privadas pelo mercado, sejam consideradas com o mínimo respeito na esfera econômica.”⁹⁴

Acrescente-se ainda que a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos, em especial o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais⁹⁵. Este Pacto, que conta atualmente com a adesão de mais de 140 Estados-partes, enuncia um extenso

93 Asbjorn Eide, *Obstacles and Goals to be Pursued*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.383. Acrescenta o autor: “Onde a renda é igualmente distribuída e as oportunidades razoavelmente equânimes, os indivíduos estão em melhores condições para tratar de seus interesses e há uma menor necessidade de despesas públicas por parte do Estado. Quando, por outro lado, a renda é injustamente distribuída, a demanda por iguais oportunidades e igual exercício de direitos econômicos, sociais e culturais requer maior despesa estatal, baseada em uma tributação progressiva e outras medidas. Paradoxalmente, entretanto, a tributação para despesas públicas nas sociedades igualitárias parece mais bem vinda que nas sociedades em que a renda é injustamente distribuída.” (Asbjorn Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.40).

94 Jack Donnelly, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 1998, p.160.

95 A respeito do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ver Henry J. Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context – Law, Politics and Morals*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2000, p.261-267; p.305-322; Matthew C.R.Craven, *The International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights – A Perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, 1995; Philip Alston e Gerald Quinn, *The nature and scope of States Parties's obligations under the ICESCR*, 9 Hum. Rts Q.156, 1987, p.186; Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995.

catálogo de direitos, que inclui o direito ao trabalho e à justa remuneração, o direito a formar e a filiar-se a sindicatos, o direito a um nível de vida adequado, o direito à moradia, o direito à educação, à previdência social, à saúde, etc. Nos termos em que estão previstos pelo Pacto, estes direitos apresentam realização progressiva, estando condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas medidas, até o máximo de seus recursos disponíveis⁹⁶, com vistas a alcançar progressivamente a completa realização desses direitos (artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto)⁹⁷. Como afirma David Trubek: “Os direitos sociais, enquanto *social welfare rights* implicam na visão de que o Governo tem a obrigação de garantir adequadamente tais condições para todos os indivíduos. A idéia de que o *welfare* é uma construção social e de que as condições de *welfare* são em parte uma responsabilidade governamental, repousa nos direitos enumerados pelos diversos instrumentos internacionais, em especial pelo Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ela também expressa o que é universal neste campo, na medida em que se trata de uma idéia acolhida por quase todas as nações do mundo, ainda que exista uma grande discórdia acerca do escopo apropriado da ação e responsabilidade governamental, e da forma pela qual o *social welfare* pode ser alcançado em específicos sistemas econômicos e políticos.”⁹⁸

Da aplicação progressiva dos direitos econômicos, sociais e culturais resulta a cláusula de proibição do retrocesso social em matéria de direitos

96 Cabe realçar que tanto os direitos sociais, como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto que os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se assegura direitos civis clássicos, como o direito à liberdade e direito à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou, do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplem também um custo.

97 A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n.03” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2o, parágrafo 1o, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).

sociais. Para Canotilho: “O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado”⁹⁹. Logo, em face do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ratificado por Estados-partes, no livre e pleno exercício de sua soberania, há que se observar o princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, o que, por si só, implica no princípio da proibição do retrocesso social¹⁰⁰.

Ademais, como aludem Asbjorn Eide e Alla Rosas: “Levar os direitos

98 David Trubek, *Economic, social and cultural rights in the third world: human rights law and human needs programs*. In: Theodor Meron (Editor), *Human rights in international law: legal and policy issues*, Oxford, Clarendon Press, 1984. p. 207. A respeito, ainda afirma David Trubek: “Eu acredito que o Direito Internacional está se orientando no sentido de criar obrigações que exijam dos Estados a adoção de programas capazes de garantir um mínimo nível de bem-estar econômico, social e cultural para todos os cidadãos do planeta, de forma a progressivamente melhorar este bem-estar.” (op.cit. p.207).

99 José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

100 Além do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, há que se mencionar que o Brasil e a maioria dos países latino-americanos ratificaram ainda o Protocolo de San Salvador, em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais, que entrou em vigor em novembro de 1999. Tal como o Pacto, este tratado da OEA reforça os deveres jurídicos dos Estados-partes no tocante aos direitos sociais, que devem ser aplicados progressivamente, sem recuos e retrocessos, para que se alcance sua plena efetividade. O Protocolo de San Salvador estabelece um amplo rol de direitos econômicos, sociais e culturais, compreendendo o direito ao trabalho, direitos sindicais, direito à saúde, direito à previdência social, direito ‘a educação, direito à cultura, . . . Este Protocolo acolhe (tal como o Pacto) a concepção de que cabe aos Estados investir o máximo dos recursos disponíveis para alcançar, progressivamente, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais. Este Protocolo permite o recurso ao direito de petição a instâncias internacionais para a defesa de dois dos direitos nele previstos – o direito à educação e o direitos sindicais. Note-se que a Conferência Mundial de Viena de 1993 encorajou a Comissão de Direitos Humanos a prosseguir, em cooperação com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, no processo de elaboração de um Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que incluirá também a sistemática de petição para a proteção destes direitos. A respeito, ver Kitty Arambulo, *Strengthening the supervision of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: theoretical and procedural aspects*, Antwerpen/Groningen/Oxford, Intersentia, 1999 e Fons Coomans e Fried van Hoof (ed), *The right to complain about economic, social and cultural rights*, Utrecht, 1995.

econômicos, sociais e culturais a sério implica, ao mesmo tempo, um compromisso com a integração social, a solidariedade e a igualdade, incluindo a questão da distribuição de renda. Os direitos sociais, econômicos e culturais incluem como preocupação central a proteção aos grupos vulneráveis. (...) As necessidades fundamentais não devem ficar condicionadas à caridade de programas e políticas estatais, mas devem ser definidas como direitos”¹⁰¹.

Em face do processo de integração regional econômica, a formação de blocos regionais econômicos e a crescente densificação dos valores democráticos e de direitos humanos, a partir da incorporação das cláusulas democráticas e de direitos humanos, há que ser um fator a contribuir para a realização dos direitos humanos na era da globalização econômica, como já apreciado no tocante às experiências da União Européia e do Mercosul.

Para a implementação dos direitos humanos, emerge o desafio da construção de um novo paradigma, pautado por uma agenda de inclusão, que seja capaz de assegurar um desenvolvimento sustentável, mais igualitário e democrático, nos planos local, regional e global. Como observa Boaventura de Souza Santos: “A grande maioria dos manifestantes em Praga não protestou contra a globalização. Protestou contra a globalização predadora, protagonizada pelo capitalismo global, mas em nome de uma globalização alternativa, mais justa e equitativa, que permita uma vida digna e decente à população mundial, e não apenas a um terço dela, como acontece”¹⁰².

A prevalência dos direitos humanos e do valor democrático há de constituir a tônica deste novo paradigma global, que demanda o enfoque das ordens local, regional e global a partir da dinâmica de sua interação e impacto. No dizer do Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Anan: “a conjugação do subdesenvolvimento, globalização e rápidas transformações lança um particular desafio ao regime do direito internacional dos direitos humanos. A busca de desenvolvimento, o engajamento com a globalização e o modo de lidar com as tantas mudanças devem se orientar pelos imperativos de direitos humanos e não o contrário”¹⁰³. A tendência

101 Asbjorn Eide e Alla Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge*. In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p.17-18.

102 Boaventura de Souza Santos, “Praga, Brasil”, *Folha de São Paulo*, p. A3, 2 de novembro de 2000.

103 UN Doc A/54/1 (1999), para.275.

dos últimos anos de permitir que o critério econômico dominasse a agenda social distorceu a forma pela qual questões fundamentais de natureza social têm sido enfrentadas.

Os direitos humanos devem permear a política macro-econômica, de forma a envolver a política fiscal, a política monetária e a política cambial. As instituições econômicas internacionais devem levar em grande consideração a dimensão humana de suas atividades e o forte impacto que as políticas econômicas podem ter nas economias locais, especialmente em um mundo cada vez mais globalizado¹⁰⁴.

Ao imperativo da eficácia econômica deve ser conjugada a exigência ética de justiça social, inspirada em uma ordem democrática que garanta o pleno exercício dos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais. Como observa Mary Robinson: "Não está acima da capacidade da comunidade internacional identificar estratégias que assegurem os direitos econômicos, sociais e culturais para todos e honrar as frequentes promessas de dar suporte ao direito ao desenvolvimento".¹⁰⁵ O desenvolvimento há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen¹⁰⁶.

Deste modo, uma nova estratégia de desenvolvimento deve ser adota-

104 Cf. Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org. Adiciona Mary Robinson: "A título de exemplo, um economista já advertiu que o comércio e a política cambial podem ter maior impacto no desenvolvimento dos direitos das crianças que propriamente o alcance do orçamento dedicado à saúde e educação. Um incompetente diretor do Banco Central pode ser mais prejudicial aos direitos das crianças que um incompetente Ministro da Educação". (op. cit)

105 Mary Robinson, *Constructing an International Financial, Trade and Development Architecture: The Human Rights Dimension*, Zurich, 1 July 1999, www.unhchr.org.

106 Ao conceber o desenvolvimento como liberdade, sustenta Amartya Sen: "Neste sentido, a expansão das liberdades é vista concomitantemente como 1) uma finalidade em si mesma e 2) o principal significado do desenvolvimento. Tais finalidades podem ser chamadas, respectivamente, como a função constitutiva e a função instrumental da liberdade em relação ao desenvolvimento. A função constitutiva da liberdade relaciona-se com a importância da liberdade substantiva para o engrandecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem as capacidades elementares, como a de evitar privações como a fome, a sub-nutrição, a mortalidade evitável, a mortalidade prematura, bem como as liberdades associadas com a educação, a participação política, a proibição da censura, ... Nesta perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão destas e de outras liberdades fundamentais. Desenvolvimento, nesta visão, é o processo de expansão das liberdades humanas." (Amartya Sen, op. cit. p.35-36 e p.297). Sobre o direito ao desenvolvimento, ver também Karel Vasak, *For Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity*, International Institute of Human Rights, 1979.

da, com o objetivo de alcançar não apenas o crescimento do PIB, mas uma profunda transformação social. A estratégia deve envolver a participação do setor público e privado, da comunidade e indivíduos, tendo na pessoa humana o centro do paradigma de desenvolvimento. A base para esta estratégia deve ser a ênfase nos objetivos do desenvolvimento voltados à proteção dos direitos humanos¹⁰⁷, sob a inspiração do artigo 28 da Declaração Universal, que proclama que “todas pessoas têm direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na Declaração possam ser plenamente realizados”. Acrescenta-se ainda o artigo 2o da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986¹⁰⁸, ao consagrar: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento.”¹⁰⁹ Para a Declaração de Viena de 1993, o direito ao desenvolvimento é um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. A Declaração de Viena reconhece ainda a relação

107 Mary Robinson, *op. cit.* A respeito, afirma Mohammed Bedjaoui: “Na realidade, a dimensão internacional do direito ao desenvolvimento é nada mais que o direito a uma repartição equitativa concernente ao bem estar social e econômico mundial. Reflete uma demanda crucial de nosso tempo, na medida em que os quatro quintos da população mundial não mais aceitam o fato de um quinto da população mundial continuar a construir sua riqueza com base em sua pobreza.” (Mohammed Bedjaoui, *The Right to Development*, in M. Bedjaoui ed., *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 1182).

108 Primeiramente reconhecido pela Comissão da ONU de Direitos Humanos em 1977 (CRH Res. 4, XXXIII), o direito ao desenvolvimento foi consagrado pela Assembléia Geral da ONU em 1986, com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (General Assembly resolution 41/128, de 4 de dezembro de 1986). A Declaração foi adotada por 146 Estados, com um voto contrário (EUA) e 8 abstenções. Para Allan Rosas: “A respeito do conteúdo do direito ao desenvolvimento, três aspectos devem ser mencionados. Em primeiro lugar, a Declaração de 1986 endossa a importância da participação. (...) Em segundo lugar, a Declaração deve ser concebida no contexto das necessidades básicas de justiça social. (...) Em terceiro lugar, a Declaração enfatiza tanto a necessidade de adoção de programas e políticas nacionais, como da cooperação internacional. (...) O direito ao desenvolvimento deveria, talvez, ser concebido mais como uma “umbrella concept” e um programa, que propriamente um direito humano específico. (...) Pode apresentar maior impacto no planejamento e na implementação de políticas e programas, que como um mecanismo jurídico em si mesmo.” (Allan Rosas, *The Right to Development*, In: Asbjorn Eide, Catarina Krause e Allan Rosas, *Economic, Social and Cultural Rights*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston e Londres, 1995, p. 254-255).

109 Adiciona o artigo 4o da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento que os Estados têm o dever de adotar medidas, individualmente ou coletivamente, voltadas a formular políticas de desenvolvimento internacional, com vistas a facilitar a plena realização de direitos, acrescentando que a efetiva cooperação internacional é essencial para prover aos países em desenvolvimento meios que encorajem o direito ao desenvolvimento.

de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Em um contexto cada vez mais caracterizado pela relação entre Estados, regiões e instituições internacionais, marcado pelos processos de integração regional e globalização econômica, o terceiro milênio reserva como maior débito e desafio a incorporação dos direitos humanos, como paradigma central de uma ordem mais democrática e igualitária, nos planos local, regional e global. Se o mundo não está em ordem, já que a ordenação é sempre um problema central e aberto¹¹⁰, a criação de uma nova ordem há de celebrar o encontro dos valores da democracia e do desenvolvimento, inspirado na crença da absoluta prevalência da dignidade humana.

110 Ver José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, ed. Almedina, Coimbra.

AULAS

Aula 1

Concepção Contemporânea de Direitos Humanos e os Dhesc

Aula 2

Natureza e Características dos Dhesc

Aula 3

Desafios e Perspectivas para a Implementação Dos Dhesc

AULA 1

Concepção Contemporânea de Direitos Humanos e os DHESC

A proposta desta primeira classe, como já foi ressaltado no programa, é focar a denominada concepção contemporânea de direitos humanos e o modo pelo qual incorpora os direitos econômicos, sociais e culturais. Serão estudados o alcance, o significado, a história e os fundamentos da concepção contemporânea de direitos humanos, com ênfase nos DHESC, no marco de uma visão integral dos direitos humanos, caracterizada por sua indivisibilidade e interdependência. Serão, assim, examinadas a Declaração Universal de 1948, bem como a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993.

A história dos direitos humanos, no último século, é marcada por uma ruptura, causada pela Segunda Guerra Mundial, onde o extermínio de milhões de pessoas refletiu uma noção de descartabilidade do indivíduo, especialmente daqueles não pertencentes a uma determinada raça, à raça ariana.

O pós Segunda Guerra trouxe, todavia, a perspectiva de reconstrução

dos direitos humanos. O primeiro grande marco dessa reconstrução foi a Declaração Universal de 1948, que introduziu três princípios basilares para a consolidação de uma concepção contemporânea de direitos humanos: o princípio da universalidade, o princípio da indivisibilidade e o princípio da interdependência.

Os anos que se seguiram à adoção da Declaração Universal retomaram, contudo, a visão dicotômica de direitos. A divisão do mundo em dois blocos, um socialista, outro capitalista, favoreceu uma divisão de direitos também em dois blocos: o dos direitos de cunho liberal – direitos civis e políticos -, e o dos direitos de cunho social – direitos sociais, econômicos e culturais. Essa divisão, que perdurou até o final da guerra fria, constituiu uma das causas pelas quais a ONU adotou dois pactos internacionais de direitos humanos: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Após o final da guerra fria, contudo, a recuperação da idéia de que os direitos humanos seriam indivisíveis e interdependentes passou a refletir-se em ao menos quatro fatores: na Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, no caráter vinculante assumido pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948, no reconhecimento do direito ao desenvolvimento e do direito à vida como direitos complexos e no número de ratificações alcançado por cada um dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

Quanto aos Pactos Internacionais, constata-se que, em junho de 2001, o PIDESC havia alcançado 145 ratificações, enquanto o PIDCP havia alcançado 147 ratificações.

A Declaração de Viena reafirmou os valores introduzidos pela Declaração Universal. Em seu parágrafo quinto, a Declaração de Viena estabelece que: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”.

AULA 2

Natureza e Características dos DHESC

Esta segunda classe objetiva analisar a natureza e as características dos DHESC, tecendo uma comparação com a categoria dos direitos civis e políticos. Serão estudadas a acionabilidade, a exigibilidade e a justiciabilidade dos DHESC, sua aplicação progressiva e a cláusula de proibição de retrocesso social. Serão também avaliados os contornos jurídicos dos DHESC e a formulação dos DHESC à luz dos parâmetros protetivos mínimos fixados no campo internacional. Merecerá destaque a forma pela qual o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de San Salvador tutelam os DHESC.

A análise da natureza dos direitos econômicos, sociais e culturais levamos a reforçar a idéia de indivisibilidade e interdependência entre esses direitos e os direitos civis e políticos. Tradicionalmente, os DHESC foram tratados como direitos ligados à igualdade, à aplicabilidade progressiva, a prestações positivas do Estado e a altos custos; enquanto os direitos civis e políticos foram tidos como direitos relativos à liberdade, à auto-aplicabilidade, a prestações negativas do Estado e a inexistência de custos. Hodiernamente, no entanto, percebe-se que essa caracterização dicotômica de direitos possui falhas consideráveis.

Quanto à igualdade e à liberdade, tomadas como conceitos materiais, é possível afirmar que uma não existiria sem a outra. Ilustrativamente, o direito ao voto, direito político por excelência, não poderia ser exercido com efetiva liberdade, sem que tivesse sido oferecida, anteriormente, uma educação de qualidade capaz de formar cidadãos cientes da relevância de seu papel no âmbito político. Ainda, o mesmo direito não seria livremente exercido, caso a situação de miséria de um indivíduo o levasse a trocar seus votos, digamos, por alimentos ou vestimentas. Algum grau de igualdade material, de justiça distributiva, haveria de ser alcançado para que a liberdade do voto fosse garantida. O mesmo ocorreria no que toca à dependência da igualdade frente à liberdade. Explicita Amartya Sen, por exemplo, a conexão entre o autoritarismo, a ausência de liberdade política e a fome. Não há como lutar por uma igualdade de fato sem que haja

liberdade política.¹¹¹

No que toca à aplicabilidade de direitos, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto de San Salvador são explícitos ao estabelecerem que os DHESC têm aplicabilidade progressiva. Insta esclarecer, contudo, que direitos civis e políticos, assim como direitos econômicos, sociais e culturais podem ter aplicação tanto imediata quanto progressiva. Tomem-se, ilustrativamente, os direitos à greve e à sindicalização. Tais direitos sociais podem ter aplicação imediata, enquanto o direito de acesso à justiça, um direito civil, pode incluir medidas que requeiram uma aplicação progressiva, como a instituição de um sistema judicial imparcial e independente, a constituição de uma assistência judiciária gratuita, dentre outras.

No que se refere ao caráter positivo ou negativo das prestações estatais, assim como ao custo dos direitos, pode-se ressaltar novamente os exemplos indicados acima. O direito de acesso à justiça poderia implicar prestações positivas e onerosas do Estado, demandando a instituição do próprio aparato jurídico, a construção de prédios capazes de abrigar tribunais, a realização de concursos públicos ou eleições para a seleção de magistrados, o pagamento de salários. Do mesmo modo, o direito à greve poderia ser efetivado pelo Estado pela mera atitude, não onerosa, de não intervir em uma paralisação trabalhista.

A percepção das semelhanças entre direitos civis e políticos e direitos econômicos, sociais e culturais aponta para a acionabilidade, a exigibilidade e a justiciabilidade desses últimos, tanto no âmbito nacional quanto no âmbito internacional. Como os direitos civis e políticos, os direitos econômicos, sociais e culturais podem e devem ser exigidos e reivindicados como direitos por seus titulares. Os DHESC são reconhecidos não apenas por Constituições nacionais, mas também por uma série de tratados internacionais de direitos humanos, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de San Salvador, que vinculam juridicamente os Estados partes, gerando deveres a esses Estados.

A exigibilidade é muitas vezes contraposta, todavia, ao caráter progressivo dos DHESC. Parece relevante, portanto, esclarecer o teor dessa

111 Amartya Sen, *Freedom and Needs*, in: Henry Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 269-271.

progressividade. Tanto o PIDHESC quanto o Protocolo de San Salvador reconhecem que a progressividade abarca a proibição ao retrocesso. Quaisquer medidas tomadas em prol dos DHESC devem ser mantidas e aprimoradas, nunca restringidas. O progresso dar-se-á, nesse sentido, a partir de parâmetros mínimos estipulados por tratados internacionais. Esses parâmetros seriam elevados, na medida em que os Estados partes a esses tratados promulgassem leis e estabelecem políticas públicas que propugnassem níveis quantitativa e qualitativamente cada vez mais altos de proteção, na educação, na saúde, na moradia, etc.

Por fim, destaque-se que, embora o Pacto Internacional de DHESC preveja apenas o mecanismo protetivo tocante aos relatórios, o Protocolo de San Salvador reconhece a possibilidade de apresentação, junto à Comissão Interamericana de Direitos Humanos, de petições individuais concernentes a violações aos direitos sindicais e ao direito à educação. Interpretações mais amplas do direito à vida, no sentido de abranger a vida com dignidade, permitiriam, ainda, o alargamento do conteúdo dessas petições para outros direitos econômicos, sociais e culturais.¹¹²

112 Sobre o direito à vida, ver *Villagrán Morales v. Guatemala*, sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 19/11/1999. Ver, ainda, Jayme Benvenuto Lima Jr., O caráter expansivo dos direitos humanos na afirmação de sua indivisibilidade e exigibilidade, in: Flávia Piovesan (coord.), *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*, SP: Max Limonad, 2002, p. 654-655.

