

## I - INTRODUÇÃO

Fundados no direito político moderno, os direitos humanos somente assumem feição normativa internacional com o advento da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e dos Pactos Internacionais sobre os Direitos Cívicos e Políticos e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966).

No Brasil, sua trajetória se mostra delineada por um processo de ruptura, pelo fato de que o regime autoritário que imperou até os anos 1980 contribuiu sobremaneira para a intensificação das mais perversas formas de violação dos Direitos Humanos de que se tem notícia na história do País, e reconstrução, pelo fato de que, com a Carta de 1988, os Direitos Humanos receberam status de direitos fundamentais e, com isso, passaram a ser tutelados pelo Estado.

Um dos reflexos disso é o estabelecimento de políticas de memória e esquecimento das violações de direitos humanos sempre mais preocupadas com as garantias cívicas e políticas dos indivíduos do que com as garantias de ordem econômico-social, o que acaba por revelar um sistema de proteção da pessoa humana envolto num dilema moral ao molde weberiano<sup>1</sup>, sobretudo no que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais, traduzida em omissão e negligência do Poder Público.

Ao se justicializar tais direitos, tanto a Sociedade Internacional quanto o Estado, o fizeram sem a convicção de que a segurança econômica, social e cultural do indivíduo deveria se apresentar no mesmo patamar da segurança jurídica do Estado, ensejando uma situação que, além de legitimar a violência estatal pela via da omissão, coloca em cheque dois históricos pilares de sustentação do Direito Internacional: os princípios da Boa-fé e do “pacta sunt servanda”, inerentes a todo e qualquer tratado internacional, inclusive os que versam sobre Direitos Humanos.

Mas a universalidade, a interdependência, o inter-relacionamento e a indivisibilidade dos direitos humanos afirmados no Plano de Ação de Viena de 1993, além de distantes de se materializarem nas políticas públicas e demais práticas estatais também parecem encontrar um terreno fértil na consciência coletiva para alimentar e retroalimentar a sensação de insegurança em se encontra a sociedade brasileira contemporânea e, conseqüentemente, contribuir para a afirmação de uma concepção equivocada de direitos humanos e políticas públicas materializadoras da igualdade formal preceituada na Constituição Federal de 1988.

O que se propõe no presente trabalho, portanto, é analisar o padrão das violações de Direitos Humanos no Brasil, sob o prisma da ação versus omissão do Estado, demonstrando que, se durante o regime autoritário a violência estatal se dava de forma sistemática,

---

<sup>1</sup> O dilema moral weberiano é pode ser compreendido a partir do embate entre a ética da convicção e a ética da responsabilidade. A ética da convicção é, para Weber, o conjunto de normas e valores que orientam o comportamento do político na sua esfera privada. Já a ética de responsabilidade representa o conjunto de normas e valores que orientam a decisão do político a partir da sua posição como governante ou legislador. (WEBER, 1964).

generalizada e institucionalizada pela via da ação e tinha como principal fonte motivadora fatores de ordem civil e política, atualmente ela se dá também pela via da omissão e se apresenta revestida de pressupostos eminentemente econômicos, sociais e culturais, tidos em larga escala como potencializadores da vulnerabilidade humana em face do poder do estado.

## II – ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Fundados em ideais iluministas e adotados como resposta ao absolutismo do Século XVIII os direitos humanos perpassaram por todos os momentos conturbados da modernidade como preceito ético-ideológico e adentraram à pós-modernidade como instrumento jurídico-formal regulatório da vida social e inaugurador de uma concepção de cidadania até então antes não vista.

Nesse longo e pouco linear processo de afirmação dos direitos humanos três momentos nos parecem marcantes e merecedores de destaque para a sua compreensão.

O primeiro momento diz respeito à afirmação da ideia dos direitos humanos como valor ético e ideológico universal. Inspirados nas ideias iluministas surgidas no final do século XVII e que culminaram na Revolução Francesa (1789), os direitos humanos passam, então, a ser explicados com base nos preceitos do direito natural. Clamando pela necessidade de ruptura com a forma de dominação tradicional e divina imperante e característica do medievo, o movimento iluminista acaba por desencadear um processo de afirmação de uma nova forma de organização estatal, fundada na razão e na lei limitadora da vontade do príncipe: o Estado Constitucional.

O segundo momento, que se estende do final do século XVIII ao início século XX, diz respeito à incorporação desses preceitos éticos universais pelos ordenamentos jurídicos internos dos Estados e tem como marco inicial o movimento de independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. Com o advento das grandes declarações do fim do século XVIII, revestidas dos ideais liberal e individualista e inspiradas, ainda, nos preceitos do direito natural fica definido o lugar do indivíduo na sociedade que urge e, por consequente, estabelecidas as devidas garantias para esse indivíduo se posicionar diante do Estado. Com uma estrutura circundada não mais somente pelos deveres dos súditos mas, sobretudo, pelo direito que adquiriram a ter direitos, ao menos do ponto de vista formal e regulatório.

Representado por intenso processo de constitucionalização do ideário dos direitos humanos, presente nos movimentos revolucionários do século XVIII, e que serviram de inspiração para a estruturação da nova forma de organização estatal característica da modernidade e, mais especificamente, da organização estatal europeia, esse momento também pode ser caracterizado pelo processo de transformação dos direitos, até então, tidos como naturais em direitos positivos.

