

DIREITOS HUMANOS

novas dimensões e desafios

JANUSZ SYMONIDES (ORG)

Brasília, dezembro de 2003

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Título original: Human Rights: new dimensions and challenges
Publicado originalmente pela United Nations Educational, Scientific and Cultural
Organization (UNESCO), Paris, França e a Dartmouth Publishing Company.
© UNESCO 1998
© UNESCO 2003 Edição brasileira
A edição brasileira foi publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

Social and Human Sciences Sector

Division of Human Rights and Struggle Against Discrimination
Human Rights and Development Section

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

DIREITOS HUMANOS

novas dimensões e desafios

JANUSZ SYMONIDES (ORG)



Secretaria Especial
dos Direitos Humanos



Edições UNESCO **Brasil**

Conselho Editorial

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Direitos Humanos e Cultura de Paz

Carlos Alberto Vieira
Marlova Jovchelovitch Noletto
Roberta Martins

Tradução: Lúcia Tunes
Revisão: Cleide Lemos
Assistente Editorial: Rachel Gontijo de Araújo
Diagramação: Paulo Selveira
Projeto Gráfico: Edson Fogaça

© UNESCO, 2003

Symonides, Janusz
Direitos Humanos: novas dimensões e desafios / Janusz Symonides.
– Brasília : UNESCO Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, 2003.
400p.

Título original: Human Rights: new dimensions and challenges
ISBN: 85-87853-43-0

1. Direitos Humanos I. UNESCO III. Título

CDD 323



Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Representação no Brasil
SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6, Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 - Brasília - DF - Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: UHBRZ@unesco.org.br

SUMÁRIO

Prefácio	13
Abstract	15
Apresentação	17
Nota sobre os colaboradores	19
1. Novas dimensões, obstáculos e desafios para os direitos humanos:	
observações iniciais <i>Janusz Symonides</i>	23
1.1. O Sistema das Nações Unidas e a interdependência e inter-relação entre direitos humanos, paz, democracia e desenvolvimento . . .	23
1.1.1. Rumo à crescente consolidação do direito ao desenvolvimento . . .	28
1.1.2. As iniciativas da Unesco para o reconhecimento do direito humano à paz	30
1.2. Obstáculos e ameaças aos direitos humanos	34
1.2.1. Miséria e exclusão: violação da dignidade humana	34
1.2.2. Discriminação e intolerância: violação dos direitos humanos, . . . fontes de conflitos e ameaças à paz e à estabilidade	36
1.2.3. Terrorismo, crime organizado e corrupção: ameaças aos direitos humanos, à democracia e à paz	40
1.2.3.1. Terrorismo	40
1.2.3.2. Crime organizado	42
1.2.3.3. Corrupção	43
1.3. Novos desafios para a Ciência e a Tecnologia	44
1.3.1. Biotecnologia e direitos humanos	46
1.3.2. Engenharia genética	47
1.3.3. Bioética	49
1.3.4. O genoma humano	50
1.3.5. Os desafios da nova tecnologia de informação e comunicação (TIC): caminhos da informação	51

1.4. A universalidade dos direitos humanos versus o relativismo cultural	55
1.4.1. A rejeição do relativismo cultural pela Conferência de Viena	56
1.5. Globalização, regionalismo e nacionalismo: possibilidades e perigos	61
1.5.1. Globalização	61
1.5.2. Regionalismo	65
1.5.3. Nacionalismo	66
1.6. Da educação em direitos humanos e da informação pública rumo a uma cultura dos direitos humanos	68
1.6.1. A obrigação dos estados de desenvolver a educação em direitos humanos . .	69
1.6.2. A educação em direitos humanos e a respectiva criação de uma cultura universal pertinente	70
1.7. Os direitos humanos como realidade	73

PARTE I. Novas Dimensões

2. Os direitos humanos e a paz <i>Vojin Dimitrijevic</i>	79
2.1. Os direitos humanos e a paz como conjuntos de valores	79
2.2. Valores como direitos	82
2.2.1. O “direito aos direitos humanos”	82
2.2.2. O direito coletivo à paz	85
2.2.3. O uso dos direitos individuais na ampliação da paz	89
2.3. Paz e os direitos humanos: elos causais	92
2.3.1. Os direitos humanos como precondição da paz	92
2.3.2. Os direitos humanos como componente da paz	99
2.3.3. A paz como precondição dos direitos humanos	102
2.4. Conclusões	105
3. Democracia e os direitos humanos: direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais <i>David Beetham</i>	107
3.1. A contribuição dos direitos econômicos e sociais para a democracia . .	113

3.2. A democracia como condição dos direitos econômicos e sociais	123
3.3. Os direitos culturais e a democracia	130
3.4. Conclusão: democracia e direitos humanos	137
4. A evolução do direito ao desenvolvimento <i>Upendra Baxi</i>	139
4.1. A adoção da Declaração do Direito ao Desenvolvimento	139
4.2. As concepções fundamentais	140
4.3. Rumo à participação e à responsabilidade	142
4.4. A participação popular	145
4.5. SLAPPS: governança corporativa e participação popular	146
4.6. A remoção dos obstáculos ao desenvolvimento	148
4.7. A mulher e o direito ao desenvolvimento	150
4.8. A crítica jurídica	151
4.8.1. Modo de criação dos novos direitos humanos	152
4.8.2. Os direitos dos povos são direitos humanos?	153
4.8.3. Não serás direito positivo nem moral!	156
4.9. Conclusão: evitar a não-proliferação	158
5. Os direitos humanos e o meio ambiente	
<i>Antônio Augusto Cançado Trindade</i>	161
5.1. Introdução	161
5.2. O aumento da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente: da internacionalização à globalização	162
5.2.1. A internacionalização da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente	162
5.2.2. A globalização da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente . .	164
5.2.3. A globalização da proteção e das obrigações erga omnes	168
5.3. Outras afinidades na evolução da proteção dos direitos humanos e na proteção do meio ambiente	173
5.3.1. Interesses mútuos da proteção da pessoa humana e da proteção ambiental	173

5.3.2. Incidência da dimensão temporal na proteção do meio ambiente e na proteção dos direitos humanos	175
5.4. O direito à vida e o direito à saúde com base na ratio legis do ordenamento internacional dos direitos humanos e do meio ambiente	177
5.4.1. O direito fundamental à vida em sentido amplo	177
5.4.2. O direito à saúde como passo inaugural do direito ao meio ambiente sadio	182
5.5. A questão da implementação do direito ao meio ambiente sadio	185
5.5.1. O problema de sujeição ao poder jurisdicional	185
5.5.2. A ausência de restrições na expansão da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente (e os efeitos mútuos)	191
5.5.3. A incipiente jurisprudência sobre a proteção do direito ao meio ambiente sadio	193
5.6. A importância primordial do direito à participação democrática	196
5.7. Conclusões	198

PARTE II. Obstáculos

6. Os direitos humanos e a pobreza extrema	
<i>Louis-Edmond Pettiti e Patrice Meyer-Bish</i>	207
6.1. A pobreza não existe	207
6.1.1. A pobreza como crime	207
6.1.2. A espiral descendente de insegurança	211
6.2. Os mais pobres dos pobres, arautos da indivisibilidade dos direitos humanos	212
6.2.1. Objeção com base na pobreza	213
6.2.2. A indivisibilidade do objeto dos direitos	214
6.3. Introdução aos textos internacionais	216
6.3.1. Impropriedade generalizada	216
6.3.2. Obstáculos legais: o caso da Europa	217
6.3.2.1. Jurisprudência na Europa	217

6.3.2.2. Projetos de reforma	220
6.4. Copenhague: um novo impulso	221
6.4.1. A abordagem integrada	221
6.4.2. O problema da cláusula social	223
6.5. Interdependência das abordagens de implementação	225
6.5.1. Necessidades básicas ou direitos humanos	225
6.5.1.1. Desconsideração das relações no plano dos direitos	225
6.5.1.2. Desconsideração da dimensão cultural	225
6.5.2. Investimento na pobreza extrema	226
6.5.3. A lógica dos limiares	227
6.5.3.1. A abordagem da Previdência Social	228
6.5.3.2. O benefício universal de renda	229
6.6. Reforma legislativa	230
6.6.1. Objetivo dos direitos a serem introduzidos	230
6.6.2. Parceria entre todos os devedores	232
7. Discriminação, xenofobia e racismo <i>Rüdiger Wolfrum</i>	237
7.1. Introdução	237
7.2. Esforços internacionais para combater a discriminação racial e a xenofobia	242
7.2.1. Visão panorâmica	242
7.2.2. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	246
7.3. Conclusão	254
8. Os direitos humanos e tolerância <i>Claudio Zanghi</i>	257
8.1. O reaparecimento das manifestações de intolerância	257
8.2. A evolução histórica do conceito de tolerância	258
8.2.1. Do Mundo Clássico à Era do Iluminismo	258
8.2.2. Os fundamentos da tolerância religiosa nos escritos	

filosóficos dos séculos XVII e XVIII	260
8.2.3. Tolerância religiosa e tolerância política	262
8.2.4. A reinserção da tolerância no século XX	263
8.3. O significado moderno de tolerância	264
8.3.1. Elementos para uma definição de tolerância	264
8.3.2. A variabilidade e os limites da tolerância	265
8.3.3. Parâmetros comuns da tolerância	266
8.4. A tolerância nos instrumentos internacionais	269
8.4.1. A tolerância nos instrumentos adotados pela ONU	269
8.4.2. A tolerância nos instrumentos adotados pelas organizações regionais	272
8.4.3. A tolerância no contexto da não-discriminação e da proteção das minorias e dos imigrantes	274
8.5. Por uma cultura de tolerância e respeito aos direitos humanos	275
9. O terrorismo e os direitos humanos <i>Colin Warbrick</i>	279
9.1. Definição de terrorismo	279
9.2. Direitos humanos	287
9.2.1. Função	287
9.2.2. Aplicação	289
9.2.2.1. Contraterrorismo	289
9.2.2.2. Princípios básicos	290
9.2.2.3. Emergências	297
9.2.2.4. Anistias	299
9.3. Conclusão	300

PARTE III. Desafios

10. Os direitos humanos e o progresso científico e tecnológico <i>C.G. Weeramantry</i>	307
--	-----

10.1. Introdução	307
10.2. Problemas no direito interno	308
10.3. Problemas no direito internacional	311
10.4. Interesses dos países em desenvolvimento	312
10.5. Reações da Organização das Nações Unidas	313
10.6. O corpo humano	317
10.7. A sociedade humana	319
10.8. O meio ambiente humano	322
10.9. Uma ética para os cientistas	324
10.10. O currículo do curso de direito	325
10.11. A tecnologia e a educação em direitos humanos	326
10.12. A escolha da tecnologia	327
10.13. A reestruturação legislativa	329
10.14. A ouvidoria científica	330
11. A globalização e os direitos humanos <i>Virginia A. Leary</i>	335
11.1. Introdução: globalização	335
11.2. Competitividade: o declínio dos sindicatos	337
11.3. Os direitos humanos em debate	339
11.3.1. Os direitos dos trabalhadores e a globalização	339
11.3.2. As trabalhadoras das zonas de processamento de exportação	342
11.3.3. Os direitos dos povos indígenas	347
11.4. Desafio para as organizações não-governamentais de direitos humanos	348
11.5. Soluções	350
12. Educação para os direitos humanos <i>Vitit Muntarbhorn</i>	355
12.1. Introdução	355
12.2. Desafios	358

12.2.1. Universalização	358
12.2.2. Interligação	359
12.2.3. Diversificação	360
12.2.4. Especificação	361
12.3. Panorama	361
12.3.1. Educação formal	362
12.3.1.1. Níveis pré-escolar, primário e secundário	362
12.3.1.2. Nível superior ou terceiro grau	366
12.3.2. Educação não formal	371
12.4. Conclusões e recomendações	376
Índice Remissivo	381

PREFÁCIO

A necessidade de desenvolver a educação em direitos humanos é ressaltada em inúmeras resoluções adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas, pelo Conselho Econômico e Social (ECOSOC), pela Comissão de Direitos Humanos, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e por outros organismos e agências especializadas da Organização das Nações Unidas (ONU). O documento final da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, junho de 1993) destacou a importância crucial da educação, da formação e da informação pública sobre direitos humanos e recomendou a proclamação de uma década especial das Nações Unidas. De acordo com essa sugestão, a Assembléia Geral declarou a Década das Nações Unidas de Educação para os Direitos Humanos (1995-2004). O Plano de Ação para a Década enfatizou a preparação de instrumentos de ensino de direitos humanos destinados aos diversos níveis de educação e grupos-alvo.

A longa experiência da Unesco nessa área remonta a 1951, quando foi publicado o primeiro guia para professores a respeito da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Pode-se entender isso como uma parte dos esforços da Organização no sentido de criar um sistema abrangente de educação em direitos humanos, englobando a educação formal e não-formal. Ao mesmo tempo em que mantém seu interesse na promoção do ensino de direitos humanos nos níveis fundamental e básico, a Unesco vem dedicando maior atenção, nos últimos anos, à educação superior. Isso se vincula ao fato de que as universidades têm um papel especial na formação dos especialistas que asseguram tanto a implementação das normas de direitos humanos quanto a disseminação do conhecimento sobre o assunto. Com esse pensamento, foram criadas, desde 1991, mais de trinta postos da Unesco que tratam da educação em direitos humanos, da paz, da democracia e da tolerância, na África, Ásia, Europa e América Latina.

O presente livro foi elaborado com a esperança de que seja um instrumento de ensino para as instituições de educação superior, bem como para

os postos da Unesco. Este primeiro volume volta-se às novas dimensões e desafios. A escolha do conteúdo explica-se pela necessidade, ao final do século XX, de uma maior reflexão sobre a agenda de direitos humanos para o início do terceiro milênio. Isso se relaciona com as novas dimensões dos direitos humanos e com o reconhecimento de seu importante papel na promoção e consolidação da paz, da democracia e do desenvolvimento. Os problemas decorrentes das novas ameaças e dos desafios ainda não solucionados são, entre outros, aqueles relativos à responsabilidade dos cientistas e das universidades.

Este volume foi elaborado por especialistas renomados, provenientes de diferentes regiões do mundo, o que se pode ler como uma confirmação da universalidade dos direitos humanos. Ele não fornece soluções prontas para todas os problemas, mas seu objetivo é suscitar a conscientização pública e contribuir para o debate atual.

O editor gostaria de agradecer os autores por sua cooperação construtiva e de expressar sua gratidão às senhoras S. Bennett, J. Lebras, A. McLurg e V. Volodin, que — de maneiras diferentes, mas com dedicação semelhante — ajudaram na elaboração deste volume.

O segundo e o terceiro volumes — que tratam, respectivamente, das normas internacionais de direitos humanos e da proteção internacional dos direitos humanos — estão sendo elaborados. A publicação deste volume pode ser considerada uma contribuição ao festejo do quinquagésimo aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Janusz Symonides

ABSTRACT

The various chapters of this book, written by world-renowned specialists, deal with the new dimensions, challenges and obstacles to human rights. The objective of this publication is to serve as a teaching tool for higher education institutions and to UNESCO personnel working in this area. The introduction discusses the stance taken by the United Nations System in relation to the interdependence of human rights, peace, democracy and development. It includes aspects such as the possibility that poverty and social exclusion may favor discrimination and violence and thus act as obstacles to human rights. The first part deals with the new dimensions of human rights and includes topics like democracy, the right to development and the environment. The second part focuses on a series of obstacles, among which are extreme poverty, discrimination, xenophobia, racism and terrorism. The last part deals with challenges to human rights and takes the discussion on scientific and technologic progress, globalization and education for human rights further, both in terms of formal and informal education. After that, conclusions and recommendations are presented.

APRESENTAÇÃO

A edição em língua portuguesa do excelente livro de Janusz Symonides – Os Direitos Humanos: novas dimensões, obstáculos e desafios – reunindo artigos e reflexões de vários especialistas, insere-se no esforço sempre crescente de elevar cada vez mais a consciência pública sobre a importância e relevância contemporânea da luta pelos direitos humanos em toda a extensão de sua indivisibilidade para o futuro das sociedades e da própria cidadania. Sem dúvida, se os obstáculos são muitos e, por vezes, vistos como intransponíveis, amplia-se em contrapartida a rede de organizações e entidades da sociedade civil que travam hoje uma batalha sem precedentes para tornar realidade um ideal comum concertado pela Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948.