AULA 3

Desafios e Perspectivas para Implementação dos DHESC

Nesta terceira aula, serão lançadas reflexões sobre desafios e perspectivas para a implementação dos DHESC, tendo em vista o impacto da globalização econômica, a integração regional, a responsabilidade do setor privado, dentre outros temas. Esses desafios serão examinados a partir da plataforma ética contemporânea que afirma a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos, a democracia e o desenvolvimento.

O processo de globalização traz aspectos positivos e negativos. Permite, como lembra José Augusto Lindgren Alves, a disseminação tanto de idéias relativas à liberdade e à democracia, quanto tocantes ao ódio e à intolerância.¹¹³ Permite, ainda, tanto o fortalecimento de empresas multinacionais que abusam de seu poder econômico, quanto o fortalecimento de organizações inter-governamentais e não-governamentais internacionais que visam à proteção dos direitos humanos.

Haveria, portanto, ao menos duas vertentes globalizatórias. A primeira, econômica, reger-se-ia principalmente pela lógica da exclusão e da acumulação. A segunda, ético-jurídica, guiar-se-ia pela lógica da inclusão e da redistribuição. Se, de um lado, encontram-se empresas transnacionais cujo faturamento excede o produto interno bruto de diversos países; de outro, procura-se construir mecanismos internacionais de responsabilização dessas empresas, como os códigos de conduta de empresas individuais, os códigos de conduta para setores da economia e as agências de certificação¹¹⁴. Se, de um lado, somam-se esforços para se flexibilizar direitos sociais, de outro, somam-se esforços para a proteção desses direitos, por meio de convenções e declarações internacionais de direitos humanos.¹¹⁵ Cite-se, nessa linha, o Pacto Internacional sobre os Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (1966), o Protocolo de San Salvador (1988) e a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986).

A Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento ressalta não apenas

113 José Augusto Lindgren Alves, *Cidadania, direitos humanos e globalização*, in: Flávia Piovesan (coord.), *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*, SP: Max Limonad, 2002, p. 90.

que direitos humanos são indivisíveis e interdependentes, como já mencionado em aulas anteriores, mas também que a pessoa humana - não o Estado - é o sujeito central do direito ao desenvolvimento. Esse reconhecimento do indivíduo como sujeito central do direito ao desenvolvimento – que abrange, por sua vez, tanto direitos civis e políticos, quanto direitos econômicos, sociais e culturais - traz como corolário o reconhecimento de uma ampla rede de responsabilidades tangente à proteção desse direito. Essa rede alcança, além do Estado do qual o indivíduo é nacional e de Estados outros¹¹⁶, os próprios indivíduos, isolados ou em grupos. De fato, um dos principais atores internacionais na implementação ou na violação de direitos ligados ao desenvolvimento humano, como os DHESC, são agentes privados - as empresas multinacionais.

Ao focar suas preocupações no indivíduo, não só a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, mas também a Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social ampliam a rede de agentes responsáveis por violações a direitos sociais, econômicos e culturais. Em seu parágrafo 27, a Declaração de Copenhague estabelece que, além dos Estados, a comunidade internacional, as Nações Unidas, as instituições financeiras multilaterais, organizações regionais, autoridades locais e atores da sociedade civil devem contribuir para “diminuir as desigualdades entre as pessoas e estreitar a distância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos

114 No que toca a códigos de conduta de empresas isoladas, a Reebok, por exemplo, produziu um documento intitulado “Rebok Human Rights Production Standards” que traça padrões mínimos para uma série de direitos, como o direito a não discriminação, o direito a não trabalhar mais de 60 horas por semana, o direito a salários justos, o direito à associação. Algo similar foi feito pela Levi Strauss, em seu “Business Partner Terms of Engagement and Guidelines for Country Selection”, e pela Wal-Mart, em seu “Standards for Vendor Partners”. No tangente a códigos para setores econômicos, cite-se o “Code of Business Practices” adotado pelo Conselho Internacional de Indústrias de Brinquedos (International Council of Toy Industries) em 1997. Ainda, destaque-se a Agência Independente de Certificação das empresas de vestimentas (Apparel Industry). Essa Agência é responsável pela emissão de certificados às empresas que estabeleçam padrões mínimos de proteção trabalhista.

115 Ver, nesse sentido, Daniela Ikawa, Implicações jurídicas da globalização econômica, in: Flávia Piovesan (coord.), *Direitos Humanos, Globalização Econômica e Integração Regional*, SP: Max Limonad, 2002, p. 510-512.

116 O artigo 3º da Declaração determina que os Estados têm o dever de cooperar uns com os outros para eliminar as barreiras para o desenvolvimento. Não é, portanto, responsável, apenas o Estado do qual o indivíduo que sofreu a violação do direito é nacional, mas todos os Estados, na medida em que todo e qualquer Estado deveria ter contribuído para promover o exercício de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais em diferentes partes do globo.

em um esforço global para reduzir tensões sociais e para criar uma estabilidade e uma segurança maiores tanto no âmbito social quanto no econômico.”¹¹⁷

PERGUNTAS E COMENTÁRIOS

AULA 1

PERGUNTA

Analise criticamente o seguinte trecho, extraído da obra de Jack Donnelly, *Universal Human Rights Theory and Practice* (New York: Cornell University Press, 1989, p. 31-32), à luz dos princípios ressaltados nesta primeira aula:

“Diversos filósofos e um grande número de conservadores e liberais contemporâneos têm sustentado que os direitos econômicos e sociais não são verdadeiros direitos, sugerindo que a tradicional dicotomia reflete não apenas a gênese das normas contemporâneas de direitos humanos, mas também uma ordem de prioridade entre esses direitos. Maurice Cranston oferece a mais amplamente citada versão do argumento filosófico contrário aos direitos econômicos e sociais. Ele afirma que os tradicionais direitos civis e políticos à vida, à liberdade e à propriedade são ‘direitos universais, supremos e morais’. Os direitos econômicos e sociais, contudo, não são universais, concretos e nem possuem suprema importância, ‘pertencendo a uma diferente categoria lógica’ – isto é, não são verdadeiros direitos humanos”.

COMENTÁRIOS

Adota-se a idéia de que direitos econômicos e sociais são verdadeiros direitos, seja por uma interpretação do princípio da dignidade humana como tocante também à igualdade e à liberdade de fato, seja por uma interpretação de documentos jurídicos internacionais e de direitos, que

117 O processo de globalização da responsabilidade pela proteção internacional de direitos abarca, ainda, vários órgãos internacionais de monitoramento que podem ser provocados, seja por Estados, seja por indivíduos ou grupos de indivíduos, no sentido de ver resguardados direitos sociais, econômicos e culturais: a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, o Comitê para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos são alguns exemplos.

tratam da interdependência entre garantias civis e políticas e garantias econômicas e sociais.

O reconhecimento da dignidade como característica inerente ao indivíduo conduz à percepção de que não basta a positivação, pelo Estado, de direitos civis e políticos. A dignidade impõe um padrão mínimo também para os direitos sociais, econômicos e culturais. Essa noção de que tanto direitos civis e políticos quanto direitos econômicos, sociais e culturais são necessários para a garantia da dignidade remonta a dois princípios consagrados pela Declaração Universal: os princípios da interdependência e da indivisibilidade. A Declaração abarcou, conjuntamente, direitos civis e políticos, em seus artigos 3º a 21, e direitos econômicos, sociais e culturais, em seus artigos 22 a 28, quebrando a tradicional dicotomia entre essas duas “categorias” de direitos. Consolidou, por conseguinte, a idéia de que existiria uma relação não apenas entre liberdade formal e igualdade formal, como ocorria na concepção liberal de direitos, mas também entre igualdade material e liberdade de fato.

Ademais disso, ressalte-se que o preâmbulo da Declaração Universal reconhece, em seu primeiro parágrafo, a dignidade como inerente a todos os seres humanos. Nessa linha, todo e qualquer indivíduo tem iguais direitos pelo simples fato de sua humanidade, independentemente de sua raça, de seu gênero, de sua origem. Em outras palavras, seus direitos lhe são inerentes, não derivam do Estado. A percepção de que o indivíduo é sujeito de direitos por ser uma pessoa e não por ser um nacional de um determinado Estado envolve a flexibilização da noção tradicional de soberania e a consolidação da idéia de que o indivíduo é um sujeito de direitos também no âmbito internacional.

Os valores consagrados pela Declaração Universal foram reafirmados pela Declaração de Viena e consolidados por interpretações subsequentes da própria Declaração Universal. A Declaração de Viena reafirmou os valores introduzidos pela Declaração Universal, tocantes à dignidade, à igualdade e à liberdade, ao estabelecer, em seu parágrafo quinto, que: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase”. Ainda, a Declaração Universal consolidou-se desde a sua criação, sendo, hoje, interpretada como um instrumento jurídico vinculante por parte da doutrina. Os fundamentos para o seu caráter vinculante são

de duas sortes: a Declaração ter-se-ia tornado direito costumeiro internacional e a Declaração teria sido adotada como interpretação autorizada dos artigos 55 e 56 da Carta das Nações Unidas.

No que toca a direitos que elucidam a indivisibilidade entre os elementos políticos e civis e os elementos econômicos e sociais, destacam-se os direitos à vida e ao desenvolvimento. Em *Villagrán Morales v. Guatemala* (1999), por exemplo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu que o direito à vida importa em direito à vida com dignidade (Benvenuto, 654), abrangendo direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, entre outros. Do mesmo modo, o direito ao desenvolvimento é visto por internacionalistas, filósofos e economistas, como Amartya Sen, de modo a abarcar o exercício das duas “categorias” de direitos.

Parece ficar claro, portanto, que a classificação em direitos civis e políticos, de um lado, e em direitos econômicos, sociais e culturais, de outro, tem fundamentação meramente histórica e didática. Não há entre esses direitos qualquer hierarquização.

AULA 2

PERGUNTA

Por decreto do Poder Executivo, foram suspensas nas zonas rurais as campanhas de vacinação infantil contra o sarampo e a poliomielite, “em razão dos crescentes custos e da necessidade de reajustes orçamentários, derivados de uma mudança de prioridades na liberação dos mencionados recursos”. Estima-se que o aumento das doenças infantis, decorrente da falta de vacinação, resultará em 10.000 mortes nas zonas afetadas por epidemias, por serem regiões mais pobres, nas quais os habitantes não podem arcar individualmente com os custos dos serviços médicos.

À luz do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Protocolo de San Salvador, como interpretar o referido decreto?

COMENTÁRIO

A questão proposta invoca a problemática da acionabilidade, exigibilidade e justiciabilidade dos dhesc. Como já enfocado na aula anterior, a concepção contemporânea de direitos humanos traduz uma visão integral destes direitos, de forma a conjugar os direitos civis e políticos aos direi-

tos econômicos, sociais e culturais. Ressalte-se que a Declaração de Direitos Humanos de Viena de 1993, reitera a concepção da Declaração de 1948, quando, em seu parágrafo 5o, afirma: “Todos os direitos humanos são universais, interdependentes e inter-relacionados. A comunidade internacional deve tratar os direitos humanos globalmente de forma justa e equitativa, em pé de igualdade e com a mesma ênfase.”

Ao examinar a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, leciona Hector Gros Espiell: “Só o reconhecimento integral de todos estes direitos pode assegurar a existência real de cada um deles, já que sem a efetividade de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, os direitos civis e políticos se reduzem a meras categorias formais. Inversamente, sem a realidade dos direitos civis e políticos, sem a efetividade da liberdade entendida em seu mais amplo sentido, os direitos econômicos, sociais e culturais carecem, por sua vez, de verdadeira significação. Esta idéia da necessária integralidade, interdependência e indivisibilidade quanto ao conceito e à realidade do conteúdo dos direitos humanos, que de certa forma está implícita na Carta das Nações Unidas, se compila, se amplia e se sistematiza em 1948, na Declaração Universal de Direitos Humanos, e se reafirma definitivamente nos Pactos Universais de Direitos Humanos, aprovados pela Assembléia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembléia Geral, adotada em 16 de dezembro de 1977, sobre os critérios e meios para melhorar o gozo efetivo dos direitos e das liberdades fundamentais (Resolução n. 32/130)”.¹¹⁸

Em face da indivisibilidade dos direitos humanos, há de ser definitivamente afastada a equivocada noção de que uma classe de direitos (a dos direitos civis e políticos) merece inteiro reconhecimento e respeito, enquanto outra classe de direitos (a dos direitos sociais, econômicos e culturais), ao revés, não merece qualquer observância. Sob a ótica normativa internacional, está definitivamente superada a concepção de que os direitos sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A idéia da não-acionabilidade dos direitos sociais é meramente ideológica e não científica. São eles autênticos e verdadeiros direitos fundamentais, acionáveis, exigíveis e demandam séria e responsável observância. Por isso, devem ser reivindicados como direitos e não como caridade, generosidade ou compaixão.

118. Hector Gros Espiell, *Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano*, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de San Salvador enunciam um extenso catálogo de direitos, que inclui o direito à saúde. Nos termos do artigo 12 do PIDESC, a fim de assegurar o pleno exercício do direito à saúde, os Estados-partes deverão adotar todas as medidas necessárias: a) para a diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o desenvolvimento das crianças e b) para a prevenção e o tratamento das doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras, bem como a luta contra essas doenças. No mesmo sentido, o Protocolo de San Salvador, em seu artigo 10, reitera este mesmo comando.

Deste modo, o Decreto referido na questão constitui flagrante violação aos aludidos preceitos normativos internacionais constantes do PIDESC e do Protocolo de San Salvador.

Há que se enfatizar que a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais não é apenas uma obrigação moral dos Estados, mas uma obrigação jurídica, que tem por fundamento os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

Note-se ainda que, se os direitos civis e políticos devem ser assegurados de plano pelo Estado, sem escusa ou demora - têm a chamada auto-aplicabilidade -, os direitos sociais, econômicos e culturais, por sua vez, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto e pelo Protocolo, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais¹¹⁹, principalmente nos planos econômicos e técnicos, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente a completa

119 “O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais consagra três previsões que podem ser interpretadas no sentido de sustentar uma obrigação por parte dos Estados-partes ricos de prover assistência aos Estados-partes pobres, não dotados de recursos para satisfazer as obrigações decorrentes do Pacto. O artigo 2 (1) contempla a frase “individualmente ou através de assistência internacional e cooperação, especialmente econômica e técnica. A segunda é a previsão do artigo 11 (1), de acordo com a qual os Estados-partes concordam em adotar medidas apropriadas para assegurar a plena realização do direito à adequada condição de vida, reconhecendo para este efeito a importância da cooperação internacional baseada no livre consenso. Similarmente, no artigo 11 (2) os Estados-partes concordam em adotar “individualmente ou por meio de cooperação internacional medidas relevantes para assegurar o direito de estar livre da fome.” (Philip Alston e Gerard Quinn, *The Nature and Scope of States Parties’ obligations under the ICESCR*, 9 *Human Rights Quarterly* 156, 1987, p.186, apud Henry Steiner e Philip Alston, *International Human Rights in Context: Law, Politics and Morals*, second edition, Oxford, Oxford University Press, 2000, p.1327).

realização desses direitos (artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto)¹²⁰.

No entanto, cabe realçar que tanto os direitos sociais, como os direitos civis e políticos demandam do Estado prestações positivas e negativas, sendo equivocada e simplista a visão de que os direitos sociais só demandariam prestações positivas, enquanto que os direitos civis e políticos demandariam prestações negativas, ou a mera abstenção estatal. A título de exemplo, cabe indagar qual o custo do aparato de segurança, mediante o qual se assegura direitos civis clássicos, como os direitos à liberdade e à propriedade, ou ainda qual o custo do aparato eleitoral, que viabiliza os direitos políticos, ou, do aparato de justiça, que garante o direito ao acesso ao Judiciário. Isto é, os direitos civis e políticos não se restringem a demandar a mera omissão estatal, já que a sua implementação requer políticas públicas direcionadas, que contemplam também um custo.

Além da avaliação crítica acerca do “custo” dos direitos sociais (que, como visto, também impõe-se quanto aos direitos civis e políticos), é também essencial refletir sobre a chamada “aplicação progressiva” dos direitos econômicos, sociais e culturais, de forma a extrair seus efeitos. Cabe reafirmar que o Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Protocolo de San Salvador estabelecem a obrigação dos Estados em reconhecer e progressivamente implementar os direitos nele enunciados, utilizando o máximo dos recursos disponíveis. Da aplicação progressiva dos econômicos, sociais e culturais resulta a cláusula de proibição do retrocesso social em matéria de direitos sociais. Para J.J. Gomes Canotilho: “O princípio da proibição do retrocesso social pode formular-se assim: o núcleo essencial dos direitos sociais já realizado e efetivado através de medidas legislativas deve considerar-se constitucionalmente garantido, sendo inconstitucionais quaisquer medidas que, sem a criação de esquemas alternativos ou compensatórios, se traduzam na prática em uma anulação, revogação ou aniquilação pura e simples desse núcleo essencial. A liberdade do legislador tem como limite o núcleo essencial já realizado”¹²¹.

120 A expressão “aplicação progressiva” tem sido frequentemente mal interpretada. Em seu “General Comment n.03” (1990), a respeito da natureza das obrigações estatais concernentes ao artigo 2o, parágrafo 1o, o Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais afirmou que, se a expressão “realização progressiva” constitui um reconhecimento do fato de que a plena realização dos direitos sociais, econômicos e culturais não pode ser alcançada em um curto período de tempo, esta expressão deve ser interpretada à luz de seu objetivo central, que é estabelecer claras obrigações aos Estados-partes, no sentido de adotarem medidas, tão rapidamente quanto possível, para a realização destes direitos. (General Comment n.3, UN doc. E/1991/23).

Logo, em face do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Protocolo, que os Estados-partes, no livre e pleno exercício de sua soberania, ratificaram, há que se observar o princípio da aplicação progressiva dos direitos sociais, o que, por si só, implica o princípio da proibição do retrocesso social. Deste modo, vislumbra-se, uma vez mais, a afronta do referido Decreto à cláusula de proibição do retrocesso social, constante dos parâmetros internacionais invocados.

AULA 3

PERGUNTA

No contexto da globalização econômica e considerando a tendência de flexibilização dos DHESC, uma organização regional econômica (ex: Mercosul, ...) adota um tratado estimulando os países a flexibilizarem e relativizarem os direitos econômicos, sociais e culturais, a fim de reduzir os custos comerciais e ampliar a competitividade no mercado internacional.

À luz do tratado, a empresa multinacional "X", sediada no Estado "Y", determina a extinção de férias, do descanso semanal e da licença gestante, afasta a garantia de igualdade de remuneração para homens e mulheres, e restringe a liberdade sindical e o direito de reunião.

Tendo em vista o caso, responda:

- a) Como relacionar o tratado adotado pela organização regional econômica com os tratados internacionais de proteção dos direitos humanos? Em caso de conflito, qual merece prevalência? Por que?
- b) Supondo que o Estado "Y" é parte do PIDESC e do Protocolo de San Salvador, qual é a sua responsabilidade no campo internacional?
- c) É admissível defender a responsabilidade social das empresas em face de violação de direitos humanos? É admissível defender a responsabilidade do Estado em face das medidas adotadas pela empresa?
- d) Haveria como interpretar a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de modo a incluir a responsabilidade de agentes privados, como as empresas multinacionais, por violações a DHESC?

121 José Joaquim Gomes Canotilho, Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

COMENTÁRIO

A primeira indagação formulada compreende a relação entre os tratados de proteção dos direitos humanos e os tratados adotados por organizações regionais econômicas.

Se o Pós Guerra permitiu a criação do sistema internacional de proteção dos direitos humanos, fomentou também a criação de organizações de cooperação e integração econômica. A título de exemplo, cite-se a experiência européia. Vale dizer, além do processo de internacionalização dos direitos humanos, a ordem contemporânea tem sido marcada pela consolidação de blocos econômicos, que decorrem do crescente processo de integração regional. O surgimento de blocos econômicos passa a redefinir os contornos do cenário mundial, a partir da intensificação das relações internacionais, mediante a cooperação e integração entre Estados e mediante a celebração de inúmeros tratados internacionais.¹²²

Neste contexto, insta avaliar a relação entre o aparato normativo internacional de proteção dos direitos humanos e os tratados referentes a organizações regionais econômicas.

Há que se reiterar que os tratados de direitos humanos, ao consolidarem parâmetros protetivos mínimos, compõem o “mínimo ético irredutível” a ser observado pelos Estados-partes. Deste modo, os instrumentos internacionais apresentam uma dupla vocação: são capazes de propiciar avanços e evitar recuos no âmbito interno. Também há que se acrescer a lógica e a principiologia do Direito dos Direitos Humanos, que consagra a prevalência da norma mais benéfica, protetiva e favorável, fundada no valor da dignidade humana e da primazia da pessoa humana. O valor da

122 No dizer de José Joaquim Gomes Canotilho: “A globalização das comunicações e informações e a “expansão mundial” de unidades organizativas internacionais, privadas ou públicas, deslocam o papel obsidiante do “ator estatal”, tornando as fronteiras cada vez mais irrelevantes e a interdependência política econômica cada vez mais estruturante. (...) O dogma do Direito Constitucional centrado no Estado e na soberania estatal tende a fragilizar-se. A internacionalização e a “marcosualização” tornam evidente a transformação das ordens jurídicas nacionais em ordens jurídicas parciais, nas quais as Constituições são relegadas para um plano mais modesto de “leis fundamentais regionais”. Mesmo que as Constituições continuem a ser simbolicamente a magna carta da identidade nacional, a sua força normativa terá parcialmente de ceder perante novos fenótipos político-organizatórios e adequar-se no plano político e no plano normativo aos esquemas regulativos das novas associações abertas de Estados nacionais abertos.” (José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998, p.1217)

dignidade humana é, assim, alçado a supra-princípio a orientar a ordem internacional e interna.