Rompendo com a acepção antiga de “Constituição”, o Estado moderno passa a ser guiado por um instrumento garantidor não só das relações de poder, mas também “da vida privada, notadamente, a família, o grupo familiar alargado (como a gens romana, por

exemplo), a educação e a propriedade” (COMPARATO, 2003:108). É esse o momento de consagração do indivíduo na condição de sujeito de direito. Nesse caso específico, o indivíduo advindo da burguesia emergente.

E o terceiro momento, que ainda se faz presente na contemporaneidade, é aquele de transformar o preceito ético-normativo em máxima universal, de validade não só dentro da área de domínio do Estado, enquanto instituição soberana, mas também no âmbito de todo o planeta.

Tendo como marco a Segunda-Guerra Mundial, quando as maiores atrocidades contra a pessoa humana foram perpetradas pelo nazi-facismo, o período que se inicia se mostra delineado pela necessidade de restabelecimento das garantias que outrora se fizeram presentes no interior da instituição estatal moderna, o que se dá mediante a adoção de instrumentos internacionais com o intuito de garantir a paz internacional e proteger o indivíduo de regimes autoritários tão recorrentes na história das organizações políticas.

Nesse contexto, a Declaração Universal de Direitos Humanos, adotada em 1948 pela Organização das Nações Unidas, pode ser tomada como o resultado de uma antiga concepção de internacionalismo que se mostrou como uma importante e viável forma de estabelecer essa nova ordem mundial, baseada no respeito ao pluralismo, frontalmente atacado durante a Segunda Guerra Mundial.

Sob esse prisma pode-se vislumbrar a questão dos direitos humanos ganhar corpo para além da fronteira dos Estados. Se os direitos humanos, até então, eram tidos como assunto de jurisdição interna dos Estados, a partir do pós Segunda Guerra passam a ser objeto de preocupação de toda a sociedade internacional e, ainda, condição *sine qua non* para o estabelecimento de uma nova ordem mundial.

Com a proclamação da Declaração Universal de 1948 inicia-se, por conseguinte, uma nova fase da história dos direitos humanos, marcada pelo processo de consagração do indivíduo como sujeito de direito internacional e também do estabelecimento de compromissos e obrigações dos próprios Estados perante a sociedade internacional. Essa fase se mostra delineada tanto pela justicialização dos direitos humanos no plano internacional, com a adoção, sobretudo, dos Pactos sobre os Direitos Civis e Políticos e sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, quanto pela especificação dos titulares desses direitos, agora considerados nas suas especificidades e universalidades.

Cumprе salientar que esse processo também se mostra delineado pela adoção, em âmbito regional, de diversos instrumentos internacionais de proteção à pessoa humana que, no caso brasileiro, encontra escopo no sistema preceituado pela Organização dos Estados Americanos. Tendo como referência a Convenção Americana de Direitos Humanos, datada de 1969, também conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, e seu Protocolo adicional, nomeado Protocolo de San Salvador, adotado pela OEA em 1988 e que tratou de especificar direitos e obrigações no âmbito dos Estados que integram tal organização, esse sistema atua de forma inter-relacionada e subsidiária aquele estabelecido pela ONU.

Assim, concluindo-se a tríade da história dos direitos humanos, com a proclamação da Declaração Universal, com a adoção dos Pactos de 1966 e, ainda, com o estabelecimento dos Sistemas Regionais de proteção à pessoa humana, se deu a formação daquilo que atualmente se denomina de “International Bill of Rights”, ou seja, um conjunto de normas de direito internacional, guarnecidas pelos princípios da “Boa-fé” e do “Pacta sunt servanda”, inerentes a todo e qualquer tratado de direito internacional, constituindo-se, ainda, conforme jargão das relações internacionais, em norma de “jus cogens”, com poder vinculante, por princípio, aceita e reconhecida por toda a sociedade internacional.

No que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais enquanto direitos humanos, em que pese sua presença, embora de maneira tímida e pouco explícita, em todos os momentos inerentes à afirmação dos direitos humanos, somente com a Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado, da Rússia de 1919, passam a ser reconhecidos como direitos inerentes a todo e qualquer indivíduo integrante de um Estado-nação.

Nesse sentido, afirma José Damiano de Lima Trindade que:

A Declaração dos Direitos do Povo Trabalhador e Explorado inaugurou uma ótica completamente nova da abordagem tradicional dos direitos humanos. Em vez da perspectiva individualista de um ser humano abstrato contida na Declaração francesa de 1789, a Declaração russa de 1918 elegia como ponto de partida o ser humano concretamente (isto é, historicamente) existente, o ser humano que vive em sociedade, em relação contínua com outros homens, e que, portanto, poderá desenvolver (ou não desenvolver) suas potencialidades humanas conforme a posição que ocupar nessa sociedade, ou conforme o modo de organização dessa sociedade venha a favorecer ou a dificultar esse desenvolvimento. Em vez da sociedade hipoteticamente uniforme (isto é, juridicamente igualitária), dissolvida idealmente em cidadãos supostamente iguais, a Declaração russa partia do reconhecimento – cautelosamente evitado desde 1789 – de que a sociedade capitalista está mesmo cindida em classes sociais com interesses conflitantes, alguns deles irremediavelmente antagônicos. Portanto, em vez da ideia liberal de “neutralidade” social do Estado, a nova Declaração tomava partido, desde logo e abertamente, dos explorados e oprimidos, alijando explicitamente do poder econômico e político os exploradores (TRINDADE, 2002:156).