E quanto mais avançar a educação para os direitos humanos, também avançarão as possibilidades de construirmos alternativas de desenvolvimento que valorizem a vida e a justiça. Certamente a luta por um ideal comum, que começa pelo reconhecimento do direito de todas as pessoas ao patrimônio comum de conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade, e que deve possibilitar a todos padrões mínimos que qualificam a existência, configura-se como uma luta incessante em que cada um, cotidianamente, deverá dar sua contribuição. Daí a importância de um processo permanente de educação que acompanhe toda a vida.

O ideal de 1948 deverá estar sempre presente em todas as situações curriculares e em todos os projetos pedagógicos. Será por intermédio de uma nova mentalidade que abreviaremos a luta em direção à universalização da cidadania. Mais ainda. Será por uma reforma do pensamento, que começa com a educação desde a mais tenra idade, que poderemos formar mentes lúcidas e democráticas capazes de operar mudanças há séculos reclamadas, no sentido de fazermos da justiça social um objetivo que se concretize e que se distribua por igual entre os mais diferentes segmentos sociais.

O livro que ora se publica por intermédio de uma parceria entre a Secretaria de Estado de Direitos Humanos e a UNESCO, aborda questões controversas e de grande atualidade. Procura mostrar a universalidade dos

direitos e da dignidade humana, apontando ao mesmo tempo para a dificuldade de se harmonizarem esses conceitos no contexto da diversidade cultural criadora. Assim sendo, a discussão dos direitos humanos, na perspectiva de uma educação para a integração na diversidade, constitui tarefa das mais complexas e que precisa ser examinada em profundidade com o duplo objetivo de não impedir a emancipação das identidades e, ao mesmo tempo, assegurar um diálogo que conduza a uma cultura de paz.

Uma outra questão a merecer a nossa atenção neste livro, é tratada no artigo introdutório, onde Janusz Symonides, ao abordar o sistema das Nações Unidas e a interdependência entre direitos humanos, paz, democracia e desenvolvimento, mostra como a pobreza e a exclusão, terrenos férteis para o surgimento da discriminação e da violência, tornam-se obstáculos ao exercício pleno dos direitos humanos. Em situações como essa, sobressai a premência de introduzir a questão dos direitos humanos nas políticas de desenvolvimento. Uma política de desenvolvimento só se efetiva e se justifica plenamente se se revelar capaz de reduzir desigualdades sociais e abrir espaços e oportunidades de promoção humana. Por isso mesmo, um dos artigos – de Upendra Baxi – refere-se ao direito de desenvolvimento. A pessoa deve ocupar posição central nas políticas de desenvolvimento.

Por outro lado, Vojin Dimitrijevic focaliza o direito aos direitos humanos que, como um grupo de valores, asseguram ou levam a valores mais profundos e substantivos, pois todo ser humano é, por natureza, dotado de um certo número de direitos inerentes, que não são garantidos pelo Estado e não podem por ele serem removidos.

Em suma, o livro apresenta uma riqueza de abordagens que incluem, além das mencionadas como exemplo, o direito ambiental, dos pobres, o problema da discriminação, do racismo e da intolerância, o progresso científico e tecnológico e a educação para os direitos humanos. Todos esses temas são examinados com seriedade por seus diversos autores. A leitura deles suscita novas reflexões e, com certeza, fornecem subsídios valiosos para a política nacional dos direitos humanos.

Jorge Werthein

Representante da UNESCO no Brasil

Nilmário Miranda

Secretário Especial dos Direitos Humanos

NOTA SOBRE OS COLABORADORES

Upendra Baxi

Professor de Direito Internacional; ex-Vice-Reitor da Universidade de Délhi; Presidente da Sociedade Indiana de Direito Internacional.

David Beetham

Professor de Ciência Política; Diretor do Centro de Estudos para a Democratização da Universidade de Leeds (Reino Unido).

Antônio Augusto Cançado Trindade

Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Professor de Direito Internacional da Universidade de Brasília; Diretor-Executivo do Instituto Interamericano de Direitos Humanos.

Vojin Dimitrijevic

Professor de Direito Internacional e de Relações Internacionais da Faculdade de Direito da Universidade de Belgrado, Iugoslávia (Sérvia); Professor Visitante do Instituto Raoul Wallenberg de Direitos Humanos e de Direito Humanitário da Universidade de Lund (Suécia); Diretor do Centro de Direitos Humanos de Belgrado.

Virginia A. Leary

Professora Laureada da Universidade Estadual de Nova York; Professora Emérita de Direito da Faculdade de Direito da Universidade Estadual de Nova York (SUNY), em Búfalo; Professora e Conferencista na Austrália, na França, na Suíça, na Holanda, no Sri Lanka e no Reino Unido.

Patrice Meyer-Bisch

Coordenadora do Instituto Interdisciplinar de Ética e Direitos Humanos da Universidade de Friburgo (Suíça).

Vitit Muntarbhorn

Professor de Direito na Faculdade de Direito da Universidade de Chulalongkorn (Bangkok); Relator Especial das Nações Unidas sobre a Venda de Crianças, com mandato na Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (1990–1994).

Louis-Edmond Pettiti

Juiz da Corte Européia de Direitos Humanos; ex-Presidente da Associação dos Advogados de Paris.

Janusz Symonides

Professor de Direito Internacional em Varsóvia; Diretor da Divisão de Direitos Humanos, Democracia e Paz da Unesco desde 1989.

Colin Warbrick

Conferencista Sênior em Direito da Universidade de Durham (Reino Unido); Membro do Instituto Europeu de Direito de Durham.

C. G. Weeramantry

Professor de Direito Internacional; Juiz do Tribunal Internacional de Justiça desde 1991 e seu vice-Presidente desde 1997; Juiz da Suprema Corte do Sri Lanka (1967–1972).

Rüdiger Wolfrum

Professor de Direito Internacional; Diretor do Instituto Max Planck de Direito Público Comparado e de Direito Internacional em Heidelberg (Alemanha); Membro do Conselho da Seção Alemã da Associação Internacional de Direito.

Claudio Zanghi

Professor de Direito em Roma; Presidente do Centro Internacional de Pesquisa e Estudos Sociológicos, Criminais e Penitenciários em Taormina (Itália).

I. NOVAS DIMENSÕES, OBSTÁCULOS E DESAFIOS PARA OS DIREITOS HUMANOS: OBSERVAÇÕES INICIAIS

Janusz Symonides

1.1. O SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS E A INTERDEPENDÊNCIA E INTER-RELAÇÃO ENTRE DIREITOS HUMANOS, PAZ, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO

A estreita relação entre paz e direitos humanos, assim como entre paz e desenvolvimento, já foi reconhecida pela Carta das Nações Unidas que, em seu preâmbulo, declara: “Nós, os povos das Nações Unidas, determinados a preservar as próximas gerações do flagelo da guerra (...) e a reafirmar a fé nos direitos humanos fundamentais...”. O artigo 55 acrescenta, além disso, que, a fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias para as relações pacíficas entre os Estados, as Nações Unidas deverão promover as condições para o progresso e o desenvolvimento econômico e social e, ao mesmo tempo, o respeito universal — e a observância — dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

A análise dos instrumentos internacionais de direitos humanos confirma a convicção da comunidade internacional, assentada nas trágicas experiências da Segunda Guerra Mundial, de que o respeito pelos direitos humanos é a base para a paz. Assim, a frase, “o reconhecimento da dignidade inerente e dos direitos iguais e inalienáveis de todos os membros da família humana é o fundamento da liberdade, justiça e paz no mundo”, formulada no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, viu-se repetida tanto no preâmbulo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, quanto no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966. Vários outros instrumentos enfatizaram que violações

específicas dos direitos humanos, como a discriminação racial e o apartheid, podem comprometer a paz e ameaçar a segurança internacional.¹

A Declaração da Conferência de Teerã sobre Direitos Humanos (1968) foi a primeira a apontar a outra face da relação entre paz e direitos humanos, afirmando que a paz e a justiça são indispensáveis para a completa realização dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.² Como declara V. Dimitrijevic, no Capítulo 2, a ausência de paz, nacional ou internacional, coloca em risco a fruição, parcial ou total, dos direitos humanos. A guerra é prejudicial aos direitos humanos. Entretanto, em sua opinião, num mundo de Estados-nações soberanos, o respeito pelos direitos humanos não vai, necessariamente, resultar em paz.

A aceitação gradual pelas Nações Unidas da definição positiva de paz — entendida não apenas como a ausência da guerra, mas também como a realização da justiça social — revela esse importante aspecto. A Declaração sobre a Preparação das Sociedades para a Vida em Paz³ utiliza a expressão “paz justa e duradoura”, designando tanto a liberdade contra a opressão quanto o desenvolvimento das nações e a cooperação internacional. O Seminário sobre a Relação entre Direitos Humanos, Paz e Desenvolvimento, organizado pelas Nações Unidas em 1981, reflete, no próprio título, a convicção de que todas as três dimensões devem ser tratadas de maneira abrangente e simultânea.⁴

Há mudanças e novos elementos nas relações entre direitos humanos, paz e desenvolvimento no fim do século vinte? Pode-se falar de novas dimensões para os direitos humanos? A resposta a essas questões é certamente afirmativa.

Uma das profundas mudanças nas relações internacionais e domésticas está personificada na nova agenda das Nações Unidas, expressa pelas conferên-

¹ CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL. *Preâmbulo*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1965. CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A SUPRESSÃO E PUNIÇÃO DO CRIME DO APARTHEID. *Preâmbulo*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1983.

² MICHALSKA, A.; SANDOROSKI, J. Right to peace as a human right: evolution of the conception, *Polish Peace Research Studies*, v. 1, n. 1, p. 86, 1998. O estreito elo e a interdependência mútua entre a paz e os direitos humanos são reconhecidos não só nos instrumentos de direitos humanos, mas também numa série de declarações e tratados, universais ou regionais, do ordenamento internacional.

³ ASSEMBLÉIA GERAL DA UNESCO: resolução nº 33/73. Paris, 15 dez. 1978.

⁴ Na verdade, essa abordagem tridimensional já fazia parte da *Declaração sobre o Progresso Social e o Desenvolvimento*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1969.

cias mundiais dos anos 90 e pelos programas e atividades recentes do sistema da ONU.

O fim da Guerra Fria e da confrontação ideológica, a onda de democratização e a queda dos regimes totalitários e autoritários em muitas partes do mundo resultaram no acréscimo, a uma lista já existente, de uma nova dimensão dos direitos humanos: a democracia. A Conferência Mundial de Viena sobre Direitos Humanos (junho de 1993) foi convocada para considerar, entre outros itens, a relação entre o desenvolvimento, a democracia e a universalidade dos direitos humanos. A Declaração e Programa de Ação de Viena, no seu preâmbulo, menciona as aspirações de todos os povos por uma ordem internacional fundada na promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas e no respeito pelo princípio da igualdade de direitos e autodeterminação dos povos em condições de paz, democracia, justiça, igualdade, observância à lei, pluralismo, desenvolvimento, melhor qualidade de vida e solidariedade. Além disso, a Declaração estabelece que a democracia, o desenvolvimento e o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais são interdependentes e fortalecem-se mutuamente.

Não há dúvida de que somente a democracia pode garantir os direitos humanos na realidade. Trata-se do sistema político que melhor permite o livre exercício dos direitos individuais.⁵ Entretanto, existe um outro lado da relação entre esses fenômenos: a democracia não se firma sem o respeito pelos direitos humanos.

No Capítulo 3, D. Beetham enfatiza que os direitos humanos constituem parte intrínseca da democracia, porque a garantia de liberdades básicas é condição essencial para que a voz do povo seja efetiva nos assuntos públicos e para que seja garantido o controle popular sobre o governo. Portanto, em sua opinião, os direitos civis e políticos são parte integrante da democracia, estando os direitos econômicos e sociais em relação de dependência recíproca com ela. Como estabelece a Declaração Universal sobre a Democracia, adotada pela União Interparlamentar, no Cairo, em 16

⁵ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. Nova Iorque, ago. 1993. *Discurso de Abertura do Secretário Geral das Nações Unidas*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1993, p. 17. (Nações Unidas, DPI/ 1394-39399). Ver ainda: BOUTROS-GHALI, B. *Agenda for Democratization*. New York: United Nations, 1996.

de dezembro de 1997, a democracia é um ideal, e também um objetivo, reconhecido universalmente. Configura, pois, um direito básico de cidadania.⁶

Durante muito tempo, os governos deram prioridade à economia, favorecendo, acima de tudo, o desenvolvimento econômico.⁷ Assim, temas como a persistência da miséria, a exclusão social, a existência de grupos vulneráveis, a distribuição desigual dos frutos do desenvolvimento e as novas e dramáticas desigualdades acabaram ingressando nos debates sobre o desenvolvimento. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, 1992), na Agenda 21, considerou a precisão de melhorar a situação dos grupos vulneráveis e enfatizou a indispensabilidade de serem satisfeitas as necessidades básicas do homem: do direito à alimentação ao direito à educação. A Conferência utilizou o termo “desenvolvimento sustentável”, que abrange o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social, e a proteção ambiental, elementos interdependentes que se reforçam mutuamente.

A. A. Cançado Trindade, em seu texto “Direitos Humanos e Meio Ambiente” (Capítulo 5), apresenta considerações sobre as afinidades da evolução paralela da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, o sentido amplo do direito fundamental à vida e do direito à saúde, a questão da implementação do direito ao ambiente sadio, e a relevância do direito à participação democrática. Conclui com a assertiva de que os resultados das conferências do Rio e de Viena irão acelerar a criação de uma cultura universal de respeito pelos direitos humanos e pelo meio ambiente.

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) adotou a Declaração e Programa de Ação de Copenhague. Esse documento enfatiza a necessidade urgente de abordar os problemas sociais — especialmente a pobreza, o desemprego e a exclusão social — que afetam profundamente todos os países. A Declaração ressalta: “as pessoas estão no centro de nossa preocupação com o desenvolvimento sustentável e (...) elas têm o direito a uma vida saudável e produtiva em harmonia com o meio

⁶ FRANCK, T.M. The emerging Right to Democracy Governance, *American Journal of International Law*, n. 86, 1992, p. 46.

⁷ EIDE, A. Obstacles and Goals to be Pursued. In: _____; KRAUSE, C.; ROSAS, A. (Ed.). *Economic, Social and Cultural Rights*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1995, p. 381.

ambiente”. O Compromisso 1 volta-se à promoção da igualdade entre homens e mulheres e ao respeito integral pelos direitos humanos, “inclusive aqueles relativos a educação, alimentação, asilo, emprego, saúde e informação, particularmente com o objetivo de ajudar as pessoas que vivem em condições de pobreza”. Os signatários da Declaração também se comprometem a fortalecer a paz, promovendo a tolerância, a não-violência e o respeito pela diversidade, e solucionando as disputas por meios pacíficos.

A interdependência entre o respeito aos direitos humanos, a democracia participativa e a paz tornou-se ainda mais evidente nos anos 90, como resultado da proliferação de conflitos internos. As maciças e flagrantes violações de direitos humanos, as manifestações de discriminação contra minorias e outros grupos vulneráveis, as manifestações de racismo, de xenofobia e de nacionalismo étnico estão, hoje, entre as principais fontes de conflitos que assolam a comunidade internacional. Esse aspecto vem sendo devidamente considerado pela ONU, que vê na promoção e no respeito aos direitos humanos um dos elementos primordiais para a manutenção e construção da paz.⁸

Os processos de manutenção e reconstrução da paz e os acordos assinados nos conflitos internos prevêm ações e medidas para proteger e fortalecer os direitos humanos, realizar eleições livres e construir instituições democráticas que, juntas, são acertadamente vistas como uma importante garantia da paz. Por isso mesmo, a assistência eleitoral para as novas democracias ou democracias restauradas tornou-se parte imprescindível das atividades atuais das Nações Unidas.