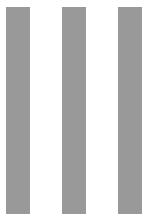
Consequentemente, à luz do princípio da prevalência da norma mais benéfica, merece ser afastado o tratado editado pela organização regional econômica, conferindo-se prevalência aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

Quanto à segunda indagação, remete à responsabilidade internacional do Estado "Y", enquanto Estado-parte do PIDESC e do Protocolo de San Salvador. A resposta a esta indagação envolve as considerações já desenvolvidas quando da resposta à classe 2 (acionabilidade dos dhesc). Ressalte-se que ambos os instrumentos internacionais enunciam direitos concernentes à esfera trabalhista, com a previsão de férias e descanso semanal remunerado, bem como asseguram a garantia de igualdade de remuneração para homens e mulheres, liberdades sindicais e o direito de reunião. A respeito, destacam-se os artigos 6º, 7º e 8º do PIDESC e os artigos 7º e 8º do Protocolo de San Salvador.

Assim, cabe ao Estado-parte a obrigação jurídica de garantir o livre e pleno exercício destes direitos, integrantes dos direitos humanos universais. Reitere-se aqui as reflexões já feitas a respeito da cláusula de proibição do retrocesso social, decorrente da aplicação progressiva dos dhesc.

Por fim, anote-se que o Protocolo de San Salvador contempla o direito de petição à Comissão Interamericana de Direitos Humanos para a proteção dos direitos sindicais, nos termos do artigo 19, parágrafo 6º do Protocolo.

MÓDULO



Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos

.....
Jayme Benvenuto Lima Jr.*
.....

- . Textos de Referência
- . Aulas
- . Perguntas e Comentários

Jayme Benvenuto Lima Jr. é Advogado, Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco e Doutorando em Direito Internacional na Universidade de São Paulo. Coordena o Programa dhINTERNACIONAL, desenvolvido pelo Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares (GAJOP) e pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos – Regional Nordeste. Coordena, para a Plataforma DhESC Brasil, o projeto Relatores Nacionais em Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. É professor das disciplinas *Proteção Internacional dos Direitos Humanos* e *Formas de Organização da Sociedade e Direitos Humanos* em cursos de pós-graduação da Universidade Católica de Pernambuco; e de *Teoria Geral do Estado* no curso de Direito da mesma universidade. É autor do livro *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais* (Editora Renovar, 2001). Organizou os seguintes livros: *Execuções Sumárias, Arbitrárias ou Extrajudiciais: uma aproximação da realidade brasileira* (GAJOP et alli, 2001); *Direitos Humanos Internacionais: avanços e desafios no início do século XXI* (GAJOP et alli); *Extrema Pobreza no Brasil: a situação do direito à alimentação e à moradia adequada* (Edições Loyola, 2002); *Manual de Direitos Humanos Internacionais: Acesso aos Sistemas Global e Regional de Proteção dos Direitos Humanos* (Edições Loyola, 2003); e Relatório Brasileiro sobre os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais 2003 (Bagaço, 2003), além da presente publicação. Página pessoal: <http://sites.uol.com.br/benvenutolima> - E-mail: benvenutolima@uol.com.br

TEXTOS DE REFERÊNCIA:

Texto 1

O SISTEMA GLOBAL DE PROTEÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

Jayme Benvenuto Lima Jr.

Texto 2

O CARÁTER EXPANSIVO DOS DIREITOS HUMANOS NA AFIRMAÇÃO DE SUA INDIVISIBILIDADE E EXIGIBILIDADE

Jayme Benvenuto Lima Jr.

Texto 1

O Sistema Global de Proteção para os Direitos Humanos
Econômicos, Sociais e Culturais

1. Apresentação

Após as duas guerras mundiais ocorridas no século XX, em que inúmeras atrocidades foram cometidas em nome da soberania nacional, a criação de um sistema internacional de proteção dos direitos humanos foi a resposta para que se pudesse reconstruir a esperança de paz duradoura no mundo. Com o fim da segunda guerra mundial, cresce a consciência de que os direitos humanos são universais e indivisíveis. Universais na medida em que se busca a aquisição e o exercício de direitos para “todos e todas” e indivisíveis no sentido de que os direitos humanos devem possuir igual validade, independentemente de serem classificados como civis, po-

líticos, econômicos, sociais ou culturais^{1 2}.

Com base nessa construção histórica, é crescente a demanda das Nações Unidas em torno dos direitos humanos. Entidades da sociedade civil de todo o mundo acionam o sistema global de proteção dos direitos humanos, diante da consciência de que os estados são, muitas vezes, coniventes ou ineficientes para dar respostas às violações dos direitos humanos. Por outro lado, o sistema da ONU tem sido uma grande possibilidade de “prevenir conflitos internos”, razão pela qual “maior ênfase deveria ser dada para os recentes mecanismos de proteção dos direitos humanos, assim como ao fortalecimento de instituições nacionais para solucionar questões relacionadas a direitos humanos”³.

A utilização dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos não implica, portanto, em abandonar o uso dos sistemas nacionais. Ambos devem ser fortalecidos, na perspectiva do pleno respeito aos direitos humanos. No plano internacional, o desafio é, através de instrumentos e mecanismos de proteção, ampliar o respeito aos direitos humanos.

No trabalho que se segue, proponho-me, numa primeira parte, a discutir sobre os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos com repercussão para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, de modo a demonstrar a existência de base normativa para a garantia de tais direitos no plano internacional. Em seguida, dou atenção aos mecanismos convencionais e extra-convencionais de proteção dos direitos humanos. A partir do trabalho realizado por tais mecanismos, a comunidade internacional tem conhecimento de muitos assuntos de seu interesse, como a “violência policial, as execuções sumárias, o assassinato de mulheres em nome da honra, o sofrimento de crianças e adolescentes, a perseguição a minorias étnicas em muitas sociedades, o papel de atores não estatais em torno de violações a direitos humanos, a relação entre

1 Sobre a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos ver a seguinte publicação de minha autoria: Lima Jr., Jayme Benvenuto. Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Renovar. 2001. P. 76.

2 Sobre a crítica à classificação geracional dos direitos humanos ver diversos trabalhos do prof. Cançado Trindade, entre os quais a seguinte entrevista com aquele jurista: FASE. Entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade. In Revista Proposta. Ano 31. Número 92. Março/Maio de 2002. Rio de Janeiro. 2002. P. 46-48.

3 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Seventeen Frequently Asked Questions About United Nations Special Rapporteurs. Fact Sheet no. 27. Geneva. P. 1. 2000. P. 1.

extrema pobreza e o respeito aos direitos humanos, e o impacto das violações aos direitos humanos sobre a sociedade civil".⁴ Para além do conhecimento da situação dos direitos humanos, nos planos nacional⁵ e internacional, o sistema global permite o fortalecimento da própria idéia de direitos humanos e dos meios para se ampliar e fortalecer a realização de direitos.

2. Principais Instrumentos Relacionados aos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

Dedico-me, aqui, a levantar alguns pontos relacionados aos principais instrumentos internacionais, no plano das Nações Unidas⁶, que contém normas de proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais: a Declaração Universal de Direitos Humanos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Em seu preâmbulo, a **Declaração Universal de Direitos Huma-**

4 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Seventeen Frequently Asked Questions About United Nations Special Rapporteurs. Fact Sheet no. 27. Geneva. P. 1. 2000. P. 1-2.

5 "Embora o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais possa ajudar a aplicar o Pacto de uma perspectiva internacional, em última instância a eficácia deste instrumento depende das medidas adotadas pelos governos para dar cumprimento efetivo a suas obrigações legais internacionais. A este respeito, o Comitê tem reconhecido a importância essencial de que os Estados adotem medidas legislativas apropriadas e instituem recursos legais, o que indica o verdadeiro caráter legal dos direitos econômicos, sociais e culturais". Matthew Craven, "The domestic application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", en *Neetherlands International Law Review*, vol. XL (1993), pág. 367.

6 "A base primordial das atividades das Nações Unidas encaminhadas a promover, proteger e vigiar a observância dos direitos humanos e as liberdades fundamentais é a Carta Internacional de Direitos Humanos, que é um conjunto integrado por três textos: a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966) e o Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos (1966) e seus dois protocolos facultativos. Os dois Pactos mencionados são instrumentos jurídicos internacionais. Isto significa que quando os Estados Membros e os Estados não membros das Nações Unidas ratificam um Pacto e se convertem em «Estado Parte», estão aceitando voluntariamente uma série de obrigações jurídicas de defender e promover os direitos e disposições proclamados no texto em questão". Capturado de http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu6/2/fs16_sp.htm#1.

nos (1948) assegura o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos:

Considerando que os povos das Nações Unidas reafirmaram, na Carta, sua fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e no valor da pessoa humana e na igualdade do homem e da mulher, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla.

Com base no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, a Declaração dedica os artigos 22 a 27 aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais: direito à segurança social e ao bem estar social (art. 22), direito ao trabalho, a condições justas de trabalho e igual e justa remuneração para trabalho igual, assim como a proteção contra o desemprego e a organização sindical para a proteção de seus interesses (art. 23), direito ao repouso e ao lazer, à limitação das horas de trabalho e férias remuneradas (art. 24), direito à saúde, à alimentação, ao vestuário, à habitação, a serviços sociais e previdência social, à proteção especial à maternidade e à infância (art. 25), direito à educação, à gratuidade e obrigatoriedade do ensino fundamental, e educação para promover a paz e a tolerância racial e religiosa (art. 26), e direito à cultura e à proteção histórica e promoção cultural (art 27).

Apesar da maior prevalência, inclusive em termos do número de artigos – ao todo são 21 – relacionados diretamente aos direitos humanos civis e políticos, a Declaração Universal enuncia muitos dos direitos que hoje são considerados fundamentais direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

O Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado pela Assembléia Geral em 1966, e que entrou em vigor em 1976, reconhece e reforça o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, também em seu preâmbulo:

Reconhecendo que, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, o ideal do ser humano livre, no gozo das liberdades civis e políticas e liberto do temor e da miséria, não pode ser realizado, a menos que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos civis e políticos, assim como de seus direitos econômicos, sociais e culturais.

A propósito, o mesmo reconhecimento está previsto, nos mesmos termos, no **Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos**. Esses pactos, diga-se de passagem, deveriam ser um só, a detalhar a Declaração Universal de Direitos Humanos, não o sendo em função da guerra fria, que impedia os blocos socialista e liberal de verem – como hoje não resta dúvida – os direitos humanos numa perspectiva integral. De qualquer forma, os pactos representam a jurisdicização da Declaração Universal de Direitos Humanos, na medida em que detalham e ampliam os direitos nela contidos. São os seguintes os direitos constantes do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: 1) ao trabalho; 2) à associação em sindicatos; 3) à greve; 4) à previdência social; 5) à constituição e manutenção da família; 6) à proteção especial de crianças e adolescentes contra a exploração econômica e no trabalho; 7) à proteção contra a fome; 8) à cooperação internacional; 9) à saúde física e mental; 10) à educação; 11) ao respeito à cultura de cada povo e região; 12) ao progresso científico e técnico; 13) alimentação; 14) vestuário; 15) moradia adequada.

Diferentemente do que aconteceu com o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) estabeleceu um sistema de monitoramento restrito à apresentação de relatórios periódicos elaborados pelos estados, a serem apresentados, a partir do primeiro ano da entrada em vigor do Pacto, ao secretário geral, que encaminhará cópia ao Conselho Econômico e Social:

Art. 16 – 1. Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a apresentar, de acordo com as disposições da presente parte do Pacto, relatórios sobre as medidas que tenha adotado e sobre o progresso realizado, com o objetivo de assegurar a observância dos direitos reconhecidos no Pacto.

Só posteriormente, em 1987, por meio de resolução, é que foi criado o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais com a atribuição de monitorar a implementação do PIDESC, através da elaboração de relatórios ou pareceres com conclusões e recomendações para os estados. Ao comitê foi dada também a prerrogativa de receber relatórios alternativos da sociedade civil dos estados ratificantes do Pacto, o que resultou

num aperfeiçoamento do sistema, num esforço por atribuir igualdade aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, em relação aos direitos humanos civis e políticos, que já contavam, e de modo convencional, com um sistema de monitoramento.

Os elementos chaves para a interpretação do PIDESC estão contidos no seu artigo 2º.:

Os Estados-partes no presente Pacto comprometem-se a adotar medidas, tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas^{7 8}.

Há alguns anos, encontra-se em discussão na Comissão de Direitos Humanos da ONU, um projeto de Protocolo Facultativo ao PIDESC, elaborado pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, que busca, em primeiro lugar, atribuir *status* convencional ao comitê e estabelecer um sistema de petições individuais relacionado a direitos humanos econômicos, sociais e culturais, ampliando, assim, as possibilidades de justiciabilidade para tais direitos. Há vezes defendendo também a apresentação de petições pelos países, proposta que encontra sérias resistências no âmbito da ONU. Apesar de encontrar-se em negociação há cerca de cinco anos, não há previsão de aprovação do Protocolo.

A **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**, de 1986, buscou ampliar as ferramentas direcionadas à proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, embora seja uma declaração – e não um tratado –, portanto, desprovida de capacidade jurídica de obrigatoriedade em relação aos estados. Apesar dessa limitação, a Declaração conta com a mais clara definição para o princípio da indivisibilidade

7 Ver Princípios de Limburgo, que detalham a interpretação do art. 2o. Do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. United Nations. Documento E.CN. 4. In Human Rights Quarterly. Vol. 9. Número 2.

8 Sobre os Princípios de Limburgo ver também: E. Robertson, Robert. Measuring State Compliance with the Obligation to devote the 'Maximum Available Resources' to Realizing Economic, Social and Cultural Rights. In Human Rights Quarterly. Vol. 16. Número 4. Cincinnatti: The Johns Hopkins University Press. 1994.

dos direitos humanos contida num instrumento internacional. Seu preâmbulo diz:

Preocupada com a existência de sérios obstáculos desenvolvimento, assim como à completa realização dos seres humanos e dos povos, constituídos, *inter alia*, pela negação dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e considerando que todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e que, para promover o desenvolvimento, devem ser dadas atenção igual e consideração urgente à implementação, promoção e proteção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, e que, por conseguinte, a promoção, o respeito e o gozo de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não podem justificar a negação de outros direitos humanos e liberdades fundamentais.

Ainda em seu preâmbulo, a Declaração define “desenvolvimento” como “um processo econômico, social, cultural e político abrangente”, com o que reafirma a idéia da indivisibilidade, “que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes”.

De igual importância é o reconhecimento, também contido no preâmbulo do Pacto, de que “violações massivas e flagrantes aos direitos humanos” são resultado do “colonialismo, neocolonialismo, *apartheid*, de todas as formas de racismo e discriminação racial, dominação estrangeira e ocupação, agressão e ameaças contra a soberania nacional, à unidade nacional e à integridade territorial de ameaças de guerra”. O reconhecimento é de grande importância na perspectiva da construção de um futuro em que não sejam cometidos os erros do passado, sentido em que abre caminho para a validação das políticas de ação afirmativas. A Declaração consta ainda do reconhecimento de que a paz e a segurança internacionais dependem do respeito aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais e são essenciais para a garantia do direito ao desenvolvimento.

Em remissão ao art. 2º. do PIDESC, o preâmbulo da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento estabelece a “responsabilidade primária

ria dos estados” na criação das condições favoráveis ao desenvolvimento, em vinculação com a participação ativa das sociedades nacionais:

Confirmando que o direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável e que a igualdade de oportunidade para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos indivíduos que compõem as nações;

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, *CEDAW*, de 1979, já em seu preâmbulo justifica os direitos da mulher como uma necessidade para a sociedade moderna se desenvolver, e demonstra a preocupação com a situação de particular pobreza da mulher (feminização da pobreza). O art. 4º. - 1 da Convenção, também conhecida por *CEDAW* (conforme sigla em inglês), respalda a aplicação de políticas de ação afirmativa, enquanto forma de reparar e superar injustiças cometidas no passado:

A adoção pelos Estados-partes de medidas especiais de caráter temporário destinadas a acelerar a igualdade de fato entre o homem e a mulher não se considerará discriminação na forma definida nesta Convenção, mas de nenhuma maneira implicará, como consequência, a manutenção de normas desiguais ou separadas; essas medidas cessarão quando os objetivos de igualdade de oportunidade e tratamento houverem sido alcançados.

Também importante é a definição do art. 10 da *CEDAW*, que estabelece a igualdade de acesso à educação para as mulheres, em todos os níveis, assim como os artigos 11 e 12, que, respectivamente, estabelecem a igualdade de acesso ao emprego e à saúde. A eliminação de barreiras na esfera da vida econômica e social está prevista no art. 13 (benefícios familiares, comércio, recreação, cultura).

A *CEDAW* criou o Comitê dos Direitos da Mulher, com prerrogativa de monitorar sua implementação. Formado por 18 membros, o Comitê deve examinar relatórios oferecidos pelos estados membros da Convenção, informando sobre “as medidas legislativas, judiciárias, administrativas ou outras que adotarem para tornarem efetivas as disposições desta Convenção e dos progressos alcançados a respeito”, pelo menos a cada

quatro anos ou sempre que o Comitê solicitar.

Em 2002, o Brasil ratificou o Protocolo Facultativo ao CEDAW, que, entre outras medidas, estabelece a possibilidade de apresentação de comunicações individuais, por parte de qualquer pessoa do país membro da Convenção, ao Comitê. Esse importante passo do Brasil irá possibilitar um grande avanço na implementação dos direitos da mulher para os grupos de direitos humanos do país.

A **Convenção sobre os Direitos da Criança**, de 1989, que influenciou profundamente a legislação brasileira através da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, dá destaque à necessidade de respeito aos direitos humanos econômicos, sociais culturais para as crianças, embora seja evidente a preocupação especial com dois desses direitos: o direito à saúde, constante do art. 24 (inclusive em suas dimensões de redução da mortalidade infantil, universalização dos serviços básicos de saúde, assistência pré e pós-natal às mães, adoção de medidas de saúde preventiva) e o direito à educação, constante do art. 28, mas desdobrados em outras partes da Convenção. O art. 4º. dá bem a dimensão de busca de respeito integral aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, na medida em que reedita parte do art. 2º. do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Os estados-partes tomarão todas as medidas apropriadas, administrativas, legislativas e outras, para a implementação dos direitos reconhecidos nesta Convenção. Com relação aos direitos econômicos, sociais e culturais, os Estados-partes tomarão tais medidas no alcance máximo de seus recursos disponíveis e, quando necessário, no âmbito da cooperação internacional.

É importante mencionar, entre tantas normas com repercussão para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, os artigos 17, 18 e 23 da Convenção sobre os Direitos da Criança, que se referem, respectivamente, à necessidade de encorajamento, por parte do poder público, dos meios de comunicação para a difusão da informação e dados de benefício social e cultural à criança; à necessidade de manutenção de serviços de assistência social e creches para crianças e adolescentes; e ao reconhecimento das crianças portadoras de “deficiências físicas ou mentais” como devendo “desfrutar de uma vida plena e decente em condições que garan-

tam sua dignidade, favoreçam sua autonomia e facilitem sua participação ativa na comunidade”.

Como dispõe a Convenção no seu art. 43, é criado o Comitê para os Direitos da Criança, integrado por dez especialistas, e dotado de competência para monitorar a implementação daquele instrumento, examinando os relatórios que devem ser apresentados pelos estados-partes, ao Comitê, a cada cinco anos.

Respalhada pelas idéias de que “a doutrina da superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa” e de que “a discriminação entre as pessoas por motivo de raça, cor ou origem étnica é um obstáculo às relações amistosas e pacíficas entre as nações e é capaz de perturbar a paz e a segurança entre os povos e a harmonia de pessoas vivendo lado a lado”, constantes de seu preâmbulo, a **Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial**, de 1968, tem o grande mérito de convalidar as políticas de ação afirmativa enquanto remédios temporários de inclusão social de grupos étnicos e raciais. O art. 1º. – 4 é claro nesse sentido, de modo semelhante ao estabelecido pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher:

Não serão consideradas discriminação racial as medidas especiais tomadas com o único objetivo de assegurar o progresso adequado de certos grupos raciais ou étnicos ou de indivíduos que necessitem da proteção que possa ser necessária para proporcionar a tais grupos ou indivíduos igual gozo ou exercício de direitos humanos e liberdades fundamentais, contanto que tais medidas não conduzam, em consequência, à manutenção de direitos separados para diferentes grupos raciais e não prossigam após terem sido alcançados os seus objetivos.

A norma em favor da aplicação de políticas de ação afirmativa é reforçada pelo art. 2º. – 2 da Convenção, que dispõe:

Os Estados-partes tomarão, se as circunstâncias o exigirem, nos campos social, econômico, cultural e outros, medidas especiais e concretas para assegurar, como convier, o desenvolvimento ou a

proteção de certos grupos raciais ou de indivíduos pertencentes a esses grupos, com o objetivo de garantir-lhes, em condições de igualdade, o pleno exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Essas medidas não deverão, em caso algum, ter a finalidade de manter direitos desiguais ou distintos para os diversos grupos raciais, depois de alcançados os objetivos, em razão dos quais foram tomadas.

Entre os direitos humanos econômicos, sociais e culturais mencionados pela Convenção, no 5º., alínea e, encontram-se, a título exemplificativo, os direitos ao trabalho, a fundar sindicatos e a eles se filiar, à habitação, à saúde pública, à previdência social, à educação, à formação profissional e à igual participação nas atividades culturais.