Sob orientação filosófica marxista, os direitos econômico-sociais passam, a partir de então, a ser incorporados a diversas outras constituições da época, tais como a alemã de 1919, a espanhola de 1931, a Russa de 1936 e a irlandesa de 1937 (LIMA JR, 2001:21).

O que se denota da análise dessa trajetória é que, assim como se deu com os direitos de liberdade, os direitos de igualdade, apresentados sob a veste dos direitos econômicos, sociais e culturais, da forma como foram preceituados, se mostraram como um produto de lutas sociais ocorridas no interior dos Estados-nação.

Se as declarações francesa e americana de direitos podem ser consideradas os marcos inaugurais dos direitos civis e políticos, a declaração russa o é dos direitos econômicos, sociais e culturais, embora sua consolidação como preceito ético e ideológico universal e sua

normatividade somente venham se concretizar muito tempo depois, com a adoção do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, prevendo, inclusive, uma sistemática própria de monitoramento e acompanhamento integrante da “International Accountability”.

Finda a Segunda Guerra Mundial, quando a união de forças se apresentou como fator determinante para a derrubada do regime nazi-facista comandado pela Alemanha de Hitler e pela Itália de Mussoline, o bloco se dissolve deixando vir à tona as profundas divergências ideológicas que orientavam as práticas políticas diretivas da condução do espaço e dos negócios públicos e dando azo para o estabelecimento da chamada Guerra Fria.

Enquanto os países capitalistas, fortemente representados pela figura dos Estados Unidos da América, se preocupavam com a necessidade da afirmação das liberdades civis e políticas como pressuposto para a realização do regime democrático, os países socialistas, por sua vez representados pela então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, se colocaram na posição de fiéis defensores da ideia da primazia dos direitos socio-econômicos na consecução dos fins a que o Estado deveria perseguir para a plena realização de seus objetivos, de modo a assegurar, às maiorias excluídas do desenvolvimento, garantias mínimas de poder participar do bem-estar social, este “[...]entendido como os bens que os homens, através de um processo coletivo, vão acumulando no tempo” (LIMA JR. 2001:23).

Em que pese a forma inédita como os direitos humanos foram preceituados na Declaração Universal de 1948, definindo-os como indivisíveis, inter-relacionados e interdependentes, a dicotomia entre liberalismo e socialismo persistiu ainda por um longo período e acabou por deixar registrada sua marca na história dos direitos humanos. Deixando de lado o princípio da solidariedade originária presente quando da elaboração da Declaração Universal de Direitos Humanos, as Nações Unidas, em face da limitada força jurídica da própria Declaração, dão início ao processo de justicialização dos direitos humanos.

Envoltos no clima das profundas divergências ideológicas da Guerra Fria, outra saída não houve senão a elaboração de dois instrumentos internacionais com força jurídica vinculante: o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovados pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1966.

A adoção de dois Pactos Internacionais para tratar de uma matéria que, na sua origem, havia sido concebida de forma indivisível se apresenta como um marco histórico diretivo do caminho a ser trilhado pelos direitos humanos a partir de então. Evidenciando a nítida preponderância do bloco capitalista, o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos tratou de explicitar uma sistemática de monitoramento e exigibilidade substancialmente mais forte do que aquela expressa no Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Enquanto no primeiro restaram estabelecidos, como mecanismos de monitoramento de cumprimento ao pactuado, a obrigação de apresentar relatórios sistemáticos e periódicos, pelos próprios Estados-partes, sobre a situação dos direitos nele enunciados, a possibilidade de comunicações interestatais e também de comunicações individuais por supostas violações

dos referidos direitos, o segundo se ateve a preceituar, como mecanismo de monitoramento, unicamente a sistemática dos relatórios.

O que vale ressaltar, diante desse contexto, é que a assimetria entre Direitos Civis e Políticos e Direitos Econômicos, Sociais e Culturais – muito bem caracterizada pelo fato de ter sido o Pacto sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas com o voto contrário dos Estados Unidos – se apresenta como uma constante desde o início do processo de justicialização dos Direitos Humanos, concretizado com a adoção dos Pactos Internacionais de 1966 e, em âmbito regional, mais tardiamente ainda, com a adoção do Protocolo de San Salvador, em 1988. Fato esse que acaba por demonstrar a forte influência que irá exercer na afirmação dos Direitos Humanos a partir de então, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito interno dos Estados.

### III – CONSTITUCIONALISMO E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL

No caso do Brasil, o que se denota é que toda a trajetória de afirmação dos direitos humanos sempre andou a reboque de acontecimentos exógenos a sua realidade e que acabaram por originar um sistema de proteção da pessoa humana que padece de crise de legitimidade desde a sua origem.

Importando modelos, ora europeus, ora norte-americanos, o Brasil, inserido no primeiro momento do processo de afirmação dos direitos humanos, tratou de imprimir em seu primeiro texto constitucional (1824) os ideais revolucionários do século XVIII sem, contudo, abarcar elementos para sua realizabilidade.

Ao não contemplar o princípio constitucional da inviolabilidade da separação dos poderes, vez que tratou de criar o “monstro” constitucional denominado Poder Moderador, estabeleceu condições para a instauração de um regime político e jurídico instável o suficiente para impedir a própria consolidação da ordem normativa constitucional que perpassará por todos os momentos de estruturação e reestruturação do Estado.

No que tange aos direitos econômico-sociais, sua primeira aparição no cenário jurídico brasileiro se dá com a Carta de 1934 que, apartando-se da tradição republicana de 1891, fortemente inspirada na Constituição norte-americana de 1787, encontra na Constituição de Weimar de 1919 forte fonte de influência.