No final do século XX, a comunidade internacional não apenas confirmou as estreitas relações e a interdependência existentes entre direitos humanos, paz, democracia e desenvolvimento, mas as fortaleceu e enriqueceu com novas dimensões. As declarações, os programas e as plataformas de ação adotados pelas conferências mundiais e cúpulas realizadas nos anos 90,⁹ junto

⁸ BOUTROS-GHALI, B. *An Agenda for Peace*, 1995, 2.ed. New York: United Nations, 1995.

⁹ Às conferências já mencionadas, podemos acrescentar a CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Jomtien, 1990, a CÚPULA MUNDIAL PARA AS CRIANÇAS, 1990, e a CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 1994. Na IV CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A MULHER, Beijíng, 4 - 15 set. 1995, cujo tema principal foi “ação para igualdade, desenvolvimento e paz”, os governos enfatizaram sua determinação em atingir os objetivos de igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares, no interesse de toda a humanidade.

com as ações previstas nos anos e décadas internacionais, criaram uma agenda ambiciosa que, de fato, pode ser reconhecida como uma agenda para o século XXI. Esta enfatiza a importância de todos os direitos humanos e coloca os seres humanos e as necessidades humanas no centro de todos os esforços e ações nacionais e internacionais. Essa nova dimensão dos direitos humanos reflete-se simbolicamente nos termos que estão agora cada vez mais em uso, a saber: “segurança humana” e “desenvolvimento humano”.¹⁰ As dimensões humanas do desenvolvimento, da democracia e da paz também estão refletidas nos debates sobre o reconhecimento de novos direitos humanos.

1.1.1. Rumo à Crescente Consolidação do Direito ao Desenvolvimento

A evolução do direito ao desenvolvimento é apresentada no Capítulo 4, por U. Baxi. Ele observa que, apesar da adoção da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, a missão de encontrar meios e métodos concretos para o fomento desse direito continua na agenda dos Estados e povos do mundo inteiro. A Declaração tem por leitmotiv o fato de a pessoa humana ser o sujeito central do desenvolvimento, logo um participante ativo e beneficiário do direito ao desenvolvimento. Em conclusão, o autor afirma que a discussão sobre esse direito deve começar em todos os planos de formulação de políticas e de ações.

Mas o que as Nações Unidas já fizeram, desde que a Declaração foi adotada, para fortalecer e consolidar o direito ao desenvolvimento? Esse direito esteve na agenda de todas as conferências mundiais organizadas pelas Nações Unidas na década de 90. A Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em sua Declaração do Rio de Janeiro, de 14 de junho de 1992, abraçou o princípio de que “o direito ao desenvolvimento deve ser concretizado de forma a satisfazer igualmente as necessidades desenvolvimentistas e ambientais das gerações presentes e futuras”.¹¹

¹⁰ UNDP. *Human Development Report, 1997*. New York: UNDP, 1997. O relatório de 1997 explora o seguinte: "O processo de ampliar as escolhas das pessoas e o nível de bem-estar que elas alcançam são pontos centrais da noção do desenvolvimento humano. Tais escolhas não são finitas nem estáticas." Contudo, independentemente do nível de desenvolvimento, as três escolhas essenciais para as pessoas são: levar uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para uma melhor qualidade de vida.

¹¹ CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, 3-14 jun. 1992. Relatório. Nova Iorque: Nações Unidas, 1992. (Doc. A/CONF.151/26/Rev.1).

A Conferência de Viena reafirmou o direito ao desenvolvimento “como um direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais”.¹² Declarou, além disso, que os Estados e a comunidade internacional devem promover a cooperação internacional efetiva para a realização desse direito e eliminação dos obstáculos ao desenvolvimento. Por fim, demandou relações igualitárias e um ambiente econômico favorável no plano internacional e políticas efetivas de desenvolvimento no plano nacional.

Entre os princípios e objetivos da Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social (1995), cabe mencionar, especificamente, a promoção do respeito universal e da observância e proteção a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, inclusive o direito ao desenvolvimento. O Compromisso 1 repete a fórmula de Viena, qualificando o direito ao desenvolvimento “como um direito universal e inalienável, parte integrante dos direitos humanos fundamentais”.¹³ O direito ao desenvolvimento ainda foi reafirmado pela Plataforma para Ação da Conferência Mundial sobre a Mulher.

Em 1993, a Comissão de Direitos Humanos criou o Grupo de Trabalho sobre o Direito ao Desenvolvimento, com a tarefa de identificar os obstáculos à implementação e à realização da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, afora recomendar meios e métodos para a concretização desse direito. O Grupo de Trabalho identificou diversos obstáculos e propôs, em termos gerais, vários mecanismos para implementar e monitorar o direito ao desenvolvimento. Entretanto, não teve tempo para formular a estratégia solicitada antes de concluir os seus trabalhos em 1995. A tarefa ficou a cargo do Grupo Intergovernamental de Especialistas, criado em 1996. Em seu primeiro relatório, o grupo ressaltou que a elaboração de uma estratégia de implementação e promoção do direito ao desenvolvimento demandava uma abordagem equilibrada e abrangente.¹⁴

¹² CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, Viena, jun. 1993. *Declaração e Programa de Ação de Viena*. Viena: Nações Unidas, 1993, parágrafo 10.

¹³ CÚPULA MUNDIAL PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIAL. Copenhague, 1995. *Declaração e Programa de Ação de Copenhague*. Nova Iorque: Nações Unidas, 1995, p. 14.

¹⁴ REUNIÃO DO GRUPO INTERGOVERNAMENTAL DE ESPECIALISTAS SOBRE A QUESTÃO DA REALIZAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO, Genebra, 4-15 nov. 1996. *Relatório Parcial*. Genebra: Nações Unidas, 21 jan. 1997. (Doc. E/CN.4/1997/22).

Depois de anos de controvérsia, o direito ao desenvolvimento foi finalmente acolhido como parte integrante dos direitos humanos fundamentais.¹⁵ O debate está cada vez mais centrado em questões substantivas. As funções e a importância do direito ao desenvolvimento, bem como o seu impacto sobre os demais direitos humanos, são hoje mais reconhecidos e tornaram-se menos controversos. Em 1996, a Comissão dos Direitos Humanos adotou, pela primeira vez por consenso, a Resolução nº 1996/15, sobre o direito ao desenvolvimento. A Assembléia Geral, em sua Resolução nº 51/99, conclamou todos os Estados-membros a envidarem esforços mais concretos, na esfera nacional e internacional, para remover os obstáculos à realização do direito ao desenvolvimento. Na verdade, é de vital importância deixar o debate teórico ou político de lado e adotar medidas de ordem prática. Nesse contexto, vale notar que a Comissão dos Direitos Humanos pediu ao Secretário-Geral que fornecesse ao Centro das Nações Unidas para os Direitos Humanos uma unidade específica para acompanhar a implementação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento. O Alto Comissário dos Direitos Humanos também entabulou conversas com o Banco Mundial acerca do direito ao desenvolvimento.

1.1.2. As Iniciativas da Unesco para o Reconhecimento do Direito Humano à Paz

Em 1989, o Congresso Internacional da Unesco sobre a Paz nas Mentes dos Homens, realizado em Yamoussoukro, Costa do Marfim, adotou uma declaração convidando os Estados, as organizações governamentais e não-governamentais, a comunidade científica, educacional e cultural, e todos os indivíduos a contribuírem para a criação de um novo conceito de paz. Isso se daria mediante o fomento de uma cultura de paz baseada nos valores universais do respeito pela vida, liberdade, justiça, solidariedade, tolerância, pelos direitos humanos e pela igualdade entre homens e mulheres. Em resposta a esse pedido, a Unesco apresentou um programa para promover a cultura da paz. Em 1995, a Conferência Geral aprovou esse projeto e autorizou o Diretor-Geral a implementar as atividades previstas, que compreendiam o seguinte: educação para a paz, direitos humanos, democracia, entendimento

¹⁵ Nesse contexto, foi apresentada a idéia de acrescentar a *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento à Carta Internacional de Direitos*

internacional e tolerância; promoção de direitos humanos e democracia; pluralismo cultural e diálogo intercultural; e prevenção de conflitos e reconstrução da paz.

A Assembléia Geral acolheu, com satisfação, o Projeto Transdisciplinar da Unesco “Por uma Cultura de Paz” e incentivou os Estados, as organizações regionais, as organizações não-governamentais e o Diretor-Geral da referida agência a tomarem todas as medidas necessárias para assegurar, por meio desse projeto, uma educação para a paz, os direitos humanos, a democracia, o entendimento internacional e a tolerância.¹⁶ Um ano mais tarde, ela tornou a invocar a promoção de uma cultura de paz — fundada nos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, no respeito aos direitos humanos, à democracia, à tolerância, ao diálogo, à diversidade cultural e à reconciliação — como abordagem integrante da ação de prevenir a violência e o conflito e de contribuir para a criação das condições de paz e de sua consolidação.¹⁷

Nesse contexto, o Diretor-Geral da Unesco, em sua Declaração de janeiro de 1997,¹⁸ apresentou a idéia de proclamar o direito humano à paz. A idéia teve boa acolhida e foi discutida no encontro internacional de especialistas realizado em Las Palmas, na Espanha, em fevereiro de 1997.¹⁹ No documento final do encontro, os participantes formularam a opinião de que o direito humano à paz deveria ser reconhecido, garantido e protegido no plano internacional, mediante a elaboração e adoção de uma declaração sobre o direito humano à paz.

Um encontro internacional de especialistas sobre o direito humano à paz, realizado no Instituto Norueguês de Direitos Humanos, em Oslo, em junho de 1997, elaborou a Minuta da Declaração de Oslo do Direito Humano à Paz, para a eventual adoção por parte da Conferência Geral da Unesco.²⁰

¹⁶ ASSEMBLÉIA GERAL DA UNESCO: resolução nº 50/173. Paris, 22 dez. 1995. *Década das Nações Unidas de educação para os direitos humanos: rumo a uma cultura da paz*. Paris: UNESCO, 1995.

¹⁷ ASSEMBLÉIA GERAL DA UNESCO: Resolução nº 51/101. Paris, 12 dez. 1996. *Cultura da paz*. Paris: UNESCO, 1996.

¹⁸ UNESCO. *O Direito humano à paz: declaração do Diretor-Geral*. Paris: UNESCO, 1997. (SHS-97/WS/6).

¹⁹ O encontro reuniu trinta renomados especialistas em direito internacional e direitos humanos, incluindo juízes do Tribunal Internacional de Justiça (M. Bedjaoui, Algéria; R. Ranjeva, Madagascar); um Juiz da Corte Interamericana de Direitos Humanos (A. Cançado Trindade); o Presidente da Comissão Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos (I. Nguema, Gabão); um membro da Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (Professor E. Poucounas, da Grécia); e o Diretor do Instituto Norueguês de Direitos Humanos (Dr. A. Eide).

²⁰ CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO: 29ª seção. Paris, 1997. *Relatório do Diretor-Geral sobre o Direito Humano à Paz*. Paris: UNESCO, 1997. (Documento 29C/59, Anexo II).

No preâmbulo, a Declaração faz referência a cláusulas relevantes da Carta das Nações Unidas, da Constituição da Unesco e da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Observa que a paz é o objetivo comum de toda a humanidade, um valor universal e fundamental aspirado por todos os indivíduos, e que o reconhecimento do direito humano à paz pode dar a esta toda a sua dimensão humana.

A minuta estabelece que todo ser humano tem o direito à paz e que a guerra, os conflitos armados e a violência são intrinsecamente incompatíveis com esse direito, que deve ser garantido, respeitado e implementado nos contextos nacional e internacional por todos os Estados e demais membros da comunidade internacional. Declara, além disso, que todo ser humano, todos os Estados e demais membros da comunidade internacional e todos os povos têm o dever de contribuir para a manutenção e construção da paz, e para a prevenção dos conflitos armados e da violência em todas as suas formas. Eles devem favorecer o desarmamento e opor-se, pelos meios legítimos, a atos de agressão e a violações sistemáticas, maciças e flagrantes dos direitos humanos, que constituem uma ameaça à paz. Uma cultura de paz é vista como o meio de atingir a implementação integral do direito humano à paz.

No início de julho de 1997, o Diretor-Geral enviou uma carta com o texto da Minuta da Declaração de Oslo aos Chefes de todos os Estados-membros, com o fito de obter suas opiniões e comentários.²¹ E, na 29ª sessão da Conferência Geral, realizada em outubro de 1997, apresentou o seu relatório sobre o direito humano à paz.

Durante o debate, embora a maioria dos Estados tenha expressado seu apoio à idéia da elaboração de uma declaração acerca do tema, alguns demonstraram certas reservas. Do ponto de vista legal, duas questões merecem destaque: O direito à paz é um direito novo? Qual é o teor legal desse direito?

O direito humano à paz não é um direito inteiramente novo, mas antes a evolução do artigo 3º da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “Todo indivíduo tem o direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”. Ele

²¹ O Diretor-Geral recebeu 44 respostas. Em sua maioria, os Estados-membros expressaram apoio à iniciativa e interesse por ela. Viam na adoção desse documento pela Unesco uma importante contribuição para a celebração do 50º aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Sugeriram mudanças ou propuseram emendas, e quatro deles ofereceram reservas.

já aparece formulado em diversos instrumentos internacionais que, entretanto, não têm curso obrigatório e formam o chamado “direito moral”.²²

Em 1969, a Declaração de Istambul, adotada durante a 21ª Conferência Internacional da Cruz Vermelha, proclamou o direito à paz duradoura como um direito humano. Em 1976, o direito à vida em paz foi reconhecido como direito humano pela Resolução nº 5/XXXII da Comissão de Direitos Humanos. Em 1978, a Assembléia Geral adotou a Resolução nº 33/73, sobre a preparação de sociedades para a vida em paz, que dispõe: “1. Toda nação e todo ser humano, independentemente de raça, consciência, língua ou sexo, possui o direito inerente à vida em paz”. O respeito a esse direito, bem como aos outros direitos humanos, é interesse comum de toda a humanidade e condição indispensável para o progresso das nações, grandes e pequenas, em todos os campos”.

A Declaração de Princípios sobre a Tolerância, adotada pela Conferência Geral da Unesco em 1995, no seu artigo 1º, parágrafo 1º, afirma que “os seres humanos têm o direito de viver em paz e de ser como são”. É verdade, contudo, que nenhum desses instrumentos dedicou-se inteiramente à formulação do direito à paz.

O conteúdo legal do direito humano à paz é definido por vários dos direitos humanos já existentes, cuja implementação tem impacto direto sobre a manutenção da paz e prevenção dos conflitos e da violência. Isso se aplica à liberdade de pensamento, consciência e religião, inclusive ao direito de fazer objeções de consciência ao serviço militar, à liberdade de opinião e de expressão, à liberdade de associação e reunião pacíficas, e ao direito de todo indivíduo de participar do governo do seu próprio país. Entre os deveres dos Estados expressos nos instrumentos de direitos humanos, merece particular destaque a proibição, por lei, de qualquer propaganda favorável à guerra e da apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitui incitamento à discriminação, hostilidade ou violência (artigo 20 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos). Os Estados também têm o dever de educar

²² O direito dos povos à paz foi reconhecido pela *Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos*, que dispõe, no artigo 23, que “Todos os povos têm o direito à paz e segurança nacional e internacional”. Em 1984, a Assembléia Geral adotou, com 34 abstenções, a *Declaração do Direito dos Povos à Paz*, que “solenemente proclama que os povos do nosso planeta têm o direito sagrado à paz” e “solenemente declara que a preservação do direito dos povos à paz e a promoção da sua implementação constituem obrigação fundamental de cada Estado”.

para a paz. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 26 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “A educação (...) deverá promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos, e deverá coadjuvar as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz”. Essa obrigação é repetida no artigo 4º da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960), no artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, e no artigo 29 da Convenção sobre os Direitos da Criança.²³

O direito humano à paz pode ser visto, simultaneamente, como um direito autônomo e um denominador comum de vários direitos humanos já existentes.²⁴ O debate relativo ao direito humano à paz ainda não terminou. A Conferência Geral da Unesco solicitou ao Diretor-Geral que convocasse uma consulta intergovernamental, em 1998, para aprofundar a reflexão sobre a matéria.

