

60 ANOS DA DECLARAÇÃO
UNIVERSAL DOS DIREITOS
HUMANOS: CONQUISTAS DO
BRASIL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



Ministro de Estado Embaixador Celso Amorim
Secretário-Geral Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador Jeronimo Moscardo

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 3411-6033/6034
Fax: (61) 3411-9125
Site: www.funag.gov.br

ANDREA GIOVANNETTI
ORGANIZADORA

60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos: Conquistas do Brasil



Brasília, 2009

Copyright ©, Fundação Alexandre de Gusmão

Capa:

João José da Silva Costa,
Idéia múltipla, 1956,
óleo sobre tela, 64 x 64 cm

Equipe Técnica:

Maria Marta Cezar Lopes
Eliane Miranda Paiva
Cíntia Rejane Sousa Araújo Gonçalves

Programação Visual e Diagramação:

Juliana Orem e Maria Loureiro

Impresso no Brasil 2009

60 anos da Declaração Universal dos Direitos
Humanos: conquistas do Brasil / org: Andrea
Giovannetti. - Brasília : Fundação Alexandre de
Gusmão, 2009.

260p.

ISBN: 978-85-7631-154-6

1. Giovannetti, Andrea.

CDU 341.231.14

Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 3411 6033/6034/6847/6028
Fax: (61) 3411 9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@mre.gov.br

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei n° 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação, 7

Celso Amorim, Ministro de Estado das Relações Exteriores

Prefácio, 9

Ana Lucy Gentil Cabral Petersen, Diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Últimas Décadas (1948-2008), 13

Antônio Augusto Cançado Trindade

Significado Histórico e Relevância Contemporânea da Declaração Universal dos Direitos Humanos para o Brasil, 47

Gilberto Vergne Saboia

A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro, 63

José Augusto Lindgren Alves

Desdobramentos Recentes no Sistema ONU de Direitos Humanos: o Novo Conselho de Direitos Humanos e a Atuação do Brasil, 97

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho (em colaboração com Murilo Vieira Komniski)

Direitos Humanos: Avanços e Problemas no Brasil, 113

Paulo de Tarso Vannuchi

A Gestão Pública dos Direitos Humanos das Mulheres, 137

Nilcéa Freire

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Combate ao Racismo no Brasil, 153

Édson Santos de Souza

Reflexões no Sexagésimo Aniversário da Declaração Universal de Direitos Humanos, 173

José Gregori

Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988, 183

Flávia Piovesan

Direitos Humanos e Educação, 203

Roseli Fischmann

Perspectivas para os Direitos Humanos no Brasil aos 60 Anos da Declaração Universal e da Declaração Americana, 231

Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro

Biografia dos Autores, 245

Anexo, 249

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Apresentação

É com grande satisfação que assino a apresentação deste livro comemorativo dos 60 anos de aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Trata-se de um aniversário que merece toda nossa atenção pela oportunidade que nos oferece de refletir sobre o que mudou, o que conquistamos e como devemos prosseguir.

Direitos humanos, por mais naturais que nos pareçam, tem seu exercício vinculado à cultura de respeito à dignidade dos seres humanos. Somente no processo histórico é que são reconhecidos, especificados e realizados. Constituem normas e instituições, cujo objetivo é definir e proteger liberdades e necessidades no contexto dos anseios que as sociedades vão consolidando.

Assim, a despeito da atmosfera de desesperança do pós-guerra, o anseio por liberdades fundamentais compartilhado por muitos povos e grupos, em 1948, encontrou na comissão de redação da Declaração Universal pessoas de espírito elevado, que buscaram consolidar a possibilidade de proteção ao indivíduo. A capacidade e sensibilidade daqueles homens e mulheres permitiram à comunidade internacional assumir o exercício dos direitos humanos como uma causa de interesse de toda a humanidade e lograram lançar as bases de um dos documentos de maior consenso universal.

Para fazer jus ao avanço representado pela adoção da Declaração Universal há seis décadas, contudo, cabe a cada nova geração determinar os parâmetros de defesa e promoção dos direitos humanos de seu tempo. A

dinâmica de justiça e opressão dos regimes autoritários que assolaram a América Latina por décadas, não se confunde com os efeitos do atual quadro de crise econômico-financeira global. Tornar democracia realmente incompatível com o racismo e a discriminação exige trabalho constante.

A ampliação do quadro legal em direitos humanos merece ser celebrada, no entanto, a implementação do arcabouço normativo prossegue enfrentando obstáculos. Muito foi alcançado, é fato, especialmente no que diz respeito ao estabelecimento de padrões mínimos, cuja aceitação é lenta e gradual. O exercício pleno dos direitos humanos implica engajamento e cooperação, tanto dos governos como da sociedade civil. Um processo político e social inclusivo, fundado no diálogo e na promoção de uma agenda positiva para a comunidade internacional tem perspectiva concreta de superar tais desafios.

A diplomacia brasileira tem-se pautado pelo enfoque construtivo, universalista e não-discriminatório no tratamento internacional das questões de direitos humanos. Ao mesmo tempo, tem defendido que toda situação específica de violação aos direitos humanos deve ser investigada, e seus perpetradores, processados e punidos.

O Brasil tem procurado multiplicar as ações coordenadas com outros países em desenvolvimento, a fim de realizar direitos humanos fundamentais tais como a paz e o desenvolvimento, o acesso à alimentação, à saúde, à educação. Temos privilegiado a busca por soluções globais para enfrentar problemas de alcance global. Temos intensificado o contato do plano interno com o plano externo para facilitar o intercâmbio promotor de mudanças positivas de parte a parte.

Há muito ainda por realizar para que possamos concretizar os ideais da Declaração Universal. Temos de apoiar sempre com maior compromisso aqueles que se dedicam a proteger e promover os direitos humanos, emprestando-lhes meios adequados para o cumprimento dessa tarefa. O presente livro é uma maneira de contribuirmos para a reflexão acerca do modo como vimos desempenhando essa tarefa.

Celso Amorim
Ministro de Estado das Relações Exteriores

Prefácio

A presente coletânea reprisa iniciativa do Itamaraty de 1999. À época, o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) organizou livro comemorativo do cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Dez anos mais tarde, alegra-me estar à frente do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, que, tendo-se tornado suficientemente robusto, avocou a si a responsabilidade de dar voz ao pensamento que tem orientado a prática diplomática do Ministério das Relações Exteriores. O lançamento deste volume celebra, portanto, ainda que de maneira indireta, a maioria institucional de uma das instâncias nacionais de promoção dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais de cidadãos brasileiros e estrangeiros.

Os artigos aqui reunidos tecem reflexões sobre os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Foram escritos a convite do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião do sexagésimo aniversário de aprovação da resolução da Assembleia Geral da ONU que adotou o documento.

A proposta inicial, apresentada aos autores, previa a organização de um volume composto por três partes. A primeira parte da obra seria dedicada a um balanço sobre o impacto desse instrumento internacional para a promoção e a defesa dos direitos humanos no Brasil. A segunda parte compreenderia uma avaliação sobre o estado atual de implementação de tais direitos; e, a

terceira consistiria em realizar uma análise sobre as perspectivas desse campo no País.

Não tendo sido possível contar com a contribuição de alguns dos convidados, optamos pela retirada das subdivisões para garantir a fluidez de leitura, mas o programa inicial transparece na escrita dos autores que efetivamente participam da obra, como possivelmente percebe o leitor.

Para além da característica estrutural, a escolha dos autores pautou-se pelo ângulo da política externa brasileira, ou seja, pela participação, maior ou menor, que cada um dos convidados tem com a promoção e a defesa dos direitos humanos no plano internacional. Assim, autoridades do Governo, juristas, diplomatas e acadêmicos consideraram os avatares da Declaração Universal enriquecidos pelas experiências particulares adquiridas nos diversos foros multilaterais onde os direitos humanos tem sido discutidos.

Quanto ao teor, os artigos são unânimes em apontar que a Declaração inaugura uma nova era na história internacional, transcendendo fronteiras nacionais ao dar voz a uma herança cultural de toda a humanidade. Vidas de indivíduos dos quatro cantos do planeta sofreram mudanças para melhor pelos efeitos da Declaração, ainda que sempre haja muito que aprimorar.

Esse extraordinário consenso que acolhe a universalidade de direitos humanos fundamentais tem gozado de uma trajetória não menos extraordinária. Como documento inspirou incontáveis desdobramentos na defesa local, nacional, regional e internacional dos direitos humanos, cristalizando-se como um dos documentos mais influentes da história.

Se considerada apenas a última década, desde a comemoração do cinquentenário da Declaração, poderíamos ressaltar seu caráter de posteridade às conferências inaugurais sobre direitos humanos, à adoção de agendas internacionais abrangentes e à assimilação gradual dos compromissos nacionais de implementação. Trata-se de uma década, 1998-2008, em que o monitoramento da implementação dos compromissos assumidos se tornou mais sistemática, passando a fazer parte da rotina de muitos países.

O Brasil ilustra bem essa nova ordem. Recebeu, nesse período, as visitas oficiais de 16 mecanismos temáticos da ONU (relatores especiais e representantes do Secretário-Geral). Atualizou relatórios devidos aos comitês de monitoramento da ONU por força de tratados, vários dos quais se encontravam em atraso há muitos anos.

Também o diálogo estabelecido por meio dos colegiados paritários representados pelos conselhos nacionais consolidou-se. A novidade dos

conselhos pioneiros como Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana ou do Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente foi substituída pela multiplicidade de atores e a efetividade da comunicação do Governo federal com a sociedade civil.

Tais anos testemunharam, ainda, o surgimento da atuação protagonista brasileiro em muitas arenas e matérias em direitos humanos, não sem alguns obstáculos, é verdade, mas com a determinação de uma política de Estado manifesta. A disposição da política externa brasileira para forjar consensos e promover agendas positivas, como estratégia de fomentar o avanço em conceitos e práticas em direitos humanos, tem auferido ao Brasil a distinção de interlocutor preferencial no cenário internacional. Temos sido procurados por países e organismos para liderar, coordenar, propor, acolher, observar, relatar, avaliar, cooperar, tanto pelo histórico recente do Brasil no tema, quanto pela postura conciliadora e construtiva da diplomacia brasileira. Temos buscado cumprir a contento esse novo papel, tendo mesmo começado a influir, aos poucos, no que deverá ser o panorama dos direitos humanos no mundo da Declaração Universal septuagenária.

Ana Lucy Gentil Cabral Petersen
 Diretora do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais

O Legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos e sua Trajetória ao Longo das Seis Últimas Décadas (1948-2008)

Antônio Augusto Cançado Trindade

I. Introdução

Decorridas seis décadas desde a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, é inegável que a salvaguarda dos direitos humanos ocupa hoje uma posição central na agenda internacional desta primeira década do século XXI. Com efeito, ao longo das seis últimas décadas, apesar de prolongadas divisões ideológicas do mundo, a universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos encontraram expressão na Declaração Universal de 1948¹, e daí se projetaram a sucessivos e numerosos tratados e instrumentos de proteção, nos planos global e regional, e a Constituições e legislações nacionais, e se reafirmaram em duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993). Para todos os que atuamos no campo da proteção internacional dos direitos humanos, o ano de 2008 vem a ser particularmente significativo: marca os sessenta anos das Declarações Universal e Americana dos Direitos Humanos, assim como da Convenção

¹ Cf. A.A. Cançado Trindade, “L’interdépendance de tous les droits de l’homme et leur mise en oeuvre: obstacles et enjeux”, 158 *Revue internationale des sciences sociales* - UNESCO/Paris (1998) pp. 571-582 (também publicado em inglês, árabe, chinês e russo); A.A. Cançado Trindade, “Nouvelles réflexions sur l’interdépendance ou l’indivisibilité de tous les droits de l’homme, une décennie après la Conférence Mondiale de Vienne”, in *El Derecho Internacional: Normas, Hechos y Valores - Liber Amicorum J.A. Pastor Ridruejo* (eds. L. Caflisch et alii), Madrid, Universidad Complutense, 2005, pp. 59-73.

para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio. Marca os sessenta anos de um movimento universal irreversível de resgate do ser humano como sujeito do Direito Internacional dos Direitos Humanos, dotado de plena capacidade jurídica internacional.

No momento em que a comunidade internacional se mobiliza para as justas comemorações deste sexagésimo aniversário, é alentador verificar que nosso país se alia prontamente a esta iniciativa. Há cerca de quarenta anos publicava minha primeira monografia sobre o tema², que desde então se incorporou inelutavelmente ao cotidiano de minha vida acadêmica e profissional. No presente ensaio, examinarei, de início, o processo preparatório, a adoção e a significação da Declaração Universal de 1948, sua projeção no Direito Internacional e no direito interno dos Estados, assim como nas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos e no seguimento de ambas. A seguir, concentrar-me-ei no amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos. O campo estará então aberto à apresentação de minhas considerações finais acerca do futuro da proteção internacional dos direitos humanos.

De início, não há como negar que, a par dos avanços logrados neste domínio de proteção ao longo das seis últimas décadas, surgem, não obstante, novos obstáculos e desafios, materializados sobretudo na marginalização e exclusão sociais de segmentos crescentes da população, na diversificação de fontes de violações de direitos humanos e na impunidade de seus perpetradores. Impõe-se, assim, um entendimento mais claro do amplo alcance das obrigações convencionais de proteção, que vinculam não só os governos, mas os próprios *Estados* (todos seus poderes, órgãos e agentes), e se aplicam em todas as circunstâncias (inclusive nos estados de emergência).

Tendo presente o legado da Declaração Universal de 1948, impõem-se, ademais, como veremos, tanto a adoção e o aperfeiçoamento de medidas *nacionais* de implementação dos instrumentos *internacionais* de proteção, como a adoção de mecanismos internacionais de prevenção e seguimento (monitoramento contínuo). É este o entendimento subjacente a todo o presente estudo; no longo caminho que resta a percorrer, somente à luz de uma visão necessariamente *integral* de todos os direitos humanos lograremos continuar a avançar com eficácia na obra de construção de uma cultura universal de

² A.A. Cançado Trindade, *Fundamentos Jurídicos dos Direitos Humanos*, Belo Horizonte, Ed. Faculdade de Direito da UFMG, 1969, pp. 1-55.

observância dos direitos inerentes à pessoa humana. Passemos, pois, ao exame das seis primeiras décadas desta grande obra.

2. Processo Preparatório, Adoção e Significação da Declaração Universal de 1948

O processo de generalização da proteção dos direitos humanos desencadeou-se no plano internacional a partir da adoção em 1948 da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Era preocupação corrente, na época, a restauração do direito internacional em que viesse a ser reconhecida a capacidade processual dos indivíduos e grupos sociais no plano internacional³. Para isto contribuíram de modo decisivo as duras lições legadas pelo holocausto da Segunda Guerra Mundial. Já não se tratava de proteger indivíduos sob certas condições ou em situações circunscritas como no passado (e.g., proteção de minorias, de habitantes de territórios sob mandato, de trabalhadores sob as primeiras convenções da Organização Internacional do Trabalho - OIT), mas doravante de proteger o ser humano como tal.

Subjacentes aos esforços e iniciativas desencadeados a partir da elaboração e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos estavam as premissas básicas de que os direitos proclamados eram claramente concebidos como inerentes à pessoa humana, a todos os seres humanos (portanto anteriores a toda e qualquer forma de organização política ou social), e de que a ação de proteção de tais direitos não se esgotava - não poderia esgotar-se - na ação do Estado. Precisamente quando as vias internas ou nacionais se mostrassem incapazes de assegurar a salvaguarda desses direitos é que se haveria de acionar os instrumentos internacionais de proteção.

O ponto de partida para o exame da evolução da matéria nas seis últimas décadas reside nos trabalhos preparatórios e adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Resultou esta última de uma série de decisões tomadas no biênio 1947-1948, a partir da primeira sessão regular da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas em fevereiro de 1947. Naquele momento já se dispunha de propostas a respeito, enviadas

³ Cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, 2a. ed., vol. I, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 2003, pp. 33-87, e fontes ali citadas.

à Assembleia Geral das Nações Unidas no trimestre de outubro a dezembro de 1946.

Para um instrumento internacional que passaria a assumir importância transcendental, como universalmente reconhecido em nossos dias, os *travaux préparatoires* da Declaração Universal de 1948 desenvolveram-se em um período de tempo relativamente curto, em um dos poucos lampejos de lucidez no decorrer do século passado. Ao labor da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e de seu Grupo de Trabalho (maio de 1947 a junho de 1948), - com as consultas paralelas realizadas pela UNESCO em 1947⁴, - seguiram-se os debates da III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas (setembro de 1948)⁵. O texto daí resultante, e aprovado, foi, enfim, adotado na forma da Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948: dos então 58 Estados membros da ONU, 48 votaram a favor, nenhum contra, oito se abstiveram e dois encontravam-se ausentes na ocasião.

O projeto original de uma Declaração internacional sobre a matéria evoluíra rumo a um projeto de Declaração *Universal*; a busca da universalidade - com base na própria diversidade cultural - depreendia-se com clareza, e.g., das referidas consultas realizadas pela UNESCO (1947) como contribuição ao processo preparatório. O plano geral era de uma Carta Internacional de Direitos Humanos, do qual a Declaração seria apenas a primeira parte, a ser complementada por uma Convenção ou Convenções - posteriormente denominadas Pactos - e medidas de implementação. Estas últimas não constavam, pois, da Declaração Universal⁶, que, no entanto,

⁴ Cf. [UNESCO,] *Los Derechos del Hombre - Estudios y Comentarios en torno a la Nueva Declaración Universal Reunidos por la UNESCO*, México/Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1949, apêndice I, pp. 227-232.

⁵ Para um exame do processo preparatório, cf. R. Cassin, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968) pp. 1-14; R. Cassin, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye* (1951) pp. 183-279; J. Humphrey, “The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character”, in *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration* (ed. B.G. Ramcharan), The Hague, Nijhoff, 1979, pp. 21-37; J. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Dobbs Ferry/N.Y., Transnational Publs., 1984, pp. 1ss.; Ch. de Visscher, “Les droits fondamentaux de l’homme, base d’une restauration du droit international”, 45 *Annuaire de l’Institut de Droit International* (1947) pp. 1-13.

⁶ Propostas relativas a um direito de petição internacional, e a direitos de minorias, terminaram por não ser incluídas na Declaração Universal; a concepção de medidas de implementação foi deixada aos anos vindouros.

significativamente incluiu tanto os direitos civis e políticos (artigos 2º-21º) quanto os direitos econômicos, sociais e culturais (artigos 22º-28º).

Cabe recordar que a Declaração Universal, de dezembro de 1948, foi precedida em meses pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (de abril de 1948). Uma e outra proclamaram, a par dos direitos consagrados, os deveres correspondentes. Embora não tão ordenada como a Declaração Universal, a Declaração Americana permite um paralelo com aquela⁷. Uma significativa contribuição da Declaração Americana à Universal consistiu na formulação original - de origem latino-americana - do direito a um recurso eficaz ante os tribunais nacionais, transplantada da primeira (artigo 18º) à segunda (artigo 8º)⁸. Com efeito, a inserção daquela garantia na Declaração Americana ocorreu quando, paralelamente, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas e seu Grupo de Trabalho ainda preparavam o Projeto de Declaração Universal; sua inserção foi confirmada nos debates subsequentes (de 1948) da III Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas⁹. Tal disposição representa, como amplamente reconhecido na atualidade, um dos pilares básicos do próprio Estado de Direito em uma sociedade democrática.

Em perspectiva histórica, é altamente significativo que a Declaração Universal de 1948 tenha propugnado uma concepção necessariamente *integral* ou holística de todos os direitos humanos.

⁷ Para um paralelo entre as duas Declarações de 1948, cf. A.A. Cançado Trindade, “Reflexiones sobre las Declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos de 1948 con Ocasión de su Cuadragésimo Aniversario”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* (1989) n.º. especial, pp. 121-129.

⁸ E daí às Convenções Européia e Americana sobre Direitos Humanos (artigos 13 e 25, respectivamente), assim como ao Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas (artigo 2(3)); sob a Convenção Européia, em particular, tem aquela disposição gerado uma vasta jurisprudência, além de denso debate doutrinal. - Embora, à época da adoção das Declarações Americana e Universal de 1948, se tratasse de uma inovação no plano internacional, em muito fortaleceu a proposta latino-americana o fato de que o direito em questão já se encontrava reconhecido na maior parte das legislações nacionais latino-americanas (na forma do recurso de amparo), de modo a submeter os abusos do poder público ao controle do Poder Judiciário. O que se logrou em 1948, quando da adoção das Declarações Americana e Universal, foi, pois, transplantar o reconhecimento deste direito igualmente ao plano internacional. Cf. A. Verdoodt, *Naissance et signification de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*, Louvain/Paris, Éd. Nauwelaerts, [1963], pp. 116 e 118.

⁹ Cf. R. Cassin, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, *15 Revue de droit contemporain* (1968) n.º. 1, p. 10; e cf. também A. Verdoodt, *op. cit. supra* n.º. (9), pp. 116-119.

Transcendendo as divisões ideológicas do mundo de seu próprio tempo, situou assim no mesmo plano todas as “categorias” de direitos - civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Este enfoque seria retomado duas décadas depois, na I Conferência Mundial de Direitos Humanos (1968), e nele se insistiria mais recentemente na II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993). Os direitos proclamados compreenderam os de caráter pessoal, os atinentes às relações do indivíduo com grupos e o mundo exterior, as liberdades públicas e os direitos políticos, assim como os direitos econômicos, sociais e culturais¹⁰.

3. Projeção da Declaração Universal de 1948 no Direito Internacional e no Direito Interno

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

A universalidade dos direitos humanos, proclamada pela Declaração de 1948, veio a ecoar nas duas Conferências Mundiais sobre a matéria (Teerã, 1968, e Viena 1993). Os países emancipados no processo da descolonização prontamente

¹⁰ Sobre o conteúdo da Declaração Universal, cf., e.g., R. Cassin, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye* (1951) pp. 183-279; R. Cassin, *La Déclaration Universelle des Droits de l’Homme de 1948*, Paris, Académie des Sciences Morales et Politiques, 1958; K. Vasak, “Le droit international des droits de l’homme”, 140 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye* (1974) pp. 343-413. Cf. também: E.G. da Mata-Machado, *Contribuição ao Personalismo Jurídico*, Rio de Janeiro, Forense, 1954, pp. 53-70; G.B. Mello Boson, *Internacionalização dos Direitos do Homem*, São Paulo, Sug. Literárias, 1972, pp. 29-43; C.A. Dunshee de Abranches, *Proteção Internacional dos Direitos Humanos*, Rio de Janeiro/São Paulo, Livr. Freitas Bastos, 1964, pp. 96-110; W. Ganshof van der Meersch, “Quarantième anniversaire de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme”, 107 *Journal des Tribunaux - Bruxelles* (1988) n°. 5485, pp. 697-699.

estenderam sua contribuição à evolução da proteção dos direitos humanos, premidos pelos problemas comuns da pobreza extrema, das enfermidades, das condições desumanas de vida, do *apartheid*, racismo e discriminação racial. O enfrentamento de tais problemas propiciou uma maior aproximação entre as diferentes concepções dos direitos humanos à luz de uma visão universal, refletida no aumento do número de ratificações dos instrumentos globais e na busca de maior eficácia dos mecanismos e procedimentos de proteção, assim como na adoção de novos tratados de proteção nos planos global e regional, tidos como essencialmente complementares¹¹, e atendendo a novas necessidades de proteção do ser humano.

O tempo relativamente curto em que se elaborou e adotou a Declaração Universal (supra) veio a contrastar com os prolongados trabalhos preparatórios dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, que, juntamente com a Declaração Universal, conformariam a chamada Carta Internacional dos Direitos Humanos. Nos prolongados *travaux préparatoires* dos dois Pactos (e Protocolo Facultativo) fez-se constantemente presente a consideração cuidadosa das medidas de implementação. Podem-se, com efeito, destacar quatro fases naqueles trabalhos, que se estenderam de 1947 a 1966: na primeira, de 1947 a 1950, a Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas trabalhou praticamente só, sem assistência direta do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) ou da Assembleia Geral das Nações Unidas. De 1950 a 1954 os três órgãos atuaram conjuntamente, dividindo-se o período em 1951 com a importante decisão de ter dois Pactos ao invés de um¹². O quarto e último período estendeu-se de

¹¹ Cf. A. A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)”, 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1987) pp. 21-435.

¹² O argumento que serviu de base a esta decisão (e que anos depois seria questionado no âmbito não só da própria ONU como também dos sistemas regionais de proteção) era o de que, enquanto os direitos civis e políticos eram suscetíveis de aplicação “imediate”, requerendo obrigações de *abstenção* por parte do Estado, os direitos econômicos, sociais e culturais eram passíveis de aplicação apenas *progressiva*, requerendo obrigações positivas (atuação) do Estado. - Para um estudo crítico, relativo à superação desta dicotomia, cf. A.A. Cançado Trindade, “A Questão da Implementação Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, 71 *Revista Brasileira de Estudos Políticos* (1990) pp. 7-55, esp. pp. 9-10 e 16-21; A.A. Cançado Trindade, “La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles”, 44 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1991) pp. 13-41; A.A. Cançado Trindade, “Do Direito Econômico aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais”, in *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional - Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington P. Albino de Souza* (coord. R.A.L. Camargo), Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1995, pp. 9-38.

1954, data da conclusão pela Comissão de Direitos Humanos do projeto dos dois Pactos, até 1966, data de sua adoção (em que os trabalhos foram desenvolvidos pela própria Assembleia Geral e sua III Comissão).

A ideia inicial (debates de 1950 da Comissão de Direitos Humanos) era incluir em um único Pacto os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, dotados - para sua implementação - dos sistemas de *relatórios* e *petições* (em Protocolo separado). Diferenças quanto aos métodos de implementação de “distintas categorias” de direitos levaram à opção do projeto de dois Pactos distintos, como uma solução de conciliação (apregoadada por René Cassin) entre a tese de um Pacto único e a de Pactos sucessivos¹³, reservado o sistema de petições ou reclamações apenas aos direitos civis e políticos (e incorporado em um Protocolo Facultativo)¹⁴.

A contribuição da Comissão de Direitos Humanos não deve passar despercebida: apesar das diferenças (tanto em seu seio como no do ECOSOC e da Assembleia Geral) decorrentes dos conflitos ideológicos próprios do período da guerra fria e também marcados pelo processo incipiente de descolonização, conseguiu estabelecer as bases dos dois Pactos de Direitos Humanos¹⁵, a serem retomadas e elaboradas - de 1954 a 1966 - pela Assembleia Geral e sua III Comissão. Em 16 de dezembro de 1966 a Assembleia Geral adotou e abriu à assinatura, ratificação e adesão o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (por 105 votos a zero), o Pacto de Direitos Civis e Políticos (por 106 votos a zero) e o Protocolo Facultativo desse último (por 66 votos a 2, com 38 abstenções)¹⁶. Com a adoção desses tratados gerais, somados à Declaração Universal de 1948, estava enfim completada a Carta Internacional dos Direitos Humanos.

Ao longo dos anos passariam a coexistir inúmeros instrumentos internacionais de proteção, de origens, natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis (baseados em tratados e resoluções), de diferentes âmbitos de

¹³ R. Cassin, “La Déclaration Universelle et la mise en oeuvre des droits de l’homme”, 79 *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye* (1951) pp. 297-305, e cf. 241-362; R. Cassin, “Quelques souvenirs sur la Déclaration Universelle de 1948”, 15 *Revue de droit contemporain* (1968) pp. 1-14.

¹⁴ Para um estudo detalhado dos debates sobre as medidas de implementação dos dois Pactos, cf. A. A. Cançado Trindade, “A Implementação Internacional dos Direitos Humanos ao Final da Década de Setenta”, 22 *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais* (1979) pp. 341-248.

¹⁵ J.-B. Marie, *La Commission des Droits de l’Homme de l’ONU*, Paris, Pédone, 1975, p. 168.

¹⁶ A.G., resolução 2200 A (XXI), in U.N. doc. A/6546, p. 67.

aplicação (nos planos global e regional), distintos também quanto aos seus destinatários ou beneficiários (tratados ou instrumentos gerais, e setoriais), e quanto a seu exercício de funções e a seus mecanismos de controle e supervisão (essencialmente, os métodos de *petições* ou *denúncias*, de *relatórios*, e de *investigações*). Formou-se, assim, gradualmente, um complexo *corpus juris*, em que, no entanto, a unidade conceitual dos direitos humanos veio a transcender tais diferenças, inclusive quanto às distintas formulações de direitos nos diversos instrumentos.

A multiplicidade desses instrumentos, adotados ao longo dos anos como *respostas* às necessidades de proteção, e dotados de base convencional ou extraconvencional, afigurou-se antes como um reflexo do modo com que se desenvolveu o processo histórico da *generalização* da proteção internacional dos direitos da pessoa humana, no cenário de uma sociedade internacional descentralizada em que deviam operar. Ante a fragmentação histórica do *jus gentium* no *jus inter gentes* da primeira metade do século XX¹⁷, as consequências de uma centralização ou hierarquização dos instrumentos de proteção não puderam ser previstas, antecipadas ou propriamente avaliadas. Não obstante, a multiplicidade de instrumentos internacionais de proteção forma um todo harmônico, e a unidade conceitual dos direitos humanos, todos inerentes à pessoa humana, veio a transcender as formulações distintas dos direitos consagrados em diversos instrumentos.

A Declaração Universal de 1948 abriu efetivamente caminho à adoção de sucessivos tratados e instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, que hoje operam em base regular e permanente, nos planos global e regional¹⁸. Em nada surpreende que a Declaração Universal viesse logo a ser tida como uma interpretação autêntica e elaboração da própria Carta das

¹⁷ Cf. C. Parry, "Some Considerations upon the Protection of Individuals in International Law", 90 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye* (1956) pp. 657-723.

¹⁸ B. Boutros-Ghali, "Introduction", *Les Nations Unies et les droits de l'homme 1945-1995*, N.Y., U.N., 1995, pp. 3-133; A.A. Cançado Trindade, "The Current State of the International Implementation of Human Rights", *Hague Yearbook of International Law* (1990) pp. 3-29; J. Humphrey, "The U.N. Charter and the Universal Declaration of Human Rights", in *The International Protection of Human Rights* (ed. E. Luard), London, Thames and Hudson, 1967, pp. 39-58. Sobre a expansão da noção de direitos humanos a partir da Declaração Universal de 1948, cf. Nicolas Valticos, "La notion des droits de l'homme en Droit international", in *Le Droit international au service de la paix, de la justice et du développement - Mélanges M. Virally*, Paris, Pédone, 1991, pp. 483-491.

Nações Unidas (no tocante em particular a suas disposições sobre direitos humanos), dando assim conteúdo a algumas de suas normas. A autoridade da Declaração de 1948, nesse sentido, fortaleceu-se, ao ser reconhecida como refletindo normas do direito internacional consuetudinário; seus princípios passaram a ser vistos como correspondendo a princípios gerais do direito¹⁹.

A este fenômeno da *diversidade de meios e identidade de propósito* há que agregar a gradual superação de objeções clássicas como a da pretensa competência nacional exclusiva ou domínio reservado dos Estados²⁰, e a concomitante asserção da capacidade de agir dos órgãos de supervisão internacionais. De importância capital foi o papel exercido pelo processo dinâmico de *interpretação* na evolução da proteção internacional dos direitos humanos. A construção jurisprudencial de distintos órgãos de supervisão veio a mostrar-se, com efeito, *convergente*, ao enfatizar o caráter objetivo das obrigações, os efeitos próprios (*effet utile*) dos tratados de direitos humanos, a interpretação dinâmica ou evolutiva destes últimos, e a necessidade de realização do objeto e propósito dos tratados ou convenções em questão, e sua interação interpretativa, dada sua identidade básica de propósito²¹.

O fenômeno da hermenêutica própria dos tratados e convenções de direitos humanos veio a revelar a *complementaridade* dos instrumentos globais e regionais de proteção, reforçando-se mutuamente, e acarretando a extensão ou ampliação da proteção devida às supostas vítimas. Descartou-se, desse modo, qualquer pretensa antagonismo entre soluções nos planos global e regional²², fazendo-se uso do Direito Internacional, no presente domínio, para

¹⁹ Para um estudo geral, cf. J. Humphrey, *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Dobbs Ferry/N.Y., Transnational Publs., 1984, pp. 1ss.; J. Humphrey, “The International Law of Human Rights in the Middle Twentieth Century”, in *The Present State of International Law and Other Essays* (Centenary Celebration of the International Law Association 1873-1973), Deventer, Kluwer, 1973, pp. 101ss.

²⁰ A.A. Cançado Trindade, *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação*, Rio de Janeiro, Edit. Renovar, 2002, pp. 411-476.

²¹ Cf. A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. II, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 1999, capítulo XI, pp. 23-200; A.A. Cançado Trindade, “A Evolução Doutrinária e Jurisprudencial da Proteção Internacional dos Direitos Humanos nos Planos Global e Regional: As Primeiras Quatro Décadas”, 90 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1986) pp. 233-288.

²² Para um exame dos sistemas regionais no âmbito da universalidade dos direitos humanos, cf., e.g.: A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos*, vol. III, Porto Alegre, S.A. Fabris Ed., 2003, capítulos XV-XVII, pp. 27-233; K. Vasak (ed.), *Les dimensions internationales des droits de l’homme*, Paris, UNESCO, 1978; K. Vasak (ed.), *The*

ampliar, aprimorar e fortalecer a proteção dos direitos reconhecidos²³, no âmbito da universalidade dos direitos humanos. A complementaridade dos instrumentos de direitos humanos nos planos global e regional veio a refletir em última análise a especificidade e a autonomia do Direito Internacional dos Direitos Humanos.

As indicações nesse sentido são inequívocas. Os instrumentos de direitos humanos nos planos global e regional tem encontrado uma fonte comum de inspiração na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, à qual se referem expressamente em seus preâmbulos. Em nada surpreende encontrar a liberdade de escolha (pelo indivíduo reclamante) do procedimento internacional - consagrada em disposições pertinentes dos próprios instrumentos internacionais, o que pode reduzir ou minimizar a possibilidade de conflito em nível internacional. Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos passaram a mostrar-se, assim, essencialmente *complementares* uns aos outros, nos planos global e regional²⁴.

A operação, nesse sentido, de múltiplos instrumentos de proteção, fez com que se cristalizasse em definitivo o ideal comum de todos os povos (a “meta a alcançar”, o “*standard of achievement*”), consubstanciado na Carta Internacional dos Direitos Humanos (a Declaração Universal de 1948 e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1966) complementada ao longo dos anos por dezenas de outros tratados “setoriais” de proteção e de convenções regionais, e consagrado ademais nas Constituições nacionais de numerosos países. Reconhecido como um ideal comum este conjunto de valores e preceitos básicos, consubstanciado em um conjunto de normas jurídicas, o próximo passo consistiu na consagração de um núcleo básico de direitos *inderrogáveis*, consignados nos distintos tratados de direitos humanos, de reconhecimento universal.

International Dimensions of Human Rights, vols. 1-2, Westport, Conn./Paris, Greenwood/UNESCO, 1982; W. Benedek e W. HEINZ (eds.), *Regional Systems of Human Rights Protection in Africa, America and Europe* (Proceedings of the 1992 Strasbourg Conference), Brussels, Friedrich-Naumann-Stiftung, 1991, pp. 5-150 (vol. 1) and pp. 1-100 (vol. 2); R. Pinto, “Régionalisme et universalisme dans la protection des droits de l’homme”, *International*.

²³ A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos - Fundamentos Jurídicos e Instrumentos Básicos*, São Paulo, Ed. Saraiva, 1991, pp. 1-59.

²⁴ O foco de atenção voltou-se, da ênfase tradicional na delimitação clássica de competências, à garantia de uma proteção cada vez mais eficaz dos direitos humanos. E não poderia ser de outra forma, em um domínio de proteção em que primam interesses comuns superiores, considerações de *ordre public* e a noção de garantia coletiva.

Passou a manifestar-se um consenso da virtual totalidade dos Estados do mundo no sentido de fazer figurar, dentre as violações mais *graves* dos direitos humanos, os atos de genocídio, o *apartheid* e a discriminação racial, a prática de tortura e a de desaparecimentos forçadas de pessoas, - o que implicava um acordo de princípios quanto a certos direitos básicos e inderrogáveis, a serem gradualmente ampliados²⁵. Passou-se a associar a proibição absoluta de tais violações *graves* dos direitos humanos com a emergência e consolidação do *jus cogens* no Direito Internacional contemporâneo, e a gradual ampliação de seu conteúdo material no âmbito da proteção internacional dos direitos humanos²⁶. Trata-se de claras indicações de um novo *ethos*, da fixação de parâmetros de conduta em torno de valores básicos universais, a serem observados e seguidos por todos os Estados e povos, tendo presente a nova dimensão dos direitos humanos, a permear todas as áreas da atividade humana.

Referências à Declaração Universal de 1948 passaram a figurar na jurisprudência dos tribunais internacionais, inclusive da Corte Internacional de Justiça²⁷. Juntamente com as disposições sobre direitos humanos da Carta das Nações Unidas e de sucessivos tratados e instrumentos internacionais de proteção, a Declaração de 1948 veio a servir de base à ação internacional na salvaguarda dos direitos humanos. Os tratados e instrumentos internacionais de direitos humanos vieram a mostrar-se dotados, no plano substantivo, de fundamentos e princípios básicos próprios, assim como de um conjunto de normas a requererem uma interpretação e aplicação de modo a lograr a realização do objeto e propósito dos

²⁵ A. Cassese, *Los Derechos Humanos en el Mundo Contemporáneo*, Barcelona, Ed. Ariel, 1991, pp. 77-78, e cf. pp. 227-228 e 231; outra área de convergência, consignada na Ata Final de Helsinqui de 1975, se deu em relação à própria interação entre os direitos humanos e a paz, a requerer uma aceitação mais ampla e generalizada dos métodos de supervisão internacional. Tal aceitação passou a vislumbrar-se, paralelamente aos mecanismos de direitos humanos, e.g., no documento final da Conferência de Segurança e Cooperação Europeias (Viena, 1989) - a chamada "dimensão humana" da OSCE.

²⁶ Cf. A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, pp. 13-15 e 38-40; e cf., recentemente, A.A. Cançado Trindade, "La Ampliación del Contenido Material del Jus Cogens", in XXXIV *Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano - 2007*, Washington D.C., Secretaría General de la OEA, 2008, pp. 1-15.

²⁷ A.A. Cançado Trindade, "La jurisprudence de la Cour Internationale de Justice sur les droits intangibles", in *Droits intangibles et états d'exception* (ed. D. Pémont), Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 53-89.

instrumentos de proteção. E, no plano operacional, passaram a contar com uma série de mecanismos próprios de supervisão. Este *corpus juris* em expansão veio enfim a configurar-se, ao final de seis décadas, como uma nova disciplina da ciência jurídica contemporânea, dotada - como anteriormente assinalado - de autonomia, o *Direito Internacional dos Direitos Humanos*²⁸.

Ademais, a Declaração Universal também se projetou no direito interno dos Estados. Suas normas encontraram expressão nas Constituições nacionais de numerosos Estados, e serviram de modelo a disposições das legislações nacionais visando à proteção dos direitos humanos. A Declaração Universal passou a ser invocada ante os tribunais nacionais de numerosos países de modo a interpretar o direito convencional ou interno atinente aos direitos humanos e a obter decisões²⁹. A Declaração Universal, em suma, tem assim contribuído decisivamente para a incidência da dimensão dos direitos humanos no direito tanto internacional como interno. Os direitos humanos fazem abstração da compartimentalização tradicional entre os ordenamentos jurídicos internacional e interno; no presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno encontram-se em constante *interação*, em benefício de todos os seres humanos.

Longe de operarem de modo estanque ou compartimentalizado, o Direito Internacional e o direito interno passaram efetivamente a interagir, por força das disposições de tratados de direitos humanos atribuindo expressamente funções de proteção aos órgãos do Estado, assim como da abertura do Direito Constitucional contemporâneo aos direitos humanos internacionalmente consagrados.

Descartou-se, assim, no plano vertical, o velho debate acerca da primazia das normas do Direito Internacional ou do direito interno, por se mostrarem estes em constante interação no presente domínio de proteção. Desvencilhando-se das amarras da doutrina clássica, o primado passou a

²⁸ A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, 2a. ed., vol. I, op. cit. supra n.º (4), pp. 33-563.

²⁹ H. Hannum (rapporteur), “Final Report on the Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, in *International Law Association’s Report of the LXVI Conference*, Buenos Aires, 1994, pp. 525-551. Para exemplos da jurisprudência dos tribunais nacionais contendo referências à Declaração Universal de 1948, cf. H. Hannum, “The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law”, 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* (1995-1996) pp. 295-310.

ser da norma - de origem internacional ou interna - que melhor protegesse os direitos humanos, da norma mais favorável às supostas vítimas³⁰.

É reconhecido o impacto da Declaração Universal nas Constituições, legislações e jurisprudências nacionais, assim como em tratados ou convenções e outras resoluções subsequentes das Nações Unidas. Tal impacto se tornou ainda mais considerável e notório em razão do lapso de tempo prolongado - dezoito anos - entre a adoção da Declaração e a dos dois Pactos (e Protocolo Facultativo) em 1966, - o que levou à formação do entendimento de que alguns dos princípios da Declaração Universal se impõem como parte do direito internacional consuetudinário. Hoje, decorridos sessenta anos desde sua adoção, a Declaração Universal retém sua importância aos esforços correntes para tornar os direitos humanos a linguagem comum da humanidade.

No decorrer de seis décadas de extraordinária projeção histórica, a Declaração Universal adquiriu uma autoridade que seus redatores jamais teriam imaginado ou antecipado. Isto ocorreu não em razão das pessoas que participaram de sua elaboração, ou da forma que lhe foi dada, ou das circunstâncias de sua adoção: isto ocorreu porque gerações sucessivas de seres humanos, de culturas distintas e em todo o mundo, nela reconheceram a “meta comum a alcançar” (“common standard of achievement”, tal como originalmente proclamada) que correspondia a suas mais profundas e legítimas aspirações. A comunidade internacional como um todo deu-lhe a dimensão que hoje tem³¹. Já uma década depois de sua adoção, esta evolução levou um de seus redatores a exclamar, um tanto surpreso, que “algo mudou no mundo depois de proclamada a Declaração Universal”³².

³⁰ Cf. A.A. Cançado Trindade, “La Interacción entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno en la Protección de los Derechos Humanos”, in *El Juez y la Defensa de la Democracia - Un Enfoque a Partir de los Derechos Humanos* (ed. L. Gonzalez Volio), San José de Costa Rica, IIDH/CEE, 1993, pp. 233-270.

³¹ Na eloquente descrição de Egon Schwelb, o que ocorreu em relação à Declaração Universal “has been the operation of a fundamental law of physics: nature abhors a vacuum. [...] The Declaration has, temporarily at least, filled the void”. E. Schwelb, *Human Rights and the International Community - The Roots and Growth of the Universal Declaration of Human Rights, 1948-1963*, Chicago, Quadrangle Books, 1964, p. 37.

³² R. Cassin, *La Déclaration Universelle des Droits de l’Homme de 1948*, Paris, Académie des Sciences Morales et Politiques, 1958, p. 13.

4. A Declaração Universal de 1948 e as Duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos

No transcurso do ano do vigésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, realizou-se a I Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas (Teerã, 22 de abril a 13 de maio de 1968), que adotou a célebre Proclamação de Teerã, - uma avaliação das duas primeiras décadas de experiência da proteção internacional dos direitos humanos na era das Nações Unidas, - além de 29 resoluções sobre questões diversas³³. Reconhece-se hoje que a grande contribuição daquela Conferência Mundial tenha consistido no tratamento e reavaliação *globais* da matéria³⁴, o que propiciou o reconhecimento e asserção, endossados por resoluções subsequentes da Assembleia Geral das Nações Unidas, da inter-relação ou indivisibilidade de todos os direitos humanos³⁵. Tal tratamento resgatou um dos fundamentos da própria Declaração Universal de 1948.

A par das resoluções adotadas pela Conferência de Teerã, foi, no entanto, a Proclamação de Teerã sobre Direitos Humanos, adotada pelo plenário da

³³ O *Ato Final* da Conferência de Teerã reproduziu, ademais, em seus Anexos, alguns dos discursos proferidos na Conferência, mensagens especiais a ela enviadas, e as declarações dos *rapporteurs* de suas Comissões I e II. Cf. United Nations, *Final Act of the International Conference on Human Rights* (Teheran, 22 April to 13 May 1968), New York, U.N., 1968, doc. A/CONF.32/41, pp. 1-61. Dentre as resoluções adotadas, algumas merecem destaque especial por sua transcendência, a saber, as resoluções XXII (sobre a ratificação ou adesão universal pelos Estados aos instrumentos internacionais de direitos humanos); VIII (sobre a realização universal do direito à autodeterminação dos povos); XVII (sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos); XXI (sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais); III, IV, VI e VII (sobre a eliminação do *apartheid* e de todas as formas de discriminação racial); IX (sobre os direitos da mulher); X (sobre regras-modelo de procedimento para órgãos de supervisão de violações de direitos humanos); XX (sobre educação em matéria de direitos humanos); e XXIII (sobre os direitos humanos em conflitos armados). Cf. *ibid.*, pp. 6-18.

³⁴ Cf., *inter alia*, Th. C. van Boven, "United Nations Policies and Strategies: Global Perspectives?", in *Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration* (ed. B.G. Ramcharan), The Hague, Nijhoff, 1979, pp. 88-91.

³⁵ Algumas resoluções adotadas pela Conferência de Teerã (e.g., as resoluções XXI, sobre a realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; XXII, sobre a adesão universal aos instrumentos internacionais de direitos humanos; IX, sobre os direitos da mulher; XII, sobre o analfabetismo; XVII, sobre o desenvolvimento econômico e os direitos humanos; e XX, sobre educação em matéria de direitos humanos) (cf. *ibid.*, pp. 10, 12, 14 e 16-17) referem-se à promoção da observância e gozo universais dos direitos humanos, tomam os direitos civis e políticos e econômicos e sociais e culturais em seu conjunto, e avançam assim um enfoque essencialmente globalista da matéria.

I Conferência Mundial de Direitos Humanos em 13 de maio de 1968, a que melhor expressão deu a esta nova visão da matéria, constituindo-se em um relevante marco na evolução doutrinária da proteção internacional dos direitos humanos. A referida Proclamação de Teerã, ao voltar-se a todos os pontos debatidos na Conferência e consignados nas resoluções adotadas, advertiu, por exemplo, para as “denegações maciças dos direitos humanos”, que colocavam em risco os “fundamentos da liberdade, justiça e paz no mundo”, assim como para a “brecha crescente” entre os países economicamente desenvolvidos e os países em desenvolvimento, que impedia a realização dos direitos humanos na “comunidade internacional”³⁶.

Ponderou a Proclamação de Teerã que, muito embora as descobertas científicas e os avanços tecnológicos recentes tivessem aberto amplas perspectivas de progresso econômico, social e cultural, tais desenvolvimentos podiam, no entanto, por em risco os direitos e liberdades dos seres humanos, requerendo assim atenção contínua (parágrafo 18). Mais do que qualquer outra passagem da Proclamação de Teerã, foi o seu parágrafo 13 o que melhor resumiu a nova visão da temática dos direitos humanos, ao dispor: - *“Uma vez que os direitos humanos e as liberdades fundamentais são indivisíveis, a realização plena dos direitos civis e políticos sem o gozo dos direitos econômicos, sociais e culturais, é impossível”*³⁷.

Esta asserção de uma nova visão, global e integrada, de todos os direitos humanos, - propugnada pela Declaração Universal de 1948, mas minimizada no transcorrer dos trabalhos preparatórios dos dois Pactos de Direitos Humanos, - constitui a nosso ver a grande contribuição da I Conferência Mundial de Direitos Humanos para os desenvolvimentos subsequentes da matéria. A partir de então, estava o campo efetivamente aberto para a consagração da tese da inter-relação ou indivisibilidade dos direitos humanos,

³⁶ Parágrafos 11 e 12 da Proclamação de Teerã de 1968. A referida Proclamação propugnou pela garantia, pelas leis de todos os países, a cada ser humano, da “liberdade de expressão, de informação, de consciência e de religião”, assim como do “direito de participar na vida política, econômica, cultural e social de seu país” (parágrafo 5). Propugnou, ademais, pela implementação do princípio básico da não-discriminação, consagrado na Declaração Universal e em tantos outros instrumentos internacionais de direitos humanos, como uma “tarefa da maior urgência da humanidade, nos planos internacional assim como nacional” (parágrafo 8). Referiu-se, também, ao “desarmamento geral e completo” como “uma das maiores aspirações de todos os povos” (parágrafo 19), e não descuidou de lembrar as aspirações das novas gerações por “um mundo melhor”, no qual se implementem plenamente os direitos humanos (parágrafo 17).

³⁷ Texto *in ibid.*, pp. 3-5.

retomada pela célebre resolução 32/130 de 1977 da Assembleia Geral das Nações Unidas e endossada pelas subsequentes resoluções 39/145, de 1984, e 41/117, de 1986, da mesma Assembleia Geral, - tese esta que desfruta hoje de aceitação virtualmente universal.

Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, a Declaração e o Programa de Ação de Viena, adotados pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos das Nações Unidas, em 25 de junho de 1993,³⁸ poderão também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar em nossos dias nos meios de assegurar tal indivisibilidade *na prática*, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção. O “espírito de nossa época”, a que se referiu o preâmbulo da Declaração e do Programa de Ação de Viena, caracterizam-se sobretudo pela busca de soluções globais a problemas que afetam a todos os seres humanos, pela aspiração comum a valores superiores³⁹.

Enquanto a I Conferência Mundial, de Teerã, contribuiu para clarificar as bases para desenvolvimentos subsequentes de operação dos mecanismos de proteção, a II Conferência Mundial, de Viena, buscou, a seu turno, dar um passo adiante ao concentrar os esforços, por um lado, no fomento da criação da necessária infraestrutura nacional, no fortalecimento das instituições nacionais para a vigência dos direitos humanos; e, por outro, na mobilização de *todos* os setores das Nações Unidas em prol da promoção dos direitos humanos assim como no incremento de maior complementaridade entre os mecanismos globais e regionais de proteção. As implicações para as Nações Unidas eram claras, a começar pela incorporação da dimensão dos direitos humanos em todas as suas atividades e programas⁴⁰, em decorrência da

³⁸ Cf. texto oficial in: United Nations, *World Conference on Human Rights - The Vienna Declaration and Programme of Action*, June 1993, N.Y., U.N., 1993, pp. 25-71.

³⁹ Para um relato da elaboração da Declaração e Programa de Ação de Viena, cf. A.A. Cançado Trindade, “Balanço dos Resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos: Viena, 1993”, 36 *Revista Brasileira de Política Internacional* (1993) pp. 9-27.

⁴⁰ Abarcavam estes, por exemplo, o âmbito político-estratégico (a exemplo das operações contemporâneas de manutenção e construção da paz, a partir da *Agenda para a Paz* do então Secretário-Geral B. Boutros-Ghali). Também se estendiam à esfera econômica e financeira (e.g., os programas e projetos de desenvolvimento e as operações dos organismos financeiros internacionais das Nações Unidas, Banco Mundial e FMI). Em qualquer destas áreas, já não mais se podia fazer abstração da dimensão dos direitos humanos.

constatação de que os direitos humanos permeiam todas as áreas da atividade humana.

Já não mais se podia, tampouco, professar o universalismo no plano tão somente conceitual ou normativo e continuar aplicando ou praticando a seletividade no plano operacional. Já não mais podia haver dúvida de que os direitos humanos se impõem e obrigam os Estados, e, em igual medida, os organismos internacionais e as entidades ou grupos detentores do poder econômico, particularmente aqueles cujas decisões repercutem no cotidiano da vida de milhões de seres humanos. Os direitos humanos, em razão de sua universalidade nos planos tanto normativo quanto operacional, acarretam obrigações *erga omnes*. Foi esta uma das grandes lições que se pode extrair da Conferência Mundial de Viena⁴¹.

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

Ademais, endossou com firmeza os termos da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, contribuindo, assim, decisivamente, para dissipar dúvidas porventura persistentes a respeito, e inserir o direito ao desenvolvimento definitivamente no universo conceitual do Direito Internacional dos Direitos Humanos⁴². Passando do geral ao particular, a Declaração e o Programa de Ação de Viena dirigiram-se aos direitos humanos de pessoas em determinada condição ou situação⁴³. É também significativo que suas seções sobre os direitos humanos da mulher e da criança tivessem sido adotadas sem dificuldades.

⁴¹ Cf. A.A. Cançado Trindade, “Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos (Viena, 1993)”, 87/90 *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1993-1994) pp. 9-57.

⁴² A Declaração de Viena urgiu a comunidade internacional a que envidasse esforços para aliviar o fardo da dívida externa dos países em desenvolvimento, de modo a contribuir à realização plena dos direitos econômicos, sociais e culturais de sua população.

⁴³ Refugiados e deslocados internos, vítimas de conflitos armados, trabalhadores migrantes, povos indígenas, portadores de deficiências, pessoas pertencentes a minorias ou a setores vulneráveis em geral.

A parte operativa II, a mais pormenorizada do principal documento da Conferência de Viena, correspondente ao Programa de Ação, dedicou-se à necessidade de maior coordenação e racionalização no trabalho dos órgãos de supervisão internacionais dos instrumentos de direitos humanos das Nações Unidas; ao aperfeiçoamento do sistema de relatórios; ao maior uso do sistema de petições ou denúncias sob tratados de direitos humanos; ao fortalecimento do sistema de seus relatores especiais e grupos de trabalho; ao uso de indicadores adequados para medir o grau de realização dos direitos econômicos, sociais e culturais; e ao desenvolvimento de mecanismos de prevenção e de seguimento (em relação aos sistemas de petições e de relatórios). Por meio de tais mecanismos se haveria de fortalecer os instrumentos existentes de proteção, de modo a assegurar um *monitoramento contínuo* dos direitos humanos em todo o mundo (*cf. infra*).

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

A Conferência Mundial de Viena afirmou, com efeito, de modo inequívoco, a legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos por todos e em toda parte⁴⁴. Na rota de Teerã a Viena, tendo presente o legado da Declaração Universal de 1948, foi este sem dúvida um passo adiante, que haverá de contribuir em muito para a conscientização das amplas dimensões temporal (inclusive preventiva) e espacial (global) da proteção dos direitos humanos.

⁴⁴ Para uma análise pormenorizada da Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, *cf.* A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, 2a. ed., vol. I, *op. cit. supra* n.º (4), especialmente pp. 242-251. Para seu exame sob o prisma diplomático, *cf.* J.A. Lindgren Alves, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, São Paulo, FUNAG/Ed. Perspectiva, 1994, pp. 1-148; G. Vergne Saboia, “Um Improvável Consenso: a Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil”, *2 Política Externa* - São Paulo (1993) pp. 3-18. - *Cf.* também o número especial da Revista *Arquivos do Ministério da Justiça* (Brasília, vol. 46, n.º. 182, de 1993, pp. 5-164), organizado por A.A. Cançado Trindade, dedicado à II Conferência Mundial de Direitos Humanos (contendo textos de M. Corrêa, A.A. Cançado Trindade, G. Peytrignet, J. Ruiz de Santiago, J.A. Lindgren Alves, C.D. de Albuquerque Mello, C. Barros Leal, e A.A. Ribeiro Costa).

Muito significativamente, a universalidade dos direitos humanos resultou fortalecida da I Conferência Mundial de 1968 sobre a matéria, sendo, 25 anos depois, reafirmada na II Conferência Mundial. Há, ademais, que ter presente que, já em 1948, a Declaração Universal, além de proclamar direitos, conclamou à transformação da ordem social e internacional de modo a assegurar o gozo dos direitos proclamados na prática⁴⁵. Na projeção histórica do legado da Declaração Universal, as duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos, - a de Teerã (1968) e a de Viena (1993), - na verdade, fazem parte de um processo prolongado de *construção de uma cultura universal* de observância dos direitos humanos.

5. O Amplo Alcance das Obrigações Convencionais Internacionais em Matéria de Proteção dos Direitos Humanos

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

Assim, ao ratificarem os tratados de direitos humanos, os Estados Partes contraem, a par das obrigações convencionais atinentes a cada um dos direitos protegidos, *também obrigações gerais* da maior importância, consignadas naqueles tratados. Uma delas é a de respeitar e *assegurar o respeito* dos direitos protegidos - o que requer *medidas positivas* por parte dos Estados, - e outra é a de *adequar o ordenamento jurídico interno* à normativa internacional de proteção. Esta última requer que se adote a legislação necessária para dar efetividade às normas convencionais de proteção, suprimindo eventuais lacunas no direito interno, ou então que se alterem disposições legais nacionais com o propósito de harmonizá-las com as normas convencionais de proteção, - tal como requerido pelos tratados de direitos humanos. Estas obrigações gerais, a serem devidamente cumpridas, implicam naturalmente o concurso de todos os poderes do Estado, de todos os seus órgãos e agentes.

⁴⁵ A. Eide et alii (eds.), *The Universal Declaration of Human Rights - A Commentary*, Oslo, Scandinavian University Press, 1992, p. 5.

Como ressaltamos em obra recente, “as obrigações convencionais de proteção vinculam os *Estados Partes*, e não só seus Governos. Ao Poder Executivo incumbe tomar todas as medidas - administrativas e outras - a seu alcance para dar fiel cumprimento àquelas obrigações. A responsabilidade internacional pelas violações dos direitos humanos sobrevive aos Governos, e se transfere a Governos sucessivos, precisamente por se tratar de responsabilidade do *Estado*. Ao Poder Legislativo incumbe tomar todas as medidas dentro de seu âmbito de competência, seja para regulamentar os tratados de direitos humanos de modo a dar-lhes eficácia no plano do direito interno, seja para harmonizar este último com o disposto naqueles tratados. E ao Poder Judiciário incumbe aplicar efetivamente as normas de tais tratados no plano do direito interno, e assegurar que sejam respeitadas. Isto significa que o Judiciário nacional tem o dever de prover recursos internos eficazes contra violações tanto dos direitos consignados na Constituição como dos direitos consagrados nos tratados de direitos humanos que vinculam o país em questão, ainda mais quando a própria Constituição nacional assim expressamente o determina. O descumprimento das normas convencionais engaja de imediato a responsabilidade internacional do Estado, por ato ou omissão, seja do Poder Executivo, seja do Legislativo, seja do Judiciário”⁴⁶.

Diversas Constituições nacionais contemporâneas, referindo-se expressamente aos tratados de direitos humanos, concedem um tratamento especial ou diferenciado também no plano do direito interno aos direitos humanos internacionalmente consagrados. A Constituição Brasileira vigente não faz exceção a esta nova e alentadora tendência do constitucionalismo hodierno. Com efeito, o artigo 5º(2) da Constituição Federal de 1988 determina que “*os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja Parte*”⁴⁷.

⁴⁶ A.A. Cançado Trindade, *Tratado de Direito Internacional...*, 2a. ed., vol. I, op. cit. supra n°. (2), pp. 551-552.

⁴⁷ Esta disposição constitucional teve origem em uma proposta que apresentei à Assembleia Nacional Constituinte (Subcomissão dos Direitos e Garantias Individuais), como Consultor Jurídico do Itamaraty, na audiência pública de 29 de abril de 1987; meu propósito era no sentido de que se assegurasse tanto a inserção da referida disposição em nossa Constituição Federal, como, paralelamente, a pronta ratificação pelo Brasil de três tratados gerais de proteção, a saber, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e os dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas. Minha proposta foi aceita e transformou-se no artigo 5(2) da Constituição Brasileira de 1988, mas foi preciso esperar até 1992 para que o Brasil se tornasse Parte naqueles três tratados de direitos humanos. Cf. minha exposição, seguida de debates, in *Assembleia*

Por meio deste dispositivo constitucional, os direitos humanos consagrados em tratados de direitos humanos em que o Brasil seja parte incorporam-se *ipso facto* ao direito interno brasileiro, no âmbito do qual passam a ter “aplicação imediata” (artigo 5º(1)), da mesma forma e no mesmo nível que os direitos constitucionalmente consagrados. A intangibilidade dos direitos e garantias individuais é determinada pela própria Constituição Federal, que inclusive proíbe expressamente até mesmo qualquer emenda tendente a aboli-los (artigo 60º(4)(IV))⁴⁸. Se houvesse uma clara compreensão em numerosos países do amplo alcance das obrigações convencionais internacionais em matéria de proteção dos direitos humanos, muitas dúvidas e incertezas persistentes já teriam sido esclarecidas e superadas. Tal superação se manifesta com vigor no seio de sociedades nacionais imbuídas de um forte sentimento de solidariedade humana, sem a qual pouco logra avançar o Direito.

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

Os próprios tratados de direitos humanos indicam vias de compatibilização dos dispositivos convencionais e dos de direito interno, de modo a prevenir conflitos entre as jurisdições internacional e nacional no presente domínio de proteção; impõem aos Estados Partes o dever de provimento de recursos de direito interno eficazes, e por vezes o compromisso de desenvolvimento das “possibilidades de recurso judicial”; prevêm a adoção pelos Estados Partes de medidas legislativas, judiciais, administrativas ou outras, para a realização

Nacional Constituinte - Atas das Comissões, vol. I, n.º. 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, pp. 108-116; e, para um relato histórico pormenorizado, cf. A.A. Cançado Trindade, *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos e o Brasil (1948-1997): As Primeiras Cinco Décadas*, 2a.

⁴⁸ Se, para os tratados internacionais em geral, tem-se exigido a intermediação pelo Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar a suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente, no tocante aos tratados de direitos humanos em que o Brasil é Parte, os direitos fundamentais neles garantidos passam, consoante os artigos 5(2) e 5(1) da Constituição Brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano de nosso ordenamento jurídico interno.

de seu objeto e propósito. Em suma, contam com o concurso dos órgãos e procedimentos do direito público interno. Há, assim, uma interpenetração entre as jurisdições internacional e nacional no âmbito de proteção do ser humano. Em nada surpreende, por exemplo, nos últimos anos, a crescente jurisprudência internacional dos órgãos de supervisão internacionais voltada à intangibilidade das garantias judiciais e ao princípio da legalidade em um Estado democrático.

À luz do que precede, resulta claro que as leis nacionais não devem ser interpretadas de modo a que não entrem em conflito com a normativa internacional de proteção, sob pena da configuração da responsabilidade internacional do país em questão. É este o sentido da obrigação geral de adequar o direito interno à normativa internacional de proteção vigente. Tal adequação é requerida pela própria natureza especial dos tratados de direitos humanos. De sua própria natureza jurídica resulta o primado dos direitos que consagram, ao que se agregam a necessidade e o imperativo ético de que os três poderes do Estado assegurem a aplicabilidade direta das normas internacionais de proteção e a compatibilidade com estas últimas das leis nacionais. Urge que se difunda este enfoque da matéria, de modo a assegurar uma aplicação mais eficaz dos tratados de direitos humanos no âmbito do direito interno dos Estados. Com estas ponderações em mente, passemos às considerações derradeiras do presente estudo, voltadas ao futuro da proteção internacional dos direitos humanos, tal como o visualizamos ao final desta primeira década do século XXI.

6. Considerações Finais: O Futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos

Ao longo das seis últimas décadas testemunhamos o processo histórico de gradual formação, consolidação, expansão e aperfeiçoamento da proteção internacional dos direitos humanos, conformando um *direito de proteção* dotado de especificidade própria: o Direito Internacional dos Direitos Humanos (cf. *supra*). A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e ao longo destes últimos sessenta anos, como respostas às necessidades de proteção tem-se multiplicado os tratados e instrumentos de direitos humanos. A I Conferência Mundial de Direitos Humanos (Teerã, 1968) representou, de certo modo, a gradual passagem da fase legislativa, de elaboração dos primeiros instrumentos internacionais de direitos humanos (a exemplo dos

dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas de 1966), à fase de implementação de tais instrumentos.