Ao consagrar princípios conservadores, socialistas, liberais e fascistas; situar medidas religiosas ao lado de reivindicações proletárias; inscrever os direitos individuais ao lado dos direitos sociais, a Constituição de 1934 também tratou de sacrificar o princípio da liberdade individual em detrimento do prestígio crescente do Estado ou da Nação como entidade política, princípio esse que, demasiadamente influenciado pelos regimes autoritários e ditatoriais que se firmavam na Europa, contribuiu definitivamente para o desmoronamento do próprio regime recém-inaugurado.

Assim, tardiamente iniciando o processo característico do segundo momento da história de afirmação dos direitos humanos, que foi o da positivação e constitucionalização do ideário ético-ideológico moderno, o país vê solapado seu primeiro projeto de estabelecimento como Estado democrático. Entre fluxos e contra fluxos, tratará da temática dos direitos humanos das formas mais inusitadas possíveis em seus textos constitucionais subsequentes.

Considerando o período vago representado pelo regime autoritário que perdurou de 1937 a 1945, quando a própria Carta padecia de legitimidade, os direitos humanos somente voltam a integrar o cenário constitucional brasileiro com a deposição do Presidente da República pelas forças armadas em outubro de 1945 e com a promulgação da Constituição de 1946.

A Constituição de 1946, inspirada no modelo de democracia social do pós guerra, procurou restaurar os instrumentos de garantia de exercício das liberdades públicas, a autonomia dos entes federados, o exercício da soberania popular e, ainda, conseguiu avançar para a seara da ordem econômica e social.

Ao não agasalhar apenas direitos civis e políticos, mas também direitos econômicos e sociais de forma normativa e não programática, a Constituição de 1946 refletia as tendências do direito constitucional do século XX, consagrando um modelo de Estado intervencionista atuante por coação, por estímulo ou prestação.

Esse modelo perdurará até a década de 1960 quando se instala um novo regime autoritário no país, motivado, dentre outras razões, mas sobretudo, pela forte corrupção do regime presidencial vigente.

Com a instalação do regime autoritário nasce a Carta de 1967, reconvalidada em 1969 com o Ato Institucional número 5 (cinco) e com a emenda constitucional número 1 (um). Tratava-se de uma Constituição fechada, outorgada pelo regime autoritário que censurava a imprensa e reprimia a formação, pelo debate livre, de novas lideranças sacrificando toda uma geração.

Apesar da Constituição de 1967 se apresentar dividida de forma a sugerir certa preocupação com o ideário dos direitos humanos, dedicando três de suas quatro partes para tratar de temas como a “Declaração de Direitos”, a “Ordem Econômica e Social” e a “Família, Educação e Cultura”, seus desdobramentos não promoveram propriamente uma repercussão positiva em torno do tema em questão.

Cumprido salientar que quando de sua promulgação o país era governado por atos legislativos supraconstitucionais que prevaleceram sobre os textos constitucionais por mais de uma década e, ainda, que de tal desiderato originou a supressão do Estado de Direito e, por consequência, um dos períodos mais cruéis da história do Brasil, quando o próprio Estado, detentor do monopólio legítimo do uso força, constituiu-se no maior perpetrador da violência contra o indivíduo, sobretudo no que tange a suas liberdades civis.

Essa situação somente será refreada com o movimento de democratização pelo qual o país passará na década de 1980 e que culminará com a promulgação da Carta de 1988.

#### IV – DIREITOS HUMANOS E A CARTA DE 1988

Considerada como o marco da transição democrática brasileira pois além de institucionalizar os direitos humanos no país também cuidou de estabelecer as condicionantes constitucionais para as relações internacionais do Brasil, a Constituição de 1988 recepcionou boa parte dos preceitos jurídicos constantes dos Pactos e Tratados internacionais sobre direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Recorrendo a seu texto o que se denota é que a somatória dos artigos 1º, 3º e 4º com seus respectivos incisos, o que se pode perceber é que a interface entre os aspectos civil, político, econômico, social e cultural – e porque não ambiental – se apresenta como uma diretiva constitucional não só para se promover a dignidade humana e afirmar uma concepção inter-relacionada de cidadania em âmbito doméstico como também no âmbito da sociedade internacional na qual o país se encontra inserido.

No que concerne aos direitos econômicos, sociais e culturais além de afirmar no artigo 6º que são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a moradia, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, seguem-se uma série de normas programáticas que fixam os deveres do Estado em favor do cidadão.

Porém, apesar de bem representar o modelo do welfare state, vale ressaltar que a regulação e a institucionalização dos direitos a ele pertinentes, no caso brasileiro, não representou, obviamente, sua realização. O abstrato, ou seja, o que se encontra explicitado na lei, ainda permanece distante de se coadunar com o concreto.

Com o restabelecimento do Estado Democrático de Direito restaurados são os direitos civis e políticos, dando início a um processo de apuração das violências perpetradas pelo Estado durante o regime militar. Esse fato, por conseguinte, acabará por se constituir como um dos principais marcos da trajetória de afirmação dos direitos humanos no país.

Corroborando a tese presente no corolário inaugural do sistema internacional de proteção da pessoa humana, a supressão das liberdades civis e políticas, ocorridas nos anos autoritários, ganham centralidade no debate sobre a democratização do país, ao passo que os direitos econômicos e sociais, apesar de consagrados no texto constitucional se apresentarão como direitos programáticos a serem realizados de acordo com os recursos disponíveis, exatamente da mesma forma como foram preceituados no texto do Pacto Internacional de 1966.