1.2. OBSTÁCULOS E AMEAÇAS AOS DIREITOS HUMANOS

1.2.1. Miséria e Exclusão: Violação da Dignidade Humana

Embora a pobreza, em termos gerais, tenha se reduzido em várias partes do mundo, um quarto da população mundial ainda vive em condições de miséria. Numa economia global de 25 trilhões de dólares, “isso é um escândalo, refletindo desigualdades vergonhosas e falhas indesculpáveis das políticas nacionais e internacionais”.²⁵ Cerca de 1,3 bilhão de pessoas vivem com uma renda de menos de um dólar por dia. Quase um bilhão de pessoas são analfabetas. Mais de um bilhão não têm acesso a água potável e mais de 800 milhões passam fome ou enfrentam a falta de alimento. Assim, pode-se definir a pobreza como a negação das oportunidades de ter vida longa, saudável e criativa e de desfrutar de liberdade, de dignidade e de um padrão decente de vida.

²³ Uma análise de todos os instrumentos que tratam da educação para a paz é apresentada em: SYMONIDES, J. *The Long Journey to a Culture of Peace*, Dialogo, n. 21, p. 8-9, Jun. 1997.

²⁴ ROSAS, A.; SCHEININ, M. *Categories and Beneficiaries of Human Rights*. In: HANSKI, E.; Suksi, M. (Ed.). *An Introduction to the International Protection of Human Rights: a textbook*. A Turku/Abo: Abo Akademi University, 1997. p. 55-6. Esses textos expressam a opinião de que o direito à paz pode ser tratado no contexto do direito à vida.

²⁵ UNDP. Op. Cit. p. 2.

A pobreza tornou-se prioridade na agenda internacional devido ao seu aumento em regiões onde já havia sido reduzida há tempos (países industrializados da Europa Ocidental e particularmente da Europa Oriental) e à persistência e ao agravamento do problema em alguns países em desenvolvimento, a exemplo daqueles da África Subsaariana.

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (1995) reconheceu que o objetivo de erradicar a pobreza é um imperativo ético, social, político e moral da humanidade. A Assembléia Geral proclamou, então, 17 de outubro o Dia Internacional, 1996 o Ano Internacional e 1997-2006 a Década das Nações Unidas para a Erradicação da Pobreza.²⁶

Nos anos 90, paralelamente ao debate internacional sobre a matéria, o sistema das Nações Unidas incluiu em sua agenda o tema dos direitos humanos e da miséria. A Comissão de Direitos Humanos solicitou, em 1990, que a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias realizasse um estudo sobre miséria e exclusão social. Em 1992, L. Despouy foi nomeado relator especial da matéria.

A Declaração de Viena, no seu parágrafo 2º, afirmou que “a miséria e a exclusão social constituem violações da dignidade humana”. O documento ressaltou a necessidade de maior conhecimento sobre a miséria e suas causas, a fim de promover os direitos humanos dos mais pobres e de favorecer a participação destes no processo decisório das comunidades em que vivem.

A Assembléia Geral, numa série de resoluções concernentes aos direitos humanos e à miséria, reafirmou que esta e a exclusão social constituem violações da dignidade humana e que é imprescindível a ação nacional e internacional urgente para eliminá-las. Na Resolução 51/97, de 12 de setembro de 1996, ela reconheceu que a disseminação da miséria inibe completa e efetivamente o exercício dos direitos humanos e pode, em algumas situações, ameaçar o direito à vida. Ademais, deu calorosa acolhida ao relatório final sobre direitos humanos e miséria apresentado pelo relator especial.²⁷

²⁶ Trata-se, respectivamente, da Resolução nº 47/196, 22 dez. 1992; da Resolução nº 48/183, 21 dez. 1993, e da Resolução nº 50/107, 20 dez. 1995.

²⁷ UNESCO. *Changing the Outlook: eradication of poverty in urban areas*. Report of the UNESCO-NGO Joint Programme Commission on Poverty. Paris: UNESCO, 2000. (Doc. E/CN.4/Sub.2/1996/13).

Em primeiro lugar, a pobreza afeta os direitos econômicos, sociais e culturais, pois entra em contradição com o direito de todos a uma qualidade de vida adequada à saúde e ao bem-estar próprio e familiar. Também contradiz o ideal de seres humanos livres que desfrutam da liberdade de escolha, como estabelecem a Declaração Universal e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos. Esse ideal só pode ser alcançado se forem criadas as condições para que todos os seres humanos exerçam seus direitos econômicos, sociais e culturais, bem como seus direitos civis e políticos. Isso significa que os órgãos que monitoram a aplicação dos instrumentos de direitos humanos e o Alto Comissariado de Direitos Humanos devem levar em conta, nas suas atividades, o problema da miséria.²⁸

No Capítulo 6, L. E. Pettiti e P. Meyer-Bisch afirmam que se dá muito pouca atenção à pobreza na lógica dos direitos humanos porque: “o pobre quase não existe e só consegue reclamar, modestamente, ‘parcos’ direitos”. Eles ressaltam que os instrumentos de direitos humanos apenas fazem alusão indireta à proteção contra a pobreza, embora a ocorrência torne todos os direitos humanos inoperantes. Logo, para seguir o estímulo criado pela Cúpula de Copenhague, é preciso que haja uma maior aproximação e parceria entre os países devedores para a eliminação da pobreza.

1.2.2. Discriminação e Intolerância: Violação dos Direitos Humanos, Fontes de Conflitos e Ameaças à Paz e à Estabilidade

Todos os seres humanos, como estabelece o artigo 7º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “são iguais perante a lei e têm o direito, sem qualquer distinção [ênfase nossa], a igual proteção da lei”. A discriminação é a própria negação do princípio da igualdade e uma afronta à dignidade humana.

A Carta das Nações Unidas, nos artigos 1º, 55 e 75, fala três vezes sobre o “respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos sem distinção [ênfase nossa] de raça, sexo, língua ou religião”. O artigo 2º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos obriga os Estados-partes a

²⁸ De fato, o Comitê sobre os Direitos da Criança já direciona seu olhar para a situação das crianças que vivem em situação de miséria, a fim de garantir que todas as crianças exerçam os direitos reconhecidos na CONVENÇÃO SOBRE OS DIREITOS DA CRIANÇA.

respeitar e garantir os direitos de todos os indivíduos “sem qualquer distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra condição”. Contudo, nem a Declaração Universal dos Direitos Humanos nem os Pactos Internacionais definem o termo “discriminação”, que só encontra lugar nas convenções e declarações que tratam de formas específicas de discriminação.²⁹

Durante a 37ª sessão em 1989, o Comitê de Direitos Humanos, em seu Comentário Geral, ofereceu a seguinte definição para o termo:

*Qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou outra condição, que tenha o objetivo ou efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício por todas as pessoas, em situação idêntica, de todos os direitos e liberdades.*³⁰

Atualmente, a proibição da discriminação encontra-se formulada não só na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também em vários instrumentos adotados pelas Nações Unidas, pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) e pela Unesco, dispondo sobre discriminações específicas ou dirigindo-se às pessoas que pertencem a grupos vulneráveis.³¹ Há normas relativas à não-discriminação, ainda, numa série de instrumentos adotados pelas organizações regionais.³²

²⁹ O artigo 1º da CONVENÇÃO INTERNACIONAL PARA A ELIMINAÇÃO DE TODAS AS FORMAS DE DISCRIMINAÇÃO RACIAL define o termo “discriminação racial” como qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenha o objetivo ou efeito de anular ou prejudicar o reconhecimento, gozo ou exercício, em situação similar, dos direitos humanos e liberdades fundamentais, no campo político, econômico, social, cultural, ou qualquer outro da vida pública.

³⁰ UNITED NATIONS. *United Nations Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by the Human Rights Bodies*. New York: United Nations, Mar. 1996, p. 27. (HRI/GEN/1/Rev.2).

³¹ UNESCO. *The Struggle Against Discrimination: a collection of international instruments adopted by the United Nations System*. Paris: UNESCO, 1996. SYMONIDES, J. *Prohibition of Hatred, Prejudice and Intolerance in the United Nations Instruments: democracy and tolerance*. Seoul: Korean National Commission for UNESCO, 1996.

³² Entre outros, a CONVENÇÃO AMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, San José, 22 nov. 1969; a CONVENÇÃO SOBRE O ESTATUTO DOS ESTRANGEIROS, 1928; a CONVENÇÃO INTERAMERICANA SOBRE A GARANTIA DOS DIREITOS POLÍTICOS ÀS MULHERES, 2 mai. 1948; a CONVENÇÃO INTER-AMERICANA SOBRE A GARANTIA DOS DIREITOS CIVIS ÀS MULHERES 22 abr.1948; a CONVENÇÃO...

A implementação de cláusulas convencionais impondo obrigações aos Estados está sujeita a procedimentos de controle e verificação, baseados na apresentação de relatórios periódicos. No caso do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, também existe a possibilidade de petições (ou comunicações) individuais. Os órgãos convencionais (isto é, o Comitê de Direitos Humanos, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial e o Comitê para a Eliminação da Discriminação contra a Mulher) estão autorizados a examinar os relatórios dos Estados e a formular recomendações gerais.

Desde 1946, todos os órgãos das Nações Unidas que lidam com direitos humanos têm participado ativamente da luta contra a discriminação. As questões ligadas à eliminação da discriminação são permanentemente tratadas pela Assembléia Geral, pelo Conselho Econômico e Social, pela Comissão de Direitos Humanos e pela Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias. A fim de banir a discriminação, a Subcomissão realiza estudos sobre o direito à educação, o exercício dos direitos políticos, a discriminação fundada na religião ou convicção, a eliminação da discriminação racial e os direitos das minorias e dos povos indígenas, entre outros.

Os meios legais e administrativos contra a discriminação, incluindo as sanções penais, apesar de serem muito importantes para a eliminação e prevenção da discriminação, não são suficientes. Logo, os instrumentos que fixam padrões também exigem mudanças nas práticas tradicionais, a eliminação de estereótipos e o uso da educação e dos meios de comunicação de massa na luta contra a discriminação. Em que pese caber primeiro aos Estados o combate contra todas as formas de discriminação, não se pode esquecer a importância da participação conjunta do sistema das Nações Unidas, das organizações regionais, das organizações não-governamentais

... INTERAMERICANA SOBRE A PREVENÇÃO, PUNIÇÃO E ERRADICAÇÃO DA VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER, 9 jun.1994; a CARTA AFRICANA DOS DIREITOS DOS SERES HUMANOS E DOS POVOS, 21. out. 1981; a CONVENÇÃO EUROPÉIA SOBRE DIREITOS HUMANOS, 4 nov. 1950; a CONVENÇÃO EUROPÉIA SOBRE O ESTATUTO LEGAL DOS TRABALHADORES MIGRANTES, 24 nov. 1977; a CONVENÇÃO QUADRO PARA A PROTEÇÃO DAS MINORIAS NACIONAIS, 10 nov. 1994.

nacionais e internacionais, de todos os segmentos da sociedade civil e dos indivíduos nessa luta.

O progresso alcançado no desenvolvimento da proteção internacional contra a discriminação não significa que esse sistema, como um todo, seja inteiramente satisfatório. A evolução das normas que proíbem a discriminação de pessoas pertencentes a grupos vulneráveis é desigual. Em alguns casos, a proibição é estabelecida por convenções; que têm curso forçado; em outros, por declarações, destituídas de força jurídica vinculante. Há também grupos vulneráveis (os povos indígenas e os portadores de vírus HIV/AIDS, por exemplo) que não são protegidos por nenhum instrumento específico. Ademais, a eficácia até da mais avançada proteção respaldada por convenções vê-se reduzida pelo fato de que estas não são ratificadas por todos os Estados e ainda estão sujeitas a reservas dos signatários no momento de sua ratificação ou invocação. Portanto, à luz do exposto, o apelo para um maior desenvolvimento da legislação anti-discriminatória parece ser plenamente justificado.

A discriminação e a intolerância andam de mãos dadas. Com o objetivo de renovar as ações para a promoção da tolerância, a Assembléia Geral, por iniciativa da Unesco, proclamou 1995 o Ano das Nações Unidas para a Tolerância e solicitou que a Unesco preparasse, para o encerramento do Ano, uma declaração de princípios e um programa de ação a fim de dar continuidade ao projeto.

A Declaração de Princípios sobre a Tolerância, prevista em resolução da Assembléia Geral, foi adotada pela Conferência Geral da Unesco na 28ª sessão em 1995. Seu artigo 1º esclarece que:

Tolerância é o respeito, a aceitação e o apreço pela rica diversidade das culturas do nosso mundo, nossas formas de expressão e modos de sermos humanos (...) Tolerância é a harmonia na diferença. Não é apenas um dever moral, mas também uma exigência política e jurídica.

C. Zanghi, no Capítulo 8, analisa o próprio conceito de tolerância, seu desenvolvimento histórico, bem como as manifestações contemporâneas de intolerância. Ele enfatiza que a tolerância é um elemento de importância primordial para todas as sociedades democráticas e pré-requisito indispensável para a observância dos direitos humanos.

O combate à eliminação de todas as formas de discriminação e intolerância, conduzido pelo sistema das Nações Unidas desde a sua criação, tem enorme importância dentro dos esforços da comunidade internacional para assegurar a completa implementação e observância dos direitos humanos. A violação dos direitos dos integrantes de grupos vulneráveis (mulheres, minorias, povos indígenas, refugiados, trabalhadores migrantes e estrangeiros) e a discriminação dessas pessoas também devem ser vistas como causas de conflitos graves e ameaças à paz e à estabilidade nacional e internacional.

A luta contra todas as formas de discriminação e intolerância ainda está longe de ser vencida. Na conclusão do Capítulo 7, R. Wolfrum afirma que os esforços internacionais nesse sentido, exceto pelo combate ao apartheid, até agora não foram bem sucedidos. Avultam-se novas formas de racismo, discriminação racial, preconceito étnico ou perseguição. Num contexto em que a comunidade internacional testemunha a ascensão de uma onda de racismo, xenofobia, nacionalismo étnico, anti-semitismo e intolerância, é mais do que evidente a necessidade de intensificar — de todas as maneiras possíveis — os esforços do sistema das Nações Unidas e das organizações regionais para combater a discriminação e a intolerância.

1.2.3. Terrorismo, Crime Organizado e Corrupção: Ameaças aos Direitos Humanos, à Democracia e à Paz.

1.2.3.1. Terrorismo

O terrorismo não é um fenômeno novo nas relações internacionais. O crescimento de práticas terroristas nos séculos XIX e XX evidenciou a necessidade da cooperação internacional para o seu combate. O primeiro passo foi dado pela Liga das Nações, que adotou uma convenção especial voltada à punição e à prevenção do terrorismo em 1937. Apesar de não ter entrado em vigor, a convenção desempenhou papel relevante na condenação do terrorismo, qualificando-o de crime internacional.

Após a Segunda Guerra Mundial, no início dos anos 70, a Assembléia Geral passou a preocupar-se com a questão do terrorismo, que foi incluída na agenda de sua 27ª sessão em 1972 e que resultou na criação de um Comitê ad hoc. A Assembléia Geral examinou o relatório desse Comitê durante a sua 34ª sessão e, na Resolução nº 34/145, de 17 de dezembro de 1979, condenou

todos os atos de terrorismo internacional que ameaçavam ou tiravam vidas humanas ou, ainda, comprometiam as liberdades fundamentais. Desde então, as Nações Unidas emitiram uma série de resoluções que qualificam como criminosos e injustificáveis todos os atos, métodos e práticas de terrorismo, não importando quando ou por quem são cometidos.

O vínculo direto entre terrorismo e violação dos direitos humanos foi reconhecido pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993). A Declaração e Programa de Ação de Viena estipula, no parágrafo 17, que:

Os atos, métodos e práticas do terrorismo em todas as suas formas e manifestações, assim como sua conexão com o tráfico de drogas em alguns países, são atividades que visam à destruição dos direitos humanos, das liberdades fundamentais e da democracia, ameaçando a integridade territorial, a segurança dos Estados, e desestabilizando Governos legitimamente constituídos.