Conforme descrito nos artigos 8º. e 9º., a Convenção criou o Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial, composto por dezoito especialistas, com o mandato para examinar relatórios dos países-membros que devem ser apresentados a cada quatro anos.

3. Mecanismos de Proteção dos Direitos Humanos

Os mecanismos de proteção dos direitos humanos podem ser de dois tipos: convencionais e extra-convencionais. Passo a distingui-los:

3.1. Mecanismos convencionais (*treaty-monitoring bodies*)

Os mecanismos convencionais de proteção dos direitos humanos são assim chamados porque foram estabelecidos através de convenções. De uma maneira geral são organismos compostos por especialistas que atuam em sua responsabilidade individual, portanto, com independência em relação aos países dos quais são provenientes. À exceção do Comitê sobre os Direitos da Mulher, integrado por 23 membros, e do Comitê sobre os Direitos da Criança, integrado por 10 membros, os demais comitês são formados por 18 membros. Esses comitês têm a competência de examinar relatórios dos governos e da sociedade civil, na perspectiva do monitoramento da implementação dos tratados.

Os países que ratificaram o Protocolo Adicional ao Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos e o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher,

e que não fizeram reservas à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, podem apresentar comunicações (denúncias) individuais aos comitês respectivos.

São os seguintes os comitês responsáveis pelo monitoramento dos tratados que constituem os treaty-monitoring bodies no âmbito das Nações Unidas:

. Comitê de Direitos Humanos:

Monitora a implementação do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (art. 28)

. Comitê contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes

Monitora a implementação da Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes (art. 22)

. Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial:

Monitora a implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (art. 14)

. Comitê sobre os Direitos da Criança:

Monitora a implementação da Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 43)

. Comitê sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher:

Monitora a implementação da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (art. 21)

. Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais:

Monitora a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (criado por resolução do Conselho Econômico e Social)⁹

⁹ Embora seja o único criado através de resolução, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU é classificado pelos autores como integrante dos mecanismos convencionais de proteção dos direitos humanos. A própria ONU, em seu *site* oficial, no entanto, deixa clara a sua origem: "Diferentemente dos outros cinco órgãos de direitos humanos criados em virtude de tratados, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais não foi criado em virtude do instrumento correspondente. Antes, o Comitê foi criado pelo Conselho Econômico e Social, com base na defeituosa atuação dos órgãos aos quais se havia encomendado anteriormente a vigilância do Pacto". Capturado de <http://www.unhchr.ch/spanish/folletos/informativos>

Ao serem responsabilizados pelo exame de relatórios fornecidos pelos estados-partes (e pela sociedade civil desses estados), os comitês de monitoramento dos tratados de direitos humanos elaboram pareceres que têm a finalidade de auxiliar os países a melhorar a implementação daqueles tratados, no plano interno. Na avaliação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, “embora as observações finais do Comitê, em particular suas sugestões e recomendações não sejam de caráter legalmente vinculante, elas revelam a opinião do único órgão de especialistas encarregado de fazer essas declarações e capaz de fazê-las. Em consequência, os estados-partes que menosprezarem essas opiniões ou que não as acatarem na prática estariam demonstrando má fé no cumprimento de suas obrigações derivadas do Pacto. Em vários casos tem-se observado mudanças em matéria de política, prática e legislação que se deveram pelo menos em parte às observações finais do Comitê”¹⁰. Além de observações finais, os presidentes dos comitês podem dirigir cartas aos estados-partes com a finalidade de informá-los sobre as preocupações desses órgãos de monitoramento. Os comitês têm também a prerrogativa de adotar projetos de decisão para eventual aprovação pelo Conselho Econômico e Social. Assim acontece, por exemplo, quando o Comitê pede a um estado-parte que o convide a visitar o país e, assim, possa proporcionar ao governo a assistência técnica ou de outro tipo que venha a ser útil com vistas à plena aplicação dos tratados. “Até o momento, o Comitê (de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) pediu em duas ocasiões para que fosse convidado a visitar os territórios de estados-partes (a República Dominicana e o Panamá). Entretanto, só em um desses casos (Panamá) recebeu o convite necessário para a missão, que se realizou em abril de 1995”¹¹.

Outra função dos comitês é a de elaborar observações gerais sobre os direitos e as disposições contidos nos tratados, com vistas a assistir os estados-partes no cumprimento de suas obrigações concernentes à apresentação de informes e contribuir para esclarecer sobre a interpretação do significado e conteúdo dos tratados de direitos humanos. A aprovação de observações gerais é uma maneira de promover a aplicação dos tratados pelos estados-partes, na medida em que sejam apontadas as carências

10 Capturado de http://www.unhchr.ch/spanish/folletos_informativos

11 Capturado de http://www.unhchr.ch/spanish/folletos_informativos

reveladas em muitos informes e facilitar para que determinadas disposições dos tratados recebam maior atenção dos estados, dos organismos das Nações Unidas e de outras entidades, com a finalidade de que se possa alcançar progressivamente a plena efetividade dos direitos proclamados nos tratados. Além do mais, as observações gerais são um meio de criar jurisprudência em torno da interpretação das normas incorporadas aos tratados de direitos humanos.

Até abril de 2000, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais adotou seis observações gerais, a saber: observação geral nº 1 (1989), sobre a apresentação de informes por parte dos estados-partes; observação geral nº 2 (1990), sobre as medidas de assistência técnica internacional (artigo 22 do Pacto); observação geral nº 3 (1990), sobre a índole das obrigações dos estados-partes (parágrafo 1º. do artigo 2º. do Pacto); observação geral nº 4 (1991), sobre o direito à moradia adequada (parágrafo 1º. do artigo 11 do Pacto); observação geral nº 5 (1994), sobre as pessoas portadoras de necessidades especiais; observação geral nº 6 (1995), sobre os direitos econômicos, sociais e culturais das pessoas idosas; observação geral nº 7 (1997), sobre o direito à moradia adequada (art. 11.1 do Pacto): despejos; observação geral nº 8 (1997), sobre a relação entre sanções econômicas e o respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais; observação geral nº 9 (1998), sobre a aplicação doméstica do Pacto; observação geral nº 10 (1998), sobre o papel das instituições nacionais de direitos humanos na proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais; observação geral nº 11 (1999), sobre os planos de ação para a educação primária; observação geral nº 12 (1995), sobre o direito à alimentação adequada; observação geral nº 13 (1999), sobre o direito à educação; e observação geral nº 14 (2000), sobre o direito ao mais alto padrão de saúde ¹².

3.2. Mecanismos extra-convencionais (*Procedimientos especiales/ special procedures*)

Os mecanismos extra-convencionais de proteção dos direitos humanos são aqueles criados através de resolução de órgãos legislativos da ONU, como a Comissão de Direitos Humanos, o Conselho Econômico e Social ou a Assembleia Geral. Eles não resultam de convenções, embora,

12 Capturado de http://www.unhcr.ch/spanish/folletos_informativos

em última instância, sejam autorizados por elas, no sentido de que medidas devem ser tomadas pelos estados-partes para assegurar o cumprimento dos tratados, nos termos, por exemplo, do que estabelece o art. 2º. do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Constituem os “mecanismos”, “mandatos” ou “sistema de procedimentos especiais”, através do qual as Nações Unidas buscam avançar na implementação dos direitos humanos.

3.2.1. Relatores Especiais, Representantes Especiais, *Experts* Independentes

Os mecanismos extra-convencionais das Nações Unidas datam de 1979, e foram criados com a finalidade de examinar violações cometidas pelos países. Na ocasião, havia a avaliação de uma certa impotência da ONU diante das massivas e graves violações aos direitos humanos ocorridas em diversas partes do mundo. Os relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes têm seu mandato estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, órgão ao qual devem prestar contas anualmente, durante a reunião da Comissão, em Genebra. A Comissão estabelece dois tipos de mandatos: temáticos – quando se referem a situações específicas de direitos humanos – e por países – quando se referem à situação dos direitos humanos em determinados países.

Em termos gerais, aos relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes são atribuídos os poderes de investigar situações de direitos humanos, através de visitas *in loco*, receber denúncias ou comunicações, e oferecer recomendações de como solucioná-las. São, assim, uma contribuição, no plano internacional, para que os países consigam implementar seus compromissos com os direitos humanos, resultado da ratificação de instrumentos internacionais e dos seus próprios instrumentos nacionais (constituições, leis ordinárias, programas e planos de direitos humanos) de proteção dos direitos humanos.

Embora sejam considerados mecanismos extra-convencionais da ONU, os relatores especiais são os “*experts* em missão” previstos na Convenção sobre Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, de 1946¹³, instrumen-

13 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Seventeen Frequently Asked Questions About United Nations Special Rapporteurs. Fact Sheet no. 27. Geneva. P. 1. 2000. P. 4.

to que, de alguma forma, respalda convencionalmente a sua ação.

Atualmente, existem os seguintes relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes relacionados a direitos humanos econômicos, sociais e culturais:

- Relatora Especial sobre o Direito à Educação

Sra. Katharina Tomasevski

- Relatora Especial sobre Extrema Pobreza

Sra. Anne-Marie Lizin

- Relator Especial sobre o Direito à Alimentação

Sr. Jean Ziegler

- Relator Especial sobre o Direito Moradia Adequada

Sr. Miloon Khotari

- Expert Independente sobre o Direito ao Desenvolvimento

Sr. Arjun Sengupta

- Relator Especial sobre o Direito à Saúde

Sr. Paul Hunt

Os relatores especiais, representantes especiais ou *experts* independentes têm seu trabalho balizado por um termo de mandato estabelecido pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. A depender do interesse da comissão, os relatores podem ter mandatos mais ou menos amplos em relação aos poderes a serem exercidos e ao tempo de execução.

Na resolução E/CN. 4/2001/52, de abril de 2002, sobre o direito à educação, a Comissão de Direitos Humanos da ONU sugere aos estados que apresentem informação à relatora especial sobre práticas positivas para eliminar a discriminação no acesso ao ensino e promover um ensino de qualidade. Ademais, convida a relatora especial sobre o direito à educação a que prossiga seu trabalho em conformidade com seu mandato e, em particular, que redobre seus esforços por encontrar meios que permitam superar os obstáculos e as dificuldades que se opõem à realização do direito à educação. Orienta também a relatora especial no sentido de seguir colaborando com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e

Culturais e o Comitê de Direitos da Criança, assim como com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e o Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, e que prossiga o diálogo com o Banco Mundial¹⁴.

Em seu relatório de 2002, a relatora especial sobre o direito à educação estabelece as seguintes conclusões e recomendações para o tema, através das quais ressalta, junto aos países, a necessidade de que priorizem os investimentos em educação pública de qualidade:

“Como adultos, todos compartilhamos a faculdade de afirmar ou negar o direito das crianças e dos adolescentes à educação. As crianças e os adolescentes só podem ter direitos se desempenharmos nossas obrigações individuais e coletivas. As obrigações estatais em matéria de direitos humanos, tanto as que garantem a segurança pública como o direito à educação, exigem a prestação de serviços públicos bem orçados. A capacidade e a disposição dos governos para levantar fundos e conceder prioridade aos direitos humanos é fundamental para a proteção dos direitos humanos. Em nível interno, a solidariedade é reforçada mediante a obrigação de pagar impostos, com os quais é possível financiar o ensino. Os impostos reduzidos podem parecer populares até que tenham como resultado uma proteção inadequada da segurança pública ou a ruína do ensino estatal. No nível internacional, a universalização do direito à educação se apóia na cooperação internacional para conceder igualdade de oportunidades no gozo do direito à educação, em complementação aos recursos insuficientes dos países pobres.

Durante os períodos de recessão econômica, cresce a importância das atividades de direitos humanos, apesar das dificuldades serem maiores. A mundialização de que se fala muito na teoria tem demonstrado na prática seus efeitos nocivos, ao mundializar o retrocesso cíclico da economia iniciado na segunda metade do ano 2000. A resistência em utilizar a “palavra r” (recessão) se

14 Nações Unidas. Documento E/CN. 4/2001/52. 2002.

manteve até depois do 11 de setembro. É nesses momentos de crise econômica que as garantias de direitos humanos são decisivas, especialmente quando estão mais ameaçadas. A vinculação entre a Grande Depressão e a conseqüente afirmação dos direitos econômicos e sociais na Declaração Universal de Direitos Humanos é bem conhecida e vale à pena recordá-la nesta conjuntura.

A concessão de prioridade mundial à educação exige que seus benefícios de longo prazo se coloquem à frente das prioridades de curto prazo. A perspectiva de direitos humanos permite o entrelaçamento de questões que tendem a ser tratadas isoladamente num marco jurídico amplo que se aplica em nível tanto nacional como internacional. O marco conceitual integral que constitui o critério de direitos humanos facilita os vínculos intersetoriais em função de que a educação pode se adaptar aos objetivos de erradicação da pobreza, da igualdade de gêneros e à prevenção do terrorismo e da violência”¹⁵ ¹⁶.

Na resolução E/CN.4/RES/2000/9, de 17 de abril de 2000, que versa sobre os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas exorta os países a fazerem os direitos humanos econômicos, sociais e culturais plenamente efetivos, sugerindo para tanto a elaboração de “planos de ação nacionais nos quais se definam as medidas que se deve adotar para melhorar a situação dos direitos humanos em general com pontos de referência específicos destinados a fazer efetivos os níveis mínimos e essenciais de gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais”, a apresentação de “informes regulares e no prazo devido ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, com a “participação de representantes de todos os setores da sociedade civil no processo de preparação de seus informes periódicos ao Comitê na aplicação de suas recomendações”. Por fim, nomeia, por um período de três anos, um relator especial com mandato centrado no direito à moradia adequada como elemento integrante do direito a um nível de vida adequado, enunciado no parágrafo 1º. do artigo 25 da Declaração Universal

15 Nações Unidas. Documento E/CN. 4/2001/52. 2002. P. 27.

16 Tradução do autor.

de Direitos Humanos, no parágrafo 1º. do artigo 11 do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no parágrafo 3º. do artigo 27 da Convenção sobre os Direitos da Criança, assim como no direito a não ser discriminado, enunciado na alínea *h*) do parágrafo 2º. do artigo 14 da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, e na alínea *e*) do artigo 5º. da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial.

Ao relator especial sobre o direito à moradia adequada, a Comissão pede, entre outras coisas, que “informe sobre a situação, em todo o mundo, do exercício dos direitos a que se refere o mandato, de conformidade com as disposições do instrumento pertinente, e sobre as novidades relativas a esses direitos, particularmente as leis, políticas e práticas recomendadas que redundem no seu exercício, e sobre as dificuldades e obstáculos que se colocam nos planos nacional e internacional, levando em conta a informação proporcionada pelos governos, as organizações e órgãos do sistema das Nações Unidas, e outras organizações internacionais e organizações não governamentais pertinentes” e que “estabeleça um diálogo regular e trate das possíveis esferas de colaboração com os governos, os organismos especializados e os órgãos das Nações Unidas, as organizações internacionais que se ocupam dos direitos à moradia, tais como o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (Habitat), as organizações não governamentais e as instituições financeiras internacionais, e formule recomendações sobre o exercício dos direitos a que se refere o mandato”¹⁷.

Em seu informe de 2002, o Relator Especial sobre o Direito à Moradia Adequada recomenda o que se segue aos países-membros da ONU:

“A partir do conjunto de análises e recomendações que se tem exposto, o Relator Especial apresenta respeitosamente as sugestões expostas a seguir e solicita à Comissão novas orientações:

a) Dadas as repercussões positivas que tem tido a atuação do Relator Especial nos processos mundiais em exame, a Comissão talvez deseje alentá-lo para que siga assinalando as questões per-

17 Nações Unidas. Documento E/CN.4/RES/2000/9. 2000. P. 2.

tinentes ao direito à moradia no período extraordinário de sessões da Assembléia Geral dedicado à infância e na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, e solicitar ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e outros órgãos pertinentes que facilitem sua participação nessas conferências;

b) Levando em conta a grave situação de discriminação a respeito da moradia que afeta muitas pessoas e comunidades, assim como da pertinência da aplicação da Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial neste contexto, a Comissão poderia recomendar que o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial estude a possibilidade de adotar uma recomendação geral sobre a moradia e a discriminação/segregação em conformidade com os artigos 3 e 5 da Convenção;

c) Em resposta à necessidade urgente de compreender melhor as questões temáticas destacadas no presente informe e de formular recomendações de políticas a esse respeito, o Relator Especial deseja realizar novas investigações sobre o acesso não discriminatório à moradia, à terra e aos serviços conexos, no contexto da aplicação do acordado em Durban e da necessidade de que a globalização seja mais inclusiva. A Comissão poderia pedir ao Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos e outros organismos que lhe prestem assistência a esse respeito, entre outras coisas mediante a organização de seminários de especialistas;

d) Levando em conta o vínculo conceitual e prático existente entre o mandato do Relator Especial e a iniciativa da Comissão sobre a questão da igualdade de direitos da mulher no que diz respeito à propriedade de bens, ao acesso à terra e à moradia, e à herança (resolução 2001/34), o Relator Especial deseja contribuir com esse processo dando no seu próximo informe à Comissão um enfoque temático a esse respeito;

e) Considerando a necessidade de estabelecer um diálogo mais substantivo com os governos e a sociedade civil em nível regional e sub-regional, poderiam ser organizados diálogos regionais em co-

operação com as comissões regionais e as organizações não governamentais;

f) A Comissão poderia expressar seu agrado pelo estabelecimento do programa conjunto ONU-Habitat/Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos sobre os direitos relacionados com a moradia e dar novo impulso a sua realização, entre outras coisas convidando a prestar apoio financeiro aos Estados que estejam em condições de fazê-lo;

g) Levando em conta o interesse que sistematicamente tem mostrado a Assembléia Geral por esta questão desde que se celebrou o Ano Internacional da Moradia para as Pessoas sem Lar em 1987, e que manifestou também durante seu vigésimo quinto período extraordinário de sessões, celebrado em junho de 2001 (Istambul +5), o Relator Especial pede à Comissão que lhe permita apresentar informes anuais tanto à Comissão como à Assembléia Geral^{18 19}.

3.2.2. Grupos de trabalho:

Os grupos de trabalho, no sistema das Nações Unidas, são constituídos com o objetivo de receber denúncias e elaborar propostas relacionadas a situações de direitos humanos, inclusive novos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Atualmente, há dois grupos de trabalho em funcionamento, vinculados à Comissão de Direitos Humanos, ambos relacionados à proteção dos direitos humanos civis e políticos. São eles:

- . Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários (composto por cinco membros *experts* independentes)
- . Grupo de Trabalho sobre Detenção Arbitrária (composto por cinco membros *experts* independentes)

18 Nações Unidas. Documento E/CN.4/2002/59. 2002. P. 33.

19 Tradução do autor.

Nada impede, no entanto, que sejam estabelecidos grupos de trabalho relacionados à proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Além da Comissão de Direitos Humanos, outros órgãos da ONU, como os comitês de monitoramento dos tratados de direitos humanos e a Sub-comissão de Direitos Humanos, podem estabelecer grupos de trabalho investigativos e propositivos.

3.2.3. Procedimento 1503:

O Procedimento 1503 foi estabelecido, através da resolução 1503, de 27 de maio de 1970, pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), com a finalidade de dar resposta à grande quantidade de graves e sistemáticas violações de direitos humanos que sistematicamente chegam à ONU. O Procedimento não lida com casos individuais de violações aos direitos humanos, mas com situações que afetam grandes contingentes populacionais. Embora tenha sido criado para responder mais que tudo a violações a direitos humanos civis e políticos, nada impede que seja usado também para a proteção de direitos humanos econômicos, sociais e culturais, com base no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, abraçado pelas Nações Unidas.

O mecanismo de proteção é administrado pelo Grupo de Trabalho da Sub-Comissão de Direitos Humanos sobre a Promoção e a Proteção dos Direitos Humanos, composto por cinco experts. Recentemente, foi amplamente utilizado em relação aos conflitos na Chechênia e o que envolve Israel e a Palestina. A propósito desse procedimento, como assinala Cançado Trindade, “o exame de ‘situações prevalentes’ (afetando grupos de indivíduos em países diversos”, nos termos da Resolução 1503, pode ser utilizado “independentemente de ratificação por parte dos Estados-membros da ONU”²⁰.

4. Conclusão

O sistema das Nações Unidas para a proteção dos direitos humanos

20 Cançado Trindade, Antonio Augusto. Direito das Organizações Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey. 2ª. Edição. 2002. P. 23.

econômicos, sociais e culturais reflete o desenvolvimento da Organização das Nações Unidas em seu primeiro cinquentenário. Ao longo desse tempo, apesar da enorme dificuldade em consolidar o projeto de um organismo internacional garantidor de um padrão de negociação da convivência pacífica entre os países do mundo, foi possível à ONU estabelecer um sistema de proteção que – amparado no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – viabilizasse alguma proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. É patente, no entanto, a distância que ainda existe em relação ao padrão de proteção dos direitos humanos civis e políticos. É preciso, cada vez mais, que a indivisibilidade preconizada enquanto princípio se traduza em indivisibilidade prática, com a absorção, pelo sistema da ONU de proteção dos direitos humanos de mecanismos, da mesma capacidade de realizar indistintamente os direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. A mesma capacidade que, por exemplo, o Procedimento 1503 tem para investigar violações massivas a direitos humanos civis e políticos (relacionadas a execuções sumárias, arbitrárias ou extrajudiciais, tortura, liberdade de expressão etc.), deve ter para investigar situações de violação aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais (relacionadas à fome crônica, à indisponibilidade de água, de terra, de moradia à negação do direito à saúde etc). Os Relatores Especiais relacionados aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, igualmente aos relacionados aos direitos civis e políticos, precisam dotar seus mandatos dos mesmos instrumentos de acesso e controle, entre os quais se insere a elaboração de modelos de comunicação ou denúncia²¹.