Desta forma, em que pesem os esforços empreendidos pelo legislador constitucional ao fazer constar na Carta de 1988, em seu artigo 3º, como objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil.

I) construir uma sociedade livre, justa e solidária;



II) garantir o desenvolvimento nacional;

III) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

No artigo 5º do mesmo diploma legal, um longo elenco de direitos, dentre eles, boa parte de ordem econômico-social; do ponto de vista constitucional a visão fragmentária dos direitos humanos também se fez presente na forma como o mesmo legislador estabeleceu para a incorporação dos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos.

Ao preceituar em seu artigo 84, inciso VII, que compete privativamente ao Presidente da República “celebrar tratados, convenções e atos internacionais” e, por outro lado, conforme preceitua o artigo 49, inciso I, que é de competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, a Constituição Federal de 1988, importando o sistema dos “checks and balances” norte-americano, também permitiu que se instaurasse uma sistemática de incorporação dos tratados internacionais de direitos humanos que avilta frontalmente os princípios do “pacta sunt servanda” e da “boa-fé”.

Aviltante por dois motivos. Primeiro porque, ao celebrar os tratados, o país assume internacionalmente compromissos que somente poderão ser monitorados pelo próprio Estado se os mesmos vierem a ser referendados pelo Poder Legislativo Federal.

Isso vale dizer que, a assinatura de tratado internacional versando sobre direitos humanos coloca o país em situação de poder ser responsabilizado pelo seu descumprimento no plano internacional, porém, não suscetível de responsabilização pelas suas próprias instâncias, o que acaba por traduzir um dilema moral nos moldes daquele preceituado por Max Weber, guiado pelo enfrentamento da responsabilidade versus convicção.

A título de exemplo basta citar que, embora, o Brasil tenha sido signatário, na ocasião de suas concepções, dos Pactos Internacionais sobre Direitos Civis e Políticos e sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, da Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, e do Protocolo de San Salvador, de 1988, somente em 1992 veio a ratificar os três primeiros e em 1996 o último desses instrumentos.

Segundo, porque até 2004, os Tratados Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos, uma vez incorporados no direito pátrio, adquiriam status de lei ordinária, ou seja, se colocavam em posição hierarquicamente inferior à lei constitucional. Situação essa, em parte, sanada com o advento da Emenda Constitucional 45 de 2004, que deu status de Emenda Constitucional aos referidos tratados.

Assim, somando-se a alta discricionariedade que envolve o processo de incorporação dos tratados internacionais pelo direito brasileiro à também alta vulnerabilidade do país no

campo das relações internacionais, o que se denota é um verdadeiro jogo de oportunismo e casuísmo envolvendo o referido processo. Prova disso é que nas matérias em que a violência estatal é mais suscetível de ganhar visibilidade e de desencadear constrangimentos internacionais as políticas públicas tendem a ser mais incisivas e, conseqüentemente, objeto de maior preocupação pelas próprias instâncias do Poder Público.

Se violações de liberdades civis e políticas tornaram-se questões intoleráveis perante a sociedade internacional o mesmo não se pode afirmar com as questões atinentes à pobreza, à miséria e à exclusão social, formas silentes de violação da dignidade da pessoa humana e potencializadoras da vulnerabilidade, porém toleráveis ante os olhos da minoria abastada e detentora do poder econômico negocial imperante em tempos de globalização econômica, que tem como pressuposto, para sua crescente afirmação, a necessidade dos Estados estabelecerem mecanismos suficientemente fortes para garantir a estabilidade e a segurança daqueles que têm, ao menos potencial para participar e retroalimentar esse processo.

Em recente publicação, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos em conjunto com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais sobre países da América Latina e Caribe, ao analisar a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil, foi enfático em afirmar que apesar da existência de disposições constitucionais e legislativas e de procedimentos administrativos para aplicar os direitos consagrados no Pacto Internacional sobre direitos econômicos, sociais e culturais, não existem medidas nem recursos judiciais ou de outro tipo eficazes para garantir o exercício desses direitos, sobretudo no caso de grupos menos favorecidos e marginalizados.

Em decorrência disso a situação que se concretiza é aquela que se visualiza através dos dados das Pesquisas por amostra de domicílio (PNAD) realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que constata ser a população brasileira composta majoritariamente por pretos e pardos (53,5%); 8,3% da população com mais de 15 anos em condição de analfabetismo; mais de 16% da população com idade entre 16 e 24 anos em situação de desemprego; uma taxa de mortalidade infantil de 14,4 mortes por 1000 nascidos vivos, atingindo patamares mais alarmantes em alguns Estados da Federação, especialmente nas regiões norte e nordeste; mais de 40% das crianças e adolescentes com idade entre zero e 14 anos habitando residências sem esgotamento sanitário; ainda, um contingente significativo de crianças e adolescentes de 05 a 17 anos participando do mercado de trabalho, nem boa parte das vezes de forma imprópria, desenvolvendo trabalho penoso ou degradante; mostrando que a situação de pobreza das famílias é um dos fatores que mais influenciam a participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho (IBGE, 2015).

No entanto, se a regulação da questão social no Brasil pela Carta de 1988 não fora suficiente para a realizabilidade e exigências dos direitos econômico-sociais, as ratificações do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Protocolo de San Salvador também têm sua repercussão colocada em cheque.