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

Cabe, de início, ter sempre presente que, nas últimas décadas, graças à atuação daqueles órgãos, numerosas vítimas tem sido socorridas. Graças a seus esforços, logrou-se salvar muitas vidas, reparar muitos dos danos denunciados e comprovados, por fim a práticas administrativas violatórias dos direitos garantidos, alterar medidas legislativas impugnadas e compatibilizá-las com os tratados de direitos humanos, adotar programas educativos e outras medidas positivas por parte dos Estados. Não obstante todos estes resultados, os referidos órgãos de supervisão internacionais defrontam-se hoje com novos e grandes problemas, gerados em parte pelas modificações do cenário internacional, pela própria expansão e sofisticação de seu âmbito de atuação, pelos continuados atentados aos direitos humanos em numerosos países, pelas novas e múltiplas formas de violação dos direitos humanos que deles requerem capacidade de readaptação e maior agilidade, e pela manifesta falta de recursos humanos e materiais para desempenhar com eficácia seu labor.

Os tratados de direitos humanos das Nações Unidas tem, com efeito, constituído a espinha dorsal do sistema universal de proteção dos direitos humanos, devendo ser abordados não de forma isolada ou compartimentalizada, mas relacionados uns aos outros. Decorridos quinze anos desde a realização da II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ainda não logramos a chamada “ratificação universal” das seis “Convenções centrais” (*core Conventions*) das Nações Unidas (os dois Pactos de Direitos Humanos, as Convenções sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação - Racial e contra a Mulher, - a Convenção contra a Tortura, e a Convenção sobre os Direitos da Criança), - “ratificação universal” esta propugnada pela Conferência de Viena para o final de século XX.

Ademais, encontram-se estas Convenções crivadas de reservas (embora algumas já tenham sido retiradas), muitas das quais afigurando-se, em meu

entender, manifestamente incompatíveis com seu objeto e propósito. Urge, com efeito, proceder a uma ampla revisão (mais além do que tem proposto a respeito a Comissão de Direito Internacional da ONU até o presente) do atual sistema de reservas a tratados multilaterais consagrado nas duas Convenções de Viena sobre Direito dos Tratados (de 1969 e 1986), - sistema este, a meu modo de ver, e como venho advertindo já há mais de duas décadas, inteiramente inadequado aos tratados de direitos humanos⁴⁹.

Uma das grandes conquistas da proteção internacional dos direitos humanos, em perspectiva histórica, é sem dúvida o acesso dos indivíduos às instâncias internacionais de proteção e o reconhecimento de sua capacidade processual internacional em casos de violações dos direitos humanos. Urge que se reconheça o *acesso direto* dos indivíduos àquelas instâncias (sobretudo as judiciais), a exemplo do estipulado na Convenção Européia de Direitos Humanos, tal como emendada pelo Protocolo n.º 11 (de 1994, em vigor a partir de 01.11.1998)⁵⁰, em relação à Corte Européia de Direitos Humanos, - com as necessárias adaptações às realidades prevalecentes em distintos continentes. No continente americano, o atual (e quarto) Regulamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (adotado em 24.11.2000 e em vigor a

⁴⁹ Cf. minhas críticas in: A.A. Cançado Trindade, “Direitos e Garantias Individuais no Plano Internacional”, in *Assembleia Nacional Constituinte Atas das Comissões*, vol. I, n.º 66 (supl.), Brasília, 27.05.1987, p. 110; A.A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms...”, op. cit. supra n.º (12), pp. 180-189; A.A. Cançado Trindade, “The Interpretation of the International Law of Human Rights by the Two Regional Human Rights Courts”, in *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence* (Proceedings of the III Hague Conference, July 1995), The Hague, ASIL/NVIR, 1996, pp. 157-162 e 166-167. E cf. Corte Interamericana de Direitos Humanos, caso *Blake versus Guatemala* (Mérito), Sentença de 24 de janeiro de 1998, Voto Separado do Juiz A.A. Cançado Trindade, parágrafos 1-38, texto reproduzido in: A.A. Cançado Trindade, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos - Esencia y Trascendencia (Votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991-2006)*, México, Edit. Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2007, pp. 156-169.

⁵⁰ A. Drzemczewski, “A Major Overhaul of the European Human Rights Convention Control Mechanism: Protocol n.º 11”, 6 *Collected Courses of the Academy of European Law* (1997)-II, pp. 121-244; M. Scalabrino, *Il Controllo sull'Applicazione della CEDU alla Vigilia dell'Entrata in Vigore dell'XI Protocollo*, Urbino/Italia, Università degli di Urbino, 1998, pp. 68-70; A. Spielmann e D. Spielmann, “La Cour unique et permanente et les mesures provisoires (La nécessité d'une réforme)”, in *Protection des droits de l'homme: la perspective européenne - Mélanges à la mémoire de R. Ryssdall* (eds. P. Mahoney, F. Matscher, H. Petzold e L. Wildhaber), Köln/Berlin, C. Heymanns Verlag, 2000, pp. 1347-1358; J. Wadham e T. Said, “What Price the Right of Individual Petition: Report of the Evaluation Group to the Committee of Ministers on the European Court of Human Rights”, 2 *European Human Rights Law Review* (2002) pp. 169-174.

partir de 01.06.2001), - de cujo projeto tive a honra de ser relator por honrosa designação do plenário da Corte, - concede *locus standi* aos indivíduos em *todas* as etapas do procedimento perante a Corte Interamericana⁵¹. E no continente africano, o Protocolo de Burkina Faso (de 1998, e em vigor a partir de 25.01.2004) à Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos abre a possibilidade do acesso direto dos indivíduos à recém-estabelecida Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos⁵².

A contraposição entre as vítimas de violações de direitos humanos e os Estados demandados é da própria essência do contencioso internacional dos direitos humanos. O *locus standi* dos indivíduos demandantes é a consequência lógica, no plano processual, de um sistema de proteção que consagra direitos individuais no plano internacional, porquanto não é razoável conceber direitos sem a capacidade processual de vindicá-los. Sustentar esta posição, como venho fazendo há tantos anos, significa em última análise ser fiel às origens históricas do próprio Direito Internacional. O passo seguinte consistiria na outorga - que há anos sustento - do *jus standi* dos indivíduos na vindicação dos direitos humanos protegidos sob a Convenção Americana⁵³.

⁵¹ Para um estudo sobre a matéria, cf. A.A. Cançado Trindade, *El Acceso Directo del Individuo a los Tribunales Internacionales de Derechos Humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2001, pp. 9-104; A.A. Cançado Trindade, “El Nuevo Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2000) y Su Proyección Hacia el Futuro: La Emancipación del Ser Humano como Sujeto del Derecho Internacional, in *XXVIII Curso de Derecho Internacional Organizado por el Comité Jurídico Interamericano - OEA* (2001) pp. 33-92; A.A. Cançado Trindade, “Vers la consolidation de la capacité juridique internationale des pétitionnaires dans le système interaméricain des droits de la personne”, in *14 Revue québécoise de droit international* (2001) n.º 2, pp. 207-239; A.A. Cançado Trindade, “La capacité juridique internationale de l’individu dans le système interaméricain de protection des droits de la personne humaine”, in *Soberanía del Estado y Derecho Internacional - Homenaje al Profesor J.A. Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidades de Sevilla/Córdoba/Málaga, 2005, pp. 293-316.

⁵² S. Kowouvi, “La Cour Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples: une rectification institutionnelle du concept de ‘spécificité africaine’ en matière des droits de l’homme”, *15 Revue trimestrielle des droits de l’homme - Bruxelles* (2004) n.º 59, pp. 757-790; C. Heyns, “Le rôle de la future Cour Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples”, in *L’application nationale de la Charte Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples* (eds. J.-F. Flauss e E. Lambert-Abdelgawad), Bruxelles, Bruylant/Nemesis, 2004, pp. 235-254; M. Mubiala, “L’accès de l’individu à la Cour Africaine des Droits de l’Homme et des Peuples”, in *La promotion de la justice, des droits de l’homme et du règlement des conflits par le droit international - Liber Amicorum L. Caflisch* (ed. M.G. Cohen), Leiden, Nijhoff, 2007, pp. 369-378.

⁵³ A.A. Cançado Trindade, “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (1948-1995): Evolución, Estado Actual y Perspectivas”, in *Derecho Internacional y Derechos Humanos / Droit international et droits de l’homme* (eds. D. Bardonnnet e A.A. Cançado Trindade), La Haya/San José de Costa Rica, Académie de Droit International de La Haya/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, pp. 79-89.

Insistir não só na personalidade jurídica, mas igualmente na *plena capacidade jurídica* dos seres humanos no plano internacional, significa efetivamente ser fiel às origens históricas de nossa disciplina, o direito internacional - o *droit des gentes* (*droit des gens*)⁵⁴, - o que não raro passa despercebido dos adeptos de um positivismo jurídico cego e degenerado.

Dada a multiplicidade dos mecanismos internacionais contemporâneos de proteção dos direitos humanos, a necessidade de uma coordenação mais adequada entre os mesmos tem-se erigido como uma das prioridades dos órgãos de proteção internacional neste final de século. O termo “coordenação” parece vir sendo normalmente empregado de modo um tanto indiferenciado, sem uma definição clara do que precisamente significa; não obstante, pode assumir um sentido diferente em relação a cada um dos métodos de proteção dos direitos humanos em particular. Assim, em relação ao *sistema de petições*, a “coordenação” pode significar as providências para evitar o conflito de jurisdição, a duplicação de procedimentos e a interpretação conflituoso de dispositivos correspondentes de instrumentos internacionais coexistentes pelos órgãos de supervisão. No tocante ao *sistema de relatórios*, a “coordenação” pode significar a consolidação de diretrizes uniformes (concernentes à forma e ao conteúdo) e a racionalização e padronização dos relatórios dos Estados Partes sob os tratados de direitos humanos. E com respeito ao *sistema de investigações* (determinação dos fatos), pode ela significar o intercâmbio regular de informações e as consultas recíprocas entre os órgãos internacionais em questão⁵⁵. A multiplicidade de instrumentos internacionais no presente domínio faz-se acompanhar de sua unidade básica e determinante de propósito, - a proteção do ser humano.

É inegável que, no presente domínio de proteção, muito se tem avançado nos últimos anos, sobretudo na “*jurisdicionalização*” dos direitos humanos, para a qual vem contribuindo de modo especial os sistemas regionais europeu, interamericano e africano de proteção, dotados que são de tribunais internacionais de direitos humanos, - as Cortes Européia e Interamericana de Direitos Humanos, e a recém-criada Corte Africana de Direitos Humanos e dos Povos, respectivamente. No entanto, como já adverti, ainda resta um

⁵⁴ Cf., recentemente, A.A. Cançado Trindade, *Évolution du Droit international au droit des gens - L'accès des particuliers à la justice internationale: le regard d'un juge*, Paris, Pédone, 2008, pp. 1-187.

⁵⁵ Para um amplo estudo, cf. A.A. Cançado Trindade, “Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection...”, *op. cit. supra* n°. (12), pp. 13-435.

longo caminho a percorrer. Há que promover a chamada “ratificação universal” dos tratados de direitos humanos - propugnada pelas duas Conferências Mundiais de Direitos Humanos (Teerã, 1968, e Viena, 1993), - contribuindo assim para assegurar que a universalidade dos direitos humanos venha a prevalecer nos planos não só conceitual, mas também operacional (a não-seletividade).

Para isto, é necessário que tal ratificação universal seja também *integral*, ou seja, sem reservas e com a aceitação das cláusulas facultativas, tais como, nos tratados que as contêm, as que consagram o direito de petição individual, e as que dispõem sobre a jurisdição obrigatória dos órgãos de supervisão internacional. Dadas a confluência e identidade de objetivos tanto do direito internacional como do direito público interno quanto à proteção da pessoa humana, urge que os Estados, que aceitam as obrigações convencionais *substantivas* contraídas em relação aos direitos protegidos sob aqueles tratados, igualmente se submetam, de forma integral, aos mecanismos de supervisão ou controle internacional do cumprimento de tais obrigações, estabelecidos por aqueles tratados. À formulação de direitos no plano internacional deve corresponder o acesso às vias processuais internacionais de vindicá-los. Da aceitação *integral*, por todos os Estados, dos tratados de direitos humanos, depende em muito o próprio futuro da proteção internacional dos direitos consagrados.

O século XX deixou uma trágica marca: nunca, como no século passado, se verificou tanto progresso na ciência e tecnologia, acompanhado paradoxalmente de tanta destruição e crueldade. Mesmo em nossos dias, os avanços tecnológicos, e a revolução das comunicações e da informática, se por um lado tornam o mundo mais transparente, por outro lado geram novos problemas e desafios aos direitos humanos. Mais que uma época de profundas transformações, vivemos, neste início do século XXI, uma verdadeira transformação de época. Apesar de todos os avanços registrados nas seis últimas décadas na proteção internacional dos direitos humanos, tem persistido violações graves e maciças destes últimos nas mais distintas regiões do mundo⁵⁶.

As violações “tradicionais”, em particular de alguns direitos civis e políticos (como as liberdades de pensamento, expressão e informação, e o

⁵⁶ Cf. exemplos in, e.g., [Vários Autores,] *The Universal Declaration of Human Rights: Fifty Years and Beyond* (eds. Y. Danieli, E. Stamatopoulou e C.J. Dias), Amityville/N.Y., Baywood Publ. Co., 1999, pp. 115-234.

devido processo legal), que continuam a ocorrer, infelizmente tem-se somado graves discriminações (contra membros de minorias e outros grupos vulneráveis, de base étnica, nacional, religiosa e linguística), além de violações de direitos fundamentais, do Direito Internacional Humanitário e do Direito Internacional dos Refugiados. As próprias formas de violações dos direitos humanos tem-se diversificado (e.g., as cometidas por grupos clandestinos de extermínio, sem indícios aparentes da presença do Estado; as violações perpetradas por organismos financeiros e por detentores do poder econômico; as perpetradas pelos detentores do poder das comunicações; as cometidas pelo recrudescimento dos fundamentalismos e ideologias religiosas; as violações decorrentes da corrupção e impunidade; dentre outras).

Cumpra conceber novas formas de proteção do ser humano ante a atual diversificação das fontes de violações de seus direitos. O atual paradigma de proteção (do indivíduo vis-à-vis o poder público) corre o risco de tornar-se insuficiente e anacrônico, por não se mostrar equipado para fazer frente a tais violações, - entendendo-se que, mesmo nestes casos, *permanece o Estado responsável por omissão*, por não tomar medidas positivas de proteção. Tem, assim, sua razão de ser, a preocupação corrente dos órgãos internacionais de proteção, já assinalada, no tocante aos padrões consistentes de violações sistemáticas e às violações continuadas de direitos humanos, em desenvolver mecanismos tanto de *prevenção* como de *seguimento*, tendentes a cristalizar um sistema de *monitoramento contínuo* dos direitos humanos em todos os países, consoante os mesmos critérios.

A par da visão integral dos direitos humanos no plano conceitual, os esforços correntes em prol do estabelecimento e consolidação do *monitoramento contínuo* da situação dos direitos humanos em todo o mundo constituem, em última análise, a resposta, no plano processual, ao reconhecimento obtido na Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena em 1993 da legitimidade da preocupação de toda a comunidade internacional com as violações de direitos humanos em toda parte e a qualquer momento, - sendo este um grande desafio a defrontar o movimento internacional dos direitos humanos nesta primeira década do século XXI. Para enfrentá-lo, os órgãos internacionais de proteção necessitarão contar com consideráveis recursos - humanos e materiais – adicionais: os atuais recursos⁵⁷, altamente

⁵⁷ No plano global, por muito anos permaneceu pouco mais de 1% do orçamento regular das Nações Unidas (ONU); no plano regional interamericano, permanece até hoje cerca de 4% do orçamento regular da Organização dos Estados Americanos (OEA).

insatisfatórios, refletem um quase descaso em relação ao labor no campo da proteção internacional dos direitos humanos. Os órgãos internacionais de proteção devem buscar bases e métodos adicionais de ação para fazer frente às novas formas de violações dos direitos humanos⁵⁸. A impunidade, por exemplo, verdadeira chaga que corrói a crença nas instituições públicas, é um obstáculo que ainda não conseguiram transpor. É certo que as Comissões da Verdade, instituídas nos últimos anos em diversos países, com mandatos e resultados de investigações os mais variáveis, constituem uma iniciativa positiva no combate a este mal, - mas ainda persiste uma falta de compreensão do alcance das obrigações internacionais de proteção. Estas últimas vinculam não só os governos (como equivocada e comumente se supõe), mas os Estados (todos os seus poderes, órgãos e agentes); cabe precisar com clareza o amplo alcance das *obrigações tanto executivas como legislativas e judiciais* dos Estados Partes em tratados de direitos humanos, - a par das do Poder Executivo, - de modo a combater com mais eficácia a impunidade.

Para assegurar a proteção do ser humano em *todas e quaisquer circunstâncias*, muito se vem impulsionando, em nossos dias, as convergências entre o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Refugiados. Tais *convergências*, motivadas em grande parte pelas próprias necessidades de proteção, tem-se manifestado nos planos normativo, hermenêutico e operacional, tendendo a fortalecer o grau da proteção devida à pessoa humana. Face à proliferação dos atuais e violentos conflitos internos em tantas partes do mundo, já não se pode invocar a *vacatio legis* levando à total falta de proteção de tantas vítimas inocentes. A visão compartimentalizada das três grandes vertentes da proteção internacional da pessoa humana encontra-se hoje definitivamente superada; a doutrina e a prática contemporâneas

⁵⁸ Para um exame de novos mecanismos e estratégias, cf. P. Leuprecht, "Conflict Prevention and Alternative Forms of Dispute Resolution: Looking Towards the Twenty-First Century", in *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge* (eds. K.E. Mahoney e P. Mahoney), Dordrecht, Nijhoff, 1993, pp. 959-965; J. Martenson, "The United Nations and Human Rights Today and Tomorrow", in *ibid.*, pp. 925-936; J. Fodor, "Future of Monitoring Bodies", *Canadian Human Rights Yearbook* (1991-1992) pp. 177-209; Manfred Nowak, "Future Strategies for the International Protection and Realization of Human Rights", in *The Future of Human Rights Protection in a Changing World - Essays in Honour of T. Opsahl* (eds. A. Eide e J. Helgesen), Oslo, Norwegian University Press, 1991, pp. 59-78; B.G. Ramcharan, "Strategies for the International Protection of Human Rights in the 1990s", 13 *Human Rights Quarterly* (1991) pp. 155-169; Th. van Boven, "The Future Codification of Human Rights: Status of Deliberations - A Critical Analysis", 10 *Human Rights Law Journal* (1989) pp. 1-11.

admitem a aplicação simultânea ou concomitante das normas de proteção das referidas três vertentes, em benefício do ser humano, destinatário das mesmas. Passamos da compartimentalização às convergências. Cabe seguir avançando decididamente nesta direção⁵⁹.

Os órgãos de supervisão internacional tem, ao longo dos anos, aprendido a atuar também em distúrbios internos, estados de sítio e situações de emergência em geral. Graças à evolução da melhor doutrina contemporânea, hoje se reconhece que as derrogações e limitações permissíveis ao exercício dos direitos protegidos, isto é, as previstas nos próprios tratados de direitos humanos, devem ser restritivamente interpretadas, e cumprir certos requisitos básicos⁶⁰. Em qualquer hipótese, ficam excetuados os direitos inderrogáveis (como o direito à vida, o direito a não ser submetido a tortura ou escravidão, o direito a não ser incriminado mediante aplicação retroativa das penas), que não admitem qualquer restrição. Do mesmo modo, impõe-se a intangibilidade das garantias judiciais em matéria de direitos humanos (exercitadas consoante os princípios do devido processo legal), mesmo em estados de emergência. O ônus da prova do cumprimento de todos estes requisitos recai naturalmente no Estado que invoca a situação de emergência pública em questão⁶¹.

⁵⁹ A.A. Cançado Trindade, G. Peytrignet e J. Ruiz de Santiago, *Las Tres Vertientes de la Protección Internacional de los Derechos de la Persona Humana*, México, Ed. Porrúa/Univ. Iberoamericana, 2003, pp. 1-169; A.A. Cançado Trindade, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario - Aproximaciones y Convergencias*, Ginebra, CICV, [2000], pp. 1-66.

⁶⁰ Podem estes resumir-se nos seguintes: tais derrogações e limitações devem ser previstas em lei (aprovada por um congresso democraticamente eleito), ser restritivamente interpretadas, limitar-se a situações em que sejam absolutamente necessárias (princípio da proporcionalidade às exigências das situações), ser aplicadas no interesse geral da coletividade (*ordre public*, fim legítimo), ser compatíveis com o objeto e propósito dos tratados de direitos humanos, ser notificadas aos demais Estados Partes nestes tratados, ser consistentes com outras obrigações internacionais do Estado em questão, ser aplicadas de modo não-discriminatório e não-arbitrário, ser limitadas no tempo.

⁶¹ Em casos não previstos ou regulamentados pelos tratados de direitos humanos e de direito humanitário, impõem-se os princípios do direito internacional humanitário, os princípios de humanidade e os imperativos da consciência pública (consoante a célebre “cláusula Martens”). Aos órgãos de supervisão internacional está reservada a tarefa de verificar e assegurar o fiel cumprimento desses requisitos pelos Estados que invocam estados de sítio ou emergência, mediante, e.g., a obtenção de informações mais detalhadas a respeito e sua mais ampla divulgação (inclusive das providências tomadas), e a designação de relatores especiais ou órgãos subsidiários de investigação dos estados ou medidas de emergência pública prolongados.

As iniciativas no plano internacional não podem dissociar-se da adoção e do aperfeiçoamento das medidas *nacionais* de implementação, porquanto destas últimas - estamos convencidos - depende em grande parte a evolução da própria proteção *internacional* dos direitos humanos. Como venho sustentando há vários anos (mais de três décadas)⁶², no contexto da proteção dos direitos humanos a polêmica clássica entre monistas e dualistas revela-se baseada em falsas premissas e superada: verifica-se aqui uma *interação* dinâmica entre o direito internacional e o direito interno, e os próprios tratados de direitos humanos significativamente consagram o critério da *primazia da norma mais favorável* aos seres humanos protegidos, *seja ela norma de direito internacional ou de direito interno* (cf. *supra*).

A responsabilidade *primária* pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos órgãos dos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção⁶³, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos. Urge, assim, que as leis nacionais sejam compatibilizadas com a normativa internacional de proteção, e que os direitos consagrados nos tratados de proteção possam ser invocados *diretamente* ante os próprios tribunais nacionais.

No presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno se mostram, assim, em constante interação. É a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos tratados

⁶² Cf. A.A. Cançado Trindade, "Exhaustion of Local Remedies in International Law and the Role of National Courts", 17 *Archiv des Völkerrechts* (1977-1978) pp. 333-370; A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-443; A.A. Cançado Trindade, "Desafios de la Protección Internacional de los Derechos Humanos al Final del Siglo XX", in *Seminario sobre Derechos Humanos* (Actas del Seminario de La Habana, Cuba, Mayo-Junio de 1996), San José de Costa Rica/La Habana, IIDH/Unión Nacional de Juristas de Cuba, 1997, pp. 99-124.

⁶³ No tocante ao direito brasileiro, cf. A.A. Cançado Trindade (ed.), *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro* (Seminários de Brasília e Fortaleza de 1993), 2a. ed., Brasília/San José, IIDH/CICV/ACNUR/CUE/ASDI, 1996, pp. 7-845; A.A. Cançado Trindade (Editor), *A Proteção dos Direitos Humanos nos Planos Nacional e Internacional: Perspectivas Brasileiras*, San José/Brasília, IIDH/Fund. F. Naumann, 1991, pp. 1-357; Celso D. de Albuquerque Mello, *Direito Constitucional Internacional*, Rio de Janeiro, Edit. Renovar, 1994, pp. 165-191.

de direitos humanos⁶⁴, assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito. Só se logrará tal fortalecimento com o concurso e a mobilização da sociedade civil, à qual se devem em grande parte os avanços na proteção dos direitos humanos em perspectiva histórica. Do que precede se pode deprender a premência da consolidação das obrigações *erga omnes* de proteção, consoante uma concepção necessariamente *integral* dos direitos humanos.

Ao completar seis décadas de existência e irradiação, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 reveste-se de notável atualidade, ao proclamar direitos inerentes à pessoa humana e, ao mesmo tempo, conclamar à transformação da ordem social internacional para a efetivação de tais direitos⁶⁵. A projeção histórica da Declaração Universal tem sido associada ao próprio direito internacional consuetudinário em evolução, assim como aos princípios gerais do Direito⁶⁶. A Declaração Universal atribui importância capital ao princípio fundamental da igualdade e não-discriminação; a Corte Interamericana de Direitos Humanos, em seu histórico e aclamado Parecer n.º. 18, de 17.09.2003, sobre a *Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados*, situou com lucidez este princípio básico no domínio do *jus cogens*⁶⁷, após invocar devidamente a Declaração Universal⁶⁸.

Enfim, ao voltar os olhos tanto para trás como para frente, constata-se que efetivamente houve, nestas seis décadas de experiência acumulada neste domínio de proteção desde a adoção da Declaração Universal de 1948, claros avanços, sobretudo na *jurisdicionalização* da proteção internacional dos direitos humanos⁶⁹, e no acesso direto da pessoa humana à justiça

⁶⁴ A ênfase na premência das referidas medidas nacionais, para o futuro da proteção internacional, não nos pode, porém, fazer perder de vista que os padrões internacionais de proteção não podem ser rebaixados; devem eles, ao contrário, ser preservados e elevados.

⁶⁵ A. Eide e G. Alfredsson, “Introduction”, in *The Universal Declaration of Human Rights - A Common Standard of Achievement* (eds. G. Alfredsson e A. Eide), The Hague, Nijhoff, 1999, pp. XXIX-XXX.

⁶⁶ J. Oraá Oraá, “En Torno al Valor Jurídico de la Declaración Universal”, in *La Declaración Universal de Derechos Humanos en Su Cincuenta Aniversario*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999, pp. 188-201.

⁶⁷ Parágrafos 97-101 do referido Parecer n.º. 18. E cf. o extenso Voto Concordante do Juiz Presidente A.A. Cançado Trindade, parágrafos 1-89, texto reproduzido in: A.A. Cançado Trindade, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos - Esencia y Trascendencia* (Votos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, 1991-2006), México, Edit. Porrúa/Universidad Iberoamericana, 2007, pp.

⁶⁸ Parágrafo 71 do mencionado Parecer n.º. 18.

⁶⁹ Cf., a respeito, e.g., A.A. Cançado Trindade, *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, 2a. ed., Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1997, pp. 1-327.

internacional. Não obstante, também se constata que tais avanços não tem sido lineares, como indica a trajetória das posições de muitos países neste domínio. Ocorreram momentos históricos de avanços significativos, mas lamentavelmente também de alguns retrocessos, quando não deveria haver aqui espaço para estes últimos. É este, em última análise, um domínio de proteção que não comporta retrocessos. Nesta primeira década do século XXI, resta, certamente, um longo caminho a percorrer, tarefa para toda a vida, e tarefa sem fim, como no mito de Sísifo. Trata-se, em última análise, de perseverar no ideal da construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos, no decorrer do século XXI, graças ao labor das gerações vindouras que não hesitarão em abraçar esta nobre causa.

Significado Histórico e Relevância Contemporânea da Declaração Universal dos Direitos Humanos para o Brasil

Gilberto Vergne Saboia

“It was after midnight when I left the Palais de Chaillot. I was tired. I wondered whether a mere statement of rights, without legal obligation would inspire governments to see that these rights were observed.”¹

1. Introdução

As reflexões de Eleanor Roosevelt logo após a aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, traduzem preocupações até hoje relevantes nos esforços desenvolvidos para tornar concretas as aspirações de justiça e dignidade para todos os seres humanos proclamadas no documento cujos sessenta anos celebramos. O caráter juridicamente vinculante das normas internacionais e sua relação com o direito positivo interno, o hiato entre a norma e sua implementação pelos Estados, a busca de mecanismos e garantias eficazes, nos planos nacional e internacional, para assegurar o respeito e a proteção dos direitos humanos continuam a ser temas centrais no debate sobre os direitos humanos.

¹ “Passava de meia noite quando deixei o Palácio Chaillot. Estava cansada. Perguntava-me se uma simples declaração de direitos, sem obrigações jurídicas, inspiraria os governos a assegurar que tais direitos sejam respeitados”. Diário de Eleanor Roosevelt, 10/12/1948. Citado em “A World Made New- Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights”, Mary Ann Glendon, Random House, New York 2001. (tradução do autor).

A aprovação da Declaração Universal, sem votos negativos e com apenas oito abstenções, representou vitória quase milagrosa sobre o ceticismo que já toldava, com as nuvens da Guerra Fria, as esperanças de uma nova era de cooperação, criadas com a fundação da ONU, e um ponto de partida e de inspiração no espinhoso percurso que levou à construção do amplo edifício de instrumentos jurídicos, mecanismos de promoção e monitoramento, foros de diálogo e cooperação, que ensejaram significativos progressos, mas que ainda apresentam lacunas e frequentes frustrações.

A Carta da ONU, aprovada na Conferência de São Francisco em 1945, fora negociada sob o impacto da destruição e dos incontáveis crimes e massacres perpetrados antes e durante a II Guerra Mundial. Sob a influência do progresso das comunicações a opinião pública mundial, cuja existência, ainda incipiente, já se fazia sentir, se horrorizara com o caráter anti-humano das práticas que levaram, em várias partes do mundo, à perseguição, humilhação e extermínio de dezenas de milhões de pessoas, conduzido com sistemática frieza e crueldade, sob a simples razão de pertencerem a um grupo étnico ou racial ou outra categoria designada como indesejável.

A ruptura totalitária levava, nas palavras de Hannah Arendt, à banalidade do mal, à criação de uma forma de domínio baseada no terror e na ideologia do poder, que permitira despojar categorias inteiras de pessoas de seu vínculo com a ordem jurídica nacional, da capacidade de invocar o direito interno, tornando-os apátridas ou refugiados, indivíduos para os quais a ordem estatal deixara de significar proteção e que se tornavam “supérfluos” ou “descartáveis”. Na lógica do Estado totalitário esta primeira etapa conduzia ao posterior confinamento destes grupos em campos de concentração – a consumada realização lógica da organização totalitária do Estado – para então proceder ao despojamento final de sua condição humana e ao extermínio inexorável, conduzido por funcionários que obedeciam a uma ordem burocrática e jurídica que obedecia servilmente à direção da polícia secreta.

No seu “diálogo com o pensamento de Hannah Arendt”, Celso Lafer assinala que, depois da experiência totalitária e do genocídio, a construção de uma ordem que crie garantias contra a repetição de situações de totalitarismo requer um acordo que transcenda o âmbito interno e estabeleça um acordo de natureza jurídica internacional.² A Declaração Universal dos Direitos Humanos,

² “Num mundo único a cidadania, como base para o direito a ter direitos e como condição para um indivíduo beneficiar-se do princípio da legalidade, evitando-se dessa maneira o surgimento de um novo “estado totalitário de natureza”, não pode ser examinada apenas no âmbito interno

ao dar conteúdo concreto aos artigos da Carta que estabelecem a obrigação dos Estados membros de cooperarem para atingir um mundo livre das ameaças à dignidade humana, foi um passo fundamental cujo impacto jurídico e político só se logra definir desde a perspectiva histórica dos últimos sessenta anos.

2. A Carta da Organização das Nações Unidas e a Declaração Universal dos Direitos Humanos: Significado Jurídico e Político – Ampliação do Âmbito de Preocupação Internacional dos Direitos Humanos

Apesar do progresso que representou como experiência de organização das relações internacionais com base num acordo de vocação universal e instituições criadas para agir em defesa da paz e da estabilidade, o sistema implantado pelo Pacto da Liga das Nações fracassara em primeiro lugar porque a defecção isolacionista dos Estados Unidos, para desespero de seu principal inspirador, Woodrow Wilson, abriu o caminho para o retorno da tradicional diplomacia de alianças das potências europeias. A ordem internacional que a Paz de Versalhes e a Liga das Nações buscavam promover sucumbiu às contradições entre os princípios de paz e justiça mundiais e as políticas de poder nacional e de dominação colonial.

O Pacto não continha cláusulas específicas sobre direitos humanos. Apenas no art. 23 se mencionam obrigações relativas às condições de trabalho, ao tratamento equitativo das populações indígenas nos territórios sob mandato e ao tráfico de mulheres e crianças. O sistema da Liga das Nações inovou ao estabelecer, juntamente com os tratados de paz ao fim da I Guerra Mundial, ao lado do princípio das nacionalidades na recomposição do mapa político mundial decorrente da derrota dos impérios austro-húngaro e otomano, sistemas de proteção para minorias, além de estipular obrigações para as potências coloniais através do sistema de mandatos.

Embora de caráter pioneiro, pois previam inclusive direitos de petição individual para os integrantes de minorias, estes sistemas mostraram-se ineficazes. As contribuições mais duradouras da Liga das Nações para a

de uma comunidade política. Em verdade, só pode ser assegurada por um acordo da *comitas gentium*, pois este primeiro direito humanos, como todos os demais que dele derivam, só pode existir, [...], por meio de acordo e garantias mútuas, pois não se trata de algo dado, mas construído, e este construído, no caso, requer um entendimento de alcance internacional. Celso Lafer, “A Reconstrução dos Direitos Humanos”, Companhia das Letras, 1988, p. 154.

promoção dos direitos humanos e de uma ordem mundial baseada no direito internacional foram a instituição, em decorrência de cláusulas do Tratado de Versalhes, da Organização Internacional do Trabalho, e a criação da Corte Permanente de Justiça Internacional (CPJI) para a busca de soluções pacíficas para disputas entre Estados com base no Direito Internacional, aspiração que provinha das Conferências da Paz da Haia de 1899 e 1907.

A CPJI, precursora da Corte Internacional de Justiça (CIJ), logrou estabelecer precedentes jurídicos até hoje relevantes. Em relação com o tema que nos interessa, a CPJI assentou importante interpretação sobre a cláusula de jurisdição doméstica que constava do Pacto e foi reproduzida, com poucas modificações na Carta da ONU (Art.2 (7)). A CPJI foi chamada pelo Conselho da Liga a emitir parecer sobre se a disputa entre a França e o Reino Unido relativa à aplicabilidade a súditos britânicos de certos decretos franceses sobre nacionalidade exarados em Túnis e na zona francesa do Marrocos constituía matéria de exclusiva competência doméstica de um Estado, sobre a qual o Conselho não poderia deliberar.

O parecer da CPJI, exarado em 1923, assinalou basicamente que: *“The question whether a certain matter is or is not solely within the domestic jurisdiction of a state is an essentially relative question; it depends upon the development of international relations”*.³ Assim, como afirmam McDougal, Lasswell e Chen, *“The choice between “international concern” and “domestic jurisdiction” was thus made to depend not only upon fact, but upon changing fact, permitting a continuing readjustment of inclusive and exclusive competences as conditions might require”*.⁴

A importância deste parecer é ressaltada por Cançado Trindade, que assinala como o dispositivo análogo da Carta da ONU (art.2 par. 7), que estabelece a cláusula de exceção da jurisdição interna, na prática não impediu que os órgãos da ONU e de outros organismos internacionais examinassem questões que constituam matéria de “preocupação internacional”. Isto se tornou

³ “A questão de determinar se uma matéria está ou não unicamente no âmbito da jurisdição interna de um Estado é uma questão essencialmente relativa; depende do desenvolvimento das relações internacionais” (tradução do autor). Parecer da CPJI sobre os Decretos de Nacionalidade em Túnis e no Marrocos (1923), Ser. B. n°. 24.

⁴ “A escolha entre “preocupação internacional” e “jurisdição interna” tornou-se assim dependente não apenas de um fato, mas de um fato que evolui, permitindo um contínuo reajuste das competências inclusivas e exclusivas conforme requeiram as circunstâncias” (tradução do autor). M. McDougal, H. Lasswell e L.Chen, “Human rights and world public order” Yale University Press, 1980, p.211.

patente a partir das decisões relativas à descolonização e ao *apartheid* na África do Sul. O autor, no entanto, sublinha, com propriedade, que este processo ocorre no contexto da Carta da ONU como um todo, e não pode de forma alguma ser invocado como justificativa para ações unilaterais ou emprego da força em desrespeito à Carta.⁵

As condições políticas e históricas do imediato pós-guerra favoreceram maior proeminência na Carta da ONU dos temas de direitos humanos e de cooperação para resolver os problemas econômicos e sociais do mundo. A preocupação central era a defesa da paz e da segurança internacionais, com base na proibição do uso da força, exceto no exercício de legítima defesa, e num sistema de segurança coletiva que deveria ter capacidade para adotar medidas coercitivas aplicadas pelo Conselho de Segurança. Os negociadores da Carta da ONU mostraram, porém, compreender que a paz e a estabilidade do mundo não poderiam ter bases sólidas sem compromissos que levassem ao desenvolvimento de cooperação entre os povos e os Estados para a resolução dos problemas econômicos e sociais e a promoção dos direitos humanos.

É significativo que o Preâmbulo da Carta da ONU comece com a invocação “Nós os Povos das Nações Unidas”, contrariamente a sua antecessora que utilizara a clássica fórmula “As Altas Partes Contratantes”. Seguem-se quatro parágrafos que enunciam os objetivos que os “Povos das Nações Unidas” estão decididos a promover: 1) o repúdio à guerra; 2) a reafirmação da fé nos direitos humanos fundamentais, na dignidade e valor da pessoa humana, na igualdade de homens e mulheres e entre as nações grandes e pequenas; 3) a promoção da justiça e do respeito ao direito internacional, aos tratados e às outras fontes do direito internacional; 4) promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade. Esta última expressão, em inglês “in larger freedom”, viria a ser o tema do relatório do Secretário Geral da ONU à Cúpula de 2005, como a indicar a relevância contemporânea destes valores e objetivos.

A Carta inclui os direitos humanos entre os seus propósitos (art. 1º): “3. *Realizar a cooperação internacional, [...] promovendo e estimulando o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião*”.

⁵ Cf. A.A. Cançado Trindade. “International Law for Humankind: Towards a New *Jus Gentium*.” General Course on Public International Law. Hague Academy of International Law. 2006. Tomo I p. 214.

É de grande importância o disposto no art. 55 (Capítulo IX - Cooperação Econômica e Social Internacional):

“Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão:

a. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social;

b. A solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional;

c. O respeito universal e efetivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”

Conforme o art. 56, todos os membros comprometem-se a agir em conjunto e separadamente para cooperar na realização dos objetivos estabelecidos no art. 55, o que deixa clara a obrigação relativa aos direitos humanos.

Verifica-se nestes parágrafos a estreita relação que a Carta estabelece entre a paz e estabilidade, o respeito à autodeterminação dos povos, o desenvolvimento econômico e social, a solução dos problemas econômicos e sociais e o respeito aos direitos humanos. Infelizmente a compreensão desta inter-relação ver-se-ia prejudicada pelos embates políticos e ideológicos e só se retomaria muito mais tarde.

A Carta atribui à Assembleia Geral (art. 13) a competência de fazer recomendações para promover estes objetivos, juntamente com o Conselho Econômico e Social (art.62, 2 e 3). Com base no artigo 68 foi estabelecida a Comissão de Direitos Humanos (CDH), inicialmente como uma “comissão nuclear” encarregada de preparar recomendações sobre a composição e mandato da CDH.⁶

⁶ Eleanor Roosevelt (EUA), Dusan Brkish (Iugoslávia), René Cassin (França), C.L. Hsia (China), Nikolai Kriukov, depois substituído por Alexander Borisov (URSS), K.C. Neogi (Índia), Paul Berg (Noruega), Fernand Dehousse (Bélgica) e Victor Haya de la Torre (Peru). Somente seis membros estiveram presentes às reuniões. Cf. Mary Ann Glendon, *op.cit.* p.31, nota 35.

Os compromissos assumidos pelos dispositivos da Carta da ONU em matéria de direitos humanos dos indivíduos e autodeterminação dos povos significaram um avanço audacioso em relação às realidades políticas, econômicas e sociais da época. Sustentando esta visão arrojada, Harry Truman, que assumira a presidência dos Estados Unidos com a morte de Franklin Roosevelt, reiterou, em discurso na cerimônia de assinatura da Carta de São Francisco, que as guerras tem profundas raízes na rivalidade econômica e na injustiça social e conclamou os membros da ONU à preparação de uma Carta Internacional de Direitos.⁷

Como a Carta da ONU não enunciara o conteúdo dos direitos humanos, tornava-se necessário explicitá-los. Depois de vários meses de negociações a “comissão nuclear” submeteu ao ECOSOC suas propostas. O Conselho rejeitou a sugestão de que a CDH fosse composta por pessoas eleitas a título pessoal, mas manteve a recomendação de que a Comissão se dedicasse, com prioridade, à preparação de uma Carta Internacional de Direitos Humanos.

Criada em 1946 como órgão intergovernamental subsidiário do Conselho Econômico e Social (ECOSOC) a Comissão de Direitos Humanos (CDH), compunha-se então de 18 Estados, cinco dos quais membros permanentes do Conselho de Segurança e treze eleitos pelo ECOSOC para mandatos de três anos de acordo com critérios de representação geográfica. Os únicos países latino-americanos eleitos para a primeira Comissão foram o Chile, o Panamá e o Uruguai. Eleanor Roosevelt, viúva do Presidente Franklin Roosevelt, foi eleita Presidente e viria a desempenhar papel vital nos anos iniciais da CDH e, sobretudo, na negociação da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A proposta de elaboração de uma Carta Internacional dos Direitos Humanos presumia a conclusão de um ou mais instrumentos jurídicos de caráter vinculante e dotados de capacidade de implementar as obrigações neles incorporadas.⁸ Os acirrados debates políticos e filosóficos que consumiram as primeiras reuniões da CDH em 1947 denotaram, porém, profundas cisões que apontavam o irrealismo de conceber naquele momento histórico instrumentos de tal ambição. Embora a discussão sobre um

⁷ *Ibidem.* P. 19.

⁸ O delegado australiano Hodgson chegou a propor a criação de um Tribunal Internacional dos Direitos Humanos capaz de conhecer denúncias apresentadas por indivíduos. Mary A.. Glendon, *op. cit.*, p. 38.

instrumento vinculante tenha continuado, a Comissão, guiada pela combinação de idealismo e pragmatismo de Eleanor Roosevelt e alguns outros membros, concentrou-se na tarefa de elaborar primeiramente uma declaração que contivesse os princípios e normas básicas que pudessem reunir apoio geral e constituir um ponto de partida para unir os membros da ONU provenientes de diferentes culturas, regimes políticos e sistemas sociais.

Para esta tarefa, além dos trabalhos realizados no âmbito da CDH e de seu comitê de redação, foram importantes fontes o estudo realizado pelo Secretariado, liderado pelo canadense John Humphrey, que reuniu diversas formulações de direitos e princípios fundamentais desenvolvidos por instituições nacionais e internacionais, entre os quais se destacam as bases que levaram à adoção, no âmbito interamericano, da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem. Esta última, aliás, antecedeu cronologicamente a Declaração Universal e, conforme lembra Cançado Trindade, contribuiu com um dispositivo importante relativo ao efetivo direito a um recurso eficaz perante os tribunais, artigo 18º da Declaração Americana, que serviu de fonte para o equivalente na Declaração Universal (art. 8).⁹

Os membros da CDH preocuparam-se desde o início dos trabalhos em assegurar que a Declaração refletisse um caráter verdadeiramente universal, que incorporasse valores e normas a que diferentes tipos de civilização, culturas e religiões pudessem aderir. Para esta tarefa foi importante a ampla pesquisa realizada pela UNESCO que consultou pensadores e políticos das mais diversas origens sobre o significado e conteúdo, sob o prisma de suas respectivas culturas, de uma enunciação dos direitos humanos. O relatório preparado com base nesta consulta indicou que, apesar de diferenças sobre a sua formulação em termos de direitos, e também de deveres, os princípios subjacentes ao projeto de Declaração que fora objeto da consulta estavam presentes em muitas tradições culturais e religiosas.¹⁰ Afiançava-se assim o caráter universal dos direitos que seriam proclamados, o que se mostrava essencial para a credibilidade do resultado das negociações, dado que a ONU contava então com apenas 58 membros. Em 1993, quarenta e cinco anos depois, a Declaração de Viena, depois de intenso debate, reafirmava, por um consenso de que participaram mais de 170 países, que os direitos

⁹ Cf. A.A.Cançado Trindade, “O Legado da Declaração Universal e o Futuro da Proteção Internacional dos Direitos Humanos”, in “O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem”, Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés (orgs), Edusp, 1999, p. 17.

¹⁰ Cf Mary Ann Glendon, *op.cit.*, p. 76 e 77.

humanos tem caráter universal, apesar de levar em conta as particularidades históricas, sociais e religiosas de cada cultura.

O texto do projeto de Declaração Universal foi introduzido à sessão plenária da Assembleia Geral na noite de 9 de dezembro de 1948 por Charles Malik (Líbano) que tivera ativa participação nas negociações. Em sua declaração, que relatou as negociações e o resultado alcançado, Malik ressaltou que a Declaração constituía o enunciado concreto das obrigações a que os membros da ONU haviam se comprometido a promover e respeitar.¹¹

Depois de uma votação separada, artigo por artigo, na qual 23 dos 30 artigos foram aprovados por unanimidade, a Declaração foi aprovada sem votos contrários e com oito abstenções e duas ausências.¹² Não cabe fazer aqui uma análise pormenorizada do conteúdo da Declaração Universal, e sim acentuar o seu caráter avançado para o mundo de então e a virtude de ter reunido em um só documento a totalidade dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais que posteriormente, por motivos ideológicos, viriam a ser separados em categorias diferentes que levaram à adoção, em 1966, de dois instrumentos internacionais vinculantes, cujos sistemas de implementação, no entanto, tinham características distintas.

René Cassin elaborou uma representação gráfica da estrutura e conteúdo da Declaração, como pórtico de um templo clássico, no qual o preâmbulo e os dois primeiros artigos, representados como as fundações do prédio, consagram os princípios da dignidade, liberdade, igualdade e irmandade dos seres humanos; nas quatro colunas do templo, figuram os artigos 3º a 11º, que protegem a vida, a liberdade e a segurança pessoal; os artigos 12º a 17º os direitos civis; os artigos 18º a 21º os direitos políticos; os artigos 22º a 27º os direitos econômicos, sociais e culturais; e os artigos 28º a 30º, no frontão do pórtico, os deveres, limitações e salvaguardas.¹³

Apesar dos questionamentos de regimes despóticos e totalitários, a Declaração Universal, aprovada formalmente como “uma meta comum a ser atingida”, foi logo reconhecida, pela sua articulação com os artigos da Carta, pela sua reiterada invocação em resoluções da Assembleia Geral e em constituições, leis e decisões de cortes nacionais, como uma explicitação das obrigações assumidas pelos membros da ONU e como evidência do

¹¹ *Ibidem* p. 164.

¹² *Ibidem*, p. 169.

¹³ *Ibidem*, p. 174.

direito internacional costumeiro. Manifestações autorizadas deste entendimento constam de obras de prestigiosos internacionalistas como Sir Humphrey Waldock que, em 1965, afirmou que a Declaração adquirira condição de formulação dos padrões comuns em matéria de direitos humanos. Acentuou ainda que “*it unequivocally starts from the standpoint of the rule of law - the standpoint that the function of law is not merely to regulate the conduct of the governed but also to protect them from abuses of Power by the governors*”.¹⁴

Em 1971 importante parecer da Corte Internacional de Justiça considerou ilegal a presença da África do Sul na Namíbia por haver desrespeitado suas obrigações jurídicas como potência mandatária de respeitar no território sob sua administração as normas da Carta da ONU sobre direitos humanos que proibem quaisquer distinções baseadas em raça, cor, ascendência, ou origem nacional ou étnica, e haver também violado os princípios e propósitos da Carta. Em opinião separada, o juiz Ammoun referiu-se ao caráter jurídico da Declaração, como evidência do direito costumeiro, fonte reconhecida pelo Estatuto da CIJ (art. 38, parágrafo 1b), instrumento que, anexo à Carta, é igualmente obrigatório para os Estados membros.¹⁵

Os antagonismos da Guerra Fria e outros obstáculos políticos levantados por Estados que temiam um regime jurídico específico de supervisão do respeito aos direitos humanos postergaram a adoção pela ONU dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos que completavam o trabalho de elaboração da Carta Internacional dos Direitos Humanos. A aprovação dos Pactos pela Assembleia Geral só ocorreu em 1966 e sua entrada em vigor deu-se dez anos depois. Até os anos 70, a CDH viu-se impossibilitada de implementar qualquer regime que permitisse examinar as incontáveis denúncias que recebia de violações graves de direitos humanos. A partir dos anos 70, a gravidade da situação criada com o regime do *apartheid* na África do Sul, com a repressão ditatorial de Pinochet no Chile e com a situação nos territórios árabes ocupados por Israel levaram ao estabelecimento dos primeiros mecanismos e procedimentos especiais de verificação de situações de violação de direitos humanos, que depois se tornaram generalizados. Como a maioria

¹⁴ Acentou ainda que “[a Declaração] inequivocamente começa a partir do Estado de Direito – parte do ponto em que a função da lei não é meramente regular a conduta dos governados, mas também protegê-los contra abusos de poder pelo governantes.” (Tradução do organizador). Citado por McDougal, Lasswell e Chen, *op. cit.* p.327.

¹⁵ *Ibidem* p.326.

dos países examinados não havia ainda aderido aos Pactos Internacionais, a base jurídica dos direitos humanos era a Declaração Universal e as resoluções sucessivas adotadas pela CDH e pela AGNU sobre situações de violação de direitos humanos em diferentes países.

Passados 60 anos e a despeito das conquistas alcançadas através da confirmação nos Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos e na numerosa teia de instrumentos jurídicos de alcance universal, regional ou que estabelecem sistemas de proteção específica contra certas formas de violação ou para determinadas categorias de pessoas vulneráveis, a Declaração Universal permanece atual e relevante como impulso que inspirou este processo, apesar das contingências frequentemente desfavoráveis dos jogos de poder internacional, e como interpretação autêntica das obrigações contidas na Carta da ONU.

3. A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Brasil – Da Adesão Retórica à Aplicação Concreta no País

Em 1948, o Brasil vivia sob a Constituição de 1946, diploma legal que formalizava garantias de liberdade política e individual, restabelecendo a democracia e pondo fim ao regime do Estado Novo, que vigorara durante a maior parte do governo de Getúlio Vargas. O caudilho gaúcho dirigira os destinos do Brasil desde 1930 até 1945 e, ainda uma vez, eleito democraticamente, entre 1950 e 1954. O período de Vargas, em particular sua presidência autoritária, caracterizara-se por contradições e variações de rumo em matéria de política externa – em especial quanto à posição a assumir frente à emergência do totalitarismo nazi-fascista – seja por razões de cunho político-ideológico seja por cálculo tático. De um lado, o Brasil modernizou-se economicamente, tendo iniciado um período de transformação de economia agrária para uma em que a indústria assumiria maior importância, processo que se aceleraria durante o mandato de Juscelino Kubitschek. Getúlio introduzira por outro lado normas de proteção dos trabalhadores, reconhecendo a necessidade de proteger direitos sociais, embora de forma paternalista, com sindicatos dependentes do Governo.

O país emergia da ditadura para a democracia e saía da II Guerra Mundial, na qual suas tropas se engajaram honrosamente, e se via como co-participante da ordem internacional a ser estabelecida após a derrota do Eixo. As expectativas brasileiras, que incluíam a de participar do Conselho de

Segurança da nova organização como membro permanente, sofreriam decepção com a consagração, na Carta da ONU, da instituição de um Conselho de Segurança com cinco membros permanentes, as grandes potências, dotadas do direito de veto, como lembra Seixas Corrêa na Introdução da obra “A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995”.¹⁶ Embora esta decepção não tenha chegado a se refletir em voto negativo, deu-se início a uma posição de crítica à instituição do veto e à natureza pouco representativa do Conselho de Segurança e à defesa das competências da Assembleia Geral e interesse nos trabalhos do ECOSOC.

Quanto aos direitos humanos, a realidade brasileira mostrava-se, como de resto até hoje, apesar dos avanços importantes, cheia de contradições. A democracia regida pela Constituição de 1946 e as garantias civis e sociais nela plasmadas correspondiam ao ideal dos membros da elite intelectual, literária e política (ou pelo menos parte dela). Na prática, a sociedade era marcada por tamanha desigualdade econômica e social e por tão marcadas diferenças regionais, que na maior parte do país o regime paternalista, patriarcal e o mandonismo dos caciques locais ainda prevaleciam. Estas contradições viriam a acentuar-se nas décadas seguintes e provocar cisões políticas e ideológicas, à medida que o país crescia e se tornava delas consciente, e fariam soçobrar o regime democrático da Carta de 46 e iniciar o longo período de ditadura militar que vai de 1964 a 1985.

Neste período, a negação dos direitos humanos e do valor das liberdades tornou-se instrumento político e atingiu não só os excluídos de sempre, mas parte da burguesia intelectual ou de profissionais liberais, o que mobilizou de forma mais articulada a sociedade na defesa das vítimas e em prol dos direitos humanos. Na Constituição de 1988 refletem-se assim os princípios e ideais dos opositores da ditadura e incorporam-se os direitos humanos não só como garantias individuais, mas como princípios básicos do ordenamento constitucional e jurídico brasileiro. Abriram-se novos caminhos e mecanismos mais eficazes para a promoção e proteção dos direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, e a sociedade civil e a imprensa mostram-se mais vigilantes na defesa dos direitos humanos. O caminho da norma à prática ainda mostra, contudo, notórias deficiências.

¹⁶ Luiz Felipe de Seixas Corrêa, “A Palavra do Brasil nas Nações Unidas”. FUNAG. MRE, 1995, p. 17 e 18.

Os pronunciamentos brasileiros contemporâneos à aprovação da Declaração Universal mostram o apoio brasileiro à consagração dos direitos humanos na ordem internacional. Em 31 de março de 1948, discursando na IX Conferência Internacional Americana em Bogotá, o chanceler João Neves da Fontoura refere-se de forma entusiástica à Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, que viria a ser aprovada naquela conferência. Sublinha ainda a importância de assegurar ao indivíduo a condição de sujeito internacional de direitos, e apóia também a criação de uma Corte Internacional de Proteção às Franquias Individuais, posições muito arrojadas para a época.¹⁷

O Embaixador Cyro de Freitas-Valle, Chefe da Delegação brasileira à IV AGNU, em 1949, saudou a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, assim como a futura elaboração de uma Convenção sobre a matéria, ao mesmo tempo em que acentuou a importância da aprovação da Convenção sobre a Prevenção e Repressão ao Crime de Genocídio.¹⁸ Antes ainda, Austregésilo de Athayde, figura eminente do jornalismo brasileiro, afirmava, nos trabalhos preparatórios sobre a Declaração, na III Comissão, que a “a declaração dos direitos do homem tira sua origem das mais antigas ideias dos grandes filósofos e da *afirmação de que a força do Estado deve se basear no respeito à pessoa humana*” (ênfase do autor).

O chanceler Vicente Ráo na Décima Conferência Interamericana, em Caracas, em 1954 viria a renovar expressões análogas a seu predecessor, Neves da Fontoura, a respeito. Gilberto Amado, na VI Comissão da AGNU, defendia em 1954, no exame do tema relativo à elaboração do Projeto de Código dos Crimes contra a Paz e Segurança da Humanidade, o conceito da responsabilidade individual criminal dos responsáveis por crimes de natureza internacional.¹⁹ Ao mesmo tempo, o Sr. J.C.M. de Almeida, delegado brasileiro na III Comissão da AGNU que examinava, em 1953, a elaboração dos Pactos Internacionais sobre direitos humanos, foi mais cauteloso e considerou prematura a introdução nos mesmos de direitos de petição internacional, recomendando antes que se buscasse generalizar as garantias aos direitos civis na ordem jurídica interna através de mecanismos como o *habeas corpus* e o mandado de segurança.²⁰

¹⁷ Cf. A.A. Cançado Trindade. “Repertório da Prática Brasileira do Direito Internacional Público” FUNAG, MRE, 1984, Tomo I, p. 225.

¹⁸ Cf. L.F. de Seixas Corrêa, *op. cit.* p. 54.

¹⁹ Cf. A.A. Cançado Trindade, *op. cit.* p. 228.

²⁰ *Ibidem*, p. 229.

Ao lado destas manifestações de apoio, o Brasil preferiu não se associar ativamente, neste período, ao trabalho de elaboração das normas sobre direitos humanos. Não fizera parte da CDH no período em que esta preparou o projeto de Declaração Universal, tendo, é certo, apoiado, como se registra acima, o processo de elaboração na III Comissão e no plenário da Assembleia Geral. Optou por dedicar-se a outros temas, relativos à paz e segurança e questões de desenvolvimento econômico, e manteve-se afastado, igualmente, do período em que a Comissão desenvolveu esforços para elaborar os Pactos Internacionais sobre Direitos Humanos, embora tenha opinado sobre os mesmos na AGNU. Em 1955, o Embaixador Cyro de Freitas Valle, representando um Governo que terminava já num período de crise política no Brasil, soava uma nota de preocupação, ao assinalar que “*o Brasil não teve oportunidade de participar mais ativamente do projeto dos pactos propostos, uma vez que não esteve representado nos grupos que executaram essa tarefa. Meu Governo gostaria, contudo, de chamar a atenção ao fato de que qualquer transformação de tais pactos em declarações radicais e fantasiosamente idealistas deveria ser evitada*”.²¹

Um pouco mais tarde, no Governo de Juscelino Kubitschek, já em período da chamada “política externa independente”, em que o impacto da Guerra Fria no continente americano se fazia sentir mais diretamente depois da vitória da Revolução em Cuba e da mobilização norte-americana, quer através de intervenções, como na Guatemala, quer no apoio a golpes de estado militares, a preocupação brasileira se voltava para a preservação da democracia, frágil conquista que a instabilidade política, econômica e social ameaçava. Na V Reunião de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores da OEA, em Santiago do Chile, em agosto de 1959, o chanceler San Tiago Dantas, apresentou um projeto para uma declaração política que consagrasse a adesão do continente à democracia. O Brasil propunha que tal declaração fosse baseada em seis princípios:

“O primeiro é o da superioridade da lei sobre os governos, o segundo, que os Governos dos Estados Americanos devem ser o resultado de eleições livres; o terceiro é o que se refere à perpetuação no poder ou exercício deste sem prazo determinado, considerada incompatível com o exercício efetivo da democracia; o quarto se refere aos direitos

²¹ Cf. L.F. de Seixas Corrêa, *op. cit.* P.100.

*do indivíduo, que devem ser reconhecidos pela lei e protegidos por meios judiciais eficazes. O quinto princípio é que os Estados Americanos incorporarão a seu Direito Positivo a Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem; e o sexto, que procura levar ao âmbito da democracia o que parece ser a mais recente conquista jurídico-política americana: a solidariedade dos povos do continente para assegurar condições de progresso do regime democrático”.*²²

Este projeto, que não prosperou pelo menos na forma proposta, se mostra precursor das cláusulas democráticas hoje existente no âmbito da Organização de Estados Americanos, no Mercosul e no Grupo do Rio. Hoje, quando nossos vizinhos andinos atravessam importante fase de transição em direção a formas democráticas que incorporem as camadas sociais e étnicas até agora excluídas de uma participação efetiva nos destinos destes países e nos benefícios econômicos e da exploração de seus recursos naturais, a união da região em apoio ao respeito à vontade popular e aos governos democraticamente eleitos tem especial importância para evitar os retrocessos autoritários que marcaram tantos períodos anteriores.

Os pronunciamentos de representantes governamentais brasileiros entre 1964 e 1984 podem ser omitidos, apesar de documentados nas fontes citadas, pois refletem, em grande maioria, um período em que o Brasil, governado por um regime autoritário, procurava negar legitimidade às preocupações internacionais com o tema dos direitos humanos. Apesar disso, cabe lembrar que, a partir de 1978, o Brasil passou a ser membro ativo da CDH e que este engajamento não se fez apenas por um prisma defensivo. O conhecimento mais estreito da vertente internacional dos direitos humanos facilitou, de certa forma, a familiarização do Brasil com tais temas e até permitiu uma colaboração construtiva na elaboração de instrumentos, como a Convenção contra a Tortura, de que o Brasil viria mais tarde a ser parte.

Os direitos humanos proclamados na Declaração Universal continuam relevantes como ideia mestra que guiou a formação dos tratados e convenções internacionais e regionais e os mecanismos e procedimentos especiais de monitoramento. O Brasil aceita hoje sem hesitação o diálogo e a discussão internacionais sobre problemas de direitos humanos, assim como a realização

²² Cf. A.A. Cançado Trindade, *op. cit.* p 233 e 234.

de visitas e missões dos relatores especiais da CDH, aos quais estendeu convite aberto. Tais visitas e missões frequentemente resultam em diagnósticos críticos sobre as deficiências que ainda existem em nosso País quanto aos direitos humanos. Deve isso ser visto como violando a soberania brasileira ou como intromissão indevida em assuntos internos? Parece claro que a resposta deve ser negativa, pois o diálogo construtivo com estes mecanismos se trava em torno de objetivos comuns, consagrados na Constituição e nas leis do Brasil, e contribui para o melhor esclarecimento nas diferentes esferas governamentais da necessidade de atender a compromissos que, afinal, correspondem a obrigações assumidas para com a sociedade brasileira.

Dada esta abertura ao diálogo e à crítica, o Brasil tem autoridade moral e imparcialidade para também manifestar, quando justificável, sua legítima preocupação sobre a situação de direitos humanos em outros países ou regiões. Esta oportunidade se apresenta, de forma menos sujeita a polarizações políticas, no exercício recém-iniciado no novo Conselho para Direitos Humanos que substituiu a CDH, do “Universal Peer Review”, sistema pelo qual todos os membros são chamados a uma discussão transparente e aberta a críticas e recomendações sobre sua situação de direitos humanos.

Finalmente, cabe acentuar que os direitos humanos consagrados na Declaração Universal e nos instrumentos que se aprovaram até agora não se aplicam no vácuo, e que as condições políticas, econômicas e sociais influem poderosamente no sucesso ou fracasso de sua implementação. Por outro lado, pode-se dizer também que o respeito aos direitos humanos no Brasil pode contribuir significativamente para que o processo de acelerado desenvolvimento e transformação que o País atravessa se traduza em benefício efetivo para todas as camadas sociais, assegurando também que estes avanços se tornem duradouros, através da melhoria do acesso dos brasileiros à Justiça e à educação, saúde e cultura.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos no Discurso Diplomático Brasileiro

José Augusto Lindgren Alves

1. Introdução

Pensar no impacto que teve – e tem – no Brasil a Declaração Universal dos Direitos Humanos é tarefa a que se deveriam dedicar, se pudessem, todos os brasileiros. Afinal, poucos documentos internacionais repercutiram tanto e ainda repercutem na vida de cada um. Não somente porque, no passado recente, a Declaração foi fonte de inspiração e referência normativa para as lutas pela redemocratização nacional e, conseqüentemente, para as “cláusulas pétreas” de nossa Constituição. Também porque, em caráter mais permanente, desde sua adoção pela ONU, em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos sempre se revelou, na ordem doméstica e no exterior, instrumento político convincente e constrangedor. Precisamente por sua força respaldada na ética, ela é brandida como arma de propaganda para ataques e contra-ataques entre países, partidos e facções adversárias, bem como para a consecução de avanços sociais variados. No cenário atual do Brasil democrático, ela tem sido invocada, há anos, como fator de conscientização cidadã e referência legítima para reivindicações de medidas, programas sociais e políticas públicas.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, que ora adentra a “terceira idade”, na qualidade de mãe e avó de outras normas, ostenta uma vasta prole. Origem do ramo do direito internacional mais regulado de todos

- o Direito Internacional dos Direitos Humanos -, ela gerou dois pactos, várias convenções e outras declarações de escopo focalizado, assim como uma gama continuamente crescente de mecanismos de supervisão e controle. Com esse conjunto de instrumentos jurídicos e quase jurídicos, ela provocou forte reviravolta na doutrina tradicional do Direito, ao introduzir a pessoa humana como sujeito, numa esfera antes exclusivamente dos Estados. Por este aspecto mais do que qualquer outro, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é considerada uma ruptura revolucionária no sistema westfaliano das relações internacionais.