As resoluções sobre direitos humanos e terrorismo³³, adotadas pela Assembléia Geral após a Conferência de Viena de 1993, expressam grande preocupação com as flagrantes violações dos direitos humanos praticadas por grupos terroristas. Cuidado semelhante está presente na série de resoluções adotadas, desde 1994, pela Comissão de Direitos Humanos e por sua Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias.

Como exposto por K. Koufa, no estudo sobre terrorismo e direitos humanos, apresentado de acordo com a Resolução da Subcomissão nº 1996/20, os atos e métodos terroristas violam os direitos humanos das vítimas e, ao mesmo tempo, servem de desculpa para ofensas graves aos direitos humanos e às liberdades fundamentais por parte dos governos que se sentem ameaçados pelo terrorismo.³⁴ Existe um elo entre o terrorismo e as violações dos direitos humanos. O terrorismo constitui um teste duro para o ideário dos direitos fundamentais: ele é nitidamente uma ameaça à vida e à dignidade da pessoa.

³³ Resolução nº 48/122, 20 dez. 1993; Resolução nº 49/185, 23 dez. 1994, e Resolução nº 50/186, 22 dez. 1995.

³⁴ Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/28, de 26 jun. 1997, p. 3.

A análise das declarações efetuadas ao longo dos debates sobre a matéria — na Assembléia Geral, na Comissão de Direitos Humanos e na Subcomissão — revela a existência de pontos de vista e interpretações conflitantes, não só no tocante à própria noção ou definição de terrorismo, mas também com respeito à linha divisória entre terrorismo e guerrilha, ou entre nacionalistas e terroristas “genuínos”.³⁵

No Capítulo 9, C. Warbrick apresenta as dificuldades relacionadas com a definição de terrorismo. Ele ressalta que a legislação dos direitos humanos não autoriza as pessoas a usarem de violência contra o governo do Estado. Portanto, os que a ela recorrem violam os direitos humanos de suas vítimas. Ao mesmo tempo, o terrorismo representa um teste bastante difícil para os Estados comprometidos com o ideário dos direitos humanos.

1.2.3.2. Crime Organizado

O terrorismo está quase sempre em conexão com o crime organizado transnacional. Em 1996, a Comissão sobre Prevenção do Crime e Justiça Criminal instituiu um grupo de trabalho, com prazo indeterminado de funcionamento, para explorar as relações entre o crime organizado transnacional e as atividades criminais terroristas: combinação tida como “uma grave ameaça à paz e ao desenvolvimento”. A Assembléia Geral adotou, durante a sua 51ª sessão, a Declaração das Nações Unidas sobre Crime e Segurança Pública, segundo a qual os Estados-membros devem procurar proteger a segurança e o bem-estar dos seus cidadãos e de todas as pessoas sob sua jurisdição, mediante a adoção de medidas nacionais efetivas para combater tanto o crime transnacional de natureza grave quanto o crime organizado. Para isso, são chamados a implementar cooperação bilateral, regional, multilateral e global.

Todas as atividades ilegais conduzidas pelo crime organizado, tais como o tráfico de drogas e a lavagem de dinheiro, dizem respeito aos seres humanos e às sociedades. Contudo, sob a perspectiva dos direitos humanos, o tráfico de trabalhadores migrantes e o tráfico de mulheres e crianças ganham destaque especial. O tráfico de trabalhadores migrantes ilegais leva a vários incidentes de caráter racista e xenófobo, bem como a atos criminosos contra essas pessoas. A Assembléia Geral condenou a prática de tráfico de estrangeiros e reconheceu que ela ajuda a complicar o atual quadro de migração interna-

³⁵ *Idem*, p. 4.

cional.³⁶ Ao tratar do tráfico de estrangeiros, reafirmou a necessidade do completo respeito à legislação doméstica e internacional, incluindo as cláusulas de tratamento humano e a rigorosa observância dos direitos humanos dos migrantes.

O tráfico de mulheres para a exploração sexual é uma manifestação de flagrante violência imposta à mulher e uma forma moderna de escravidão. Ele acarreta a violação de direitos humanos fundamentais. Esse fenômeno ganhou impulso e intensidade, entre outros fatores, com o crescente fluxo de população entre a Europa Central e Oriental, de um lado, e o resto da Europa, do outro. O Conselho Europeu, mediante o trabalho de um grupo de especialistas, identificou as áreas mais urgentes para ações nesse campo. Vale dizer que o IX Congresso para Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes, realizado no Cairo em 1995, abordou o problema da violência contra a mulher.

A exploração sexual de crianças é outra questão importante no debate internacional. Ela tem sido discutida na Comissão para a Prevenção do Crime, e a Comissão de Direitos Humanos já começou a elaborar a minuta de Protocolo Opcional à Convenção sobre os Direitos da Criança, tratando da venda de crianças, prostituição e pornografia infantil, bem como das medidas fundamentais para sua prevenção e erradicação. Com esse objetivo, foi criado um grupo de trabalho especial na Comissão, sem limitação de prazo para concluir os trabalhos.³⁷

1.2.3.3. Corrupção

Outra ameaça para a democracia, a observância da lei e os direitos humanos é a corrupção. Ela ocorre em todo o mundo, nas democracias antigas, novas e restauradas. A corrupção sistemática compromete o desenvolvimento social, econômico e político, gerando apenas impactos negativos sobre a justiça social e os direitos humanos. Nos anos 90, a corrupção passa a ser objeto de atenção das organizações nacionais e internacionais, ingressando na agenda das Nações Unidas, da Organização dos Estados Americanos, da

³⁶ NAÇÕES UNIDAS. *Medidas para a prevenção do maltrato aos estrangeiros*: resolução 51/62, 12 dez. 1996.

³⁷ Os relatórios sobre a venda de crianças, a prostituição e a pornografia infantil são preparados pessoalmente pelo relator especial da COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Resolução 1995/79, 8 mar. 1995.

Organização para a Cooperação Econômica e para o Desenvolvimento (que aprovou uma declaração sobre a matéria em dezembro de 1997), da Comunidade Européia e do Conselho Europeu.

A Assembléia Geral e o Conselho Econômico e Social têm uma série de resoluções acerca do tema.³⁸ A Assembléia Geral apontou os elos entre corrupção e outros delitos, em particular o crime organizado, e ressaltou a importância da cooperação internacional no sentido de prevenir e controlar a corrupção, por se tratar de fenômeno que atravessa fronteiras nacionais e afeta todas as sociedades e economias.³⁹ Também adotou um Código de Conduta Internacional para Funcionários Públicos, que parte do pressuposto de que o cargo público, conforme definição do direito interno, é um posto de confiança que envolve o dever de agir em favor do interesse público. O Código estabelece normas gerais para a boa governabilidade. Ele enfatiza a obrigação dos funcionários públicos de evitar o uso da “sua autoridade em benefício de interesses financeiros pessoais e familiares”, e estabelece novas exigências para a quebra do sigilo bancário e fiscal. A Assembléia Geral ainda se referiu a um tipo de corrupção especialmente pernicioso, que leva à perpetuação — por parte dos países industrializados — do clima de corrupção nos países em desenvolvimento: o suborno nas transações internacionais.

Quais são os fatores estruturais e culturais que favorecem a corrupção? Como preveni-la e lutar efetivamente contra ela? Qual o seu impacto sobre os direitos humanos? Essas questões são agora levantadas por organizações não-governamentais e pela comunidade dos direitos humanos.⁴⁰

1.3. NOVOS DESAFIOS PARA A CIÊNCIA E TECNOLOGIA

No despontar do século XXI, os surpreendentes avanços da ciência e suas aplicações levantam questões graves quanto ao impacto disso sobre os direitos humanos, a dignidade e a integridade humana. Essas questões têm

³⁸ A primeira dessas resoluções, nº 45/121, foi adotada pela ASSEMBLÉIA GERAL, Nova Iorque, 14 dez. 1990, e seguida pela Resolução nº 46/152, 18 dez. 1991. O Conselho Econômico e Social adotou resoluções similares em 1992, 1993 e 1994.

³⁹ NAÇÕES UNIDAS. *Ação contra a corrupção*: resolução 51/59, 12 dez. 1996. (Resolução 51/59).

⁴⁰ Por exemplo, pelo recente: SEMINÁRIO SOBRE CORRUPÇÃO E DIREITOS HUMANOS, Bruxelas, Bélgica, 11- 12 dez. 1997. *Anais*. Bruxelas: Universidade Católica de Bruxelas, 1997.

sido discutidas nos instrumentos de direitos humanos a partir de um ponto de vista positivo. Como proclama a Declaração Universal dos Direitos Humanos, “todos têm o direito de usufruir do progresso científico e de seus benefícios” (artigo 27). O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais confirma o direito de todos de desfrutar do progresso científico e de suas aplicações, e acrescenta que o pleno exercício desse direito pressupõe o “desenvolvimento e a difusão da ciência” pelos Estados-partes, bem como o respeito “à liberdade, indispensável à pesquisa científica” (artigo 15).

Na primeira metade dos anos 70, o Secretário-Geral e as agências especializadas da ONU apresentaram uma série de relatórios acerca dos efeitos positivos e negativos do desenvolvimento científico e tecnológico para os direitos humanos.⁴¹ O exame desses relatórios abriu o caminho para a elaboração de minuta de instrumento destinado a fortalecer o respeito pelos direitos humanos diante dos avanços da ciência e da tecnologia. Em novembro de 1975, a Assembléia Geral proclamou a Declaração sobre o Uso do Progresso Científico e Tecnológico no Interesse da Paz e em Benefício da Humanidade. Em que pesem os apelos reiterados da ONU no sentido de que os Estados e as organizações internacionais tomem as medidas necessárias para garantir que o progresso científico e tecnológico seja utilizado, exclusivamente, para fortalecer os direitos humanos, e não ameaçá-los, não se pode considerar a situação plenamente satisfatória.

Como aborda C.G Weeramantry, no Capítulo 10, que traz reflexões sobre os direitos humanos e o progresso científico e tecnológico, a proteção do corpo humano, da sociedade e do meio ambiente contra os perigos criados pela tecnologia moderna só pode ser alcançada por meio da abordagem holística. Nem o ordenamento doméstico nem o internacional pode oferecer, sozinho, uma reação satisfatória aos desafios tecnológicos que colocam problemas novos e graves para ambos os sistemas. Há a necessidade urgente

⁴¹ Os relatórios analisaram, entre outros itens, o impacto do desenvolvimento científico e tecnológico sobre os direitos econômicos, sociais e culturais (o direito à alimentação e ao vestuário, ao pagamento igual para trabalho igual, moradia, descanso e lazer), as conseqüências benéficas da aplicação das técnicas de comunicação eletrônica, assim como os benefícios que derivarão dos avanços da biologia, medicina e bioquímica. O relatório apresentado em 1975 endossou os efeitos nocivos da automação e mecanização, da redução do exercício do direito ao trabalho e os efeitos danosos dos desenvolvimentos científicos e tecnológicos no exercício do direito à alimentação adequada. Também apresentou a deterioração do meio ambiente humano como resultado do desenvolvimento científico e tecnológico, além do problema do crescente poder destrutivo das armas modernas e dos problemas de saúde pública ligados à reação atômica.

de um código de conduta para os cientistas, bem como de preparação, no campo educacional, dos futuros advogados e especialistas nas ciências biológicas. Os cursos de tecnologia devem ser complementados por perspectivas relevantes dos direitos humanos. Weeramantry enfatiza que, embora o desenvolvimento das ciências não possa ser interrompido, as áreas de escolha consciente ainda estão disponíveis.

No presente, graças ao progresso da ciência e da tecnologia, as pessoas têm a possibilidade de viver mais e melhor. Elas podem usar a tecnologia moderna para proteger e até melhorar sua saúde. Podem ter acesso a todo tipo de dados e informações. Podem — mas isso não significa que todas as pessoas possam — ter ou ser capazes de utilizar todas essas possibilidades.

Observa-se o progresso em todas as áreas da ciência e da tecnologia, mas ele é desigual e tem impactos diversos sobre os direitos humanos. Conforme estabelece a Declaração de Viena:

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos observa que determinados avanços, principalmente na área das ciências biomédicas e biológicas, assim como na tecnologia da informação, podem ter conseqüências potencialmente adversas para a integridade, a dignidade e os direitos humanos do indivíduo, e solicita a cooperação internacional para que se garanta pleno respeito aos direitos humanos e à dignidade nessa área de interesse universal.⁴²

1.3.1. Biotecnologia e Direitos Humanos

Os avanços gigantescos e acelerados na biotecnologia e na engenharia genética, algumas vezes classificados como pré-requisito para uma “terceira revolução industrial”, causam profundo impacto sobre os direitos humanos. O progresso da tecnologia biomédica em diversas esferas vincula-se, em particular, ao transplante de órgãos e tecidos, adultos e fetais, e à tecnologia da reprodução.

A doação ou venda de materiais orgânicos, como sangue e espermatozoides, ocorre há bastante tempo, mas é novo e marcante na evolução da medicina o capítulo que se refere ao transplante de órgãos humanos. Os grandes centros médicos, principalmente nos países industrializados, realizam transplantes

⁴² CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. Viena, jun. 1993. *Op. Cit.* parágrafo 11.

rotineiros de rins, coração, fígado, coração-pulmão ou pâncreas. Os órgãos e tecidos usados nos transplantes são retirados tanto de pessoas vivas quanto de adultos mortos ou cadáveres fetais. Nascem, assim, algumas questões diretamente ligadas aos direitos humanos: autorização para doação e transplante, respeito ao corpo do morto, conservação de órgãos e tecidos, definição da morte diante do perigo de “coleta” prematura de órgãos (que pode ser classificada de homicídio⁴³) e igualdade de chances para o transplante.

O progresso da tecnologia reprodutiva — à parte a inseminação artificial, que há muito tem sido praticada na medicina clínica, bem como a tecnologia contraceptiva — agora abraça um grande número de métodos reprodutivos não-coitais, como o uso da barriga de aluguel e a fertilização *in vitro* com o implante de embrião. As novas tecnologias reprodutivas proporcionam à mulher a liberdade de fazer seu próprio controle de fertilidade. No entanto, o fato de não serem aplicadas em grande escala levanta a questão da igualdade. Com efeito, os problemas reprodutivos das mulheres pobres e desfavorecidas não foram alterados pelo progresso tecnológico.

As novas tecnologias provocam o debate legal e ético sobre a paternidade, a identidade legal, os direitos das crianças nascidas de métodos não-coitais, os requisitos para ser pai e mãe e os direitos respectivos dessa condição, etc. A abordagem desses temas é determinada por tradições culturais e religiosas e difere de país para país.

1.3.2. Engenharia Genética

A engenharia genética — que pode ser definida como um método de mudança das características herdadas de um organismo de forma predeterminada, mediante a alteração do seu material genético — tem um grande potencial terapêutico, possibilitando a correção de anomalias genéticas ou de doenças adquiridas. A análise do código genético permite a previsão do curso de vida ou de uma doença degenerativa do cérebro e pode ser usada na medicina forense para identificar a paternidade e a autoria de crimes. A manipulação genética permite o uso de bactérias para produzir certas substâncias “recombinantes”, como os hormônios do crescimento, a insulina ou o agente coagulante do sangue Fator VIII, tão importante para o tratamento

⁴³ BRODY, E.B. *Biomedical Technology and Human Rights*. Paris: UNESCO, Dartmouth Publishing, 1993, p. 109.

da diabetes e da hemofilia. Ela também abre possibilidades para a criação de outras plantas geneticamente modificadas, mais produtivas ou resistentes.

Em que pesem esses efeitos positivos, a engenharia genética dá ensejo a várias indagações relevantes no que concerne à ética e aos direitos humanos. Afinal, deve-se permitir a alteração de gametas que resulte numa mudança genética permanente para o organismo e para as gerações futuras? Deve-se permitir, no caso de seres humanos, a clonagem a partir de um gene individual, feita com sucesso para a produção de ratos e ovelhas? Como eliminar a criação de “humanóides” (híbridos humanos interespécies)?⁴⁴ Essas perguntas tratam da própria essência do que é ser “humano”, da dignidade e da integridade da pessoa humana.