Em estudo publicado no ano de 2005, Piovesan analisou o impacto da advocacia do Direito Internacional dos Direitos Humanos no Brasil, utilizando como objeto casos de violações de direitos humanos submetidos à apreciação da Comissão Interamericana de

Direitos Humanos, cuja competência jurisdicional fora reconhecida pelo Brasil em dezembro de 1998 e o resultado parece contribuir para corroborar a tese da inexigibilidade dos direitos humanos de ordem econômica, social e cultural.

Dentre os 78 (setenta e oito) casos examinados, que foram admitidos pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, compreendidos no período de 1970 a 2004, 10 (dez) envolvem denúncias de detenção arbitrária, tortura e assassinato cometidos durante o regime autoritário militar, cuja acusação é de violação, por parte do Estado brasileiro, dos direitos à vida, à liberdade, à segurança, ao devido processo legal e à proteção contra a detenção arbitrária, enunciados nos artigos I, XXV e XXVI da Declaração Americana; 02 (dois) casos de violação dos direitos dos povos indígenas, particularmente da comunidade Yanomami, em 1980; 13 (treze) envolvendo situações de violência rural, dentre os quais se ressalta o caso do assassinato de dezenove integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST), em 17 de abril de 1996, no Estado do Pará; 34 (trinta e quatro) correspondem a situações de violência policial ocorridas no país a partir de 1982, onde se denunciam o abuso e a violência policial, a insuficiência de resposta do Estado ou, até mesmo, a sua completa inexistência; 05 (cinco) casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes; 01 (um) caso de discriminação racial e 06 (seis) casos de violência contra defensores de direitos humanos (PIOVESAN, 2005:277).

Em que pesem os dados apresentados pela pesquisa, de uma breve análise do quadro, sem adentrar no mérito das decisões, o que se denota é praticamente a ausência completa de casos versando sobre omissão do Estado brasileiro no que tange aos direitos econômicos, sociais e culturais que chegaram ao órgão jurisdicional da Organização dos Estados Americanos (OEA), corroborando a tese de que a violência por ação, tanto perante a sociedade brasileira, quanto perante a sociedade internacional, afronta de forma surpreendentemente mais acentuada as consciências morais do que a violência por omissão.

A título de exemplo, casos como o assassinato de mendigos na região central da cidade de São Paulo, ocorridos no ano de 2004; crianças dormindo em canais de esgoto, também na cidade de São Paulo, conforme noticiado pelo jornal “A Folha de São Paulo”, em 30 de setembro de 2005; crianças indígenas acometidas de intenso e irreversível processo de desnutrição; dentre tantos outros casos, chocam muito mais a sociedade pelo ato em si do que pelas causas que os ensejam. Sem levar em conta, ainda, que, cotidianamente, situações análogas, associadas à pobreza, à cor e outras diversas situações de exclusão, são postas como causas ensejadoras do crescente aumento da violência urbana nos grandes centros, voraz inimiga do gozo de direitos e liberdades fundamentais da parcela mais favorecida da sociedade.

E não menos importantes, merecem destaque dois casos recentes envolvendo violência estatal brasileira tanto por ação quanto por omissão e que foram objeto de análise pelo Escritório de Direitos Humanos da ONU em janeiro de 2017 e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos em maio também de 2017.

No primeiro caso, levando-se em conta relatório sobre tortura no Brasil, divulgado no ano de 2016 que já denunciava a prática frequente de tortura e maus tratos nos presídios e

delegacias brasileiras e também apontava existir um claro racismo institucional do sistema carcerário do país, pois quase 70% dos presos são negros, o Escritório de direitos humanos da ONU cobrou investigação imparcial e imediata das mortes ocorridas em unidades prisionais brasileiras.

No segundo, a Corte Interamericana de Direitos Humanos condenou o Estado brasileiro por não garantir justiça no Caso Nova Brasília<sup>2</sup>, atribuindo-lhe responsabilidade internacional, pois restou claro para o órgão jurisdicional internacional que não houve imparcialidade nas investigações, afirmando ainda que antes de investigar e corroborar a conduta policial, em muitas das investigações, realiza-se uma investigação a respeito do perfil da vítima falecida e encerrando-se a investigação por considerar que era um possível criminoso.

Nesse último caso a Corte ordenou ao Estado brasileiro que conduza de forma eficaz a investigação sobre os fatos ocorridos na chacina de 1994 visando identificar e punir os responsáveis, ressaltando ainda que os familiares das vítimas devem ter assegurado o pleno acesso e a capacidade de agir em todas as etapas da investigação.

Dentre as políticas públicas ordenadas a sentença da Corte Interamericana determinou que nos casos em que policiais apareçam como possíveis acusados, a investigação seja delegada a um órgão independente e fora da força policial envolvida e, ainda, que as expressões “oposição” e “resistência” devem ser retiradas dos registros de homicídio de intervenção policial.