Contrariamente ao que se alega, a Declaração Universal e o Direito Internacional dos Direitos Humanos não representam uma limitação imposta às soberanias. Muito menos uma manifestação de poder imperialista do Ocidente sobre o resto do mundo. Os Estados, quaisquer que forem seus sistemas políticos e culturais, aderem aos instrumentos internacionais de direitos humanos, como aos das demais vertentes do Direito Internacional, em decisão autônoma, por livre e espontânea vontade. Contudo, uma vez que os direitos humanos se realizam dentro das jurisdições nacionais, ao efetuarem a adesão, os Estados concordam com certas regras a serem seguidas por eles próprios na legislação e nas práticas internas. Não porque, caso contrário, corram o risco de ser invadidos, hipótese nunca abrigada em qualquer pacto ou convenção do ramo. Fazem-no porque, salvo exceções aberrantes, todos desejam naturalmente ser vistos como respeitadores de direitos tão essenciais à existência humana.

Além dos efeitos que teve em leis e práticas domésticas em todo o planeta, ademais das normas internacionais que propiciou, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao estabelecer os direitos fundamentais inerentes ao ser humano simplesmente em função de sua humanidade, independentemente de *status* político e econômico ou qualquer condição, serviu de apoio decisivo às lutas contra o colonialismo e o *apartheid*. Expressamente ou não, com variações de intensidade, foi nos direitos entronizados na Declaração Universal que se inspiraram as grandes conferências da ONU nos anos de 1990, sobre o meio ambiente (a Rio-92, sobretudo seu documento final: a Agenda 21), os próprios direitos humanos (Viena, 1993), a questão populacional (Cairo, 1994), o desenvolvimento social (Copenhague, 1995), a situação da mulher (Pequim, 1995), as cidades e demais assentamentos humanos (Istambul, 1996), assim como a Conferência de Durban, contra o racismo, em 2001. Na qualidade de primeiro documento internacional a reconhecer o direito de

toda pessoa “a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (Artigo 23º), ela é referência igualmente importante para as Metas do Milênio, da ONU e para iniciativas posteriores que a elas se vinculam, como a “Ação Contra a Fome e a Pobreza”, lançada pelo Brasil.

Dito assim, sem qualificações, é verdade que o impacto da Declaração Universal dos Direitos Humanos se apresenta demasiado róseo, dissociado da realidade concreta, em particular no momento atual. Depois da primeira fase pós-Guerra Fria, quando representavam uma espécie de utopia não-ideológica para o progresso social, os direitos humanos parecem haver entrado em fase de declínio. Um arrefecimento do entusiasmo do período 1989-95 já se notava na segunda metade da década de 1990, em decorrência do denominado “pensamento único”, enquanto, em esferas distintas, radicalizavam-se os fundamentalismos. A tendência declinante acentuou-se no novo século, em função, sobretudo, dos ataques terroristas nos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. Neste ano de 2008, em que a Declaração se torna sexagenária, ainda mais do que quando, já combatida, completou seus cinquenta anos, os direitos por ela consagrados se afiguram fora de moda no planeta, para não dizer, mais radicalmente, anacrônicos.

As razões dessa conjuntura adversa são numerosas. Algumas, bastante óbvias na área externa, decorrem de práticas que propugnadores poderosos dos direitos humanos tem adotado na prevenção e punição do terrorismo. Dificilmente os ativistas, governamentais ou não, podem crer a sério que quem, em doutrina de segurança nacional reminescente de nossa infame conhecida, determina detenções arbitrárias, legaliza a tortura sob sofismas semânticos, envia prisioneiros para serem torturados no exterior e inflige agressões variadas à integridade física e mental de qualquer indivíduo, tenha preocupação efetiva com direitos fundamentais alhures. Outras causas, profundas e globalizadas, da situação difícil em que se encontram os direitos humanos decorrem da competitividade sem limites no neoliberalismo econômico, do relativismo inerente à noção de pós-modernidade, de distorções interpretativas que fazem outros direitos, que pouco tem de comum com a Declaração de 1948, passarem à frente dos direitos universais à igualdade, à liberdade e à solidariedade social. Isso tudo sem falar de intervenções unilateralmente decididas, que nada tem a ver com a ideia do Direito.

O presente texto procurará descrever o impacto da Declaração Universal dos Direitos Humanos na política externa brasileira, tomando por base as intervenções de nossos representantes no debate geral plenário das sessões anuais da Assembleia Geral das Nações Unidas. Consideradas indicadores principais de nossas posições de política externa em todos os governos, elas, evidentemente, não cobrem toda a gama de efeitos da Declaração Universal no país, nem na diplomacia brasileira. São, porém, marcos significativos, que orientam e refletem o desenvolvimento de nossas atitudes.¹

2. Variações Antes da “Longa Noite”

O anteprojeto da Declaração Universal foi obra da Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas, criada por resolução do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), em 1947, a partir de recomendação da chamada “comissão nuclear”, composta por nove peritos, designados em 1946 para proporem recomendações sobre as disposições da Carta de São Francisco relativas aos direitos humanos. Órgão intergovernamental de que o Brasil somente passou a fazer parte em 1977, a Comissão dos Direitos Humanos era então integrada por dezoito Estados-membros da ONU eleitos pelo ECOSOC, a saber: Austrália, Bélgica, Estados Unidos, França e Reino Unido, pelo Grupo Ocidental; Chile, Panamá e Uruguai, pela América Latina; Bielorrússia, Ucrânia, União Soviética e Iugoslávia, pela Europa Oriental; China (Nacionalista, não confundir com a República Popular da China), Índia, Irã, Líbano e Filipinas, pela Ásia; e apenas o Egito pelo Grupo Africano² (grupo muito pequeno numa época em que a maior parte do continente permanecia sob domínio colonial). Por isso, quando se pensa no processo preparatório desse documento, logo vem à mente nomes como os da norte-americana Eleanor Roosevelt, Presidente da Comissão, considerada a principal responsável pelo documento; do chinês de Formosa

¹ Esse levantamento é hoje extremamente facilitado pelo trabalho de divulgação da Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG –, que recentemente publicou versão atualizada da valiosa tese de Luiz Felipe de Seixas Corrêa, então nosso Embaixador em Berlim, apresentada com o título de “A Palavra do Brasil na ONU” e defendida, quando o autor era Conselheiro da carreira diplomática, no Curso de Altos Estudos dos Instituto Rio-Branco. A nova versão se intitula “O Brasil nas Nações Unidas, 1946-2006” (Brasília, FUNAG, 2007).

² Relação fornecida por Howard Tolley Jr. em quadro sobre a composição da Comissão no período 1947-54, *The U.N. Commission on Human Rights*, Boulder, Westview Press, 1987, p.15.

P.C. Chang, Vice-Presidente, que usando citações confucianas, recordava a necessidade de a declaração não se ater a preceitos do Ocidente; do libanês Charles Malik, Relator da Comissão, cristão ortodoxo, também considerado fundamental nos trabalhos; do francês René Cassin, jurista e filósofo, ex-consultor de De Gaulle na resistência, que depois iria ganhar o Prêmio Nobel da Paz; do canadense (não delegado) John Humphrey, Secretário da Comissão, que selecionou e consolidou em 408 páginas o conjunto de contribuições recebidas de diversas fontes como base para os trabalhos.³ Há, porém, outros nomes, menos conhecidos, que deveriam ser lembrados, como os da indiana Hansa Mehta, militante recém-egressa da luta anticolonial em seu país; do coronel australiano Hodgson, veterano da Primeira Guerra Mundial, que defendia, na Comissão, os direitos dos Estados não-poderosos; do professor social-democrata belga Fernand Dehousse;⁴ do soviético Vladimir Koretsky, principal responsável pela inclusão dos artigos concernentes aos direitos econômicos e sociais⁵ - mais importantes com o passar do tempo, para todo o mundo, do que ele próprio ou os ocidentais poderiam supor.

Enquanto todos esses são nomes de redatores e negociadores do projeto no âmbito da Comissão dos Direitos Humanos, há um nome brasileiro, de fora desse órgão, que também deve ser recordado: o de Austregésilo de Athayde. Principal delegado do Brasil à Terceira Comissão, ou Comitê (em inglês *Third Committee*), da III Assembleia Geral das Nações Unidas, reunida em Paris de setembro a dezembro de 1948, o eminente advogado e jornalista, que iria presidir por muitos anos a Academia Brasileira de Letras, ajudou ativamente, *ex-officio* e por convicção própria, em nome do Estado brasileiro, a adoção da Declaração Universal. Nos três meses de negociações na Terceira Comissão da Assembleia sobre o projeto oriundo da Comissão dos Direitos Humanos, o representante brasileiro participou da discussão de seus artigos, intervindo em diversas oportunidades. A mais expressiva de todas as intervenções foi curta, mas

³As fontes diretas e indiretas sobre os *travaux préparatoires* da Declaração Universal são praticamente inesgotáveis. Aqui foi utilizado o texto facilmente legível de Glen Johnson “Writing the Universal Declaration of Human Rights”, em *The Universal Declaration of Human Rights – 45th anniversary – 1948-1993*, Paris, UNESCO, 1994, em particular a seção intitulada “The players”, p. 17-21.

⁴ *Id.*, *ibid.*, p. 23.

⁵ Nome omitido da maioria dos livros, possivelmente porque “ideologicamente incorreto”, que obteve diretamente do Secretariado das Nações Unidas em Genebra.

de enorme significado. Refletindo posições então defendidas pela América Latina,⁶ acordes com sua biografia de resistência à ditadura, Austregésilo de Athayde registrou:

*A Delegação do Brasil teria preferido que, ademais da Declaração, o Pacto e as medidas para sua execução fossem discutidas e aprovadas o mais cedo possível.*⁷

Conforme reconhecido por outros grandes nomes de fora do Brasil, entre os quais René Cassin e Eleanor Roosevelt, a atuação de Austregésilo de Athayde foi de valor inestimável para a aprovação sem oposição substantiva – as resistências se limitaram, na votação, a oito abstenções - da Declaração Universal dos Direitos Humanos pelas Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.⁸

Enquanto isso ocorria na Terceira Comissão - mais precisamente um pouco antes, na abertura do debate geral da mesma Assembleia, em 21 de setembro -, os direitos humanos eram citados no Plenário pelo Chefe da Delegação do Brasil, o então Chanceler Raul Fernandes, nos seguintes termos:

⁶ Nessa época, a América Latina, dentro e fora do contexto interamericano, encontrava-se na vanguarda da promoção dos direitos humanos. Adotada pela Nona Conferência Internacional Americana, em Bogotá, a mesma que estabeleceu a Organização dos Estados Americanos (OEA), em abril de 1948, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem antecedeu a Declaração Universal, fornecendo estímulo à finalização do projeto na Comissão dos Direitos Humanos da ONU.

⁷ Relatório da Delegação do Brasil à Assembleia Geral, Parte VIII b/1948/Anexo 20, Paris, 1948, texto datilografado.

⁸ Fabio Leon Moreira conta que, em 1968, quando recebeu da Academia Sueca o Prêmio Nobel da Paz, por ocasião do 20º aniversário da Declaração Universal, René Cassin declarou aos jornalistas presentes: “Quero dividir a honra desse prêmio com o grande pensador brasileiro Austregésilo de Athayde, que ao meu lado, durante três meses, contribuiu para o êxito da obra que estávamos realizando por incumbência da Organização das Nações Unidas” (“Austregésilo de Athayde, o brasileiro essencial”, *Site* da Secretaria Especial de Direitos Humanos, 18 de agosto de 2008, www.direitos.org.br, consulta em 01/09/2008). O próprio Austregésilo de Athayde, em entrevista a Daisaku Ikeda, além recordar elogios recebidos de Robert Schuman, então Ministro das Relações Exteriores da França, na sessão em que se aprovou a Declaração Universal, registrou textualmente as palavras que ouviu de Eleanor Roosevelt pouco depois: “A democracia não sobreviveria sem o pensamento puro e nobre das pessoas que se sacrificam com paixão. As palavras do representante do Brasil me fizeram lembrar o discurso de Gettysburg proferido por Abraham Lincoln” (Austregésilo de Athayde e Daisaku Ikeda, *Diálogo – Direitos Humanos no Século XXI*, trad. Masato Ninomiya, Rio de Janeiro, Ed. Record, 2000, p. 129).

Por último, quero saudar a inclusão dos direitos fundamentais do homem na categoria dos que merecem proteção internacional. É uma proposta progressista e que muito honrará nossa geração. O Secretário de Estado Marshall, em seu grande e generoso discurso de outro dia, nos falava sobre o calvário das liberdades individuais em certas regiões de um mundo que se diz civilizado, e ressaltou que entre os Membros das Nações Unidas que sinceramente se esforçam para viver de acordo com a Carta estarão, de fato, os Estados que desejam manter e proteger a dignidade e a integridade do indivíduo.⁹

Se de um lado o representante brasileiro na Terceira Comissão adotava postura clara em defesa dos direitos humanos por seu valor intrínseco, de outro o Ministro das Relações Exteriores do Governo Dutra, naquela fase de acirramento da Guerra Fria incipiente (bloqueio soviético a Berlim e consequente ponte aérea ocidental, assunção do poder pelos comunistas na Tchecoslováquia e prisão do Cardeal Mindszenty na Hungria), utilizava os direitos humanos, pensando evidentemente apenas nos direitos civis e políticos, como instrumento de crítica anticomunista. Com essa manipulação da noção de direitos fundamentais, nas palavras do Embaixador Seixas Corrêa,

Raul Fernandes inaugura uma prática que seria seguida em quase todos os discursos até 1955, quando o texto dos Pactos negociados na Terceira Comissão passaria a ser inaceitável para o Brasil.¹⁰

De fato, dando seguimento à preferência, exposta por Austregésilo de Athayde, de que a Declaração Universal fosse logo acompanhada de instrumento que conferisse caráter de obrigação a seus dispositivos,¹¹ em 1949 o Embaixador Cyro de Freitas Valle, Chanceler interino, recordou em Plenário a “Resolução 217 (III) da Assembleia Geral, proclamando a Declaração Universal dos Direitos Humanos, (a ser) seguida pela Convenção

⁹ *Apud* Luiz Felipe de Seixas Corrêa (org.), *op.cit.*, p. 55.

¹⁰ *Id.*, *ibid.*

¹¹ V. *supra* nota 7. Nessa época, ainda se esperava um único pacto ou convenção que abarcasse todos os direitos consagrados na Declaração. Somente em 1952, diante das acirradas discordâncias sobre o valor dos direitos econômicos, sociais e culturais como direitos humanos, a Assembleia Geral resolveu que o instrumento cogitado seria separado em dois pactos, com tantas provisões semelhantes quanto possível.

sobre Direitos Humanos e medidas de implementação, e pela Codificação do Direito Internacional”.¹² Em 1952, o Ministro João Neves da Fontoura se referia às “mudanças legais necessárias para que o respeito às soberanias encontre o seu complemento natural no reconhecimento dos direitos humanos”.¹³ E em 1954, o Representante Permanente junto às Nações Unidas, Embaixador Ernesto Leme, pouco após o suicídio do Presidente Getúlio Vargas, ainda declarava o apoio e cooperação do país “ao trabalho do Terceiro Comitê (da Assembleia Geral) que, embora possa parecer vago e idealista, é de valor inquestionável para o alcance gradual dos objetivos das Nações Unidas”. Acrescentava, ainda:

*A preocupação que sentimos a respeito dessas questões está na tradição – na verdade, vou até mais longe ao afirmar que é a essência – de nossa cultura democrática, latina e cristã. O respeito pela dignidade humana e pelas liberdades fundamentais do homem é, a nosso ver, uma condição necessária para a coexistência pacífica não apenas de indivíduos, mas também de nações. Nossa posição nesse campo é fundamentada mais em um conceito moral do que político. A violação das liberdades e direitos fundamentais, onde quer que ocorra, constitui um ataque e uma ameaça à integridade de cada um de nós como indivíduo. Também ameaça os fundamentos dos direitos e liberdades em cada um de nossos países.*¹⁴

Note-se que, não obstante a ingenuidade da primeira afirmação, relativa à “cultura democrática, latina e cristã”, hoje “politicamente incorreta”, o restante dessa assertiva feita em 1954 é extremamente moderno, ajustando-se à doutrina hoje predominante na esfera jurídica (os direitos humanos como direitos são *erga omnes*) e na Declaração de Viena de 1993 (os direitos humanos como tema global, logo objeto legítimo das preocupações internacionais. E ela constituiu também, indiretamente, gesto de apoio não-negligenciável à aspiração de se conferir obrigatoriedade jurídica aos direitos definidos na Declaração Universal, num momento em que os Estados Unidos, por determinação da Emenda Bricker de 1953, haviam abandonado as negociações.

¹² *Apud* Seixas Corrêa, *op.cit.*, p. 64.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*, pp 100-1.

Em 1955, porém, diante dos dois anteprojetos de pactos, de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais, elaborados na Comissão dos Direitos Humanos e encaminhados à consideração da Assembleia Geral, considerados por muitos países intrusivos nas soberanias dos Estados, o Chefe da Delegação do Brasil, novamente o Embaixador Cyro de Freitas Valle, referiu-se ao assunto, dizendo, numa reviravolta:

*No campo dos direitos humanos, o Brasil não teve a oportunidade de participar mais ativamente do projeto dos pactos propostos, uma vez que não estava representado nos grupos que executaram essa tarefa. Meu Governo gostaria, contudo, de chamar a atenção para o fato de que qualquer transformação de tais pactos em declarações radicais e fantasiosamente idealistas deveria ser evitada. Está bastante claro que os próprios Estados que tradicionalmente sempre preservaram estes mesmos direitos fundamentais serão impedidos de assinar declarações desse tipo.*¹⁵

Os Pactos foram ainda objeto de discussões e desentendimentos no âmbito da Assembleia Geral por mais de dez anos, até 1965. O Brasil, quase como regra, deixou de referir-se aos direitos humanos nos discursos em Plenário. As exceções ocorreram em casos especialíssimos. Em 1960, por exemplo, o Chanceler Horácio Lafer, sem mencionar tais direitos, assinalou que o Brasil se associara ao pedido de inclusão do tema da discriminação racial na agenda, declarando:

*Tem o Brasil sempre apoiado todas as recomendações que tramitaram nas Nações Unidas contra as políticas de segregação, baseadas em distinções de raça, cor ou religião, que repugnam a consciência do povo brasileiro e são condenadas pela Carta da Organização. [...] Neste sentido, quero lembrar que o Brasil assinou e ratificou a convenção internacional contra o genocídio aprovada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A perseguição racial é contrária ao espírito e aos fins das Nações Unidas, e o Brasil, com o mundo civilizado, a condena de forma mais veemente.*¹⁶

¹⁵ *Ibid.*, p. 110.

¹⁶ *Ibid.*, p. 144.

Foi somente em 1961, no contexto da política externa independente do Presidente Jânio Quadros, mantida, após sua renúncia, pelo Presidente João Goulart (tendo como Primeiro Ministro, no sistema parlamentarista instaurado *ad hoc*, Tancredo Neves), que o Brasil retomou o tema dos direitos humanos. Fê-lo pela voz do Chanceler Affonso Arinos de Mello Franco, em exposição tão didática e atual, que poderia ser repetida hoje, sem prejuízo da validade, apesar de toda a evolução que o Direito Internacional dos Direitos Humanos experimentou desde então. Disse o Ministro das Relações Exteriores em sua intervenção de 22 de setembro de 1961:

A ação internacional deve ser sempre levada a efeito de boa fé, embora sem exclusão de sua flexibilidade. A relativa homogeneidade ideológica e institucional dos Estados componentes da comunidade internacional é coisa do passado, quando a comunidade de povos soberanos era muito mais restrita. Hoje os contatos entre os Estados da muito aumentada comunidade internacional se estabelecem através das mais diversas formas de governo.

É claro que, devendo os Governos ser feitos na medida dos homens, e não estes na medida daqueles, o ideal que temos a defender é o de universalizar, em todos os tipos de governo, as leis garantidoras da liberdade e da dignidade humanas.

A crença e a prática desses valores não exige, porém, que façamos uma política rigidamente doutrinária, no plano externo, inclusive porque ela levaria fatalmente ao choque com as nações que não os conhecem, ou os aplicam em escala diferente, situação que impossibilitaria a negociação persuasiva, única capaz de levar ao reconhecimento gradativo dos direitos humanos. Ainda aqui se conclui que a paz é condição necessária à instauração da justiça.

Por outro lado, os direitos humanos não são apenas individuais. Estes representam o elemento necessário à afirmação da dignidade espiritual do homem. Mas os direitos humanos são também sociais e, por isso, o Brasil reconhece a necessidade de transpor para o plano social direitos humanos que antigamente nos pareciam inerentes ao âmbito individual. A liberdade humana e a paz mundial dependem necessariamente do progresso social.¹⁷

¹⁷ *Ibid.*, pp 152-3.

A pertinência das palavras de Affonso Arinos se mantém diante dos eternos fantasmas e problemas renovados nesta década. Amolda-se à excessiva multiplicação pós-Guerra Fria de Estados nominalmente independentes, não mais emergentes da descolonização, mas do esfacelamento de unidades maiores, provocado por micro-nacionalismos exacerbados de fora. Revigora-se *a fortiori* no mundo contemporâneo, em decorrência da noção de pós-modernidade, que desloca a forma de entendimento das normas de direitos humanos num sentido que privilegia o local sobre o nacional, a comunidade imediata sobre a universalidade.

Na medida em que a política exterior não se realiza isolada dos fatores internos e externos que a condicionam, esse substancial discurso de 1961 foi o último que discorreu sobre a visão brasileira dos direitos humanos como valores em si antes de março de 1964. Entre a renúncia de Jânio Quadros e o golpe que alijou João Goulart da Presidência, num clima de forte confrontação ideológica fora e dentro do país, o Itamaraty, cioso da independência que a política externa do Brasil adquirira e deveria manter, optou por privilegiar outros temas. Entre estes sobressaíam “os três Ds”, de Desarmamento, Desenvolvimento econômico e Descolonização, indicados pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro, em célebre discurso em Plenário da Assembleia Geral de 1963. Com exceção de breve interregno nos primeiros tempos do regime militar, esses três temas permaneceriam como principais balizas atemporais orientadoras da diplomacia brasileira. Ao defini-los como prioridades, o Embaixador Araújo Castro referiu-se, porém, aos direitos humanos e à Declaração Universal, em apoio a sua argumentação, nos seguintes termos:

1) A luta pelo Desarmamento é a própria luta pela Paz e pela igualdade jurídica de Estados que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação. A luta pelo Desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela Descolonização é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos.¹⁸ [...] Uma imensa parte da

¹⁸ Por essa assertiva, que qualquer Estado africano ou asiático de independência recente em 1963 endossaria sem hesitar – e muitos disseram reiteradamente o mesmo, por muito tempo –, já se vê a falácia pós-moderna de considerar os direitos humanos da Declaração Universal um reflexo exclusivo do modo de pensar ocidental, postulando preferencialmente o “direito à diferença das culturas”, inclusive as repressoras.

humanidade ainda vegeta em condições humilhantes incompatíveis com a dignidade humana, e milhões de criaturas ainda se encontram privadas da liberdade e dos direitos humanos, sob formas degradantes de opressão política e colonial. [...]

2)¹⁹ A analogia que melhor se presta para definir esse desiderato é a Declaração dos Direitos Humanos. Num corpo sintético de enunciações básicas atinentes ao mais complexo dos temas – o homem – reduzimos de forma luminosa e perdurável toda uma programação futura para a construção do homem de amanhã pelo homem de hoje. Não seria possível, destarte, chegarmos a essa declaração outra, que trataria do segundo mais controverso tema do mundo social presente – o das relações econômicas entre as Nações?²⁰

Depois desses dois discursos o tema dos direitos humanos praticamente desapareceu de nossas intervenções definidoras de posições de política externa. Nem poderia ser diferente no período que se iniciava em nossa história, período que José Sarney, primeiro Presidente civil da República após vinte anos de governos militares, iria qualificar perante a Assembleia Geral da ONU, em 1985, como uma “longa noite”.

3. De 1964 a 1984

O impacto da Declaração Universal de 1948 na realidade brasileira de 1964 a 1985, até a promulgação da Lei de Anistia em 1979 e o conseqüente regresso de ex-exilados, era nulo ou se dava em sentido contrário. Primeiro pela supressão das liberdades civis, detenções arbitrárias e suspensão de direitos políticos de inúmeros cidadãos. Em seguida, depois de 1968, pela repressão violenta à oposição ao regime. Esta, sem canais institucionais de manifestação, encontrava-se legalmente inerte, quase impotente, ou então, refletindo o idealismo revolucionário de esquerda da época, recorria à clandestinidade e à luta armada. As denúncias de torturas e outras violações, por outro lado, feitas por brasileiros ou estrangeiros dentro e fora do país, coordenados ou não em organizações diversas, como a Comissões de Justiça

¹⁹Em defesa de uma declaração sobre segurança econômica coletiva, a ser adotada pela UNCTAD, então prestes a reunir-se.

²⁰ *Ibid.*, pp 173 e 181-2.

e Paz de Arquidioceses Católicas, ou em organizações não-governamentais (ONGs) como a Anistia Internacional, sempre recorreram à Declaração Universal dos Direitos Humanos como respaldo normativo. A postura internacional do Brasil na matéria, silente ou de cunho defensivo, somente iria modificar-se com a eleição do país em 1977 para a Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas.

Fazer discursos altissonantes sobre os direitos fundamentais em época de arbítrio e autoritarismo é, evidentemente, um contra-senso. Por mais que outros Estados disso não se furtassem, o Itamaraty, no Plenário da ONU, optou por evitar o tema – embora sobre ele tivesse que atuar alhures, na defensiva. A omissão discursiva não foi, porém, absoluta. Em alguns momentos particulares, os direitos humanos, mais especificamente alguns deles, foram objeto de iniciativas e menções, propagandísticas, mas úteis.

Exemplo dessa atitude pode ser vista nas referências do Ministro Juracy Magalhães, na Assembleia Geral de 1966, à assinatura pelo Brasil da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ICERD), adotada em 1965 – sem qualquer alusão aos projetos dos dois pactos de direitos humanos, que iriam ser aprovados pela Assembleia Geral pouco depois naquela mesma sessão. Disse ele:

No campo dos problemas sociais e das relações humanas, o Brasil orgulha-se de ter sido o primeiro país a assinar a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, aprovada pela última sessão da Assembleia Geral. Dentro das fronteiras do Brasil, na realidade, tal documento não seria tão necessário, uma vez que o Brasil é há muito tempo um exemplo proeminente, e eu diria até o primeiro, de uma verdadeira democracia racial, onde muitas raças vivem e trabalham juntas e se mesclam livremente, sem medo ou favores, sem ódio ou discriminação. Nossa terra hospitaleira há muito tem estado aberta aos homens de todas as raças e religiões – ninguém questiona qual possa ter sido o lugar de nascimento de um homem, ou de seus antepassados, e ninguém se preocupa com isso – todos possuem os mesmos direitos, e todos estão igualmente orgulhosos de ser parte de uma grande nação. Embora a nova Convenção seja, portanto, supérflua no que concerne ao Brasil, nós a recebemos com alegria para servir de exemplo a ser seguido por outros países que se encontram em circunstâncias menos

*favoráveis. E eu gostaria de aproveitar esta oportunidade para sugerir que a tolerância racial fosse exercitada por todas as raças em relação a outras raças: ter sido vítima de uma agressão não é motivo válido para se agredir outros. Que o exemplo do Brasil, e a moderação sem esforços, tolerância serena e respeito mútuo em nossas relações raciais sejam seguidas por todas as nações multirraciais.*²¹

Primor de “incorreção política” para quem a lê com olhos de hoje, essa passagem do discurso de Juracy Magalhães, além de ir contra tudo que o Movimento Negro sempre afirmou, já que seus membros sentiam “na pele” a inverdade de nossa “democracia racial”, trazia também algumas declarações anódinas difíceis de comprovar. Até a assertiva de que o Brasil foi o primeiro país a assinar a Convenção – em 7 de março de 1966 - pode ser qualificada, na medida em que oito outros Estados a assinaram nessa mesma data.²² A assinatura da ICERD, numa época em que as elites brasileiras e estrangeiras, com poucas exceções, consideravam o Brasil realmente isento de racismo, era facilitada também pela inexistência, até então, de mecanismos internacionais para a supervisão de direitos humanos. O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), previsto no Artigo 8º dessa mesma Convenção, foi o primeiro do gênero, criado por instrumento jurídico. O CERD, por sua vez, somente foi concretamente instalado em 1970, e quando começou a funcionar não dispunha de apoio político, nem de jurisprudência própria, para avaliar os relatórios de cada Estado-parte (obrigação determinada pelo Artigo 9º da Convenção) à luz de informações de outras fontes. Tal fato permitiu que o Brasil e muitos outros Estados, em seus relatórios periódicos ao Comitê, reiterassem que o fenômeno da discriminação racial inexistia em suas jurisdições. De qualquer forma, conquanto motivadas por interesse eticamente duvidoso, a assinatura da Convenção e a referência a ela foram úteis. A assinatura, no longo prazo, por motivos óbvios. O anúncio da assinatura, no curto prazo, porque, feito na abertura do debate geral plenário da Assembleia Geral da ONU, há de ter ecoado na imprensa brasileira, ajudando a divulgar internamente um

²¹ *Ibid*, p. 221.

²² Os países eram Bielorrússia, Filipinas, Grécia, Israel, Polônia, República Centro-Africana, Ucrânia e União Soviética (v. Silvío José Albuquerque, *Combate ao Racismo*, Brasília, FUNAG, 2008, nota 106, p. 283).

instrumento de direitos humanos importante e nosso apoio a ele. Independentemente de sua motivação, esse apoio constituiria um ato precursor.²³

Com a situação ainda mais gravada em 1968, o silêncio brasileiro a respeito dos pactos internacionais de direitos civis e políticos e de direitos econômicos, sociais e culturais, aprovados pela ONU em 1966, perdurou. A própria questão do racismo e da discriminação racial somente foi exumada em intervenções do Brasil na Assembleia Geral a partir de 1974, pela voz do Chanceler Azeredo da Silveira, durante o Governo Geisel, na forma de condenações ao *apartheid*. Estas procuravam dar consistência à política de aproximação com a África, propiciada pela independência das ex-colônias portuguesas, no contexto do chamado “pragmatismo responsável”, após muitos anos de apoio brasileiro ao colonialismo português. Foi, porém, somente em 1976, que, como maneira mais sólida de reagir às críticas que o regime recebia na matéria desde 1964, que o Governo do Presidente Ernesto Geisel, empenhado que estava na distensão interna, adotou uma decisão de política externa verdadeiramente consequente na área dos direitos humanos: lançou a candidatura do Brasil à Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas.²⁴

Eleito pelo ECOSOC em 1976, o Brasil começou a atuar nesse foro em 1977, fato a que o Chanceler Antonio Francisco Azeredo da Silveira aludiu expressamente, naquela que foi até então a referência mais longa aos direitos humanos feita pelo Brasil em Plenário da Assembleia Geral. Ocupando sete parágrafos densos e elaborados do texto escrito, ela definiu a doutrina oficial na matéria por muitos anos - com algumas modificações gradativamente incorporadas à luz da evolução do tema no Brasil e no mundo.

Disse Silveira, essencialmente, em 1977 (sem a numeração aqui adotada, que em certos casos desmembra parágrafos originais, para facilitar os comentários), em asserções eloquentes, muitas das quais, sem a motivação defensiva da época, seriam perfeitamente aplicáveis à “pós-modernidade” presente:

²³ A ratificação pelo Brasil dessa convenção, adotada pela ONU em 21 de dezembro de 1965, ocorreu em 27 de março de 1968, e a promulgação foi feita pelo Decreto 65.810, de 8 dezembro de 1969.

²⁴ Para uma descrição mais detalhada das causas e efeitos dessa decisão, v. José Augusto Lindgren Alves, *Os Direitos Humanos como Tema Global*, Brasília e São Paulo, FUNAG/Ed. Perspectiva, 1994, 2ª edição, São Paulo, Ed. Perspectiva, 2003, em especial o capítulo 6 “*O Brasil e a Comissão dos Direitos Humanos da ONU*”, p. 87-93.

- 1) [...] a cooperação, à qual a Carta das Nações Unidas nos estimula, pressupõe como requisito básico o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados.
- 2) A Carta coloca o tema dos Direitos do Homem precisamente no campo da cooperação internacional [...]
- 3) O tratamento dessa questão, no nível multilateral, poderá concorrer para a criação de condições favoráveis ao exercício desses direitos, que, a nosso ver, abrangem aspectos quer civis e políticos, quer econômicos e sociais, como o direito à alimentação, à educação, à cultura, ao trabalho, a uma vida livre da miséria, ao amparo na velhice. Todos esses temas devem ser tratados dentro de uma perspectiva integrada e ampla.
- 4) O primeiro componente desse patrimônio (conceitual comum, adquirido no exame internacional da matéria) é a convicção de que a questão dos direitos humanos é predominantemente ética [...] Muitas vezes, o tema é tratado com intuítos distintos do desejo sincero de proteção dos direitos da pessoa humana.
- 5) Um segundo componente de nosso patrimônio comum é a convicção de que a questão dos direitos humanos tem caráter universal. Justificar tratamento discriminatório, com base no interesse nacional, é destruir o próprio fundamento da defesa dos Direitos do Homem.
- 6) [...] seria irreal imaginar que essas questões estejam, na prática, desvinculadas da consideração de outros problemas que afligem a comunidade das nações. A criação de condições propícias ao respeito generalizado pelos Direitos do Homem dependerá da melhora substancial da segurança política e econômica, em nível internacional [...]
- 7) [...] A negativa em facilitar o estabelecimento de uma ordem econômica internacional mais justa e mais estável, e que atenda aos reclamos da segurança econômica efetiva para o desenvolvimento, é fator que não pode ser desprezado ou obscurecido, no interesse do respeito aos direitos humanos.
- 8) [...] a solução das questões dos Direitos do Homem é da responsabilidade do Governo de cada país.
- 9) Num mundo ainda marcado por atitudes intervencionistas, abertas ou veladas, e pela distorção de determinados temas, a nenhum país

ou conjunto de países pode ser atribuída a condição de juiz de outros em questões tão sérias e tão íntimas da vida nacional.

10) Com esse patrimônio conceitual em mente, o Brasil acaba de associar-se aos trabalhos da Comissão dos Direitos do Homem, o que lhe permitirá contribuir de maneira mais efetiva, no plano de normatividade internacional, para a promoção desses direitos.

11) Os mecanismos e procedimentos de que já dispõem as Nações Unidas para a consideração da problemática dos direitos humanos parecem-nos amplos e suficientes para que a tarefa prossiga no ritmo que a complexidade da matéria requer e a salvo de fatores e circunstâncias passageiras.²⁵

De todas as afirmativas aqui numeradas, tornaram-se obsoletas, parcial ou integralmente, diante do que viria ocorrer no âmbito brasileiro e na esfera internacional, as de números 9 e 11. A 9ª porque ficou claro, em função da importância da mobilização externa para salvar vidas e como adjutório para o restabelecimento da democracia no Brasil, que os direitos humanos não constituem uma questão “tão íntima da vida nacional”. A 11ª porque o trabalho normativo e a criação de mecanismos de controle, com participação das delegações brasileiras, prosseguiu incessantemente, no entendimento de que os procedimentos disponíveis não eram suficientes. Adquiriram sentido diferente, no quadro do multiculturalismo atual, a pressuposição de que “o respeito à identidade nacional e à soberania dos Estados” constitui requisito à cooperação (afirmação nº 1), a convicção de que “a questão dos direitos humanos tem caráter universal”, juntamente com a rejeição a “tratamentos discriminatórios com base no interesse nacional” (afirmação nº 5 – o multiculturalismo ideológico dominante²⁶ defende o estabelecimento de condições para a auto-segregação identitária, rejeitando a ideia de integração²⁷), assim como a noção de que condições propícias aos direitos

²⁵ *Apud* Seixas Corrêa, *op. cit.*, pp 346-7.

²⁶ Não confundir com o reconhecimento do pluralismo cultural como fator de integração, que, felizmente, predomina no Brasil – conquanto esse pluralismo seja chamado também, imprecisamente, de “multiculturalismo” por muitos brasileiros.

²⁷ A quem tiver pouca familiaridade com o assunto, e bastante interesse, recomendo leitura atenta de *Multiculturalism*, do canadense Charles Taylor (Princeton University Press, 1994) considerado “papa” na matéria, seguida, por exemplo, de *Identity and Violence – The Illusion of Destiny*, do excelente intérprete indiano Amartya Sen (Nova York, W.W. Norton, 2006), Prêmio Nobel de Economia de 1998.

humanos dependerão da “melhora substancial da segurança política e econômica, em nível internacional” (afirmação nº 6 – malgrado sua veracidade evidente, tal posição é vista como uma condicionalidade inventada por Estados autoritários para respeitarem os direitos civis e políticos de seus próprios cidadãos). As demais premissas permanecem válidas, por menos que sejam observadas ou sequer postuladas na atual “condição pós-moderna” – no dizer de Lyotard²⁸ - como superestrutura cultural do neoliberalismo ou *late capitalism* – no dizer de Fredric Jameson.²⁹

Até o final do período militar os representantes do Brasil no Plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas não voltariam a tratar de direitos humanos em suas intervenções de abertura do debate geral. Mas isso não fazia grande diferença na política externa, nem, muito menos, na situação interna do país. Nesta última, os direitos humanos já se haviam tornado, pelo lado da sociedade civil, o embasamento discursivo comum de todo o processo de redemocratização, o qual iria influir, do lado dos governos, na progressão evolutiva da “distensão” do General Ernesto Geisel para a “abertura gradual e segura” do General João Baptista de Figueiredo. Não havendo logrado o resultado pretendido na campanha pelas “Diretas Já”, malgrado a gigantesca mobilização popular, o processo culminou com a eleição, ainda indireta, de dois civis, Tancredo Neves e José Sarney, para respectivamente Presidente e Vice-Presidente da República. Enquanto isso, na Comissão dos Direitos Humanos e alhures, a atuação externa brasileira evoluía também para uma “abertura” crescentemente receptiva às normas e mecanismos internacionais de proteção aos direitos humanos, sem descredenciar as premissas da doutrina exposta em 1977 pelo Chanceler Silveira. Essa abertura externa, que se entevia na própria atividade dos delegados brasileiros à Comissão dos Direitos Humanos, recebeu impulso importante, no que tange à aceitação de normas internacionais, quando o Brasil assinou a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher no mesmo dia de sua aprovação pela Assembleia Geral da ONU: 18 de dezembro de 1979.

²⁸ Jean-François Lyotard, *La condition postmoderne – rapport sur le savoir*, Paris, Éditions du Minuit, 1979.

²⁹ Fredric Jameson, *Postmodernism, or the Cultural Logic of Late Capitalism*, Duke University Press, 1992.

4. Da Abertura Externa à Valorização do Sistema

Em 1985, quando foi participar pessoalmente, pela primeira vez – a segunda foi em 1989 -, da abertura da Assembleia Geral da ONU, o Presidente José Sarney pronunciou a intervenção que representaria a maior ruptura jamais registrada no discurso diplomático brasileiro na área dos direitos humanos. Para marcar que seu governo “de transição”, conquanto resultante de eleição indireta e de ocorrência fortuita – o falecimento do Presidente-eleito -, nada teria a ver com o autoritarismo do regime anterior, o novo Presidente da República declarava nas primeiras passagens:

O Brasil acaba de sair de uma longa noite. Não tem olhos vermelhos de pesadelo. Traz nos lábios um gesto aberto de confiança e um canto de amor à liberdade.

Nesse canto de amor se enquadrava claramente o que seria dito – e feito - logo depois:

A Declaração Universal dos Direitos Humanos é, sem dúvida, o mais importante documento firmado pelo Homem na História contemporânea. E ele nasceu no berço das Nações Unidas. Com orgulho e confiança, trago a esta Assembleia a decisão de aderir aos Pactos Internacionais das Nações Unidas sobre Direitos Cíveis e Políticos, à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos e Degradantes, e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Com essas decisões, o povo brasileiro dá um passo na afirmação democrática do seu Estado e reitera, perante si mesmo e perante toda a Comunidade Internacional, o compromisso solene com os princípios da Carta da Onu e com a promoção da dignidade humana. Nessa tarefa, destaco a promoção dos direitos da mulher, que no Brasil acaba de ganhar impulso com a criação do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Mulher. A decisiva participação da mulher na transformação por que passa a sociedade brasileira articula-se, em nível mundial, com o extraordinário movimento de afirmação feminina, cujo impacto

*vem renovando em profundidade as relações humanas deste fim de século.*³⁰

Foi, portanto, na sequência natural desse discurso, que o próprio Presidente da República assinou, na sede das Nações Unidas, nessa mesma ocasião, em setembro de 1985, a Convenção contra a Tortura, adotada um ano antes pela Assembleia Geral. Pouco tempo depois, conforme anunciado, ele encaminhou, em 1986, ao Congresso Nacional, a proposta de adesão do Brasil aos dois pactos de direitos humanos, que, desde antes do período militar, governantes e representantes do Estado brasileiro tanto relutaram em aceitar.

Depois dessa alocução os direitos humanos deixaram de ser citados nas intervenções em Plenário da Assembleia Geral da ONU até o final dos dois mandatos do Presidente Sarney. Os efeitos do discurso repercutiram, porém, na forma de atuação do Brasil na Comissão dos Direitos Humanos, onde nossos delegados começavam a dialogar com organizações não-governamentais, já que não tinham denúncias de violações e assumiam que o sistema internacional de proteção aos direitos humanos pode ser adjutório importante aos esforços nacionais. Nem poderia ser diferente, diante da influência que estavam tendo as normas e declarações para órgãos do governo e entidades da sociedade civil, estas em ação, sobretudo junto aos parlamentares que redigiam o projeto da nova Constituição. Além disso, o cenário internacional se modificava substancialmente, com as reformas de Gorbachev na União Soviética, os entendimentos entre a URSS e os Estados Unidos e a evolução liberalizante em toda a Europa Oriental, culminando com a queda do Muro de Berlim.

Coube, assim, a Fernando Collor, na qualidade de primeiro Presidente eleito em sufrágio popular após o período militar, a oportunidade de dar maior definição à nova política brasileira de direitos humanos, esboçada no início do governo “de transição” e impulsionada pela Constituição de 1988. Fê-lo em 1991, num momento de grande mobilização para o tema, no contexto gerado pelo fim da Guerra Fria, que permitiu àquela mesma sessão da Assembleia Geral da ONU convocar uma conferência mundial de direitos humanos: a Conferência de Viena de 1993. A mobilização de governos e sociedades não era, aliás, exclusiva para os direitos humanos e a democracia

³⁰ *Apud* Seixas Corrêa, *op.cit.*, p. 450.

liberal. Incidia sobre vários assuntos erroneamente chamados “novos temas”, começando pelo do meio ambiente. Este seria tratado na conferência que o Brasil já se preparava para sediar em 1992: a Rio-92.

Disse Collor, *inter alia*, sobre os direitos humanos, numa abordagem que pela primeira vez incluía expressamente as comunidades indígenas:

[...] Com o alastramento dos ideais democráticos, será cada vez mais incisivo e abrangente o tratamento dessa questão (dos direitos humanos em geral).

O Brasil apóia essa tendência. Cremos mesmo que estamos às vésperas de um salto qualitativo a respeito. As afrontas aos direitos humanos devem ser denunciadas e combatidas com igual vigor, onde quer que ocorram. Neste campo, uma de minhas preocupações fundamentais é com a preservação da vida e dos costumes das comunidades indígenas do Brasil. Para tanto, meu Governo tomou medidas drásticas que constituem atitude de respeito absoluto e de proteção intransigente dos direitos de nossos indígenas.

A comunidade internacional muito poderá concorrer para que se criem condições mundiais de garantia do respeito aos direitos humanos em sua mais abrangente concepção.³¹

A exemplo de seu antecessor, que assinara a Convenção contra a Tortura, o Presidente Collor, na mesma ocasião, assinou pessoalmente na sede da ONU a Convenção sobre os Direitos da Criança. Por outro lado, em oportunidades distintas antes e depois da alocação na ONU, tomou iniciativas inéditas. Recebeu em audiência relatores da Anistia Internacional que haviam criticado o Brasil. Incentivou dessa forma contactos entre o Estado e as organizações não-governamentais brasileiras e estrangeiras, assim como seminários e outros foros de consulta e articulação do Governo com a sociedade civil. Foi no Governo Collor que, uma vez obtida a aprovação do Senado, o Brasil ratificou os dois pactos de direitos humanos, as convenções da ONU e da OEA contra a tortura e a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica).

O processo constitucional de *impeachment* e a renúncia do Presidente, longe de representarem ameaça a nossa democracia, constituíram um teste

³¹ *Ibid.*, p. 528.

decisivo para as instituições, que se fortaleceram. Valorizaram-se, assim, ainda mais, a democracia, o conceito de cidadania e o respeito aos direitos humanos. Antes, porém, que a crise política nacional chegasse ao desfecho, o Chanceler Celso Lafer, então pela primeira vez Ministro das Relações Exteriores, iria atualizar na Assembleia Geral das Nações Unidas o conjunto de premissas e posições brasileiras na área dos direitos humanos. Integrante do chamado grupo ético ministerial daqueles momentos difíceis, o Chanceler logrou refletir a evolução interna e externa na matéria, adiantando, em setembro de 1992, posições em vigor ainda hoje. Disse ele, fundamentalmente, em excertos:

A democracia que hoje vivemos em toda sua plenitude no plano interno constitui garantia de estabilidade e coesão. Ensina-nos a conviver com as diferenças e as disparidades de uma sociedade plural. Permite-nos enfrentar crises e vicissitudes dentro da legalidade constitucional, ao mesmo tempo em que nos encoraja a defender seus princípios e métodos também no convívio com as demais Nações.

[...]

O aperfeiçoamento da cooperação internacional para o tratamento adequado e eficaz dos temas globais, como os de caráter humanitário e ecológico, é objetivo que deve ser buscado dentro de parâmetros compatíveis com os princípios básicos do Direito Internacional, entre os quais se destaca o respeito à soberania dos Estados.

No campo dos direitos humanos, desenvolve-se felizmente uma nova percepção da necessidade de proteção especial aos grupos mais vulneráveis em cada país. As minorias culturais, religiosas e étnicas, as crianças, os refugiados, os imigrantes são grupos frequentemente expostos à intolerância e ao desrespeito dos seus direitos mais elementares.

[...]

A fruição plena dos direitos individuais requer condições objetivas de organização econômica e social, alicerçadas na ideia de justiça. A realização, em 1993, da Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos, assim como a projetada Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social serão oportunidades para reforçar a proteção e a promoção da dignidade do ser humano.

[...]

Entre as tarefas mais prementes das Nações Unidas estará a de

promover em todos os países uma campanha firme e enérgica contra todas as formas de discriminação. É tempo de reafirmar a noção clássica da tolerância como elemento construtivo da boa convivência na sociedade. A igualdade só é real quando se respeita o diferente, o heterogêneo.

O respeito aos direitos humanos e a igualdade de todos perante a lei são valores absolutos. Políticas de separação racial são sempre odiosas, sob qualquer denominação. A ideia de que uma nação ou grupo social será de alguma forma superior se for etnicamente homogêneo é falsa, moralmente condenável, e inaceitável politicamente.

O mundo não viveu os horrores da uma Guerra Mundial, os temores de 45 anos de Guerra Fria e a agrura de conflitos que feriram a consciência da Humanidade para ver ressurgir o espectro da xenofobia, dos nacionalismos excludentes e da intolerância étnica, cultural ou religiosa. Não podemos admitir que o conceito de Nação venha a servir a práticas de opressão.

O Brasil, como país multirracial, orgulhoso de suas raízes e da acolhida que sempre deu a povos de todo o mundo, repudia essas atitudes infamantes para o gênero humano.

[...]

As liberdades públicas e os direitos do indivíduo, a tolerância e o pluralismo, o estado de direito e a cooperação internacional, a paz e o desenvolvimento são e devem ser a filosofia insuperável de nosso tempo.³²

A ênfase com que Celso Lafer falava de proteção às minorias refletia tendência que se afirmava no Direito Internacional dos Direitos Humanos de, uma vez regulamentados os direitos universais pelos dois grandes pactos de 1965, concentrar o foco de atenções em grupos vulneráveis, estabelecendo normas específicas para garantir seus direitos. Tendo por precursoras a convenção de 1965 contra a discriminação racial e a convenção de 1979 sobre os direitos da mulher, seguidas em 1990 pela convenção sobre direitos da criança, essa tendência se acentuava no mundo pela ação de organizações não-governamentais em favor dos indígenas, pelas reivindicações de minorias

³² Ibid., pp 553-563.

sexuais, nacionais e culturais organizadas, tudo isso tendo por fundo as chocantes limpezas étnicas iniciadas na ex-Iugoslávia. Foram essas apreensões com a situação nos territórios separatistas da Iugoslávia de Milosevic que levaram à conclusão na Comissão dos Direitos Humanos e aprovação pela mesma sessão ordinária da Assembleia Geral, em 1992, da Declaração sobre os Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais, Étnicas, Religiosas e Linguísticas, cujo projeto vinha sendo elaborado desde 1978, com grandes dificuldades.³³ No mesmo discurso, quase profético, do Brasil se entreviam igualmente preocupações com o recrudescimento da xenofobia no mundo desenvolvido, da direita ultra-nacionalista na Europa, de grupos neonazistas em várias partes do mundo, fenômenos que desde então se radicalizaram.

As posições assinaladas em 1992, em vez de sofrerem alterações com o afastamento do Presidente Collor, foram reforçadas no ano seguinte, pelo Embaixador Celso Amorim, pela primeira vez nas funções de Ministro das Relações Exteriores, nesse caso do Presidente Itamar Franco. Em notável demonstração da continuidade da política externa independente também na área dos direitos humanos, na sessão de 1993 da Assembleia Geral, o Chanceler Amorim, que atuara nessa direção quando Representante Permanente em Genebra, na preparação da Conferência de Viena, abordou o assunto logo no início da alocução. Para isso, atualizou os já citados “3 Ds” a que se referira o Embaixador Araújo Castro em 1963:

Há exatamente trinta anos, outro Chanceler brasileiro, Diplomata de Carreira como eu, Embaixador Araújo Castro, assinalava que as Nações Unidas podiam ter suas tarefas resumidas numa tríade, a que chamou de os “3 Ds – Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização”. Hoje praticamente superados os últimos resquícios do colonialismo, posso parafraseá-lo, afirmando que a agenda internacional se estrutura novamente em torno de três Ds: Democracia, Desenvolvimento, Desarmamento, com seus desdobramentos nas áreas dos Direitos Humanos, do Meio Ambiente e da Segurança Internacional.

³³ V. sobre o assunto José Augusto Lindgren Alves, *A Arquitetura Internacional dos Direitos Humanos*, São Paulo, FTD, 1997, pp. 233-214. Nessa época eu ainda considerava, justificadamente, moderna essa declaração, que hoje serve, fora do Brasil, sobretudo a objetivos “pós-modernos”.

Mais adiante discorreu pormenorizadamente sobre a visão brasileira dos direitos humanos no país e no exterior, elaborando conceitos e premissas mais antigas, de tal maneira que elas continuam a valer integralmente:

[...] Entre os direitos constitucionais do homem e do cidadão estão os consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos, que a nossa Lei Maior acolhe e amplia. Fazê-los cumprir, na proteção aos indígenas, na defesa da criança e da família, na garantia das liberdades políticas e no acesso ao Poder Judiciário, tem sido o obstinado programa do atual Governo e o desafio que enfrentamos, depois do longo período em que crescimento econômico e desenvolvimento social não andaram juntos.

[...]

O Governo e a sociedade brasileiros estão conscientes de que as difíceis questões que enfrentamos na área dos direitos humanos estão profundamente vinculadas com os desequilíbrios sociais herdados de décadas de insensibilidade ancorada no autoritarismo. Democracia, Direitos Humanos e Desenvolvimento formam uma tríade indissolúvel.³⁴ A vigência de um de seus termos não é possível sem a dos outros dois. Daí a importância que atribui o atual Governo à retomada do crescimento e à geração de empregos, acompanhada de uma mais justa distribuição da renda, única forma sólida e sustentável de garantir o desenvolvimento social e a vigência plena dos Direitos Humanos. Daí também a importância de programas como o de Combate à Fome, nascidos na sociedade civil, e que contam com o amplo e firme apoio do Governo.

[...]

Não ignoramos que a impunidade é o calcanhar de Aquiles de qualquer política que vise à plena instauração dos direitos humanos e à eliminação da violência.

[...]

A especial relevância que emprestamos aos direitos humanos no plano interno se reflete em nossa atuação diplomática, como ficou patente na Conferência Mundial realizada em Viena em junho último. Foi

³⁴ Essa “tríade indissolúvel” não foi mero recurso discursivo do Brasil. É ideia, impulsionada sim pelo Brasil no processo preparatório da Conferência de Viena, mas universalmente consagrada na Declaração adotada pela Conferência Mundial.

para o Brasil uma honra e um desafio, a indicação feita pela comunidade internacional para que presidíssemos o Comitê de Redação da Conferência e foi com imensa satisfação que demos nossa contribuição para que o consenso de Viena se expressasse no nível mais alto e mais democrático. A Declaração e o Programa de Ação de Viena constituem avanço significativo na promoção e proteção dos direitos humanos, inclusive pelo aprimoramento de conceitos agora inquestionavelmente reconhecidos como universais. Ao reafirmar a interdependência de todos os direitos humanos, a merecerem igual proteção, a Declaração reconhece que os direitos individuais se transformam numa ficção jurídica, se a seus titulares, assim como aos Estados que os garantem, faltam recursos materiais para fazê-los valer.³⁵

É curioso observar que, depois dessa alocução no debate geral de 1993, os direitos humanos quase desapareceram novamente do discurso brasileiro na Assembleia Geral. E isso ocorria na época em que o Brasil, ao mesmo tempo que adotava leis como a dos desaparecidos e medidas decorrentes de dois planos nacionais de direitos humanos, aparelhava-se com a criação no Itamaraty do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, a que se seguiu o estabelecimento da Secretaria Nacional – depois Especial - de Direitos Humanos; a Câmara dos Deputados formava sua própria Comissão de Direitos Humanos; no exterior o país completava sua adesão aos instrumentos de promoção e proteção aos direitos humanos. Talvez precisamente porque não fosse necessário acrescentar novas premissas ou posições àquelas expressadas antes, as referências à matéria, nos seis anos de função do Embaixador Luiz Felipe Lampreia como Chanceler do Presidente Fernando Henrique Cardoso eram curtas e genéricas, como, em 1996:

Muito resta a fazer na sequência das grandes conferências que moldaram a agenda internacional desta década. Direitos da criança, meio ambiente e desenvolvimento, direitos humanos, população, desenvolvimento social, direitos da mulher e habitat: todas essas

³⁵ *Apud* Seixas Corrêa, *op.cit.*, pp 570-577. Sobre o papel da diplomacia brasileira na Conferência de Viena, v. entre as inúmeras obras que tratam do assunto, Gilberto V. Saboia, “Um Improvável Consenso: A Conferência Mundial de Direitos Humanos e o Brasil” in *Política Externa* Vol.2 N.3, dez. 1993, e José Augusto Lindgren Alves, *op.cit. supra* nota 23.

*conferências geraram compromissos a cumprir, decisões e um importante trabalho de seguimento a realizar.*³⁶

Ou, para anunciar uma decisão, em 1998:

*O Brasil também atribui importância central à promoção dos direitos humanos. Ao celebrarmos os cinquenta anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, devemos reconhecer a lacuna que ainda existe entre os princípios e as regras já consagradas no direito internacional e a realidade prevalecente no mundo. [...] Estamos dispostos a buscar elementos no meio internacional que nos ajudem a concretizar uma aspiração que é de todos os brasileiros. Foi esse o sentido com que, no dia 7 de setembro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso submeteu ao Congresso Nacional a decisão de reconhecer a jurisdição obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos.*³⁷

Ou, ainda, em 2000:

*O trabalho para a constituição de um tribunal penal internacional avançou e o Brasil assinou os estatutos de Roma. Aqueles que praticam crimes contra a humanidade não devem, de modo algum, permanecer impunes.*³⁸

A mesma omissão de abordagem pormenorizada ocorreria quando o próprio Chefe de Estado fez pessoalmente seu único discurso no Plenário da Assembleia Geral, em 2001, logo após o 11 de Setembro. Disse ele tão somente:

O final do século XX marcou o fortalecimento de uma consciência de cidadania planetária, alicerçada em valores universais. O Brasil está decidido a prosseguir nessa direção. O Tribunal Penal Internacional será um avanço histórico para a causa dos direitos humanos.

³⁶ *Apud* Seixas Corrêa, *op. cit.*, p. 617.

³⁷ *Ibid.*, p. 644.

³⁸ *Ibid.*, p. 674.

Naquela mesma alocução, porém, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, após qualificar os atentados de “uma agressão à humanidade”, recordando a solidariedade brasileira que expressara antes ao Presidente George W. Bush, fez uma declaração que transmitia mensagem ainda atual, fundamental e crescentemente necessária sob muitos aspectos, em particular na esfera dos direitos humanos:

O terrorismo é o oposto de tudo o que a ONU representa. Destrói os princípios de convivência civilizada. Impõe o medo e compromete a tranquilidade e segurança de todos os países. [...] A Carta das Nações Unidas reconhece aos Estados-membros o direito de agir em autodefesa. Isto não está em discussão. Mas é importante termos consciência de que o êxito na luta contra o terrorismo não pode depender apenas da eficácia das ações de autodefesa ou do uso da força militar da cada país. [...] Há coisas que são óbvias, mas que merecem ser repetidas: a luta contra o terrorismo não é, nem pode ser, um embate entre civilizações, menos ainda entre religiões. Nenhuma das civilizações que enriquecem e humanizam nosso planeta pode dizer que não conheceu, em seu próprio interior, os fenômenos da violência e do terror [...].³⁹

Bem no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o novo Chanceler, que substituiu o Embaixador Lampreia, era novamente Celso Lafer. Coube a ele, assim, em 2002, no discurso que fez perante a Assembleia Geral, resumir a política externa do Brasil nos oito anos precedentes, apontando suas linhas mestras. Entre elas se incluía a de “afirmar os valores dos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável”. Além disso, fez brevíssima explanação sobre o assunto, encerrada com saudação à nomeação de um brasileiro para a função de Alto Comissário:

A concepção moderna de desenvolvimento requer a promoção dos direitos humanos, tanto os civis e políticos quanto os econômicos, sociais e culturais. Nesse campo, é uma grande honra para todos os brasileiros a nomeação de Sérgio Vieira de Mello como novo Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos. Sucede a

³⁹ *Ibid.*, p. 682.

*Mary Robinson, a quem devemos o reconhecimento pelo importante trabalho realizado.*⁴⁰

A alegria do Brasil com essa nomeação duraria pouco, por motivo trágico: a morte de Sérgio Vieira de Mello em brutal atentado terrorista contra a sede da representação das Nações Unidas em Bagdá, que ele havia assumido pouco antes, sem desvincular-se das funções de Alto Comissário para os Direitos Humanos. A essa perda irreparável dedicou o Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, cinco parágrafos da primeira parte de sua alocução na Assembleia Geral das Nações Unidas em 2003, ano de sua posse.

A temática dos direitos humanos em termos nominais somente foi retomada com elaboração em discurso no debate geral da Assembleia, em 2005, pelo Embaixador Celso Amorim, novamente Chanceler. Deu-se na enunciação das posições do Brasil sobre as reformas das Nações Unidas em geral, discutidas - insatisfatoriamente - um pouco antes em Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança convocada para esse fim. Disse então o Ministro das Relações Exteriores, com mensagem necessária e destinação evidente:

As estruturas e mecanismos da Organização na esfera dos direitos humanos devem ser reforçados e aperfeiçoados. Apoiamos a criação de um Conselho de Direitos Humanos que se baseie nos princípios da universalidade, do diálogo e da não-seletividade. A elaboração de um relatório global, a cargo do Alto Comissariado, que cubra todos os países e situações, contribuirá para aumentar a credibilidade do sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas.

O Secretário Geral instou-nos a trabalhar de forma mais coordenada com vistas à proteção das vítimas de violações graves e sistemáticas dos direitos humanos. A cooperação internacional na esfera dos direitos humanos e da assistência humanitária deve orientar-se pelo princípio da responsabilidade coletiva. Temos sustentado – em nossa região e fora dela – que o princípio da não-intervenção em assuntos internos dos Estados deve ser acompanhado pela ideia da “não-indiferença”.

⁴⁰ *Ibid.*, pp 694-6.

Lidamos, hoje, com conceitos novos como “segurança humana” e “responsabilidade de proteger”. Concordamos que devem ter lugar adequado em nosso sistema. Mas é ilusório pensar que podemos combater os desvios políticos que estão na origem de violações graves de direitos humanos por meios exclusivamente militares, ou mesmo por sanções econômicas, em prejuízo da diplomacia e da persuasão.

A segurança humana resulta, principalmente, de sociedades justas e equitativas, que promovem e protegem os direitos humanos, fortalecem a democracia e respeitam o estado de direito, ao mesmo tempo em que criam oportunidades de desenvolvimento econômico com justiça social. As Nações Unidas não foram criadas para disseminar a filosofia de que a ordem deve ser imposta pela força. Esse recurso extremo deve ser reservado a situações em que todos os demais esforços tenham sido esgotados, e as soluções pacíficas sejam realmente inviáveis. E o julgamento dessas condições excepcionais há que ser sempre um julgamento multilateral. A Carta contempla dois tipos de situação para o uso da força: a necessidade de manter ou restaurar a paz e a segurança internacionais, e o direito de legítima defesa. Esses dois conceitos não podem ser confundidos, sob pena de embaralharmos as bases doutrinárias da Organização.⁴¹ o em assuntos internos dos Estados deve ser acompanhado pela maioria da Assembleia.

Como se sabe, o Conselho dos Direitos Humanos foi criado e instalado no ano seguinte, com participação do Brasil, em substituição à Comissão dos Direitos Humanos, que existia desde 1946. Quanto à elaboração de um relatório pela ONU que cobrisse todos os países, velha ideia brasileira postulada desde 1997 na Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, para garantir menor seletividade e maior credibilidade ao sistema, não chegou ser encampada. Em seu lugar aprovou-se a chamada UPR, de *Universal Peer Review* ou “exame universal pelos pares”, prática segundo a qual o Conselho examina, por grupos, a situação de todos os Estados-membros das Nações Unidas com base em relatórios por eles mesmos apresentados.

⁴¹ Ibid., pp. 752-3.

O fato de o Chanceler Celso Amorim haver abordado nessa intervenção os direitos humanos apenas no âmbito externo, com explicitação da não-aceitação pelo Brasil de intervenções unilateralmente decididas, é significativo. Em primeiro lugar, porque é em ações externas não-concertadas nas Nações Unidas, das quais o Brasil se dissociou desde o primeiro momento, que atualmente se localizam os fatores de acirramento generalizado de tensões no mundo. Em segundo, porque esses mesmos fatores, com seus efeitos adversos diretos e indiretos, inclusive como exemplo daninho, constituem as maiores ameaças atuais ao próprio sistema de promoção e proteção dos direitos humanos. Em terceiro, porque, internamente, a promoção dos direitos humanos na sociedade e como política de Governo já havia sido tão solidamente explicitada em ocasiões anteriores, na linha de valorização dos instrumentos e mecanismos internacionais existentes, que não se fazia, nem faz, necessário repeti-la. Nesse sentido, é particularmente eloquente a afirmação do Chanceler Amorim de que o princípio da não-intervenção deva ser acompanhado pela ideia da “não-indiferença”.⁴²

Enquanto a expressão “direitos humanos” deixa de compor o rol de temas a requererem elaboração discursiva do Brasil no Plenário da Assembleia Geral, os direitos humanos, além de permanecerem presentes nas prioridades nacionais na forma clássica, na conceituação abrangente da Declaração Universal, cobrindo os “direitos de segunda geração”, eles constituem prioridade absoluta em programas sociais internos, como o “Bolsa Família”. Conforme assinalou o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em plena consonância com a Declaração e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Reunião de Líderes Mundiais, convocada pelo Brasil, para o lançamento, em setembro de 2004, na sede das Nações Unidas, da “Ação contra a Fome e a Pobreza”:

*A fome subtrai a dignidade, destrói a auto-estima e viola o mais fundamental dos direitos humanos: o direito à vida.*⁴³

⁴² Nesse sentido, o Ministro de Estado das Relações Exteriores registrou em 2007 no prefácio de livro recém-saído: “Continuaremos ativos na defesa dos direitos humanos, interna e externamente. A interligação dessas duas dimensões se reflete em nossa atuação diplomática” (*O Brasil e a ONU*, Brasília, FUNAG, 2008, p. 13).