O grande desafio que se coloca é o do estabelecimento de mecanismos de justiciabilidade para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Para tanto, vem a contribuir o projeto de Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – há cerca de cinco anos em processo de negociação no âmbito da ONU. A possibilidade de apresentação de comunicações ou denúncias individuais ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, prevista no projeto de Protocolo-

21 A tirar pelos documentos oficiais da ONU, incluindo o seu *site* oficial, nenhum Relator Especial relacionado a direitos humanos econômicos, sociais e culturais possui modelo de comunicação a ser oferecido pelas pessoas que se sintam ameaçadas no exercício dos seus direitos, diferentemente dos relatores especiais relacionados a direitos humanos civis e políticos. Vide: <http://www.unhchr.ch>

lo, daria um sentido à capacidade de exigibilidade de tais direitos.

No plano mais geral, é importante que as Nações Unidas venham a se democratizar, inclusive na perspectiva do aumento da sua credibilidade internacional. Nesse sentido, coloca-se a exigência de ampliação do Conselho de Segurança em atendimento a uma ONU menos condicionada ao poder dos países mais ricos e militarmente poderosos. Também nessa base crítica se coloca a exigência de extinção do poder de veto do Conselho de Segurança, afinal, nenhum organismo que se pretenda democrático deve evitar, pela vontade individual de um de seus membros, discussões cruciais para a realidade dos países; assim como a ampliação da capacidade da Organização de “promover condições de progresso e desenvolvimento econômico-social”, através da “extensão da capacidade da ONU concluir acordos de assistência técnica, dentro do âmbito de suas competências”²². A reforma de organismos vinculados à ONU, como o FMI e o Banco Mundial, numa perspectiva socialmente inclusiva, seria outra necessidade da qual a Organização não pode se afastar, caso queira realmente intervir positivamente para diminuir (ou acabar) as grandes tensões sociais mundiais. Afinal, “há um claro descompasso entre a formação da agenda social da ONU e a estrutura institucional da Organização”, onde “as negociações com vistas à reestruturação da ONU se arrastam 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 isso, 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 (...)”²³.

Esperemos que a lucidez que falta não demore muito a chegar aos dirigentes mundiais, para que uma nova ONU possa emergir e, com ela, seja fortalecido o respeito aos direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

22 Cançado Trindade, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2ª. Edição. 2002. P. 25.

23 FASE. Entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade. *In Revista Proposta*. Ano 31. Número 92. Março/Maio de 2002. Rio de Janeiro. 2002. P. 56.

Bibliografia

1. Cançado Trindade, Antonio Augusto. *Direito das Organizações Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey. 2ª. Edição. 2002.
2. Craven, Matthew. The Domestic Application of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. *In Neetherlands International Law Review*, vol. XL (1993), pág. 367.
3. E. Robertson, Robert. Measuring State Compliance with the Obligation to devote the 'Maximum Available Resources' to Realizing Economic, Social and Cultural Rights. *In Human Rights Quarterly*. Vol. 16. Número 4. Cincinnatti: The Johns Hopkins University Press. 1994.
4. FASE. Entrevista com Antônio Augusto Cançado Trindade. *In Revista Proposta*. Ano 31. Número 92. Março/Maio de 2002. Rio de Janeiro. 2002.
5. Human Rights Internet. CD-ROM: The United Nations Human Rights System. Ottawa. 2001.
6. Lima Jr., Jayme Benvenuto. *Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais*. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Renovar. 2001.
7. Nações Unidas. [http://www.unhchr.ch/spanish/folletos informativos](http://www.unhchr.ch/spanish/folletos_informativos)
8. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Human Rights – A Basic Handbook for UN Staff*. Geneva. 2001.
9. Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Seventeen Frequently Asked Questions About United Nations Special Rapporteurs*. Fact Sheet no. 27. Geneva. 2000.
10. United Nations. Document E/CN.4. *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. *In Human Rights Quarterly*. Vol. 9. Number 2. Cincinnatti: The Johns Hopkins Press. 1987.

Texto 2

O Caráter Expansivo dos Direitos Humanos na Afirmação de sua Indivisibilidade e Exigibilidade²⁴

Introdução

Proponho-me, neste texto, a discutir o conceito de indivisibilidade dos direitos humanos a partir de sua significação prática para aqueles que defendem tais direitos no dia-a-dia. Minha finalidade é demonstrar a insuficiência da classificação geracional²⁵ dos direitos humanos, caracterizando-a como uma visão diminuta a respeito do tema. Segundo essa visão tradicional, apenas os direitos humanos civis e políticos são considerados direitos humanos por excelência, e, por isso, merecem mecanismos claramente definidos para a sua realização prática. Enquanto isso, os direitos humanos econômicos, sociais e culturais seriam realizáveis apenas progressivamente, razão pela qual não mereceriam mecanismos para a sua realização imediata.

Em contraposição a essa posição, sustento que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais são tão direitos humanos quanto todos os outros, razão pela qual devemos afirmar os mecanismos já existentes para a sua exigibilidade, assim como criar outros que venham a ser necessários.

Ao afirmar a indivisibilidade dos direitos humanos, procuro demonstrar também as conseqüências práticas da afirmação desse conceito. Essa, portanto, não é uma discussão de importância meramente teórica, sem um resultado prático na vida das pessoas, e particularmente dos movimentos e grupos de direitos humanos. Entre essas conseqüências encontra-se a necessidade de estabelecer um padrão de exigibilidade para todos os direitos humanos, independentemente de classificações ou

24 Texto apresentado na oficina sobre Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais, dentro das atividades do Fórum Social Mundial, revisado e ampliado para esta publicação. A oficina sobre DHESC, realizada em Porto Alegre, em 2001, foi uma promoção da ICCO (Holanda), CEDAR INTERNATIONAL (Holanda) e Movimento Nacional de Direitos Humanos (Brasil).

categorizações. Classificações ou categorizações são, afinal, meros meios de ajudar a entender um fenômeno, não devendo interferir na forma pela qual a coisa classificada terá existência prática. Sua existência independe das classificações adotadas.

Articulando a idéia de indivisibilidade dos direitos humanos, como condição para a realização prática desses direitos, considero obrigatório pensar e discorrer, também, a respeito da noção de progressividade dos direitos humanos, em particular dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, na perspectiva de reconhecer-lhe um novo sentido, mais adequado e amplo: a progressividade que interessa pôr em prática nos dias de hoje.

Começo a discussão a partir da aproximação com a idéia de indivisibilidade dos direitos humanos.

A Indivisibilidade dos Direitos Humanos

*“A pobreza é tão degradante quanto a tortura”.*²⁶

A frase da representante da Indonésia, pronunciada durante a 56^a. Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU – embora dita por uma representante oficial de um governo reconhecidamente violador de direitos em massa – sintetiza o sentido do conceito de indivisibilidade dos direitos humanos. Esse conceito busca convalidar uma compreensão integral dos direitos humanos.

A afirmação da indivisibilidade dos direitos humanos está ligada ao fim

25 Os direitos humanos de primeira geração seriam os civis e políticos, essencialmente individuais, surgidos das lutas liberais contra o Absolutismo Clássico (o direito à vida, à liberdade, à expressão do pensamento, entre outros), exercidos contra o estado. Os direitos humanos de segunda geração seriam os econômicos, sociais e culturais, de natureza coletiva, surgidos a partir das lutas socialistas do século passado, no bojo da crítica à insuficiência dos direitos liberais (direito à educação, ao trabalho, à saúde, à habitação, etc.), exigíveis mediante uma ação positiva do estado. Enquanto que os direitos humanos de terceira geração seriam os direitos dos povos, relacionados aos países entre si, objetivando uma melhor distribuição da riqueza, o respeito mútuo e o aproveitamento da natureza (direito ao meio ambiente sadio, à cooperação internacional, ao desenvolvimento, etc.). Benvenuto Lima Jr., Jayme. Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. Editora Renovar. Rio de Janeiro - São Paulo. 200^o1. P. 22.

26 Fragmento do discurso da representante da Indonésia na 56a. Sessão da Comissão de Direitos Humanos da ONU, Genebra, Março de 2000.

da segunda guerra mundial, período que marcou o surgimento da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, no marco da elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Enquanto a Declaração Universal, promulgada em 1948, procurou contemplar direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, sem marcar uma distinção geracional, os anos seguintes mostraram um mundo profundamente dividido em dois blocos econômicos e ideológicos – o capitalismo e o socialismo - o que deixou seqüelas a uma compreensão integral dos direitos humanos. Como afirma Cançado Trindade, a idéia inicial no âmbito das Nações Unidas “era incluir em um único Pacto os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, dotados para implementação dos sistemas de relatórios e petições (este último em Protocolo separado)”. No entanto, a ocorrência de “conflitos ideológicos próprios do período da guerra fria e também marcados pelo processo de descolonização, conseguiu estabelecer as bases dos dois Pactos de Direitos Humanos”.^{27 28}

A divisão do mundo em dois blocos político-econômicos fazia com que se ouvisse, no campo dos movimentos liberais-capitalistas, afirmações de que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais eram direitos “comunistas”, enquanto no campo dos movimentos de esquerda se ouviam afirmações de que os direitos humanos civis e políticos eram direitos “burgueses”. Ambas as afirmações tinham o objetivo de desacreditar os direitos considerados, vesgamente, opostos a suas doutrinas. A apartação entre as doutrinas liberal e socialista impedia o exercício da racionalidade para o entendimento de que os direitos humanos têm uma dimensão tão ampla que as transcende.

Com o fim da guerra fria, e toda aquela perspectiva que dividia não só as visões de mundo como os países, ficou claro que os seres humanos têm necessidades políticas, civis, econômicas, sociais e culturais que devem ser

27 Cançado Trindade, Antonio Augusto. A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil. Edições Humanidades. Fundação Universidade de Brasília. Brasília. 1998. P. 26/27.

28 “Apesar dessa divisão ideológica no mundo, a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Teerã, em 1968, proclamou a indivisibilidade dos direitos humanos, falando mais alto a sensatez dos que acreditam nos direitos humanos como um conceito que transcende as ideologias. Mais recentemente, já após o fim da guerra fria (1993), a II Conferência Mundial de Direitos Humanos reafirmou a indivisibilidade dos direitos humanos como conceito fundamental para preservar o avanço da validade dos direitos humanos”. Benvenuto, Jayme. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como Direitos Humanos – Uma Justificação. Dissertação de Mestrado em Direito. Texto digitado. Recife. 2000. P. 23.

alcançadas mediante a definição de direitos. Direitos, afinal, são construções sociais, historicamente orientadas por necessidades humanas. Nesse sentido, não há mais como negar, hoje, legitimidade aos direitos entendidos numa perspectiva ampla. A superação da dicotomia estéril entre os direitos humanos civis e políticos e os direitos humanos econômicos, sociais e culturais seria um grande avanço na história da humanidade, caso não fosse uma busca de recuperar o tempo perdido em pelo menos 40 anos. Daí a urgência em se proceder à incorporação da idéia de indivisibilidade dos direitos humanos nas práticas pela realização desses direitos.

A compreensão de indivisibilidade dos direitos humanos impõe, portanto, uma crítica, pelo menos relativa, à classificação geracional, que se estabelece em três gerações, supostamente de acordo com o surgimento e a validação dos direitos. A limitação prática dessa classificação é demonstrada pela incapacidade de estabelecer distinções claras entre grande parte dos direitos humanos. Assim, vejamos:

Uma primeira distinção estabelecida é quanto ao conteúdo dos direitos humanos, e pretende demonstrar que existem alguns direitos mais importantes que outros, pelo seu significado na história da humanidade, o que faria com que eles merecessem mecanismos de proteção mais eficazes. O exemplo clássico é o direito à vida (física), considerado - de acordo com essa visão - o mais fundamental de todos os direitos. No entanto, como diz Cançado Trindade, tomado em sua ampla dimensão, o direito à vida abarca "também as condições de vida (direito de viver com dignidade)" que "pertence a um tempo ao domínio dos direitos civis e políticos, como ao dos direitos econômicos, sociais e culturais", na medida em que não se pode contentar com uma definição de vida restrita à existência de vida física²⁹. Esse, aliás, é o entendimento expresso por uma sentença de 1999 da Corte Interamericana de Direitos Humanos, presidida pelo jurista brasileiro mencionado, com relação ao caso de extermínio de meninos de rua na Guatemala, por policiais integrantes de grupos de extermínio, conhecido como caso Villagrán Morales versus Guatemala. A sentença, pronunciada com o voto concorrente dos juizes Cançado Trindade e Abreu Burelli, marca um novo momento no Direito Internacional dos Direitos Humanos, em que o mundo jurídico oficial passa a reconhecer a indivisibilidade prática dos direitos humanos, o que significa ver e tratar determi-

29 Cançado Trindade, Antônio Augusto. A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução, Estado Atual e Perspectivas. *In* Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. P. 396.

nados direitos a um só tempo como de repercussões civis, políticas, econômicas, sociais e culturais³⁰.

A consequência prática do reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos no caso dos meninos de rua da Guatemala é a exigência, por parte da Corte Interamericana de Direitos Humanos, de “medidas positivas de proteção por parte do Estado” para a realização do direito à vida, e, na sua ausência, responsabiliza-o pelas mortes dos meninos de rua guatemaltecos, que poderiam ser brasileiros, colombianos, peruanos, ou de qualquer outro país latino-americano que convive com a tragédia dos assassinatos de crianças por policiais e grupos de extermínio. Ao reconhecer que a perda da vida não é só física, mas social, na medida em que “a vida dos meninos já carecia de qualquer sentido”, a Corte atribui ao direito à vida a condição de “viver com dignidade”. Esse modo de interpretar o direito à vida – e os direitos humanos como um todo – faz a diferença, no sentido positivo, para a validação de direitos.

Para a distinção quanto à temporalidade da validação dos direitos humanos, os direitos humanos civis e políticos seriam anteriores aos econômicos, sociais e culturais. A distinção, no entanto, não leva em consideração que determinados direitos, como o direito à propriedade (hoje entendido como direito humano econômico por excelência) tenha surgido no bojo das lutas liberais; portanto, no período de validação dos direitos humanos civis e políticos. É bem verdade que a compreensão liberal do direito à propriedade encerrava um sentido personalíssimo, e até mesmo restritivo do direito (na medida em que muito poucos tinham acesso a ele); e que, com o passar do tempo, o direito à propriedade adquiriu um significado social que o tornou muito abrangente. Essa transformação de significado no tempo, no entanto, não retira a essência da idéia de propriedade, enquanto reconhecimento de domínio do homem sobre coisas materiais e imateriais. Idéia essa que, desde o início, significa a valoração

30 “O dever do Estado de tomar medidas positivas *se acentua* precisamente em relação com a proteção da vida de pessoas vulneráveis e indefesas, em situações de risco, como são os meninos de rua. A privação arbitrária do direito de viver não se limita, pois, ao ilícito do homicídio; estende-se 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 a indivisibilidade de todos os direitos humanos”. Organização dos Estados Americanos/Corte Interamericana de Direitos Humanos. Série: Resoluções e Sentenças. Caso Villagrán Morales e Outros (Caso de los “Niños de la Calle”) Sentença de 19 de novembro de 1999. San José, Costa Rica. 2000. P. 105-109.

econômica de necessidades humanas, convertidas em direitos.

No mesmo sentido, o direito à igualdade, constantemente identificado entre os direitos humanos civis e políticos, constitui-se na base de argumentação para a defesa dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Num certo sentido, tratar-se-ia de um direito identificado como mais relacionado a esta categoria que àquela. O direito à igualdade defendido hoje em dia, ampliado a partir do mesmo processo histórico que ampliou o sentido do direito à propriedade, não pode mais significar o reconhecimento de um direito formal para os cidadãos; mas tem que representar a possibilidade real de se tornar acessível a todos os cidadãos. É esse o sentido em que se fala hoje, por exemplo, em universalização do direito à saúde ou à educação.

Já a distinção quanto à natureza individual ou coletiva dos direitos humanos compreende os direitos humanos civis e políticos como tendo uma natureza essencialmente individual, na medida em que seriam garantidos aos cidadãos contra o poder do estado, em coerência com toda a teoria liberal, que buscou limitar ao máximo a interferência estatal sobre a vida das pessoas. Em contrapartida, considera que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais exigem uma ação efetiva do estado para a sua validação.

À luz dessa compreensão, também encontraremos sérias dificuldades para classificar certos direitos como de primeira ou de segunda geração. É o caso dos direitos de greve e à liberdade sindical, que podem ser identificados como direitos humanos civis e políticos, porque oriundos e correlatos da liberdade de expressão, sentido em que eles requerem uma ação individual para limitar o poder estatal. Podem também ser considerados direitos humanos econômicos, sociais e culturais, uma vez que exigíveis do estado e relacionados aos direitos trabalhistas - direitos públicos, coletivos, sociais. A dificuldade de classificar se estende a vários outros direitos, como os direitos humanos civis à assistência jurídica do estado e os direitos eleitorais, que – não obstante sejam civis - exigem uma ação positiva e efetiva do estado para sua garantia.

Numa outra vertente, diz-se que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais seriam exigíveis apenas mediante a definição de políticas públicas correspondentes (econômicas e sociais) e não de mecanismos legais e judiciais de exigibilidade – é a distinção quanto às possibilidades de exigibilidade dos direitos humanos. Essa compreensão desconhece que os direitos humanos civis e políticos também precisam de políticas públicas correspon-

dentes (civis e políticas) para sua validação, aliadas a mecanismos jurídicos de exigibilidade. No campo dos direitos humanos civis e políticos, as diretrizes e órgãos governamentais (como é o caso dos conselhos de direitos, comissões de direitos humanos, programas de ação de direitos humanos, etc.), inscrevem esses direitos no campo das políticas públicas, sem as quais os mecanismos jurídicos têm suas possibilidades de existência prática reduzidas drasticamente. Sejam civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais, os direitos humanos exigem a adoção de políticas destinadas a tornar realidade as definições legais de direitos.

Outro ponto distintivo seria quanto à capacidade de aplicação imediata dos direitos humanos. Os direitos humanos civis e políticos, sendo exigíveis pelos indivíduos contra o estado, teriam possibilidade de validação imediata. Ao passo que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, exigíveis mediante ações de política pública, só seriam validados progressivamente, num processo de incorporação relacionado ao desenvolvimento de um futuro (incerto) econômico dos estados. A mera existência de direitos trabalhistas, exigíveis imediatamente, demonstra a inconsistência dessa distinção.

É importante perceber que o que faz com que os direitos trabalhistas sejam exigíveis imediatamente é a existência de uma política governamental destinada a garanti-los, aliada a uma legislação correspondente, dotada de instrumentos próprios e adequados à sua justiciabilidade. A inexistência de tais mecanismos em outras áreas, para além da mera definição de uma legislação favorável, revela, muitas vezes, a intenção de postergar a validade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais a um futuro incerto, ao mesmo tempo em que um descompromisso com os direitos humanos como um todo³¹.

31 Cançado Trindade resume bem as incongruências das visões atomizadas dos direitos humanos: "Quantos governos, a pretexto de buscar a "realização progressiva" de determinados 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 dos setenta)! Quantos governos vêm se escudando 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 continuar minimizando os direitos civis e políticos (e.g., os países fundamentalistas nos trabalhos da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, além de vários países asiáticos hoje)! Quantos governos, em diferentes partes do mundo, insistem em "escolher" os direitos a "dar prioridade" e promover, postergando a realização dos demais a um futuro indefinido!" Cançado Trindade, Antônio Augusto. A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução, Estado Atual e Perspectivas. *In* Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos. P. 391.

A insuficiência dessas tentativas de estabelecer distinções absolutas entre as categorias de direitos leva a paradoxos desfavoráveis à própria validação e universalização dos direitos humanos. Um desses paradoxos é representado pela visão de que os direitos humanos civis e políticos possuiriam vítimas em razão de direitos violados por determinados agentes (pessoas físicas e jurídicas no âmbito interno e o estado no âmbito internacional); enquanto que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais não seriam passíveis de violações por elas não poderem ser atribuídas a ninguém. A tentativa, aqui, é mais uma vez de descaracterizar os direitos humanos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos, uma vez que são claros tanto as vítimas como os violadores (pessoas físicas e jurídicas, e, em última análise, o estado). A violação aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais acontece a partir do momento em que o estado não cumpre suas obrigações de regular os compromissos internacionais ou de promover as alterações previstas pela legislação nacional³².

A classificação geracional dos direitos humanos tem sido usada para acentuar certos nuances dos direitos humanos, uma vez que esta é uma categoria bastante ampla. Como todas as classificações, esta é uma que reduz o entendimento da coisa classificada, razão pela qual é preciso usá-la com as reservas que se fazem necessárias.

Não negando a existência de diferenças entre os direitos humanos, inclusive em relação à especificidade dos instrumentos de exigibilidade, o que a indivisibilidade destaca é a impossibilidade prática de compartimentar os direitos humanos, mediante a visão de que só é possível materializar direitos tidos como civis e políticos se houver direitos tidos como econômicos, sociais e culturais minimamente respeitados, e vice versa.

Por essa razão, para que se consiga imbuir os direitos humanos da idéia de indivisibilidade, considero mais adequado se falar em direitos humanos civis e políticos e em direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Essa perspectiva, ao mesmo tempo que reconhece a existência de tipos diferentes de direitos, os abriga sob o manto dos direitos humanos, atribuindo-lhes uma unidade conceitual.

32 "Um Estado que dispõe dos meios para reduzir a mortalidade infantil e não o faz, viola as disposições que garantem o direito à vida, direito indiscutivelmente justiciável e para cujo respeito as ações de amparo ou proteção são procedentes". Garretón M., Roberto. *La Sociedad Civil como Agente de Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. In *Serie Estudios Básicos de Derechos Humanos*. Tomo V. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José. 1996. P. 79.