Por fim, ressalta a decisão da Corte que o governo deve estabelecer metas e políticas públicas de redução da letalidade e da violência policial, em especial no estado do Rio de

---

<sup>2</sup> No dia 18 de outubro de 1994, as polícias Civil e Militar do Rio de Janeiro realizaram uma incursão na favela Nova Brasília, no Complexo do Alemão, com auxílio de helicóptero, na qual 13 jovens, a maioria negros, foram executados. Na operação, de acordo com as denúncias formuladas, três mulheres, duas delas adolescentes, teriam sido torturadas e violentadas sexualmente. Em 14 de novembro de 1994, uma comissão especial de sindicância instaurada para fornecer dados adicionais ao inquérito policial apurou indícios de execuções sumárias dos jovens e recolheu provas da violência sexual e tortura das adolescentes. Na mesma comunidade, outra operação foi realizada no dia 8 de maio de 1995, como resultado de uma suposta denúncia anônima, segundo informação do Cejil e do Iser. Mais 13 jovens foram mortos na ação, que contou com auxílio de dois helicópteros. “Apesar de a polícia ter alegado a existência de intenso confronto, vizinhos testemunharam para a imprensa que os jovens saíram da casa em posição de rendição e foram alvejados pelo helicóptero com tiros nas cabeças e tórax”, diz comunicado divulgado à imprensa pelas duas organizações não governamentais (ONGs). Cerca de 120 policiais participaram das duas operações. As ONGs denunciam que não foram respeitados pelas autoridades os protocolos de devida diligência e que provas foram destruídas, sem que perícias importantes fossem efetuadas para identificar autores e a situação em que ocorreram as mortes. “Um exemplo é o fato de os corpos terem sido removidos do local e os exames de balística e residuográficos nos agentes policiais nunca terem sido colhidos”, acrescenta o relatório. Os homicídios foram registrados como confrontos e autos de resistência, o que isentou os policiais da responsabilidade pelas mortes. “Foi construída uma narrativa que os isentava de responsabilidade pelas mortes e sequer houve investigações para comprovar se ocorrera ou não uso excessivo de força letal ou execuções sumárias. As vítimas foram registradas como suspeitos de crime de resistência e os inquéritos se concentravam em tentar demonstrar seus envolvimento com o tráfico de drogas”, informaram as ONGs. No comunicado, as duas ONGs sublinharam, porém, que na primeira chacina, em 1994, o relatório da Comissão Especial de Sindicância instaurada pelo então governador fluminense Nilo Batista indicou terem sido encontradas provas de que houve execuções sumárias entre as mortes. (AGÊNCIA BRASIL, 2017).

Janeiro, além de publicar relatório anual com dados referentes às mortes resultantes de operações policiais em todos os estados do país, além do dever de realizar um ato público de reconhecimento de sua responsabilidade pelas mortes e indenizar de forma compensatória as vítimas e seus familiares.

## V – CONCLUSÃO

Diante do exposto, o que se apresenta como pontos para reflexão ao final desse texto, é que, da análise do processo de afirmação histórica dos direitos humanos o que se denota é uma forte influência, desde a sua origem, dos ideais liberais e burgueses que se fizeram presentes em seu momento inaugural, por ocasião dos dois acontecimentos delimitadores de seu marco histórico na modernidade: a Revolução Francesa (1789) e a Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776), que tiveram como principais bandeiras a luta pela consagração e estabelecimento das liberdades individuais.

Tais liberdades, por sua própria essência e também por pressões endógenas ao modelo estatal advindo com as revoluções do século XVIII, para que se apresentassem de forma realizável, demandaram a não intervenção do Estado na esfera da vida privada dos indivíduos que se encontravam sob sua tutela.

A expansão desse ideário para a seara dos direitos sociais somente toma forma com o advento do Estado social, proveniente do Pós-Segunda Guerra. O advento desse modelo estatal também se coaduna com a nova forma como os direitos humanos passam a ser preceituados, que apresenta como marco a Declaração Universal de Direitos Humanos (1948) e todos os Pactos dela decorrentes, celebrados também no âmbito das Nações Unidas em 1966.

No caso brasileiro esse momento somente se concretiza com a proclamação da Carta de 1988 que, apesar de ter contribuído sobremaneira para a reinserção do país na seara das Relações Internacionais, não se apresentou como instrumento formal-regulatório suficientemente forte para a afirmação dos Direitos Humanos no país, sobretudo no que tange aos Direitos Humanos Econômicos, Sociais e Culturais. O que resta evidenciado é a falibilidade ou fragilidade do direito, enquanto ferramenta operacional da realizabilidade dos objetivos que o Estado persegue face à crise de legitimidade que assolava o processo de produção das normas.

No Brasil, o que se denota é muito mais uma crise de convicção do que propriamente uma crise de responsabilidade. No que diz respeito à sociedade como um todo, o que se verifica é uma forte propensão ao esquecimento de formas de violência que já se incorporaram ao ideário do senso comum, quase sempre associadas a fatalidades e contingências.

Se a violência perpetrada pelo Estado durante o regime autoritário que imperou no país até a década de 1980 se apresentou, e de fato ainda se apresenta, como principal bandeira para a afirmação dos direitos humanos, a omissão quanto ao implemento e adoção de medidas positivas para a realização dos direitos de ordem econômico-social, não promoveram o mesmo impacto, fazendo com que originassem políticas de memória e esquecimento bastante diferentes perante o próprio Estado e também perante a sociedade civil.

A omissão, por sua vez, acaba por dar origem a uma concepção fragmentada e hierarquizada de cidadania e de democracia. Fragmentada pelo fato de que corrobora a tese da primazia da democracia política em detrimento da democracia econômica e hierarquizada pelo fato de que tanto os instrumentos quanto as vias para exigibilidade dos ditos direitos se apresentarem quase sempre de forma acentuadamente seletiva.

Por fim, o que consideramos é que sob a égide do velho alicerce do direito internacional, que lança mão dos tratados e pactos internacionais, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais no Brasil não se constitui apenas em uma obrigação moral, mas numa obrigação jurídica pois estabelece a obrigação do país em reconhecer e implementar os direitos nele enunciados. No entanto, sob a égide da nova ordem jurídica que emergiu no pós segunda guerra e, sobretudo, sob a égide da crescente assimetria presente nas relações não só econômicas, mas também políticas entre países centrais e periféricos, o que se constata é que, no âmbito da realizabilidade, os direitos humanos econômicos, sociais e culturais se guarnecem sob o manto da seletividade e da hierarquização.