⁴³ *Ibid.* p. 728.

5. Conclusão

Matéria interdisciplinar que, no Brasil, desde a década passada, percorre transversalmente o ensino e a avaliação de todas as disciplinas e determina regras e regulamentos em todos os níveis da administração pública, a noção de direitos humanos fixada na Declaração Universal extrapola a atuação de juristas, políticos, policiais e militantes. Encontra-se tão incorporada ao dia a dia brasileiro que disso não nos damos conta. Para quem tiver alguma dúvida, seria útil compulsar algo aparentemente tão distante quanto, por exemplo, o manual básico de segurança no trânsito, divulgando as normas do CONTRAN.⁴⁴ Nele se encontra um capítulo denominado Direção Preventiva, que se inicia com a enunciação de quatro princípios “importantes para o relacionamento e a convivência social no trânsito”. O primeiro é o princípio da “dignidade da pessoa humana, do qual derivam os Direitos Humanos e os valores e atitudes fundamentais para o convívio social democrático”. O segundo princípio é a igualdade de direitos. O terceiro é o da “participação, que fundamenta a mobilização da sociedade para organizar-se em torno dos problemas”. O quarto é o “princípio da co-responsabilidade pela vida social”. Todos se acham consagrados, desde 1948, como premissas e dispositivos da Declaração.

É verdade que, em contexto diferente, algumas corporações usam caveiras e outros símbolos macabros para estimular a ação policial. Sabe-se também que certos agentes “da lei” tem a expressão “direitos humanos” gravada nos cassetetes que usam indevidamente. Grife-se aqui “indevidamente”, porque se o uso pelo agente for legal e necessário durante uma operação, por menos adequado que seja gravar essa expressão num instrumento contundente, o policial estará realmente agindo em defesa dos direitos humanos. Como reza a Declaração Universal em seu Artigo 3º, ao abrir a relação de direitos fundamentais⁴⁵: “Todos tem direito à vida, à liberdade e à segurança da pessoa”. Segurança individual é, aliás, a primeira justificação para a existência do Estado, segundo os clássicos da mais elementar ciência política. O que os direitos humanos introduziram nessa justificativa foi apenas a noção de garantia da segurança individual sem arbítrio. O esquecimento

⁴⁴ Conselho Nacional de Trânsito. O manual é disponível no site www.denatran.gov.br (item material educativo) e distribuído por concessionárias de veículos.

⁴⁵ O Artigo 1º, sobre dignidade humana e a razão, e o Artigo 2º, sobre a igualdade e a não-discriminação, mais do que “direitos”, são premissas de toda a Declaração.

desse fato do lado de alguns militantes, não apenas diante de violações comprovadas, mas como *parti pris* anterior a qualquer operação, ainda que justificados por exageros ilegais comprovados, é um dos fatores que permitem aos detratores usar do refrão, já batido, de que os direitos humanos seriam “direitos de bandidos”. Tendo em conta o nível de violência que persiste nas grandes cidades brasileiras, essa é uma confusão que leva os direitos fundamentais e inalienáveis de todos a parecerem *demodés*.

Num país que se assume racial e culturalmente plural, é particularmente importante que as autoridades competentes tudo façam para promover o respeito pela diversidade. Nesse sentido orientam-se o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, a coordenadoria de direitos humanos do Ministério da Educação, a Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH), a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) e muitos outros órgãos do Governo, articulados com a sociedade civil. A diversidade é, para o Brasil, elemento formador da própria nacionalidade. O multiculturalismo brasileiro - mais corretamente o reconhecimento e a defesa do pluralismo cultural do país - não é, nem pode ser, essencialista, avesso à integração e à mescla em todos os sentidos. Não pode ser confundido com o multiculturalismo prevalecente alhures, na Europa, na América do Norte e nos países não-seculares ou tradicionalistas de qualquer parte do mundo. Com razões e motivações diferentes, lá se rejeita a mistura. Nós não seríamos brasileiros sem ela.

Subjacente a muitas das tendências que fazem os direitos humanos atualmente parecerem anacrônicos encontra-se o relativismo de valores embutido na noção de pós-modernidade: direitos universais para pós-modernos não existem. Herdeiros do Iluminismo, os direitos humanos são claramente modernos. Medidas especiais para grupos específicos, de acordo com os direitos humanos, podem ser importantes para o alcance efetivo da não-discriminação. É assim que tais medidas são previstas na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (Artigo 1º, par. 4º, e Art. 2º, par. 2º). E deve ser assim que elas se aplicam no Brasil.

A noção de direitos humanos, universal e igualitária, consagrada e difundida pela Declaração Universal é agora elemento naturalmente integrante do discurso brasileiro em geral. Não se quer com isso dizer que os direitos humanos sejam sempre respeitados no país. Quer-se dizer que a noção entrou em nossa linguagem e se estabeleceu com semântica legítima, manifestada

em dispositivos legais, cobranças e reivindicações. A entrada se deu com apoio - às vezes hesitante, é fato - de nosso discurso diplomático. Hoje não é mais necessário reiterarmos na ONU a importância que lhe atribuímos. Ainda que não falemos dela, a Declaração de 1948 está presente em nosso inconsciente quando propomos qualquer ação na área social, quando condenamos o terror e o belicismo, quando, sem esconder violações e crimes e sem negar os problemas existentes, defendemos nossa democracia.

Desdobramentos Recentes no Sistema ONU de Direitos Humanos: o novo Conselho de Direitos Humanos e a atuação do Brasil

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho¹

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em Paris em 10 de dezembro de 1948, serviu como peça inaugural e estruturante das normas internacionais que passaram a compor os direitos humanos no direito internacional. Introduz a grande inovação que marca o arcabouço jurídico e político dos direitos humanos ao transformar a pessoa humana em sujeito de direito internacional e, ao mesmo tempo, confirmar as responsabilidades dos Estados pela promoção, proteção e observância dos direitos humanos.

A Declaração Universal de 1948 tem servido, ao longo dos seus 60 anos, como marco para a normativa internacional, nos Pactos, Convenções e Declarações subsequentes, e para o processo de internalização dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados. A crescente importância da temática dos direitos humanos na cena internacional tem, igualmente, impacto sobre a vida diária das pessoas na esfera nacional. O sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) de direitos humanos e os sistemas regionais, com seus órgãos de monitoramento, tem tido papel cada vez mais relevante e de visibilidade, não obstante os constrangimentos impostos aos direitos humanos como resultado tanto do fenômeno do terrorismo quanto da reação a este problema global, com destaque para o trágico ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro de 2001.

¹ Colaboração Secretário Murilo Vieira Komniski

O 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos insere-se em um momento histórico peculiar, em meio a um choque de forças pautadas por interesses em termos de poder de caráter realista clássico – temperadas por fenômenos transfronteiriços, como o caso do terrorismo, meio ambiente, interdependência econômica e financeira -, bem como a um processo de ampliação do papel de países com economias emergentes, caso dos BRICS², e demais países em desenvolvimento na África, Ásia e América Latina. Em outras palavras, o 60º Aniversário da Declaração Universal insere-se em um momento de riscos e obstáculos, mas, ao mesmo tempo, de potencial para reestruturação do sistema internacional, econômico e político, em que se inscreve a projetada reforma da ONU.

Como Representante Alternado na Missão Permanente do Brasil em Genebra, entre fevereiro de 2006 e agosto de 2008, dediquei atenção especial à temática dos direitos humanos. Desenvolvi um conjunto de atividades como Coordenador do Grupo dos Países da América Latina e do Caribe (GRULAC/Direitos Humanos), função desempenhada durante os dois primeiros anos do recém-instituído Conselho de Direitos Humanos (CDH), como Representante do Brasil à frente das negociações no processo de construção e consolidação institucional do CDH, no relacionamento ativo e fluido do Brasil com o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos (EACDH), com os Órgãos de Tratados e os Procedimentos Especiais que constituem o amplo e complexo sistema ONU de direitos humanos com sede em Genebra.

O propósito deste artigo é apresentar um breve testemunho sobre a atuação do Brasil em questões relevantes no âmbito do sistema ONU de direitos humanos, com destaque para o recém-criado CDH, tendo como pano de fundo o 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os desafios que o sistema enfrenta neste momento.

O Brasil participou ativamente do processo amplo de negociações, no âmbito da reforma do sistema ONU de direitos humanos, que resultou na aprovação pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), em 15 de março de 2006, da Resolução 60/251, e instituiu o novo Conselho de Direitos Humanos, em substituição à antiga Comissão dos Direitos Humanos.

A resolução aprovada pela AGNU atribuiu mandato ao novo CDH para dar seguimento ao processo de construção institucional e de reforma (revisão/

² Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul

racionalização) de mandatos de Procedimentos Especiais - Relatores e Representantes Especiais, Peritos Independentes temáticos e sobre países. A Comissão dos Direitos Humanos da ONU foi extinta em sua 62ª sessão, que se restringiu a uma reunião no dia 20 de março de 2006. Apesar do importante aporte para a temática dos direitos humanos, o fim da antiga Comissão, em um tom até melancólico, demonstrou claramente perda de credibilidade, que foi paulatinamente sendo minada por práticas de seletividade na análise de direitos humanos, sobretudo em caso de países específicos, duplos padrões de monitoramento (*double standards*) e uma postura marcadamente acusatória (*finger pointing*).

A marca da antiga CDH foi a proliferação das chamadas “resoluções sobre países específicos”, que criavam numerosos relatores para países (*country rapporteurs*), com a função de monitorar não as violações temáticas de direitos humanos, mas, sim, o país violador em sua totalidade. A inspiração de tais resoluções em geral não residia em circunstâncias concretas de violação de direitos humanos, mas, sobretudo, em motivações políticas. O resultado natural foi o desvirtuamento dos objetivos originais do sistema e sua inevitável perda crescente de credibilidade.

O desafio do novo Conselho de Direitos Humanos é, portanto, o de promover a eficácia e de garantir um perfil mais elevado aos debates em direitos humanos, como principal órgão da ONU nessa matéria capaz de contribuir para a promoção, respeito e observância dos direitos humanos de forma universal e equilibrada. Um foro intergovernamental que seja aberto ao diálogo com a sociedade civil e os demais mecanismos de monitoramento das Nações Unidas (Órgãos de Tratados e Relatorias) e que possa monitorar, cooperar e ser propositivo na temática dos direitos humanos.

Vale ressaltar que nesses últimos dois anos e meio que marcaram a construção e consolidação institucional do Conselho de Direitos Humanos, a participação brasileira teve, além da responsabilidade de preservar a contribuição do País ao sistema ONU de direitos humanos, o papel de ampliar uma agenda positiva do Brasil, tanto nas questões de ordem institucional do novo Conselho, quanto em temas substantivos. Neste último campo, destaca-se o projeto de Metas Voluntárias em Direitos Humanos, em comemoração aos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a renovação do mandato de Relator Especial para o Direito à Saúde e a elaboração das Diretrizes da ONU sobre Crianças Privadas de Cuidados Parentais.

O papel desempenhado pelo Brasil é reconhecido pela comunidade diplomática em Genebra. O Brasil participou da Comissão dos Direitos Humanos de maneira quase ininterrupta desde 1978. Coerentes com o processo de redemocratização no País, mereceram maior relevo as temáticas do desenvolvimento com inclusão social, direitos civis e democracia, o que passou a caracterizar o país como um dos membros mais ativos do sistema ONU de direitos humanos, especialmente nos últimos anos. Exemplifica essa atuação destacada a apresentação pelo Brasil dos seguintes projetos de resolução: “Incompatibilidade entre Democracia e Racismo”, “Acesso a Medicamentos no Contexto de Pandemias como HIV/AIDS” e “Direito de Gozo do Mais Alto Padrão de Saúde Física e Mental”, todos adotados por consenso ou aprovados por expressiva maioria da Comissão, e sistematicamente apresentados nas sessões da Comissão a partir de 2001. O Brasil também co-patrocinou as resoluções sobre “Direito à Verdade”, apresentadas pela Argentina na 61ª sessão da Comissão de Direitos Humanos (2005) e na 9ª Sessão do CDH, em setembro de 2008.

Desde 2001, o Brasil estendeu convite permanente (*standing invitation*) para que todos os Titulares de Mandatos de Procedimentos Especiais (*Special Rapporteurs*) visitem o País. Diversos relatores já trouxeram contribuição positiva para diagnósticos e recomendações sobre alguns dos nossos principais desafios na área dos direitos humanos. Somos um dos países que mais receberam visitas de Relatores Especiais (que atuam em temas diversos), o que demonstra a abertura do Brasil ao sistema ONU de direitos humanos.

Composto por 47 países, eleitos por maioria da Assembleia Geral das Nações Unidas, o novo Conselho de Direitos Humanos não está subordinado ao ECOSOC, pode reportar-se diretamente à Assembleia Geral (AGNU) e reveste-se, assim, de status superior ao da antiga Comissão. Outra inovação importante, a frequência das reuniões é agora maior que a da Comissão dos Direitos Humanos, o que possibilita respostas mais tempestivas às ocorrências de violações graves e/ou sistemáticas de direitos humanos. Constituem igualmente significativos avanços a criação do sistema de exame a que todos os países devem submeter-se, (o Mecanismo de Revisão Periódica Universal - UPR), e o compromisso assumido pelo Conselho de promover a cooperação como instrumento central para tratar violações de direitos humanos.

Assim, o novo Conselho de Direitos Humanos confere ao tratamento do tema status mais elevado e maior prioridade, compatíveis com a realidade

atual, em compasso com a evolução por que passou o sistema internacional de direitos humanos nos últimos anos.

A atuação brasileira em Genebra procurou refletir o reconhecimento brasileiro do potencial do Conselho de Direitos Humanos em contribuir para a promoção e a proteção dos direitos humanos, bem como em garantir de modo eficaz o avanço e o respeito dos direitos humanos em todo o mundo.

Apesar desse reconhecimento, identifico em algumas práticas do Conselho riscos que poderão vir a reeditar distorções que marcaram a antiga Comissão. A existência de uma virtual maioria estável, constituída por países afro-asiático-islâmicos, visível, sobretudo, em momentos específicos, como a convocação de Sessões Especiais do Conselho, bem como a clara predominância do tema palestino como foco da maioria das sessões especiais, são objeto de críticas por parte de países europeus e podem vir a fragilizar a credibilidade com que ainda conta o novo CDH.

No processo de consolidação institucional do novo Conselho, a atuação do Brasil tem buscado fortalecer os aspectos positivos do sistema, tais como as atividades de desenvolvimento de padrões internacionais de direitos humanos, a participação ativa e construtiva das organizações não-governamentais, e o sistema de Procedimentos Especiais (Relatorias). O Brasil tem sempre apontado a necessidade de superar deficiências do sistema ONU, visíveis no funcionamento da antiga Comissão dos Direitos Humanos, tais como a seletividade e a politização excessiva na consideração de situações de direitos humanos em países específicos. Espera-se, nesse sentido, que o novo Conselho possa contribuir para a ampliação do respeito aos direitos humanos em todas as partes do mundo, com práticas equilibradas, não seletivas e pautadas pela cooperação.

Dando continuidade à sua atuação na Comissão dos Direitos Humanos, o Brasil tem mantido, e pode até ampliar, a participação ativa no novo CDH, tanto no processo de construção institucional quanto em propostas de ações concretas. O Brasil favoreceu, na sua atuação em Genebra, de forma convergente com as negociações para a criação e construção do CDH na AGNU, o estabelecimento de um Conselho cuja atuação conciliasse os imperativos de eficiência, legitimidade e representatividade regional. Já na primeira votação na AGNU, em maio de 2006, o Brasil foi o país mais votado entre os países do GRULAC (Grupo dos países da América Latina e Caribe) e um dos mais votados no mundo (o primeiro foi a Índia) para a primeira

composição do CDH. Em maio deste ano, o Brasil foi reeleito para período de mais três anos de mandato.

Merecem destaque os desdobramentos sob o novo CDH, com base em suas Sessões Regulares e Sessões Especiais. Desde a 1ª Sessão inaugural do Conselho, em junho de 2006, já se realizaram nove sessões regulares do CDH (9ª Sessão do CDH encerrou-se em setembro de 2008). Desde a 1ª Sessão, o Conselho engajou-se tanto nos processos de construção institucional, de estabelecimento do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR), de revisão/racionalização de mandatos, quanto nas deliberações concretas sobre temas substantivos. Dentre estas últimas incluem-se tanto os casos de Sessões Especiais sobre situações em países, como a proposta apresentada pelo Brasil, de elaboração das Metas Voluntárias em Direitos Humanos, no contexto do 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Até o momento, foram convocadas sete Sessões Especiais do CDH sobre os seguintes temas: situação dos direitos humanos no território palestino ocupado; a grave situação dos direitos humanos no Líbano causada pelas operações militares israelenses; violações de direitos humanos resultantes de incursões militares israelenses no Território Palestino Ocupado (OPT), incluindo a incursão no norte de Gaza e o ataque a Beit Hanoun; situação dos direitos humanos em Darfur; situação dos direitos humanos em Myanmar; violações de direitos humanos resultantes de ataques e incursões militares israelenses no OPT, particularmente da Faixa de Gaza ocupada; e sobre o direito à alimentação e a crise alimentar. O Brasil atuou com firmeza em todos os casos, buscando preservar postura de equilíbrio, em favor do diálogo e centrando a atenção na promoção e observância dos direitos humanos.

De junho de 2006 a junho de 2007, membros e observadores do novo Conselho de Direitos Humanos, representantes de Estado, peritos do sistema ONU e sociedade civil dedicaram-se sobretudo ao processo da construção institucional do CDH. A definição da estrutura e das modalidades de funcionamento do novo Conselho foi resultado de trabalho intenso de um ano, que contou com a ampla participação do corpo diplomático, do Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (EACDH) e de diversas ONGs.

Por fim, a 5ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos (11 a 18 de junho de 2007) concluiu com êxito o processo de construção institucional. Foi aprovado “Texto do Presidente”, convertido na Resolução 5/1, que define

estrutura e funcionamento dos mecanismos do novo órgão, com a instituição do Mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR), do processo de Revisão/Racionalização dos Mecanismos Especiais/Mandatos, a reforma do Procedimento de Queixas (antigo 1503), a instituição do Comitê Assessor (ex-Subcomissão) como órgão de assessoramento do CDH, bem como a formulação de Agenda, Programa de Trabalho Básico e Regras de Procedimento/Métodos de Trabalho do Conselho. Foi igualmente aprovado, sob a Resolução 5/2, o Código de Conduta para Titulares de Mandatos. Este buscou estabelecer normas de conduta para os Relatores Especiais e Peritos Independentes na consecução de seus respectivos mandatos, conferindo, portanto, maior previsibilidade ao mecanismo de monitoramento, sem incorrer em cerceamento da independência e da liberdade de atuação dos titulares.

O trabalho de construção institucional apresentou riscos e oportunidades para o sistema de direitos humanos. Os riscos estavam ligados à possibilidade de revisão/racionalização de mandatos que significasse retrocesso em relação à antiga Comissão e da incapacidade de constituir-se em efetivo Mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR). Nesse sentido, os resultados foram positivos, na medida em que se manteve a estrutura de procedimentos especiais, foi garantida a continuidade do Mecanismo de Queixas e, ao mesmo tempo, estruturou-se o UPR.

O Brasil, na condição de Coordenador do GRULAC/Direitos Humanos, ou em nossa capacidade nacional, teve papel destacado ao longo de todo o processo de construção institucional do Conselho. Atuamos em favor do esforço de reforma, buscando promover avanços efetivos em relação à antiga CDH. Ao mesmo tempo, nos temas mais polarizados, foi reconhecido nosso papel de construtor de consensos (*bridge builder*) entre as posições maximalistas do Grupo Africano-Asiático/Organização da Conferência Islâmica (OIC) e do Grupo Ocidental/União Européia. Vale ainda destacar que o Brasil exerceu a Coordenação do GRULAC em momento decisivo de construção e consolidação do Conselho. A atuação brasileira tem merecido reconhecimento de grande parte dos membros e observadores do CDH, incluindo ONGs, seja nos trabalhos de construção institucional, seja nas negociações em curso a partir de junho de 2006, dando continuidade ao pleno funcionamento do Conselho de Direitos Humanos.

Tem sido igualmente construtiva a intensa interlocução mantida com representantes de ONGs atuantes no Conselho de Direitos Humanos, ao

longo de todo o processo de construção institucional e nas Sessões subsequentes. Os contatos mais frequentes tem sido com Anistia Internacional, CONECTAS - Direitos Humanos (entidade brasileira), *Human Rights Watch*, *International Service for Human Rights* e *Quaker United Nations Office*. Essas ONGs acompanham com conhecimento técnico e reflexão própria os diversos temas da agenda de negociação, e mantêm interlocução estreita com diversos países de distintos grupos regionais, sendo valiosos interlocutores.

Merece destaque igualmente a atuação do Brasil com propostas de projetos de resolução no âmbito do CDH, além da atuação no processo de construção e consolidação institucional do Conselho.

No contexto do 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Projeto de Metas Voluntárias em Direitos Humanos foi proposto por meio de Resolução no CDH (HRC/9/12), na 9ª Sessão do Conselho em setembro deste ano. Trata-se de um projeto inovador no sistema, com foco na elaboração de metas voluntárias em direitos humanos, que tem por objetivo oferecer à comunidade internacional uma lista de metas concretas, no sentido de fortalecer os instrumentos e compromissos internacionais em matéria de direitos humanos.

Aprovada por consenso, com amplo apoio de países de todos os grupos regionais, a resolução lista 10 metas com ênfase na garantia dos direitos humanos por intermédio de medidas de ação concretas. Dentre os temas abordados, ressaltam-se: ratificação universal dos instrumentos internacionais; o fortalecimento dos marcos legais, institucionais e de políticas em direitos humanos; criação de instituições nacionais; cooperação com o sistema ONU de direitos humanos; o direito ao desenvolvimento; e o combate à fome e à pobreza.

A aprovação do projeto concluiu um longo processo negociador, iniciado na 4ª Sessão do CDH (março de 2007), quando a ideia, inspirada nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foi inicialmente apresentada pelo Ministro Chefe da Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), Paulo Vannuchi, durante o Segmento de Alto Nível do CDH. Formalizada posteriormente por meio da Resolução 6/26 do Conselho (aprovada em dezembro de 2007), a iniciativa estabeleceu as bases para a elaboração das Metas Voluntárias em Direitos Humanos, mediante um amplo processo de consultas e de participação de membros e observadores do Conselho de Direitos Humanos.

A resolução aprovada na 9ª Sessão do CDH (9/12) culminou, portanto, em amplo trabalho de um ano e meio de consultas e negociações no Conselho. Merecem também destaque as articulações sobre o mesmo tema no âmbito da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADH), foro inovador com enfoque em cooperação e concertação política e diplomática em direitos humanos no bloco sul-americano, que apoiou a iniciativa brasileira desde os momentos iniciais.

Dentre os aspectos principais do texto aprovado, a Resolução lista as 10 Metas Voluntárias em Direitos Humanos, a serem lançadas em Sessão Comemorativa do CDH em dezembro de 2008, e sinaliza um prazo de dez anos para sua implementação, a finalizar-se no 70º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Convida igualmente os Estados a reportarem sobre as Metas no âmbito do mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR).

Além do mérito do projeto, a iniciativa aprovada no CDH reforçou a atuação do Brasil como construtor de consensos, revelou capacidade de ampliar entendimentos entre países das diversas regiões, em desenvolvimento e desenvolvidos, e contribuiu para o diálogo Sul-Sul e Sul-Norte. Vale recordar que, no atual estágio do CDH, essas dimensões são marcadas antes pela diversidade que pela aproximação de posições. Assim, o projeto teve o mérito de demonstrar que é possível alcançar maior cooperação no âmbito do CDH.

Ao elaborar metas concretas para o avanço da implementação da Declaração Universal dos Direitos Humanos e dos principais instrumentos internacionais de direitos humanos, sob o marco do 60º Aniversário da Declaração, o CDH garante maior visibilidade à temática dos direitos humanos e pode contribuir concretamente para a elaboração de políticas em direitos humanos nos níveis regional e nacional.

Dentre outras iniciativas do Brasil no Conselho, destaco o projeto de Direito Humano à Saúde (A/HRC/6/29) (*The right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health*).³ No âmbito do processo de revisão/racionalização de mandatos no CDH, foi possível aprovar por consenso no CDH a continuidade do mandato de Relator Especial para o Direito Humano à Saúde. Trata-se de um mandato

³ “O direito de todos ao pleno usufruto do mais alto padrão de saúde física e mental” (Tradução do organizador).

criado por iniciativa brasileira em 2002, cuja atuação tem contribuído para a análise da relação entre direitos humanos e saúde de forma geral, e especificamente, de temas como o acesso a medicamentos, saúde sexual e reprodutiva.

Mais recentemente o Brasil reforçou também o seu papel de relevo em matéria dos direitos da criança e do adolescente. Vale lembrar que, apesar dos enormes desafios ainda persistentes no Brasil para a efetiva garantia dos direitos da população infanto-juvenil, o País é reconhecido mundialmente como referência, seja no que tange às políticas públicas, como o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), seja pelo fato de ser o Brasil um dos primeiros a adotar um marco legal condizente com a Convenção dos Direitos da Criança, o Estatuto da Criança e do Adolescente, o ECA (13 de julho de 1990).

No âmbito do Conselho de Direitos Humanos, o Brasil tem-se empenhado mais recentemente na aprovação do Projeto de Diretrizes da ONU para Crianças Privadas de Cuidados Parentais (crianças em situação de rua, em abrigos e/ou em vias de adoção). Está em curso no CDH, desde julho de 2007, negociação do Projeto, cujo Grupo de Amigos tem o Brasil como Coordenador. O texto é fruto de um amplo processo de consultas, sob recomendação do Comitê dos Direitos da Criança (órgão de monitoramento da ONU), com apoio do UNICEF e da sociedade civil, tendo sido realizada Reunião de Peritos e Intergovernamental em Brasília, em agosto de 2006, com participação de mais de 40 países, para avançar na revisão e elaboração das Diretrizes. O objetivo é preencher lacuna da Convenção dos Direitos da Criança com maior atenção às crianças e adolescentes sem cuidados parentais.

Ainda que não sejam vinculantes do ponto de vista jurídico, as diretrizes devem nortear políticas públicas voltadas para crianças e adolescentes, contribuindo, portanto, para a efetivação dos direitos humanos dessa população. O tema de crianças privadas de cuidados parentais reveste-se de particular importância para todos os grupos regionais, uma vez que abrange questões de crianças em situação de rua, em situação de abrigo, em processo de adoção, bem como vítimas de tráfico e exploração sexual. Ademais da centralidade do tema, o protagonismo do Brasil tem sido amplamente reconhecido, o que reflete a prioridade conferida pelo País à defesa e promoção dos direitos da criança. A Resolução 9/13, apresentada pelo Brasil e aprovada por consenso no CDH em sua última Sessão de setembro de

2008, estabelece o compromisso do Conselho em tomar ação sobre o projeto de Diretrizes.

Na mesma linha de prioridade sobre os Direitos da Criança, o Estado brasileiro acolheu, em novembro de 2008, o Terceiro Congresso Mundial de Enfrentamento da Exploração de Crianças e Adolescentes. Organizado em parceria com o UNICEF e o ECPAT⁴, o evento ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, com ampla participação de governos, peritos da ONU e sociedade civil.

Outro tema de grande importância nos debates atuais em direitos humanos é o processo de seguimento da implementação da Declaração e do Plano de Ação de Durban, resultantes da Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Formas Correlatas de Intolerância, realizada em Durban, na África do Sul, em 2001. Merece atenção, mais recentemente, a convocação da Conferência de Revisão de Durban, prevista para dezembro de 2009. O Conselho de Direitos Humanos tem papel central no processo preparatório da Conferência.

Na visão do Brasil, que tem mantido papel destacado no exame do tema, o processo de revisão deve fortalecer o compromisso assumido pelos países em 2001 de se protegerem os segmentos sociais mais vulneráveis, marginalizados e excluídos. Para o Brasil, a comunidade internacional deve concentrar-se nos avanços obtidos desde a Conferência de Durban, bem como em formas de superação dos problemas e desafios ainda existentes, no processo de elaboração e adoção da Declaração e do Plano de Ação da citada Conferência.

O Brasil sediou, em junho de 2008, a primeira Conferência Regional Preparatória à Conferência de Revisão. A iniciativa reforçou o prestígio e o compromisso do País no combate a todas as formas de discriminação e pode conferir uma contribuição concreta do Governo brasileiro ao processo preparatório para a Conferência de Revisão. A experiência adquirida no curso da Conferência Regional Preparatória da América Latina e do Caribe promovida pelo Brasil e, particularmente, o Documento Final constituem referências úteis para a preparação de outras iniciativas do gênero e para a própria Conferência de Revisão de Durban.

Instrumento central no novo Conselho de Direitos Humanos, o Mecanismo de Revisão Periódica Universal (*Universal Periodical Review*

⁴ ECPAT – End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes.

- UPR), visa a garantir universalidade ao exame da situação dos direitos humanos em todos os 192 Estados membros da ONU, que passarão pelo mecanismo a cada quatro anos. O UPR teve início em abril de 2008, já tendo sido examinados 32 países. O Brasil esteve entre os primeiros.

A apresentação do Brasil ao UPR foi muito bem avaliada. Houve intenso diálogo interativo, com reconhecimento especial aos avanços do Brasil na área do combate à fome e à pobreza, com destaque para os Programas Bolsa Família e Fome Zero. Mereceu atenção dos países participantes do exercício, o processo de elaboração do Relatório Nacional do Brasil ao UPR, que consistiu em amplas consultas interministeriais, junto à sociedade civil, bem como da realização de Audiência Pública no Senado Federal (12 de fevereiro de 2008). Muitos países elogiaram a transparência, a franqueza que pautaram a atuação brasileira e, sobretudo, a postura de não negar as dificuldades e desafios enfrentados pelo País.

A exposição e as respostas apresentadas pela Delegação brasileira referiram-se a diversos temas, tais como: combate à fome e à pobreza; direitos da mulher; luta contra a discriminação racial e outras formas de discriminação, a exemplo da discriminação com base em orientação sexual; situação das populações indígenas; questão agrária; segurança pública; e sistema prisional.

A par do reconhecimento da magnitude dos problemas por parte da Delegação Brasileira ao UPR, os representantes dos demais países ressaltaram os avanços alcançados na área social, inclusive o fato de o Brasil já ter atingido, antecipadamente, o primeiro Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, com redução da pobreza extrema de 28% para 16% da população entre 1990 e 2005. Houve igualmente referência ao projeto brasileiro de elaboração de Metas Voluntárias de Direitos Humanos, no contexto das comemorações do 60º Aniversário da Declaração Universal.

Mereceu especial reconhecimento o compromisso manifestado pelo Brasil de criar novas ferramentas para o monitoramento dos direitos humanos no plano interno, na forma de sistema nacional de indicadores em direitos humanos e da elaboração de relatórios anuais, de alcance nacional, sobre a situação dos direitos humanos, como mecanismo voltado para a melhor colaboração entre o Estado brasileiro e o sistema ONU de direitos humanos e o aprimoramento das políticas públicas no país. O compromisso converteu-se em “Compromisso Voluntário” do Brasil, constante do Relatório do Exame do Brasil no UPR (A/HRC/WG.6/1/BRA/4).

No tocante ao sistema ONU de direitos humanos de forma geral, o Brasil tem buscado manter estreito diálogo e cooperação com o Escritório do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (EACDH). Merece destaque a visita ao Brasil, em dezembro de 2007, da então Alta Comissária da ONU para os Direitos Humanos, Louise Arbour. Houve reconhecimento expresso de parte da Alta Comissária do papel de importante protagonista desempenhado pelo País em matéria de direitos humanos, em nível regional e internacional, a exemplo da transparência e abertura com que o Brasil se relaciona com o sistema ONU de direitos humanos, da atuação no recente processo de construção institucional do Conselho de Direitos Humanos e da disposição de sediar a Conferência Regional Preparatória à Conferência de Revisão de Durban (Brasília, junho de 2008).

A Alta Comissária reconheceu as ações de combate à pobreza e ao HIV/AIDS. Encorajou o Governo a seguir com os esforços em áreas que chamaram particularmente sua atenção no período da visita ao Brasil, como administração de justiça, combate à impunidade e à violência urbana e proteção dos direitos dos indígenas. Salientou ainda que o EACDH está à disposição para explorar oportunidades de cooperação com o Brasil.

A nova Alta Comissária, Navanethem Pillay, da África do Sul, foi juíza do Tribunal Penal Internacional (TPI) desde 2003, tendo atuado anteriormente como juíza e residente do Tribunal Internacional *ad hoc* de Ruanda. Tem perfil semelhante ao de sua antecessora Louise Arbour, mas sua origem africana deve ser percebida mais positivamente pelos países em desenvolvimento. Além de sua atuação internacional, seja no TPI, seja em Ruanda, Pillay notabilizou-se por ter sido a primeira mulher a atuar na advocacia, e em defesa dos direitos humanos, contra o regime de *apartheid* na África do Sul. A nova Alta Comissária assumiu suas funções em 1º de setembro de 2008. Ela tem dado continuidade ao trabalho de sua antecessora, com destaque para o fortalecimento do Alto Comissariado, a independência dos trabalhos de monitoramento e promoção dos direitos humanos, e uma atenção especial aos Órgãos de Tratados e ao UPR.

Tem sido igualmente possível reafirmar o compromisso do Estado brasileiro de manter permanente e estreita colaboração com o EACDH e com seus diversos Comitês (Órgãos de Tratados) e com os chamados procedimentos especiais. Nos últimos anos, no âmbito do convite permanente (*standing invitation*) conferido pelo País aos Procedimentos Especiais da ONU e sob os Órgãos de Tratado, o Brasil foi visitado por diversos relatores.

Já recebeu visitas do Relator sobre Direito à Alimentação (2002), da Relatora Especial para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais e do Perito Independente para o Direito ao Desenvolvimento (2003), do Relator Especial para Direito Humano à Moradia e do Relator Especial para Independência de Juízes e Advogados (2004), do Comitê contra a Tortura (CAT) e da Representante do Secretário-Geral da ONU sobre Defensores de Direitos Humanos (2005), do Relator Especial sobre Execuções Sumárias (2007) e, em agosto de 2008, do Relator Especial sobre Direitos Humanos e Povos Indígenas, entre outros.

O Brasil tem mantido estreito contato com os Órgãos de Tratado, principalmente no que se refere aos relatórios e à contínua prestação de informações aos órgãos de monitoramento, sempre com base nos documentos encaminhados pelo Ministério das Relações Exteriores e pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH/PR), em parceria com outros órgãos federais. A atuação dá seguimento ao contato fluido com o EACDH e à apresentação de relatórios ao sistema. No ano de 2004, o Estado brasileiro apresentou o Relatório ao Pacto de Direitos Cívicos e Políticos e o Relatório à Convenção dos Direitos da Criança. Em outubro de 2005 foi feita a apresentação oral, em Genebra, do relatório ao Comitê dos Direitos Humanos (2º Relatório ao Pacto de Direitos Cívicos e Políticos). Mais recentemente, foi encaminhado ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em julho de 2007, o II Relatório brasileiro. O exame do relatório ocorrerá em maio de 2009.

Merecem ainda destaque, no âmbito do Conselho de Direitos Humanos, os esforços no sentido de fortalecer a coordenação com os países da América do Sul, tendo havido declarações e muitas vezes posições conjuntas dos membros e associados do Mercosul. Além da proposta de Metas Voluntárias em Direitos Humanos, que contou originalmente com o apoio ativo dos países do Mercosul, tem sido dada atenção aos debates sob o item 8 (Acompanhamento e Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Viena) e o item 9 (Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, Acompanhamento e Implementação da Declaração e do Programa de Ação de Durban) da Agenda do Conselho. Sob a *Presidência Pro Tempore* o bloco sul-americano tem abordado ampla gama de temas da agenda da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias dos Países do Mercosul (RAADH), bem como feito menção especial de

destaque e apoio aos preparativos para a Conferência Regional Preparatória à Conferência de Revisão de Durban, ocorrida em Brasília, em junho de 2008.

De forma geral, os trabalhos no Conselho de Direitos Humanos tem-se pautado por um clima matizado entre a divergência e a cooperação, sendo visível a maior tensão em torno de temas como Israel e Palestina, situações em países, como Myanmar e Sudão, e a temática de liberdade de opinião e de expressão.

Mesmo mantidos os pontos de tensão, com destaque para as rivalidades entre União Européia (UE), afro-asiáticos e islâmicos, tem sido possível aprovar grande número de resoluções por consenso. Houve recentemente (8ª Sessão do CDH, junho de 2008) a conclusão e a adoção dos relatórios sobre os primeiros países examinados sob o UPR, o que demonstra avanço da consolidação institucional e do pleno funcionamento do Conselho de Direitos Humanos. O Brasil tem preservado postura construtiva no CDH, mantendo atuação destacada no diálogo entre os diversos grupos regionais, no processo de revisão/racionalização de mandatos (consolidação institucional), na participação reconhecida como exemplar no UPR, na atuação como Coordenador do Projeto de Diretrizes sob a temática dos Direitos da Criança (Cuidados Parentais), e como principal proponente da Resolução sobre Direito à Saúde e do Projeto de Metas Voluntárias em Direitos Humanos, este último com particular visibilidade e importância política.

Como expressão da atuação construtiva por parte do Brasil, tem sido sintomáticas as diversas menções de reconhecimento feitas ao País desde a 1ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos, por exemplo, no que se refere à participação como Coordenador do GRULAC no processo de construção e consolidação institucional do Conselho, ao papel no UPR e às iniciativas sobre Diretrizes em Direitos da Criança e as Metas Voluntárias em Direitos Humanos.

O Brasil deposita esperança na consolidação do sistema de direitos humanos, com atenção especial para o novo CDH e o UPR. Nesse sentido, trabalha para que o mecanismo venha a garantir a superação da seletividade e seja uma marca de análise universal em matéria de direitos humanos.

No Brasil e em alguns poucos países em desenvolvimento tem sido possível conjugar crescimento econômico, distribuição de renda e justiça social. Esta combinação constitui elemento fundamental para a promoção dos direitos humanos no País, a efetiva promoção do Direito ao Desenvolvimento e a manutenção do compromisso com a promoção de todos os direitos humanos,

civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Este é o verdadeiro legado da Declaração Universal dos Direitos Humanos, refletido nos princípios reiterados pela Declaração de Viena de 1993: universalidade, indivisibilidade e interdependência.

O 60º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos coincide com quadro marcadamente difícil, no qual a crise financeira internacional absorve a maior parte da atenção dos líderes mundiais e reduz o espaço dedicado a outros temas de grande relevância. Diante deste clima adverso, torna-se mais necessário ainda ampliar espaços de diálogo e de cooperação para o avanço dos direitos humanos de forma a permitir o desenvolvimento equitativo e justo do sistema internacional.

Direitos Humanos: Avanços e Problemas no Brasil

Paulo de Tarso Vannuchi

1. Introdução

O aniversário de 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos é um marco estimulante para refletir sobre os passos já encetados na construção de um novo Brasil, em confronto com a persistência de incontáveis e intoleráveis violações.

Se o homem é um ser no tempo, também o são as nações, e as datas comemorativas valem como oportunidade para conscientizar sobre as mudanças registradas com o passar dos anos. O rumo já está bastante claro. Trata-se de nos distanciarmos, sempre mais, daquele velho país marcado por uma herança de cinco séculos de violência contra os direitos humanos: o genocídio indígena, a vileza do escravismo colonial, o mandonismo do latifúndio, as duas ditaduras do século 20.

Do ponto de vista legal e institucional, apenas em 1988 o Brasil efetivou as garantias aos direitos humanos de modo abrangente, inscrevendo-os em sua Constituição Federal e propondo-se a reverter todas as marcas de proposital desrespeito aos preceitos da Declaração Universal durante o regime militar de 1964-1985.

A Constituição brasileira foi promulgada em 5 de outubro de 1988 e celebramos agora duas datas especiais: o vigésimo aniversário da Constituição Cidadã e os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos. A nova

Carta representou o reencontro pleno do país com a democracia e proclama, já em seus primeiros artigos, que o Brasil rege suas relações internacionais pelo princípio da prevalência dos direitos humanos e reconhece os direitos e liberdades fundamentais como pilares do Estado Democrático de Direito.

Nos últimos vinte anos, o Estado brasileiro ratificou os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e iniciou processo intenso de produção legislativa na matéria, incluindo de maneira definitiva o tema dos direitos humanos na agenda nacional. Cumpre mencionar que a previsão legal destes direitos não garante o seu estabelecimento. A Declaração baseia-se no princípio da dignidade humana: O Artigo 1º, ao declarar que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, sublinha a ideia iluminista segundo a qual os direitos existem em virtude da condição humana. Os indivíduos tem direitos porque são seres humanos, e não por causa de sua condição social ou porque lhes foram outorgados pelo Estado, os direitos são inalienáveis. A liberdade e a igualdade são direitos inatos do ser humano. O objetivo da lei dos direitos humanos era muito mais refletir essa realidade numa forma jurídica do que conceder direitos a uma pessoa que de outra forma não os teria.¹

A previsão legal é apenas o reconhecimento desses direitos, inatos nos seres humanos, ressalte-se, a fim adequar o ordenamento jurídico nacional para que o Estado brasileiro possa garanti-los. A contrapartida do direito humano é o dever do Estado. A incorporação legal dos direitos humanos no Brasil, emanada do Poder Legislativo, visa a orientar as políticas públicas do Poder Executivo e a interpretação do Poder Judiciário para a garantia dos direitos humanos no país.

O passo seguinte consistiu em criar e consolidar instituições públicas competentes para tornar realidade os direitos humanos no Brasil. Envolveu a formulação de diretrizes de Estado, criadas em 1996, contidas no primeiro Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH I), que se estruturou em torno da garantia dos direitos civis e políticos. O PNDH II foi lançado em 2002, incorporando os direitos econômicos, sociais e culturais, na perspectiva de indivisibilidade e interdependência, expressa na Declaração e no Programa de Ação de Viena, de 1993. Ambos os programas foram construídos em diálogo com a sociedade

¹ WILDE, Ralph. *Uma análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. p. 105. In: POOLE, Hilary (org.) et al. *Direitos Humanos: referências essenciais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. pp 103-161.

civil, por meio de seminários e consultas aos atores sociais. Em janeiro de 2008, o Presidente da República anunciou a deflagração de um amplo processo nacional de discussão, debates e seminários, coincidindo com a celebração do sexagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, para revisar e atualizar o PNDH, preparando sua terceira edição. Esta será objeto de deliberação da 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, em dezembro de 2008, ápice de um processo de ampla mobilização em todos os estados brasileiros ao longo deste ano.

A construção de instrumentos de participação social para elaborar, monitorar e avaliar políticas públicas, no Brasil, ocorreu em consonância com o reconhecimento do princípio da democracia participativa. A partir de 2003, realizaram-se nada menos que 50 Conferências sobre temas sociais, incorporando a participação e a opinião de milhões de pessoas, ao mesmo tempo em que se elevou o número e a importância conferida aos Conselhos Nacionais (mulher, igualdade racial, criança e adolescente, juventude, educação, saúde, segurança alimentar, meio ambiente, indígenas, cidades, etc.).

No âmbito do Poder Executivo Federal, foram criadas em 2003 três Secretarias Especiais com *status* ministerial, vinculadas à Presidência da República, que formulam e executam políticas relacionadas com os Direitos Humanos: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, e Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres.

No que concerne ao Poder Legislativo Federal, foram criadas a Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados, em 1995, esta precedendo a criação da instância correspondente no Poder Executivo, e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, em 2005. No Judiciário, foram introduzidos alguns mecanismos de controle social em procedimentos jurisdicionais (a exemplo da audiência pública) e a adoção de ritos processuais simplificados e ágeis.

Houve, ainda, empoderamento do Ministério Público, sendo crescente seu protagonismo na tutela dos direitos fundamentais desde 1988. Os avanços institucionais foram seguidos nos estados e municípios, com aumento do número de órgãos locais especialmente criados para o tema dos direitos humanos (secretarias especiais e municipais), instituição de comissões de direitos humanos no Poder Legislativo e atuação destacada do Ministério Público Estadual.

2. A Declaração Universal como Resposta à Tirania

É indispensável lembrar o contexto histórico que impeliu os países a assumirem, no âmbito da recém-nascida ONU, compromissos recíprocos tão abrangentes para a proteção dos direitos fundamentais e para assegurar o respeito à dignidade intrínseca da pessoa humana. A Segunda Guerra Mundial foi um período de completa ruptura nas relações internacionais para anular as extensas anexações territoriais promovidas pelo Eixo desde os anos 1930 e, simultaneamente, abolir os regimes ditatoriais de caráter nazi-fascistas. O genocídio atingiu a cifra estimada de 12 milhões de civis exterminados em campos de concentração, sendo 6 milhões pelo fato de serem judeus, outros por serem comunistas, ou socialistas, ou ciganos, ou homossexuais, ou cristãos, ou simplesmente antinazistas. Alguns estudiosos calculam 60 milhões as vidas ceifadas durante esse horror planetário, que somente foi encerrado com o horror de duas bombas atômicas detonadas sobre populações civis em Hiroshima e Nagasaki.

É certamente evocando essa lembrança terrível que o jurista Fábio Konder Comparato² registra em seu estudo seminal sobre a afirmação histórica dos Direitos Humanos:

A compreensão da dignidade suprema da pessoa humana e de seus direitos, no curso da História, tem sido, em grande parte, o fruto da dor física e do sofrimento moral.

A Declaração Universal é resultado de um processo histórico que marca o fim de um período extremamente sombrio na história da humanidade. Corresponde a um lampejo muito especial: assunção de uma consciência mundial superior frente à necessidade de observância dos direitos humanos. Nos termos de Hannah Arendt, correspondeu a um “parar para pensar”, que resultou na conclusão de ser necessário garantir ao ser humano “o direito a ter direitos”.

Como um todo, seus singelos 30 artigos valem como primeiro programa político construído pela renascente comunidade planetária na direção da paz perpétua sonhada por Kant e por todos os pensadores humanistas, de todas

² COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005. p.37.

as épocas. Cumpram-se, rigorosamente, todas as diretrizes emanadas desse documento, seja no âmbito das relações entre nações, seja no convívio entre segmentos sociais de cada país, e os seres humanos terão aberto o caminho para, finalmente, superar o que tem sido, na terrível constatação de Hegel, o imenso matadouro da História.

Mas vem também de Hannah Arendt um alerta crucial: os seres humanos ainda não nascem livres e iguais em dignidade e direitos em lugar nenhum do planeta. Através do roteiro expresso pela Declaração Universal, anunciamos a decisão, voluntária e consciente, de nos tornarmos, seres humanos, livres e iguais. Esse documento histórico deve ser lido e respeitado, portanto, como um ambicioso programa político firmado pela comunidade cidadã internacional, mas, nem de longe, como uma descrição do que já existe concretamente na cidade dos homens.

O enunciado angular do artigo primeiro da Declaração Universal concretiza a expectativa kantiana de transformar indivíduos singulares em sujeitos jurídicos do Direito Internacional, como ressalta Norberto Bobbio:

É fato hoje inquestionável que a Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 10 de dezembro de 1948, colocou as premissas para transformar também os indivíduos singulares, e não mais apenas os Estados, em sujeitos jurídicos do direito internacional, tendo assim, por conseguinte, iniciado a passagem para uma nova fase do direito internacional, a que torna esse direito não apenas o direito de todas as gentes, mas o direito de todos os indivíduos.³

Nesse sentido, antecedido pelo jusnaturalismo e pelo positivismo, o universalismo dos Direitos do Homem, como fundamento consensual dos Estados, revelou-se pela Declaração Universal, com a afirmação positiva dos direitos: os destinatários de seus princípios não são cidadãos de um Estado particular, mas todas as pessoas, todos os seres humanos, que deverão ser efetivamente protegidos, até mesmo contra o próprio Estado que, por ação comissiva ou omissiva, tenha eventualmente violado direitos. Em precioso esforço de síntese, o artigo 1º conseguiu evocar em menos de três linhas todo o gigantesco enunciado dos revolucionários franceses de 1789 propugnando por liberdade, igualdade, fraternidade.

³ BOBBIO, Norberto. *Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.147

O compromisso internacional selado na Declaração prescreve a defesa e promoção dos direitos e das liberdades humanas fundamentais. Foi lavrado sob o entendimento de que seus artigos representam um ideal comum a ser atingido por meio da educação e da construção de uma nova cultura de convivência na diversidade. E esse desafio só poderá ser efetivado com a adoção de políticas públicas voltadas a remover as estruturas que alimentam a desigualdade econômica e social, além de exigir um permanente e estreito diálogo entre Estado e cidadãos.

Dessa forma, seu texto aprende com o passado de terror nazista e projeta-se resolutamente em direção ao futuro. Frutos de consenso imperativo para construir um mundo de paz, justiça e liberdade, os preceitos da Declaração permanecerão atuais enquanto esse objetivo de longuíssimo prazo ainda estiver por ser cumprido. Daí a pertinência de utilizar-se o novo aniversário redondo para refletir sobre o que já foi feito e o quanto resta por fazer na consecução desse ideal comum. Sendo cada Estado responsável pelos indivíduos no território sob sua jurisdição e, em conjunto com os demais, uma unidade constitutiva da comunidade internacional, vale percorrer as conquistas e desafios brasileiros nesta caminhada.

Considerar como indivisíveis os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, nos termos da Declaração de Viena de 1993, significa assumir que um tipo de direito completa o sentido de outro, sendo impossível estabelecer entre eles uma ordem de prioridade ou hierarquia. Dito de maneira simples: não basta gozar de liberdade civil e política quando o prato de comida falta à mesa. E a recíproca é igualmente verdadeira, pois o acesso à escola, alimentação e saúde não realiza integralmente as aspirações do indivíduo ou dos grupos sociais, que carecem sempre de dar vazão aos impulsos de liberdade, bem como a suas faculdades críticas, exigindo participar ativamente na tomada de decisão política. A negação de um direito aumenta a vulnerabilidade para possíveis violações de outros direitos, decorrendo disso a decisão de considerá-los sempre em sua indivisibilidade.

A experiência da Europa Ocidental, considerada como modelo por diversos estudiosos que apontam uma sucessão de etapas entre direitos civis, direitos políticos, direitos sociais, direitos culturais e direitos trans-individuais, não pode ser desvinculada do contexto histórico vivido por aqueles países. Em 2008, o Brasil estampa evidências claras da coexistência entre um processo de modernização relativamente recente e uma pesada herança da escravidão e do genocídio indígena. O País vem despontando como economia emergente: líder mundial na exportação de alimentos, reserva estratégica de recursos minerais e energéticos articula na diplomacia novos instrumentos de integração regional e de contestação ao unilateralismo da administração Bush, e comemora já 20 anos de

reconstrução das instituições democráticas. Ao mesmo tempo, convivemos com denúncias e violações de Direitos Humanos que são graves e cotidianas. O Brasil não se enquadra, portanto, em modelos europeus ou norte-americanos e deve identificar seu próprio caminho no desafio de superar seus extremos e resgatar uma dívida social histórica, consolidando sua democratização recente.

No balanço brasileiro dos 60 anos da Declaração Universal, é fácil constatar que os mais importantes avanços se deram nas últimas duas décadas, notoriamente após o fim da ditadura militar, no campo dos direitos civis e políticos, e, mais recentemente, nos direitos econômicos, sociais e culturais. Cabe enumerar algumas conquistas expressivas e registrar os desafios ainda por serem equacionados.

3. Direitos Civis e Políticos

Um dos temas prioritários para os direitos humanos no Brasil é a defesa do direito à integridade pessoal, isto é, a garantia contra violações ao próprio corpo físico, condição para que o indivíduo possa gozar dos outros direitos. A integridade pessoal deve ser protegida contra abusos de poder do Estado e contra ações de outros indivíduos. Lamentavelmente, o país ainda convive com uma realidade de violações cotidianas e, em grande escala, de crimes contra a vida e a segurança pessoal, em nítido descumprimento dos direitos basilares assegurados pela Declaração Universal em seu artigo terceiro.

Reagindo a uma gravíssima escalada de truculência por parte do crime organizado, funcionários do próprio Estado brasileiro envolvem-se com frequência em práticas de tortura e execuções extrajudiciais. Há denúncias diárias de abuso de poder e de uso excessivo da força, cometidas principalmente por agentes policiais e penitenciários⁴. Partindo do reconhecimento da gravidade

⁴ “Em junho de 2007, por exemplo, operação de combate ao tráfico de drogas no complexo de favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, deixou 19 mortos, entre as quais possíveis vítimas de execuções extrajudiciais, segundo organizações da sociedade civil. A pedido do Governo do estado do Rio de Janeiro, que já havia realizado perícia técnica, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República conduziu estudo independente, em que ficaram confirmados indícios de execuções. Dados oficiais dos estados de São Paulo e Rio de Janeiro – únicos da Federação que possuem banco de dados para consulta pública sobre denúncias contra policiais – apontam que 8.520 pessoas foram mortas nesses estados por policiais nos últimos cinco anos” (BRASIL. *Relatório Nacional Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*. Genebra, 2008. A/HRC/WG.6/1/BRA/1. (versão em português). Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/brsession1.aspx>. p.12).

desse quadro, o Estado brasileiro tem agido no sentido de demonstrar que o combate à criminalidade não se pode dar fora da lei, o que seria também crime. Como primeiro obstáculo no combate à prática da tortura e às execuções extrajudiciais, encontra-se a dificuldade de mensurar a dimensão do problema, devido à inexistência de dados estatísticos⁵.

O enfrentamento do problema tem-se dado em várias frentes, dentre as quais destaca-se a implementação do Plano de Ações Integradas para a Prevenção e o Combate à Tortura, baseado nas recomendações do Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura, apresentadas em 2001 na Comissão de Direitos Humanos da ONU. O Plano visa punir a prática da tortura, bem como proteger a vítima. Já aderiram ao Plano onze estados brasileiros, o que envolve a criação de Comitês Estaduais para a implantação das medidas previstas na esfera local, tais como a criação de ouvidorias específicas para os sistemas policial e carcerário.

Também representam avanços importantes para o combate eficaz e permanente da tortura a criação do Comitê Nacional para a Prevenção e o Combate à Tortura no Brasil, em 2006, e a ratificação pelo Poder Legislativo do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 11 de janeiro de 2007. Nessa esfera, o desafio mais urgente em 2008 e 2009 é a implantação do Mecanismo Nacional Preventivo, prescrito no Protocolo Facultativo, que permitirá visitas de verificação, sem aviso prévio, a qualquer unidade apontada como palco desse tipo de violação.

Nesse trabalho, parte-se da constatação de que os principais obstáculos para a plena erradicação da tortura no Brasil residem na resistência do próprio agente público a denunciar e investigar casos que envolvem seus colegas de profissão, no medo das vítimas e de seus familiares de denunciar a tortura, e na percepção equivocada de parte da sociedade de que a prática de tortura se justificaria para combater a criminalidade.

⁵ Vale aludir a duas estimativas sobre a incidência da prática de tortura: 1) dados levantados pelos Ministérios Públicos estaduais acerca de denúncias feitas durante o período 2004/2005, apontando 404 casos distribuídos em 17 unidades da Federação; 2) pesquisa acadêmica sobre a Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em junho de 2005, na qual foram identificados 8.127 casos que mencionavam o termo “tortura”, sendo este número reduzido para 37 quando a expressão de busca era “tortura policial” (BRASIL. *Relatório Nacional Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*. Genebra, 2008. A/HRC/WG.6/1/BRA/1. (versão em português). Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/brsession1.aspx>).

Quanto ao direito à segurança pública cidadã, o federalismo brasileiro atribui aos estados a competência primária nesta área. Não obstante esta disposição, a gravidade dos desafios que tem sido enfrentados no campo da segurança pública no Brasil elevou a matéria à condição de prioridade também da União. A criminalidade atinge níveis ousados nas principais áreas metropolitanas, onde organizações criminosas promovem ataques frontais à ordem pública⁶. A opinião pública exige enfrentamento desta situação. Registre-se que a vigência de uma ditadura entre 1964 e 1985, período em que polícia e repressão política estiveram estreitamente associadas, explica, em parte, as dificuldades ainda existentes para conciliar segurança pública eficiente e o pleno respeito aos Direitos Humanos.

No sentido de aproximá-los, o Estado tem organizado cursos para formação policial com ênfase em Direitos Humanos, tem consolidado mecanismos de controle externo da atividade policial (Ouvidorias de Polícia) e incentivado, em cursos de capacitação, o uso de armamento não letal e de técnicas mais modernas de uso legal e proporcional da força.

Junto a isso, foi lançado pelo Ministério da Justiça, em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), cuja diretriz principal é a articulação entre políticas de segurança pública e ações sociais, tendo como prioridade a prevenção do crime aliada ao respeito aos Direitos Humanos. O Programa visa atingir as causas da violência, por meio de estratégias de ordenamento social e de repressão qualificadas. O desafio é combater o crime organizado, desarticulando suas estratégias de corrupção no sistema penitenciário, no intuito de garantir a segurança do cidadão⁷.

No combate ao crime organizado, o Estado tem agido no sentido de fortalecer seu sistema de inteligência criminal, por meio de instrumentos como o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que atribui à União a gestão da política nacional de segurança pública e aos entes federados sua cooperação para a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.

⁶ Vale citar a ocorrência, em maio de 2006, de atentados contra policiais, comandados de dentro das prisões pelos líderes da facção criminosa Primeiro Comando da Capital (PCC), os quais disseminaram o pânico na cidade de São Paulo.

⁷ Seus eixos são: 1) formação e valorização dos profissionais de segurança pública; 2) reestruturação do sistema penitenciário; 3) combate à corrupção policial; 4) envolvimento da comunidade na prevenção da violência. O Pronasci tem foco na juventude, buscando encaminhar jovens em situação de vulnerabilidade a programas sociais. Vale lembrar que a violência é a causa da morte de 68,2% dos jovens entre 15 e 24 anos no país, índice preocupante e elevado se comparado aos indicadores mundiais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Caderno Pronasci*. Brasília, 2007.).

Destaca-se como uma das principais medidas adotadas para a garantia da segurança pública a redação de uma lei destinada ao controle e redução da venda, circulação e uso de armas de fogo no país⁸. Não obstante o fato de a proibição total do comércio de armas de fogo não ter sido aceita em referendo nacional⁹, a nova lei, seguida de uma campanha de entrega voluntária de armas, teve como resultado a destruição de cerca de 500 mil armas, contribuindo para a redução em 16,6% no número de mortos por arma de fogo no país.

No que tange o problema da superpopulação carcerária¹⁰ e da violência a ela relacionada, o Governo federal tem incentivado a aplicação de penas e medidas alternativas à prisão, que na última década beneficiaram mais de 174 mil pessoas. Ademais, o Estado tem ampliado as oportunidades de trabalho e de estudo oferecidas tanto aos internos quanto a pessoas egressas do sistema prisional¹¹. Entretanto, o quadro de violações dos Direitos Humanos registradas em diversos presídios de todo o país ainda é extremamente preocupante e requer ação coordenada dos três Poderes.

Quanto ao direito à liberdade, uma das formas mais vis de sua violação é a existência no mundo contemporâneo de diversas práticas de trabalho escravo ou análogo à escravidão, problema que atinge países em desenvolvimento e países desenvolvidos. O Brasil reconhece, com vergonha,

⁸ Estatuto do Desarmamento - Lei Federal nº 10.826/2003.

⁹ Em outubro de 2005 foi realizado um referendo para que a população se manifestasse sobre a proibição do comércio de armas no país. Apenas 36% dos eleitores foram favoráveis à proibição, que era defendida pelo governo federal. Apesar disso, em uma pesquisa internacional realizada em maio de 2006, 90% dos brasileiros se manifestaram favoravelmente a um maior controle sobre a importação e exportação de armas de fogo (BRASIL, *Relatório Nacional Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas*. Genebra, 2008. A/HRC/WG.6/1/BRA/1. (versão em português). Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/brsession1.aspx>).

¹⁰ A população carcerária brasileira é de cerca de 420 mil pessoas, das quais 122 mil estão provisoriamente detidas, sem terem sido ainda julgadas. O sistema prisional tem um déficit de cerca de 105 mil vagas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sistema Nacional de Informação Penitenciária: dados consolidados*. Brasília, 2008).

¹¹ Atualmente, cerca de 87 mil internos trabalham voluntariamente, o que lhes permite, além de gerar fonte própria de renda, reduzir o tempo de cumprimento da pena privativa de liberdade. Também vem sendo ampliada a rede de escolas penitenciárias, que proporcionam ao preso acesso à educação. O Pronasci inclui entre suas ações a remissão de dias de pena judicial em proporção ao tempo de aulas assistidas pelos condenados nas instituições penais (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Sistema Prisional*. Brasília, 2008. Disponível em <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A21D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>).

a persistência deste tipo de crime no país. Os trabalhadores são levados para áreas distantes na Amazônia, no Mato Grosso, no Pará, no Tocantins, iludidos por falsas promessas de trabalho, onde são submetidos a uma situação de escravidão por dívida, ou são vigiados por jagunços que não os deixam escapar. Desaparece, assim, o direito constitucional de ir e vir.

Desde 1995, o Estado brasileiro promove um crescente combate ao trabalho em condições análogas à de escravidão. Em 2003, foi lançado o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo, prevendo políticas a serem conduzidas por diferentes vetores, como, por exemplo, ações para evitar que trabalhadores resgatados voltem a trabalhar em condições análogas à de escravo; capacitação de trabalhadores resgatados; construção de cadastro de empregadores que tenham mantido trabalhadores em condições análogas à de escravo, entre outras.

Com relação ao tema, é importante mencionar a existência de Proposta de Emenda à Constituição (PEC nº 438), em trâmite no Congresso Nacional, para o confisco, sem pagamento de indenização, de fazendas onde for detectada a exploração de trabalho forçado. Por fim, o Governo federal conduz ações de fiscalização direta para erradicação do trabalho escravo através do “Grupo Especial de Fiscalização Móvel”, vinculado ao Ministério do Trabalho¹². Devido à necessidade de avançar mais em ações de prevenção, reinserção dos trabalhadores e repressão econômica dos criminosos, foi lançado em 2008 o II Plano Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo.

No campo do direito à igualdade e da proteção contra discriminações, merece registro o avanço observado no tema pessoas com deficiência, segmento populacional especialmente sujeito a violações dos Direitos Humanos. Segundo dados do Censo IBGE 2000, 14,5% da população brasileira apresenta algum tipo de deficiência; 70% dessas pessoas vivem abaixo da linha da pobreza, 30% são analfabetas ou tem até três anos de escolaridade, e 90% encontram-se fora do mercado de trabalho.

Para alterar esse quadro, conquistas vem sendo obtidas nas duas últimas décadas, sobretudo em virtude da mobilização da sociedade civil. A partir da adoção de um novo paradigma sobre o tema, as políticas públicas enfatizam o protagonismo e a emancipação das pessoas com deficiência, com vistas a garantir-lhes o exercício

¹² Nos últimos doze anos, esse Grupo Móvel libertou 27.645 pessoas. Em 2007, atingiu-se o número de 5.877 libertações, maior índice alcançado desde 1995, quando esse tipo de fiscalização foi implementado. A própria Organização Internacional do Trabalho, em seu relatório Aliança Global Contra o Trabalho Forçado, de 2005, destaca o Brasil como um dos atores mundiais que alcançaram maior avanço na área.

pleno da cidadania. Em 2006 o Governo federal convocou e promoveu a 1ª Conferência Nacional desse segmento, precedida de sua etapa estadual nas 27 unidades federativas, repetindo-se o ciclo pela segunda vez em 2008, para articular e planejar as demandas relacionadas ao tema. Foi ratificada em 9 de julho de 2008 a Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo pelo Senado Federal. É o primeiro tratado internacional de Direitos Humanos a adquirir no Brasil o status de norma constitucional, após o advento do § 3º do artigo 5º da Constituição Federal¹³.

Frequentemente alvo de violência, segregação e discriminação é o público de lésbicas, gays, bissexuais e transgêneros (LGBT). A afirmação dos seus direitos civis, notadamente, do direito à livre orientação sexual e à identidade de gênero é fenômeno recente no país. Na esfera estatal, teve início na década de 1990, por meio de políticas de saúde pública, em ações de controle e assistência às pessoas portadoras de doenças sexualmente transmissíveis, especialmente a AIDS. Em 2004, a proteção do direito à livre orientação sexual ganhou maior consistência, abrangência e visibilidade, com a inclusão de referências à população LGBT no II Programa Nacional de Direitos Humanos, em 2002, e a criação do programa “Brasil sem Homofobia¹⁴”, em 2004.

