

Políticas de memória e práticas de esquecimento: o legado do autoritarismo para a afirmação dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais no Brasil

Dimas Pereira Duarte Júnior*

Resumo

O presente trabalho analisa o padrão das violações de Direitos Humanos no Brasil, buscando demonstrar que, se durante o regime autoritário a violência estatal se dava pela via da ação e tinha como fonte motivadora fatores de ordens civil e política, atualmente ela se dá pela via da omissão e se apresenta revestida de pressupostos eminentemente econômicos, sociais e culturais. Reflexo disso é o estabelecimento de políticas de memória e esquecimento das violações de direitos humanos sempre mais preocupadas com as garantias civis e políticas dos indivíduos do que com as garantias de ordem econômico-social, traduzidas em omissão e negligência do Poder Público.

Palavras-chave: direitos humanos; violações; violência estatal; memória.

Abstract

The present assignment analyzes the pattern of the violations of the Human Rights in Brazil, trying to demonstrate that, if during the authoritarian regimen the state violence happened by means of the action and as motivation source it had factors of civilian and political orders; nowadays it happens by means of the omission and it shows itself covered by presupposed eminently economical, social and cultural. A reflex is the establishment of politics of memory and forgetfulness of the violations of the human rights always more concerned about the individuals' civil and political warranties than about the warranties of economical-social order, translated into omission and negligence from the Public Power.

Keywords: human rights; violations; state violence; memory.

* Professor Doutor de Direito Internacional e Proteção Internacional dos Direitos Humanos, Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento da Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC-Goiás. Doutor em Ciências Sociais: Relações Internacionais pela PUC-SP. Pesquisador do Núcleo de Análise de Conjuntura Internacional da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. E-mail: duartejr1@msn.com

Introdução

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

No Brasil, sua trajetória mostra-se delineada por um processo de ruptura, pelo fato de que o regime autoritário que imperou até os anos 1980 contribuiu 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.

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 dava-se pela via da ação e tinha como fonte motivadora fatores de ordens civil e política, atualmente, ela se dá pela via da omissão e se apresenta revestida de pressupostos eminentemente econômicos, sociais e culturais. Reflexo disso é o estabelecimento de políticas de memória e esquecimento das violações de direitos humanos sempre mais preocupadas com as garantias civis 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, 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.

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 a 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 e pautados na racionalidade no ideal de igualdade modernos. 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 do 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 conseqüente, estabelecidas as garantias “mínimas” 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, p. 108). É esse o momento de afirmação do indivíduo na condição de sujeito de direito. Nesse caso específico, o indivíduo advindo da burguesia emergente.

É 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 nazifacismo, o período que se inicia mostra-se 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 ideia 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. É sob esse prisma que se vê 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 mostra-se 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, 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 interrelacionada 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, deu-se a formação daquilo que atualmente se denomina *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 consagrados como direitos inerentes a todo e qualquer indivíduo integrante de um Estado-nação.

Nesse sentido, afirma José Damião 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, p. 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, p. 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, mostraram-se 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 a 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 nazifacista 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, preocupavam-se 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, colocaram-se na posição de fiéis defensores da ideia da primazia dos direitos socioeconômicos 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, p. 23).

Em que pese a forma inédita como os direitos humanos foram preceituados na Declaração Universal de 1948, definindo-os como indivisíveis, interrelacionados 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 juridicização 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, apresenta-se 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 Cíveis 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 – apresenta-se como uma constante desde o início do processo de juridicização 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.

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 à 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 facistas; 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 apresentar-se dividida, de forma a sugerir uma 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. Cumpre 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.

Direitos Humanos e a Constituição de 1988

Considerada como o marco da transição democrática brasileira, 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. 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.

Dessa 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; e, 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, importante 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,

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 11,8% da população com mais de 15 anos em condição de analfabetismo, chegando, em algumas regiões, a 31,2%; 9,2% da população com mais de 10 anos de idade em situação de desemprego; uma taxa de mortalidade infantil de 27,8%, atingindo mais de 50% em alguns Estados da Federação; um contingente de 5,4 milhões de crianças e adolescentes de 5 a 17 anos participando do mercado de trabalho, dentre as quais 3,1 milhões participando 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. Cumpre salientar, ainda, que, no Brasil, 23,2% das crianças ocupadas pertenciam, até 2002, a famílias cujo rendimento familiar era de até 1/4 de salário mínimo, enquanto para os não ocupados essa proporção era de 17,6%.

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; 2 (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; 5 (cinco) casos de violação dos direitos de crianças e adolescentes; 1 (um) caso de discriminação racial e 6 (seis) casos de violência contra defensores de direitos humanos (Piovesan, 2005, p. 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.

Conclusão

Diante do exposto, o que se apresenta como pontos para reflexão ao final desse texto, sem a pretensão de se concluir acerca do problema posto 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, acabando 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. Prova disso é a crescente adoção de políticas afirmativas para solucionar ou minimizar efeitos da pobreza e da exclusão imperantes no país, produzidos e reproduzidos historicamente.

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, subjulga e mata silenciosamente, expressa na forma de fome, de ignorância e de intolerância.

Referências bibliográficas

ALVES, J. A. L. (1997). *A arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo, FTD.

_____. (2002). *Direito e cidadania na pós-modernidade*. Piracicaba, Editora Unimp.

_____. (2005). *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo, Perspectiva.

BOBBIO, N. (1992). *A era dos direitos*. Rio de Janeiro, Campus.

BONAVIDES, P. (2004). *Do Estado Liberal ao Estado Social*. São Paulo, Malheiros.

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

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

COMPARATO, F. K. (2003). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo, Saraiva.

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

_____ (2005). 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.

JORNAL FOLHA DE S.PAULO (2005). Bueiro vira chuveiro para meninos de rua. *Folha Cotidiano*. São Paulo, 30/set.

LEFORT, C. (1991). *Pensando o político: ensaios sobre democracia, revolução e liberdade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

LIMA JR., J. B. (2001). *Os direitos humanos econômicos, sociais e culturais*. Rio de Janeiro, Renovar.

MARSHALL, T. H. (1967). *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro, Zahar.

PIOVESAN, F. (2005). *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. São Paulo, Saraiva.

SANTOS, B. de S. (2001). “Os processos da globalização”. In: SANTOS, B. de S. (org.). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto, Edições Afrontamento.

STEINER, H. J. e ALSTON, P. (2000). *International human rights in context-law, politics and morals*. Oxford, Oxford University Press.

TELLES, V. da S. (1999). *Direitos Sociais: afinal do que se trata?* Belo Horizonte, Editora da UFMG.

TRINDADE, A. A. C. (1999). “O legado da Declaração Universal e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos”. In: AMARAL JR., A. e PERRONE-MOISÉS, C. (orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem*. São Paulo, Edusp.

TRINDADE, J. D. de L. (2002). *História social dos direitos humanos*. São Paulo, Peirópolis.

VIEIRA, L. (2004). *Cidadania e globalização*. Rio de Janeiro, Record.

WEBER, M. (1964). *Economia y sociedad*. México, Ed. Fondo de Cultura Económica.