O progresso da biotecnologia — e da genética, em particular — provoca inquietação pública originada em concepções errôneas sobre a natureza e os usos da tecnologia genética. Surgem, então, pedidos para a limitação da pesquisa nessas áreas. Os eventuais perigos das novas pesquisas nesse campo devem ser avaliados em face do pesado ônus do sofrimento presente.⁴⁵ Alcançar os níveis exatos de saúde física e mental constitui um importante direito humano que não pode ser realizado com plenitude sem o progresso científico.

Entretanto, a liberdade de pesquisa não pode ser absoluta e, se necessário, deve ser restringida. Tal necessidade surge quando a pesquisa viola o respeito pela dignidade humana, que é a base de todos os direitos humanos, inclusive do direito à pesquisa científica. No campo da genética, já se reconheceu isso no caso da clonagem de seres humanos.⁴⁶ Outro campo no qual a pesquisa deve ser limitada é a criação de novas armas biogenéticas.⁴⁷

⁴⁴ *Idem.* p. 149.

⁴⁵ UNESCO. Parte C: recomendações de suma importância III. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE OS EFEITOS NOS DIREITOS HUMANOS DOS RECENTES AVANÇOS NA CIÊNCIA E NA TECNOLOGIA, Barcelona, Espanha, 25-28 de março de 1985. *Anais*. Barcelona: UNESCO, Conselho Internacional de Ciência Social, 1985. Considerar, criticamente, quaisquer pedidos para limitar a pesquisa, sobretudo quando se alega que esta contrariaria diretamente os direitos humanos.

⁴⁶ Fato amplamente reconhecido. Exceto pelo artigo 11 da *Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos*, essa posição foi tomada pela 50ª ASSEMBLÉIA MUNDIAL SOBRE A SAÚDE, Genebra, 14 mai. 1997. *Resolução*. Paris: UNESCO, 1997, onde se afirmou que “o uso da clonagem para a reprodução de indivíduos é eticamente inaceitável”. O Conselho Europeu adotou um Protocolo Adicional sobre a Proibição da Clonagem de Seres Humanos, aberto para assinatura em 12 de janeiro de 1998.

⁴⁷ SIPRI YEARBOOK 1995: armaments, disarmament and international security, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 613-15.

O fato de ser quase impossível prever todos os resultados imagináveis da pesquisa (pois mesmo as mais bem intencionadas e cuidadosamente planejadas podem ter efeitos colaterais adversos, não previstos) justifica os apelos de vigilância. Isso é especialmente verdadeiro no que concerne à aplicação de biotecnologias não testadas e à introdução, no meio ambiente, de novos organismos geneticamente modificados. Portanto, à luz da velocidade dos avanços biotecnológicos, a “biovigilância” — o respeito pelos princípios de bioética, pela sensibilidade ética na elaboração de políticas e pelo crescimento da consciência popular — tornou-se, hoje, uma precisão absoluta.

1.3.3. Bioética

Os avanços da biologia, da medicina e da genética e a necessidade de oferecer orientação ética e legal para prevenir abusos e assegurar que o progresso científico e tecnológico esteja a serviço da humanidade e não viole os direitos humanos e as liberdades fundamentais levaram ao desenvolvimento da bioética. Esta leva em consideração o direito de todos de usufruir da maior qualidade possível de saúde física e mental, bem como o disposto no artigo 7º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: “Ninguém poderá ser submetido à tortura, nem a penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes. Em particular, ninguém poderá ser submetido, sem o livre consentimento, a experiências médicas ou científicas”.

A bioética evolui no plano nacional e internacional. Em vários países, têm sido criados comitês nacionais especiais de ética com o objetivo de assessorar, estudar e elaborar a legislação a respeito.⁴⁸ No nível internacional, a Comissão Européia instituiu o grupo de consultores sobre ética em biotecnologia, e a Unesco criou o Comitê Internacional de Bioética.⁴⁹ A Comissão de Direitos Humanos (em sua Resolução nº 1995/82, sobre direitos humanos e bioética), enfatizou a necessidade do desenvolvimento de uma ética das ciências biológicas nos planos interno e externo, e também ressaltou a

⁴⁸ DEUTSCH, E. The Functions of Ethical Committees. In: GERIN, O. di G., CEDOM, M. *Les Comités d'éthique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1996, p. 176. (Collection Que sais-je?). O primeiro comitê ético nacional foi formado em 1983 na França: "Comité Consultative National D'éthique pour les Sciences de la Vie et de la Santé".

⁴⁹ O estabelecimento do Comitê Internacional de Bioética foi aprovado pela CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO: 27ª seção, resolução nº 5.165. É o único comitê ético dentro do sistema das Nações Unidas.

importância da cooperação internacional para assegurar que a humanidade, como um todo, seja beneficiada pelas ciências biológicas.

Conforme solicitação da Assembléia Geral, os códigos de ética médica foram elaborados pelo Conselho de Organizações Internacionais de Ciências Médicas (COICM) e endossados pela Organização Mundial de Saúde (OMS). Também em parceria com o conselho, a OMS formulou e publicou, em 1982, as Diretrizes Éticas Internacionais para Pesquisas Biomédicas Envolvendo Seres Humanos. Em 1991, a 44ª Assembléia Mundial de Saúde defendeu uma série de diretrizes sobre o transplante de órgãos humanos.

Na esfera regional, a União Européia e o Conselho Europeu têm desempenhado um papel importante na promoção da Bioética.⁵⁰ Em 1996, o Comitê de Ministros do Conselho Europeu adotou a Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e da Dignidade do Ser Humano em face das Aplicações da Biologia e da Medicina. No artigo 2º, a Convenção estabelece que os interesses e o bem-estar do ser humano devem prevalecer sobre o interesse único da sociedade ou da ciência. Qualquer intervenção no ramo da saúde, incluindo a pesquisa, deve ser realizada de acordo com obrigações e normas profissionais pertinentes. Entre os princípios da bioética consagrados na Convenção, figuram a necessidade do consentimento livre e expresso do interessado para qualquer intervenção no campo da saúde; o direito ao respeito pela privacidade; o princípio de que a remoção, para transplante, de órgãos ou tecidos de pessoa viva só se realize para o benefício terapêutico do receptor; e a proibição de auferir lucros com a venda do corpo humano ou de seus órgãos.

1.3.4. O Genoma Humano

Nas atividades relacionadas à bioética, a Unesco tem devotado atenção especial ao genoma humano. Em 10 de novembro de 1997, sua Conferência Geral adotou, por consenso, a Declaração Universal sobre o Genoma Humano e os Direitos Humanos.⁵¹

⁵⁰ LENOIR, N. L'Europe, le droit et la bioéthique. In: GROS, H. *Espiell Amicorum Liber*, v. 1, Brussels: Bruylant, 1997. p. 6, 641-66.

⁵¹ CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO: 29ª sessão, minuta da *Declaração sobre o Genoma Humano*: relatório do Diretor-Geral. Paris: UNESCO, 1997. (Doc. 29C/21).

A Declaração, resultado de quatro anos de deliberações e trabalho do Comitê Internacional de Bioética da Unesco, responde a uma série de questões éticas e legais ligadas à ameaça de que a pesquisa sobre o genoma humano possa abrir as portas para desvios perigosos e contrários à dignidade humana e aos direitos humanos fundamentais. Ela estabelece limites para as intervenções na herança genética da humanidade e nos indivíduos, que a comunidade internacional tem a obrigação moral de não transgredir.

Entre os direitos do indivíduo, a Declaração enumera os seguintes: consentimento prévio para toda pesquisa, tratamento ou diagnóstico,⁵² proibição de qualquer discriminação baseada em características individuais; confidencialidade da informação genética associada a uma pessoa identificável; e o direito à “justa reparação” pelo dano sofrido como resultado direto de uma intervenção sobre o seu genoma.

Quanto ao problema crucial da pesquisa do genoma humano, ela assume uma postura equilibrada, enfatizando que, por um lado, nenhuma pesquisa ou aplicação relativa ao genoma humano em biologia, genética e medicina deve prevalecer sobre o respeito pelos direitos humanos, pelas liberdades fundamentais e pela dignidade humana. Por outro lado, estabelece que a liberdade de pesquisa, necessária ao progresso do conhecimento, é parte da liberdade de pensamento. Entretanto, as práticas fixadas no artigo 11, como a clonagem de seres humanos, são contrárias à dignidade humana e não devem ser permitidas. Os Estados, nos termos da Declaração, devem respeitar e promover a solidariedade entre indivíduos, famílias e grupos particularmente vulneráveis ou afetados por doenças ou anomalias de caráter genético.⁵³

1.3.5. Os Desafios da Nova Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC): Caminhos da Informação

Quais são os elementos essenciais da nova tecnologia da informação? Em geral, é a transmissão de sinais pelo sistema digital em vez do sistema analógico. As novas tecnologias permitem a compressão de sinais que aumen-

⁵² A Declaração explica: "Se, de acordo com a lei, a pessoa não tiver capacidade para consentir, a pesquisa que afeta o seu genoma só pode ser realizada para o direto benefício de sua saúde, e está sujeita à autorização e às condições de proteção prescritas em lei".

⁵³ DECLARAÇÃO SOBRE SOLIDARIEDADE E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL. Artigos 17-19, Parte E.

tam imensamente a capacidade de armazenamento, recuperação e transmissão rápida, por longas distâncias, de grandes quantidades de informação: textos, imagens e sons. O elemento principal dessa revolução na comunicação é o computador aliado à televisão e às telecomunicações. Esse casamento deu origem aos caminhos da informação: a Internet. A nova tecnologia da informação já causou um profundo impacto sobre os seres humanos, as sociedades civis, os Estados e as organizações internacionais. Tais mudanças são caracterizadas pelo uso de um novo termo, “a emergente sociedade da informação global”, traduzindo o fato de que atualmente muitas áreas das atividades econômicas, sociais, culturais e políticas são influenciadas e permeadas pelas novas tecnologias da informação. Na economia, os tele-serviços, as telecompras, os telebancos, os “escritórios virtuais domésticos”, além de diversos bancos de dados e páginas da Internet, mudaram sua administração tradicional (organização de empresas e de bancos e seu modus operandi). O setor da comunicação e informação está se expandindo duas vezes mais rápido que a economia mundial.⁵⁴

As novas tecnologias da informação têm impacto positivo sobre os direitos humanos. Assim, a educação e o aprendizado interativo de longa distância consegue fortalecer o direito à educação e permite o acesso e a distribuição de serviços educacionais a pessoas de países e localidades isoladas, para oferecer uma educação de qualidade e criar oportunidades de aprendizado permanentes para todos, o que não seria possível de outra forma.

O direito de participar da vida cultural adquire uma nova dimensão com a possibilidade de fácil acesso ao patrimônio cultural mundial, a possibilidade de visitar, por meio da Internet ou de um CD-ROM, os mais prestigiados museus e exposições ou de assistir a concertos das melhores orquestras e maestros. O direito de beneficiar-se do progresso científico é reforçado pelo rápido acesso aos mais recentes resultados de pesquisas, a bibliotecas localizadas em outros países e regiões, a publicações e periódicos científicos.

Mas os caminhos da informação só trazem resultados positivos quando são acessíveis. Atualmente, as diferenças e as desigualdades entre os países

⁵⁵ 54 DECLARAÇÃO SOBRE O ACESSO UNIVERSAL A SERVIÇOS BÁSICOS DE COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO, abril 1997. Paris: Comitê Administrativo de Coordenação (ACC), 1997. p. 1. (Doc. 151 EX/16, Ad.).

industrializados e os países em desenvolvimento estão se aprofundando. Já se pode notar um novo tipo de exclusão e pobreza: a exclusão da informação e a pobreza de informação. O acesso à Internet depende da disponibilidade de eletricidade e da existência de uma rede de telecomunicações. Como podem usar computadores os habitantes de milhares de pequenas vilas africanas, asiáticas ou latino-americanas sem eletricidade? A linha divisória entre a informação dos ricos e dos pobres também pode ser observada dentro dos Estados. Ela separa os que podem pagar os custos do acesso à rede daqueles que não podem. Assegurar a participação de todos os Estados na emergente sociedade de informação (democratização do acesso à nova tecnologia da informação) constitui um desafio enorme para o sistema das Nações Unidas e toda a sociedade internacional no novo século.

Entre os direitos humanos que se encontram ameaçados no ciberespaço, estão o direito à privacidade e o direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística. As memórias dos computadores armazenam quantidades impressionantes da maior parte dos dados pessoais relativos a finanças, saúde, relações familiares, trabalho, registros profissionais, etc. E mais dados, incluindo o correio eletrônico, podem ser expostos ou mal utilizados. A proteção da privacidade e da confidencialidade eletrônica torna-se uma das necessidades mais prementes.

Existe um problema que está ligado à pirataria eletrônica e à violação dos direitos e interesses dos titulares de direitos autorais. O desenvolvimento de redes de informação e caminhos digitais requer, por um lado, proteção contra a exploração não autorizada e, por outro, a facilitação da exploração legítima. Há, também, a necessidade de alcançar um equilíbrio entre os interesses dos titulares dos direitos autorais e os do público. Aguardam regulamentação, ainda, os novos direitos de propriedade intelectual relativos a base de dados.

O uso da Internet para a disseminação de pornografia por pedófilos e para a defesa do racismo, da xenofobia e da violência deflagra uma série de questões éticas e jurídicas ligadas aos limites da liberdade de informação e expressão. Para contornar o problema, alguns países introduzem o registro prévio de usuários, enquanto outros filtram rigorosamente o fluxo de dados acessíveis aos seus cidadãos. Em 1996, os Estados Unidos adotaram o Ato do Decoro nas Comunicações, que prevê a pena de até dois anos de reclusão e multas pesadas para quem publica informações “indecentes” na Internet.

A Internet deve ser regulada pela lei de imprensa e dos meios de comunicação de massa ou pelas leis que regulam a correspondência privada? O ciberespaço é área pública ou privada? O controle e a censura do Estado são justificáveis? Parece que, em muitos países, a legislação já existente relativa à luta contra o racismo e a pedofilia permite cobrar e avaliar as responsabilidades individuais, bem como punir a prática dos atos ilícitos. Não há necessidade de censura e de controle preventivo do Estado. A liberdade de expressão e informação devem ser diretrizes da Internet. Essa é a garantia mais eficaz de pluralismo e diversidade cultural e lingüística. Portanto, o fluxo livre de informação deve ser totalmente preservado e defendido.⁵⁵

O intercâmbio de opiniões, reflexão e diálogo sobre os problemas éticos, legais e sociais levantados pelo ciberespaço pode construir, gradualmente, o consenso e o acordo internacional, sem o que qualquer regulamentação efetiva seria impossível. Um passo correto nessa direção foi dado pelo Congresso Internacional sobre os Aspectos Éticos, Legais e Sociais da Informação Digital (INFO-ÉTICA), realizado em Mônaco em março de 1997.⁵⁶ Para facilitar o processo consultivo, a Unesco propôs a criação de uma Comissão Mundial sobre a Ética do Conhecimento Científico e das Tecnologias.

⁵⁵ Durante o debate no Conselho Executivo sobre "Os desafios dos caminhos da informação: o papel da Unesco", o Presidente da Conferência Geral, T. Krogh, disse: "nós temos os princípios fundamentais para guiar nossas decisões sobre a nova tecnologia da informação. Eles poderiam ser resumidos em duas noções centrais: promover a liberdade de expressão e expandir o compartilhamento do saber" (manuscrito, p. 10).

⁵⁶ Mônaco propôs a continuação dessas reuniões e a organização de uma segunda conferência, em 1998, para lidar com questões éticas e políticas do novo ambiente de informação. A Unesco julgou que, em vez de um único evento, uma futura Conferência sobre Informação e Comunicação para o Desenvolvimento, uma abordagem mais efetiva e econômica poderia ser a organização de uma série regular, talvez anual, de Info-Ética. UNESCO. *Executive Board*, 151 EX/16, Paris, 21 Ap. 1997, p. 1.