A Exigibilidade dos Direitos Humanos

*“De boas intenções, o inferno está cheio”.*³³

O adágio popular repetido por Bobbio no contexto da defesa da validação dos direitos humanos, diz muito a respeito da necessidade de fazer da exigibilidade – que é a possibilidade de existência prática de direitos – o ponto focal dos direitos humanos nos dias atuais. A exigibilidade (inclusive enquanto justiciabilidade - a possibilidade de exigir direitos face ao Poder Judiciário) é, hoje, um imperativo na teoria e na prática dos direitos humanos. Afinal, as declarações de direitos, as constituições e as leis de um modo geral deixam de possuir qualquer significação prática se não tiverem a possibilidade de efetiva aplicação.

Não se pode entender como direitos aqueles que sejam definidos como tendo aplicabilidade “progressiva”. Bobbio questiona, com toda razão: “um direito cujo reconhecimento e cuja efetiva proteção são adiados sine die, além de confiados à vontade de sujeitos cuja obrigação de executar o “programa” é apenas uma obrigação moral ou, no máximo, política, pode ainda ser chamado corretamente de “direito”? (...) A figura do direito tem como correlato a figura da obrigação”³⁴.

Para caminharmos no sentido da realização dos direitos humanos numa perspectiva indivisível, é fundamental superar algumas idéias limitadas a respeito da teoria dos direitos humanos. Isso significa, em primeiro lugar, dar - hoje - uma maior atenção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, dado o descompasso em relação às possibilidades de validação dos direitos humanos civis e políticos. Para muitos, essa afirmação poderá soar parcial, na medida em que atribuiria maior relevância aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Poderá soar até mesmo inconseqüente com a defesa da indivisibilidade dos direitos humanos. Antecipo-me na resposta, dizendo que se trata de uma relevância conjuntural – semelhante à que justifica o desenvolvimento de ações afir-

33 “Já que interpretei a amplitude que assumiu atualmente o debate sobre os direitos do homem como um sinal do progresso moral da humanidade, não será inoportuno repetir que esse crescimento moral não se mensura pelas palavras, mas pelos fatos. De boas intenções, o inferno está cheio”. Bobbio, Norberto. *A Era dos Direitos*. In *A Era dos Direitos*. Editora Campus. Rio de Janeiro. 1992. P. 64).

34 Bobbio, Norberto. *Direitos do Homem e Sociedade*. In *A Era dos Direitos*. Editora Campus. Rio de Janeiro. 1992. P. 79-80.

mativas – na perspectiva de garantir uma igualdade entre as classes de direitos, num futuro próximo.

Superar idéias limitadas significa também que a maior dificuldade de realização dos direitos humanos econômicos sociais e culturais – em função das crises econômicas, dos poucos mecanismos de validação em nível nacional e internacional, dos processos de globalização, etc. – não deve constituir elemento inibidor à sua realização, mas, antes, um desafio a ser superado. Nessa perspectiva, trabalhar com a idéia de estabelecer metas concretas para a superação de situações violatórias aos direitos, pode ser um caminho eficaz, desde que não entendido no sentido limitado – diria, até, mal intencionado - de muitos governos, que se aproveitam dessa idéia para postergar ao máximo a validação de direitos. Não pode ser num sentido retórico que as metas venham a ser estabelecidas.

A superação dessas violações exige, portanto, que haja uma real vontade por parte do estado/governo de alcançar um determinado padrão de respeito aos direitos humanos. Nesse sentido, diversos países com elevado grau de concentração de renda – a exemplo de Bangladesh, Etiópia, Marrocos, Costa do Marfim, Filipinas, Paraguai e Zúzilandia³⁵ – vêm estabelecendo planos econômico-sociais que buscam ao menos minorar a situação de penúria em que vive a maioria das suas populações. Planos dessa natureza devem, para ser eficazes, estabelecer metas claras a serem alcançadas dentro de um determinado período de tempo, assim como um eficiente sistema de monitoramento que garanta os processos de implementação e de universalização dos direitos. No Brasil, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) encontra-se sendo ampliado para garantir também direitos humanos econômicos, sociais e culturais; e, nessa revisão, faz-se imprescindível incluir a definição de metas alcançáveis através de variados mecanismos de controle (jurídicos e políticos). Estou me referindo à necessidade de monitoramento das definições constantes de programas, políticas, conjuntos de ações, na perspectiva da aceleração do processo de realização de direitos. Afinal, o déficit de direitos na maioria das sociedades do mundo é enorme; e urge que eles virem realidade.

Em consonância com a visão defendida pelas Nações Unidas, conside-

35 United Nations/Economic and Social Council. Operational Activities of the United Nations for International Development Cooperation. Poverty Eradication, Capacity-Building, Resources and Funding, and the Executive Boards of the United Nations Funds and Programmes. Report of the Secretary-General. E/1999/55. Genebra. 1999.

ro fundamental, também, que os programas e as ações que venham a ser propostos para ser incluídos nesses planos, sejam orientados em função da busca de erradicar a pobreza. A erradicação da pobreza no mundo é, nessa virada de século, o principal desafio dos estados, da comunidade internacional e das Nações Unidas. Os programas relacionados a direitos humanos econômicos, sociais e culturais, portanto, devem ser norteados no sentido da distribuição da riqueza e da ampliação das oportunidades. O agravamento da pobreza extrema no mundo justifica todo e qualquer esforço no sentido de superá-la³⁶.

Conforme reconhecido pela Declaração da ONU sobre o Direito ao Desenvolvimento, de 1986, as “violações maciças e flagrantes dos direitos humanos” são resultado do “colonialismo, neocolonialismo, apartheid, de todas as formas de racismo e discriminação racial, dominação estrangeira e ocupação, agressão e ameaças contra a soberania nacional, à unidade nacional e à integridade territorial e de ameaças de guerra”, processos sociais que devem ser superados como condição para a busca da paz.

Ao se referir à necessidade de participação ativa, livre e significativa e à distribuição dos benefícios construídos pela humanidade, a Declaração coloca em relevo o velho tema da igualdade humana: “Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento e devem assegurar, *inter alia*, igualdade de oportunidade para todos, no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda”. E mais: “Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais”. Ao se referir ao direito ao desenvolvimento nesses termos, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, das Nações Unidas, eleva-o à condição de “direito humano”.

36 “Nas palavras do Banco Mundial, “metade da população do mundo vive com cerca de dois dólares ao dia”³⁶. De acordo com a *Expert Independente* da ONU sobre Direitos Humanos e Extrema Pobreza, Anne-Marie Lizin, “um quinto da população do globo vive em absoluta pobreza”³⁶. Em 1996, a Assembleia Geral das Nações Unidas estimou que “mais de 1.3 bilhão das pessoas do mundo, em que a maioria são mulheres, vive em absoluta pobreza, especialmente em países em desenvolvimento, e esse número continua a crescer”³⁶. Enquanto a retórica governamental de representantes de todo o mundo é consensual no sentido de que todo ser humano merece condições de vida econômicas, sociais e culturais, o *gap* entre países desenvolvidos, de um lado, e países pobres e em desenvolvimento, de outro, fica cada vez mais real”. Benvenuto, Jayme. Os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como Direitos Humanos – Uma Justificação. Dissertação de Mestrado em Direito. Texto digitado. Recife. 2000. P. 22.

Levando em consideração a grande distância entre a concretização dos direitos humanos civis e políticos e dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, é essencial que sejam pensadas possibilidades práticas de realização dessa última categoria de direitos, seja enquanto justiciabilidade, seja por via das políticas públicas.

Enquanto justiciabilidade, a criação de leis favoráveis ao gozo dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais é um dos passos a serem dados. Entre as possibilidades, considero importante que sejam vislumbrados mecanismos processuais (inclusive com status constitucional) destinados a garantir especificamente os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Em caráter preliminar (portanto, aberto ao aprofundamento), proponho a criação de um remédio jurídico que denomino Ação de Cumprimento de Compromisso Social. Esse remédio seria destinado a garantir a execução, pelos poderes públicos, de compromissos sociais assumidos em programas ou diretrizes de governo ou de estado. Seu escopo seria bem mais abrangente que o dos remédios jurídicos tradicionais para a garantia de direitos civis e políticos, como o mandado de segurança, por exemplo. Pensada para garantir a validação de direitos humanos econômicos, sociais e culturais, a Ação de Cumprimento de Compromisso Social responsabilizaria, civil e criminalmente, o administrador público que viesse a descumprir (ou cumprisse apenas em parte), injustificadamente, as propostas assumidas em planos e diretrizes de governo ou de estado.

A idéia tem a finalidade, obviamente, de evitar - como acontece hoje em dia - a não realização, sem quaisquer justificativas, de programas, planos e diretrizes necessários ao desenvolvimento social, quando a expectativa da coletividade é em torno do seu cumprimento. Nesse caso, e em não havendo justificativas plausíveis para o não cumprimento (como, por exemplo, uma séria crise econômica), o "programa" ou o "plano" se converte em obrigação, a ser garantida a sua execução por via judicial.

Enquanto realização de políticas públicas, considero, em primeiro lugar, fundamental que se constituam - para a sua execução com eficiência - bases de dados sociais (incluindo as dimensões econômica e cultural). Essas bases de dados devem contemplar, ao meu ver, as várias vulnerabilidades existentes na sociedade, para além dos aspectos meramente econômicos. É preciso reconhecer e levar em consideração na definição de políticas sociais, que condições como gênero, orientação sexu-

al, idade, raça e etnia, entre outras – aspectos relacionados a uma desigualdade cultural e social - representam sérias tensões, que precisam ser equacionadas por meio de programas de inclusão social. No que diz respeito aos aspectos econômicos propriamente, é essencial conhecer, por exemplo, onde estão as áreas mais pobres do país, e, mais que isso, desenvolver um conhecimento aprofundado sobre os mecanismos que impedem o desenvolvimento social. Conhecendo profundamente essa realidade, será possível estabelecer mecanismos positivos, na perspectiva da construção de alternativas ao desenvolvimento.

O monitoramento de metas - parte essencial do processo de realização de políticas sociais - parte da premissa de que é possível acelerar o processo de realização dos direitos humanos, e particularmente dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, por meio de mecanismos estatais e não estatais que venham a garantir a contínua discussão sobre os caminhos mais apropriados para tal realização. O monitoramento de metas pressupõe, portanto, a vontade do estado, do ponto de vista prático, em realizar os direitos econômicos, sociais e culturais, assim como a participação social no processo de discussão e implementação de direitos.

Da mesma forma que é necessário estabelecer metas a serem alcançadas tanto pelo estado como pela sociedade, na perspectiva da superação das dificuldades e/ou vulnerabilidades encontradas na realidade, é essencial a criação de um amplo sistema de monitoramento que vise o alcance das metas estabelecidas. A essencialidade da criação desse sistema de monitoramento é justificada pela necessidade de que as metas não permaneçam apenas letra morta em planos e diretrizes de governo.

Para o funcionamento desse sistema de monitoramento, considero apropriada a criação de conselhos ou comissões - ou a inclusão do tema nos atuais conselhos de direitos humanos, com a devida divisão em subcomissões ou comitês - destinados à proteção específica de direitos humanos econômicos, sociais e culturais (em nível federal, estadual e municipal), com o mandato para conhecer a realidade, propor soluções para as violações de tais direitos, inclusive no campo da mudança legislativa. Seus membros deverão reunir conhecimento, representatividade e disponibilidade; e arregaçar as mangas com a finalidade de garantir a execução dos planos, nos seus respectivos níveis, por meio do monitoramento.

Os conselhos e as comissões de direitos humanos têm um papel político de grande importância, embora possam também desenvolver um pa-

pel jurídico relevante, acionando o Poder Judiciário em assuntos que venham a ser priorizados. Para serem eficazes, a discussão em torno da alocação de recursos (de todos os tipos) para a consecução das políticas públicas é central na vida dos conselhos e comissões, que devem se especializar no conhecimento e no controle do orçamento público para garantir seus objetivos.

Por outro lado, acredito que a experiência das Nações Unidas em apontar Relatores Especiais temáticos, com o mandato de investigar situações específicas e propor soluções, pode ser um mecanismo a ser reproduzido com sucesso também no âmbito nacional. Nesse sentido, podemos pensar em apontar, enquanto representantes da sociedade civil organizada – mas com o reconhecimento dos órgãos públicos a serem monitorados – relatores especiais com mandato para aprofundar o conhecimento sobre temas sociais nacionais e reportar anualmente ao conjunto dessas instituições e organismos públicos nacionais interessados na profunda alteração da realidade em matéria de respeito aos direitos humanos numa perspectiva indivisível. O mecanismo pode vir a se constituir – como o é em nível internacional – um método importante de socializar os problemas e as soluções sobre os assuntos relacionados aos direitos humanos, e, com isso, contribuir para antecipar resultados e transformações sociais.

Como podemos ver, o caminho das políticas públicas se impõe como uma das formas de resolver ou minorar os problemas sociais, por meio de um processo de diálogo e de ações claramente definidas destinadas a apressar a realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, e como reconhecimento de que o caminho legal não esgota as possibilidades de realização de direitos.

Ao se falar em políticas públicas, o elemento “público” aí referido não tem a intenção de estabelecer uma distinção absoluta em relação ao “privado”. O sentido de “público”, nos nossos dias, está relacionado a uma compreensão de vida em sociedade, ao bem comum, independentemente de serem o Estado ou outros organismos sociais os agentes envolvidos na consecução do bem social. O desenvolvimento de políticas públicas sociais não está restrito, portanto, ao Estado - embora seja este (e assim deva continuar sendo) seu principal executor. Mas também as organizações não governamentais e as empresas são capazes de desenvolvê-las, e, em muitos casos, com resultados até mais satisfatórios.

A intenção das políticas públicas é, claramente, a de compensar, seja

pela ação do estado, seja pela ação da sociedade, as desigualdades advindas do acesso diferenciado a recursos econômicos ou de processos culturais que desconsideraram especificidades de setores considerados minoritários.

Ao contrário de tudo o que foi construído pelo Estado centralizador, hoje se busca uma nova forma de executar as políticas públicas, com o envolvimento da comunidade. Para este novo caminho, concorrem tanto a diminuição de custos, como os melhores resultados obtidos. No entanto, é salutar sublinhar aqui a importância do envolvimento comunitário (da sociedade) no desenvolvimento de políticas públicas, na perspectiva da ampliação da cidadania. Além de democratizar a gestão pública, a participação comunitária³⁷ favorece o desenvolvimento de informações e de habilidades no seio da sociedade que antes não eram vistas, e, portanto, uma responsabilidade maior com o bem público. A participação social se impõe, portanto, como forma de definir as prioridades de investimentos e de garantir a execução adequada dos projetos. A importância é tal para esse aspecto, que a participação de organizações da sociedade na promoção de direitos humanos econômicos, sociais e culturais é vista, hoje, nas avaliações internacionais sobre a implementação do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como um “passo” em termos da realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

A Progressividade Relacionada aos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais

A questão da progressividade na realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais é central na discussão sobre a matéria por uma razão muito simples: a escassez dos recursos financeiros, embora sua realização não dependa exclusivamente desse tipo de recursos. Esse problema, no entanto - é preciso que se deixe muito claro - não é exclusivo dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais; muitos direitos

37 “Existe, nesse sentido, uma tensão entre o que a participação aporta em termos de redução de custos, por exemplo, e o que ela implica em termos de democratização e possibilidades de autonomia social. (...) o envolvimento comunitário, além de reduzir custos, tem melhorado a execução dos projetos e seu impacto”. Vilas, Carlos M. *Hacia dónde va la política social? In Estado y Políticas Sociales después del Ajuste. Debates y Alternativas.* Universidad Nacional Autónoma de México/Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 1995. P. 196.

humanos civis e políticos também carecem de uma ação progressiva, em razão de mexerem profundamente com o comportamento de setores da população ou até de sua maioria.

Assim é que, no Brasil de hoje, não seria possível imaginar que a tortura fosse banida das delegacias ou que os grupos de extermínio não mais matassem apenas porque o Pacto de Direitos Civis e Políticos e a Constituição brasileira condenam e proíbem a tortura e defendem o direito à vida³⁸. Trata-se da percepção de que a lei precisará, em relação à implementação de muitos direitos, de um período de tempo para a sua acomodação à realidade.

A excessiva importância dada aos recursos financeiros, na verdade, tem impossibilitado a realização de muitos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, mediante a acomodação do estado, nos seus diversos níveis, às situações de vulnerabilidade de amplos setores sociais. O argumento da mera escassez de recursos financeiros, usado com frequência pelos administradores públicos, resulta na postergação da realização prática dos DHESC³⁹.

Esse, no entanto, é, precisamente, o resultado oposto pretendido pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, com a adoção da idéia de progressividade de direitos. A interpretação adequada da progressividade mencionada naquele instrumento internacional não é de “indefinição” de metas e prazos para a realização dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Ao contrário, o Pacto buscou impulsionar sua realização. A propósito dessa discussão, ela esteve presente já durante os trabalhos de elaboração do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ocasião em que se temia que o conceito de progressividade pudesse vir a dar cabimento a uma postergação inde-

38 “Uma obrigação de dar ‘passos’ ou estabelecer ‘medidas’ é encontrada no artigo 2(2) do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e no artigo 2(1) da Convenção contra a Tortura e Outras Formas de Tratamento ou Punição Cruéis, Desumanas ou Degradantes. Como ambos os instrumentos requerem implementação imediata, a própria frase não pode abrigar conotações progressivas”. Craven, Matthew. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development*. Oxford University Press. Oxford/New York. 1995. P. 109.

39 “As características dominantes de obrigações relativas a direitos econômicos, sociais e culturais devem ser sua natureza ‘progressiva’. (...) eles geralmente são considerados incapazes de implementação imediata, dadas as consideráveis despesas envolvidas em sua realização”. Craven, Matthew. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development*. Oxford University Press. Oxford/New York. 1995. P. 130.

finida na realização dos direitos e até mesmo a uma deliberada 'evitação' das obrigações assumidas no Pacto, por parte dos estados⁴⁰.

A questão reflete o temor dos propositores do Pacto, que teve como efeito grave o estabelecimento de obrigações e de sistemas de monitoramento inteiramente distintos para os pactos internacionais: enquanto o Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos estabelece a clara obrigação de "respeitar e implementar" os direitos contidos naquele instrumento normativo e para tanto montou estruturas que apóiam a realização desses direitos, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais apenas indicou que os DHESC fossem realizados progressivamente.

Em nenhum sentido, no entanto, o Pacto quis deixar a um futuro incerto a realização dos DHESC, conforme a interpretação dada pelos Princípios de Limburgo⁴¹. A preocupação com a escassez de recursos foi levada em consideração, do ponto de vista realista, mas na perspectiva de que os estados viessem a utilizar o máximo de recursos disponíveis na realização dos DHESC.

Em outros termos, a expressão, "realização progressiva", contida no Pacto, está diretamente relacionada com o reconhecimento de que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais são passíveis de implementação num curto período de tempo. A questão 'tempo', portanto, adquire significado especial para os DHESC, uma vez que esses direitos não têm qualquer sentido se sua realização for postergada indefinidamente.

Na interpretação do Pacto, o tempo deverá ser o "razoável" para a conquista de direitos acontecer. "Dar passos para a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais", nos termos do Pacto, não significa deixar sua realização ao Deus dará. Ao contrário, reflete um princípio geral do Direito Internacional que requer dos estados a ação necessária à execução das normas internacionais assinadas livremente⁴².

Nesse sentido, a definição de um núcleo fundamental⁴³ de direitos humanos econômicos, sociais e culturais só poderá ser encarada corretamente dentro dessa idéia extensiva de "progressividade"; nunca como forma de limitar a identificação ou o reconhecimento de novos direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Da mesma forma que acontece em relação aos direitos humanos cíveis e políticos.

40 “A preocupação foi expressada durante a elaboração do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de que a referência progressiva iria permitir aos Estados a postergação da realização dos direitos indefinidamente ou a inteira negação de suas obrigações. A maioria, entretanto, não concordou com essa visão; sendo argumentado que a implementação deveria ser buscada ‘sem delongas’, de forma que a completa realização poderia ser alcançada ‘o quanto antes possível’ “. Craven, Matthew. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development*. Oxford University Press. Oxford/New York. 1995. P. 130.

41 Sobre a realização progressiva dos DHESC: “Sob nenhuma circunstância isso pode ser interpretado como uma implicação para os Estados do direito de postergar indefinidamente os esforços para garantir a plena realização”. United Nation. Document E/CN.4, *The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. In *Human Rights Quarterly*. Vol. 9. Number 2. The John Hopkins University Press. Cincinnati. 1987. P. 125.

42 “A obrigação fundamental do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais é para que os estados partes ‘dêem passos’ no sentido da realização dos direitos ali contidos. A frase ‘impelir a dar passos’, em si, no entanto, reflete meramente a regra geral do Direito Internacional, que requer dos Estados que tomem as necessárias ações para executar as provisões do pacto”. Craven, Matthew. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - A Perspective on its Development*. Oxford University Press. Oxford/New York. 1995. P. 109.

43 “É significativo que já se comece hoje a considerar o que constituiria um “núcleo fundamental” de direitos econômicos, sociais e culturais. Há os que, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, argumentam que tal núcleo seria constituído pelos direitos ao trabalho, à saúde e à educação. (...) também se tem referido, como possíveis componentes daquele núcleo, aos chamados “direitos de subsistência” (e.g., direito à alimentação, direito a moradia, direito aos cuidados médicos, e direito à educação)”. Cançado Trindade, Antônio Augusto. *A Proteção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução, Estado Atual e Perspectivas*. In *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*. P. 395.