¹³ O parágrafo 3º do art. 5º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004 reza: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.” A partir da aprovação de emenda constitucional, vigente a partir de 01/01/2005, a Constituição brasileira sofreu importantes modificações no que concerne à proteção dos direitos humanos. Além da faculdade de conferir *status* constitucional a normas internacionais de Direitos Humanos, desde que aprovadas em processo legislativo com maioria qualificada, foi instituído no direito brasileiro a possibilidade de deslocar a competência jurisdicional da Justiça Estadual para a Justiça Federal em casos de grave violação de Direitos Humanos, de forma a atender demandas da sociedade civil no que se refere à impunidade, à denegação de justiça e à demora injustificada dos processos judiciais envolvendo severas violações. Por fim, a emenda constitucional reconheceu expressamente a jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

¹⁴ O Programa Brasil Sem Homofobia – Programa de Combate à Discriminação contra LGBT e de Promoção da Cidadania Homossexual, criado a partir de discussões realizadas pela sociedade civil com o Estado, comporta ações integradas para promoção da cidadania LGBT em todos os Estados brasileiros. O programa é constituído por ações de apoio a projetos de fortalecimento de instituições atuantes na área; de capacitação de profissionais de saúde, educação e segurança pública; de disseminação de informações sobre direitos do segmento LGBT e de expansão de centros de apoio e atendimento a homossexuais vítimas de violência. Dentre os resultados alcançados, destacam-se a implementação de 47 Centros de Referência em Direitos Humanos de Prevenção e Combate à Homofobia, em todos os estados do país, que disponibilizam atendimento jurídico, psicológico e social especializados, e a constituição de 12 Núcleos de Pesquisa de Promoção da Cidadania LGBT em universidades da rede públicas.

As “Marchas do Orgulho Gay”, organizadas pela sociedade civil com o apoio de diferentes instâncias dos poderes públicos, contribuíram, ao longo dos últimos anos, para ampliar a visibilidade social da comunidade LGBT, afirmando direitos deste segmento populacional e alertando para suas violações. Para dar seguimento aos avanços obtidos, cresce a necessidade de se criarem marcos normativos para a promoção dos direitos dos cidadãos LGBT, criminalizando comportamentos homofóbicos ainda presentes na sociedade brasileira. O Brasil vem despontando internacionalmente como vanguarda de conquistas democráticas nesse território, sendo que em 2008 o Presidente da República convocou oficialmente a realização da I Conferência Nacional do segmento LGBT, realizada em junho de 2008, fato sem precedentes em qualquer outro país.

Outro avanço recente na consolidação dos Direitos Humanos no Brasil está relacionado com a promoção dos direitos da pessoa idosa. Como os demais países em desenvolvimento, o Brasil vive acelerado processo de envelhecimento da população e, segundo projeções demográficas, será o sexto país em população idosa do mundo, em 2025. O Estado tem priorizado a articulação das diversas instâncias de Governo e das políticas setoriais para a promoção de políticas públicas voltadas às necessidades das pessoas idosas. Em seguimento ao Plano de Madri sobre Envelhecimento (2002), as medidas estão de acordo com as recomendações da ONU, ou seja, estão sendo construídas com ampla participação de pessoas idosas, do Governo e da sociedade civil organizada.

Assim, aprovou-se o Estatuto do Idoso (Lei nº 10.741/03) em 1º de outubro de 2003, que regula os direitos assegurados às pessoas com idade igual ou superior a 60 anos e dá seguimento ao Plano de Ação Internacional para o Envelhecimento. Ademais, o Estado brasileiro promoveu o fortalecimento das instâncias de controle democrático (Conselhos de Direito), atribuindo-lhes caráter deliberativo, bem como capacitando os conselheiros. Destaca-se também a realização da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa¹⁵, em 2006, e neste ano, a

¹⁵ Um dos principais objetivos do evento era a identificação das necessidades e das demandas da pessoa idosa no Brasil. Contou com a participação efetiva da população idosa, representada por 456 delegados oriundos de todos os Estados e do Distrito Federal, além de gestores públicos, membros do Ministério Público, de organizações da sociedade civil e especialistas no tema, em total de 725 pessoas na Conferência Nacional e cerca de 14 mil nas Conferências Estaduais. O objetivo foi definir as estratégias de estruturação da Rede Nacional de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa (RENADI), uma rede de serviços formada por instituições públicas e privadas destinada a implementar ações para promover os direitos fundamentais da pessoa idosa no País e fazer cumprir a Política Nacional do Idoso (PNI -Lei 8.842/94), o Estatuto do Idoso (Lei 10.741/03) e as recomendações da II Assembleia Mundial do Envelhecimento.

realização das Conferências Estaduais preparatórias para a II Conferência Nacional. No plano internacional, o país sediou em dezembro de 2007 a Conferência Madri + 5, promovida pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), e apresenta-se como um dos protagonistas nas tratativas pela criação de uma Convenção da ONU dos Direitos da Pessoa Idosa.

Enquanto a caminhada para assegurar os direitos da pessoa idosa dá seus primeiros passos no Brasil e no mundo, na outra ponta da pirâmide etária, crianças e adolescentes já dispõem de um avançado marco legal há 18 anos. O Brasil foi um dos pioneiros na incorporação dos princípios adotados pela Convenção da ONU dos Direitos da Criança (1989), por meio da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

O Estatuto estabelece o princípio da proteção integral, que afirma a condição peculiar de desenvolvimento de crianças e adolescentes, a universalidade de seus direitos e o seu protagonismo. Para efetivá-lo, foi estabelecido um sistema de garantia de direitos que inclui Varas de Justiça, Ministério Público e delegacias especializadas. Os principais avanços produzidos a partir do Estatuto nos últimos anos, reconhecidos pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), foram os novos planos nacionais de enfrentamento da violência sexual; de prevenção e erradicação do trabalho infantil; de direito à convivência familiar e comunitária; e o Sistema Nacional de Atendimento Sócio-Educativo (Sinase)¹⁶.

Um desafio bastante difícil na garantia dos Direitos Humanos no país é assegurar a proteção dos adolescentes e, ao mesmo tempo, contestar as pressões sociais e políticas exigindo maior rigor punitivo dos jovens em conflito com a lei. Existem hoje 32 propostas de emenda à Constituição tramitando no Congresso Nacional para rebaixamento da idade de imputabilidade penal. Nosso país presencia, inegavelmente, graves violações dos direitos das crianças e adolescentes, ilustradas pelo alto índice de homicídio juvenil; pela existência de crianças e adolescentes desamparados – principalmente nas grandes cidades; pelo registro de casos de violência doméstica; e pelo

¹⁶ Também vale mencionar o Plano Presidente Amigo da Criança e do Adolescente, voltado ao cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio, que foi lançado em 2003 e é monitorado por uma exigente rede de entidades da sociedade civil. A partir dos dados coletados, foi lançado, em 2007, o Plano Social Criança e Adolescente, com ações estratégicas para o enfrentamento da violência. No mesmo ano, a VII Conferência Nacional sobre os Direitos das Crianças e Adolescentes foi dotada de caráter deliberativo e obteve o maior índice de participação, desde a realização de sua primeira versão, em 1993.

encarceramento ilegal de adolescentes em cadeias públicas. Não se pode admitir, no entanto, a fuga rumo a falsas “soluções” penais, quando os poderes públicos ainda não cumpriram seu dever constitucional e legal em demonstrar eficiência na eliminação das múltiplas vulnerabilidades às quais os adolescentes estão expostos.

Não menos importante, no plano dos direitos civis e políticos, são as ações do Estado brasileiro para a reparação de direitos – como no caso das indenizações às pessoas atingidas pela hanseníase, discriminadas e segregadas do convívio social nas ex-colônias ao longo da história e aos familiares de mortos e desaparecidos políticos. Em sua missão de zelar pelo respeito aos direitos humanos no país, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República promoveu em 2007 um difícil reencontro do País com sua história recente, ao resumir, no livro “Direito à Memória e à Verdade”, o trabalho realizado durante 11 anos pela Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos¹⁷. Nos últimos 20 anos, o Brasil fortaleceu as instituições democráticas e, ao resgatar a dívida histórica por violações de direitos humanos no último ciclo ditatorial, capacita-se também como nação que busca ocupar novo status nos organismos dirigentes da ONU.

Apesar desse passo adiante, ainda se constata resistências significativas à plena abertura de arquivos que contenham informações referentes ao funcionamento do aparelho de repressão do regime militar (1964-1985), bem como aos esforços para localização dos restos mortais dos desaparecidos e para sistematização do acervo de depoimentos e informações que possam auxiliar nessa busca.

4. Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

Marcado por altos níveis de concentração de renda e de desigualdade social, o Brasil vem adotando políticas inéditas e unificadas de complementação de renda, as quais, somadas a investimentos em serviços universais de saúde e educação, tem garantido a dimensão da inclusão social no crescimento

¹⁷ O livro resume o processamento de todos os casos que foram levados à Comissão ao longo de 11 anos, incluindo a história e biografia de pessoas desaparecidas no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas de contestação ao regime político vigente. Com o lançamento, o Estado brasileiro avançou mais um passo na assunção de sua responsabilidade histórica e administrativa sobre a integridade dos presos e o destino que lhes foi dado.

econômico do país. Isto se reflete no cumprimento, pelo Brasil, da primeira das 8 metas do milênio, a saber, a redução da extrema pobreza em 50% até 2025. De 1992 a 2006, a extrema pobreza foi reduzida em 58,54%. De maneira análoga, o país logrou reduzir a desigualdade de renda, rompendo um padrão que se mantinha inalterado e em níveis muito altos. A pobreza extrema caiu de 28% para 16% da população, entre 1990 e 2005; a pobreza recuou de 52% para 38% no mesmo período. Em termos absolutos, entre 2003 e 2005, cerca de 10 milhões de brasileiros ultrapassaram a linha da pobreza e mais de 7 milhões deixaram a situação de indigência¹⁸.

A concentração de renda no Brasil diminuiu de modo significativo e contínuo entre 2001 e 2005. Neste período, os rendimentos do trabalho dos 20% mais pobres aumentaram, em média, 5% ao ano, enquanto os dos 20% com rendas maiores diminuíram, em média, 1% ao ano. O coeficiente de Gini, a mais utilizada medida de desigualdade, que se oscilava em torno de 0,60 desde 1995 no Brasil, passou a cair a partir de 1998, sendo que a queda mais expressiva ocorreu entre 2003 e 2004.

A redução da desigualdade também é comprovada pela análise do comportamento da renda de diferentes décimos da população. Entre 2001 e 2005, a renda *per capita* do décimo mais pobre aumentou, em média, 9,2% ao ano. Trata-se de uma taxa de crescimento da *renda per capita* superior à de quase todos os países, em qualquer período histórico. Do outro lado da distribuição de renda, os 10% com maior renda viram-na cair em média 0,4% ao ano, no mesmo período.¹⁹

A situação de pobreza não se resume à insuficiência de renda. Ter uma baixa renda é o resultado de diversos fatores inter-relacionados: baixa escolaridade, poucas oportunidades de qualificação, difícil inserção no mercado de trabalho, acesso a postos mal remunerados e sem perspectivas de progresso e de acesso aos espaços públicos de poder. Outra vertente da pobreza é sua reprodução entre gerações: filhos de pais pobres não tem as mesmas oportunidades de desenvolvimento educacional e de inclusão social que os filhos das famílias mais abastadas.

Como parte do combate à pobreza e à desigualdade social, o Brasil tem-se destacado na efetivação do direito à alimentação adequada. Em 2006, entrou em vigor a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional

¹⁸ Dados fornecidos pelo Instituto Econômico de Pesquisa Aplicada (Ipea) apud BRASIL, 2008.

¹⁹ IBGE. *Pesquisa Nacional por Amstras por Domicílio* (PNAD) 1995-2005. Rio de Janeiro, 2004.

(LOSAN), que define a segurança alimentar e nutricional como direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde que respeitem a diversidade cultural e que sejam sustentáveis sob o ponto de vista ambiental, cultural, econômico e social.

O combate à fome se ergue como eixo prioritário entre todas as políticas de Estado, sendo organizado em torno do marco estratégico denominado “Fome Zero”. Este compreende ações emergenciais e estruturais para garantir o direito à alimentação adequada e reúne programas e ações de caráter transversal e interministerial, como o de alimentação escolar; crédito, seguro e assistência técnica para agricultores familiares; reforma agrária; aquisição de alimentos da agricultura familiar; transferência direta de renda e construção de cisternas para armazenamento de água da chuva.²⁰

As ações de Estado para implementar o direito à saúde orientam-se pelos princípios estabelecidos pelo Sistema Único de Saúde (SUS), a saber, a integralidade, universalidade, e equidade. O SUS torna obrigatório o atendimento público e gratuito a qualquer cidadão, priorizando ações preventivas e campanhas de informação para que a população conheça seus direitos e os riscos à sua saúde.

Instituído pela Constituição Federal de 1988, o SUS comemora seus vinte anos com várias conquistas. Destacam-se o “Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis/AIDS”; o Programa “Saúde da Família”, responsável por levar às comunidades as ações estatais de proteção e promoção da saúde; e a redução pela metade da taxa de mortalidade infantil de crianças de até cinco anos. Esta foi obtida pela soma de políticas de incentivo ao aleitamento materno, de aumento da cobertura vacinal, e do acesso aos exames pré-natais, associadas ao investimento em urbanização e em saneamento básico.²¹ Resta, entretanto, superar os desafios impostos pela pobreza, pela desigualdade social e pela discriminação étnico-racial.

Segue existindo um hiato crítico entre o ideal de universalização perseguido pelo SUS e a atual situação do acesso à saúde no Brasil. No que concerne à rede hospitalar, por exemplo, há carência de leitos para

²⁰ MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. *Segurança alimentar e nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional*. Brasília, 2008.

²¹ MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília, 2006.

internação, o que faz com que a população dependa da rede privada²². No plano epidemiológico, juntamente com o aumento da incidência de doenças que prevalecem em países desenvolvidos, como as doenças do coração, persistem ocorrências de doenças endêmicas, características dos países em desenvolvimento²³.

Também o exercício do direito à educação é considerado como elemento fundamental de combate à pobreza e à exclusão social e, portanto, objeto de políticas públicas que visam a universalizar o acesso ao sistema educacional, em atenção às desigualdades regionais e econômicas, e às diversidades de natureza racial, étnica e de gênero, entre outras.

As recentes iniciativas de Estado relacionadas ao tema ampliam o alcance social de proteção do direito. O índice de cobertura do ensino básico no Brasil atingiu patamares praticamente universais, com expansão concomitante nos outros níveis de ensino. Os atuais desafios do país passaram a relacionar-se com a qualidade do ensino ofertado, com a evasão escolar e com a baixa escolaridade.

Desde 2007, as políticas públicas em educação articulam-se em torno do “Plano de Desenvolvimento da Educação”. Este é um instrumento para se avançar na implementação integral do direito humano à educação, com os seguintes propósitos: 1) ampliação da cobertura, qualidade e rendimento educacional; 2) expansão da educação em Direitos Humanos, com a garantia de educação para as populações tradicionalmente excluídas e das pessoas com deficiências e necessidades educativas especiais; 3) consolidação dos sistemas estaduais e municipais de educação do campo, de educação indígena e de educação para as comunidades remanescentes dos quilombos; e 4)

²² Em 1993, a taxa da quantidade de leitos por 1000 habitantes era de 3,35, tendo se reduzido para 2,03 em 2005. A situação dos leitos públicos é ainda mais grave, tendo havido redução de 0,91 leitos públicos por 1000 habitantes, em 1992, para 0,87, em 2005. O número de internações hospitalares diminuiu de 8,1/100hab em 1993 para 6,2/100hab em 2005. No mesmo período, a taxa de mortalidade hospitalar aumentou de 2,2% para 3,2%²¹ (MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Datasus*. Disponível em <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>. Acessado em 10 de julho de 2008.)

²³ No caso da malária, por exemplo, a média anual de casos registrados é de 530 mil, concentrados na região norte do país (mais de 99% das ocorrências). A partir de 1990, passou a aumentar o número de casos de dengue no país, atingindo o patamar recorde de 794 mil casos em 2002, decaindo até computar 117.519 em 2004. Voltou a subir para 217.406 em 2005, sendo notificados 32.606 casos entre janeiro e março de 2006 (MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Painel de Indicadores do SUS*. Brasília, 2006.)

enfrentamento das vulnerabilidades dos sistemas de educação de jovens e adultos em todo o país.²⁴

Ressalte-se que uma Resolução da Assembleia Geral da ONU, de 1995, lançou a década da educação em direitos humanos²⁵. Como decorrência, os governos foram chamados a estabelecer comitês nacionais de educação em direitos humanos representativos, responsáveis pela elaboração de planos nacionais compreensíveis, efetivos e sustentáveis. Em 2003, o Governo brasileiro atendeu à recomendação e criou o Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos, com a tarefa de elaborar o Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos, documento de referência para a discussão de políticas, ações e programas relacionados com a área. O Plano está estruturado em cinco grandes áreas temáticas: educação básica, educação superior, educação não-formal, educação dos profissionais do sistema de justiça e segurança, e educação na mídia. Em 2006, a Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República promoveu um primeiro congresso internacional reunindo especialistas e instituições relacionados com a Educação em Direitos Humanos.

Vale ressaltar que, no Brasil, ainda existe certa desconfiança da população em relação à defesa dos direitos humanos. Prevalece em alguns segmentos a mentalidade de que eles existem apenas para proteger os “criminosos”, sobretudo em camadas sociais mais pobres e que mais necessitam da garantia de seus direitos. A correção desse entendimento distorcido exige amplos investimentos na educação em direitos humanos em todo o ciclo de aprendizagem e nos cinco eixos referidos.

No que tange os direitos culturais, importante passo foi dado para a garantia da cidadania cultural em 2003, com a criação do Programa Nacional

²⁴ Incorporado entre as políticas sociais prioritárias do Estado para os anos 2007-2010, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) visa incrementar os resultados e a qualidade na educação brasileira de maneira sistêmica e com foco pontual nas áreas mais vulneráveis. Para tanto, um índice sintético, que combina dados sobre fluxo escolar e desempenho dos alunos, foi criado para referenciar doravante as políticas em educação básica. Trata-se do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, 2007.).

²⁵ A Educação em Direitos Humanos é compreendida como um processo sistemático e multidimensional que orienta a formação do sujeito de direitos e se configura como resultado das reflexões produzidas por diferentes áreas do conhecimento. São, portanto, os conhecimentos historicamente construídos sobre os direitos humanos a base fundamental na qual se assenta o processo de educar em direitos humanos. Da mesma maneira, constituem-se alicerces desse processo os valores, atitudes e práticas sociais que expressam uma cultura de paz.

de Cultura, Educação e Cidadania - Cultura Viva. A filosofia que orienta o Programa é apoiar iniciativas sócio-culturais já existentes em todo o território nacional, com o objetivo de democratizar o acesso aos meios de produção cultural, promover a diversidade cultural e social, e gerar oportunidades de emprego e renda. Assim, os movimentos sociais, associações comunitárias e grupos culturais tornam-se parceiros do Estado, constituindo-se em Pontos de Cultura. Neste espaço, fomenta-se a produção, difusão e fruição cultural, valorizando as expressões artísticas da comunidade. Após um processo de seleção por edital público, os grupos recebem investimentos para estruturação do espaço e de equipamentos, capacitação em cultura digital e em produção cultural, sempre com o enfoque de empoderá-los, construindo uma relação de autonomia e protagonismo.

O Programa tem hoje mais de 800 Pontos de Cultura, que funcionam como pontes para outras políticas públicas como saúde e educação, reforçando a dimensão da cidadania, tendo em vista que os seus principais beneficiários são as famílias de baixa renda, crianças, jovens e adolescentes, pessoas com deficiência, mulheres, populações em situação de vulnerabilidade, povos e comunidades tradicionais (MINISTÉRIO DA CULTURA. *Cultura Viva. Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania*. 3ª edição. 2007).

Ainda no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, importa relatar as políticas públicas do Estado brasileiro para a promoção e o cumprimento do direito ao trabalho. Baseada no conceito “trabalho decente”, formulado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (OIT)²⁶, foi lançada, em 2006, a “Agenda Nacional de Trabalho Decente”, elaborada mediante consultas a organizações de trabalhadores e empregadores. As prioridades de Estado para efetivar o direito ao trabalho consistem na geração de mais e melhores empregos; na erradicação do trabalho forçado e infantil; e no fortalecimento do diálogo social – que ainda constituem desafios a serem enfrentados pelo Estado brasileiro.

As políticas de ajuste estrutural, implantadas nas décadas de 1980 e 1990, tiveram como uma de suas contrapartidas sociais o desemprego. Este assumiu posição de centralidade para a sociedade brasileira, devido ao impacto

²⁶ Trabalho decente é aquele adequadamente remunerado, exercido em condições de liberdade, igualdade e segurança, capaz de garantir uma vida digna ao cidadão (ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). *Trabalho Decente*. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/trab_decente_2.php. Acessado em 15 de outubro de 2008).

de desagregação social em função de seu crescimento. Invertendo este quadro, este ano a taxa de desemprego no país registrou nítida tendência de queda. Com relação ao número de postos de trabalho, observou-se crescimento dos investimentos em ações de geração de emprego e renda²⁷.

Finalmente, vale mencionar o direito ao desenvolvimento²⁸. O Brasil, ao longo de sua história, convive com grandes disparidades sociais, econômicas e culturais, verificadas de forma regional e sub-regional, que tiveram origem no processo exploratório de ocupação territorial brasileira e não foram erradicadas até a atualidade. Essas situações constituem óbice a um desenvolvimento equilibrado. Sua superação compreende tanto a formulação de políticas sociais que atendam ao imperativo de promover os Direitos Humanos em bases universais, quanto a adoção de iniciativas que atendam as demandas dos segmentos tradicionalmente afetados pela exclusão – negros, índios, quilombolas, mulheres e pessoas com deficiência – respeitando sua especificidade, reconhecendo e valorizando a diversidade, as diferenças, e combatendo toda forma de discriminação, conforme preconizado em nosso ordenamento jurídico.

As políticas sociais devem ser efetivadas cada vez mais como políticas de Estado, permanentes, articuladas e integradas, respeitando as diversidades locais e regionais – com suas dimensões territoriais e diferenças culturais e de condições naturais –, buscando atender às especificidades das demandas da população. Somente assim será possível promover a inclusão social e superar as desigualdades, avançando no processo histórico de concretização dos direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, com a concretização do princípio da igualdade – em seu sentido formal e material – e com o fortalecimento da democracia.

²⁷ De R\$ 6,9 bilhões em 2002, para R\$ 21,2 bilhões em 2005, dirigidos a programas de crédito para micro e pequenas empresas, cooperativas e agricultura familiar. No ano de 2007, de acordo com o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), foram gerados cerca de 1,6 milhão de empregos formais – aumento de 5,85% (MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. *Cadastro Geral de Empregados e Desempregados*. Disponível em <https://www.caged.gov.br/index.html#>. Acessado em 15 de julho de 2008).

²⁸ Conforme a “Declaração do Direito ao Desenvolvimento”, adotada pela Resolução 41/128 da Assembleia Geral da ONU em 4 de dezembro de 1986, desenvolvimento é um “processo econômico, social, cultural e político abrangente, 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”. Esta Declaração estabelece 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”.

5. Conclusão

Como foi dito, o aniversário de 60 Anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos deve ser aproveitado para uma reflexão abrangente, visando a formatar novas políticas públicas e iniciativas da sociedade civil para transformar em fato concreto e palpável os elegantes artigos que apontam para um contexto de paz e justiça.

O Brasil avançou ao reconhecer constitucionalmente o status estruturante dos direitos fundamentais para a ordem jurídica brasileira. Avançou ao iniciar a construção de um arcabouço institucional que refletisse a posição central dos direitos humanos na nova ordem democrática de nosso país. Avançou por termos trabalhado na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas direcionadas ao horizonte da efetivação dos direitos humanos no Brasil. Avançou, em síntese, ao conseguirmos introduzir os princípios orientadores da Declaração Universal dos Direitos Humanos na ordem constitucional e jurídica brasileira, atribuindo-lhe as cores e singularidades de nossa realidade.

Tais avanços merecem celebração, mas segue valendo o alerta de Norberto Bobbio sobre a larga distância que separa a Declaração e o mundo real que nos cerca. Num texto de 1968, ele já observava que o problema de nosso tempo, com relação aos Direitos Humanos, não era mais fundamentá-los, e sim protegê-los. Em outras palavras, como garanti-los, impedindo que, apesar das solenes declarações, eles sejam continuamente violados.

6. Referências Bibliográficas

ARENDDT, Hannah. **Eichmann em Jerusalém**: um relato sobre a banalidade do mal. Trad. por José Rubens Siqueira. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

_____. Entre o passado e o futuro. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BOBBIO, Norberto. Era dos Direitos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro ao Mecanismo de Revisão Periódica Universal do Conselho de Direitos Humanos das Nações**

Unidas. Genebra, 2008. A/HRC/WG.6/1/BRA/1. (versão em português). Disponível em <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/brsession1.aspx>.

BRASIL. Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos. **Direito à Verdade e à Memória.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2007.

BRASIL. **Emenda Constitucional EC 45/2004.** Brasília, 2004.

COMPARATO, Fábio Konder. **A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** 4ª ed., São Paulo: Saraiva, 2005.

IBGE. **Pesquisa do Censo.** Brasília, 2000.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostras por Domicílio (PNAD) 1995-2005.** Rio de Janeiro, 2004.

MINISTÉRIO DA CULTURA. **Cultura Viva. Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania.** 3ª edição. 2007.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Segurança alimentar e nutricional: trajetória e relatos da construção de uma política nacional.** Brasília, 2008.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas.** Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Caderno Pronasci.** Brasília, 2007.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Sistema Prisional.** Brasília, 2008a. Disponível em <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMID598A2D892E444B5943A0AEE5DB94226PTBRIE.htm>.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Sistema Nacional de Informação Penitenciária: dados consolidados.** Brasília, 2008b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Painel de Indicadores do SUS**. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Datasus**. Disponível em <http://w3.datasus.gov.br/datasus/datasus.php>. Acessado em 10 de julho de 2008.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados**. Disponível em <https://www.caged.gov.br/index.html#>. Acessado em 15 de julho de 2008.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho Decente**. Disponível em http://www.oitbrasil.org.br/trab_decente_2.php. Acessado em 15 de outubro de 2008.

WILDE, Ralph. **Uma análise da Declaração Universal dos Direitos Humanos**. In: POOLE, Hilary (org.) et al. *Direitos Humanos: referências essenciais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007. pp 103-161.

A Gestão Pública dos Direitos Humanos das Mulheres

Nilcéa Freire

1. Os Direitos Humanos na Perspectiva de Gênero

Onde estão as mulheres? Onde estão as mulheres na sociedade brasileira? Onde estão as mulheres nos espaços de poder e decisão? Onde estamos nas esferas do Legislativo, no Judiciário, no Executivo? Estas perguntas **ainda** precisam ser feitas e as respostas são reveladoras: as mulheres estão sub-representadas nesses lugares estratégicos de poder. Sua presença é inversamente proporcional ao nível e status do cargo ocupado. Embora grandes avanços possam ser verificados nas relações de gênero no Brasil, as desigualdades também persistem, constituindo-se em um desafio para a gestão das políticas públicas voltadas ao combate às desigualdades sociais e ao reconhecimento das mulheres como sujeitos políticos.

A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres, criada em 2003 no governo de Luíz Inácio Lula da Silva, propôs, a partir das demandas e iniciativas da sociedade civil, um conjunto de políticas públicas voltadas para a eliminação de todas as formas de discriminações de gênero e a consolidação de plenos direitos humanos e cidadania para as mulheres.

As políticas públicas para as mulheres representam estratégias para o governo e para a sociedade, uma vez que requerem uma ampla articulação de áreas e ações ministeriais e de agentes não-governamentais com o fim de gerar relações sociais entre homens e mulheres mais equitativas.

No aniversário dos 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos, sentimo-nos desafiadas a refletir sobre a estratégia de gestão pública dos direitos humanos das mulheres, isto é, a trajetória histórica de reivindicações e conquistas das mulheres em prol da igualdade nos planos nacional e internacional.

A Declaração Universal de 1948 apresentou o primeiro reconhecimento explícito da igualdade entre homens e mulheres. No Preâmbulo consta: “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 de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla”.

O artigo II dispôs que: “Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” [grifo da autora].

Apesar da proclamação da igualdade de direitos dos homens e das mulheres e do princípio orientador da não-discriminação, as políticas públicas baseavam-se em um discurso de neutralidade, em seu conteúdo, sua efetivação, assim como em relação a seus/suas beneficiários/as. A Declaração de Direitos Humanos apoiava-se na referência a uma ‘cidadania universal’, presumidamente, envolvendo homens e mulheres. No entanto, a concepção sexista presente nesta formulação excluiu de fato as mulheres da condição de ‘humanas’.

O slogan “*os direitos das mulheres são direitos humanos*”, divulgado nas décadas finais do século XX, expressou essa preocupação do movimento feminista nacional e internacional com a consideração dos direitos das mulheres no âmbito dessa normatividade e sua efetivação em práticas políticas institucionais e cotidianas.

A Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher – Cedaw –, proposta em 1979, e em vigência desde 1981, tornou-se o primeiro tratado internacional sobre os direitos humanos das mulheres, abarcando os direitos políticos, econômicos, civis, sociais e educacionais. O Tratado é um resultado de décadas de mobilização internacional, precedido pela I Conferência Mundial do Ano Internacional da Mulher, que aglutinou mulheres do mundo todo, em 1975, no México. A Cedaw foi assinada no Brasil em 1981 e ratificada em 1984.

Silvia Pimentel, uma das 23 peritas eleitas para compor o Comitê da CEDAW, afirmou ser esta a grande Carta Magna dos direitos das mulheres. Para ela, “a Convenção simboliza o resultado de inúmeros avanços principiológicos, normativos e políticos construídos nas últimas décadas (do século XX)”.

Em 1999, a Assembleia Geral da ONU adotou o Protocolo Facultativo à Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, assinado em 2001 pelo governo brasileiro e ratificado pelo Congresso Nacional em 2002. O Protocolo facultativo regulamentou a criação de um sistema mais eficiente de acompanhamento do cumprimento da Cedaw e, além disso, garantiu às mulheres o acesso à justiça internacional, de forma mais direta e eficaz, nos momentos em que o sistema nacional mostrar-se falho ou omissivo na proteção de seus direitos humanos. O protocolo instituiu dois mecanismos de monitoramento: a) o da petição, que permite o encaminhamento de denúncias de violações de direitos enunciados da convenção à apreciação do Comitê Cedaw, e b) um procedimento investigativo, que habilita o comitê a investigar a existência de grave e sistemática violação aos direitos humanos das mulheres. O Comitê Cedaw recebe relatórios dos países signatários e apresenta recomendações em face dos desafios encontrados. Em 2007, o Brasil apresentou o VI Relatório Nacional Brasileiro ao Comitê Cedaw.

Na II Conferência Mundial de Direitos Humanos, ocorrida em Viena, a mobilização das mulheres gerou novo olhar sobre a normatividade dos direitos humanos das mulheres, que transcendeu o campo das Conferências de Mulheres. O pressuposto da indivisibilidade dos direitos humanos universais compreendendo tanto os direitos civis e políticos quanto aos direitos econômicos, sociais e culturais, também ampliou e fortaleceu a dimensão dos direitos humanos que pode beneficiar segmentos da humanidade anteriormente tornados invisíveis.

A Plataforma de Ação adotada em Beijing (reiterada em Beijing mais cinco), na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em 1995, reforçou a necessidade de que os governos nacionais passassem a “integrar perspectivas de gênero na legislação, nas políticas públicas, nos programas e projetos”, a partir de uma análise de suas repercussões nas mulheres e nos homens. Foi requerida também a revisão periódica da implementação e dos resultados das políticas, programas e projetos nacionais para garantir que as mulheres

sejam beneficiárias diretas do desenvolvimento e que sua contribuição seja levada em conta na política e planejamento econômicos.

O imperativo de atender-se às demandas das mulheres por direitos humanos fica evidenciado ao identificar-se sua maior vulnerabilidade social e econômica. Na maioria dos países persistem obstáculos ao acesso aos cargos mais elevados, no mercado de trabalho, e ao poder político. As desigualdades salariais são igualmente persistentes. Há sobre-representação das mulheres entre os pobres, principalmente aqueles pertencentes a grupos étnico-raciais discriminados – negras e indígenas.

A partir das décadas de 1970/80, diversos países acabaram por aderir a uma *vague* de políticas de igualdade entre homens e mulheres. Para tanto pesou a realização das articulações e Conferências internacionais sobre as mulheres que, com vitalidade, representaram as primeiras iniciativas globais de mobilização da opinião pública para a promoção de direitos de mais da metade da população mundial.

A Constituição Federal de 1988 já incluía, do ponto de vista normativo, o reconhecimento dos direitos humanos das mulheres, representando uma expansão legal da cidadania feminina brasileira. Entretanto, a universalização de fato desses direitos em toda a rede social não se efetivou. Uma das respostas a esta situação foi a criação de mecanismos institucionais de promoção da igualdade entre homens e mulheres. A reivindicação e conquista da institucionalização da política pública dos direitos humanos das mulheres gerou, por sua vez, uma reinterpretação da homogeneidade dos direitos humanos.

Ao passo que os instrumentos e mecanismos nacionais e internacionais de direitos humanos se mostraram inadequados e insuficientes relativamente às demandas das mulheres, a compreensão de que as políticas públicas são sexuadas e, portanto, que a gestão pública dos direitos humanos das mulheres deve ser efetiva, fortaleceu-se.

Em consonância com esta demanda, em 2003 o Brasil deu um grande passo rumo ao reconhecimento dos direitos humanos das mulheres a partir da criação, no primeiro mandato do Presidente Lula, da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, vinculada à Presidência da República, com status de Ministério. A Secretaria constituiu-se como uma demonstração de total compromisso do Estado brasileiro com a Plataforma de Beijing.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres tem a missão de formular, coordenar e articular políticas que resultem na redução das

desigualdades entre homens e mulheres. Esta política vem sendo construída e avaliada mediante amplos processos de escuta e construção coletiva e intergovernamental.

2. A Gestão da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres na Perspectiva dos Direitos Humanos

Nas últimas décadas do século XX, as mulheres colocaram na pauta a fragilidade da igualdade formal, alicerçada pelos dispositivos jurídicos, frente às demandas por uma igualdade real, assim como o imperativo de favorecer-se sua participação efetiva na construção dos processos democráticos.

As pesquisas sobre as relações de gênero realizadas neste período por pesquisadores/as e pesquisadores/as feministas também contribuíram para evidenciar que, não apenas relativamente ao poder político como a outras esferas do mercado de trabalho, saúde e educação, as relações sociais são atravessadas por relações desiguais entre os sexos e as construções sociais sexuadas estão presentes nas políticas públicas.

Neste sentido, as políticas de promoção da igualdade de gênero compreendem todas as políticas de governo que tenham impacto na diminuição da desigualdade social e no fortalecimento da cidadania, tal qual se expressa no I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres/PNPM, resultado da mobilização de milhares de mulheres no Brasil.

Em 2004, foi realizada a I Conferência Nacional de Políticas para Mulheres, convocada pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres e pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, CNDM. Foi a primeira conferência nacional convocada pelo governo federal e reuniu amplos segmentos de mulheres nas etapas municipais e estaduais. O resultado da Conferência forneceu subsídios para a elaboração do I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.

O I PNPM foi lançado em 2004 e apresentou cinco eixos, os quais foram ampliados no II PNPM. Em 2007, foi realizada a II Conferência Nacional de Políticas para Mulheres com o objetivo de avaliar e reorientar as diretrizes políticas. A II Conferência também mobilizou milhares de mulheres e contou com 2.559 delegadas que representavam a diversidade de mulheres. O II Plano apresenta os seguintes Eixos:

- Autonomia econômica e igualdade no mundo do trabalho, com inclusão social;

- Educação inclusiva, não-sexista, não-racista, não-homofóbica e não-lesbofóbica;
- Saúde das mulheres, direitos sexuais e reprodutivos;
- Enfrentamento de todas as formas de violência contra as mulheres;
- Participação política das mulheres e igualdade em todos os espaços de poder;
- Desenvolvimento sustentável no meio rural, na cidade e na floresta, com garantia de justiça ambiental, inclusão social, soberania e segurança alimentar;
- Direito das mulheres à terra e moradia digna, bem como serviços com cidadania, garantindo a qualidade de vida nas áreas urbanas e rurais, considerando as etnias e comunidades tradicionais;
- Cultura, comunicação e mídia igualitárias, democráticas, não-discriminatórias, não-sexistas, anti-racistas, não-lesbofóbicas e não-homofóbicas;
- Enfrentamento do racismo, sexismo e lesbofobia;
- Enfrentamento das desigualdades que atingem as mulheres jovens e idosas em suas especificidades e diversidades;
- Gestão e Monitoramento do Plano.

Cada um destes Eixos é composto por metas quantificáveis e um plano de ação com responsabilidades e prazos definidos. Cerca de 20 Ministérios e Secretarias Especiais executam o PNPM, reforçando, assim, o princípio da gestão transversal e interinstitucional. Outro elemento que reforça a gestão das políticas públicas para as mulheres é a criação e fortalecimento de coordenadorias e secretarias governamentais de políticas para as mulheres nos Estados e municípios brasileiros. Com o fim de fortalecer a implementação dos Planos Estaduais e Municipais de Políticas para as Mulheres, existem hoje, no país, tais mecanismos em 19 estados e 191 municípios.

Além disso, destacou-se também a criação e fortalecimento dos Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Mulher. Há, atualmente, cerca de 300 Conselhos Municipais e 25 Conselhos Estaduais, os quais impulsionam a imprescindível interação entre Estado e sociedade civil.

A política pública que atenda à gestão dos direitos humanos das mulheres compreende uma ampla gama de atores/atrizes sociais envolvidos em várias áreas e ações. A Secretaria Especial de Políticas para Mulheres vem coordenando estas ações, das quais destacaremos aquelas relativas: ao direito

a viver livre de violências; o direito à participação política e aos espaços de poder; e, o direito ao trabalho digno e igualitário.

3. Direito a Viver Livre de Violências

O texto da II Conferência Mundial de Direitos Humanos expressa a centralidade da preocupação com “as várias formas de discriminação e violência a que as mulheres continuam expostas em todo o mundo”. No artigo 18º, verifica-se a afirmação de que “os Direitos do homem, das mulheres e das crianças do sexo feminino constituem uma parte inalienável, integral e indivisível dos direitos humanos universais. A participação plena e igual das mulheres na vida política, civil, econômica, social e cultural, a nível nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo constituem objetivos prioritários da comunidade internacional”. O conteúdo da II Conferência avançou indubitavelmente em relação à primeira versão. Reiterou a responsabilidade do Estado no que diz respeito à violência doméstica que, por ocorrer no espaço privado da família, não era entendida como uma violação desses direitos.

A violência com base no gênero da pessoa e todas as formas de assédio e exploração sexual, incluindo as resultantes de preconceitos culturais e tráfico internacional, foram destacadas como incompatíveis com a dignidade e o valor da pessoa humana. Para eliminá-las, foram indicadas medidas de caráter legal, de Governo e de cooperação internacional, em áreas tais como o desenvolvimento sócio-econômico, a educação, a maternidade e os cuidados de saúde, e assistência social.

Apesar do reconhecimento de que a violência contra as mulheres é um problema grave das sociedades modernas a ser superado, a experiência cotidiana registra um dos mais elevados percentuais de violência contra as mulheres, com cifras alarmantes. O maior número de violências contra meninas e mulheres é cometido, em geral, dentro de suas próprias casas, pelas mãos de pais e maridos ou companheiros, fazendo destas situações um número superior a 70% das denúncias¹.

Uma iniciativa importante a ser destacada para coibir a violência contra as mulheres no Brasil é a Lei Maria da Penha (Lei 11.340/2006), promulgada

¹ Segundo dados da Central de Atendimento à Mulher (“Disque 180”), serviço disponibilizado pela Secretaria, que atende anualmente mais de 200 mil mulheres de todo país, 24 horas por dia, todos os dias da semana, inclusive domingos e feriados.

em 2006, cujo teor define a natureza do crime; prevê a obrigação de o Estado atuar preventivamente em relação à violência contra as mulheres, reconhecendo as distintas vulnerabilidades existentes; facilita o acesso das vítimas à justiça e às necessárias medidas protetoras de urgência; estabelece iniciativas inéditas para enfrentar a violência, como a criação de um Juizado Especializado para atender mulheres agredidas, interferindo nas áreas da segurança pública e no judiciário, buscando contribuir para mudar práticas institucionais e de atuação dos/as agentes públicos.

Há consenso de que a Lei Maria da Penha veio para responder à impropriedade da Lei 9.099/95, que instituiu os Juizados Especiais Criminais e possibilitava que a violência contra as mulheres fosse tratada como delito de menor potencial ofensivo, com penas que não excediam dois anos e tendiam a ser cumpridas mediante pagamento de cestas básicas.

A Lei Maria da Penha é decorrente da incorporação do princípio da igualdade entre homens e mulheres, e nos termos do § 8º do art. 226 da Constituição Federal de 1988, que determina competir ao Estado assegurar a assistência à família mediante mecanismos que coibam a violência no âmbito de suas relações. É também resultado de amplo debate realizado na esfera pública, coordenado pela SPM/PR, reafirmar o reconhecimento dos direitos humanos fundamentais de proteção e participação das mulheres vítimas de violência no Brasil.

Nos termos desta lei, a violência doméstica e familiar contra a mulher é reconhecida como um impeditivo ao exercício efetivo, dentre outros, dos direitos à vida, à segurança, ao acesso à justiça, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária, prevendo, em consequência, políticas públicas de proteção e promoção de direitos fundamentais de mulheres em situação de violência doméstica.

Quanto aos agentes públicos formadores do *corpus* jurídico, as questões relativas à implantação plena da lei parecem mais complexas, segundo afirmação de Lessa Bastos (2007), promotor de Justiça do Rio de Janeiro:

[...] não por culpa do legislador, ressalva-se, mas, sem dúvida, por culpa do operador do Juizado, leiam-se, Juizes e Promotores de Justiça – que, sem a menor cerimônia, colocaram em prática uma série de enunciados firmados sem o menor compromisso doutrinário e ao arrepio de qualquer norma jurídica vigente, transmitindo a impressão de que tudo se fez e se faz com um pragmatismo encomendado

simplesmente e tão-somente para diminuir o volume de trabalho dos Juizados Especiais Criminais. E o pior: não satisfeitos com isto e alheios ao autêntico “cartão vermelho” imposto aos Juizados Especiais Criminais pela Lei “Maria da Penha”, Juizes do Estado do Rio de Janeiro, reunidos em Búzios este mês de setembro, reafirmaram aqueles enunciados, agregando outros decorrentes da “análise” da Lei “Maria da Penha” – que, em resumo, poderiam ser sintetizados no seguinte: “considerando que não nos agradou, fica revogada a Lei nº 11.340/06.

O maior desafio é institucional e apresenta-se em dois níveis: primeiro, atingindo as mentalidades, os valores e as ideias, relativos aos processos de mudança nos paradigmas disciplinares no campo jurídico de formação universitária e profissional; segundo, o da constituição de uma vontade política em direção à democratização das relações sociais de gênero no campo da atuação dos direitos humanos para as mulheres, o qual, certamente, trará consequências benéficas à atuação na área jurídica. Assim, a implementação da lei dependerá tanto da capacitação adequada dos/as agentes jurídicos/as quanto da vontade política e de recursos materiais, uma vez que a Lei implica a criação simultânea de serviços jurídicos imprescindíveis para o funcionamento de uma política pública para apoiar e proteger mulheres em situação de violência.

O Pacto Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que conta com a adesão de 13 Estados da Federação e será implementado nos demais Estados neste ano, visa contribuir para a efetividade da Lei Maria da Penha, ao apoiar ações para ampliar o número de delegacias especializadas, os postos dentro das delegacias comuns, os juizados e varas especializadas, capacitar os policiais e operadores/as de direito para que saibam como lidar com a violência contra a mulher e implantar os centros de reabilitação para os agressores, entre outras.

O tema da violência contra as mulheres não se esgota nestas ações, uma vez que há também outras formas de violência atentatórias aos direitos humanos das mulheres. Neste sentido, o Pacto Nacional para além da consolidação da Política Nacional de Enfrentamento à Violência contra as Mulheres e implementação da Lei Maria da Penha compreende ações nas áreas de: promoção os direitos sexuais e reprodutivos e enfrentamento à feminização da Aids; combate à exploração sexual e ao tráfico de mulheres e promoção dos direitos humanos das mulheres em situação de prisão.

Por sua vez, o combate à violência contra as mulheres ou à vulnerabilidade à violência está intrinsecamente relacionado às demais políticas de combate à discriminação de gênero e de fortalecimento da sua autonomia econômica, social e política, pois, como afirma Almeida, “a violência de gênero só se sustenta em um quadro de desigualdade de gênero. Estas integram o conjunto das desigualdades sociais estruturais [...]”.

4. Direito à Participação Política e aos Espaços de Poder

O artigo 7º da Cedaw define que os Estados signatários devem tomar todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra as mulheres na vida política e pública do país e, em particular, garantir, em condições de igualdade com os homens, o direito: a) de votar em todas as eleições e em todos os referendos públicos e de ser elegível para todos os órgãos cujos integrantes sejam publicamente eleitos; b) de participar da formulação da política do Estado e na sua execução, de ocupar empregos públicos e de exercer todos os cargos públicos em todos os níveis de governo; c) de participar em organizações e associações não-governamentais que se ocupem da vida pública e política do país.

Esta preocupação refletiu-se na II Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres, que teve como um de seus temas centrais a participação das mulheres nos espaços de poder no Brasil, dada a evidência de baixa representação das mulheres em espaços de poder e decisão.

A União Interparlamentar divulgou recentemente dados sobre a participação de mulheres nos parlamentos e nos gabinetes. Em uma lista de 192 países, o Brasil ocupa a 146ª posição, com menos 9% de mulheres na Câmara dos Deputados. Já o Senado Brasileiro conta com 12,3% de cadeiras ocupadas por senadoras mulheres. De acordo com a UIP, a proporção de mulheres na Câmara dos Deputados no Brasil é mais baixa do que todas as médias regionais do mundo². A média dos países árabes, por exemplo, considerada a mais baixa de todas, é de 9,6%. A média das Américas, por sua vez, é de 20,7%, e a média mundial é de 17,9%.

² Dados das eleições de 2008 no Brasil: as mulheres compõem 51,7% do eleitorado brasileiro. No entanto, do total de candidatos, 78,66% é composto por candidatos homens e 21,34%, por candidatas mulheres. Temos 10,41% de candidatas mulheres para prefeituras, 15,48% para vice-prefeituras e 22,07% para câmaras municipais. No que se refere à participação de mulheres nos Ministérios, o Brasil conta hoje com aproximadamente 10% de mulheres ministras: apenas 3 no total: a Ministra de Políticas para as Mulheres, Nilceia Freire; a Ministra-Chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff; e a Ministra do Supremo Tribunal Federal, Ellen Gracie.

A luta pela erradicação da violência contra a mulher, assim como as demais demandas por cidadania e reconhecimento, passa, necessariamente, pelos espaços de participação e de decisão política em todos os níveis. Nesta direção, o Projeto Mais Mulheres no Poder, iniciativa do Conselho Nacional dos Direitos da Mulher, apoiada pela SPM, surgiu com o objetivo de estimular a candidatura de mais mulheres a cargos eletivos e, dessa maneira, ampliar a participação efetiva de mulheres nos espaços de decisão política. Por outro lado, busca promover uma agenda de direitos das mulheres e de cidadania feminina que deve ser assumida por todo e qualquer candidato, homem ou mulher.

O direito de participar nos espaços de decisão política é uma reivindicação dos movimentos feministas e de mulheres. Este é um lugar extremamente simbólico do domínio público, onde as mulheres ainda tem uma participação escassa. Ao lançarmos um olhar histórico, percebemos que, se nos anos 30 as mulheres representavam 1% do Parlamento, na legislatura 1995-98 o número é de 34 em um total de 513 deputados federais, ou seja, menos de 7%. Na de 2003-2007 houve 42 mulheres entre 513 deputados, representando 8,19% da Casa. E na de 2007-2011 foram eleitas 45 deputadas, isto é, 8,97% do número total. Estes dados mostram como é tímido o avanço nesta área.

Assim, revela-se a necessidade da adoção de incentivos, mecanismos cada vez mais utilizados em diversos países para alcançar a igualdade de gênero. As políticas de cotas, no Brasil, foram introduzidas especialmente como uma estratégia das mulheres para incentivar a participação política e diminuir sua sub-representação na esfera formal do Estado. A Lei Eleitoral (9.504/97) previa a cota mínima de 30% de candidaturas do sexo feminino em eleições, porém, o seu descumprimento pelos partidos representou uma derrota sobre os resultados buscados, conforme análise de Alves (2005).

Desde então tem crescido o número de mulheres candidatas e eleitas. Contudo, o crescimento tem ficado abaixo do esperado e do que aconteceu em outros países que adotaram algum tipo de política de cotas. Os resultados tímidos da Lei se devem à forma como a legislação foi adotada no Brasil. A Lei “reserva” 30% das vagas para cada sexo, mas não obriga que cada partido preencha as vagas destinadas para o sexo que tem representação minoritária. Em consequência, nenhum partido cumpriu a cota de 30% na média nacional nos últimos

pleitos. Nas eleições municipais de 2004 a média nacional de candidaturas femininas para as Câmaras Municipais foi de 22% e a percentagem de vereadoras eleitas ficou em 12%.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres vem agregando esforços no sentido de aumentar a participação das mulheres na política, mediante cursos de capacitação a candidatas e campanhas para sensibilização da sociedade como um todo.

Segundo Walby (2004), “há agora um corpo significativo de estudos que demonstram que as políticas relevantes para as mulheres são mais frequentemente implementadas pelos governos quando elas estão presentes do que quando estão ausentes”.

Em 2009, o Observatório da Igualdade Gênero³ terá este como um tema prioritário e funcionará como mais uma ferramenta para o monitoramento da participação das mulheres nas eleições e demais instâncias de poder, reiterando a importância da participação feminina à construção da democracia e à introdução de inovações e conquistas legislativas que se refletem em políticas públicas com a perspectiva de gênero.

5. Direito ao Trabalho Decente e Igualitário

É necessário destacar que as mulheres, no Brasil, sempre participaram ativamente do mercado de trabalho, oferecendo serviços e bens e gerando riquezas. Apesar das dificuldades em participar do trabalho formal, as mulheres incorporaram-se ao mercado de trabalho produtivo, acumulando suas tradicionais tarefas e obrigações com a reprodução da vida e o cuidado de crianças e idosos.

Nos últimos anos houve um importante acréscimo da participação econômica feminina formal, que aumentou de 33,42% da população ocupada, em 1985, para 46%, em 1996, e 52,4% em 2007, sendo o processo de incorporação das mulheres ao mercado de trabalho mais dinâmico que o dos homens. Porém, e apesar da relativa diversificação das ocupações femininas, “o serviço doméstico remunerado ainda é a ocupação principal das

³ O Observatório Brasil da Igualdade de Gênero é uma iniciativa da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República – SPM/PR que, em parceria com outras instituições públicas e com organismos internacionais e organizações da sociedade civil, pretende dar visibilidade e fortalecer as ações do Estado Brasileiro para a promoção da igualdade de gênero e dos direitos das mulheres. O Observatório será lançado em 09 de março de 2009.

brasileiras”. Isto coloca em evidência mais um aspecto da desigualdade de incorporação das mulheres ao mundo do trabalho.

As atividades remuneradas realizadas pelas mulheres continuam sendo aquelas que significam uma “extensão” do lar. Se consideramos as profissões tradicionais: professoras, enfermeiras, costureiras, operárias do setor têxtil, além das trabalhadoras rurais, comerciárias e empregadas domésticas, temos 80% da mão-de-obra feminina do país. Ao levar em conta a renda resultante do trabalho, continuamos encontrando um cenário de desigualdades. No conjunto das atividades urbanas e rurais, os homens recebem o dobro das rendas usufruídas pelas mulheres. Todo este quadro se agrava ao incluir dados referentes ao desemprego, que em 2007 mostrava uma taxa de desocupação de 9,4% e 12,4% de mulheres brancas e negras respectivamente e de 5,5 e 6,7% de homens brancos e negros respectivamente.

As desigualdades de gênero no mercado de trabalho, como vemos, são fortes e continuam gravemente marcadas pela desvalorização das mulheres, principalmente as negras. As desigualdades salariais são persistentes. Em 2005, as mulheres ocupadas ganhavam, em média, 71% do rendimento auferido pela população masculina (R\$ 617,00 frente a R\$ 870,00).

A divisão do trabalho doméstico entre homens e mulheres também compromete a inserção feminina no mercado de trabalho. Os dados do IBGE para 2006 indicam que enquanto 90,2% das mulheres ocupadas dedicam-se aos afazeres domésticos, uma parcela bastante inferior dos homens, 51,4%, encontra-se na mesma situação, o que aponta para uma inegável dupla jornada para a população feminina. A intensidade com que se dedicam a esses afazeres também é diferenciada: as mulheres gastam aproximadamente 25 horas semanais cuidando de suas casas e de seus familiares, enquanto os homens que executam estas tarefas gastam menos de 10 horas por semana. A necessidade de conciliar trabalho e cuidados domésticos faz com que muitas mulheres encontrem como alternativa o emprego em jornadas de trabalho menores e em condições mais precárias.

A SPM comprometeu-se com o desenvolvimento de políticas que atuem no sentido de reverter o persistente quadro de desigualdades racial e de gênero no mercado de trabalho, pautada pela observância de alguns marcos nacionais e internacionais na luta pela promoção da igualdade de oportunidades no trabalho, tais como as Convenções 100 e 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), as recomendações das ações diretas das

Convenções de Belém do Pará, da Cedaw, das Conferências de Cairo, Beijing, Durban e expressas nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O I Plano Nacional de Políticas para as Mulheres trouxe um conjunto de 76 ações, divididas nas seguintes prioridades:

- a. Ampliar o acesso das mulheres ao mercado de trabalho;
- b. Promover a autonomia econômica e financeira das mulheres por meio do empreendedorismo, associativismo, cooperativismo e comércio;
- c. Promover relações de trabalho não-discriminatórias, com equidade salarial e de acesso a cargos de direção;
- d. Garantir o cumprimento da legislação no âmbito do trabalho doméstico e estimular a divisão das tarefas domésticas;
- e. Ampliar o exercício da cidadania das mulheres e do acesso à terra e à moradia.

As ações foram desenvolvidas articuladas com os Ministérios do Trabalho, Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de Minas e Energia e Ministério das Cidades.

Neste campo, merece destaque o Programa Pró-Equidade de Gênero, uma parceria da SPM com a OIT e o Unifem, que tem como objetivo promover a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres nas empresas e instituições por meio do desenvolvimento de novas concepções na gestão de pessoas e na cultura organizacional. Para isso, a estratégia adotada pelo Programa incluiu o incentivo à adesão voluntária das empresas e à elaboração, por elas, de um plano de ação para a promoção da igualdade de oportunidades entre homens e mulheres no ambiente de trabalho, além da assinatura de um termo de compromisso para a sua implementação.

Lançado em setembro de 2005, a edição 2005–2006 atendeu somente às empresas públicas e de economia mista que assumiram o compromisso de realizar ações de promoção da equidade de gênero, ao longo de 12 meses. Ao final de um ano, 11 instituições foram contempladas com o Selo Pró-Equidade por terem desenvolvido ações importantes na direção da promoção da igualdade. Em 2007, foi lançada a 2ª edição do Programa que passou a contemplar também as empresas privadas. Contabilizou-se a adesão de 28 empresas dos setores público e privado que, se ao final de 2008, conseguiram cumprir todas as etapas dos planos de ação propostos, serão contempladas com o Selo Pró-Equidade de Gênero.

Essas são algumas das ações que a SPM vem implementando para a promoção da igualdade de gênero no Brasil. A estratégia da Secretaria se orienta pelo entendimento de que o reconhecimento das desigualdades de gênero e a busca por sua superação deve ser uma política de Estado.

As mobilizações globais das mulheres em busca de melhoria das condições de vida são indicativas de um cenário em que estas ainda compõem uma maioria em situação de desvantagem nas sociedades contemporâneas. Os tratados e planos de ação resultantes das conferências internacionais relativos às mulheres demonstram que ainda não são plenamente atendidas em tratados mais genéricos sobre os direitos humanos, tendência que se observa em relação a várias outras dimensões sociais estruturantes da desigualdade. A denominada cidadania universal torna-se potencialmente mais efetiva se calcada nas especificidades das demandas e localidades sociais de cada um/a – homens e mulheres em sua diversidade. As instituições responsáveis por tais demandas devem, por sua vez, atender a estas “localidades” sociais.

Esta luta por institucionalização da política de combate às discriminações de gênero e promoção da igualdade entre homens e mulheres é ainda muito recente. Se os tratados internacionais que atendem às necessidades das mulheres ainda não completaram trinta anos, os mecanismos institucionais também refletem este caráter de “novidade”. A incorporação efetiva das mulheres em processos de políticas públicas que atendam a seus direitos humanos não será realizada sem um processo de institucionalização fortalecido em relação a suas particularidades.

A Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres atende a esse desafio a partir de seu compromisso político com as mulheres e de sua dimensão transversal em relação às demais políticas do governo, envolvendo e exigindo cada vez mais uma conjugação de esforços e iniciativas do governo e da sociedade.

6. Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Suely. **Violência de Gênero e Políticas Públicas**. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.

ALVES, José Eustáquio. **A Mulher na Política e a Política de Cotas. Brasil: 2004**. <http://www.cfemea.org.br/pdf/JoseEustaquioVereadorasCotas.pdf>

BANDEIRA, Lourdes & Bittencourt, Fernanda. **Desafios da Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas**. In: Mulheres em Ação. Práticas Discursivas, Práticas Políticas. Swain, Tânia n. Muniz, Diva do Couto g. (orgs.). Florianópolis, Ed. Das Mulheres; Belo Horizonte, PUC Minas, 2005.

BIRGIN, Haydée (2003). **Políticas con perspectiva de género o el género como política? De los planes de igualdad a la igualdad de resultados: un largo trecho**. In: Debate Feminista. Heridas, muerte y duelos. Año 14, Vol.28. Octubre. México.2003.

Council of Europe (1998) Gender Mainstreaming: Conceptual Framework, Methodology and Presentation of Good Practices. Council of Europe. EG-S-MS, 1998.

KABEER, Naila. **Desde as contribuições feministas para um quadro analítico: as desigualdades de gênero em perspectiva institucional**. s/d (mimeo).

PINHEIRO, Luana et al. **Retratos das Desigualdades de Gênero e Raça**. Brasília: Ipea. SPM, UNIFEM, 2008.

SIMIÃO, Daniel S. Itinerários transversos. **Gênero e o campo das organizações Não-Governamentais no Brasil**. In: ALMEIDA, Heloisa Buarque de et. al.(orgs.). Gênero em Matrizes. Bragança Paulista, SP, Coleção: Estudos CDAPH. Série História & Ciências Sociais, 2002.

RODRIGUEZ, S. Graciela. **Os Direitos Humanos das Mulheres**. (Texto extraído de Aquino et all. “História das Sociedades”. Rio de Janeiro: Ed. Ao Livro Técnico, 1993.

WALBY, Sylvia. **Mainstreaming de Género: Uniendo la teoría con la práctica. Texto apresentado nas Jornadas “Mainstreaming de Género: conceptos y estrategias políticas y técnicas”**. Andalucía, Espanha, outubro, 2004 a.

————— **Cidadania e Transformações de Gênero in Políticas Públicas e Igualdade de Gênero**. São Paulo: Coordenadoria Especial da Mulher, 2004.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Combate ao Racismo no Brasil

Édson Santos de Souza

1. Introdução

O racismo e o combate à discriminação racial são preocupações relativamente recentes dos governos no plano internacional. Surgiram no pós-guerra, com a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos e o acompanhamento de sua implementação no âmbito da Organização das Nações Unidas. Anteriormente, as questões de direitos humanos eram tratadas exclusivamente como um assunto interno dos Estados.

Para situar a luta anti-racista no Brasil após a Declaração dos Direitos Humanos é preciso, no entanto, compreender seus antecedentes históricos.

No Brasil escravocrata, todas as benfeitorias foram realizadas à custa do sofrimento dos negros nas senzalas, no campo e nas cidades. Após a Abolição da Escravatura, em 1888, a contribuição dos negros à construção nacional teve continuidade. Mesmo em situação de desigualdade em relação aos demais trabalhadores brasileiros, a mão do negro continuou presente, através do trabalho e da fixação de diversos elementos à cultura de nosso país.

A Lei nº 3.353, de 13 de maio de 1888, assinada pela Princesa Imperial Regente, foi o resultado de um duro embate político, que teve início décadas antes com a ação dos movimentos abolicionistas nas ruas e no Parlamento; com o desmoronamento do sistema escravista em escala mundial; e com a

resistência negra que se concretizou em muitas revoltas, fugas e formação de quilombos em grande parte do território nacional. Libertos da escravidão, mas sem acesso à terra, à habitação, ao trabalho digno e à educação, os negros permaneceram excluídos. Eis a origem da imensa dívida social do Estado e do conjunto da sociedade brasileira em relação a este segmento da população que hoje, no Brasil democrático de 2008, representa 49,5% de nossa população.

O Código Penal de 1890, promulgado pelo Decreto nº 847, de 11 de outubro de 1890, criminalizou diversas expressões ligadas aos negros, como os batuques, a capoeira e o ritos religiosos. Naquela segunda metade do Século XIX, eram desenvolvidas na Europa teorias racistas com evidente renúncia à tradição humanista do século precedente. No Brasil, a partir da importação e interpretação destas ideias, alguns intelectuais defenderam com entusiasmo o “branqueamento” da população com o objetivo corrigir o atraso do país¹. Uma ideia que era reforçada pelo intenso fluxo migratório de europeus e asiáticos em direção às Américas². A ideologia do branqueamento fortaleceu a exclusão social dos negros, impediu o surgimento de uma consciência mais resistente entre esse segmento e contribuiu para instituir no Brasil o mito da democracia racial.

A Constituição Republicana, de 24 de fevereiro de 1891, fez a opção de silenciar-se quanto ao tema da discriminação racial, dispondo apenas em seu artigo 72º: “Todos são iguais perante a lei”.³ Alguma reversão no quadro de exclusão pode ser percebida nos anos que antecederam os movimentos de 1930, quando os negros conquistam novos espaços na sociedade além daqueles

¹ No livro da criminalização do racismo, o consultor legislativo do Senado Federal para as áreas de Direito Penal, Processual Penal e Penitenciário, Fabiano Augusto Martins Silveira, ressalta que “não foram poucos os intelectuais brasileiros que assumiram o modelo racial determinista da ciência que se anunciava, tendo sido chamados por Lilia Moritz Schwarcz de homens de *sciencia*, para sublinhar que ‘esses grupos, crescentemente ligados às atividades urbanas, passarão a fazer do ecletismo e da leitura e interpretação de textos e manuais positivistas, darwinistas sociais e evolucionistas sua atividade intelectual por excelência. A importação das doutrinas científicas inspiradas na inelutável condição da raça significava uma nova forma de compreender o mundo, secular, materialista e moderna, além de servir como instrumento na definição de uma identidade nacional e na cristalização das hierarquias sociais”.

² O historiador José Murilo de Carvalho, em *Os Três Povos da República*, estima que, entre 1850 e 1914, aproximadamente 30 milhões de pessoas emigraram da Europa para América, principalmente para os Estados Unidos, Brasil e os países da Bacia do Prata.