Hierarquização, não mais dos próprios direitos, mas sim dos sujeitos desses direitos, o que dá origem a um sistema altamente seletivo, cujo único poder de sanção é o constrangimento econômico, que acaba por expor não só as falibilidades dos países pobres, mas também a intolerância, a arrogância e a negligência daqueles que, por ocasião da criação da Organização das Nações Unidas, pregaram a necessidade da solidariedade no estabelecimento das vias da paz.

Em larga escala, essa política imperialista, tem se mostrado como grande influenciadora da mudança das formas de violência, com destaque para aquela que relega, subjuga e mata silenciosamente, expressa na forma de fome, de ignorância e de intolerância que, ao revelar sua face silenciosa, potencializa a violência por ação e, conseqüentemente, a vulnerabilidade das populações historicamente segregadas em decorrência de um modelo de sociabilidade que tradicionalmente atribuiu ao pobre a responsabilidade pela pobreza; à vítima, a responsabilidade pela violência; ao discriminado, a responsabilidade pela discriminação; ao oprimido, a responsabilidade pela opressão; o desempregado a responsabilidade pelo desemprego; etc.

Estereótipos recorrentes que desqualificam, ostensiva ou veladamente, certas categorias de seres humanos como integrantes verdadeiros da espécie e relega-os a um segundo plano no dentro de uma organização social orientada por um processo de

globalização econômica imperialista, excludente, instável, intolerante, gerador de riqueza concentrada e, paradoxalmente, de pobreza disseminada<sup>3</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005.

\_\_\_\_\_. *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e cidadania na pós-modernidade*. Piracicaba: Editora UNIMEP, 2002.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 216p.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica, número 12, Rio de Janeiro, 2004.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2015* / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003. 577p.

---

<sup>3</sup> Os estereótipos são recorrentes. A superpopulação é sempre asiática ou latino-americana. A origem da AIDS tinha que ser africana. O garimpeiro brasileiro é mais daninho ao meio ambiente do que as indústrias e o consumo dos países superindustrializados. O negro e o asiático fumam, bebem e se drogam mais que o branco. A responsabilidade pelo narcotráfico é a população do Terceiro Mundo, não a demanda universal. Os pais de famílias miseráveis que põem os filhos para trabalhar ou se prostituir fazem-no, provavelmente porque são malvados. O fanatismo religioso é particularmente de povos primitivos, fora da civilização judaico-cristã, pois os integristas protestantes, católicos e israelitas são, com certeza sádios. O terrorismo é fenômeno quase sempre muçulmano, enquanto a Ku-Klux-Klan, as milícias norte-americanas e o neonazismo são tolerados e, em alguns casos, considerados legais. O Rio de Janeiro, com sua população favelada, é, naturalmente, a cidade mais violenta do mundo. A criminalidade comum realmente não tem estereótipos de localização privilegiada. Mas tanto nas sociedades ricas, como nas emergentes, é vista de forma reducionista como “coisa de pobres”, desconsiderando-se como irrelevante o fato de serem eles também as vítimas mais numerosas. Desconsiderando-se, também, como menos ameaçadores os crimes de “colarinho branco”, não obstante o raio incomparavelmente maior de seu alcance. (LINDGREN ALVES, 2005, pag. 27)

DUARTE JR. Dimas P. *Tratados e sistemas internacionais de proteção aos direitos humanos: dos princípios filosóficos à realização normativa*. Revista da APG-PUC/SP. Ano XIII, n. 31. São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos: novas demandas, velhos direitos*. In: Desafios da Justiça e Políticas para uma Cultura da Paz. Anais do IX Simpósio Internacional da Associação Ibero-Americana de Filosofia Política. São Leopoldo-RS, 2005.

GANDRA, Alana. *Brasil é condenado em corte da OEA por chacinas na favela Nova Brasília*. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2017-05/estado-brasileiro-e-condenado-na-corte-idh-por-chacinas-na-favela>. Acesso em 15/05/2017.

JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. *Bueiro vira chuveiro para meninos de rua*. Folha Cotidiano, São Paulo, em 30 de setembro de 2005.

LEFORT, Claude. *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Tradução de Eliana M. Souza. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LIMA JR, Jayme Benvenuto. *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Tradução de Melton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Os processos da globalização*. In: Globalização: fatalidade ou utopia? Org. Boaventura de Sousa Santos. Porto: Edições Afrontamento, 2001. v. 1. p.31-110.

STEINER, Henry J.; ALSTON, Philip. *International human rights in context - law, politics and morals*. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 333-338; 366-402; 409-444.

TAVARES, André Ramos. *Reforma do Judiciário no Brasil Pós-88*. (Des)estruturando a justiça. São Paulo: Saraiva, 2005.

TELLES, Vera da Silva. *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. *O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos*. In: O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Orgs. Alberto Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés. São Paulo: Edusp, 1999. p.13-51.

TRINDADE, José Damião de Lima. *História social dos direitos humanos*. São Paulo: Peirópolis, 2002.



VIEIRA, Liszt. *Cidadania e globalização*. 7. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1964.

WEFFORT, Francisco C. (org.) *Os clássicos da política* 1. São Paulo: Ed. Ática, 2003.