AULAS

Aula 1

Os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e as leis nacionais

Aula 2

O PIDESC e os comentários gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Aula 3

O art. 2 do PIDESC na prática e a progressividade dos DhESC

1ª AULA

Os Sistemas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos e as Leis Nacionais

Gostaria de solicitar-lhes que leiam o texto “O Sistema Global de Proteção para os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais”, enviado em anexo a essa mensagem, e o relacionem com a realidade dos seus países.

Em que medida as leis e as práticas nacionais se coadunam com o sistema internacional de proteção dos direitos humanos?

2ª AULA

O PIDESC e os Comentários Gerais do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Gostaria de solicitar que leiam atentamente o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os comentários gerais 1, 3, 8, 9 e 10 produzidos pelo Comitê respectivo e, as “Observações Conclusivas do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Paraguai. 28/05/96”, em anexo. Com base nesses elementos, peço-lhes:

1. Um resumo dos elementos fundamentais para a apresentação de informes perante o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, por parte dos estados, sobre a implementação do PIDESC.

2. Comentários sobre as observações do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o informe oficial do Paraguai – 1996.

3ª AULA

O Art. 2º. do PIDESC na prática e a Progressividade dos DHESC

Gostaria de solicitar que leiam atentamente o Folheto Informativo no. 16 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (item 4), em anexo. Com base nesses elementos, peço-lhes:

1. Comentar, também à luz de suas realidades (constituições, leis, políticas públicas, sistemas de monitoramento, conjunturas políticas), como seus países estão preparados para cumprir as obrigações do artigo 2º. do PIDESC.
2. Comentar como acreditam que se pode adotar na prática a idéia da “progressividade” contida no artigo 2º. do PIDESC.

COMENTÁRIOS DOS ALUNOS E DAS ALUNAS E DO PROFESSOR

COMENTÁRIOS DOS ALUNOS E DAS ALUNAS

Em matéria legal, a Venezuela está muito completa, uma vez que a constituição nacional possui capítulos individuais sobre os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, assim nominados: “dos deveres, direitos humanos e garantias”, “dos direitos civis”. Esta parte garante direitos como o direito à vida, à liberdade pessoal, respeito à integridade física, psíquica e moral, inviolabilidade das comunicações privadas, o devido processo, etc., conformada esta parte por 19 artigos que garantem um deles um direito dos cidadãos; além do mais, a constituição possui uma parte de direitos políticos, direitos sociais e da família, direitos culturais e educativos, direitos econômicos, direitos dos povos indígenas, e direitos ambientais, cada um desses títulos em capítulos à parte. Tudo isto quanto aos DHESC, possui também leis e regulamentos para cada **necessidade**, entre as mais importantes, a “Lei de proteção à mulher, criança e

adolescente”, que protege e garante os direitos dessas pessoas; também temos a nova Lei Orgânica do Trabalho, que garante os direitos de trabalhadores e dos patrões.

Hoje em dia há na Venezuela uma crise política e múltiplas violações aos Direitos Humanos por Órgãos e Funcionários do Estado, pelos militares e pelos demais cidadãos, já são muitas as vidas que temos perdido, as agressões físicas recebidas por parte da guarda nacional, cujo fim deveria ser proteger a população, não lesioná-la, agressões verbais recebidas do presidente da república e de todo seu gabinete, encarregando-se estes de criar separação e ódio entre os mesmos Venezoelanos, criando assim dois lados designados por eles mesmos como os esqualidos ou oligarcas e o povo ou os Bolivarianos, por meio de um discurso vazio e cheio de violência injetado diretamente na alma dos que se dizem Chavistas e por esse simples fato se creem com poder de provocar dano ao País; atualmente, não há estado de direito, todos os delitos, e todas as mortes têm ficado impunes, porém ainda há uma luz no final do túnel, uma grande esperança, de que sejam convocadas eleições ou que o presidente, renuncie. Hoje já temos 11 dias de greve geral e petroleira, por parte da oposição, que é maioria, a companhia *Petróleos de Venezuela* está praticamente paralisada, o comércio abre no máximo por meio dia, os jornalistas têm sido objeto de ameaça e se trata de fechar e destruir os chamados círculos bolivarianos canais de televisão, jornais, rádio, violando a liberdade de expressão e o direito a ser informado que temos todos os Venezoelanos, todos os dias há panelaços e o povo vai à rua lutar pela **liberdade** que desejamos, por nossa valiosa democracia. Pelo que acabo de explicar, podem notar que atualmente meu País não está preparado para cumprir as obrigações dos estados-partes, embora o Presidente Chavez lhes diria que sim, que não está acontecendo nada, enquanto o povo da Venezuela sofre a cada dia que nosso amado país democrático se derruba.

Como acreditam que se pode adotar na prática a idéia de “progresividade” contida no artigo 2º. do PIDESC ? Na prática, a idéia de progressividade deve começar pela legislação existente no país, para poder ter embasamentos legais nacionais sobre os direitos humanos, logo há que fazer com que a população conheça seus direitos e elimine sua cultura anterior de que por exemplo as mulheres são mais débeis, ou os negros valem mais que os brancos, ou qualquer outra violação dos direitos humanos, para que rapidamente se engane a população sobre

quais são seus direitos e onde se pode exigí-los; há que educar e treinar os funcionários públicos que são os encarregados de evitar que se violem os DHESC, e de sancionar essas violações para que sejam garantidos a cada uma das pessoas. O que tem como fim a idéia de progressividade é que se evite a todo custo a violação dos DHESC, ou que a cada dia sejam menos os casos de violação.

*YAILE ACOSTA - Estudante do 9º. Semestre de Direito
Universidade Santa Maria, Puerto La Cruz - Venezuela*

A legislação panamenha acolhe praticamente todas as linhas dos DDHH. No entanto, a proteção dos DhESC é vista pelos legisladores como um obstáculo ao desenvolvimento do país e à integração à ALCA e à globalização econômica. Portanto, em nome do progresso, assiste-se a uma série de novas leis que modificam as leis anteriores: restrição do direito sindical (setor privado), e do direito de greve (setor público). Igualmente, se lança mão de legislações sobre a proteção da propriedade privada para expulsar famílias pobres (muitas vezes à força, com policiais e cachorros), que vivem em terrenos abandonados há mais de 15 anos, porém que agora têm um valor de venda importante.

Neste contexto, a noção de “progressividade” tranquiliza os governantes, já que lhes permite postergar os DhESC com um respaldo legal. O nível de organização ainda está muito baixo e as ONG não assumem seu papel de defensoras dos DhESC de uma maneira global senão sobre problemas menores e pontuais.

Claude Vergès de López, Panamá

Respondendo a primera pergunta, sobre o Artigo 2º, menciona-se que cada um dos Estados- Partes no presente Pacto se comprometem a adotar medidas, tanto em separado como mediante a assistência e a Cooperação Internacional, especialmente econômicas e técnica, até o máximo dos recursos de que disponha, para alcançar progressivamente por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas, a plena efetividade dos Direitos aqui reconhecidos. Igualmente, os Estados Partes se comprometem a garantir o exercício dos Direitos nos quais se enunciam, sem discriminação alguma, por outro lado menci-

ona também que os países em desenvolvimento, tendo devidamente em conta os Direitos Humanos e sua Economia Nacional, poderão determinar em que medida garantem os Direitos Econômicos reconhecidos no Presente Pacto a pessoas que não sejam seus nacionais. A respeito, indica-nos que este artigo é o mais importante do Pacto porque nele se observa a natureza das obrigações jurídicas que o Pacto impõe aos Estados Partes, também nos indica que nenhuma análise das obrigações relacionadas com os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais podem se desvincular das obrigações que comporta assegurar a titularidade individual dos beneficiários do direito ou os direitos em questão, e que o mais freqüente é que as obrigações se dividam em Estados que correspondem aos deveres de: a) respeitar b) proteger, c) promover) e d) fazer efetivo cada um dos direitos incluídos no Pacto. Cada uma dessas responsabilidades jurídicas pode comportar obrigações mais específicas no que se refere à Conduta e os resultados.

Estas disposições que são mencionadas no parágrafo 1º. Art. 2º. requerem que todos os Estados Partes comecem a adotar rapidamente medidas destinadas a conseguir o pleno gozo de todos os Direitos proclamados pelo Pacto, a adoção de medidas legislativas será indispensável para converter os Direitos Sociais e Culturais, mas indica que as leis por si mesmas não são uma resposta suficiente no plano nacional. Será necessário que os governos adotem medidas administrativas, judiciais, políticas, econômicas, sociais, educacionais e de muitos outros tipos para assegurar a todos o desfrute desses direitos. Nesse sentido, os Estados partes estão juridicamente obrigados a adotar medidas legislativas em alguns casos, em particular quando as leis existentes sejam claramente incompatíveis com as obrigações contraídas em virtude do Pacto. A esse respeito, devo manifestar que a Bolívia está num processo de democratização, o qual está implicando cumprir seus compromissos internacionais. Pelo momento, são incipientes suas disposições por parte do Estado, que vai em benefício, para a plena satisfação dos diferentes grupos sociais, mencionando que as políticas promulgadas ainda não são vistas com resultados positivos das demandas dos mencionados grupos, por exemplo a parte de saúde não se tem estabelecido claramente seus benefícios, a respeito da economia e pobreza situação fria em relação à qual se vive sem respostas positivas e melhoramento para os níveis baixos sociais, educação e capacitação, encontra-se num processo de desenvolvimento. Os

benefícios sociais, que estão regulados por entidades financeiras que pelo momento não se vê seu resultado positivo. A discriminação que está num processo de melhoramento, ou seja, tudo vai numa sistematização e apoiado por políticas públicas não contundentes. Respondendo à segunda pergunta, quanto à idéia de progressividade, primeiro devo indicar que de acordo com o Art. 2º. , a obrigação progressiva significa que uma vez que um Estado haja alcançado um nível de desenvolvimento econômico deve fazer-se efetivos os direitos proclamados no Pacto, o dever em questão obriga a todos os Estados Partes independentemente de qual seja seu nível de riqueza nacional, avançar de imediato e o mais rápido possível no sentido da efetividade dos Direitos Econômicos e Culturais. A interpretação desta Cláusula não deve conduzir a pensar que permite aos Estados aprazar indefinidamente, seus esforços para assegurar o gozo dos Direitos proclamados no Pacto, assim como também menciona que muitas das obrigações contraídas em virtude do Pacto se cumprirão imediatamente. Isto se aplicaria às disposições não discriminatórias, e à obrigação dos Estados Partes de se absterem de violar os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ou de anular as medidas protetoras legais ou de outro tipo relacionadas com esses Direitos.

O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais tem afirmado que esta obrigação existe independentemente de que se produza um aumento nos recursos disponíveis, com o que reconhece que todos os recursos existentes devem ser dedicados da maneira mais eficaz possível a tornar efetivos os direitos proclamados no Pacto. Respondendo à segunda pergunta, na prática a idéia da progressividade pode ser adotada mediante uma boa educação e capacitação de todos os grupos sociais do Estado. Por uma conscientização nacional, entendimento de sua realidade própria, ajustes econômicos proporcionados e direcionados em todo seu território com a finalidade de satisfazer a todos as suas necessidades. A proporcionalidade e equidade na repartição econômica é importante, posto que no momento uma base sólida de recursos mínimos pode maximizar o desenvolvimento regional e nacional. Além do que se deve manifestar que as políticas públicas emanadas pelo Estado devem ter estratégias a curto e médio prazo para lograr a satisfação das demandas desses direitos que lhes permitam conviver de forma equilibrada e harmônica. Se bem que o Estado não conta com mecanismos que lhe permitam quantificar a proporcionalidade de suas riquezas deve-se aproveitar

os mecanismos de Organismos Internacionais que tenham a ver com o desenvolvimento de um país e através desses formular linhas de ação para seu desenvolvimento sustentável; por fim, todos os pactos internacionais devem ser de conhecimento em todas as esferas governamentais, posto que é assim a forma de utilização dos instrumentos, convênios permitirão um melhor desenvolvimento e um sentido de progressividade para os países que estão num processo de fortalecimento.

César Aliaga Sánchez, Bolivia

O artigo 2º. do item 4º. do Folheto Informativo nº 16 assinalam que cada um dos Estados -Partes no Pacto, se compromete a adotar medidas, em separado e também mediante a assistência e a cooperação internacionais, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos de que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas, a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos. Por sua vez, comprometem-se a garantir o exercício dos direitos sem discriminação nem por raça, nem por sexo, idioma, religião, opinião política etc. Neste artigo se especificam as obrigações jurídicas que impõe o Pacto. De acordo ao expressado, o mais freqüente é que as obrigações se dividam em estratos de acordo com os deveres de respeitar, proteger, promover e tornar efetivo. Nesse sentido o artigo sustenta o compromisso de, inclusive, adotar medidas legislativas que vão na direção do cumprimento dessas obrigações. Esclarece que será necessário adotar medidas administrativas, judiciais, políticas, econômicas, sociais, educacionais e de muitos outros tipos para assegurar a todos o desfrute desses direitos.

Ao ler atentamente o artigo e pensar na Argentina me perguntei até que ponto nosso país está cumprindo com o comprometido... no último ano, e como corolário de 10 anos de políticas neoliberais, são vários os DhESC que têm sido e são postos em questão. Como exemplo enumero só alguns: o sistema de seguridade social estatal desmantelado e nas mãos das AFJP que quebraram o laço de solidariedade intergeracional que significava o sistema anterior de repartição; a falta de seguro-desemprego; a flexibilidade laboral acompanhada de contratos lixo que implicam um desentendimento absoluto do Estado em alguns casos e dos privados em outros, para a atenção de mulher grávida, seus pré e pós parto e a atenção da criança pequena, o desaparecimento das férias pagas, a baixa nos

impostos patronais; a falta de equidade quanto a remunerações e carreira profissional para as mulheres (protegidas entre outras coisas por algumas leis locais e pela CEDAW), mas submetida a discriminações de todo tipo, dentro e fora do âmbito laboral; o altíssimo índice de desemprego, de pobreza e de indigência só aprisionados por políticas sociais neoliberais, descentralizadas, focalizadas, implementadas no curto prazo, e com pagamentos irrisórios. Não tenho acesso aos informes elevados perante o Comitê, mas suponho que estaremos muito longe do pautado e que a progressividade dos direitos será posta severamente em questão no momento de avaliação da situação argentina. Neste sentido e respondendo à segunda pergunta, o artigo 2º. do Pacto assinala em sua primeira parte que cada um dos Estados partes “se compromete a adotar medidas, tanto em separado como mediante a assistência e a cooperação internacionais, especialmente econômica e técnica, até o máximo dos recursos que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados, inclusive em particular a adoção de medidas legislativas, a plena efetividade dos direitos aqui reconhecidos”. Como bem se indica no folheto, interpreta-se mal isto de “obrigação progressiva” já que se acredita que significa que quando o Estado em questão haja alcançado um determinado nível de desenvolvimento econômico, deverá fazer-se cargo de atender os direitos proclamados pelo Pacto. No entanto, a intenção do texto tem a ver com a obrigação dos Estados, “independentemente de qual seja seu nível de riqueza nacional, a avançar de imediato e o mais rapidamente possível para a efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais”.

Evidentemente, os mecanismos implementados até o momento não têm resultado exitosos, já que as condições de vida de milhões de pessoas se encontram pauperizadas e “a fortuna somada das 225 famílias mais endinheiras do planeta é equivalente ao que possuem os 47% mais pobres da população de todo o mundo, que soma ao redor de 2500 milhões de habitantes, e as 3 pessoas mais ricas possuem mais dinheiro que o PIB somado dos 48 países mais pobres” (Hopenhayn, 1999). Sem dúvida o tema da progressividade é o eixo de discussões que poderia começar a se salvar através de duas ações que considero chaves: por um lado, a dívida legislativa local. Leis que assegurem proteção desses direitos poderiam ser a base dos planos, programas, políticas, instituições, etc., que trabalhem na promoção, proteção e defesa dos DHESC. Por outro lado, uma

educação em direitos é fundamental para que os mesmos indivíduos se envolvam e cresçam numa consciência de direitos. O papel da escola e os meios de comunicação são fundamentais nesse sentido.

Lic. Valeria Fernández Hasan
UNCuyo/CRICYT-CONICET
Mendoza, Argentina

O Estado Colombiano tem contemplado dentro de sua Carta Política atual* a inclusão dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais (e seus mecanismos de proteção e demanda). Tal implica a obrigação positiva por parte da administração de fazê-los efetivos. Sua «*raison de d'être*» se encontra em seu objetivo primordial de salvaguardar a dignidade humana - acudindo aos princípios de indivisibilidade e integralidade dos direitos humanos - os quais, entende-se, não encontram sua efetiva realização sem a provisão aos associados de umas condições materiais mínimas de subsistência.

Desde o ano de 1.991, data de expedição da nova Constituição, interessantes progressos jurídicos e jurisprudenciais têm se desenvolvido em nível interno na ordem de satisfazer às cláusulas estipuladas na Carta. O mais vistoso, sem dúvida, pelo impacto material que tem tido na sociedade Colombiana como dispositivo efetivo na de reclamar o cumprimento e proteção dos Direitos Humanos em geral (e ao que dedicaremos nossa atenção neste comentário dado o rosário sem fim de leis e regulações relacionadas ao tema), tem sido relacionado com o mecanismo conhecido como Ação de Tutela**.

Esta se exerce de maneira preferente e sumária perante qualquer Juiz da República a fim de evitar a transgressão ou desconhecimento dos direitos (humanos) fundamentais. Sendo seu trâmite expedito e seu cumprimento peremptório (ou seja, de obrigação imediata), possivelmente é o mais exitoso dos instrumentos contemplados na Carta Constitucional Colombiana. Este tem servido sem dúvida para fazer efetivos os DHESC da população, nos termos de provisão de saúde, moradia, melhoria das condições de trabalho e educativas, ambiente sadio e respeito ao princípio de Não Discriminação, entre outras muitas diversas matérias. Seu monitoramento é seguido por diversas instâncias judiciais (e da sociedade civil), assim como pela mais alta Corte nacional encarregada do tema: a

Corte Constitucional.

Uma olhada objetiva do recurso, desvela tais características, como as que têm feito possível no plano fático, o cumprimento pelo Estado Colombiano dos princípios contemplados no artigo 2º. do PIDESC.

Com efeito (e na maioria dos casos), é em virtude da obrigatoriedade das sentenças relacionadas com o exercício da Ação de Tutela que se tem dado a cabimento às saídas orçamentárias destinadas a cobrir o custo da implementação de tais direitos, tornando possível por sua vez corrigir as injustiças e impunidade vividas por anos no interior das comunidades, em particular as mais vulneráveis e desprotegidas. Isso se tem traduzido numa elevação dos padrões de vida da população em geral em termos de bem-estar, ao mesmo tempo que tem elevado sua consciência como cidadãos. Positivas repercussões têm sido observadas a partir do procedimento e se espera uma evolução ainda maior nos próximos anos.

A particularidade do conflito Colombiano, no entanto, dificulta os avanços registrados na matéria. Um importante percentual do orçamento anual é destinado à sustentação da guerra em meio a um conflito que parece de nunca acabar e fenômenos como o deslocamento forçado, gerado a partir daquele, têm levado os sistemas de provisão social ao limite dos recursos disponíveis. Até que as estruturas existentes não sejam melhoradas para dar cabimento aos novos cidadãos (e isso requer novos recursos), a evolução no avanço da implementação dos DHESC será lenta.

A tarefa é árdua, mas não impossível. O fato da implementação progressiva dos acordos parece demonstrá-lo.

* Título II Constituição Política da Colômbia. "Dos Direitos, Garantias e Deveres". O texto completo in <http://www.presidencia.gov.co>

**ARTIGO 86 C.P. da Colômbia: Toda pessoa terá ação de tutela para reclamar perante os juizes, em todo momento e lugar, mediante um procedimento preferente e sumário, por si mesma ou por quem atue em seu nome, a proteção imediata de seus direitos constitucionais fundamentais, quando quer que estes resultem vulnerados ou ameaçados pela ação ou omissão de qualquer autoridade pública. A proteção consistirá em uma ordem para que aquele respeito de quem se solicita a tutela, atue ou se abstenha de fazê-lo. A decisão, que terá de imediato cumprimento, poderá ser impugnada perante o juiz competente e, em todo caso, este o remeterá à Corte Constitucional para sua eventual revisão. Esta ação só procederá quando o afetado não disponha de outro meio de defesa judi-

cial, salvo que aquela se utilize como mecanismo transitório para evitar um prejuízo irremediável. Em nenhum caso poderão transcorrer mais de dez dias entre a solicitação de tutela e sua resolução. A lei estabelecerá os casos em os que a ação de tutela procede contra particulares encarregados da prestação de um serviço público ou cuja conduta afete grave e diretamente o interesse coletivo, ou a respeito de quem o solicitante se ache em estado de subordinação ou indefesa.

*Ximena Gaviria
Abogada Colombiana
Desde Londres, Reino Unido*

Antes de começar quero dizer que este folheto informativo me pareceu muito completo e interessante para seguir refletindo no futuro.

Com respeito ao artigo 2º, creio que na conjuntura atual da Argentina, mostra uma violação a este artigo e o atropelo dos DHESC. Se bem que em alguns aspectos se tem notado um leve avanço (por exemplo na inclusão da educação bilingüe para algumas populações indígenas), em geral, a crise econômica de nossos dias tem repercutido na desatenção do Estado. Na realidade, esta desatenção já havia começado antes, sob o governo de um grupo de tecnocratas neoliberais durante a etapa *menemista*. Deste modo, na política social reinavam os cálculos de custo-impacto (ou custo-benefício político), isto se apreciava no deslizamento dos termos (nos hospitais de pacientes a clientes) e as teorias da focalização (que degeneraram em políticas de seleção dos mais pobres entre os pobres para sua atenção). A assistência social, de um direito se transformou em um privilégio de poucos. Os bolsões de pobreza colapsaram os municípios e estes optaram por uma focalização assistencialista, atendendo só casos críticos e assegurando, por meio do clientelismo político, a governabilidade.