³ Fabiano Augusto Martins Silveira. Da criminalização do racismo. Aspectos jurídicos e sociocriminológicos.

que tradicionalmente lhes eram reservados. Surgem, por exemplo, as primeiras escolas de samba cariocas e a imprensa negra paulista. Com o declínio das doutrinas racialistas, a miscigenação e a mestiçagem passam a ser glorificadas. Gilberto Freyre, cuja obra é frequentemente reverenciada como a reflexão definitiva sobre a formação antropológica do povo brasileiro, afirma em Casa-grande & Senzala: “Talvez em parte alguma se esteja verificando com igual liberalidade o encontro, a intercomunicação e até a fusão harmoniosa de tradições diversas, ou antes, antagônicas, de cultura, como no Brasil. É verdade que o vácuo entre os dois extremos ainda é enorme”.

A legislação social no Brasil tem um início mais efetivo após a Revolução de 1930 com o Governo Provisório, sob a chefia de Getúlio Vargas, que criou o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio pelo Decreto nº 19.435, de 26 de novembro de 1930⁴. A Constituição Federal de 16 de julho de 1934 incorporou a expressão raça ao dispor sobre o princípio da igualdade, em seu artigo 113º: “Todos são iguais perante a lei. Não haverá privilégios, nem distinções, por motivo de nascimento, sexo, raça, profissões próprias ou dos pais, classe social, riqueza, crenças religiosas ou ideias políticas”. No entanto, o dispositivo esteve em vigência por um período muito curto. Na Constituição Federal de 10 de novembro de 1937, em seu artigo 112º, figura novamente apenas o “todos são iguais perante a lei”, frustrando as expectativas de avanços constitucionais no combate à discriminação racial⁵.

O Decreto-Lei nº 5.452 de 1943, Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT), em seu artigo 354º, que ficou conhecido como Lei dos Dois Terços ou da nacionalização do trabalho, abre um grande número de vagas para os trabalhadores negros. É, de fato, a primeira ação afirmativa voltada à população negra brasileira. De acordo com artigo publicado em 2003 pelo doutor em Direito Público Joaquim Barbosa Gomes, atual ministro do Supremo Tribunal Federal, as “ações afirmativas se definem como políticas públicas (e privadas) voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física. Na sua compreensão a igualdade deixa de ser simplesmente um princípio jurídico a ser respeitado por todos, e passa a ser um objetivo constitucional a ser alcançado pelo Estado e pela sociedade”.⁶

⁴ *Idem.*

⁵ *Idem.*

⁶ Joaquim Barbosa Gomes. O debate constitucional sobre as ações afirmativas.

A expressão “preconceito de raça” é utilizada pela primeira vez na Constituição Federal de 18 de setembro de 1946, no inciso V de seu artigo 141º: “Não será, porém, tolerada propaganda de guerra, de processos violentos para subverter a ordem política e social, ou de preconceitos de raça ou de classe”. Sob o manto do texto constitucional de 1946 ganha vida a primeira lei brasileira de punição ao racismo, a Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951, também conhecida como Lei Afonso Arinos, em referência ao seu mentor intelectual, o deputado Afonso Arinos de Melo Franco. A medida incluía entre as contravenções penais “a prática de atos resultantes de preconceitos de raça e de cor”.⁷

No contexto internacional, a África do Sul criou, em 1948, o regime do *Apartheid*. Naquele mesmo ano, a diplomacia brasileira assina, em maio, a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, e em dezembro a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em meados dos anos 50 do século passado, o Movimento dos Direitos Civis para os Negros ganha força nos Estados Unidos⁸. Em 1958, o Brasil assina a Convenção contra a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, da OIT. E logo após, em 1960, o país assina a Convenção contra a Discriminação na Educação, da UNESCO.

Em 1961, inaugura-se a Embaixada da Nigéria⁹ em Brasília, Jânio Quadros cria o Departamento de África nomeia o primeiro embaixador negro do país e mantém o geógrafo negro Milton Santos numa subchefia da Casa Civil.

Em 1963 é criada na Etiópia a Organização da Unidade Africana, que tinha entre seus principais objetivos a erradicação de todas as formas de colonialismo no continente. O Brasil foi o único país não-africano a participar.

No período ditatorial que se seguiu, os militares transformaram o mito da democracia racial em peça-chave da sua propaganda oficial e tacharam os militantes que insistiam em levantar o tema da discriminação como

⁷ Fabiano Augusto Martins Silveira. *Da Criminalização do Racismo. Aspectos Jurídicos e Sociocriminológicos*.

⁸ O Movimento dos Direitos Civis é historicamente um período de tempo compreendido entre 1954 e 1980, ocorrido de maneiras diversas e marcado por rebeliões populares e convulsões na sociedade civil de vários países. O mais conhecido e famoso deles através da história foi o Movimento dos Direitos Civis para os Negros Norte-Americanos, entre 1955 e 1968, que consistia em conseguir reformas nos Estados Unidos visando a abolir a discriminação e a segregação racial no país.

⁹ País com a maior população negra do mundo.

“impatrióticos”, “racistas” e “imitadores baratos” dos ativistas estadunidenses que lutavam pelos direitos civis. A Constituição de 24 de janeiro de 1967, no entanto, finalmente abordou o tema do preconceito racial de forma explicitamente repressiva, como pode depreender-se dos incisos I de seu artigo 150º: “Todos são iguais perante a lei, sem distinções de sexo, raça, trabalho, credo religioso e convicções políticas. O preconceito de raça será punido pela lei”.

Embora internamente os diplomatas brasileiros tenham sido constrangidos a evitar o que era considerado ingerência indevida em questões de direitos humanos durante o regime militar, no plano externo o Brasil continuou engajado no combate ao racismo, cuja maior expressão à época era o regime de *apartheid*. Em 1966 o Brasil foi um dos primeiros países a assinar a Convenção Internacional contra Todas as Formas de Discriminação.

Em 1978, a Organização das Nações Unidas realizou em Genebra a primeira conferência internacional contra o racismo, dedicada principalmente à questão do *apartheid*. A segunda conferência foi realizada em 1983, novamente em Genebra, e centrou-se também sobre o sionismo. O Brasil participou ativamente de ambos os encontros, integrando, inclusive, o grupo de redação das declarações e planos de ação. Estas conferências tiveram grande repercussão. Pela primeira vez o racismo e a discriminação racial, juridicamente proscritos, foram seriamente abordados em sua incidência planetária. Naquela mesma época começaram a surgir no Brasil os primeiros órgãos voltados à promoção da igualdade racial.

Em 12 de janeiro de 1988, o deputado Carlos Alberto de Oliveira apresentou à Assembleia Nacional Constituinte emenda aditiva ao Projeto de Constituição, segundo a qual a prática do racismo seria transformada em crime inafiançável e imprescritível, sujeita à pena de reclusão. Após sofrer alterações na Câmara e no Senado, e ser parcialmente vetada pelo Presidente da República, a iniciativa resultou na Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989¹⁰. A Constituição de Federal de 1988 dispõe ainda, no inciso I de seu artigo 3º, que é um dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil

¹⁰ A Lei nº 7.716, de 5 de janeiro de 1989, passaria por novas alterações proporcionadas pela Lei nº 8.081 de 21 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.882 de 3 de junho de 1994. Estas, porém, tiveram os conteúdos sobrepostos pela Lei nº 9.459 de 13 de maio de 1997, que alterou os artigos 1º e 20º da Lei nº 7.716/89, além de definir injúria qualificada pela utilização de elementos referentes a raça, cor, etnia. Religião ou origem, acrescentando o inciso III ao artigo 140º do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal.

“constituir uma sociedade livre, justa e solidária [...]”. E em seu inciso IV: “promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”. E o artigo 68º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias contemplou as comunidades remanescentes de quilombos com a possibilidade da propriedade definitiva das terras que ocupam. A Constituição Cidadã, portanto, é perfeitamente compatível com o princípio das ações afirmativas, considerando-se que a conduta ativa e afirmativa do Estado é uma ferramenta para alcançar a transformação social buscada como objetivo da República.

Em 1995 o Brasil registrou as mudanças ocorridas a partir da promulgação da Constituição de 1988 frente ao Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), órgão criado para monitorar as ações adotadas pelos países signatários da Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1969. O documento reconheceu a situação desfavorável em que se encontrava a maioria da população negra brasileira e inseriu, no âmbito das ações políticas do Governo federal, a existência de uma questão racial. A democracia racial passou a ser encarada como um objetivo a ser alcançado e não mais, como no passado, uma característica da sociedade brasileira.

Em 2001 aconteceu em Durban, na África do Sul, a III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo. O Brasil participou com a maior delegação e assumiu a relatoria geral. A Conferência de Durban formulou e editou recomendações para combater o racismo, como a adoção de políticas de ação afirmativa e a criação de órgãos nacionais de promoção da igualdade racial.

2. A Criação da SEPPIR

A Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, da Presidência da República, surge em 2003 em reconhecimento às lutas históricas dos negros brasileiros e como uma resposta positiva do país à Conferência de Durban. O Governo brasileiro assume a responsabilidade pela promoção da igualdade racial a partir do entendimento de que o Estado não deve ser neutro em relação às questões raciais, pois a ele cabe assegurar igualdade de oportunidades em busca de melhores condições de vida a todos os brasileiros.

A missão da SEPPIR é coordenar as políticas públicas para a proteção dos direitos sociais de grupos étnicos e raciais, com ênfase na população

negra. Em sua atuação, a Secretaria prima pela afirmação do caráter plural do Brasil, pela preservação das terras quilombolas e pela criminalização do racismo. Tudo isso mediante ações afirmativas e transversais entre a questão racial e outros fatores de vulnerabilidade da população.

A participação da sociedade é assegurada pelo Conselho Nacional de Políticas de Igualdade Racial (CNPPIR), órgão colegiado de caráter consultivo e integrante da estrutura básica da SEPPPIR, composto por 22 órgãos do Poder Público Federal e 19 entidades da sociedade civil escolhidas através de edital público. O Conselho tem como finalidade propor, em âmbito nacional, políticas de promoção da igualdade racial com ênfase na população negra e outros segmentos raciais e étnicos da população brasileira. Além de combater o racismo, o CNPPIR tem por missão propor alternativas para superar as desigualdades raciais, tanto do ponto de vista econômico quanto social, político e cultural, ampliando, assim, os processos de controle social.

E a descentralização destas políticas é incentivada através do Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial, que surgiu com o desafio de fazer com que os agentes sociais das três esferas de poder incorporem a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Tal objetivo é buscado seja por meio da ação direta, direcionando os programas do Governo federal ou estimulando os estados e municípios, empresas e organizações não-governamentais, através de incentivos, convênios e parcerias, a adotarem programas de promoção da igualdade racial. Atualmente existem 490 órgãos municipais e estaduais de promoção da igualdade racial associados ao FIPPIR. A meta é alcançar 800 órgãos até 2010, atingindo uma área de cobertura de 20% dos municípios brasileiros. O gerenciamento regional do FIPPIR permite atenção e respeito às características locais e interlocução permanente com os atores diretamente envolvidos.

Apesar de todo esse acúmulo e da antiguidade deste debate, muitas pessoas desconhecem a existência do preconceito racial, da discriminação, da intolerância e do racismo no Brasil. Ou, quando muito, acreditam que as mesmas prejudicam apenas algumas minorias. No entanto, a realidade é bem diferente. Esses males, aparentemente invisíveis, causam sofrimento a muitos de nós brasileiros. Pelo menos metade da população brasileira é prejudicada por essa situação: a metade negra do nosso povo (49,5% da população, segundo o último Censo do IBGE). Um segmento da sociedade que não é somente negro, mas também pobre em sua grande maioria. Mais de 64%

dos pobres brasileiros são negros, como também a maior parte dos desempregados e subempregados do país é negra.

3. Dados sobre a Desigualdade Racial no Brasil

É evidente que a promoção da igualdade racial não está desvinculada de todas as demais ações que hoje competem para o desenvolvimento do país. A ação indutora do Estado é imprescindível e dela depende, em boa parte, a conquista da cidadania plena pelos grupos que vivem discriminação do ponto de vista racial e étnico. Neste sentido, as ações afirmativas, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e as demais políticas setoriais aplicadas pelo Governo brasileiro devem ser complementares. Especialmente em relação às parcelas excluídas da sociedade, para as quais o simples crescimento econômico é insuficiente para reverter a desigualdade secular que marca a sua história.

No que diz respeito à redução da desigualdade, entre 2002 e 2007, 9,7 milhões de brasileiros deixaram as classes D e E e passaram a compor a classe C. Houve reajuste real de 32% do salário mínimo (2003/2007), aumentou em 6,5% o consumo das famílias e 3,6% da massa salarial real dos trabalhadores em 2007. Foram criados 10,3 milhões de ocupações, sendo 8,2 formais (jan/03 a jan/08).

Essas são marcas de um forte crescimento e desenvolvimento econômico e social. A economia está aquecida, os índices de emprego formal estão em ascensão. O poder de compra do salário mínimo foi recomposto, há crédito para produzir na cidade e no campo, e milhões de famílias brasileiras ultrapassam a linha da miséria em direção a um futuro mais digno.

É evidente que os negros, no atual contexto de desenvolvimento econômico e social do país, tem um quadro de melhora em sua qualidade de vida. No entanto, as condições gerais de vida das negras e negros brasileiros, que representam mais de 49% da população, seguem inferiores às dos brancos.

O Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 2008 mostra que os negros no Brasil estão em desvantagem em relação aos brancos em itens como violência, renda, educação, saúde, emprego, habitação e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Os dados do relatório mostram um Brasil que tem, no topo, os brancos do Distrito Federal — IDH de 0,910 — próximo ao da Coreia do Sul (0,921) e superior ao de Portugal (0,897). Na outra ponta, o pior índice é o dos negros de

Alagoas, com IDH de 0,639, inferior ao de países africanos como Guiné Equatorial (0,642) e Namíbia (0,650).

Recente pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostra que, utilizando apenas as políticas públicas universais, levaremos 65 anos para que seja alcançada a igualdade econômica entre negros e brancos no país. Outra pesquisa do IPEA, que teve como base os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 1993 a 2007, mostra que entre os brancos, 14,5% são pobres. O número sobe para 33,2% entre os negros. De acordo com o PNUD, 65% dos pobres e 70% dos indigentes brasileiros são negros.

A mesma pesquisa demonstra que a renda mensal *per capita* do trabalhador negro equivale à metade da renda *per capita* média dos trabalhadores brancos. Esta informação é corroborada por levantamento realizado pelo Dieese e pela Fundação Seade, segundo o qual os brancos tem rendimento mensal médio de R\$ 760,00 quase o dobro dos R\$ 400,00 que os negros recebem por mês. Para constatar as desigualdades no mercado de trabalho, recorro novamente à pesquisa do PNUD. O desemprego é de 5,6% entre os homens brancos, 7,1% entre os homens negros, 9,6% entre as mulheres brancas, e 12,5% entre as mulheres negras.

Um relatório um pouco mais antigo do PNUD, de 2005, mostra que ser negro, jovem, do sexo masculino e solteiro significa ser alvo preferencial da violência letal no Brasil. A taxa de homicídios por 100 mil habitantes para a população negra é de 46,3% (90% maior que a taxa entre a população branca).

Em relação à expectativa de vida, de acordo com o mesmo relatório, uma pessoa negra nascida em 2000 viverá, em média, 5,3 anos menos do que uma branca. Os homens negros são os mais prejudicados: em 2000, tinham uma esperança de vida de 63,27 anos, menor que a dos homens brancos em 1991, 64,36 anos. Em 1950, os brancos tinham uma expectativa de vida de 7,5 anos a mais do que os negros. Mais de meio século depois, apesar de ambos os grupos terem aumentado seu tempo de vida, a diferença entre eles não foi muito alterada: de 7,5 anos para 5,3.

Ainda de acordo com o relatório do PNUD de 2005, a população negra tem maior dificuldade de acesso aos serviços de saúde. O percentual de pessoas que conseguiu atendimento médico nas últimas duas semanas antes da pesquisa é substancialmente maior entre os brancos (83,7%) que entre os

negros (69,7%). Também o número de consultas que cada pessoa faz por ano é maior no caso das pessoas brancas (2,29) do que nas negras (1,83%).

Em relação às desigualdades na educação, a pesquisa do IPEA mostra que enquanto 58% dos brancos estavam matriculados no ensino médio com idade adequada em 2006, apenas 37% dos negros estavam no mesmo patamar. O tempo médio de estudo de um jovem branco com 25 anos é de 8,4 anos, enquanto o negro na mesma idade passou apenas 6,1 anos na escola.

Já em relação ao ensino superior, o relatório do PNUD de 2005 mostra que a proporção de brancos com nível universitário passou de 1,8% em 1960 (3% dos homens, 0,49% das mulheres) para 11,8% em 2000 (11,6% dos homens e 12% das mulheres). O percentual entre os negros subiu de 0,13% (0,21% dos homens e 0,04% das mulheres) para 2,9% (2,7% dos homens e 3,1% das mulheres) no mesmo período.

4. Ações Afirmativas

Este quadro joga por terra o mito da democracia racial e reforça a necessidade da aplicação de ações afirmativas para corrigir as desigualdades de nossa sociedade. O desafio é enorme. Existem diferentes estimativas quanto ao número de comunidades remanescentes de quilombos existentes no Brasil. De acordo com alguns pesquisadores independentes, o número pode superar cinco mil. A SEPPIR, para fins de aplicação da Agenda Social Quilombola, considera o levantamento da Fundação Cultural Palmares, do Ministério da Cultura, que mapeou 3.524 dessas comunidades – 1.248 certificadas pela Fundação.

A Agenda Social Quilombola (ASQ), lançada em novembro de 2007, é um dos carros-chefes da política sob a responsabilidade da SEPPIR. O objetivo é colocar em prática políticas de assistência em comunidades remanescentes de quilombos localizadas em 330 municípios de 22 estados. A Agenda está baseada em metas para viabilizar o acesso à terra, saúde, educação, construção de moradias, eletrificação, recuperação ambiental, incentivo ao desenvolvimento local, e o pleno atendimento das famílias quilombolas pelos programas sociais, como o Bolsa Família.

As ações afirmativas voltam-se também para a periferia das grandes cidades, onde se concentra o maior contingente dos negros brasileiros. Além de medidas mais abrangentes, como a Política Nacional de Saúde da

População Negra, implementada pela SEPPPIR em parceria com o Ministério da Saúde, o foco está colocado sobre a juventude em situação de risco, que é majoritariamente negra, cujo quadro social vai da exclusão ao extermínio.

No que se refere à educação, a taxa de analfabetismo entre jovens de 15 e 19 anos é de 3,7% para jovens brancos, 9,1% para jovens negros, 1,9% para mulheres jovens brancas e 4,2% para jovens negras. O que evidencia a falta de acesso e a dificuldade de permanência no sistema escolar.

A educação brasileira, por muito tempo, desconsiderou em seus currículos a história e a contribuição da população negra para a construção de nossa nacionalidade. O que limita a identidade do aluno com a escola. Em consequência, a juventude negra sempre chegou mais cedo ao mercado de trabalho, com pouca qualificação, em funções de baixa remuneração, sem perspectivas de ascensão social e, em geral, em situação de grande vulnerabilidade.

Existem hoje no Brasil 30 milhões de jovens que trabalham. Mas esse número não corresponde ao total de jovens que estudam. No caso específico das jovens negras, muitas abandonam a escola mais cedo por se tornarem mães já na adolescência. Dados do IBGE revelam que aos 15 anos, 4,8% das adolescentes brancas tornam-se mães, enquanto entre as adolescentes negras este número sobe para 7,5%.

E como se não bastasse esta dura realidade nas áreas da educação, trabalho e gravidez na adolescência, é preciso lembrar o avanço da violência homicida entre jovens nas últimas décadas. As taxas de homicídio entre os jovens estão na casa de 51 a cada cem mil jovens, enquanto em relação ao restante da população estão na faixa de 20 a cada cem mil habitantes.

Com maior intensidade que na população total, 96% das vítimas de homicídio entre os jovens são homens. Níveis extremamente elevados de violência contra os jovens podem ser encontrados em todos os estados brasileiros. Com casos extremos, como no Estado do Amapá, onde a taxa de homicídios juvenis é 280% superior ao restante da população.

Mudar este quadro é uma tarefa a ser enfrentada pela sociedade brasileira. O Governo federal entende que a principal ferramenta para esta luta é o investimento maciço na educação pública e de qualidade, e na geração de oportunidades para os jovens negros e pobres.

Quanto a este aspecto, cabe ressaltar alguns importantes avanços do Governo Lula, como a abertura de escolas técnicas e universidades públicas

em todo o país; a política de cotas raciais e sociais nas universidades públicas; a concessão de bolsas de estudos através do ProUni; e a aprovação da lei 10.639, que torna obrigatório o ensino da disciplina História e Cultura da África e das Populações Negras Brasileiras nas escolas de todo o país. Uma medida fundamental, pois, ao distorcer o histórico de formação da sociedade brasileira, a escola priva nossos jovens e crianças, independentemente de sua cor, raça ou etnia, de conhecer parte importante da herança cultural de nosso povo. É preciso levar às crianças uma mensagem de respeito e tolerância no momento em que elas experimentam o processo de socialização com os demais indivíduos.

Nas universidades o quadro é animador graças à política de cotas e ao ProUni, que criaram cerca de 300 mil vagas, dentre as quais um terço foi ocupado por alunos negros. De acordo com informações do Ministério da Educação, temos hoje mais alunos negros nas universidades do que durante toda a última década. Desde a Abolição, nunca houve uma política de inclusão tão extensa em nosso país.

Em relação ao sistema de cotas raciais, é possível afirmar, cinco anos após sua adoção pioneira pela Universidade de Brasília (UnB) e pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), que a medida foi muito bem recebida no ambiente acadêmico. Não houve uma divisão entre alunos bolsistas e não-bolsistas, cotistas e não-cotistas. Pesquisas realizadas junto às instituições que adotaram o sistema de cotas demonstram que o coeficiente de rendimento médio dos alunos cotistas é tão bom quanto o dos demais. O mesmo se verifica em relação às taxas de evasão escolar. O que nos leva a acreditar no acerto destas políticas no sentido da redução das desigualdades no Brasil.

Um esforço afeto a estas medidas é o trabalho de convencimento junto à iniciativa privada da importância da promoção da igualdade racial no ambiente empresarial. No Brasil temos algumas experiências exitosas de inclusão no setor privado. São iniciativas ainda isoladas e pouco numerosas, mas que nos fazem refletir sobre novas políticas para a inclusão e incremento da mobilidade de negros, indígenas, mulheres e portadores de necessidades especiais no quadro funcional das empresas. O mercado precisa preparar-se para receber os 100 mil profissionais negros que, a partir deste ano, sairão formados das universidades graças ao ProUni e às cotas. Juntos, Governo, sociedade e empresariado, temos o dever de formular soluções antidiscriminatórias que aumentem a representatividade destes segmentos no corpo das empresas, proporcionando a valorização e o respeito à diversidade.

No Brasil, além de gritantes desigualdades entre as diversas etnias que compõem nossa população sob os pontos de vista sócio-econômico e cultural, a discriminação também se faz presente nas recorrentes manifestações de intolerância religiosa contra as religiões de matrizes africanas. Além de conviverem com a intolerância, os terreiros de umbanda e candomblé são alvo da perda de território e ação do tráfico de drogas, que limita a atuação das práticas religiosas e circulação dos frequentadores destes cultos. Uma situação que nos leva buscar alternativas.

No final do mês de agosto de 2008, na presença de 14 líderes de religiões de matrizes africanas, a SEPPIR assinou com a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro um acordo de cooperação técnica para mapear os terreiros de religiões de matrizes africanas naquela unidade da Federação brasileira. A inovação do projeto é a construção de um banco de dados que permitirá que cada terreiro seja mapeado com a tecnologia GPS. Desta forma, de qualquer parte do mundo, será possível obter informações sobre os 7 mil terreiros existentes no Rio de Janeiro.

A pesquisa já está em andamento há seis meses e foi tomada como projeto-piloto do Programa Terreiros do Brasil, do Governo federal, que prevê ações de salvaguarda em casas tombadas como patrimônio histórico cultural e em outros terreiros com importância histórica. O mapeamento geo-referenciado será levado aos demais estados brasileiros após a conclusão do projeto-piloto no Rio de Janeiro e vai permitir a integração de todas as ações técnicas e comunitárias relativas às questões dos terreiros, assim como ações específicas em cada uma destas comunidades tradicionais. Sempre com o objetivo de preservar esta cultura religiosa ancestral e garantir a liberdade religiosa de todos os brasileiros.

5. Estatuto da Igualdade Racial

No Governo Lula, desenvolvimento significa ampliar as fronteiras da cidadania para além dos limites consagrados pelo privilégio, impostos por injustiças sociais e econômicas. O racismo introduz uma rigidez adicional ao exercício da cidadania e ao acesso democrático ao desenvolvimento. Deve, portanto, ser eliminado para permitir que o país se desenvolva com equidade racial e social.

Apesar dos avanços trazidos pela Constituição de 1988 e de outras legislações importantes que foram aprovadas posteriormente, ainda há muito

a ser feito para eliminar o racismo. O projeto de Lei 6.264 de 2005, que tramita na Câmara dos Deputados, será um importante passo nesse sentido. A medida institui o Estatuto da Igualdade Racial, que vai condensar e consolidar a legislação brasileira voltada à temática da igualdade, a exemplo dos estatutos já existentes direcionados aos idosos, à infância e aos adolescentes.

A cronologia da igualdade racial no Brasil tem início em 1850 com a Lei Eusébio de Queiroz, que proibiu o tráfico negreiro intercontinental. Passa pela Lei do Ventre Livre de 1871, pela Lei dos Sexagenários de 1885, pela Lei Áurea de 1888, pela criação da Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial em 2003, e poderá ter o seu mais avançado passo com a aprovação do Estatuto da Igualdade Racial¹¹ neste singular ano de 2008, quando comemoramos os 120 anos da Abolição, os 60 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos e os 20 anos de nossa Constituição Cidadã.

O projeto reúne um conjunto de ações e medidas especiais que vão assegurar direitos fundamentais à população negra, como o acesso universal e igualitário ao Sistema Único de Saúde (SUS); o respeito à liberdade de consciência, de crença e livre exercício dos cultos e religiões de matrizes africanas praticadas no Brasil; a implantação do sistema de cotas, que buscará corrigir as inaceitáveis desigualdades raciais que marcam a educação brasileira; e a garantia aos remanescentes de quilombos, segundo dispositivos de lei, da propriedade definitiva das terras que ocupam. Estarão asseguradas ainda a herança cultural e a participação dos negros brasileiros na história do país através de produção veiculada pelos órgãos de comunicação, além da inclusão da disciplina “História Geral da África e do Negro no Brasil” no currículo do ensino fundamental e médio, público e privado, entre outras medidas.

6. Revisão de Durban

Em 2006, a Assembleia Geral das Nações Unidas aprovou a realização, em 2009, da Conferência de Avaliação da Implementação da Declaração e

¹¹ O Estatuto é um conjunto de ações afirmativas, reparatórias e compensatórias, criadas com o objetivo de saldar a imensa dívida do Estado brasileiro com a população negra do país. Sua aprovação representará a consolidação dos direitos da população negra no Brasil e das responsabilidades do Estado, no sentido mais amplo da palavra, para com a promoção da igualdade e a erradicação das desigualdades e discriminações. É importante frisar que essa luta não é apenas dos movimentos negros, mas de todo movimento democrático e anti-racista deste país, de todos os inconformados com o quadro de desigualdade que ainda vige no Brasil.

do Plano de Ação de Durban. Foram previstas, na ocasião, conferências regionais preparatórias, a serem realizadas entre maio e setembro de 2008. A Conferência das Américas e Caribe, realizada em Brasília em junho de 2008 por iniciativa do Governo brasileiro e coordenada pela SEPPIR, foi pioneira no processo de revisão.

Na ocasião, delegados governamentais e representantes de entidades da sociedade civil de 33 países fizeram a avaliação do processo pós-Durban no plano regional, incluindo o exame das formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerâncias correlatas, em todas as suas dimensões.

Esta revisão fez-se na compreensão de que os países da América Latina e do Caribe foram constituídos a partir da exclusão e exploração de grandes contingentes populacionais, notadamente das populações negras e indígenas. A primeira parte do documento final reconheceu de forma franca os avanços regionais e os desafios ainda colocados. Em relação ao futuro, o texto destacou a necessidade de intensificação das medidas para corrigir a herança da escravidão, do colonialismo e de todas as formas de racismo. O documento demonstra ainda preocupação com os jovens negros e indígenas, os migrantes e deslocados internos, as demandas do segmento de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros (LGBT), as questões de discriminação múltipla, o combate à violência urbana, o acesso à justiça e a necessidade de trabalhar ainda com mais afinco para aumentar a dignidade das mulheres vítimas de discriminação por razão de raça e gênero. Foi reafirmada, de modo unânime, a necessidade de associar esforços para que as instituições intergovernamentais, as estruturas governamentais e também a sociedade civil trabalhem em conjunto para potencializar o combate ao racismo.

Dentre as resoluções práticas, que serão apresentadas à Conferência Mundial para a Revisão de Durban, em 2009, está a criação de indicadores confiáveis e desagregados sobre as condições de vida das populações vítimas do racismo e da discriminação; a criação de um índice de igualdade racial que torne possível avaliar a efetividade e mensurar os esforços realizados contra as desigualdades; e o estabelecimento de instituições e planos nacionais de promoção da igualdade racial, a exemplo do que hoje existe no Brasil, por serem instrumentos que conferem transparência, regularidade, previsibilidade e permanência das políticas nesta área. O aprofundamento e a expansão da cooperação internacional foi outra recomendação do texto,

por ser possível potencializar a ação dos Estados como agentes de promoção da igualdade por meio do intercâmbio de experiências, da difusão de boas práticas e da assistência técnica internacional.

6. Conclusões

Aos 60 anos de existência, a Declaração Universal dos Direitos Humanos continua a ser um elemento catalisador das ações afirmativas e compensatórias constituídas com o objetivo de saldar, em parte, a imensa dívida histórica do país para com o segmento negro de sua população. Ao afirmar em seus artigos a igualdade entre os homens e mulheres, independentemente de seus credos, crenças, ideologias e origens étnicas e nacionais, a Declaração garante legitimidade às ações do Governo brasileiro para a promoção de políticas de igualdade racial.

O racismo impede o livre exercício da cidadania e o acesso democrático ao desenvolvimento. Deve, portanto, ser eliminado para permitir que o país se desenvolva com equidade social. Para tanto, torna-se necessária a aplicação de ações afirmativas, como políticas voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial.

O pluralismo que se instaura com a aplicação das ações afirmativas – ou políticas de discriminação positiva – trará inegáveis benefícios à economia de nosso país. Nas palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Joaquim Barbosa Gomes, em artigo publicado em 2003, “para esses países (que se definem como multirraciais), constituiria um erro estratégico inadmissível deixar de oferecer oportunidades efetivas de educação e de trabalho a certos segmentos da população, pois isto poderia revelar-se, em médio prazo, altamente prejudicial à competitividade e à produtividade econômica do país. Portanto, agir afirmativamente seria também uma forma de zelar pela pujança econômica do país”.¹²

Não houve antes no Brasil – país fiador e signatário de todos os tratados internacionais de combate ao racismo, possuidor da segunda maior população negra do planeta¹³, e referência mundial sobre a promoção da igualdade racial – um ambiente favorável como o atual para a discussão

¹² Joaquim Barbosa Gomes. *O Debate Constitucional sobre as Ações Afirmativas*.

¹³ O maior contingente populacional negro do planeta está na Nigéria. O Brasil possui a maior população negra do mundo fora da África.

das ações afirmativas, um tema tão caro à consolidação de nossa democracia. Nunca houve um período democrático tão longo que permitisse, como hoje ocorre na Comissão Especial formada para analisar o Estatuto da Igualdade Racial, uma discussão madura, ampliada, participativa, na qual os negros estão incluídos. É a tradução da relação que busca estabelecer o Governo Lula: as políticas públicas são fruto das necessidades percebidas na sociedade e por ela determinadas.

As convenções internacionais das quais o Brasil é signatário fazem parte do ordenamento jurídico do País. Cabe, portanto, ao Poder Legislativo brasileiro regulamentar a aplicação dos dispositivos destes tratados, dentre os quais as ações afirmativas editadas no Plano de Ação da III Conferência Internacional da Organização das Nações Unidas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as formas correlatas de Intolerância. Dispositivos estes que estão contidos no Projeto de Lei que cria o Estatuto da Igualdade Racial.

Sobre este aspecto cabe assinalar a observação de um dos mais eruditos especialistas brasileiros em Direito Internacional dos Direitos Humanos, o Professor Antônio Augusto Cançado Trindade:

A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontram-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição brasileira de 1988: se, para os tratados internacionais em geral, se tem exigido a intermediação do Poder Legislativo de ato com força de lei de modo a outorgar suas disposições vigência ou obrigatoriedade no plano do ordenamento jurídico interno, distintamente no caso dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte os direitos fundamentais neles garantidos passa, consoante aos artigos 5º inciso II e 5º inciso I, da Constituição brasileira de 1988, a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interno.¹⁴

Ao colocarmos em prática estas políticas, estamos beneficiando a sociedade brasileira como um todo, criando os instrumentos para a extinção

¹⁴ Augusto Antônio Cançado Trindade. Instrumentos internacionais de Proteção dos Direitos Humanos.

de todas as práticas discriminatórias, propiciando aos indivíduos o exercício pleno dos direitos fundamentais, e ajudando a construir um mundo melhor e menos violento.

As políticas de igualdade implementadas pelo Governo Lula reconhecem e valorizam a pluralidade étnica que marca a sociedade brasileira, além de valorizar a comunidade negra brasileira, destacando tanto seu papel histórico quanto sua contribuição contemporânea à construção nacional. São políticas que dizem respeito não apenas à população racialmente discriminada, contribuindo para que ela possa reconhecer-se na história e na nação, dizem respeito a todos os brasileiros.

7. Referências

Arim Soares do Bem. Criminologia e etnicidade: Culpa categórica e seletividade de negros no sistema judiciário brasileiro.

Augusto Antônio Cançado Trindade. Instrumentos internacionais de Proteção dos Direitos Humanos. São Paulo: Centro de Estudos Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, 1996.

Carlos Lopes, 13 de maio: o levante popular que desaguou na Abolição, in Jornal do III Congresso do CNAB.

Dante Moreira Leite. O caráter nacional Brasileiro. História de uma ideologia. São Paulo: Ática, 1992.

Fabiano Augusto Martins Silveira. Da criminalização do racismo. Aspectos jurídicos e sociocriminológicos. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

Fausto Brito. Ensaio sobre as migrações internacionais no desenvolvimento do capitalismo.

Gilberto Freyre. Casa-grande & senzala.

Joaquim Barbosa Gomes. O debate constitucional sobre as ações afirmativas, in Ações afirmativas: políticas públicas contra as desigualdades raciais. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

José Bonifácio de Andrada e Silva, A escravidão e a formação nacional – discurso à Assembleia Nacional Constituinte de 1823.

José Murilo de Carvalho, Os três povos da República, in República do Catete. Rio de Janeiro: Museu da república, 2002.

Marco Antônio Diniz Brandão, O papel da diplomacia no combate ao racismo. Relatório Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente – 2008 – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud/ONU), Organização Internacional do Trabalho (OIT) e Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal/ONU).

Relatório de Desenvolvimento Humano Brasil 2005: Racismo, Pobreza e Violência – 2005 – Pnud.

Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça – 2008 – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Reflexões no Sexagenário Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos

José Gregori

1. Introdução: Os Direitos Humanos

Os Direitos Humanos tem suas raízes na *polis* grega, afloram no cristianismo com a exortação do amor ao próximo, esclarecem-se nos enciclopedistas e no Iluminismo, e conceituam-se na Revolução Francesa e Americana que, solenemente, os proclamam na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão e na Declaração Jeffersoniana da Independência.

Todas as Constituições do mundo praticamente os adotaram, e, assim, chegamos à Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, uma das luzes humanistas do século XX, geradora, além dos princípios que proclama, da modelagem de um novo patamar civilizatório.

O campo dos Direitos Humanos, com o passar do tempo foi se alargando e criou-se uma rede ou malha protetora que os fizeram valer internamente nos países e com progressiva ramificação nos consensos estabelecidos pela comunidade internacional. Em decorrência, surgiram os Pactos de Direitos políticos e de Direitos sociais e culturais, e, no Congresso de Viena de 1993, foi estabelecida a indivisibilidade dos Direitos Humanos como uma unidade aglutinadora dos direitos civis, econômicos, sociais e culturais. São direitos humanos tanto a vida e a segurança como a moradia digna e a escolarização.

É preciso lembrar que os Direitos Humanos não operam no vazio, pois são partes da vida de um país real e do cotidiano das pessoas nas cidades.

Não surgindo do nada, sofrem as influências e consequências, objetivas e subjetivas, da fase histórica que um país esteja vivendo. Mas eles tem sempre uma função antecipatória: a exigência de igualdade e liberdade que defenderam, fez cair a escravidão, por exemplo. Nos últimos decênios, toda a legislação regulamentando o meio ambiente decorreu do pioneirismo dos Direitos Humanos, defendendo a natureza e o respeito que todos devem ter pelo meio em que vivem.

Construir a igualdade é a principal tarefa que se coloca a todos na atualidade. Daí se abre a oportunidade de construirmos um mundo mais justo. A História sempre mostrou que se plantam direitos humanos e colhem-se segurança, paz e democracia.

2. Novas Exigências: Secretaria Especial de Direitos Humanos e Comissão Especial de Direitos Humanos

Nessa perspectiva, cabe indagar, se, nessa primeira década do século XXI, a linha evolutiva dos Direitos Humanos persiste ou se estancou.

No Brasil posso assegurar que avançamos, e avançamos muitos degraus nesta caminhada.

Tudo começou com a redemocratização.

Até então os Direitos Humanos foram o único instrumento de defesa que o regime militar deixou sem recursos legais para evitar violências. O *habeas corpus* estava suspenso, a imprensa censurada, um mundo de gente exilada e a doutrina de segurança estabelecia que quem não fosse a favor do governo era suspeito de conspiração. O espaço de defesa que restou foram os Direitos Humanos. Foi uma fase heróica em que o conflito se travava entre governo/estado contra a sociedade civil o que significava que o governo estava sempre contra os direitos humanos.

Com a redemocratização devidamente constitucionalizada (1988), não cabia mais aos Direitos Humanos continuar vivendo uma fase defensiva, mas deveriam abrir-se para horizontes prospectivos, alargando seu campo de abrangência.

Essa nova dimensão foi uma exigência tanto do governo como da sociedade civil. O novo governo legítimo da República (1995) dava os primeiros passos e, em duas viagens ao exterior, o presidente foi duramente cobrado por várias Organizações Não-Governamentais (ONGs), em reuniões fechadas e também nas ruas, reivindicando atitudes do governo: o Brasil democrático

ainda não tinha dado sinais de que desenvolvesse uma política pública de Direitos Humanos.

Nessa mesma ocasião o escritor Marcelo Rubens Paiva publicou na revista *Veja* uma carta aberta cobrando medidas do governo, para encaminhar uma solução para os desaparecidos da ditadura, como seu pai Rubens Paiva.

Na troca de opiniões, da qual participei como chefe de gabinete do então Ministro da Justiça Nelson Jobim, nasceu a ideia de que o governo deveria materializar, com urgência, uma política efetiva de direitos humanos. Para mostrar seu compromisso e urgência com o tema, deveria resolver uma questão difícil: encaminhar o problema dos desaparecidos políticos, gente que a ditadura sequestrou e fez desaparecer.

Fui incumbido de estudar e minutar o projeto de lei que, uma vez revisto por Jobim, foi enviado pelo presidente ao Congresso.

A partir daí, a opinião pública verificou que o governo não estava fazendo demagogia, mas estava realmente empenhado em tirar Direitos Humanos do plano teórico e levá-los para a prática do cotidiano.

Aprovada a lei dos desaparecidos, criou-se a Secretaria Nacional dos Direitos Humanos ligada ao Ministério da Justiça e fui seu primeiro secretário. Era necessário um espaço específico, onde o eixo de todas as preocupações fossem os Direitos Humanos para operacionalizar políticas específicas e dar visibilidade a um tema tratado pelos governos, até então, como algo secundário, sem a autonomia que um órgão especialmente criado daria. Por outro lado, fortaleceu-se também o Conselho da Defesa da Pessoa Humana ligada ao Ministério da Justiça, órgão já existente, mas que foi ganhando cada vez mais vida própria.

Finalmente, a nova Secretaria enfrentou um desafio que colocava à prova sua efetividade: elaborar e por em execução um Plano Nacional de Direitos Humanos. Esse tipo de plano era uma sugestão da histórica conferência de Viena de 1993, onde se estabeleceu o conceito unitário dos Direitos Humanos, mesclando indivisivelmente os aspectos civis, econômicos e sociais.

Coordenei, com a ajuda do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (USP), tendo à frente o combativo professor Paulo Sergio Pinheiro, o primeiro Plano Nacional de Direitos Humanos. Preparou-se um pré-projeto do Plano e, então, percorremos o Brasil em dezenas de encontros, nos quais o Plano foi discutido por praticamente toda a comunidade dos Direitos Humanos. Muitos dos inúmeros objetivos do Plano foram postos em prática. Destaco dois:

- 1) a criação do Sistema Nacional de Proteção à Testemunha; e,
- 2) a implosão do Carandiru, a penitenciária, que se tornara símbolo sangrento de uma política não prisional e não reabilitadora apenas castigadora.

Não se pode minimizar o papel indutor da Secretaria Nacional de Direitos Humanos e desse primeiro Plano Nacional que, sem exagero, marcou no Brasil um corte de periodicidade de “antes” e “depois”.

Olhando hoje a criação da Secretaria e do Plano, verifica-se que o mais importante foi a semente ter florescido, corporificada na intensa atividade atual da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, com Paulo Vannuchi, com status de Ministro de Estado.

Avançamos, e, como um rio de fluxo contínuo, penetramos em novas áreas, discutindo novos temas no âmbito de um setor do governo que vem, gradativamente alargando-se.

Outro exemplo deste avanço é a Comissão Municipal de Direitos Humanos do Município de São Paulo (CMDH) que hoje presido.

Ela assumiu a responsabilidade da proteção e a preocupação com os compromissos fundamentais da dignidade humana na área municipal. Adotando este enfoque, acredita numa real possibilidade de transformação e mobilização social

A CMDH, pela sua missão, propõe a promoção, a transformação e a inovação das práticas democráticas nas políticas públicas municipais, trazendo para discussão a inclusão de temas relacionados com Direitos Humanos.

Elas podem ser representadas e concretizadas na maior parte das suas ações, não só junto a órgãos públicos, mas, sobretudo, com o apoio da sociedade civil, na sua luta contra as iniquidades existentes em uma cidade como São Paulo.

O esforço da CMDH de trabalhar em rede com outros órgãos públicos e da sociedade civil mostra o seu caráter de transformação social, civil e político.

Não podemos deixar de reconhecer que a prática dos Direitos Humanos se dá dentro da cidade, sendo o homem urbano seu principal foco.

Uma das grandes diretrizes do planejamento da CMDH foi construir uma ferramenta que possa promover a inclusão dos valores dos Direitos Humanos dentro dos serviços públicos.

Implantar políticas pró-ativas capazes de prevenir conflitos e aprofundar a dimensão educadora da Declaração Universal dos Direitos Humanos faz parte do grande desafio de mudar o paradigma das ações que norteiam o desenvolvimento dos cidadãos e da nossa metrópole.

Assim, pensar os Direitos Humanos em sua interdependência, inter-relação e na sua unicidade; não podemos deixar de vê-los intrinsecamente ligados à cidade. Sendo o espaço urbano o grande palco da democracia e da transformação social, refletir sobre um novo patamar, pensar transversalmente, sistemicamente na integração dos Direitos Humanos com a inclusão dos cidadãos comuns é a grande missão da CMDH.

Quando falamos em garantia e defesa dos Direitos Humanos, falamos do espaço onde moramos, vivemos e trabalhamos.

É praticamente impossível planejar o desenvolvimento dos países e, no nosso caso estamos falando de São Paulo, sem a existência de um sistema de monitoramento adequado da situação dos Direitos Humanos.

Foi em vista desses pressupostos que a CMDH elaborou o Sistema Intraurbano de Monitoramento (SIM Direitos Humanos), um sistema de indicadores para avaliar de forma global o nível de respeito aos direitos humanos na região de cada subprefeitura da cidade de São Paulo.

O modelo do SIM permite observar na prática como os direitos humanos se objetivam, ajudando a compreender que eles não se confundem com toda e qualquer reivindicação ou interesse.

O SIM Direitos Humanos é ainda uma ferramenta útil para subsidiar processos de planejamento de políticas públicas voltadas para a garantia dos Direitos Humanos. Pela análise de um conjunto amplo de indicadores é possível obter um diagnóstico detalhado da situação de cada subprefeitura da cidade.

Ele apresenta uma visão global da cidade, classificando as 31 subprefeituras em cinco faixas de garantia, e permite a partir daí sucessivos aprofundamentos de informação e análise. Foram usados 32 indicadores que, em seu conjunto, permitem avaliar de maneira múltipla as diferentes implicações dos direitos humanos. De fato, este sistema adota o conceito de direitos humanos em sua concepção mais ampla e ao mesmo tempo mais precisa: envolve educação, saúde, condições de moradia, combate à violência, participação política, direitos da mulher, dos negros e das crianças e adolescentes.

Reunimos dados de fontes de informação oficiais, permanentes e atualizáveis periodicamente, que foram desagregados de acordo com divisão

administrativa da cidade, em subprefeituras. Essas informações, à medida que se renovarem, alimentarão o SIM Direitos Humanos, permitindo que ele cumpra seu papel de monitoramento permanente dos direitos humanos ao longo do tempo. Com isso, o SIM Direitos Humanos, ao mesmo tempo, produz um resultado sintético, na forma de um mapa global, e mantém a amplitude das informações recolhidas, sem reduzi-las a um único índice estatístico. Trata-se, por isso, de um sistema.

Os indicadores estão divididos em cinco dimensões: sócio-econômica, violência, criança e adolescente, mulher e negro, que formam, em seu conjunto, um sistema para análise da garantia dos direitos humanos na cidade. A estrutura completa do sistema prevê ainda a inclusão das dimensões idoso, pessoa com deficiência e diversidade sexual.

Além do mapa geral dos direitos humanos, cada dimensão e cada um dos indicadores geram mapas específicos e tabelas, comparando as subprefeituras, sempre em cinco faixas de classificação. Assim é possível acessar o mapa da situação dos direitos humanos, que mostra a posição de cada subprefeitura no conjunto dos indicadores; o mapa da situação de cada subprefeitura nas 5 dimensões: sócio-econômica, violência, criança e adolescente, mulher e negro, com os respectivos indicadores; e mapas temáticos de cada um dos 32 indicadores

Tal como concebido, o SIM Direitos Humanos não mede diretamente serviços oferecidos ou violações específicas de direitos humanos - questões mais afeitas à produção de relatórios. Considerado como sistema de monitoramento, seu objetivo é avaliar a garantia por meio da situação real da população em cada subprefeitura. É pelos dados observados que se pode verificar se os serviços e ações existentes estão ou não gerando os efeitos esperados. Para exemplificar, do ponto de vista do monitoramento trata-se de medir o grau de evasão, reprovação, defasagem e analfabetismo, e não a existência de escolas. Onde os indicadores revelarem problemas, trata-se de verificar se há escolas suficientes, se as escolas já existentes estão cumprindo seu papel e o porquê da situação apresentada.

3. Balanço: Como Estamos e o que Fazer Mais

Não obstante tantos esforços é oportuno indagar como estamos em matéria da Direitos Humanos, pois, continuamos vivendo, porém, uma contradição: a cada dia acontecem fatos que nos animam, mas também outros

que nos levam a beirar a desesperança. Face à duríssima realidade brasileira, cabe a pergunta: tudo o que se fez até hoje no plano internacional e nacional, foi inútil?

A resposta objetiva é - não.

Primeiro, porque já começamos e não estamos mais no marco zero como estávamos há alguns anos. Depois já há plantada uma consciência de que Direitos Humanos é pré-requisito de vida social democrática e como tal deve ser uma das prioridades do governo, o que faz com que os atrasos, as injustiças, as deficiências e as agressões aos Direitos Humanos não continuem, como estiveram por séculos, no limbo da complacência e da indiferença. Para termos ideia de nossas dificuldades e circunstâncias, é oportuno lembrar que o Brasil foi o último país do mundo a abolir o regime escravocrata. Hoje em dia já não é assim. Acreditamos nos Direitos Humanos e na sua importância, tão indispensável como a saúde, a educação, o equilíbrio fiscal, a exportação.

É preciso continuar para que o dia-a-dia de nossa Democracia tão jovem, entre múltiplas opções e caminhos, obedeça também aos Direitos Humanos.

Nessa análise de balanços, de mudança ou transformações de cenários, vem-me sempre à lembrança David Hume, ao dizer que “a humanidade é sempre a mesma em todos os lugares”. Ainda que tivesse razão, os desafios e problemas que a humanidade enfrenta são diferentes. Basta que se considere que somos cada vez mais numerosos na terra. Essa incessante variável demográfica, *per se*, altera as similitudes entre as épocas e fases da humanidade. Em 1825, quando Malthus elaborou o seu *Ensaio sobre População*, cerca de um bilhão de seres humanos ocupavam o planeta. Nos cem anos seguintes tornou a duplicar e, hoje, avançamos para 6 bilhões.

Populações crescentes redundam em novos problemas e procuram novas soluções, pois as antigas respostas já não satisfazem. Os modelos e instituições consagrados já não abarcam os temas e problemas colocados pela realidade dos novos fatos. Presentemente sentimos a importância de novos temas acontecerem: direitos humanos, defesa das minorias, meio ambiente e narcotráfico. A realidade desses novos temas impõe-se com ramificações e desdobramentos que escapam do que está estatuído, seja no campo do direito, das instituições, dos costumes e dos conceitos. A Universal dos Direitos Humanos, de 1948, - nunca é demais repeti-lo - refundiu os direitos humanos, com exigência práticas. Colocados como vivências concretas do dia a dia, os direitos humanos passaram a requer um tipo de motivação e estrutura de apoio e salvaguarda que penetre no campo psicossocial, cultural e institucional.

Isso no âmbito nacional e transnacional. Constatou-se ser impossível obter uma taxa satisfatória de cumprimento dos direitos humanos básicos - por exemplo, ir e vir sem ser molestado ou agredido, participar dos bens da civilização, viver em paz, ter emprego e desfrutar dos benefícios do desenvolvimento e da cultura - sem uma malha assecuratória. Esse manto protetor deve iniciar-se na consciência e na prática da cidadania, e também, inscrever-se na Constituição de um país. Passar pelo reconhecimento judiciário, penetrar nos governos e produzir, se necessário, sanções que superem os limites da soberania nacional. Sem isso, a criança brutalizada no Sudão ou num apartamento de classe média paulistana continuará na periferia de um mundo ainda não abarcado pelos Direitos Humanos que tenham vigência e eficácia.

Há uma experiência adquirida nos anos em que militei na área dos Direitos Humanos: aquele que acredita nos Direitos Humanos tem que ter uma visão de longo prazo. Significa dizer que nada acontecerá nesse campo de um dia para outro, mas como resultado de penosa e obstinada insistência. Por isso, há razões de sobra para julgarmos, hoje em dia, positivamente a marcha desses direitos.

A sociedade hoje se abre para esses temas e pressiona no sentido de sua vigência efetiva.

No entanto, a realidade, principalmente nos grandes centros urbanos, é dura e fica-se com a sensação de que a violência crescente, as discriminações às minorias, as agressões à natureza e o narcotráfico são males que vieram para ficar. O problema é que nenhum desses males depende de solução que interfira num campo único e específico, pois, quase sempre, ramificam-se em campos múltiplos. Será possível, por exemplo, combater o narcotráfico com resultados reais e duradouros, sem uma pesquisa profunda que envolva a universidade, a medicina, a sociologia, sobre por que uma pessoa se droga? Sem respostas consistentes do porquê surge o primeiro elo da corrente que culmina no tão falado crime organizado é vão o esforço de atacar-se as consequências. Da mesma maneira, o ataque aos nichos de produção e rotas das drogas envolve multilateralidade de providências entre países. Para que um país único não determine de *per se* as providências a serem acatadas ou suportadas pelos outros, há que se constituir um órgão internacional que cuide desses aspectos. Enfim, qualquer exemplo que se construa no campo desses novos temas, especialmente, no dos direitos humanos, coloca a necessidade de um enfoque maior e múltiplo

de como devem ser tratados. Por isso, e concluindo, desejaria deixar, para reflexão os quatro pontos seguintes:

- Primeiro: só se alcançará, nos dias atuais, uma sociedade organizada de maneira a maximizar as relações solidárias e participativas e não antagônicas de seus membros através da vivência e eficácia dos direitos humanos. Uma visão desse tipo é desesperadamente utópica ou é possível? Julgamos realizável, desde que as pressões positivas da sociedade aumentem, superando resistências culturais, conceituais e institucionais.
- Segundo: que o problema de concretização de cada direito humano seja tratado como uma questão multidisciplinar com ataque simultâneo aos vários campos que interfiram em sua realização. Como se fossem vasos comunicantes, no quadro geral desses direitos, dificilmente um deles existirá sem os outros. Pergunto: é possível a “desviolência”, onde não haja educação, acesso à cultura, desenvolvimento que assegure padrão de vida adequado, liberdade de opinião, respeito à criança e ao idoso, existência de cidadania militante, funcionamento de justiça rápida, acatada e valente, presunção de inocência e garantia de processo legal?
- Terceiro: que seja conferida prioridade ao problema do reconhecimento internacional dos direitos humanos com sanções aceitas por toda a Comunidade de nações, a partir de uma decisão de organismo internacional com jurisdição supranacional. Deve-se ir além da bela Declaração de Viena, adotada na última Conferência Mundial, que se cingiu a apenas a reconhecer a legitimidade da preocupação internacional com a promoção e a proteção dos direitos humanos.
- Quarto: que se considere como um dos direitos humanos o direito à diferença. Os direitos humanos, a meu ver, só se realizarão se, acima de seu reconhecimento normativo e dos dispositivos de implementação, se marcarem na consciência coletiva como algo a ser respeitado no outro ou no próximo, como ensina a lição cristã. Sartre dizia: “O inferno é o outro”. Quem acredita nos direitos humanos dirá: “o outro é como se fosse eu, ainda que seja desigual. E, o quanto dessa diferença é o quanto devo respeitá-lo”. No fundo, a velha e insubstituível tolerância.

Esses quatro pontos podem estender-se para outros, contanto que alguns deles se internalizem em diminuir na consciência de todos. É difícil pensar em avanços efetivos pelo esforço disperso de um, de um grupo ou mesmo de um país.

Para os Direitos Humanos fundamentarem a mudança, é preciso a multiplicação de esforços. Mas, mesmo se se dispuserem a isto, a luta já começou. Como estamos, no mundo atual, todos no mesmo barco, o efeito contágio acaba operando a multiplicação.

A luta por obtê-la.

É a mensagem mais atual da Declaração Universal dos Direitos Humanos quando assinala mais um aniversário.

Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Constituição Brasileira de 1988

Flávia Piovesan

1. Introdução

Como compreender o processo de construção histórica dos direitos humanos? Qual é o legado da Declaração Universal de 1948? Em que medida introduz uma nova concepção a respeito dos direitos humanos? Qual é a relação entre a Declaração Universal de 1948 e a Constituição Federal de 1988 no que se refere à proteção de direitos? A Constituição de 1988 está a acolher a concepção contemporânea de direitos humanos? Quais são os principais desafios e perspectivas para a afirmação de uma cultura de direitos na experiência constitucional brasileira?

São estas as questões centrais a inspirar o presente estudo, que tem por objetivo maior focar a proteção dos direitos humanos sob os prismas global e local, considerando a experiência constitucional brasileira.

2. A Construção Histórica dos Direitos Humanos e a Declaração Universal de 1948

Os direitos humanos refletem um construído axiológico, a partir de um espaço simbólico de luta e ação social. No dizer de Joaquín Herrera Flores¹,

¹ Joaquín Herrera Flores, *Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência*, mimeo, p.7.

compõem uma racionalidade de resistência, na medida em que traduzem processos que abrem e consolidam espaços de luta pela dignidade humana. Invocam uma plataforma emancipatória voltada à proteção da dignidade humana. No mesmo sentido, Celso Lafer², lembrando Danièle Lochak, realça que os direitos humanos não traduzem uma história linear, não compõem a história de uma marcha triunfal, nem a história de uma causa perdida de antemão, mas a história de um combate.

Enquanto reivindicações morais, os direitos humanos nascem quando devem e podem nascer. Como realça Norberto Bobbio, os direitos humanos não nascem todos de uma vez e nem de uma vez por todas⁴. Para Hannah Arendt, os direitos humanos não são um dado, mas um construído, uma invenção humana, em constante processo de construção e reconstrução³.

A partir de uma perspectiva histórica, observa-se que o discurso jurídico da cidadania sempre enfrentou a tensa dicotomia entre os valores da liberdade e da igualdade.

No final do século XVIII, as modernas Declarações de Direitos refletiam um discurso liberal da cidadania. Tanto a Declaração francesa de 1789 como a Declaração americana de 1776 consagravam a ótica contratualista liberal, pela qual os direitos humanos se reduziam aos direitos à liberdade, segurança e propriedade, complementados pela resistência à opressão. Daí o primado do valor da liberdade, com a supremacia dos direitos civis e políticos e a

² Celso Lafer, prefácio ao livro *Direitos Humanos e Justiça Internacional*, Flávia Piovesan, São Paulo, Ed. Saraiva, 2006, p.XXII.

³ Norberto Bobbio, *Era dos Direitos*, trad. Carlos Nelson Coutinho, Rio de Janeiro, Campus, 1988.

⁴ 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).

ausência de previsão de qualquer direito social, econômico e cultural que dependesse da intervenção do Estado.

Caminhando na história, verifica-se por sua vez que, especialmente após a Primeira Guerra Mundial, ao lado do discurso liberal da cidadania, fortalece-se o discurso social da cidadania e, sob as influências da concepção marxista-leninista, é elaborada a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado da então República Soviética Russa, em 1918. Do primado da liberdade transita-se ao primado do valor da igualdade, objetivando-se eliminar a exploração econômica. O Estado passa a ser visto como agente de processos transformadores e o direito à abstenção do Estado, nesse sentido, converte-se em direito à atuação estatal, com a emergência dos direitos a prestações sociais. A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado de 1918, bem como as Constituições sociais do início do século XX (ex: Constituição de Weimar de 1919, Constituição Mexicana de 1917, etc.) primaram por conter um discurso social da cidadania, em que a igualdade era o direito basilar e um extenso elenco de direitos econômicos, sociais e culturais era previsto.

Essa breve digressão histórica tem o sentido de demonstrar o quão dicotômica se apresentava a linguagem dos direitos: de um lado, direitos civis e políticos, e do outro, direitos sociais, econômicos e culturais.

Considerando esse contexto, a Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 introduz extraordinária inovação, ao conter uma linguagem de direitos até então inédita. Combinando o discurso liberal da cidadania com o discurso social, a Declaração passa a elencar tanto direitos civis e políticos (arts. 3 a 21), como direitos sociais, econômicos e culturais (arts. 22 a 28), afirmando a concepção contemporânea de direitos humanos.

Esta concepção é fruto do movimento de internacionalização dos direitos humanos, que surge, no pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional. A barbárie do totalitarismo significou a ruptura do paradigma dos direitos humanos, por meio da negação do valor da pessoa humana como valor fonte do Direito. Se a Segunda Guerra significou a ruptura com os direitos humanos, o Pós-Guerra deveria significar a sua reconstrução. Nas palavras de Thomas Buergenthal: “O moderno Direito Internacional dos Direitos Humanos é um fenômeno do pós-guerra. Seu desenvolvimento pode ser atribuído às monstruosas violações de direitos

humanos da era Hitler e à crença de que parte destas violações poderiam ser prevenidas se um efetivo sistema de proteção inter-nacional de direitos humanos existisse”.⁵

Fortalece-se a ideia de que a proteção dos direitos humanos não se deve reduzir ao domínio reservado do Estado, porque revela tema de legítimo interesse internacional. 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. Para Andrew Hurrell: “O aumento significativo das ambições normativas da sociedade internacional é particularmente visível no campo dos direitos humanos e da democracia, com base na ideia de que as relações entre governantes e governados, Estados e cidadãos, passam a ser suscetíveis de legítima preocupação da comunidade internacional; de que os maus-tratos a cidadãos e a inexistência de regimes democráticos devem demandar ação internacional; e que a legitimidade internacional de um Estado passa crescentemente a depender do modo pelo qual as sociedades domésticas são politicamente ordenadas”⁶.

Neste contexto, a Declaração de 1948 vem a inovar a gramática dos direitos humanos, ao introduzir a chamada concepção contemporânea de direitos humanos, marcada 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 titularidade de direitos, considerando o ser humano como um ser

⁵ Thomas Buergenthal, *International Human Rights*, op. cit., p. 17. Para Henkin: “Por mais de meio século, o sistema internacional tem demonstrado comprometimento com valores que transcendem os valores puramente “estatais”, notadamente os direitos humanos, e tem desen-volvido um impressionante sistema normativo de proteção desses direitos”. (*International law*, op. cit., p. 2). Ainda sobre o processo de internacionalização dos direitos humanos, observa Celso Lafer: “Configurou-se como a pri-meira resposta jurídica da comunidade internacional ao fato de que o direito *ex parte populi* de todo ser humano à hospitalidade universal só começaria a viabilizar-se se o “direito a ter direitos”, para falar com Hannah Arendt, tivesse uma tutela internacional, homologadora do ponto de vista da humanidade. Foi assim que começou efetivamente a ser delimitada a “razão de estado” e corroída a competência reservada da soberania dos governantes, em matéria de direitos humanos, encetando-se a sua vinculação aos temas da democracia e da paz”. (Prefácio ao livro *Os Direitos Humanos Como Tema Global*, op. cit., p. XXVI).

⁶ Andrew Hurrell, *Power, Principles and Prudence: Protecting Human Rights in a Deeply Divided World*, In: Tim Dunne e Nicholas J. Wheeler, *Human Rights in Global Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p.277.

essencialmente moral, dotado de unicidade existencial e dignidade, esta como valor intrínseco à condição humana. Isto porque todo ser humano tem uma dignidade que lhe é inerente, sendo incondicionada, não dependendo de qualquer outro critério, senão ser humano. O valor da dignidade humana, incorporado pela Declaração Universal de 1948, constitui o norte e o lastro ético dos demais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos. Todos eles introjetam, no marco do positivismo internacional dos direitos humanos, a dignidade humana como um valor fundante.

Sob o prisma jurídico, percebe-se que a primazia da pessoa, fundada na dignidade humana, é resposta à aguda crise sofrida pelo positivismo jurídico. Tal crise é emblematicamente associada à derrota do fascismo na Itália e do nazismo na Alemanha. Estes movimentos políticos e militares ascenderam ao poder dentro do quadro da legalidade e promoveram a barbárie em nome da lei, como leciona Luis Roberto Barroso⁷. Basta lembrar que os principais acusados em Nuremberg invocaram o cumprimento da lei e a obediência a ordens emanadas da autoridade competente. Neste mesmo sentido, ressalta-se o julgamento de Eichmann em Jerusalém, em relação ao qual Hannah Arendt desenvolve a ideia da “banalidade do mal”, ao ver em Eichmann um ser esvaziado de pensamento e incapaz de atribuir juízos éticos às suas ações.