1.4. UNIVERSALIDADE DOS DIREITOS HUMANOS VERSUS RELATIVISMO CULTURAL

Nos debates recentes sobre direitos humanos, o relativismo cultural apresenta-se como um grande desafio à universalidade desses direitos. Como observa Z. Brzezinski:

*A cultura vai se tornar a linha divisória do debate sobre a liberdade e os direitos humanos. Todos nós estamos familiarizados com o argumento cultural. Ele rejeita a noção de direitos humanos inalienáveis com base no fato de que essa noção apenas reflete uma perspectiva ocidental bastante provinciana.*⁵⁷

O autor acrescenta que o relativismo cultural no tocante aos direitos humanos e à democracia é autoderrotado, provinciano e simplesmente equivocado.

A aceitação da idéia de que as pessoas que pertencem a uma cultura não devem julgar as políticas e os valores de outras culturas e de que nenhum sistema de valores comuns pode existir, e não existe, na verdade corrói a base da idéia de comunidade internacional e de “família humana”. Estas não podem funcionar sem a existência de normas que lhes permitam julgar o que é certo ou errado, o que é bom ou ruim.

A Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento em seu relatório “Nossa Diversidade Criativa” concluiu que a dificuldade lógica e ética do relativismo é que ele também deve apoiar o absolutismo e o dogmatismo. O relativismo cognitivo não faz sentido, o relativismo moral é trágico.⁵⁸ O estabelecimento de normas absolutas é condição sine qua non para um discurso racional a respeito de um código de conduta ou de comportamento.

Numa interpretação extrema, o relativismo cultural pode engendrar, ou ainda justificar, teorias como a do “conflito das civilizações”, formulada por S. Huntington. Na opinião dele, a globalização do mundo moderno deu margem a um conflito entre os sistemas culturais básicos. A teoria do início

⁵⁷ BRZEZINSKI, Z. The new challenges to human rights, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2, Apr. 1995, p. 4.

⁵⁸ UNESCO. *Our Creative Diversity*. Report of the World Commission on Culture and Development. Paris: UNESCO, 1995, p. 55.

de uma era de disputas irreconciliáveis entre as civilizações mais poderosas não corresponde à realidade. Ela representa antes, segundo Al-Hassan bin Talal, uma tentativa de criar ou inventar um novo arquênimigo depois da Guerra Fria que possa justificar altos orçamentos de defesa.⁵⁹ A diversidade e a pluralidade cultural são fatores positivos que conduzem ao diálogo intercultural. No mundo moderno, as culturas não estão isoladas. Elas interagem de modo pacífico e influenciam-se mutuamente. A dinâmica intercultural tem lugar nos processos contemporâneos de globalização que levam, não sem tensão, ao surgimento, à consolidação ou reformulação de valores éticos e culturais específicos, comuns às várias áreas culturais. Qualquer cultura relacionada ou comparada a outras culturas pode encontrar suas próprias idiossincrasias e peculiaridades, seus pontos fortes e fracos.

1.4.1. A Rejeição do Relativismo Cultural pela Conferência de Viena

A questão da universalidade dos direitos humanos foi discutida na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (1993) e já tinha sido matéria de debate nas reuniões preparatórias. Na Declaração de Túnis, adotada em novembro de 1992, os Estados africanos destacaram que “a natureza universal dos direitos humanos está fora de questão”, acrescentando, entretanto, que “nenhum modelo preestabelecido pode ser apresentado na esfera universal, uma vez que as realidades históricas e culturais de cada nação e as tradições, os padrões e valores de cada povo não podem ser desconsiderados”.⁶⁰

Os Estados asiáticos, na Declaração de Bangladesh, de abril de 1993, afirmaram que:

*Embora os direitos humanos sejam universais por natureza, eles devem ser considerados no contexto de um processo dinâmico e evolutivo de estabelecimento de normas internacionais, tendo em vista a importância das particularidades nacionais e regionais e dos vários cenários históricos, culturais e religiosos.*⁶¹

⁵⁹ TALAL, S.A.R. A.-H. bin. The Universality of Ethical Standards and the Governance of Civil Society", *Arab Thought Forum*, v. 4, n. 17, May/Jun. 1997, p. 5.

⁶⁰ Doc. A/CONF.157/AFRM/14.

⁶¹ Doc. A/CONF.157/ASRM/7.

A análise das declarações proferidas durante a Conferência de Viena mostra que a universalidade dos direitos humanos não foi abertamente rechaçada, mas o relativismo foi. Muitos Estados consideraram a universalidade e a especificidade cultural noções totalmente compatíveis.

A delegação da Tunísia, reconhecendo os valores universais dos direitos humanos, qualificou-os como uma herança comum de diferentes religiões e culturas da humanidade. Como observou o Kuwait, todos os humanos são iguais em sua humanidade. Os Estados destacaram não somente a falta de quaisquer contradições, mas também a importância que o Islã atribui à universalidade dos direitos humanos.

Com o objetivo de esclarecer a posição dos signatários da Declaração de Bangkok, a Indonésia afirmou: “nós não viemos à Viena (...) para defender um conceito alternativo de direitos humanos, baseado em alguma noção nebulosa de ‘relativismo cultural’, como falsamente acreditam alguns”.⁶²

Posição semelhante tomou o Irã:

*Os direitos humanos, sem sombra de dúvida, são universais. Eles são inerentes aos seres humanos e foram doados a eles pelo Criador único. Sendo assim, eles não podem estar sujeitos ao relativismo cultural. No entanto, a riqueza e a experiência de todas as culturas, particularmente daquelas baseadas em religiões divinas (...) serviriam, apenas, para enriquecer o conceito de direitos humanos.*⁶³

Já a delegação do Vietnã observou que:

*Os direitos humanos são, ao mesmo tempo, um padrão absoluto de natureza universal e uma síntese resultante de um longo processo histórico (...) universalidade e especificidade são dois aspectos orgânicos dos direitos humanos interrelacionados, que não se excluem, mas coexistem e interagem.*⁶⁴

⁶² DECLARAÇÃO DO MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA INDONÉSIA, 14 jun. 1993.

⁶³ DECLARAÇÃO DO VICE-MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DO IRÃ, Viena, 18 jun. 1993.

⁶⁴ DECLARAÇÃO DO VICE-MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES DA REPÚBLICA SOCIALISTA DO, 14 de junho de 1993.

Do ponto de vista da universalidade dos direitos humanos, a assertiva mais desafiadora foi provavelmente a da China:

*Os Países em estágios diferentes de desenvolvimento ou de tradições históricas e cenários culturais diversos também têm compreensão e prática de direitos humanos distintas. Assim, não se deve, nem se pode, pensar que as normas e os modelos de direitos humanos de certos países sejam os únicos corretos e exigir que todos os outros países concordem com eles.*⁶⁵

O contraponto disso, porém, foi a garantia de que o governo chinês aceitaria os princípios formulados pela Carta da ONU e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos.

A demanda para considerar as particularidades nacionais e regionais, culturais ou religiosas tem sido criticada. Diversos Estados (por exemplo, a Costa Rica) já expressaram sua preocupação com o possível impacto adverso que essa demanda pode ter sobre a universalidade dos direitos humanos. Como declarou a Holanda, os governos da Declaração de Bangladesh aceitaram uma fórmula que parece partir da idéia de direitos inalienáveis”.⁶⁶

A Declaração de Viena, adotada por consenso pela Conferência Mundial, reafirmou a universalidade dos direitos humanos e rejeitou a noção de relativismo cultural. No parágrafo 1º, ela reitera o compromisso solene de todos os Estados de promover o respeito universal e a observância e proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais a todas as pessoas. Ressalta, ainda, que não se questiona a “natureza universal desses direitos e liberdades”.

O problema das peculiaridades nacionais e regionais está inscrito no parágrafo 5º da Declaração, que estabelece o seguinte:

Todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e interrelacionados (...) Embora particularidades nacionais e regionais

⁶⁵ CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE DIREITOS HUMANOS. *Declaração do Chefe da Delegação Chinesa*, 15 jun. 1993.

⁶⁶ Declaração do Ministro das Relações Exteriores da Holanda, 14 de junho de 1993. Em sua menção à Conferência Mundial, o Secretário de Estado dos Estados Unidos disse: "Nós respeitamos as características religiosas, sociais e culturais que fazem com que cada país seja único. Mas não podemos deixar o relativismo cultural se tornar o último refúgio da repressão". (Citado por PERRY, M.J. Are human rights universal? The relativist challenge and related matters, *Human Rights Quarterly*, n. 19, p. 498, 1997.

devam ser levadas em consideração, assim como os diversos contextos históricos, culturais e religiosos, é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais.

A menção às particularidades e aos diversos contextos históricos, culturais e religiosos é interpretada, às vezes, como uma espécie de válvula de escape, um argumento para não aceitar (ainda) as normas de direitos humanos.⁶⁷ Essa leitura não considera a última parte da formulação, que enfatiza que os Estados são obrigados (sejam quais forem seus sistemas políticos, econômicos e culturais) a promover e proteger todos os direitos humanos. Nesse sentido, as especificidades culturais devem ser levadas em conta na promoção e proteção dos direitos humanos, ajudando a determinar os modos, os caminhos e os meios mais efetivos para superar as dificuldades na implementação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.

Os resultados da Conferência de Viena confirmam que o relativismo cultural sofreu um recuo em diversas frentes.⁶⁸ Isso tem relevância não apenas no debate sobre a universalidade dos direitos humanos, mas também no contexto mais geral das relações internacionais. Ao rejeitar o relativismo cultural e ao reconhecer, ao mesmo tempo, a importância das especificidades culturais, a Conferência de Viena intensificou a discussão sobre as relações entre os valores culturais e os direitos humanos. Isso ocorreu, particularmente, no debate sobre os chamados “valores asiáticos”, que teve início com a já mencionada Declaração de Bangkok de 1993 e foi incentivado por declarações e relatórios dos governos da China, Malásia, Indonésia e Cingapura. Assim, o debate ultrapassou rapidamente o nível governamental e hoje aparece em seminários e na literatura especializada.⁶⁹

⁶⁷ GEMEGTEN, W. van. Universality of human rights, as discussed during the 1993 World Conference on Human Rights: description and comments. In: MORALES, P. (Ed.). *Towards Global Human Rights*, Tilburg, The Netherlands: International Centre for Human and Public Affairs, 1996, p. 44.

⁶⁸ ETZIONI, A. The end of cross-cultural relativism, *Alternatives*, v. 22, p.177, 1997.

⁶⁹ Ver: BAUER, J. International human rights and Asian commitment, *Human Rights Dialogue*, Dec. 1995. _____. Three years after the Bangkok Declaration: reflection on the state of Asia-West dialogue on human rights, *Human Rights Dialogue*, Mar. 1996. NG, M. Why Asia Needs democracy, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2, Apr. 1997. CHAN, J. Hong Kong, Singapore and ‘Asian Values’: an alternative view, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2, Apr. 1997; ...

No debate sobre os valores asiáticos, há ênfases e abordagens diversificadas. Para os governos asiáticos, a existência de valores específicos em sua região, resultantes de circunstâncias históricas especiais, justifica a adoção de um entendimento dos direitos humanos e da democracia distinto daquele que prevalece no Ocidente. Essa posição tem sido fortemente criticada por vários governos, organizações não-governamentais e ativistas (também da Ásia) como uma desculpa para as graves violações dos direitos humanos. Ao final do século XX, os direitos humanos não deveriam ser vistos como um “produto ocidental”; eles evoluíram e agora pertencem a toda a comunidade internacional.

Embora seja possível rechaçar a existência de valores comuns numa região de tantas tradições religiosas e lingüísticas e de sistemas políticos e econômicos distintos, assim como a existência de qualquer cultura — ocidental ou asiática — em estado puro e característico (na verdade, todas as sociedades são multiculturais e pluralísticas), identificam-se algumas diferenças no sistema de valores.⁷⁰

Os valores asiáticos — como o respeito à tradição e aos idosos, os fortes laços familiares, o comunitarismo e a ênfase em deveres e responsabilidades — são compatíveis com os direitos humanos? A resposta deve ser positiva. Não há contradição entre eles. Sendo assim, quais são os elementos específicos da tradição dos direitos humanos ocidentais que, do ponto de vista asiático, não deveriam fazer parte do conceito universal de direitos humanos? Imputa-

...KANSIKAN, B. Hong Kong, Singapore and ‘Asian Values’: governance that works, *Journal of Democracy*, v. 8, n. 2, Apr. 1997. HAMDI, M.E. The limits of the Western model, *Journal of Democracy*, v. 7, n. 2, Apr. 1996; TY, R.R. The human rights debate in the southeast Asian region, *The Human Rights Agenda*, University of the Philippines Law Center, v. 2, n. 2, Mar. 1997.

⁷⁰ Nos estudos conduzidos recentemente nos Estados Unidos sobre até que ponto os valores americanos e asiáticos diferem, ver: HITCHCOCK, D.I. *Asian Values and the United States: How Much Conflict?*, Center for Strategic and International Studies, Washington, 1994, onde foram encontradas similaridades e diferenças. Entre as similaridades, enumeraram-se a autoconfiança e o trabalho duro; no tocante às diferenças, os americanos enfatizaram as realizações mais pessoais, a liberdade individual e os direitos individuais, enquanto os asiáticos enfatizaram a importância do aprendizado, a honestidade, a autodisciplina e uma sociedade ordenada. Uma pesquisa sobre os valores dos executivos asiáticos, feita por WORLDWIDE, W. *Wall Street Journal*, 8 mar. 1996, também confirmou a existência de diferenças. O autor chegou à conclusão de que, para os asiáticos, os valores mais importantes eram o trabalho pesado, o aprendizado e a honestidade; para os americanos, eram a liberdade de expressão, a liberdade individual e a autoconfiança. As culturas e filosofias tradicionais, como o confucionismo nos sistemas asiáticos, igualmente diferem dos conceitos ocidentais. O confucionismo enfatiza os deveres nas relações humanas básicas, a virtude que há no respeito pelos mais velhos e na devoção filial, e a confiança e o cuidado mútuos entre os membros da família.

se ao Ocidente o individualismo excêntrico, o consumismo, o abuso de drogas e crimes violentos. Entretanto, nem os direitos humanos, nem a democracia são responsáveis por esses males resultantes das forças corrosivas da economia de mercado e da industrialização. Ao contrário, as soluções podem ser encontradas, não pelo estabelecimento de governos autoritários, mas pela conquista do devido equilíbrio entre o livre mercado, os indivíduos, a sociedade e o estado democrático de direito.

A existência de diferenças culturais não deve levar à rejeição de nenhuma parcela dos direitos humanos universais. Essas diferenças não conseguem justificar a rejeição ou a não-observância de princípios fundamentais, como o da igualdade entre homens e mulheres. As práticas tradicionais violadoras dos direitos humanos das mulheres e das crianças precisam ser alteradas!

Apesar disso, todas as culturas podem contribuir na discussão genérica sobre o conceito de direitos humanos. O estabelecimento do equilíbrio entre direitos e responsabilidades, entre direitos individuais e coletivos, entre indivíduos e grupos está longe de ser alcançado, tanto na região asiática quanto nas sociedades ocidentais. Não é por acaso que recentemente se tem devotado tanto interesse à elaboração de declarações distintas sobre deveres ou responsabilidades do ser humano e à formulação de uma ética global,⁷¹ compreendidas antes como reafirmação do que rejeição dos direitos humanos universais.

1.5. GLOBALIZAÇÃO, REGIONALISMO E NACIONALISMO: POSSIBILIDADES E PERIGOS

1.5.1. Globalização

A evolução do mundo moderno pode ser caracterizada por três grandes tendências: globalização, regionalismo e nacionalismo. Todas elas têm várias

⁷¹ Por exemplo, a *Declaração de Trieste sobre os Deveres Humanos*: um código de ética de responsabilidades compartilhadas. Ou CONSELHO DE INTERAÇÃO. *Declaração Universal das Responsabilidades Humanas*. LEWIS, F. Basic Common Ethics for All, *International Herald Tribune*, 25 abr 1997; KÜNG, H.; KUSSCHEL, K.-J. (Ed.). *A Global Ethic, The Declaration of the Parliament of the World's Religions*, London: 1993. Também vale a pena mencionar que a CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO: 29ª sessão, *Unescopress*, n. 97 adotou a *Declaração sobre as Responsabilidades das Presentes Gerações em Relação às Gerações Futuras*.

implicações para os direitos humanos, mas os efeitos da globalização são os mais fortes por serem percebidos em todos os países.