O cálculo do custo-impacto levou a fechar colégios com poucos alunos (a modo de exemplo agora perigam os institutos de ensino terciário dos povos de minha província, Mendoza), a fechar estradas de ferro "*não viáveis*", etc. No entanto, o pan-economicismo nos atos de governo tampoco resultou a receita mágica para chegar ao Primeiro Mundo. As privatizações terceirizaram grande parte da esfera social do Estado a grandes grupos econômicos (ART, Telefónica, etc.) e ao terceiro setor (ONGs, igrejas etc). A injeção de dinheiro dessas privatizações, a deterioração da clase diri-

gente fruto da ditadura militar (1976-1983) e uma política precisa de cooptação por parte das transnacionais desembocou numa corrupção endêmica do sistema político nacional que viu neste novo contexto uma oportunidade para seu enriquecimento. O resultado foi nefasto: um aumento da marginalização (a importância percentual da classe média nunca se recuperou depois de 1976), uma diminuição no exercício dos DHESC (crescimento dos meninos de rua, aumento dos chamados casos de “gatilho fácil” por parte da polícia etc.) e o que é pior, o desterro de uma classe política que sustenta um projeto nacional.

Em conclusão, na atualidade o panorama é negro para a efetivação dos DHESC: por um lado uma classe política alienada de seu povo que só luta para se manter no poder, por outro uma população que não só descrê nos políticos, mas também na prática política. Esta indiferença entorpece a transferência da dirigência, mantendo a mesma situação e retroalimentando um Estado antipopular.

Na resposta anterior se pode ler nas entrelinhas que a progressividade da aplicação do PIDESC é quase impossível, já que não há vontade política para tanto. Na atualidade o problema central do governo é a manutenção de sua governabilidade no dia-a-dia. Neste último ano o retrocesso dos DHESC foi atroz, basta ver as fotos dos meninos morrendo de fome em Tucumán que circulam por todo o mundo. Beatriz Sarlo, numa conferência no Chile⁴⁴, afirmou que não esperávamos esta crise. Eu não estou de acordo, muitos setores denunciaram o processo de empobrecimento da Argentina. Sim, creio que não esperávamos uma crise com tanta violência, uma desvalorização tão descarnada. Com respeito a isso opino que o abandono do Estado frente à desvalorização causou e causa mortes de centenas de pessoas na Argentina numa violação aberta aos direitos humanos.

*Alejandro Paredes*⁴⁵

44 En la Universidad de Talca, el 29 de noviembre de 2002.

45 Sociólogo, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza - Argentina.

- a. Na realidade, não podemos falar de um Brasil. Entendo que há profundas tensões dentro da sociedade brasileira. Neste momento, uma grande maioria do povo brasileiro estaria disposto a cumprir as obrigações previstas no artigo 2 do PIDESC. No entanto, há um setor política e economicamente relevante na sociedade brasileira que sobrevive, essencialmente, da não realização das obrigações contidas neste artigo.
- b. Ao mesmo tempo, não podemos esquecer que a legitimidade do PIDESC, enquanto tratado de direitos humanos é questionada pelos poderes econômicos e políticos hegemônicos do globo, que consideram os DHESC como direitos, mas não como Direitos Humanos. De acordo com a visão dos governos dos EEUU, da Inglaterra e de outros países hegemônicos, os direitos econômicos, sociais e culturais não são justiciáveis e muito menos exigíveis.
- c. Dificilmente um país de forma isolada poderá garantir a realização progressiva dos DHESC dentro de suas fronteiras, sem profundas alterações na ordem econômica internacional, incluindo uma revisão da questão da dívida externa, do fluxo de capitais, etc.
- d. Entendo que há hoje uma batalha entre duas concepções de mundo: uma que se coloca como postuladora de uma sociedade embasada na promoção dos Direitos Humanos, em sua indivisibilidade, para todos; e outra que continua a defender os direitos de uma elite que quer continuar a usufruir dos mecanismos de mercado para continuar a exercer sua hegemonia sobre o mundo e seus recursos naturais e produtivos;
- e. A luta pela efetiva realização dos DHESC exige medidas que passam por ações afirmativas de promoção da equidade até que as profundas desigualdades prevalentes sejam superadas. Isto exige realocação de verbas públicas e redefinição de prioridades. No entanto, estas decisões não podem ser adotadas exclusivamente a partir de decisões internas, na medida em que existem condicionalidades impostas pelos organismos financeiros internacionais que hoje controlam o sistema econômico internacional. Somente a partir da construção de um leque de alianças entre diferentes países, poder-se-á enfrentar a posição e imposição dos

países hegemônicos, permitindo uma maior autonomia dos países na alocação dos recursos nacionais e mesmo internacionais.

- f. A luta pela efetiva realização dos DHESC é parte desta luta, não a vejo como uma força neutra que pode ser realizada em qualquer sistema de governo. A efetiva realização dos DHESC, especialmente em países em desenvolvimento exige uma nova forma de organizar a sociedade, incompatível com a manutenção dos privilégios de minorias, seja em termos de países, seja em termo de grupos, em nível nacional. Vejo esta luta como uma luta política, de concepções, e como uma luta entre modelos diferenciados de desenvolvimento humano

Flavio Luiz Schieck Valente, Brasil

1. Com relação à questão colocada posso assinalar que a meu critério o Estado Argentino se encontra em uma situação de “esquizofrenia jurídica”. Com isso quero advertir sobre as distintas classes de normas que coexistem no ordenamento. Por um lado, mandatos dos usurpadores -eufemisticamente denominadas “leis de fato” o “leis”- que regulam temas transcentes como direito da infância, criança e adolescente; liberdade de expressão, relações trabalhistas etc. Por outro, tratados de direitos humanos com hierarquia constitucional. Entre eles, o PIDESC. No entanto, a jurisprudência reage a outorgar primazia a esses últimos sobre as normas infra-constitucionais. A própria lógica desta determinação se conecta com as políticas econômicas que datam ao menos da última ditadura militar deste país (1976/83). Nesse marco é mais que difícil o apego à letra dos tratados de direitos humanos. A sociedade argentina está preparada para o cumprimento do estabelecido nos instrumentos ratificados. Não obstante, o Estado atua em outra direção sob o prisma da economia de mercado. Poderia se dizer que este governo não dispõe dos recursos necessários para dar cumprimento ao disposto pelo Art. 2 do PIDESC:

“1. Cada um dos Estados Partes no presente Pacto compromete-se a respeitar e a garantir a todos os indivíduos que se encontrem em seu território e estejam sujeitos a sua jurisdição os direitos reconhecidos no presente Pacto, sem distinção alguma de raça, cor, sexo, idioma, reli-

gião, opinião política ou de outra índole, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social.

2. *Cada Estado-Parte compromete-se a adotar, com observância a seus procedimentos constitucionais e às disposições do presente Pacto, as medidas oportunas para ditar as disposições legislativas ou de outro caráter que forem necessárias para FAZER efetivos os direitos reconhecidos no presente Pacto e que não estivessem já garantidos por disposições legislativas ou de outro caráter”.*

Este argumento é falacioso. Nesse caso, o Estado deve demonstrar ferrenhamente que trabalhou de modo diligente e sobretudo de acordo com as prioridades que o próprio PIDESC estabelece. O descumprimento constante das obrigações internacionais - ver níveis de indigência, mortalidade e desnutrição infantil, precariedade trabalhista e desemprego estrutural, etc. - deve gerar responsabilidade internacional. A mesma consequência se impõe perante a falta de adequação da legislação interna ao sistema global de direitos humanos.

2. A idéia de progressividade deve colocar limite às políticas do governo argentino que tentam desnaturalizar os direitos internacionalmente reconhecidos. Segundo este critério, toda norma sancionada com posterioridade à vigência do PIDESC que contrarie seus postulados deve ser considerada como tendo nulidade insanável com base nos critérios de hierarquia e cumprimento e interpretação de boa fé. Por exemplo, uma lei que estabeleça um regime de emprego flexibilizado deve ser declarada inconstitucional pelos tribunais competentes locais perante um caso concreto. O contrário implica uma nova causa de responsabilidade perante a comunidade internacional pela ação de agentes estatais que vulneram o estabelecido nos acordos de direitos humanos.

Pablo Perel

Gostaria de começar fazendo notar o que para mim constitui uma tensão entre a livre determinação dos povos e os Pactos de Direitos Internacionais.

Em tal sentido, a livre determinação de muitos povos, ou grupos étni-

cos, religiosos etc. (por exemplo a ETA) pode entrar em direta negação com a idéia ocidentalizada e sustentada nos pactos internacionais e inclusive em constituições nacionais, de liberdade, e nem falar da SUPER discutida sociedade democrática. Não necessariamente uma sociedade democrática, ou que se pensa desse modo ou que reclama uma idéia de democracia, inclui direitos individuais das pessoas. Quem decide se os muçulmanos são democráticos ou culturalmente corretos?. Isto ainda é mais complexo se começa a circular discursos de legitimação para ir à guerra, como o atual governo dos EEUU porque o “terrorismo” atenta contra a “democracia”.

Por outra parte, no inciso três, onde se enuncia que os países em desenvolvimento PODERÃO determinar em que medida garantirão os direitos econômicos reconhecidos no presente Pacto as pessoas que não sejam seus nacionais, tem que dizer DEVERÃO. Especialmente, se o pacto não busca entrar em contradição com a concepção dos DIREITOS HUMANOS.

O artigo 2º. estabelece que os estados partes devem se comprometer a alcançar por todos os meios, e o que é muito importante SOBRETUDO com medidas legislativas (ou seja, regulamentação jurídica) a EFETIVIDADE dos direitos no pacto reconhecidos.

Também DEVEM garantir o EXERCÍCIO SEM DISCRIMINAÇÃO. (Notavelmente aqui, aparece a tensão marcada anteriormente, onde muitas vezes legislação que tenta avançar para garanti-la, pode ser diretamente violatória para um grupo étnico, como por exemplo para as mulheres de alguma comunidade indígena, ainda que apenas. Quer dizer, quando o fundamento liberal, democrático, contradiz outras pautas culturais). Assim, se colocam duas questões muito importantes: a primeira, a tentativa de progressividade da judicialização por parte dos estados para o cumprimento efetivo do Pacto (tentando superar a mera enunciação de princípios), mas sobretudo que a efetividade deve superar também o direito, devendo adotar DECISÕES políticas tendentes a assegurar a todos o desfrute desses direitos.

Tal obrigação da progressividade exige NÃO esperar um determinado estado de desenvolvimento econômico, com o qual os condenados países terceiro-mundistas nunca chegariam, se não que deve qualquer seja o seu nível de riqueza, estender ao máximo seus recursos. Como se reconhece nos Principios de Limburgo relativos à Aplicação do Pacto Internacional

de DESC este requisito obriga os Estados Partes a garantir a efetividade dos direitos mínimos de sobrevivência para todos. Na utilização dos recursos disponíveis deverá dar-se prioridade a fazer efetivos os direitos reconhecidos no Pacto. Demais, está dizer-lhes que o estado Argentino, já deveria haver sido expulso como estado membro. Não só se vive desde a década de 90 um autêntico recorte dos DESC como tudo parece indicar o mesmo caminho. Estes dias realiza-se na Argentina um “juízo” do estado através do Tribunal Ético contra a violação dos DESC conformado por Organismos de Direitos Humanos. Nesse julgamento se estabelecem e argumentam todas as violações do Estado aos Pactos Internacionais. Não obstante, é verdade que a Argentina está recebendo desde a mesma década de 90, créditos do BID tendentes à investigação e planos sociais. O problema é que os mesmos se juntam à dívida externa, convertendo-se no principal OBSTÁCULO para garantir a efetividade dos DESC, dando-se um autêntico paradoxo.

NENHUM estado da América Latina assegura HOJE um mínimo de subsistência para todos, o qual é violatório do mais básico dos direitos: o direito à vida. Porém, o que é pior ninguém (“comunidade internacional”) sancionou profundamente um estado que não cumpra o pacto. Por quê? Porque “comunidade internacional”, compreendeu que para que existam países desenvolvidos deve existir países sub-desenvolvidos. O problema mais básico da acumulação capitalista.

Com o qual sigo insistindo que o direito não pode fazer nada contra condições estruturais, porquanto tudo nos remete a decisões econômicas e políticas que sobrepassam sempre a possibilidade - voluntarista dos tratados. A progressividade poderá levar à prática, quando se estabeleça por lei NACIONAL, o INGRESSO CIDADÃO, quer dizer, um salário universal. Quando existam impostos sérios sobre os ganhos. Quando o direito ao trabalho EXIJA ter trabalho.

A progressividade dos tratados é importante, mas o será realmente quando se sancione o Estado (por exemplo, com boicotes comerciais) por deixar que seus “cidadãos”, não tenham educação, mas morram de fome. Quando assegurarem isso, começaremos a pensar seriamente a discriminação.

Lic. Lorena Soler

*Instituto de Investigaciones Gino Germani
Faculdade de Ciências Sociais
Universidade de Buenos Aires*

Comentários do Professor

Primeiro comentário

1. Como podem ver no texto de referência, uso a expressão DhESC, com “h” – que é uma marca do meu pensamento – como forma de defender a indivisibilidade prática dos direitos humanos. É uma maneira de afirmar, no **próprio** termo DhESC, que os direitos econômicos, sociais e culturais são direitos humanos. Se tiverem interesse em conhecer um pouco mais a respeito dessa abordagem, indicaria que solicitem um exemplar de meu livro, que a Plataforma Interamericana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento editou em Espanhol. Chama-se “Os Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais” e vocês podem solicitá-lo pelo e-mail: pidhdd@ig.com.br. Está publicado também em português, pela editora Renovar.
2. Seguramente, há vários limites nos sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos e particularmente para os DhESC. Alguns de vocês fizeram referência a que as recomendações dos comitês não são de caráter obrigatório, com o que concordo. No entanto, creio que é muito importante vermos o sistema internacional de proteção dos direitos humanos como uma possibilidade de incrementar a ação nacional de defesa e promoção dos direitos humanos. É preciso dar dimensão interna às recomendações, potencializando localmente o trabalho dos comitês. A participação da comunidade organizada em denúncias e na aplicação das recomendações é fundamental para que venhamos a ter um nível mais avançado de respeito aos DhESC.
3. É preciso que tenhamos cuidado com a expressão “progressividade” relacionada aos DhESC. Apesar de seu conteúdo original não haver sido negativo - pois queria significar que os governos deveriam utilizar os recursos (financeiros, técnicos, materiais) até o máximo dos recursos disponíveis – tem-se dado um conteúdo por demais limitado. Por isso, sempre que nos referirmos à idéia de progressividade creio ser necessário esclarecer o sentido em que utilizamos a idéia, chamando a atenção para a interpretação do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em seus comentários gerais - para não confundirmos

com a idéia de realização de direitos “sine die”, como diz Bobbio.

4. Alguns de vocês mencionaram a necessidade de que a responsabilidade pela violação aos direitos humanos fosse estendida às empresas. Não somente o estado teria que ser responsabilizado internacionalmente. Pablo Parel, por exemplo, fala da necessidade de “ampliar o critério estabelecendo por sua vez que distintos entes públicos e privados podem vulnerabilizar de modo sistemático e contínuo direitos fundamentais. Ou seja, parece-me conveniente que as empresas respondam por seus atos com os critérios restritivos”. Estou seguro de que essa é uma visão compatível com o desenvolvimento atual do Direito Internacional, que busca responsabilizar pessoas (o Tribunal Penal Internacional é o melhor exemplo) e empresas, sem menosprezar o papel do Estado, que continua sendo o responsável principal pelas violações aos direitos humanos. No atual momento histórico, nosso desafio é exatamente como responsabilizar o mercado, que tem se constituído num ente capaz de vulnerabilizar nossas economias, sem qualquer tipo de controle.
5. É certo que o Estado deveria responder pelas violações aos DhESC sempre que não venha a adotar as medidas necessárias para evitar o descumprimento das normas nacionais e internacionais. Nesse sentido, tenho proposto a criação de um instrumento jurídico chamado “ação de cumprimento de compromisso social”, exatamente com o objetivo de obrigar, pela via judicial, o Estado a cumprir seus compromissos previstos em planos, projetos ou propostas de campanha eleitoral. Além do mais, temos que utilizar os mecanismos que já temos em nossos ordenamentos jurídicos para a defesa dos DhESC. Ou seja, é preciso impulsionar o Poder Judicial a dar respostas a nossos reclamos com os instrumentos que temos, enquanto nos aproximamos de representantes do Poder Legislativo para propor novos instrumentos que precisam ser criados especificamente para a proteção dos DhESC.
6. É importante o exemplo trazido por Valeria Fernández com relação à contribuição da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas no processo de democratização da Argentina. O mesmo aconteceu no Chile e em outros lugares do mundo, o que demonstra que tais meca-

nismos, apesar de limitados, podem estabelecer “possibilidades de ajuda, colaboração, influência, vigilância e defesa” no cumprimento dos direitos humanos. No mesmo sentido, Flávio Valente recorda a dimensão central e complementar que “os mecanismos extra-conven- cionais têm hoje em dia” para a realização dos DhESC. De fato, “o papel dos relatores especiais têm sido fundamental para o fortaleci- mento dos sistemas nacionais de proteção dos DhESC”, com a cres- cente aceitação por parte dos governos dos padrões internacionais de monitoramento e o conteúdo mesmo dos direitos.

7. Discussão da mais alta importância nos traz Claude Verges de Lopez, quando diz que “os conteúdos dos Pactos são obrigatórios só para os estados que subscreveram esses Pactos”. De sua frase é possível inferir que o Direito Internacional deveria se desenvolver no sentido de que os tratados sejam aprovados e imediatamente tenham vigência em todos os Estados membros de um organismo intergovernamental. Ou seja, precisamos caminhar no sentido da constituição de sistemas / organismos supranacionais. Esse, no entanto, parece ser ainda um lon- go caminho que temos pela frente.

Segundo comentário

1. Do ponto de vista da sociedade civil, é importante marcar a possibili- dade de apresentação de informes alternativos (ou sombra) e a impor- tância de que esse seja um processo rico e coletivo de monitoramento nacional. Para tanto, encontramos um problema sério que é a falta de estatísticas governamentais confiáveis com relação a temas sociais e econômicos. Nesse sentido, podemos contribuir para que o Estado venha a estabelecer tais instrumentos, criando **as** próprias estatísticas das ONGs. Seria muito interessante que as ONGs de nossos países pudessem se organizar para desenvolver um processo permanente de monitoramento dos DhESC, por meio de um sistema em que cada organização possa se responsabilizar pela coleta especializada e a aná- lise de dados sobre a questão social e econômica. Fazê-lo coletiva- mente é fundamental para a visibilidade e o reconhecimento da força social de nossas organizações.

2. Com relação às observações realizadas pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre o Informe do Paraguai, é importante vermos a possibilidade de “apropriação” dos elementos do documento por parte das ONGs, no nível nacional. O “tom imperativo e exortativo” de que se vale o comitê em suas observações, chamando a atenção para questões como a pobreza, o latifúndio, as dificuldades econômicas (i.e. a dívida externa), as diferenças de gênero (especialmente a violência contra a mulher e a discriminação no âmbito trabalhista e educativo), a situação indígena, o problema do idioma guarani, o problema da terra, situação da terra, entre outros elementos, pode ser uma ferramenta importante na luta para fazer com que o governo possa cumprir suas obrigações, no seio da sociedade. Principalmente as recomendações e sugestões estabelecidas no informe devem ser usadas cotidianamente para chamar a atenção dos governos sobre seus compromissos. Nesse sentido, “audiências públicas” amplamente convocadas por grandes articulações de entidades de direitos humanos (e afins) podem se constituir em importante instrumento para que a sociedade em geral seja informada sobre o estado de (des)respeito aos direitos humanos, assim como para que o Estado se decida a levar os direitos humanos mais a sério. Um efeito adicional positivo pode ser a criação de uma consciência social em torno de que os DhESC são direitos humanos.
3. A alegação dos Estados de que não têm condições materiais para realizar os DhESC pode ser contestada com a idéia de que “o Conselho Econômico e Social poderá concluir acordos com os organismos especializados sobre a apresentação por tais organismos de informes relativos ao cumprimento das disposições deste Pacto que correspondem a seu campo de atividades”. O estado que se decida a realizar plenamente os direitos humanos pode obter apoio, inclusive a nível financeiro, dos organismos internacionais (cooperação internacional). Para isso, será fundamental que os governos se convertam em excelentes administradores.
4. Os obstáculos que se apresentam para que o Paraguai – e todos nossos países - implementem o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais - “persistência de práticas da ditadura militar; latifúndio;

exploração econômica; dívida externa; discriminação contra a mulher e os indígenas; dificuldade de formar sindicatos e exercer os direitos do trabalhador; déficit no sistema de saúde rural; exploração infantil” – têm como ser superados, tanto por meio da cooperação internacional, como por meio do envolvimento social no desenvolvimento de políticas de direitos humanos, além de mudanças na legislação.

5. A “adequação das leis ao marco normativo de direitos humanos, especialmente a Constituição desse país” deve ir para além do normativo. A criação de instituições como a “Direção de Direitos Humanos” e a “Secretaria de Atenção à Mulher” deve representar a capacidade real de impulsionar a realização Direitos Humanos. Nunca devem ser meros instrumentos de propaganda dos estados a nível internacional, e aí está a grande responsabilidade das ONGs – monitorar a capacidade de realização dos compromissos dos estados tendo como princípio a primazia dos direitos humanos.