Ao final da 2ª Guerra Mundial, emerge a grande crítica e repúdio à ideia de um ordenamento jurídico indiferente a valores éticos, captado pela ótica meramente formal. Intenta-se a reaproximação da ética e do Direito e, neste esforço, surge a força normativa dos princípios, especialmente, do princípio da dignidade humana. Há um reencontro com o pensamento kantiano, com as ideias de moralidade, dignidade, Direito cosmopolita e paz perpétua. Para Kant, as pessoas e, em geral qualquer espécie racional, devem existir como um fim em si mesmo e jamais como um meio, a ser arbitrariamente usado para este ou aquele propósito. Os objetos tem, por sua vez, um valor condicional, enquanto irracionais, por isso, são chamados “coisas”, substituíveis que são por outras equivalentes. Os seres racionais, ao revés, são chamados “pessoas”, porque constituem um fim em si mesmos, tem um valor intrínseco absoluto, são insubstituíveis e únicos, não devendo ser tomados meramente como meios⁸. As pessoas são dotadas de dignidade, na

⁷ Luis Roberto Barroso. *Fundamentos Teóricos e Filosóficos do Novo Direito Constitucional Brasileiro*. www.direitopublico.com.br

⁸ A teoria moral kantiana exerceu enorme influência nos fundamentos de diversas teorias sobre direitos. A respeito, consultar Jeremy Waldron (ed.), *Theories of Rights*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1984.

medida em que tem um valor intrínseco. Deste modo, ressalta Kant, deve-se tratar a humanidade, na pessoa de cada ser, sempre como um fim mesmo, nunca como um meio. Adiciona Kant que a autonomia⁹ é a base da dignidade humana e de qualquer criatura racional. Lembra que a ideia de liberdade é intimamente conectada com a concepção de autonomia, por meio de um princípio universal da moralidade, que, idealmente, é o fundamento de todas as ações de seres racionais¹⁰. Para Kant, o imperativo categórico universal dispõe: “Aja apenas de forma a que a sua máxima possa converter-se ao mesmo tempo em uma lei universal”¹¹.

Além de afirmar a universalidade dos direitos humanos, a Declaração Universal acolhe a ideia da indivisibilidade dos direitos humanos, a partir de uma visão integral de direitos. 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 com o catálogo de direitos sociais, econômicos e culturais.

Para Asbjorn Eide: *The term “social rights”, sometimes called “socio-economic rights”, refers to rights whose function is to protect and to advance the enjoyment of basic human needs and to ensure the material conditions for a life in dignity. The foundations of these rights in human rights law is found in the Universal Declaration of Human*

⁹ Significativas teorias sobre direitos humanos tendem a enfatizar a importância e o valor da autonomia pessoal. Para J. Raz: “Uma pessoa autônoma é aquela que é autora de sua própria vida. Sua vida é o que ela faz dela. [...] Uma pessoa é autônoma somente se tem uma variedade de escolhas aceitáveis disponíveis para serem feitas e sua vida se torna o resultado das escolhas derivadas destas opções. Uma pessoa que nunca teve uma escolha efetiva, ou, tampouco, teve consciência dela, ou, ainda, nunca exerceu o direito de escolha de forma verdadeira, mas simplesmente se moveu perante a vida não é uma pessoa autônoma”. (J. Raz, *Right-Based Moralities*, In: Jeremy Waldron (ed.), *Theories of Rights*, Oxford/New York, Oxford University Press, 1984, p.191.). J. Raz, em crítica ao enfoque moral individualista da autonomia pessoal, acentua que: “A existência de diversas escolhas consiste, em parte, na existência de certas condições sociais. [...] O ideal da autonomia pessoal é incompatível com o individualismo moral.” (J. Raz, op. cit. p.192-193).

¹⁰ A respeito, ver Immanuel Kant, Allen W. Wood (ed.), *Fundamental Principles of the Metaphysics of Morals*, In: *Basic Writings of Kant*, New York, The Modern Library, 2001, p.185-186; p. 192-193.

¹¹ A respeito, ver Immanuel Kant, *Fundamental Principles of the Metaphysics of Morals*, In: *Basic Writings of Kant*, Allen W. Wood ed., New York, The Modern Library, 2001, p.178.

Rights, Article 22°: “Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realisation, through national effort and international cooperation and in accordance with the organisation and resources of each state, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality¹².”

¹² “O termo ‘direitos sociais’, algumas vezes chamado ‘direitos socio-econômicos’, refere-se aos direitos cuja função é a de proteger e avançar a satisfação das necessidades humanas básicas e garantir as condições materiais para uma vida com dignidade. As fundações desses direitos nos Direitos Humanos é encontrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos, art. 22°: ‘Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade’.” Asbjorn Eide, *Social Rights*, In: Rhona K.M. Smith e Christien van den Anker. *The essentials of Human Rights*, Londres, Hodder Arnold, 2005, p.234. Para Asborn Eide: “Economic, social and cultural rights constitute three interrelated components of a more comprehensive package. The different components also have links to civil and political rights. At the core of social rights is the right to an adequate standard of living. The enjoyment of this right requires, at a minimum, that everyone shall enjoy the necessary subsistence rights - adequate food and nutrition rights, clothing, housing and necessary conditions of care. Closely related to this is the right of families to assistance (...). In order to enjoy these social rights, there is also a need to enjoy certain economic rights. These are the right to property, the right to work and the right to social security. (...) The notion of cultural rights is more complex. (...) cultural rights contain the following elements: the right to take part in cultural life, the right to enjoy the benefits of scientific progress and its applications, the right to benefit from the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which the beneficiary is the author, and the freedom indispensable for scientific research and creative activity”. (Asborn Eide, *Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights*, In: Eide, A, C. Krause and A. Rosas (eds), *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*. 2nd revised edition, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, p.17-18).

“Direitos econômicos, sociais e culturais constituem três componentes interrelacionados de um pacote mais abrangente. Os diferentes componentes também possuem links com os direitos civis e políticos. No centro dos direitos sociais, está o direito a condições adequadas de vida. O gozo desse direito requer, no mínimo, que todos possam desfrutar os direitos necessários à subsistência – alimentação adequada e direitos nutricionais, vestuário, habitação e condições necessárias de cuidado. Intimamente relacionado a isso está o direito das famílias à assistência [...]. Com vistas a gozar desses direitos sociais, há também a necessidade de que se goze certos direitos econômicos. Esses são o direito à propriedade, ao trabalho e à segurança social [...]. A noção de direitos culturais é mais complexa [...] direitos culturais contém os seguintes elementos: o direito à fazer parte da vida cultural, o direito à gozar os benefícios do progresso científico e de suas aplicações, o direito à beneficiar-se da proteção dos interesses morais e materiais resultantes de qualquer produção científica, literária ou artística do qual o beneficiário é o autor, e a liberdade indispensável à pesquisa científica e atividade criativa.” (Tradução do Editor).

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 ideia 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 Assembleia Geral em 1966, e em vigência desde 1976, na Proclamação de Teerã de 1968 e na Resolução da Assembleia 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.º. 32/130).¹³

A partir da Declaração de 1948, começa a desenvolver-se o Direito Internacional dos Direitos Humanos, mediante a adoção de diversos instrumentos internacionais de proteção. A Declaração de 1948 confere lastro axiológico e unidade valorativa a este campo do Direito, com ênfase na universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos.

O processo de universalização dos direitos humanos permitiu a formação de um sistema internacional de proteção destes direitos. Este sistema é integrado por tratados internacionais de proteção que refletem, sobretudo, a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, na medida em que invocam o consenso internacional acerca de temas centrais aos direitos humanos, na busca da salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos - do “mínimo ético irreduzível”. Neste sentido, cabe destacar que, até agosto de 2007, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos contava com 160

¹³ Hector Gros Espiell, Los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema interamericano, San José, Libro Libre, 1986, p. 16-17.

Estados-partes; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais contava com 157 Estados-partes; a Convenção contra a Tortura contava com 145 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação Racial contava com 173 Estados-partes; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher contava com 185 Estados-partes e a Convenção sobre os Direitos da Criança apresentava a mais ampla adesão, com 193 Estados-partes.¹⁴

Ao lado do sistema normativo global, surgem os sistemas regionais de proteção, que buscam internacionalizar os direitos humanos nos planos regionais, particularmente na Europa, América e África. Adicionalmente, há um incipiente sistema árabe e a proposta de criação de um sistema regional asiático. Consolida-se, assim, a convivência do sistema global da ONU com instrumentos do sistema regional, por sua vez, integrado pelo sistema americano, europeu e africano de proteção aos direitos humanos.

Os sistemas global e regional não são dicotômicos, mas complementares. Inspirados pelos valores e princípios da Declaração Universal, compõem o universo instrumental de proteção dos direitos humanos, no plano internacional. Nesta ótica, os diversos sistemas de proteção de direitos humanos interagem em benefício dos indivíduos protegidos. O propósito da coexistência de distintos instrumentos jurídicos - garantindo os mesmos direitos - é, pois, no sentido de ampliar e fortalecer a proteção dos direitos humanos. O que importa é o grau de eficácia da proteção, e, por isso, deve ser aplicada a norma que, no caso concreto, melhor proteja a vítima. Ao adotar o valor da primazia da pessoa humana, estes sistemas se complementam, interagindo com o sistema nacional de proteção, a fim de proporcionar a maior efetividade possível na tutela e promoção de direitos fundamentais. Esta é inclusive a lógica e a principiologia próprias do Direito Internacional dos Direitos Humanos, todo ele fundado no princípio maior da dignidade humana.

A concepção contemporânea de direitos humanos caracteriza-se pelos processos de universalização e internacionalização destes direitos, compreendidos sob o prisma de sua indivisibilidade¹⁵. Ressalte-se que a

¹⁴ A respeito, consultar Human Development Report, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2007.

¹⁵ 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, a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção para a Proteção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias contemplam não apenas direitos civis e políticos, mas também direitos sociais, econômicos e culturais, o que vem a endossar a ideia da indivisibilidade dos direitos humanos.

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. A Declaração de Viena afirma ainda a interdependência entre os valores dos direitos humanos, democracia e desenvolvimento.

Não há direitos humanos sem democracia e nem tampouco democracia sem direitos humanos. Vale dizer, o regime mais compatível com a proteção dos direitos humanos é o regime democrático. Atualmente, 140 Estados, dos quase 200 Estados que integram a ordem internacional, realizam eleições periódicas. Contudo, apenas 82 Estados (o que representa 57% da população mundial) são considerados plenamente democráticos. Em 1985, este percentual era de 38%, compreendendo 44 Estados¹⁶. O pleno exercício dos direitos políticos pode implicar o “empoderamento” das populações mais vulneráveis, o aumento de sua capacidade de pressão, articulação e mobilização políticas. Para Amartya Sen, os direitos políticos (incluindo a liberdade de expressão e de discussão) são não apenas fundamentais para demandar respostas políticas às necessidades econômicas, mas são centrais para a própria formulação destas necessidades econômicas¹⁷.

Além disso, 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

¹⁶ Consultar UNDP, Human Development Report 2002: *Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York/Oxford, Oxford University Press, 2002.,

¹⁷ Amartya Sen, Prefácio ao livro *Pathologies of Power*, Paul Farmer, Berkeley, University of California Press, 2003.

sociais, econômicos e culturais não são direitos legais. A ideia 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.

Como aludem Asbjorn Eide e Allan 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”.¹⁸

A compreensão dos direitos econômicos, sociais e culturais demanda ainda que se recorra ao direito ao desenvolvimento. Para desvendar o alcance do direito ao desenvolvimento, importa realçar, como afirma Celso Lafer, que, no campo dos valores, em matéria de direitos humanos, a consequência de um sistema internacional de polaridades definidas – Leste/Oeste, Norte/Sul – foi a batalha ideológica entre os direitos civis e políticos (herança liberal patrocinada pelos EUA) e os direitos econômicos, sociais e culturais (herança social patrocinada pela então URSS). Neste cenário surge o “empenho do Terceiro Mundo de elaborar uma identidade cultural própria, propondo direitos de identidade cultural coletiva, como o direito ao desenvolvimento”.¹⁹

É, assim, adotada pela ONU a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, em 1986, 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.”²⁰

¹⁸ Asbjorn Eide e Allan 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.

¹⁹ Celso Lafer, *Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*, São Paulo, Paz e Terra, 1999.

²⁰ 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.

O artigo 2º, da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, consagra que: “A pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento e deve ser ativa participante e beneficiária do direito ao desenvolvimento.” Adiciona o artigo 4º da Declaração que os Estados tem 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.

O direito ao desenvolvimento demanda uma globalização ética e solidária. No entender de 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.”²¹ As assimetrias globais revelam que a renda dos 1% mais ricos supera a renda dos 57% mais pobres na esfera mundial²².

Como atenta Joseph E. Stiglitz: “The actual number of people living in poverty has actually increased by almost 100 million. This occurred at the same time that total world income increased by an average of 2.5 percent annually”.²³ Para a Organização Mundial da Saúde (OMS): “poverty is the world’s greatest killer. Poverty wields its destructive influence at every stage of human life, from the moment of conception to

²¹ Mohammed Bedjaoui, *The Right to Development*, in M. Bedjaoui ed., *International Law: Achievements and Prospects*, 1991, p. 1182.

²² A respeito, consultar *Human Development Report 2002*, UNDP, New York/Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 19.

²³ “O número atual de pessoas vivendo em situação de pobreza aumentou quase em 100 milhões. Isso ocorreu no mesmo momento em que a renda global total aumentou em uma média de 2,5% ao ano.” (Tradução do Editor). Joseph E. Stiglitz, *Globalization and its Discontents*, New York/London, WW Norton Company, 2003, p.06. Acrescenta o autor: “Development is about transforming societies, improving the lives of the poor, enabling everyone to have a chance at success and access to health care and education.” (op.cit.p.252). “Desenvolvimento diz respeito a transformar sociedades, melhorar as vidas dos pobres, permitindo a todos terem uma chance de sucesso e acesso a saúde e educação”. (Tradução do Editor).

the grave. It conspires with the most deadly and painful diseases to bring a wretched existence to all those who suffer from it.”²⁴

O desenvolvimento, por sua vez, há de ser concebido como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas podem usufruir, para adotar a concepção de Amartya Sen²⁵. Acrescente-se ainda que a Declaração de Viena de 1993 enfatiza ser o direito ao desenvolvimento um direito universal e inalienável, parte integral dos direitos humanos fundamentais. Reitere-se que a Declaração de Viena reconhece a relação de interdependência entre a democracia, o desenvolvimento e os direitos humanos.

Feitas essas considerações a respeito da construção história dos direitos humanos e da concepção contemporânea introduzida pela Declaração Universal de 1948, transita-se para a análise do modo pelo qual o constitucionalismo de 1988 se relaciona com esta concepção, avaliando em que medida a Constituição de 1988 encontra-se em harmonia com a Declaração Universal de 1948.

²⁴ “A pobreza é o maior assassino do mundo. A pobreza exerce sua influência destrutiva em todos os estágios da vida humana, desde o momento da concepção até o túmulo. Conspira com as doenças mais mortais e dolorosas para transformar em uma existência miserável a vida de todos aqueles que dela sofrem.” (Tradução do Editor). Paul Farmer, *Pathologies of Power*, Berkeley, University of California Press, 2003, p.50.

De acordo com dados do relatório “Sinais Vitais”, do Worldwatch Institute (2003), a desigualdade de renda se reflete nos indicadores de saúde: a mortalidade infantil nos países pobres é 13 vezes maior do que nos países ricos; a mortalidade materna é 150 vezes maiores nos países de menor desenvolvimento com relação aos países industrializados. A falta de água limpa e saneamento básico mata 1,7 milhão de pessoas por ano (90% crianças), ao passo que 1,6 milhão de pessoas morrem de doenças decorrentes da utilização de combustíveis fósseis para aquecimento e preparo de alimentos. O relatório ainda atenta para o fato de que a quase totalidade dos conflitos armados se concentram no mundo em desenvolvimento, que produziu 86% de refugiados na última década.

²⁵ 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 Right to Solidarity*, International Institute of Human Rights, 1979.

3. A Constituição Brasileira de 1988 e a Concepção Contemporânea de Direitos Humanos

A Constituição Brasileira de 1988 simboliza o marco jurídico da transição democrática e da institucionalização dos direitos humanos no país. O texto constitucional demarca a ruptura com o regime autoritário militar instalado em 1964, refletindo o consenso democrático “pós-ditadura”. Após vinte e um anos de regime autoritário, objetiva a Constituição resgatar o Estado de Direito, a separação dos poderes, a Federação, a Democracia e os direitos fundamentais, à luz do princípio da dignidade humana. O valor da dignidade da pessoa humana, como fundamento do Estado Democrático de Direito (artigo 1º, III da Constituição), impõe-se como núcleo básico e informador de todo ordenamento jurídico, como critério e parâmetro de valoração a orientar a interpretação do sistema constitucional.

Introduz a Carta de 1988 um avanço extraordinário na consolidação dos direitos e garantias fundamentais, situando-se como o documento mais avançado, abrangente e pormenorizado sobre a matéria, na história constitucional do país. É a primeira Constituição brasileira a iniciar com capítulos dedicados aos direitos e garantias, para, então, tratar do Estado, de sua organização e do exercício dos poderes. Ineditamente, os direitos e garantias individuais são elevados a cláusulas pétreas, passando a compor o núcleo material intangível da Constituição (artigo 60º, parágrafo 4º). Há a previsão de novos direitos e garantias constitucionais, bem como o reconhecimento da titularidade coletiva de direitos, com alusão à legitimidade de sindicatos, associações e entidades de classe para a defesa de direitos.

De todas as Constituições brasileiras, foi a Carta de 1988 a que mais assegurou a participação popular em seu processo de elaboração, a partir do recebimento de elevado número de emendas populares. É, assim, a Constituição que apresenta o maior grau de legitimidade popular.

A Constituição de 1988 acolhe a ideia da universalidade dos direitos humanos, na medida em que consagra o valor da dignidade humana como princípio fundamental do constitucionalismo inaugurado em 1988. O texto constitucional ainda realça que os direitos humanos são tema de legítimo interesse da comunidade internacional, ao ineditamente prever, dentre os princípios a reger o Brasil nas relações internacionais, o princípio da prevalência dos direitos humanos. Trata-se, ademais, da primeira Constituição Brasileira a incluir os direitos internacionais no elenco dos direitos constitucionalmente

garantidos, conferindo aos tratados de proteção de direitos humanos o privilegiado status de norma constitucional, nos termos do artigo 5º, parágrafos 2º e 3º do texto²⁶.

Quanto à indivisibilidade dos direitos humanos, há que se enfatizar que a Carta de 1988 é a primeira Constituição que integra ao elenco dos direitos fundamentais, os direitos sociais e econômicos, que nas Cartas anteriores restavam pulverizados no capítulo pertinente à ordem econômica e social. Observe-se que, no Direito brasileiro, desde 1934, as Constituições passaram a incorporar os direitos sociais e econômicos. Contudo, a Constituição de 1988 é a primeira a afirmar que os direitos sociais são direitos fundamentais, tendo aplicabilidade imediata.

Nesse passo, a Constituição de 1988, além de estabelecer no artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, ainda apresenta uma ordem social com um amplo universo de normas que enunciam programas, tarefas, diretrizes e fins a serem perseguidos pelo Estado e pela sociedade. A título de exemplo, destacam-se dispositivos constitucionais constantes da ordem social, que fixam, como direitos de todos e deveres do Estado, a saúde (artigo 196º), a educação (artigo 205º), as práticas desportivas (artigo 217º), dentre outros. Nos termos do artigo 196º, a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e outros agravos e ao acesso universal igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação²⁷. No campo da

²⁶ Sobre o tema da hierarquia, incorporação e impacto dos tratados de direitos humanos na ordem jurídica brasileira, ver Flávia Piovesan, *Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional*, 9ª edição, São Paulo, Ed. Saraiva, 2008, especialmente p.51-108.

²⁷ A respeito, observa Varun Gauri: “A review conducted for this paper assessed constitutional rights to education and health care in 187 countries. Of the 165 countries with available written constitutions, 116 made reference to a right to education and 73 to a right to health care. Ninety-five, moreover, stipulated free education and 29 free health care for at least some population subgroups and services. Brazil offers a compelling example of the force of human rights language. The Brazilian Constitution of 1988 guarantees each citizen the right to free health care. Although the constitutional guarantee has not eliminated shortages and inequalities in the sector, that provision had real “bite” in 1996, when a national law initiated a program of universal access to highly active anti-retroviral therapy (HAART) for Aids patients, free of charge.” (Varun Gauri, *Social Rights and Economics: Claims to Health Care and Education in Developing Countries*, *World Development*, vol.32, n.º.3, 2004, p.465).

“Uma revisão conduzida para este artigo avaliou os direitos constitucionais à educação e à

educação, a Constituição determina que o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo, acrescentando que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente. Para os direitos sociais à saúde e à educação, a Constituição disciplina uma dotação orçamentária específica²⁸, adicionando a possibilidade de intervenção federal nos Estados em que não houver a observância da aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (artigo 34º, VII, e).

A ordem constitucional de 1988 acabou 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 constitucionalmente 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. Como afirma J.J.Gomes Canotilho: “A Constituição 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.”²⁹

Cabe ainda mencionar que a Carta de 1988, no intuito de proteger maximamente os direitos fundamentais, consagra dentre as cláusulas pétreas, a cláusula “direitos e garantias individuais”. Considerando a

saúde em 187 países. Dos 165 países com Constituições escritas disponíveis, 116 fizeram referência ao direito à educação e 73 ao direito à saúde. Noventa e cinco, além disso, estipularam educação gratuita e 29, cuidados de saúde ao menos para alguns grupos minoritários e serviços. O Brasil oferece um intimidante exemplo da força da linguagem dos direitos humanos. A Constituição brasileira de 1988 garante a cada cidadão o direito a serviços gratuitos de saúde. Apesar das garantias constitucionais não terem eliminado escassez e iniquidades no setor, essa provisão alcançou verdadeira “mordida” em 1996, quando uma lei nacional iniciou um programa de acesso universal a terapia anti-retroviral de alta atividade (HAART) para pacientes de AIDS, livre de impostos.” (Tradução do Editor).

²⁸ Quanto ao direito à educação, dispõe o artigo 212 da Constituição: “A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e no desenvolvimento do ensino”. Quanto ao direito à saúde, os recursos orçamentários serão dispostos em conformidade com os critérios estabelecidos no artigo 198 da Constituição.

²⁹ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, Livraria Almedina, Coimbra, 1998.

universalidade e a indivisibilidade dos direitos humanos, a cláusula de proibição do retrocesso social³⁰, o valor da dignidade humana e demais princípios fundamentais da Carta de 1988, conclui-se que esta cláusula alcança os direitos sociais. Para Paulo Bonavides: “os direitos sociais não são apenas justiciáveis, mas são providos, no ordenamento constitucional da garantia da suprema rigidez do parágrafo 4º do art.60.”³¹ São, portanto, direitos intangíveis, direitos irredutíveis, de forma que tanto a lei ordinária, como a emenda à Constituição que afetarem, abolirem ou suprimirem os direitos sociais, padecerão do vício de inconstitucionalidade.

Desde o processo de democratização do país e em particular a partir da Constituição Federal de 1988, os mais importantes tratados internacionais de proteção dos direitos humanos foram ratificados pelo Brasil³². Além dos significativos avanços decorrentes da incorporação, pelo Estado Brasileiro, da normatividade internacional de proteção dos direitos humanos, o pós-1988 apresenta a mais vasta produção normativa de direitos humanos de toda a história legislativa brasileira. A maior

³⁰ A respeito da necessária aplicação progressiva dos direitos sociais e econômicos e da consequente cláusula da proibição do retrocesso social, ver artigo 2º, parágrafo 1º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, bem como o General Comment n.º. 03 do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (General Comment n.º.3, UN doc. E/1991/23).

³¹ Paulo Bonavides, Curso de Direito Constitucional, Ed. Malheiros, São Paulo, 2000.

³² Dentre eles, destacam-se: a) a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, em 20 de julho de 1989; b) a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes, em 28 de setembro de 1989; c) a Convenção sobre os Direitos da Criança, em 24 de setembro de 1990; d) o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, em 24 de janeiro de 1992; e) o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992; f) a Convenção Americana de Direitos Humanos, em 25 de setembro de 1992; g) a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, em 27 de novembro de 1995; h) o Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, em 13 de agosto de 1996; i) o Protocolo à Convenção Americana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), em 21 de agosto de 1996; j) o Estatuto de Roma, que cria o Tribunal Penal Internacional, em 20 de junho de 2002; k) o Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, em 28 de junho de 2002; l) os dois Protocolos Facultativos à Convenção sobre os Direitos da Criança, referentes ao envolvimento de crianças em conflitos armados e à venda de crianças e prostituição e pornografia infantis, em 24 de janeiro de 2004; e m) o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, em 11 de janeiro de 2007. A estes avanços, soma-se o reconhecimento da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos em 1998 e do Tribunal Penal Internacional em 2002.

parte das normas de proteção aos direitos humanos foi elaborada após a Constituição de 1988, em sua decorrência e sob a sua inspiração³³.

A Constituição Federal de 1988 celebra, deste modo, a reinvenção do marco jurídico normativo brasileiro no campo da proteção dos direitos humanos.

4. Conclusão

Na afirmação histórica dos direitos humanos, destaca-se a concepção contemporânea de direitos humanos introduzida pela Declaração Universal de 1948, marcada pela universalidade, integralidade e interdependência de direitos. Esta concepção passa a ser o norte valorativo a inspirar a pavimentação ética da ordem jurídica internacional e interna.

Na experiência brasileira, a Constituição Federal de 1988 encontra-se em absoluta harmonia com a concepção inaugurada pela Declaração Universal de 1948. O texto de 1988 fomenta a reinvenção do marco jurídico normativo afeto aos direitos humanos, havendo uma ordem pré e pós 1988 relativamente à proteção dos direitos humanos no Direito Brasileiro.

³³ Neste sentido, dentre outros, destacam-se os seguintes atos normativos: a) Lei 7.716, de 05 de janeiro de 1989 – Define os crimes resultantes de preconceito de raça e cor, prevendo o racismo como crime inafiançável e imprescritível (anteriormente à Constituição de 1988, o racismo era considerado mera contravenção penal); b) Lei 9.029, de 13 de abril de 1995 - Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas discriminatórias para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho; c) Decreto 1904, de 13 de maio de 1996 – Institui o Programa Nacional de Direitos Humanos, que ineditamente atribui aos direitos humanos o status de política pública governamental, contendo propostas de ações governamentais para a proteção e promoção dos direitos civis e políticos no Brasil; d) Lei 9.459, de 13 de maio de 1997 – Altera e aprimora a Lei 7.716/89 (que define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor), prevendo também a punição de crimes resultantes de preconceito de etnia, religião ou procedência nacional; e) Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – Estabelece normas para as eleições, dispondo que cada partido ou coligação deverá reservar o mínimo de trinta por cento e o máximo de setenta por cento para candidaturas de cada sexo; f) Lei 8.069, de 13 de julho de 1990 – Dispõe sobre o Estatuto da Criança e Adolescente, considerada uma das legislações mais avançadas a respeito da matéria, ao estabelecer a proteção integral à criança e ao adolescente, destacando os seus direitos fundamentais, bem como a política de atendimento destes direitos; e g) Lei 9.455, de 7 de abril de 1997 - Define e pune o crime de tortura, como crime inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-lo, se omitirem, em consonância com o disposto no artigo 5º, XLIII da Constituição de 1988.

A partir da Constituição de 1988 intensifica-se a interação e conjugação do Direito internacional e do Direito interno, que fortalecem a sistemática de proteção dos direitos fundamentais, com uma principiologia e lógica próprias, fundadas no princípio da primazia dos direitos humanos. Testemunha-se o processo de internacionalização do Direito Constitucional somado ao processo de constitucionalização do Direito Internacional.

A Carta de 1988 e os instrumentos internacionais de direitos humanos lançam um projeto democratizante e humanista, cabendo aos operadores do direito introjetar e incorporar os seus valores inovadores. Os agentes jurídicos têm de converter-se em agentes propagadores de uma ordem renovada, democrática e respeitadora dos direitos humanos, impedindo que se perpetuem os antigos valores do regime autoritário. Emergencial é a mudança da cultura jurídica, capaz de permitir a consolidação da cultura de direitos humanos no Brasil e sua profunda capilaridade.

Hoje, mais do que nunca, os operadores do Direito estão à frente do desafio de resgatar e recuperar no aparato jurídico seu potencial ético e transformador, aplicando a Constituição e os instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos por ela incorporados. Estão, portanto, à frente do desafio emancipatório de reinventar, reimaginar e recriar sua prática, a partir deste novo paradigma e referência: a prevalência dos direitos humanos.

Direitos Humanos e Educação

Roseli Fischmann

1. Introdução

A relação entre direitos humanos e educação tem singularidade que distingue esse direito dos demais que, em 1948, foram proclamados universais. Cabe semelhante afirmação ao lembrar que a educação recebe tratamento distintivo ao lhe ser atribuído papel central, logo no Preâmbulo do documento em que a Assembleia Geral da ONU (1948), proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos

[...] como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades [...].

Assim, não apenas os Estados são responsáveis, ou as instituições sociais isoladamente, mas também aos indivíduos é atribuído o papel de ter sempre em mente os direitos e liberdades que seriam a seguir enunciados, ensinando e educando para desenvolver o respeito ao que se propunha então como patrimônio comum da humanidade e legado para as futuras gerações, em todo o planeta. Ou seja, compreende a

Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) que, para ser alcançado, tudo o que então se proclamava dependeria de esforço conjunto, intencional, de ordem individual, nacional e internacional, no qual a educação seria indispensável e teria papel central.

Mas a educação integra, também, a DUDH, ocupando o Art. 26, em que é reafirmada e detalhada em três pontos:

Artigo 26

1. Toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito.

2. A educação deve visar à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e deve favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e todos os grupos raciais ou religiosos, bem como o desenvolvimento das atividades das Nações Unidas para a manutenção da paz.

3. Aos pais pertence a prioridade do direito de escolher o gênero de educação a dar aos filhos.

Enquanto o segundo ponto parece retomar, especificando, o papel que lhe é atribuído no Preâmbulo, esclarecendo quais devem ser seus objetivos mais amplos, o primeiro e o terceiro pontos trazem determinações explícitas com relação à educação como direito, no plano individual, a ser atendido pelos Estados. O Art. 26 permite articulações com todos os artigos da DUDH, desempenhando assim a educação papel de elo, a demonstrar a indivisibilidade e complementaridade (ONU, 1993) entre os direitos e liberdades proclamados em seus trinta artigos.

Este trabalho procura, assim, oferecer um breve exercício analítico sobre a relação entre a DUDH e a educação, em particular no Brasil, quando se celebra seu 60.º Aniversário. Tendo como inspiração uma proposta teórica de Amartya Sen, será oferecida uma tese que percorrerá toda a reflexão, procurando reunir essas duas dimensões da presença da educação na DUDH.

2. Direitos e Meta-Direitos

Em artigo dedicado ao direito a não passar fome, Amartya Sen (1986) dialoga com juristas e economistas, para construir uma argumentação sensível e efetiva na qual defende que estar livre da fome e da necessidade é das mais relevantes liberdades, ainda que pouco lembrada nesse sentido. Parte fundamental da argumentação jurídica apresentada por Sen é baseada nos tipos de direitos que Ronald Dworkin (1978) propõe, distinguindo entre o que denomina direitos de fundo (*background rights*) e direitos institucionais, assim como entre direitos abstratos e direitos concretos.

Desses mencionados tipos de direito, propostos por Dworkin, Sen depreende noção voltada para a temática da eliminação da fome e da pobreza, e que este artigo propõe como sendo também de alto interesse para o estudo da educação como direito humano, a saber, a noção de meta-direito¹: “*Um meta-direito a algo x pode ser definido como o direito a ter políticas p(x) que genuinamente persigam o objetivo de tornar realizável o direito a x.*” (Sen, p. 345).

Em sua obra *Taking rights seriously*, Dworkin (1978) explicita como um direito político se traduz em um objetivo político individualizado. Afirma aquele autor que o atendimento a um direito muitas vezes exige que algumas condições sejam garantidas – a oferta de algo que seja pressuposto, ou a manutenção/mudança de determinada condição, ou o ter liberdade em relação a algo – essas condições são referentes a outros direitos, ou mesmo apresentam-se em contraposição a outros direitos, quando se tem em mente o direito àquele particular direito que tem um indivíduo (e aqui é intencionalmente associada essa reflexão, à visão arendtiana do direito a ter direitos²).

Já um direito passa a ser pensado como fim ou alvo³, quando seu atendimento específico é tomado como objetivo coletivo, sendo então de se supor que qualquer indivíduo não terá qualquer impedimento ou pré-requisito para alcançá-lo. Neste caso, o respeito coletivo àquele direito, que se coloca

¹ O termo utilizado em inglês por Amartya Sen (p. 345) é *metaright*.

² Ver, a esse respeito, Lafer (1988).

³ O termo usado por Dworkin em inglês é “*goal*”, que bem seria traduzido como “meta”, pelo aspecto de impacto público, de decisão coletiva, institucional; contudo esse termo é aqui evitado, para não confundir com a criação de Amartya Sen referente a “*metaright*”, utilizando o prefixo grego “meta”, de significado diferente portanto.

no centro do processo de decisão quanto a fins ou alvos a serem atingidas publicamente, pode ter que passar por um processo de negociação na esfera pública, mas, alerta Dworkin, uma vez decidido, deverá efetivamente atingir a todos. A partir dessa decisão, os indivíduos que sintam que seu direito àquele particular direito (colocado como fim ou alvo) não esteja sendo atendido, teriam o direito de reunir-se para defender-se dessa exclusão e, então, ou pedir a mudança na Constituição, ou rebelar-se, pedindo a total mudança do Estado, ou seja, propondo a revolução.

Ora, há direitos que, por mais que se saiba eticamente que são legítimos e por mais que estejam já reafirmados em documentos jurídicos, não se conseguem atender de imediato em virtude de dificuldades outras, mesmo quando se adota uma visão distributiva. É gerada, com isso, uma situação complexa, de submeter ao constrangimento do silêncio e da inação àqueles que ainda tem esse dado direito violado, o que seria um ataque à dignidade humana; ou, então, de precipitá-los em ações de rebeldia, revolta e insurgência em face do que pode ser visto como hipocrisia ou cinismo coletivo, ações essas que poderão, ainda que legítimas, em nada minorar seu sofrimento pelo desrespeito de que sejam vítimas quanto àquele dado direito ainda não atendido.

O que está em jogo, então, é debater: segundo Dworkin, o que será tido como direito, o que será considerado como fim ou alvo (embora um direito possa ser um fim ou alvo, nem sempre um fim ou alvo esgota o atendimento a um direito); e, como adicionalmente propõe Sen, o que pode ser entendido como meta-direito. Esse cuidado não eliminará ambiguidades diversas, mas será esforço para colocar em perspectiva as dificuldades com que se lida ainda para atingir determinados direitos (mesmo que a retórica do discurso político os reafirme como “inadiáveis”), integrantes da DUDH e que estão ainda em falta, nas mais diversas partes do planeta.

Dessa forma Amartya Sen (p. 346) afirma:

Não é difícil ver porque os meta-direitos desse tipo tem uma relevância particular para objetivos econômicos como a eliminação da pobreza ou da fome. Porque em muitos países nos quais a pobreza ou a fome está disseminada, pode ser que não exista qualquer modo viável que seja pelo qual se possa garantir a todos os indivíduos de estarem livres de ambas [da fome e da pobreza] no futuro próximo, mas políticas que poderiam rapidamente levar a semelhante liberdade,

sim, existem. O meta-direito a estar livre da fome é o direito a ter essas políticas, mas o que está por trás desse direito, no final das contas, é o direito a essa liberdade.

No contexto brasileiro, o que pode ser tomado como um exemplo de política de tipo “meta-direito” (ainda que não sendo denominada assim por seu autor), inspirada parcialmente em obras de Sen⁴, e em particular no trabalho de Phillippe Van Parijs, é a renda básica de cidadania, proposta pelo senador⁵ Eduardo Matarazzo Suplicy (2006). Iniciativa pioneira, não apenas no Brasil, a proposta de Suplicy, transformada em lei após anos de debate público, nacional e internacional, alinha-se com uma tendência que vem desde Thomas More, como o próprio senador menciona, para encontrar uma forma de realização na primeira experiência, havida no Alasca, nos anos 1960. Recentemente Suplicy visitou o Iraque, onde apresentou sua ideia, no contexto da reconstrução do país, assim como já tem levado o tema a outros países, além do Brasil.

Mas caberia esse tipo de transposição da proposta de Amartya Sen sobre a utilização da noção de meta-direito para a educação? Direito proclamado em todas as Constituições republicanas do Brasil, e mesmo do Império, instrumento de campanhas políticas em época de eleição, tem havido entraves no pleno atendimento desse direito, em nível nacional, com exclusão histórica de grupos. Ao mesmo tempo, em seu papel de articuladora dos demais direitos, como proposto no Art.26, item 2, pela DUDH a educação no Brasil tem se desenvolvido igualmente como meta-direito, como aqui se propõe e como será tratado a seguir.

3. Algumas Reflexões sobre Direito à Educação no Brasil e Meta-Direitos

O estudo sobre o direito à educação, em particular a educação escolar, tem em Anísio Teixeira a referência pioneira e fundamental a todos que trabalham com o tema, em composição com o legado de Paulo Freire e Florestan Fernandes. Como documento, é o Manifesto dos Pioneiros da

⁴ Embora Suplicy não utilize a noção de meta-direito, seu diálogo com Sen tem sido intenso. Ver, por exemplo, o diálogo que manteve com o Prêmio Nobel de Economia de 1998, durante o programa Roda Viva (2006, p. 272-298), entre outros.

⁵ Partido dos Trabalhadores, São Paulo.

Educação, de 1932, gestado ao longo da efervescente década de 1920, que se constitui em primeiro libelo coletivo de educadores e da sociedade em prol do direito à educação. Dessa vertente brotaram estudos de diversos pesquisadores, por todo o Brasil, tendo em comum o compromisso em prol do atendimento do direito à educação. Ao longo da segunda metade do século 20, diferentes abordagens, com base em diferentes disciplinas teóricas, tem tratado do tema em diversas vertentes. Durante um longo período, democratização do ensino foi expressão usada como sinônimo do direito à educação, o que, como tema, constitui dos capítulos mais ricos e produtivos da história da educação e da produção teórica sobre a escola, no Brasil (Azanha; Beisiegel; Cunha)⁶. Embora o tema continue a ser tratado nessa vertente, contudo, à ampliação dos debates sobre os direitos humanos correspondeu a constituição de um nicho específico para o estudo do direito à educação⁷, com linhas de pesquisa que se desenvolveram entrelaçando pesquisadores da área da educação e do direito, sendo já significativa a produção no campo (Oliveira; Oliveira&Araújo)⁸ e seu entrelaçamento com as conquistas sociais. Qual poderia ser, assim, o interesse do uso dessa noção “meta-direito”?

Verificar o que está proposto como meta-direito, para fins metodológicos, pode facilitar a compreensão da democratização das oportunidades educacionais em todos os níveis, em particular para setores da sociedade que ainda resistem a reconhecer o direito que tem todos os indivíduos à educação escolar, em todos os níveis. A compreensão de um meta-direito auxilia a estabelecer políticas que servirão de passos intermediários necessários, e até mesmo indispensáveis, em direção à desejada situação do pleno atendimento de um dado direito, facilitando assim considerar o avanço já havido, ainda que parcial. Por exemplo, que as famílias que tem condição de pagar escola particular para seus filhos, no Brasil, possam beneficiar-se

⁶ Os autores indicados são referência indiscutível no tema, tendo marcado a formação desta autora, e cada qual abrangendo diferentes perspectivas em seus trabalhos. Contudo, uma listagem de obras relevantes no tema seria impossível e extrapolaria os limites deste trabalho.

⁷ Sergio Haddad, em texto para a ONG Ação Educativa, indica a prática terminológica, na área de educação, no Brasil, pouco divulgada com relação ao uso da expressão “educação como direito humano”.

⁸ Por exemplo, a ONG Ação Educativa, que conta em seus quadros com pesquisadores e ativistas de diversas áreas, tem um de seus focos no direito à educação, oferecendo apoio, também, à Relatoria Nacional do Direito Humano à Educação, iniciativa da Plataforma DHESCA – Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais. (Ação Educativa, 2008).

de isenção de imposto de renda parece, para muitos, integrar a “ordem natural” dos fatos; falta, assim, a devida compreensão de que esse tipo de incentivo fiscal aos indivíduos significa o subsídio do Estado ao direito à educação, fortalecendo a escolha individual, enquanto abre mão da possibilidade de ser o único condutor e executor da educação de cidadãs e cidadãos, em todas as idades⁹.

Como falta essa compreensão, nem sempre é visto com os mesmos bons olhos que acolhem o incentivo fiscal aos indivíduos, o fato de que sejam pensados mecanismos de apoio à cidadania que busca, exclusivamente junto ao Estado, o atendimento do seu direito à educação. Trata-se de mecanismos que permitam atender singularidades e necessidades historicamente construídas, tipicamente meta-direito, na visão proposta por este trabalho; contudo tem gerado particular rejeição, incluindo manifestos públicos, que o Estado proponha medidas diferentes, para diferentes grupos que formam a população brasileira, pelo tipo de exclusão histórica que cada qual sofreu, sendo, por isso, política diferenciada para cada grupo. Sequer há o reconhecimento, muitas vezes, de que esses mecanismos diferenciados se constituem apenas como escolha metodológica, de forma a garantir bases efetivas para a democracia, pelo reconhecimento do valor insubstituível da contribuição de cada grupo à composição política da sociedade e à busca do atendimento de todos.

Vale notar, por exemplo, que no campo do ensino superior começa a haver conquistas que tem sido alvo de questionamento, antecedendo qualquer avaliação, que buscam anular qualquer reconhecimento da relevância de seu caráter distributivo e de efetivo mecanismo de busca de equidade, a ponto de tentarem invalidá-las mediante Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADINs), apresentadas junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), em relação ao ProUni e às Cotas no ensino superior para indígenas e negros. Assim, propor o tratamento do direito à educação por grupos excluídos por meio de mecanismos especificamente propostos para cada caso, de forma a facilitar, apoiar e incentivar seu acesso e permanência nos diferentes níveis de ensino, além de ser questão metodológica, também é uma forma de desenvolver

⁹ Se a definição dos interesses da sociedade como um todo e da vida nacional não pode prescindir de que, não sendo monopólio estatal, a educação seja regulamentada, dado seu papel estratégico no conjunto dos direitos da cidadania, com isso é redobrada a importância dos órgãos de normatização e execução de políticas educacionais, terreno no qual se percebe o caráter, que a própria educação acaba por assumir, de meta-direito em relação a outros direitos.

meta-direitos no interior do direito à educação. Ou seja, a expectativa histórica é de que se trate de medidas de duração limitada, pelo tempo necessário para corrigir as distorções de atendimento, comparando os diferentes grupos populacionais.

No que se refere à prioridade do direito da família de escolher o gênero de educação que querem oferecer a seus filhos, mencionado na DUDH, vale citar um exemplo de situação polêmica gerada pela própria letra da Constituição Federal. Ainda há grande dificuldade para que os sistemas estaduais de ensino efetivamente respeitem a própria Constituição, no sentido de garantir a liberdade de escolha de estudantes e seus pais quanto ao ensino religioso nas escolas públicas, quando aplicam de forma inconstitucional o Art. 210 § 1º que reza que ensino religioso nas escolas públicas será “de matrícula facultativa”¹⁰. Além de ser inconstitucional, como é entendida aqui, a atual redação apresentada pelo art. 33 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º. 9394/96, a prática na sala de aula tem violado vários artigos da DUDH e da Constituição Federal. Em relação à DUDH, tem havido violação¹¹ dos Artigos 2º, 3º, 7º, 12, 18, 19, 20, 25, 26, 27. No que se refere especificamente à livre escolha dos pais e dos estudantes, coloca-se, em conjunto, o tema da liberdade de crença, a qual é ligada intimamente à liberdade de consciência e à liberdade de reunião¹²; essa situação é particularmente grave, em sendo o Brasil uma república caracterizada pela laicidade do Estado, o que é central para o atendimento aos direitos e liberdades estabelecidos, por exemplo, nos seguintes artigos da DUDH: 1º, 2º, 3º, 7º, 12, 16, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27, 28, 29 e 30.

Cabe refletir, ainda, no âmbito nacional, quais os desgastes que sofre a formação da mentalidade política da nação, quando à consciência de cada cidadã e cidadão brasileiro em relação ao direito à educação, não corresponde seu pleno atendimento. Nesse sentido, é particularmente importante lembrar

¹⁰ O texto constitucional é o seguinte: “Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (Brasil, 1988)

¹¹ Esse tema de como a aplicação do Art.210 § 1º viola diversos direitos humanos e liberdades fundamentais foi tratado em outros trabalhos, em sua maioria disponíveis para livre consulta na internet.

¹² Esse tema tem sido objeto de outros trabalhos da autora, no qual se coloca como foco específico.

a grande chaga ainda presente na sociedade brasileira que é lembrada lamentavelmente apenas quando saem novas estatísticas, a cada tempo chaga social que, de um ponto de vista ético, relativiza as demais conquistas educacionais, colocando o conjunto das conquistas educacionais no patamar de meta-direitos e não direito pleno à educação. O Brasil lida ainda com uma taxa de analfabetismo de 10% do total da população, somando cerca de 14.1 milhões de brasileiros analfabetos, segundo dados da PNAD- 2007. São dados ainda graves, situando o Brasil em uma posição relativamente baixa em nível regional e mundial.

A situação tem melhorado gradativamente, em particular a partir de 1990, quando o Brasil participou da elaboração e assinou a Declaração e o Programa de Ação da Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien. Desde então, paulatinamente, buscando atender esse compromisso internacional, medidas voltadas para o pleno atendimento do direito à educação tem sido encaradas como política de Estado, e não de governo, promovendo ganhos substanciais nos esforços realizados. Mas vale lembrar que ainda existem peculiaridades com relação ao analfabetismo que são indicativas de dificuldades importantes, seja ao se considerar a educação como meta-direito, em relação a outros direitos, como propõe este artigo, seja ao pleno cumprimento do próprio direito à educação. Parece ser possível afirmar que uma sociedade que aceita e convive com esse alto grau de analfabetismo – agravado pelos índices de analfabetismo funcional –, pratica um tipo de negação dos princípios mais básicos de cidadania, o qual é indicativo da falta de valorização da efetiva oferta de oportunidades educacionais a todas as pessoas brasileiras. Essa atitude reflete-se na desigualdade que se apresenta no acesso e permanência no sistema escolar, nos diferentes níveis de ensino e que, é inevitável concluir, perpassa toda a desigualdade estrutural do País.

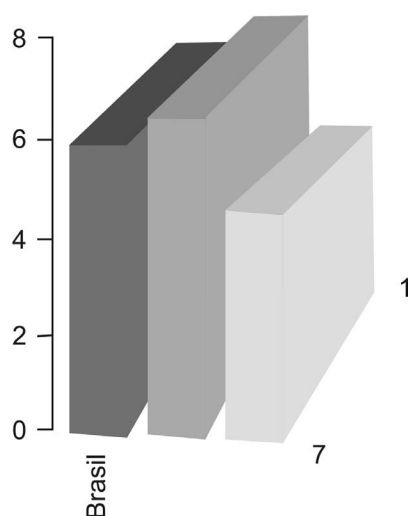
É também oportuno lembrar que até a Constituição de 1988 foi negado o direito de voto aos que não tinham tido a oportunidade de se alfabetizar, e, se estavam nessa situação, certamente não seria por sua escolha. Ou seja, além de lhe ser negado o atendimento ao direito à educação (Art.26), por mais de um século (considerando após a independência do Brasil) foi-lhes negado o direito à participação na vida política da nação (Art. 21), pela restrição ao instrumento mais básico do exercício desse direito, ou seja, o voto.

Adicionalmente, os dados estatísticos indicam a persistência de um quadro de desigualdade racial, que se manifesta desde o analfabetismo até os níveis

mais elevados de escolaridade. Como indicado na análise preliminar dos dados trazida pelo documento Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça, preparado pelo IPEA (2008), o qual inclui os dados da Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar – PNAD, até 2006:

“As diferenças raciais (...) são muito marcantes: os negros e negras estão menos presentes nas escolas, apresentam médias de anos de estudo inferiores e taxas de analfabetismo bastante superiores.”

Em estudo anterior (Fischmann, 2005), essa relação é indicada em um gráfico que bem demonstra a situação da educação no Brasil em relação à raça:



Média de anos de escolaridade para população de 25 anos de idade ou mais, por cor e raça— Brasil, regiões e unidades da federação — 1992–2001. ■=Média Brasil; ■=Branco; ■=Negro (Fischmann, 2005)

Como se observa, entre 1992 e 2001, a média de anos de escolaridade dos negros é bem inferior à média do Brasil e acentuadamente inferior à média dos brancos. Estudo apresentado por Henriques (2002) traça as curvas comparativas de anos de escolaridade entre brancos e negros, em série histórica de meio século, e que precisa ser considerada com atenção, por ser indicativa da persistência estrutural da exclusão racial.

Considerando especificamente as relações entre os níveis de ensino, o já citado documento Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça (IPEA, 2008)

indica que as desigualdades se ampliam, quanto maior o nível de ensino; isso torna possível compreender quais os níveis em que o problema é mais acentuado, pedindo medidas específicas, na abordagem de meta-direito – ou seja, em particular no que se refere ao ensino médio e ensino superior oferecido à população negra do Brasil. Assim:

No ensino fundamental, a taxa de escolarização líquida – que mede a proporção da população matriculada no nível de ensino adequado à sua idade – para a população branca era de 95,7 em 2006; entre os negros, era de 94,2. Já no ensino médio, essas taxas eram respectivamente, 58,4 e 37,4. Isto é, o acesso ao ensino médio ainda é bastante restrito em nosso país, mas significativamente mais limitado para a população negra, que, por se encontrar nos estratos de menor renda, é mais cedo pressionada a abandonar os estudos e ingressar no mercado de trabalho.

Da mesma forma, a análise do citado documento do IPEA com relação às mulheres indica a persistência de desigualdades, que incluem também agravantes quando se considera a clivagem rural/urbano e que indicam as relações do direito à educação com o Art. 2º da DUDH, que afirma a igualdade entre todas e todos, independentemente de sexo e outros fatores:

A taxa de analfabetismo feminino, em 2006, na zona urbana era de 8,1, enquanto na zona rural era de 22,2. Ou seja, uma mulher da zona rural tinha quase três vezes mais chances de ser analfabeta do que uma residente nas áreas urbanas (IPEA, 2008).

O documento do IPEA, que apresenta análise sobre pobreza e mudança com base na PNAD-2007, indica que as mudanças na estrutura social no Brasil, em particular no que se refere à possibilidade de superação da desigualdade estrutural são amplamente demonstradas como dependentes do fator educação. Se o tema não é novo, ali (IPEA, 2008-a) há indicações acerca de quanto a mobilidade social é afetada pelos anos de escolaridade, mostrando assim que o direito à educação, quando atendido, afeta a inserção pessoal de cada um na estrutura social, impactando em nível individual e estrutural, com evidentes reflexos para a organização política, pelas possibilidades de participação que se abrem de forma mais imediata. É mais uma indicação da educação como meta-direito.

Aos sessenta anos da DUDH, no Brasil, a oferta de oportunidades educacionais vem sendo equacionada, mas o caminho ainda é longo e árduo, tanto em termos de pleno atendimento do direito à educação, quando se consideram as diversas liberdades que este direito pode promover, quanto nas composições que esse direito tem com os demais direitos humanos. Em particular para quem está no cotidiano atuando, a repercussão de medidas tomadas a partir dos centros decisórios nem sempre gera o mesmo tipo de entusiasmo que há nos lançamentos de programas. Não se trata de incompreensão, falta de motivação ou pouco profissionalismo (como alguns, que jamais pisaram uma sala de aula como professores, irresponsavelmente apontam de forma supostamente crítica), mas situações crônicas e agudas, sendo todas complexas. De fato, é para a sala de aula – de todos os níveis, mas em particular naquelas em que são atendidas crianças e adolescentes –, que se dirigem todos os problemas e limites, e igualmente todas as esperanças e possibilidades, da sociedade como um todo, assim como da ação do Estado.

4. Direito à Educação como Suporte dos Direitos Humanos, das Liberdades Fundamentais, da Tolerância e da Paz no Brasil

A inserção do Brasil nos esforços em prol do desenvolvimento do campo da educação em/para direitos humanos¹³ é muito antigo e multifacetado, entrelaçando movimentos sociais e iniciativas do Estado, tão diversas em sua natureza, quanto as diferentes fases da história do país que a acompanham. Vale lembrar que durante a primeira década após a promulgação da DUDH, o debate que se travava no Brasil era em torno dos princípios recém introduzidos pela Constituição Federal de 1946, como da então nova exigência de elaborar e promulgar uma lei complementar que estabelecesse as diretrizes e bases da educação nacional. Tudo isso, tendo como pano de fundo a reconstituição e reconstrução do campo democrático ao fim do Estado Novo, da Segunda Guerra Mundial e em plena exacerbação da Guerra Fria.

Assim, enquanto no campo social a mobilização em prol da expansão das oportunidades educacionais foi muito grande, marcando esse momento

¹³ A discussão sobre as diferenças, limites e possibilidades de utilizar as expressões “educação para direitos humanos” (que marcou as primeiras fases do seu desenvolvimento no Brasil) ou “educação em direitos humanos” (como mais recentemente se tem utilizado), foi adequadamente encaminhado por Suzana Sacavino (2008); por isso aqui é aproveitada sua proposta de utilizar “educação em/para direitos humanos”, de forma a não suprimir nenhum dos sentidos, esforços e iniciativas feitos até aqui.

como relevante na luta pelo direito à educação (Spósito), no plano legal o resultado mais significativo desse período preliminar de pós-proclamação da DUDH, no campo educacional, é a promulgação da Lei n.º. 4024, de 11 de dezembro de 1961. Essa, que foi a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-EN), trouxe em si vários ecos da DUDH, desde os fins da educação que estabeleceu em seu Art. 1º, que veio a ser revogado somente pela LDB-EN n.º. 9394/96. Em 1961 foram incluídos entre outros fins da educação nacional, por exemplo: a solidariedade internacional; “o respeito à dignidade e às liberdades fundamentais do homem”; “a condenação a qualquer tratamento desigual por motivo de convicção filosófica, política ou religiosa, bem como a quaisquer preconceitos de classe ou de raça”. Vale lembrar que essa lei foi aprovada, derrotando a impactante Campanha em Defesa da Escola Pública¹⁴, que se desenvolvera tendo uma pluralidade de apoiadores, de diversos campos sociais e intelectuais, a qual propunha uma escola obrigatória de oito anos, pública e igual para todos. Na “Campanha”, a luta pela escola pública ensinava a luta pela democracia, como busca de estabelecer um meta-direito em movimento. Sua influência, contudo, foi duradoura.

Ao mesmo tempo as tendências que levaram à aprovação da Lei n.º. 4024/61 indicavam o desenho das forças políticas que se manifestaram a partir de 1964, com o fechamento do quadro democrático e o mergulho do país em décadas de ditadura e autoritarismo. Ao longo desse processo, o governo militar que se instalara no poder, enquanto recrudescia a repressão, tenta oferecer algum tipo de aceno ao campo internacional, que pudesse abrandar os ecos do que se passava em solo nacional. A Lei Complementar n.º. 5692/71, ao instituir o ensino de 1º. Grau, obrigatório, com oito anos de duração, trazia com atraso aquela reivindicação anterior. Ainda outro exemplo, não deixa de chamar a atenção fato havido em 6 de setembro de 1968, poucos dias após a invasão militar da Universidade de Brasília (UnB) – e do histórico discurso de Marcio Moreira Alves no Congresso Nacional contra o violento fato –, como também poucos meses antes da Lei n.º. 5540/68, da Reforma Universitária. É que nessa data foi ratificada no Brasil, pelo Decreto n.º. 63.223, de 6 de setembro de 1968, a Convenção relativa à Luta contra a Discriminação no campo do Ensino, que havia sido adotada em 14 de dezembro de 1960, pela Conferência Geral da UNESCO¹⁵. Vale adicionar a

¹⁴ Uma publicação relevante como documento, por reunir artigos publicados na imprensa sobre a Campanha em Defesa da Escola Pública é Barros (1960)

¹⁵ Cf. http://www.unesco.org.br/publicacoes/copy_of_pdf/convdiscensino

esse fato que Martin Luther King havia sido assassinado em 3 de abril e Robert Kennedy, em 5 de junho daquele mesmo ano, em plena luta pelos direitos civis (como se sabe, de cunho acentuadamente ligado à temática da discriminação racial e às lutas feministas) nos Estados Unidos e contra a Guerra do Vietnã. Como esse movimento estava espalhado pelos campi das universidades norte-americanas mais renomadas, algumas vezes com violência, como indicou Hannah Arendt, realmente faz refletir sobre as relações entre esse contexto internacional e a educação, mas em particular, nesse caso, na decisão de o presidente Costa e Silva ratificar, naquele momento, uma Convenção contra a discriminação no ensino. Haveria a consciência de como, nos Estados Unidos, o direito à educação foi pioneiro na abertura de novas possibilidades para os direitos civis, a partir do caso apresentado, em 1954, pela família de Linda Brown contra o Conselho de Educação de Topeka, no Kansas, lutando contra a segregação nas escolas?

De toda forma, é nessa época que, no calor das lutas sociais, começam a se delinear novas perspectivas para o campo da educação em/para direitos humanos¹⁶. No contexto efervescente e polêmico do final dos anos 1960 se dá o surgimento de vertente de educação em/para direitos humanos, nascida de experiências políticas¹⁷, e desenhada em meio à luta contra a ditadura, de forma multifacetada. Compõem essa vertente: a luta contra a tortura e perseguição política, que incluiu a mobilização da opinião pública em favor dos torturados e na busca pelos desaparecidos – o que é em si um tipo de educação em/para direitos humanos – trabalhos de base, de divulgação de direitos, formação para a luta contra o autoritarismo e para o debate democrático junto a camadas populares e setores da sociedade civil organizada. Em parte, vinham na esteira de trabalhos que anteriormente haviam sido iniciados, por exemplo, pelos Centros Populares de Cultura, em parte renovavam-se com novas formas que se construíam em outros países, incluindo trabalhos de Paulo Freire, no exílio. Esta vertente é fortemente articulada na América Latina, ligada à fase em que a cidadania de diversos países desta região partilhou a luta contra ditaduras¹⁸ que, por sua vez, não hesitaram em se unir na prática da opressão.

¹⁶ O rol de vertentes apresentadas sinteticamente incorpora iniciativas em andamento, de forma não-linear, sem qualquer pretensão de esgotar um possível mapeamento; buscam-se apenas elementos para a reflexão quanto ao tema da educação como direito e meta-direito no Brasil.

¹⁷ O trabalho de Sacavino (2008), já mencionado, é leitura indispensável para a história dessa vertente de educação em/para direitos humanos.

¹⁸ Nesse sentido, é de grande relevância o levantamento da Filosofia Latino-Americana que vem sendo realizada pelo professor Antonio Joaquim Severino.

Como um dos exemplos de trabalho que criou uma tradição no campo, formando pesquisadores e setores populares, em interação dinâmica com diversos meios, é importante citar o grupo liderado pela professora Vera Candau, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO); posteriormente ampliado, incorporando acadêmicos e ativistas de diversos estados do Brasil, formando a Rede Nacional de Educação em Direitos Humanos, a esse grupo vieram se juntar e com ele compor nomes tradicionais da luta dos direitos humanos, como Margarida Genevois e Maria Victoria Benevides. Em torno desse grupo se dá a articulação de trabalhos que levaram à edição do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH), em sua primeira versão de 2003, consolidada em 2006, após longo processo de consultas e debates; a versão final foi coordenada pelos professores Aida Maria Monteiro Silva e Ricardo Henriques, do Conselho Nacional de Educação em Direitos Humanos. O PNEDH é conquista histórica da maior relevância no âmbito do Art. 26, item 2, da DUDH, sendo um marco.

Ainda no contexto em que se forjam as bases da educação em/para direitos humanos no Brasil, setores religiosos começam gradativamente a se movimentar, trazendo uma vertente própria, parcialmente ligada à acima mencionada, e também com características específicas, quanto ao envolvimento direto de religiosos; esta vertente (ou sub-vertente) também tem se transformado ao longo do tempo. Ainda que não houvesse no interior das religiões – consideradas em conjunto ou caso a caso –, uma única vertente política, de combate ao autoritarismo e à ditadura (mesmo em casos de agremiações religiosas em que a centralização organizacional é determinante dos seus destinos)¹⁹, o fato de haver envolvimento religioso nos momentos mais dramáticos da luta contra a ditadura foi decisivo para garantir imunidade aos perseguidos – ainda que *in memoriam*, nos casos mais terríveis. Para citar dois marcos nesse sentido, o primeiro, o ato inter-religioso em memória de Vladimir Herzog, com a manifestação do rabino Henry Sobel não aceitando a versão de suicídio (o que teria repercussões graves para as honras fúnebres, sendo Herzog judeu), apoiado pelo cardeal Arns, católico, e pelo reverendo

¹⁹ Nesse sentido, a literatura registra, internamente às diferentes religiões e denominações, tanto grupos que resistiram à ditadura, como grupos que colaboraram, tornando os diferentes grupos religiosos exemplificativos da sociedade brasileira, não podendo qualquer um deles ser acusado isoladamente de ter sido totalmente conivente com a ditadura, ou, por outro lado, qualquer um deles arrogar a si a prerrogativa de ter sido, em sua totalidade, arauto incólume da democracia e dos direitos humanos.

Jayne Wright, presbiteriano. O segundo, o trabalho liderado por dom Paulo Evaristo Arns que resultou no documento publicado como livro *Brasil Nunca Mais*; são exemplos inolvidáveis de educação em/para direitos humanos, de busca de abertura das instituições religiosas para a compreensão de seu papel e compromisso na democracia; ou seja, de respeito democrático a todos sem imposição de seus valores, o que seria contrário à liberdade de consciência e de crença, fundamento ético e jurídico das religiões. Ao mesmo tempo, trata-se de exemplo de como toda luta pelos direitos humanos, sempre terá uma dimensão educativa de largo alcance.

Outra vertente importante de educação em/para direitos humanos é aquela que se manifesta de forma segmentada, acompanhando as diferentes conferências mundiais promovidas pela ONU ao longo da década de 1990; são diversas sub-vertentes que se articulam fortemente em nível internacional, apresentando uma visão cosmopolita e, vale repetir o ponto defendido neste trabalho, sendo o acesso a essas modalidades de educação em/para direitos humanos, um exercício de meta-direito. Assim, integram essa vertente os processos e resultados de diversas conferências mundiais, como tratado a seguir.

Uma primeira vertente a mencionar é o fortalecimento dos movimentos indígenas, a partir da realização da Conferência Mundial dos Povos Indígenas, em conjunto com a Rio-92, estabelecendo a Carioca no Rio de Janeiro e tendo a coordenação do líder indígena brasileiro Marcos Terena, reafirmou e fortaleceu a emergência de novos participantes e novas relações políticas na arena social, que vêm ganhando cada vez mais espaço e significado na arena educacional. É fato que a Constituição Federal, de 1988, já houvera incorporado grandes conquistas de direitos dos indígenas, em particular com relação ao respeito aos seus modos próprios de educação e aprendizagem, de valorização das línguas e culturas indígenas. Contudo, a presença internacional tratando do tema, fortaleceu o que já era, então, aqui, letra constitucional.

A participação do Brasil na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena em 1993, trouxe grande impacto no tema da educação em/para direitos humanos, sendo um dos focos da conferência. Como repercussão em termos dessas vertentes que aqui são apresentadas – e que, se já existiam, são fortalecidas após Viena –, é possível destacar em particular quatro delas²⁰.

²⁰ O desenvolvimento de inúmeras iniciativas, capitaneadas pela UNESCO, referentes à Cultura da Paz, como outras propostas que se desenvolveram pelo Brasil, poderiam ser aqui incluídas. Contudo, ficam para outra oportunidade, visando centrar foco, aqui, na relação entre direito e meta-direito.

A primeira, que resultou na elaboração do Programa Nacional de Direitos Humanos, primeiro do gênero no Brasil e um dos pioneiros no mundo, coordenado pelo Professor Paulo Sergio Pinheiro, a partir do Núcleo de Estudos da Violência, da Universidade de São Paulo (USP). Teve papel importante no que se pode considerar a “educação do Estado”, pois definiu programas e políticas, após ampla consulta pública, e teve caráter abrangente dos diversos tipos de violação presentes na área. O segundo foi a abertura e/ou reforço de programas e práticas de educação em/para direitos humanos para policiais civis e militares, forças de segurança em geral, agentes prisionais, entre outros. Nesse campo foram desenvolvidas iniciativas em colaboração com a Cruz Vermelha, a Anistia Internacional, entre outras entidades internacionais. A terceira, que se desenvolvia então como debate, sendo depois consolidada com a Conferência Mundial contra Racismo em 2001, em Durban, ou seja, a plena compreensão de que a luta contra o racismo e todas as formas de discriminação excludente são parte integrante e inseparável dos direitos humanos, desenvolvendo assim novas perspectivas no campo da educação em/para direitos humanos²¹. A quarta, anunciava as próximas conferências, a seguir tratadas, na expressão “*Women rights are human rights*”.

Assim, a Conferência Mundial sobre População e Desenvolvimento, realizada no Cairo em 1994, e a Conferência Mundial sobre Mulher e Desenvolvimento, realizada em Pequim em 1995, são referências de ainda outra vertente de educação em/para direitos humanos que trata de questões de gênero, de direitos sexuais e reprodutivos, da condição da mulher; tem sido estruturadas a partir da organização e demandas dos movimentos de mulheres e organizações da sociedade civil. Para citar alguns importantes exemplos: cursos de formação de promotoras legais populares; campanhas de combate à violência contra as mulheres; programas especiais de pesquisa destinados a estudar igualdade de gênero, como promovidos pelo MCT/CNPq; programas de combate à discriminação às pessoas vivendo com HIV e AIDS; programas de pesquisa sobre e de divulgação dos direitos sexuais e reprodutivos, incluindo campanhas pela descriminalização do aborto; programas de educação sexual destinados a públicos específicos, como homens que fazem sexo com homens; programas de combate à homofobia e apoio a gays, lésbicas, travestis, transexuais e bissexuais (GLTTB); atenção à saúde das mulheres negras, consideradas a população

²¹ Esta autora se filia de maneira especial, embora não exclusiva, a esta vertente.

mais vulnerável, no sentido deste meta-direito; além de outros grupos envolvidos nesta vertente.

Da mesma forma, a *Conferência sobre Necessidades Educativas Especiais: Acesso e Qualidade*, realizada em Salamanca, em 1994, trouxe importantes contribuições para o desenvolvimento de mais uma vertente de educação em/para direitos humanos. Partindo do debate educacional, desencadeou debates sobre a questão da acessibilidade na sociedade em geral, com grande impacto sobre diversos setores, não apenas o sistema escolar. Facilitou a ampliação do despertar social para o tema, ao mesmo tempo que polêmicas, advindas da incompreensão da relevância ética e democrática da inclusão – efetiva, para todas e para todos.

A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, em 1995, trouxe o debate sobre as relações entre o desenvolvimento, até então tomado mais em sentido econômico, e o ser humano como centro desse desenvolvimento. De certa forma buscou enfeixar o debate e a ligação que as demais conferências mundiais vinham realizando nesse sentido, sempre vinculando cada aspecto temático à questão do desenvolvimento. Assim, a presença de sua influência se encontra espalhada nas diversas vertentes aqui mencionadas.

No campo da temática do racismo e da discriminação, antes mencionada no contexto da Conferência de Viena, houve diversos desenvolvimentos que o Brasil sediou, em nível regional latino-americano e caribenho, que tiveram repercussão, antes mesmo da realização da Conferência Mundial contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e formas correlatas de intolerância, em Durban, em 2001. No campo acadêmico, por exemplo, após a proclamação da Declaração Mundial de Princípios sobre a Tolerância pela Conferência Geral da UNESCO, em 16 de novembro de 1995, foi realizado na Universidade de São Paulo em 1997 o *Seminário Internacional Ciência, Cientistas e Tolerância*. Contou com participação de mais de 200 pesquisadores e lideranças de 12 estados brasileiros e 14 países, discutindo atuação e responsabilidade do mundo acadêmico nessa importante batalha. Ao final do seminário, foi criada a Rede Científica UNESCO das Américas e Caribe para Tolerância e Solidariedade, que continuou suas atividades publicando e impulsionando atividades diversas, em diferentes grupos de pesquisa, de diferentes áreas científicas. A Rede continuou sua atuação até a UNESCO adotar, a partir de 2004, estratégia integrada na luta contra o racismo. Com isso, desde 2006, está em andamento a Coalizão Latino-

Americana e Caribenha de Cidades contra o Racismo, a Discriminação e a Xenofobia, que tem na educação um de seus quatro eixos estruturadores, e na integração plena com os direitos humanos sua metodologia. Mas o legado do trabalho voltado para a estratégia em torno da tolerância deixou frutos duradouros no Brasil, pois, facilitou e fortaleceu a possibilidade de que dois documentos de cunho educativo fossem elaborados, com importante presença e repercussão na esfera pública, envolvendo, respectivamente, o Ministério de Educação e o Ministério da Justiça: o documento Pluralidade Cultural e o Manual Direitos Humanos no Cotidiano.

O documento Pluralidade Cultural é integrante dos temas transversais dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) e se encontra em aplicação, no Brasil, desde 1997. Quando de seu lançamento, teve caráter inovador, porque pela primeira vez a temática da pluralidade e da diversidade étnico-racial se fez presente, como política pública de educação para todo o território nacional, em uma perspectiva que privilegia a voz dos sujeitos desse processo, valorizando, portanto, as populações brasileiras. Foi redigido com base em resultados de trabalho de grupo de pesquisa da USP²², com a participação de lideranças das comunidades atuando oficialmente como pareceristas da proposta preliminar do documento, fato inédito na história da educação brasileira, embora desde havia muito reivindicado por movimentos sociais. O documento foi elaborado em interação com os demais temas transversais, a saber, Saúde, Educação Sexual, Ética, Meio Ambiente, assim como com as áreas dos PCNs (Português, Matemática, História, Geografia, Ciências, Arte). Dessa forma, pode colaborar para entrelaçar os PCNs como um todo na abordagem inovadora que traz dos direitos humanos, da liberdade de consciência, de opinião, dos direitos da criança e do adolescente, da temática da igualdade entre homens e mulheres, em uma proposta que toma em consideração a sala de aula. Os valores ali trabalhados voltam-se para o fortalecimento da auto-estima de professores e professoras, pessoal auxiliar e administrativo e, de forma central, alunos e alunas, voltando-se para a valorização das origens de todos, ao mesmo tempo em que afirma a inviolabilidade do direito individual de escolha dos rumos que cada um possa decidir dar à sua vida.

²² Grupo de Pesquisa “Discriminação, preconceito, estigma”, da FEUSP, tendo como fundadora e pesquisadora-líder esta autora, que também foi a redatora do documento Pluralidade Cultural, assim como idealizadora e coordenadora-geral do Manual Direitos Humanos no Cotidiano.

Na perspectiva de política de Estado, esse documento abriu caminho para que fossem promulgadas e aplicadas duas leis posteriores, de reivindicação antiga: (1) Lei n.º 10.639/03, que tornou obrigatório o ensino sobre História e Cultura Afro-Brasileira, modificando a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB-EN) n.º 9394/96; (2) em março de 2008, nova alteração do mesmo dispositivo da LDB-EN foi introduzida pela Lei 11.645/08, que deu nova redação ao mesmo artigo da LDB-EN, alterado pela anterior (assim revogando-a). Trata-se de importante instrumento de educação em/para direitos humanos, podendo ser considerada como meta-direito a ser atendido e fortalecido.

Já o Manual Direitos Humanos no Cotidiano (Brasil, 1998) foi obra que celebrou o cinquentenário da DUDH, por meio do chamamento de promover a prática dos direitos humanos no cotidiano, metodologia então inédita no Brasil. A análise dos trinta artigos se fez nessa obra a partir da valorização da diversidade, da pluralidade cultural e do pluralismo político como estruturadores do trabalho, tanto conceitualmente como na composição da equipe de realização e convidados participantes. Sua origem vincula-se à imediata repercussão que teve o documento de Pluralidade Cultural do MEC, igualmente entrelaçando teoria-prática, na atuação do mesmo grupo da USP. O Manual envolveu cerca de 150 participantes, individuais e institucionais: mais de trinta representantes das artes visuais; mais de cinquenta participantes individuais, como escritores, jornalistas, artistas, esportistas, religiosos; mais de sessenta ONGs, além da equipe do projeto, igualmente marcada pela diversidade. Além disso, contou com a ativa colaboração da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, então vinculada ao Ministério da Justiça, e que foi o órgão governamental que encomendou o trabalho e atuou como parceiro na execução, bem como do Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores. Contou ainda com a colaboração das agências da ONU, notadamente com a UNESCO – Representação no Brasil, agência parceira na colaboração com a SNDH/MJ. Esse trabalho expressou uma abordagem efetivamente em prol da pluralidade, consolidando uma abordagem de valorização da voz dos sujeitos do processo social e a ampliação temática da perspectiva da diversidade entrelaçada aos direitos humanos, constituindo-se em fortalecimento de estratégias de superação do racismo e da discriminação, em uma abordagem inovadora; logo a seguir, a obra teve impacto em Paris, nos trabalhos do Grupo Temporário de

Educação em Direitos Humanos, assessor do Conselho Executivo, para definir estratégias e políticas de médio prazo para os Estados-membros da UNESCO.

A aplicação e presença da influência desses dois documentos por mais de dez anos, em nível nacional, é indicativo do caráter de política de Estado que o cumprimento da Declaração Universal dos Direitos Humanos e medidas de educação em/para direitos humanos felizmente tem assumido no Brasil.

Vale frisar que toda tentativa de identificação de vertentes ou correntes de educação em/para direitos humanos sempre se encontrará, sobretudo, com a busca do exercício e do pleno atendimento dos direitos humanos no cotidiano. Por isso essa miríade de iniciativas e tendências que se encontram nas múltiplas formas pelas quais a educação em direitos humanos vai se manifestando. Vai-se, assim, incorporando os resultados das lutas nos mais diversos setores que os trinta artigos, em seus sessenta anos, conseguem atingir – uma operação aritmética simples nos daria aí 1800 alternativas de caminhos e tendências, por exemplo. São vertentes que se apresentam como expressão da pluralidade humana, base da democracia e fundamento da paz.

5. Direito à Educação e Meta-Direitos: Recomendações e Considerações Finais

A reflexão apresentada demonstrou como a construção histórica da conquista do direito à educação e a reflexão sobre as conquistas, assim como as diversas vertentes de educação em/para direitos humanos, apresentam-se como exercício de educação como meta-direito, tendo em mente outros direitos humanos, um dos quais o próprio direito à educação, em permanente interação com os demais. São perspectivas complementares, interligadas e interdependentes, como os próprios direitos humanos.

Assim, este trabalho procurou considerar, com inspiração na visão das liberdades propostas por Amartya Sen, a educação como direito à liberdade quanto: (a) ao analfabetismo, que ainda atinge a população brasileira com números absolutos e percentuais inaceitáveis; (b) à ignorância, que impede o pleno acesso ao saber universal e aos meios proporcionados pela ciência; (c) às pressões totalitárias, autoritárias e fundamentalistas, que podem ser superadas pela argumentação crítica; (d) à falta de condições igualitárias para participar do mercado de trabalho e da vida cultural, social e política da nação, independentemente de raça, etnia, sexo, gênero, religião, origem social

e regional, e língua, entre outros fatores, que a escola tem como trabalhar e que a ela cabem, como expresso na DUDH; (e) à falta de consciência de como foi e é formada efetivamente a nação brasileira, em sua pluralidade cultural. Nessa visão, a educação em/para direitos humanos surge como meta-direito, na proposta conceitual que aqui é feita.

O tratamento da educação simultaneamente como direito e como meta-direito pode auxiliar no sentido da definição de políticas públicas apropriadas a diferentes situações e necessidades. Assim, como meta-direito, há políticas públicas que podem ser definidas de forma temporária, até que se supere o quadro insatisfatório em relação a determinado aspecto que pede atenção, antes que se possam atingir, do ponto de vista social, todos os requisitos para o bom e pleno atendimento do direito à educação para todas e todos.

A seguir são apresentadas recomendações simples, vinculadas a tópicos tratados anteriormente, algumas se constituindo como meta-direito ao direito à educação e ao pleno atendimento de todos os direitos humanos para todas e todos.

Um exercício breve com alguns dados relativos à PNAD e ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como o apresentado, demonstra a relevância de manter bases de dados mais refinados que possam dar conta de indicar os problemas mais graves com relação à falta de atendimento do direito à educação, por diferentes clivagens metodológicas. Há ainda falta de definição quanto às informações quantitativas e mesmo qualitativas que poderiam auxiliar o desenvolvimento de novas iniciativas de tipo exploratório de meta-direitos ligados à educação e aos direitos humanos. Ao mesmo tempo, oferecer a mais ampla divulgação dos dados de que se dispõe e que ajudam tanto a definir, quanto a avaliar políticas públicas, tem sentido educativo (em/para direitos humanos) para a sociedade e a opinião pública.

O fortalecimento da ciência, por sua íntima e inextricável relação com a educação, precisa ser proposto também como direito e meta-direito. Condições de trabalho, em particular para no que se refere à pesquisa científica, são meta-direito: contar com recursos financeiros que permitam o trabalho intelectual e científico livre das pressões do mercado e comprometido com os destinos humanos; contar com ambientes cooperativos e não competitivos, para promover a colaboração, em particular quando o tema da internacionalização se impõe de maneira tão forte no meio científico. A cooperação e a solidariedade internacional podem ter na ciência, desenvolvida a partir das universidades, importantes aliadas, desde que o paradigma

cooperativo seja o vetor do trabalho. Ao mesmo tempo, a lógica buscada e aperfeiçoada pelo mundo científico, de cooperação e debate, buscando aproximações da verdade pelo escrutínio das ideias, no qual a tolerância como prática é indissociável da aproximação da verdade, não permite, por exemplo, a interferência da lógica do campo das religiões. Garantir essa independência, pelo fortalecimento do princípio da laicidade do Estado e da universidade é meta-direito, sem o qual não se realiza o direito à participação no resultado do progresso científico, porque progresso não haverá.

No que refere às universidades, a presença de estudos, seminários e outras atividades sobre direitos humanos são importantes como meta-direito dos estudantes que se formam em diferentes áreas e poderão, assim, ter uma visão ampliada de sua presença na sociedade, a partir da área que escolheram. Em particular os cursos de direito podem ser alvo de programas especiais, que potencialize a colaboração dos jovens bacharéis na difusão dos direitos humanos.

De fato, a educação é meta-direito relativo ao fortalecimento da pluralidade e respeito à diversidade. Por essa razão, a expectativa que aqui se expressa em relação ao julgamento em relação às ADINs referentes ao ProUni e às Cotas, ou mesmo outras que venham a ser impetradas, de teor semelhante, é que o STF possa ponderar a necessidade de oferecer possibilidades de superação de situações injustas que se acumularam historicamente, como demonstraram os dados comparativos apresentados no que se refere à escolarização de brancos e negros.

Este artigo defende, ainda, que em relação ao Art. 210 § 1^o²³, em razão das múltiplas violações que tem provocado, encaminhamento compatível com o pleno atendimento aos direitos humanos e liberdades fundamentais estabelecidas na Constituição Federal é que, mediante uma Proposta de Emenda Constitucional, seja retirado esse dispositivo da Constituição Federal, por sua impossibilidade de aplicação sem causar violações de direitos como tem havido, conforme antes mencionado.

Com relação ao analfabetismo, assim como o combate à inflação exigiu medidas específicas voltadas para superar a chamada “mentalidade inflacionária”, talvez haja necessidade de medidas sociais que lidem com uma “mentalidade de analfabetismo”; neste caso, não se faz referência àqueles que não tiveram

²³ O texto constitucional é o seguinte: “Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais. § 1º - O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental” (Brasil, 1988)

possibilidade de ir à escola e alfabetizar-se; mas, sim, àquelas camadas da sociedade brasileira que, tendo acesso pleno a todos os níveis de escolaridade, acomodaram-se aos séculos de desrespeito ao direito – dos outros – à educação. Passam assim a impressão de não se importar de lidar com números tão absurdos, que prejudicam a democracia, “à plena expansão da personalidade humana e ao reforço dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” de cada uma dessas pessoas brasileiras excluídas. Superar essa barreira de mentalidade é parte do meta-direito à educação. É recomendável também incentivar estudos sobre que tipo de mudança tem havido no quadro político após a inclusão dos analfabetos como eleitores, respeitando seu exercício ao direito de voto e participação na vida política da nação.

Finalmente, constitui meta-direito central do direito à educação o investimento na formação de professoras e professores e em suas condições de trabalho. Se há um dado fulcral, que se refere à necessidade de garantir proteção a crianças e adolescentes, em particular da violência que se incorpora no cotidiano – como o tráfico de drogas, prostituição infantil e de adolescentes, exploração do trabalho infantil –, a proteção ao ambiente escolar, em particular do pessoal que atua em escolas em situação de risco, são meta-direitos, sem os quais não se realizará o direito à educação. Com relação especificamente à formação, é simples desenvolver a medida básica de disseminar o texto da DUDH para todas as escolas, professoras e professores. Pode-se sugerir às editoras que incluam o texto em todos os livros didáticos, no miolo ou mesmo na capa, que distribuam pôsteres e folhetos, acompanhando a divulgação que fazem das obras que comercializam. Nos cursos de formação de magistério o tema precisa ser incluído, de forma a ganhar relevo e a despertar para o papel transversal que tem. Essas, entre outras medidas já adequadamente propostas no PNEDH, são simples e podem fazer a diferença, em particular quando se considera que são meta-direitos de fácil atendimento.

Este trabalho propôs-se a realizar uma reflexão preliminar sobre relação entre educação e direitos humanos, introduzindo a proposta de considerar seu atendimento por intermédio de meta-direitos, como proposto por Amartya Sen para o direito a não passar fome. Espera-se, assim, ter oferecido contribuição nesse campo tão importante dos direitos humanos, quando se comemoram sessenta anos de sua proclamação universal.

6. Referências Bibliográficas

AÇÃO EDUCATIVA. **Relatoria Nacional**. In: http://nsae.acaoeducativa.org.br/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=555&Itemid=219. Acesso em 15/10/2008, 8h.

AZANHA, José Mário Pires. **Educação, alguns escritos**. São Paulo: Editora Nacional, 1987.

BARROS, Roque Spencer Maciel de. **Diretrizes e bases da educação nacional**. São Paulo: Pioneira, 1960.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular: um estudo sobre a educação de adultos**. São Paulo: Pioneira, 1974.

BRASIL. **Lei n.º 4024, de 11 de dezembro de 1961**. In <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4024.htm>, acesso em 14/10/2008, São Paulo, 15h.

BRASIL . **Lei n.º 9394, de 20 de dezembro de 1996**. In

BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**. In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm. Acesso em 14/10/08, 19h45.

BRASIL. **Lei n.º 11.645, de 10 março de 2008**. In http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11645.htm. Acesso em 14/10/08, 20h.

BRASIL. **Pluralidade Cultural**. Parâmetros Curriculares Nacionais. Temas transversais. Brasília : Secretária de Ensino Fundamental ; MEC; UNESCO; PNUD, 1997.

BRASIL. **Manual direitos humanos no cotidiano**. (Roseli Fischmann, Coordenadora geral). Brasília : Secretaria Nacional dos Direitos Humanos; UNESCO; USP, 1998.

BRASIL. **Plano nacional de educação em direitos humanos**. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília: Secretaria Especial

dos Direitos Humanos; MEC, 2003. In: <http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/comissoes/cdhm/relatorios/PlanNacEducDirHum.pdf>. Acesso em 14/10/2008, 20h15.

BRASIL. **Plano nacional de educação em direitos humanos 2006**. Comitê Nacional de Educação em Direitos Humanos. Brasília : Secretaria Especial dos Direitos Humanos ; MEC, 2006. http://www.dhnet.org.br/dados/pp/edh/br/pnedh2/pnedh_2.pdf. Acesso em 14/10/2008, 20h25.

CANDAU, Vera Maria et al.. **Oficinas Pedagógicas de Direitos Humanos**. Petrópolis: Vozes, 1995.

CARNEIRO, Sueli. **A construção do outro como não-ser como fundamento do ser**. Tese (Doutorado). FEUSP, São Paulo, 2005.

CUNHA, Luiz Antônio Constant Rodrigues da. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

DWORKIN, Ronald. **Taking rights seriously**. Cambridge: Harvard University Press, 1978.

FERNANDES, Florestan. **A universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975.

FISCHMANN, Roseli. **Historical and legal remarks on cultural diversity and higher education in Brazil in the context of the school system**. *Higher Education Policy* v. 18, n°. 4, p. 375-395, dez. 2005.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática de liberdade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1967

HADDAD, Sergio. **A educação como direito humano**. In <http://nsae.acaoeducativa.org.br/portal/images/stories/acaonajustica/educacaocomodireito.pdf>. Acesso em 15/10/2008, 15h18.

HENRIQUES, Ricardo. **Raça e gênero no sistema de ensino: Os limites das políticas universalistas na Educação**. UNESCO, Brasil, 2002. In

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129720POR.pdf> . Acesso em 14/10/2008, 12h23.

IPEA. Retrato das desigualdades de gênero e raça -3ª Edição- Análise preliminar dos dados. Setembro 2008. In http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Pesquisa_Retrato_das_Desigualdades.pdf Acesso em 15/10/2008, 10h30.

IPEA. PNAD 2007: Primeiras Análises – Pobreza e Mudança Social. Volume 1. Setembro 2008. In http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado_presidencia/08_09_21_Pnad2007AnalisesPobreza.pdf . Acesso em 15/10/2008, 10h20.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos – um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Educação e cidadania: o direito à educação na Constituição de 1988 da República Federativa do Brasil. Tese (Doutorado). FEUSP, 1995.

OLIVEIRA, Romualdo P. & ARAÚJO, Gilda C.. Qualidade do ensino: uma novadimensão da luta pelo direito à educação. In Revista Brasileira de Educação, Jan /Fev /Mar /Abr 2005 N°. 28. In <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n28/a02n28.pdf> . Acesso em 15/10/2008, 9h.

SACAVINO, Susana. Educação em/para os Direitos Humanos em processos de democratização: o caso do Chile e do Brasil. Tese (Doutorado). Departamento de Educação, PUC-Rio, 2008.

SEN, Amartya. “The right not to be hungry”, in Guttorm Fløistad (ed.), Georg Henrik von Wright. **Contemporary Philosophy: a new survey.** Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publisher, 1986, p.343-360.

SPÓSITO, Marília. O povo vai à escola: a luta popular pela expansão do ensino público em São Paulo. São Paulo: Loyola, 1984.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo. Renda de cidadania: A saída é pela porta. 4ª. ed.. São Paulo: Cortez, 2006.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação é um direito**. São Paulo: Nacional, 1967.

UNESCO. **Declaração de Princípios sobre a Tolerância**. Publicação USP. Digitalizada: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001315/131524porb.pdf>. Acesso em 14/10/2008, 20h.

UNITED NATIONS. **Universal Declaration of Human Rights Portuguese, 1948**. In Office of High Commissioner for Human Rights - *Portuguese version*. Source: United Nations Information Centre. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/por.htm>

Perspectivas para os Direitos Humanos no Brasil aos 60 anos da Declaração Universal e da Declaração Americana¹

Paulo Sérgio Pinheiro

1. Introdução

Para examinarmos as perspectivas para os direitos humanos no Brasil, devemos ter clara a biografia do estado brasileiro, pois se muitas vezes o estado é perpetrador, através de seus agentes, de violações de direitos humanos, é ele também o *defensor pacis*, o maior garante dos direitos humanos. Além do aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, nós estamos comemorando 200 anos da transferência da corte portuguesa para o Brasil. Foi o único caso na história moderna em que uma colônia foi subitamente transformada em sede de um império colonial.

Se hoje o Brasil é talvez um dos mais desenvolvidos estados na América Latina, certamente aquela estranha transferência de sede do estado português deu condições para o Brasil de repente ingressar na modernidade contemporânea daquele tempo. Subitamente defrontou-se com a “fiscalidade” do Estado, expressada imediatamente em novas políticas que instauraram uma nova capacidade de operação do estado até então cerceada. Infelizmente e equivocadamente esse evento maior foi estudado através das lentes do mal

¹ Agradeço ao CNPq e à FAPESP o apoio para a pesquisa para esse artigo. Quero agradecer também a Rafael Felice Dias, pesquisador do NEV-USP, os comentários e a revisão desse texto.

funcionamento do estado português e de seus legados para o Brasil (como patrimonialismo, nepotismo, clientelismo, corrupção, cartorialismo). E, se é verdade que a transferência da corte não provocou a completa “transposição” dos elementos negativos ou positivos do estado português, relativamente periférico nos pólos de poder dominantes na Europa, a colônia igualmente não estava vazia de fatores ou práticas, porque já existia uma administração, um estado em embrião. O que efetivamente ocorreu foi a mescla de elementos do governo colonial com aqueles da metrópole. Dali resultou uma forma mista de estado com todas as virtualidades e limitações das duas configurações, o que vai determinar, através do Império e da República, inesperados percursos à evolução política nos dois séculos seguintes.

Essa coexistência entre legado e inovação marcou todo o período republicano desde 1889. Durante toda essa longa evolução, em que se sucederam ditaduras e governos democráticos, sempre prevaleceram práticas autoritárias que pertencem ao legado acumulado de diferentes fases políticas e na evolução da sociedade. Mas seria incorreto nos referirmos a uma continuidade plena, porque nem todos os elementos do passado tem força suficiente para sobreviverem nos períodos seguintes, o que abre o caminho para a mudança. Em qualquer análise de perspectivas para os direitos humanos é indispensável distinguir o que pertence à continuidade do legado, quais são as mudanças efetivas e possíveis horizontes. Nesse pano de fundo, queremos apontar as perspectivas existentes para a superação dos altos níveis de violência e implementação dos direitos humanos.

2. Campos Positivos e Negativos na Configuração Democrática

O Brasil, depois da ratificação dos principais tratados e convenções de direitos humanos nos anos 1990, está na plena legalidade do direito internacional². Ainda que no presente persistam graves violações de direitos humanos, se olharmos para trás os progressos são inegáveis. Graças a

² Todos os instrumentos do direito internacional dos direitos humanos foram ratificados, com apenas algumas exceções, como o Protocolo do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, entrado em vigor em 1976, que cria um mecanismo para que indivíduos dos Estados parte possam enviar reclamações baseadas no pacto, e o segundo protocolo opcional ao mesmo pacto visando abolir a pena de morte que entrou em vigor em 1991, a Convenção Internacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, entrada em vigor em 2008 e a convenção internacional para proteger todas as pessoas de desaparecimentos forçados, de 20.12.2006, ainda não entrou em vigor.

essa plena inserção no sistema internacional de proteção dos direitos humanos, o Brasil tem condições plenas de atuar, como aliás tem feito nos órgãos de tratado, na Comissão de Direitos Humanos e no atual Conselho de Direitos Humanos³, assim como no Terceiro Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Geral, como um *honest broker* na implementação das normas internacionais. De certa forma, a resistência à ditadura e a construção da democracia dão condições ao Brasil de assumir no hemisfério sul os desafios da realização dos direitos humanos numa nova perspectiva sul – sul. Essa perspectiva, refletida na política externa desde os anos 1990, quando a soberania deixa de ser um escudo para o reconhecimento das violações aos direitos humanos, ultrapassa a caracterização dos direitos humanos como uma imposição do Ocidente e preconiza uma abordagem que privilegia o diálogo, a parceria e a cooperação no lugar da pressão e do confronto. Elegendo como valor fundamental a ser reconhecido e aprofundado a colaboração dos estados com todos os órgãos de direitos humanos do sistema ONU e dos sistemas regionais, o Brasil aponta para novas práticas na política externa para os direitos humanos. O fato de o Brasil ser um dos 62 países que fizeram uma *standing invitation* permanente para todos os mecanismos de monitoramento internacional dos direitos humanos e o reconhecimento da competência da Corte Inter-americana de direitos humanos e do Tribunal Penal Internacional sinalizam com clareza o posicionamento afirmativo do Brasil em relação a proteção dos direitos humanos.

Hoje o atual período democrático de 23 anos já excede os 21 anos de ditadura militar, tendo havido progressos evidentes na promoção e defesa dos direitos humanos. Mas na soma dos avanços e das continuidades talvez o futuro imediato na próxima década ou nos próximos vinte anos não seja dramaticamente diferente da situação presente, no que se refere a resistências como virtualidades na proteção dos direitos humanos. Não esqueçamos que a implementação dos direitos humanos opera basicamente num campo de contradições determinada pela natureza ambígua do estado, como detentor do monopólio da violência física legítima, tanto como protetor dos direitos

³ A atuação construtiva, em 2006 e 2007, do Embaixador Sergio Augusto Abreu e Lima Florêncio, na Missão do Brasil junto aos organismos internacionais, em Genebra, foi decisiva na construção institucional do novo Conselho de Direitos Humanos, justamente por sua capacidade de combinar o apoio ao monitoramento internacional dos direitos humanos com a parceria e o diálogo.

humanos, cometendo-as como se omitindo ou não responsabilizando os agentes do estado que cometem as violações.

Nesses vinte e três anos de transição e consolidação da democracia aprendemos, especialmente na América Latina, que a configuração política democrática não é a panacéia que dissolve o autoritarismo e impede as violações de direitos humanos. Não há nenhuma dúvida de que a democracia é uma grande facilitadora da promoção e proteção dos direitos humanos como ficou claro no programa de ação da Conferência Mundial dos Direitos Humanos, em Viena em 1993. Não há possibilidade de implementação dos direitos humanos fora da configuração democrática.

Apesar das inegáveis mudanças experimentadas pelo Brasil no século XX, entre as quais se incluem o aumento da complexidade da sociedade, a emergência e fortalecimento da sociedade civil e o formidável desenvolvimento na economia, quando o Brasil transitou da ditadura para o governo civil, muitas práticas autoritárias do estado não foram afetadas pelas mudanças políticas ou eleitorais. Na configuração democrática tem prevalecido um sistema autoritário, incrustado em especial nos aparelhos de estado de controle da violência e do crime, no sistema judicial, na polícia e nas prisões, no trato com adultos, crianças e adolescentes de até 18 anos, na família, na escola, nas instituições, no lugar de trabalho e na comunidade em geral.

Entretanto, não há nenhuma dúvida de que o processo de consolidação democrática após a constituição de 1988 fez emergir e fortalecer os cinco campos que interagem entre si e se sustentam na configuração democrática – a sociedade civil, a sociedade política, o estado de direito, o aparato de estado, um estado usável, e a sociedade econômica, como propuseram Linz e Stepan⁴. Ocorre que na mesma configuração onde há essas mediações constantes entre aqueles cinco campos, sobrevivem ou se fortalecem outros campos intrinsecamente opostos que a consolidação democrática não faz desaparecer e que tem, como Linz e Stepan mostraram, profundas implicações quanto às vias possíveis e quanto às tarefas que os governos deverão enfrentar para o aprofundamento da proteção dos direitos humanos.

Aqueles campos negativos – que coexistem, portanto, no interior da configuração democrática, com os campos positivos indicados – estão marcados por elementos dos legados históricos da evolução do estado

⁴ Linz, Juan e Stepan, Alfred. *A Transição e a Consolidação da Democracia. A Experiência do Sul da Europa e da América do Sul*. São Paulo, Paz e Terra, 1999, p.25/33.

brasileiro e aqueles dos períodos autoritários e do mal funcionamento da democracia mais recentes – o regime de exceção paralelo da primeira república entre 1889 e 1930, o Estado Novo, a democracia populista, a ditadura militar de 1964. Tem sobrevivido em todas essas fases um *autoritarismo socialmente implantado*, que o fim de cada regime de exceção não elimina, além dos efeitos de uma larga estabilidade da concentração de renda, da desigualdade social e racial. Entre 1995 e 2005 a diferença entre a renda dos brancos e dos negros permaneceu a mesma⁵.

Para cada tipo de “campo” existe um outro com propriedades invertidas, tanto umas como as outras podem se agravar ou enfraquecer, em ambos os pólos. Como se fossem partículas da matéria, eles não somente existem lado a lado como estão em conflito permanente. Esses campos negativos, que igualmente interagem e se sustentam entre si, da mesma forma que os positivos, são a sociedade incivil – por exemplo a violência interpessoal, o crime organizado – a sociedade política pouco submetida ao controle das não-elites e com baixo prestígio, um não-estado de direito para a maioria da população conjugado com um não acesso a justiça, um aparelho de estado pouco responsabilizável, *non-accountable*, frequentemente assolado pela corrupção e associado ao crime organizado, uma sociedade econômica que não respeita a regulamentação e marcada por ilegalidades, como, por exemplo, uma sistemática evasão fiscal e no setor bancário, a lavagem de dinheiro.

3. Progressos e Obstáculos para a Realização dos Direitos Humanos

Um dos maiores obstáculos para a implementação dos direitos humanos na configuração democrática, a nosso ver, decorre do fato de que aqueles campos negativos foram subestimados nas transições e em consequência superestimada a capacidade dos movimentos da sociedade civil, que emergiram formidavelmente na resistência ao regime ditatorial. As forças políticas democráticas, os antigos partidos da oposição e as cisões dos partidos situacionistas na ditadura, as organizações da sociedade civil e as contra-elites que conduziram a transição, estavam sinceramente convencidas ou venderam a ideia que a desmontagem das instituições políticas da ditadura e sua restauração no constitucionalismo

⁵ IPEA, Radar Social 2005, Brasília, 2005 cit. Ciconello, Alexandre, The Challenge of Eliminating Racism in Brazil - the new institutional framework for fighting racial inequality, *Oxfam, Case Study, From Poverty to Power* June 2008, p.4, www.fp2p.org.

democrático poderiam ser realizadas sem uma ruptura, através da conciliação, de pactos não escritos. O mero fim da ditadura aparentemente seria quase suficiente por si só para controlar ou debelar as formas de incivilidade presentes durante, ou antes, da ditadura. As oposições democráticas chegam ao poder sem um projeto claro de acertar contas com as violações do passado, ainda que vários governos, especialmente o de Fernando Henrique Cardoso e o de Luis Inácio Lula da Silva, tenham tomado iniciativas corajosas no reconhecimento dos desaparecidos políticos e anistiados. Entretanto, essas iniciativas foram situadas na esfera civil ou administrativa e das reparações, sem se ter ainda contestado a lei de anistia imposta pela ditadura, ao contrário do que ocorreu na Argentina e no Chile. As forças políticas democráticas, provavelmente em nome da governabilidade, optaram por não tentar remover integralmente o *entulho autoritário*⁶ e reformar completamente as instituições herdadas do regime militar, entre as quais o caso mais flagrante, o aparelho de segurança.

Evidentemente estamos conscientes de que todas as formas de sociedade civil estão assoladas por formas endógenas de incivilidade, e que a incivilidade acompanha a sociedade civil⁷ como uma nuvem pairando permanentemente, como indicamos ao tratar dos diversos campos positivos e negativos. O que chama a atenção na América Latina, e no Brasil em especial, por causa da escala das violações, é que as manifestações de incivilidade e as violações de direitos humanos se abatem maciçamente sobre as maiorias que constituem as populações pobres e miseráveis, somadas a afro-descendentes, crianças e adolescentes, os povos indígenas, precisamente aqueles setores que são alvos do arbítrio, da criminalização e da discriminação. O estado, o governo, as classes dominantes e as elites não conseguiram, apesar de políticas sociais inovadoras e do reconhecimento da relevância da gramática internacional dos direitos humanos, assegurar as condições básicas para o acesso a proteção desses direitos.

Na impossibilidade de antevermos as perspectivas para a realização de direitos humanos, trataremos aqui apenas de alguns exemplos nos campos, positivo e negativo, tendo em conta a existência extremamente dinâmica do campo de forças no interior da configuração democrática. Se situarmos o processo de consolidação democrática no Brasil no contexto internacional, a transição brasileira, em companhia de outras de terceira onda de transições⁸,

⁶ A expressão e do próprio senador Fernando Henrique Cardoso logo após a transição em 1985.

⁷ Keane, John. *Civil Society*. Oxford: Polity Press, 1998, *passim*.

⁸ Huntington, Samuel. *A Terceira Onda : A Democratização no Final Do Século XX*. São Paulo São Paulo, Ática, 1994.

se beneficiou do aprofundamento da tendência de universalização da forma democrática de governo, particularmente na queda do fascismo em Portugal, na Espanha e logo depois na Grécia, em todo o continente latino americano, logo seguido da *débâcle* do chamado campo socialista com o fim da União Soviética.

Nos últimos vinte e três anos consolidou-se um sistema político democrático, não se pode falar de um déficit de democracia⁹. Compare-se os 7,4 milhões de eleitores em 1946, ou seja, 16% da população, com os mais de 120 milhões de eleitores na eleição de 2006 numa população de 180 milhões. Os vinte anos da Constituição de 1988 foram marcados pelo alargamento das garantias civis e políticas, tendo sido sua implementação bem maior do que em qualquer fase política anterior. No Brasil todas as constituições, mesmo as autoritárias, tiveram impressionantes cartas de direitos, sem que isso obviamente implicasse uma proteção efetiva de direitos humanos. O texto de 1988 teve condições de aumentar a capacidade de operação do estado brasileiro porque elaborado e promulgado no bojo dos movimentos da sociedade civil, como disseram Linz e Stepan, a “celebridade da abertura”. As disposições referentes aos direitos humanos, como por exemplo contra a discriminação racial e a tortura, também puderam ser regulamentadas graças a um movimento de mobilização dos direitos humanos simultaneamente na luta contra a ditadura e na esfera internacional.

Cumpre lembrar que a Comissão de Direitos Humanos da ONU, criada em 1948, somente vai começar a monitorar os direitos humanos a partir do final dos anos 1970, quando foi constituído o grupo de trabalho sobre o *apartheid* e nomeado o primeiro relator especial sobre a situação dos direitos humanos no Chile, então sob a ditadura do general Pinochet. A Constituição também é promulgada na esteira aberta pelos Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e aquele dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos entrados em vigor em 1976, ainda que ratificados pelo Brasil somente em 1992.

Portanto, a carta de direitos da Constituição de 1988 insere-se num campo de referência que anima e impele a sua realização mais efetivamente do que a Constituição de 1946. Ainda que este contexto seja da prevenção do holocausto, da formação do direito de Nuremberg, da conceituação dos crimes de estado e da universalização dos direitos humanos com a Declaração

⁹Lúcio Kowarick, “Lutas urbanas e movimentos populares” em *Escritos urbanos*, São Paulo, Editora 34, 2000, p.65

de 1948, faltava no âmbito nacional, apesar da luta contra o Estado Novo, um contexto que favorecesse a implementação dos direitos básicos desta Constituição. Basta indicar que no período entre 1946 até o golpe de estado militar de 1964 os aparelhos repressivos continuaram a operar, ainda que excepcionalmente quanto à repressão política, contra os cidadãos comuns, desrespeitando as garantias dos direitos humanos previstas na Declaração Universal. Parece, portanto, realista considerar que esse contexto favorável que permitiu tornar realidade várias normas da Constituição deverá certamente ser prolongado na próxima década.

Apesar dessa clareza em relação ao presente e ao passado próximo, é sempre arriscado construir cenários para a realização de direitos humanos que sempre operam num campo extremamente contraditório, como mencionamos, particularmente no Brasil, dado o tamanho da população, a escala dos problemas e violações, características específicas do sistema político e a força de legados que emperram a implementação dos direitos humanos. Entre essas características, no sistema político está a organização federativa, que delimita sobremaneira a capacidade de intervenção do estado federal nos casos de grave violação de direitos humanos, mesmo depois de a constituição ter sido regulamentada quanto à competência federal para intervir em graves violações de direitos humanos. Com efeito o atual sistema eleitoral possibilita a super-representação dos pequenos estados no parlamento, concedendo frequentemente um poder de veto a remanescentes dos grupos oligárquicos avessos à realização plena dos direitos humanos. Ainda que um processo eleitoral basicamente transparente e respeitoso dos procedimentos de uma justiça eleitoral autônoma do executivo tenha compensado esses obstáculos, com a alternância no poder e a renovação do pessoal político, os obstáculos no interior do sistema político continuam a prevalecer, sendo necessário que na próxima década a reforma seja contemplada como condição para a implementação dos direitos humanos.

Apesar da persistência desses aspectos, no atual período democrático foi estendida uma rede social que atinge larga parte da população. O destaque maior foi, certamente, a consolidação de vários programas sociais no Bolsa Família. No segundo semestre de 2006, o Programa Bolsa família atingiu a meta de transferência de renda para 11 milhões de famílias, contemplando algo estimado em 45 milhões de pessoas. Com dotação orçamentária em 2008 de 10,5 bilhões, teve ampliada a faixa etária de 15 para 17 anos relacionada ao benefício adicional repassado às famílias com filhos ou filhas

que frequentam a escola, o que estende o pagamento a outros 1,75 milhões de adolescentes naquela faixa¹⁰.

Segundo pesquisa da Faculdade Getúlio Vargas (FGV), três milhões de pessoas deixaram a pobreza nos últimos seis anos. Houve queda na população que ocupa a classe E, ganhando até R\$ 768,00. Essa parcela era de 42,82% em 2002. Atualmente, é de 32,59%. A classe D, que recebe entre R\$ 768,00 e R\$ 1.064,00 ficou estável no período. Com base nas pesquisas mensais de emprego do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dados do próprio Ministério do Trabalho, o estudo da FGV verificou ainda diminuição das desigualdades sociais e da miséria, que caiu 30% nos últimos seis anos. Em abril deste ano, foram computados como miseráveis no Brasil 25,16% da população. Essa é a menor taxa desde 2002, mas representa 36 milhões de brasileiros que estão na classe E¹¹. Ainda de acordo com a FGV, entre as seis regiões pesquisadas, registraram as maiores quedas na miséria as capitais Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Salvador, seguidas por Porto Alegre, Recife e São Paulo¹².

Apesar dessa melhoria, a distribuição de renda no Brasil permanece em 2008 extremamente desigual. Mesmo com as mudanças no regime político e no padrão de desenvolvimento do Brasil, 75,4% da riqueza do país continua concentrada com os 10% mais ricos. Segundo um levantamento realizado pelo Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) em maio de 2008, uma das principais causas dessa disparidade é a deficiência do sistema tributário brasileiro. O estudo aponta que os 10% mais pobres chegam a pagar até 44,5% a mais de impostos em relação aos 10% mais ricos, sendo a solução óbvia para o problema uma reforma tributária.

Além da desigualdade econômica, persiste uma aguda desigualdade racial. Se essa disparidade permanece no conjunto, mesmo quando houve melhorias nos estratos de renda mais inferiores, o *gap* entre os rendimentos da população

¹⁰ Menezes, Francisco, “*Faces e Demandas da Pobreza no Brasil*”, Ibase, Democracia Viva, 39, junho 2008, p.58.

¹¹ Segundo a pesquisa, a classe média brasileira chegou a 51,89% do total da população do país em abril de 2008. A parcela que integra a classe C, com rendimento familiar entre R\$ 1.064 e R\$ 4.591, em média, superou o pico medido em 2004, quando representava 42,49% dos brasileiros.

¹² A pesquisa, divulgada pelo presidente do Ipea em 5 de agosto de 2008, Marcio Pochmann, abrange o período de 1992 a 2008 e conceitua como pobre o indivíduo que tem renda mensal de até meio salário mínimo (R\$ 207,50). Rico, segundo a pesquisa, é aquele indivíduo pertencente a famílias cuja renda mensal é igual ou superior a 40 salários mínimos (R\$ 16.600). ver <http://historiaemprojetos.blogspot.com/2008/08/distribuio-de-renda-no-brasil.html>.

branca e da população afro-descendente permanece intocado entre 1995 e 2005, apesar da melhoria nas últimas duas décadas das condições de vida em cada um dos dois grupos, o *gap* entre os dois grupos continua estável. A situação, como vimos, melhora para a sociedade em geral mas a população negra continua em desvantagem com relação à população branca. Dois terços dos pobres no Brasil são negros, sendo que 46,3% da população negra vivem abaixo da linha da pobreza, duas vezes mais que os brancos na mesma situação, 22,9%. Se levarmos em conta o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) do Brasil, que em seu relatório de 2005 era de 0,766, separadamente para os brancos e negros, a diferença entre os grupos seria de 61 posições. O Brasil branco teria um IDH bastante alto, 0,814 em 44º lugar, equivalente em 2005 àquele do México, e o do Brasil negro seria 0,703, classificado em 105º lugar. No Brasil os negros em geral ganham a metade da renda recebida pelos brancos. Há uma forte correlação entre o acesso a educação, mercado de trabalho, bens e serviços sociais, que produz uma hierarquia baseada na cor. Na realidade, nós temos “dois mundos paralelos que jamais se cruzam”¹³.

Chama a atenção igualmente que esse ônus social se abata pesadamente sobre as crianças e adolescentes. Nas zonas de pobreza, particularmente no Nordeste, quase 40% de todas as crianças entre 10 e 14 anos trabalham para prover renda para as famílias, sendo que as meninas e adolescentes estão empregadas no trabalho doméstico, virtuais escravas domésticas¹⁴. No Brasil há mais de 800 mil crianças de 7 a 14 anos que estão fora das salas de aula. Dessas, mais de 500 mil são negras, pois a escolarização é mais alta entre as crianças brancas. A proporção de crianças e adolescentes negros fora da escola é 30% maior que a média nacional e duas vezes maior que a proporção de crianças brancas que não estudam. Entre as crianças indígenas, o risco de estarem fora da escola é quatro vezes maior em relação às crianças brancas. Para atingir 100% de inclusão escolar até 2015 serão requeridas a elaboração e implementação de estratégias de acesso, permanência e aprendizagem específicas que contemplem conteúdo valorizando a diversidade e provendo a não-discriminação de gênero, raça e etnia¹⁵.

¹³ Ciconello, *op.cit.*, p.6.

¹⁴ UNIFEM-UNICEF, *Desigualdades Raciais e de Gênero entre Crianças, Adolescentes e Mulheres no Brasil no Contexto dos Objetivos do Milênio*, p. 4. <http://www.unifem.org.br/sites/700/710/00000163.pdf>

¹⁵ *Idem*

A população brasileira continua a se ver confrontada com uma violência endêmica. A cada ano cerca de 50.000 pessoas são assassinadas. A média da taxa nacional de homicídios continua uma das mais altas do mundo, com 26,7 homicídios por 100.000 pessoas ao ano. Apesar de estar entre as dez maiores economias industriais, sua taxa de homicídios é o dobro daquela maior entre os países do G7, os EUA, que é de 12. Não devemos esquecer que a democracia é a forma política por excelência não violenta.

Mas a taxa de homicídios tem caído numa média anual de 2,9% no período 2003-2006. Em contraste, no período imediatamente anterior, 1996/2003, houve um aumento de cerca de 4,4% ao ano. Em boa parte essa queda talvez se deva à lei que criminaliza o porte ilegal de armas e às iniciativas dos estados de desarmar a população¹⁶. Em 2007, o governo federal lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com a Cidadania, PRONASCI, envolvendo 19 ministérios e 94 ações estruturais. No período 2007-2012, o Programa pretende investir 3,7 bilhões de dólares nas regiões mais violentas do Brasil, impondo planejamento claro e condicionalidades para a transferência dos recursos para os estados.

Largas porções do território estão sob o controle virtual das quadrilhas do narcotráfico, que controla toda a existência da população, como é o caso das comunidades populares nos morros da zona sul do Rio de Janeiro e na periferia de São Paulo. Se o que ocorreu no passado pode servir para imaginar cenários para o futuro, durante o novo período democrático essa presença somente se alargou e consolidou, consequência igualmente da globalização do narcotráfico e do aperfeiçoamento dos sistemas de comunicação e da agilidade do sistema bancário. Nas próximas décadas um dos maiores desafios é o enfrentamento do crime organizado. O processo de consolidação transcorreu simultaneamente ao aproveitamento dos crimes de massa econômicos como o narcotráfico, valendo-se da facilidade de comunicações e da sofisticação do sistema financeiro para a lavagem de dinheiro. Desde o período populista forjaram-se alianças entre agentes do aparelho de estado, representantes políticos e o crime organizado que se configurou não em um estado paralelo mas em verdadeiras partes do estado associadas ao crime organizado. Portanto, a reconquista do território e da confiança das populações submetidas ao terror combinada com iniciativas de proteção benevolente

¹⁶ Veja Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros, 2008, http://www.ritla.net/index.php?option=com_content&task=view&lang=pt&id=2313

por parte do crime organizado requer a ruptura desses anéis de associação entre parcelas ou agentes do estado e o crime organizado. O governo federal tem aprofundado as operações contra a corrupção na qual se funda essa associação mas ainda falta ao judiciário e às polícias nos estados atribuir emergência à repressão ao crime organizado.

4. Perspectivas

Quais as perspectivas então, nessa configuração, de progredirem as garantias e a proteção dos direitos humanos? Antes de mais nada deve ser lembrado que não há uma temporalidade única para todos os direitos e para a vigência dos direitos humanos para todas as classes sociais e no território nacional, e qualquer análise precisa levar em conta uma geometria variável para a avaliação dos resultados atingidos e para as previsões. Ainda que a gramática dos direitos humanos seja hoje conjugada em todo o território nacional pelo governo federal e por quase todos os governos estaduais, em consequência fundamentalmente do processo de fortalecimento das organizações da sociedade civil e do surgimento de governantes políticos cujo programa inclui o fortalecimento dos direitos humanos, diferenças no acesso aos direitos humanos persistem.

E não poderia ser diferente num país em que convivem índices de desenvolvimento humano correspondentes aos da República Tcheca e aos de Bangladesh, se levarmos em conta o Sul desenvolvido e a região Norte carente de recursos. No Brasil prevalece ainda, apesar dos esforços de descentralização de recursos do governo federal, uma *questione meridionale* ao contrário da Itália, na verdade uma “questão setentrional” dados os diferenciais de renda entre o Sul e o Norte com o Nordeste, concentrando-se em São Paulo 41 por cento do Produto Nacional Bruto (PNB). Além desse contraste regional, a desigualdade entre as cidades e o campo continua profunda. A incidência de pobreza rural é particularmente alta no Brasil. Aproximadamente 21% da população vivem nas áreas rurais, sendo que 80%, ou seja cerca de 30 milhões de pessoas, vivem em condições de pobreza, a saber, vivendo com até 2 dólares por dia¹⁷.

¹⁷ *Rural Poverty Portal*, March 7, 2007 E:\BRAZIL RURAL POVERTY\Rural poverty in Brazil.htm

Nas próximas décadas caberá ao estado brasileiro assumir a responsabilidade histórica que pesa sob o governo democrático pela construção e manutenção das enormes disparidades raciais que ainda vigem no Brasil contemporâneo. Cada vez é mais urgente para o governo propor e promover a criação de mecanismos capazes de enfrentar a questão do racismo institucional e estrutural, assumindo o ônus de desenvolver políticas afirmativas mais ousadas em favor da população afro-descendente.

O governo e a sociedade provavelmente continuarão a defrontar-se com dois temas que estiveram presentes nas duas últimas décadas. O monopólio da violência física legítima do estado, com a pacificação da sociedade, a coexistência pacífica dos cidadãos e a resolução do problema do controle da violência privada. Hoje tendo a crer que a expressão do não-estado de direito que utilizei dez anos atrás para caracterizar a situação brasileira tende mais a abrir a porta para dificuldades e incongruências que facilitar a percepção das perspectivas para o futuro. Creio que padecem da mesma limitação outras conceituações como democracias incompletas, de baixa intensidade, defeituosas, nas quais o estado não tem condições de garantir a segurança de seus cidadãos, na qual não consegue assegurar plenamente a ordem interna, fornecer para a população as condições para assegurar os serviços públicos¹⁸.

Hoje tendo a concordar que há graves riscos para uma análise concreta de “isolar uma variante disfuncional e falida do estado de direito, ao invés de sua condição intrínseca, parece fazer crer que uma realização de um governo legal neutro e objetivo seja possível”¹⁹. Portanto a expressão de não-estado de direito para caracterizar todo um país, ou com referência a todo o continente, por exemplo, da América Latina, corre o risco de ser muito reducionista e de negar qualquer valor às realizações inegáveis do sistema legal do país. Impedindo de se avaliar um processo complexo e dinâmico da situação de qualquer sociedade num momento dado e reconhecer com precisão o progresso realizado e os riscos que pesam no futuro e de subestimar o valor do estado e das instituições existentes.

Nesse ano do 60º aniversário da Declaração Universal e também da Declaração Americana a comemoração não será um exercício da frustração entre os princípios das declarações, e de todos os tratados que se seguiram

¹⁸ Aguirre, Mariano. “Failed states or weak democracy? The state in Latin America”.

<http://www.opendemocracy.net>

¹⁹ Esquirol, Jorge “The Failed Law in Latin America”, *The American Journal of Comparative Law*, vol. LVI, Winter 2008, number 1, p 75-12 86.

àqueles textos fundadores que compõem o direito internacional dos direitos humanos, pois, como vimos aqui, muito foi realizado. Na década anterior e na atual as duas versões do Programa Nacional dos Direitos Humanos, os PNDH I e II, assim como a continuidade de sua implementação, assim como a criteriosa revisão e atualização que está sendo levada a cabo no governo federal, indicam que os direitos humanos como política de estado estão consolidados. Todas as perspectivas apontam para a continuação do aprofundamento dessa política que, como aqui vimos, ocorre num processo que transcorre num campo de contradições e de imprevisibilidade demarcado pelas inesperadas possibilidades que a democracia assegura.

Biografias dos Autores

Antônio Augusto Cançado Trindade

Juiz da Corte Internacional de Justiça (mandato 2009-2018); Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio Branco; Doutor *Honoris Causa* por distintas universidades latino-americanas; Membro Titular do *Curatorium* da Academia de Direito Internacional da Haia, do *Institut de Droit International*, e da Academia Brasileira de Letras Jurídicas; *Ph.D.* pela Universidade de Cambridge (Reino Unido).

Gilberto Vergne Saboia

Embaixador; Membro da *Comissão de Direito Internacional* (2007-2011); Representante Permanente junto à *Organização para a Proibição das Armas Químicas*; Presidente do Comitê de Redação da *Conferência Mundial para os Direitos Humanos* (Viena, Áustria, 1993); Chefe da Delegação Brasileira à *Conferência para o Estabelecimento do Tribunal Penal Internacional* (Roma, Itália, 1998); Secretário de Estado para os Direitos Humanos, (2000-2001); e Subsecretário-Geral de Assuntos Políticos do Ministério das relações Exteriores (2002-2003).

José Augusto Lindgren Alves

Embaixador, Coordenador Nacional para a “Aliança de Civilizações” da ONU; Membro do *Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial* (CERD), na ONU, em Genebra, desde 2002; dirigiu o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais (1995-6) e chefiou da Divisão das Nações Unidas (1990-5) do Ministério das Relações Exteriores; autor de *Os Direitos Humanos como Tema Global* e *Os Direitos Humanos na Pós-Modernidade*, entre outros.

Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florencio Sobrinho

Embaixador Plenipotenciário do Brasil no México; Delegado Permanente Alternativo do Brasil junto à ONU em Genebra (2006-2008); recebeu em 2003 a Ordem de Rio Branco, Grã-Cruz (2003) e a Medalha de Mérito Tamandaré (1984).

Paulo de Tarso Vannuchi

Secretário Especial dos Direitos Humanos (SEDH); Presidente do Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana; Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo; Trabalhou no projeto “Brasil Nunca Mais”, exaustivo levantamento das torturas e dos assassinatos praticados pelos organismos de repressão política durante o regime militar (1980/1985).

Nilcéa Freire

Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República Professora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e médica.

Édson Santos de Souza

Ministro-Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República desde fevereiro de 2008; ; Vice-Presidente da Câmara do estado do Rio de Janeiro (2005); Presidente da Frente Parlamentar em Defesa da Moradia Popular da Câmara do estado do Rio de Janeiro; vereador do estado do Rio de Janeiro por 5 mandatos consecutivos; integrou cinco importantes Comissões Permanentes da Câmara.

José Avarente Gregori

Secretário Municipal de Direitos Humanos do Município de São Paulo; Ministro de Estado da Justiça (2000-2002); Secretário Nacional dos Direitos Humanos; Presidente da Comissão Municipal de Direitos Humanos de São

Paulo; Presidente da Comissão de Justiça e Paz (1972-1982); Professor na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977-1993); detentor do Prêmio das Nações Unidas para área de Direitos Humanos na comemoração dos 50 anos da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1998).

Flávia Piovesan

Professora Doutora em Direito Constitucional e Direitos Humanos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora de Direitos Humanos dos Programas de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná e da Universidade Pablo de Olavide (Sevilha, Espanha); *Visiting Fellow* do *Human Rights Program* da Harvard Law School (1995 e 2000); *Visiting Fellow* do Centre for *Brazilian Studies* da University of Oxford (2005); *Visiting Fellow* do *Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law* (Heidelberg, Alemanha 2007 e 2008); Procuradora do Estado de São Paulo; Membro do *Comitê Latino-Americano e do Caribe para a Defesa dos Direitos da Mulher* (CLADEM); *Membro do Conselho Nacional de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana*; Membro da *Human Rights University Network* (SUR).

Roseli Fischmann

Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Professora da Universidade de São Paulo; Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de São Paulo; Perita da UNESCO para a *Coalizão de Cidades contra o Racismo, a Discriminação e a Xenofobia*. *Visiting Schollar* da Harvard University (2003-2005); Presidente e Membro do Júri Internacional do Prêmio UNESCO de Educação para Paz (1999-2002); Membro do Grupo de Trabalho temporário assessor do Conselho Executivo da UNESCO para Educação para Direitos Humanos (1998-1999); Doutora pela da Universidade de São Paulo.

Paulo Sérgio de Moraes Sarmiento Pinheiro

Professor Adjunto de Estudos Internacionais da Brown University (Providence, EUA); Professor Titular de Ciência Política, aposentado; Pesquisador Associado do Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo; Membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (OEA).

Anexo

Declaração Universal dos Direitos Humanos

Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948

Preâmbulo

Considerando que o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é o fundamento da liberdade, da justiça e da paz no mundo,

Considerando que o desprezo e o desrespeito pelos direitos humanos resultaram em atos bárbaros que ultrajaram a consciência da Humanidade e que o advento de um mundo em que os homens gozem de liberdade de palavra, de crença e da liberdade de viverem a salvo do temor e da necessidade foi proclamado como a mais alta aspiração do homem comum,

Considerando essencial que os direitos humanos sejam protegidos pelo Estado de Direito, para que o homem não seja compelido, como último recurso, à rebelião contra tirania e a opressão,

Considerando essencial promover o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações,

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 de direitos dos homens e das mulheres, e que decidiram promover o progresso social e melhores condições de vida em uma liberdade mais ampla,

Considerando que os Estados-Membros se comprometeram a desenvolver, em cooperação com as Nações Unidas, o respeito universal aos direitos humanos e liberdades fundamentais e a observância desses direitos e liberdades,

Considerando que uma compreensão comum desses direitos e liberdades é da mais alta importância para o pleno cumprimento desse compromisso,

A Assembleia Geral proclama

A presente Declaração Universal dos Direitos Humanos como o ideal comum a ser atingido por todos os povos e todas as nações, com o objetivo de que cada indivíduo e cada órgão da sociedade, tendo sempre em mente esta Declaração, se esforce, através do ensino e da educação, por promover o respeito a esses direitos e liberdades, e, pela adoção de medidas progressivas de caráter nacional e internacional, por assegurar o seu reconhecimento e a sua observância universais e efetivos, tanto entre os povos dos próprios Estados-Membros, quanto entre os povos dos territórios sob sua jurisdição.

Artigo I

Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade.

Artigo II

Toda pessoa tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição.

Artigo III

Toda pessoa tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal.

Artigo IV

Ninguém será mantido em escravidão ou servidão, a escravidão e o tráfico de escravos serão proibidos em todas as suas formas.

Artigo V

Ninguém será submetido à tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante.

Artigo VI

Toda pessoa tem o direito de ser, em todos os lugares, reconhecida como pessoa perante a lei.

Artigo VII

Todos são iguais perante a lei e tem direito, sem qualquer distinção, a igual proteção da lei. Todos tem direito a igual proteção contra qualquer discriminação que viole a presente Declaração e contra qualquer incitamento a tal discriminação.

Artigo VIII

Toda pessoa tem direito a receber dos tributos nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela constituição ou pela lei.

Artigo IX

Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo X

Toda pessoa tem direito, em plena igualdade, a uma audiência justa e pública por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.

Artigo XI

1. Toda pessoa acusada de um ato delituoso tem o direito de ser presumida inocente até que a sua culpabilidade tenha sido provada de acordo com a lei, em julgamento público no qual lhe tenham sido asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa.

2. Ninguém poderá ser culpado por qualquer ação ou omissão que, no momento, não constituíam delito perante o direito nacional ou internacional. Tampouco será imposta pena mais forte do que aquela que, no momento da prática, era aplicável ao ato delituoso.

Artigo XII

Ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataques à sua honra e reputação. Toda pessoa tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.

Artigo XIII

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de locomoção e residência dentro das fronteiras de cada Estado.

2. Toda pessoa tem o direito de deixar qualquer país, inclusive o próprio, e a este regressar.

Artigo XIV

1. Toda pessoa, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países.

2. Este direito não pode ser invocado em caso de perseguição legitimamente motivada por crimes de direito comum ou por atos contrários aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Artigo XV

1. Toda pessoa tem direito a uma nacionalidade.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua nacionalidade, nem do direito de mudar de nacionalidade.

Artigo XVI

1. Os homens e mulheres de maior idade, sem qualquer restrição de raça, nacionalidade ou religião, tem o direito de contrair matrimônio e fundar uma família. Gozam de iguais direitos em relação ao casamento, sua duração e sua dissolução.
2. O casamento não será válido senão com o livre e pleno consentimento dos nubentes.

Artigo XVII

1. Toda pessoa tem direito à propriedade, só ou em sociedade com outros.
2. Ninguém será arbitrariamente privado de sua propriedade.

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; este direito inclui a liberdade de mudar de religião ou crença e a liberdade de manifestar essa religião ou crença, pelo ensino, pela prática, pelo culto e pela observância, isolada ou coletivamente, em público ou em particular.

Artigo XIX

Toda pessoa tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

Artigo XX

1. Toda pessoa tem direito à liberdade de reunião e associação pacíficas. 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

Artigo XXI

1. Toda pessoa tem o direito de tomar parte no governo de seu país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.

2. Toda pessoa tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.

3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

Artigo XXII

Toda pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social e à realização, pelo esforço nacional, pela cooperação internacional e de acordo com a organização e recursos de cada Estado, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento da sua personalidade.

Artigo XXIII

1. Toda pessoa tem direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego.

2. Toda pessoa, sem qualquer distinção, tem direito a igual remuneração por igual trabalho.

3. Toda pessoa que trabalhe tem direito a uma remuneração justa e satisfatória, que lhe assegure, assim como à sua família, uma existência

compatível com a dignidade humana, e a que se acrescentarão, se necessário, outros meios de proteção social.

4. Toda pessoa tem direito a organizar sindicatos e neles ingressar para proteção de seus interesses.

Artigo XXIV

Toda pessoa tem direito a repouso e lazer, inclusive a limitação razoável das horas de trabalho e férias periódicas remuneradas.

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

2. A maternidade e a infância tem direito a cuidados e assistência especiais. Todas as crianças nascidas dentro ou fora do matrimônio, gozarão da mesma proteção social.

Artigo XXVI

1. Toda pessoa tem direito à instrução. A instrução será gratuita, pelo menos nos graus elementares e fundamentais. A instrução elementar será obrigatória. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, esta baseada no mérito.

2. A instrução será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais. A instrução promoverá a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e coadjuvará as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz.

3. Os pais tem prioridade de direito n escolha do gênero de instrução que será ministrada a seus filhos.

Artigo XXVII

1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios.

2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor.

Artigo XVIII

Toda pessoa tem direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados.

Artigo XXIV

1. Toda pessoa tem deveres para com a comunidade, em que o livre e pleno desenvolvimento de sua personalidade é possível.

2. No exercício de seus direitos e liberdades, toda pessoa estará sujeita apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com o fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática. 3. Esses direitos e liberdades não podem, em hipótese alguma, ser exercidos contrariamente aos propósitos e princípios das Nações Unidas.

Artigo XXX

Nenhuma disposição da presente Declaração pode ser interpretada como o reconhecimento a qualquer Estado, grupo ou pessoa, do direito de exercer qualquer atividade ou praticar qualquer ato destinado à destruição de quaisquer dos direitos e liberdades aqui estabelecidos.

Formato 15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica 12 x 18,3cm
Papel pólen soft 75g (miolo), duo design 250g (capa)
Fontes Times New Roman 17/20,4 (títulos),
12/14 (textos)
Impressão e acabamento Gráfica e Editora Brasil