Globalização é o termo usado para caracterizar os processos da crescente interconexão e interdependência no mundo moderno. Ela é gerada pelo crescimento da cooperação e dos elos econômicos, culturais e políticos internacionais, bem como pela necessidade de uma resposta conjunta aos problemas globais que só podem ser resolvidos na escala planetária. Na esfera econômica, a globalização pode ser desejável por causa da expansão e do aprofundamento do fluxo internacional de comércio, finanças e informação em um único mercado global e integrado. O mundo está encolhendo como resultado da maior mobilidade humana e do crescente contato entre as pessoas do planeta, possivelmente graças à ajuda de viagens baratas e rápidas e da existência de telefone, fax e Internet. As barreiras artificiais estão sendo relaxadas com a redução de barreiras do comércio, a expansão do fluxo de capital e a transferência de tecnologia.

Embora a dimensão econômica da globalização seja a mais notada e evidente, a globalização também possui outras dimensões: a cultural e a política. A disseminação internacional de culturas tem sido, no mínimo, tão importante quanto a disseminação dos processos econômicos.⁷² Com os meios de comunicação de massa, as idéias e os valores internacionais são mesclados e impostos às culturas nacionais. Uma cultura mundial homogênea desenvolve-se no processo qualificado, às vezes, de criação de uma “aldeia global”. Os avanços da cultura popular significam que, por todo o mundo, as pessoas estão se vestindo, comendo e cantando de maneira similar, e que certas atitudes sociais e culturais tornam-se tendências globais.

A globalização também acarreta profundas implicações para os Estados. A autonomia e a capacidade deles de fazer política está sendo minada pela internacionalização econômica e cultural.⁷³ Por todos os cantos, as demandas para liberalizar, limitar o controle estatal sobre a economia e privatizar fazem com que o envolvimento dos Estados na vida nacional diminua. Muitos governos acreditam que seu papel não é regular os mercados, mas facilitar sua

⁷² UNDP. *Op.cit.* p. 83.

⁷³ INGLIS, Ch. Contemporary influences on patterns of ethnic diversity. _____. Multiculturalism: new policy responses to diversity, management of social transformations, *Policy Papers*, Paris: Unesco, n. 4, p. 3, 1996.

expansão. As interações globais e regionais estão eliminando as fronteiras nacionais e enfraquecendo as políticas domésticas. A soberania dos Estados está sendo gradualmente limitada, não apenas como resultado da existência de organizações políticas e econômicas supranacionais, mas, em muitos casos, devido à assimetria do poder de barganha entre as corporações transnacionais e os pequenos e pobres países em desenvolvimento.

Quais são as conseqüências da globalização econômica? V.A. Leary — no Capítulo 11, sobre “Globalização e Direitos Humanos” — apresenta o registro desconcertante da globalização econômica: ela pode contribuir para aliviar a pobreza, mobilizar a opinião pública e chamar atenção imediata para as graves violações dos direitos humanos; mas ela também pode ameaçar os direitos dos trabalhadores, sobretudo das mulheres e dos migrantes, além dos povos indígenas. Como aponta Leary, cita-se a globalização como uma das causas da violação, em vários países, do direito à vida, do direito de proteção à saúde, do direito das minorias, da liberdade de livre associação, do direito a condições de trabalho seguras e saudáveis e do direito a uma qualidade de vida adequada para a saúde e o bem-estar.

Os benefícios da globalização devem exceder seus malefícios. Para o período de 1995 a 2001, havia a estimativa de que os resultados da Rodada do GATT no Uruguai aumentassem a renda global em cerca de 212 a 510 bilhões de dólares, em razão da acentuada eficiência e expansão do comércio.⁷⁴ No entanto, esses benefícios são distribuídos desigualmente. Alarga-se o fosso entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento. Em muitos países industrializados, o incremento geral da renda é acompanhado pelo crescimento da desigualdade de sua distribuição e pelo desemprego, que já alcançou um nível bastante alto e continua a crescer rapidamente.

Qual é o impacto da globalização cultural sobre os direitos humanos? O efeito culturalmente homogeneizante da globalização (processo gradual de adoção de valores e de padrões de comportamento comuns) fortalece a universalidade dos direitos humanos, estabelece laços e elos entre as várias partes do mundo e ajuda a eliminar certas práticas tradicionais ditas discriminatórias. Entretanto, os benefícios da globalização cultural não se desvinculam dos seus efeitos deletérios sobre os direitos culturais de

⁷⁴ UNDP. *Op. cit.*, nota 72, p. 82.

grupos vulneráveis, tais como os integrantes de minorias, povos indígenas ou trabalhadores imigrantes. A globalização também prejudica identidades culturais já existentes e enfraquece algumas normas éticas, a coesão social e o sentimento de pertencer a algum lugar ou grupo. Dessa forma, contribui para a proliferação de diversos conflitos internos. Como declarou o Diretor-Geral da Unesco, durante a 29ª sessão da Conferência Geral em novembro de 1997: “Do mesmo modo que a proteção da diversidade biológica é indispensável à saúde física da humanidade, a salvaguarda da diversidade cultural — lingüística, ideológica e artística — é indispensável à saúde espiritual”.⁷⁵

A limitação da capacidade dos Estados de determinar políticas nacionais que interfiram nas atividades econômicas, imposta pela globalização, acarreta igualmente impactos negativos múltiplos sobre os direitos humanos na implementação dos direitos econômicos, sociais e culturais. Os Estados mais vulneráveis podem estar mais imunes a desvios autoritários ou totalitários, mas a limitada capacidade governamental para administrar os déficits provenientes da abertura dos mercados financeiros força-os a cortar programas sociais e culturais, assistência à saúde e programas de alimentação. Como enfatizou o Subsecretário-Geral, no relatório apresentado na sessão especial da 51ª Assembléia Geral, em junho de 1997:

*A globalização afeta e, às vezes, reduz a capacidade dos governos de alcançar os resultados desejados. Embora os governos continuem a oferecer toda a estrutura necessária à operação do setor privado, muitas decisões importantes ficam a cargo deste, especialmente das empresas que operam no contexto internacional.*⁷⁶

Os Estados continuam a arcar com os maiores custos de implementação dos direitos humanos, ainda que os mais vulneráveis não possam garantir a observância da lei, que é condição sine qua non para o respeito integral a esses direitos. Os mercados não podem substituir os governos na determinação de

⁷⁵ CONFERÊNCIA GERAL DA UNESCO: 29ª sessão, *Op. cit.* p. 219. Em seu discurso de encerramento, o Presidente da Conferência Geral declarou que a limpeza cultural talvez seja mais perigosa do que a biológica. Onde quer que isso ocorra, o termômetro da competição intelectual registra uma queda de temperatura.

⁷⁶ E/CN.17/1997/2, 31 jan. 1997, p. 23.

políticas econômicas, sociais e culturais, na oferta de serviços sociais e infraestrutura, na erradicação da pobreza, na proteção de grupos vulneráveis e na defesa do meio ambiente.

1.5.2. Regionalismo

A tendência à cooperação política, econômica e cultural mais estreita entre os Estados de uma mesma região ou sub-região, levando à integração econômica e à criação de blocos de segurança, tem efeitos positivos sobre os direitos humanos. Deu origem, por exemplo, a sistemas regionais de proteção dos direitos humanos: o primeiro, idealizado pelo Conselho Europeu, fundamenta-se na Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950);⁷⁷ o segundo, estabelecido pela Organização dos Estados Americanos, baseia-se na Convenção Americana de Direitos Humanos (1969); e o terceiro, criado pela Organização para a União da África, respalda-se na Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos (1981).

Os sistemas europeu e americano estabelecem cortes especiais de direitos humanos, que estão abertas para receber comunicações individuais de violações dos direitos humanos contra os Estados-partes nos termos dos instrumentos de direitos humanos regionais.

A Declaração e Programa de Ação de Viena faz uma avaliação positiva dos acordos regionais, observando que eles exercem um papel fundamental na promoção e proteção dos direitos humanos. Os sistemas de direitos humanos regionais fortalecem as normas de direitos humanos universais. Eles também podem se antecipar ao sistema da ONU e desenvolver normas de caráter universal. Na Europa, por exemplo, a proteção dos integrantes de minorias — por meio de instrumentos adotados pelo Conselho Europeu, pela Organização para a Cooperação e Segurança na Europa (OCSE), bem como por uma série de acordos bilaterais — está mais avançada do que nos instrumentos adotados pelo sistema das Nações Unidas. O mesmo se pode dizer dos órgãos criados pelos países americanos e europeus para monitorar a implementação dos direitos humanos.

⁷⁷ Vale a pena notar que o sistema de proteção dos direitos humanos do Conselho Europeu é complementado pelo sistema de dimensão humana estabelecido pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa.

A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos reiterou a necessidade de firmar acordos regionais e sub-regionais para a promoção e proteção dos direitos humanos onde eles ainda não existem. A Assembléia Geral adotou uma série de resoluções em que afirma a importância do acordo regional para a promoção e proteção dos direitos humanos nas regiões da Ásia e do Pacífico.⁷⁸

1.5.3. Nacionalismo

O nacionalismo não é um fenômeno novo. Na verdade, a maioria das nações modernas desenvolveu-se, gradualmente, com base na descendência comum e nos laços de caráter étnico, religioso e lingüístico que levam à criação de um sentimento de pertencer à comunidade em que se vive. A tendência ao nacionalismo viu-se fomentada, sobretudo, pelos diversos avanços políticos, culturais, econômicos e tecnológicos. Como um movimento de destaque, o nacionalismo surgiu no século XVIII e pode ser considerado um importante fator na construção de Estados-nações. Por si só, ele não é um fenômeno necessariamente negativo, podendo mesmo ser positivo. Neste sentido, talvez seja mais apropriado usar o termo “patriotismo”, que ajudou a manter unidas algumas nações nos períodos mais difíceis de sua história.

Mas o fim do século XX traz um novo desafio, já que muda o caráter do nacionalismo, muitas vezes expresso por uma forma patológica de nacionalismo étnico (nacionalismo e chauvinismo agressivo e extremado) que resulta em conflitos étnicos internos e violações maciças e flagrantes dos direitos humanos, como nos casos de genocídio em Ruanda e de “limpeza étnica” na antiga Iugoslávia. O nacionalismo étnico caracteriza-se como a tendência de um certo grupo étnico tanto para alcançar uma posição hegemônica numa sociedade heterogênea quanto para desta se separar. A fim de atingir a hegemonia, os nacionalistas étnicos fazem uso da assimilação forçada, da imposição da identidade cultural, da língua e da religião dominantes, ou da exclusão de membros de outros grupos étnicos da

⁷⁸ Ver a Resolução nº 41/153, 4 dez. 1986; a Resolução nº 43/140, 8 dez. 1988; a Resolução nº 45/168, 18 dez. 1990. Resoluções similares também foram adotadas pela COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Como menciona DRZEWICKI, K. Internacionalization of human rights and their jurisdiction. In: _____. *An Introduction to the International Protection of Human Rights: a textbook*. Op. cit., p. 35-6, com a adoção da *Carta Árabe dos Direitos Humanos*, 15 set. 1994, nasceu um novo sistema regional para a proteção dos direitos humanos.

sociedade nacional, por meio da negação e privação de cidadania ou da limpeza étnica.⁷⁹

Ele também assume a forma de discriminação contra determinados grupos nas sociedades multiculturais — imigrantes ou povos indígenas — e é usado pelo Estado (que o vê como “propriedade” de um certo grupo) para atingir maior coesão e consolidação do grupo étnico dominante, mediante a criação da imagem de “inimigos internos”. Os movimentos nacionalistas étnicos possuem um forte componente irracional que lhes dá força e simultaneamente os deixa menos suscetíveis ao compromisso político ou à aceitação dos direitos de outros grupos culturais.⁸⁰ Em alguns casos, essa irracionalidade conduz ao uso de formas diversificadas de violência e terrorismo.

E quais são as fontes da atual explosão do nacionalismo extremado e agressivo? Na verdade, existem muitas. O colapso do comunismo na Europa Central e Oriental, a dissolução das antigas União Soviética e Iugoslávia, juntamente com a descolonização, levaram à emergência de novos Estados, muitos dos quais são multiétnicos e comportam diversas minorias nacionais, religiosas e lingüísticas dentro de sua fronteiras. O fim da Guerra Fria, as profundas mudanças geopolíticas e o enfraquecimento dos Estados criaram uma situação particular de desestabilização, muitos vazios e a falta de pressão externa em favor da moderação. Isso tem dado a oportunidade para que vários líderes e grupos ambiciosos disputem o poder.⁸¹ Fomentar sentimentos nacionalistas, por conta da independência da imprensa, revela-se paradoxalmente muito mais fácil. Em alguns casos, o nacionalismo étnico advém da discriminação, da negação de direitos a pessoas pertencentes a minorias e da exclusão.

Quais são os caminhos e meios que levam à eliminação dos perigos que o nacionalismo étnico cria para os direitos humanos, a paz e a segurança do homem? O primeiro passo nessa direção é o respeito integral pelas diversas minorias culturais, nacionais, étnicas, religiosas e lingüísticas e a aceitação

⁷⁹ EIDE, A. Multicultural Education and Group Accommodation in the Light of Minority Rights. In: UNESCO REGIONAL CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS EDUCATION IN EUROPE, Turku, Finland, 18 Sep. 1997. Paris: UNESCO, 1997. p. 2.

⁸⁰ INGLIS, Ch. *Op. cit.* p. 24.

⁸¹ *Idem.*, p. 21.

do multiculturalismo e da autonomia cultural.⁸² A educação intercultural (formal e não-formal) da juventude e da sociedade também pode desempenhar um importante papel na prevenção do nacionalismo agressivo. Como o nacionalismo étnico costuma se vincular à reivindicação do direito à autodeterminação interna, continua a ser condição sine qua non — dentro da estrutura democrática — a representação e participação de todos nos processos de decisão do Estado sobre o desenvolvimento político, econômico, social e cultural. Por último, mas não menos importante, a comunidade internacional, as Nações Unidas e as organizações regionais devem adotar os procedimentos e os critérios necessários para avaliar as reivindicações de autodeterminação externa, de secessão e de independência. Entre eles, deve ter prioridade o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

1.6. DA EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS E DA INFORMAÇÃO PÚBLICA RUMO A UMA CULTURA DE DIREITOS HUMANOS

A importância da educação para a promoção dos direitos humanos já foi reconhecida pelas Nações Unidas em várias ocasiões. No momento da adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Assembléia Geral expressou a opinião de que esse texto deveria ser disseminado entre todos os povos do planeta e recomendou aos governos que viabilizassem sua disseminação, apresentação, leitura e exposição, sobretudo em escolas e outras instituições educacionais.⁸³

Essa recomendação foi colocada em prática pelo Conselho Econômico e Social quando, em 1950, convidou a Unesco para incentivar e facilitar a leitura da Declaração Universal em escolas e programas de educação de adultos e por meio da imprensa, do rádio e de vídeos educativos. Em 1971, a Comissão de Direitos Humanos instou a Unesco para que examinasse a viabilidade tanto da elaboração de estudo sistemático quanto do desenvolvi-

⁸² RICHMOND, A.H. *Ethnic nationalism: social science paradigms*, *International Social Science Journal*; ethnic phenomena, v. 111, Feb. 1987, p. 11. Enfatiza a importância da preservação de uma "herança cultural" ética e da promoção dos direitos humanos, incluindo a ação afirmativa e a discriminação positiva destinadas a compensar privações passadas.

⁸³ Resolução n. 217 pt. III, 10 dez. 1948.

mento de uma disciplina científica de direitos humanos independente, com o intento de facilitar a compreensão, o estudo e o ensino dos direitos humanos no nível universitário e, subseqüentemente, nos outros níveis educacionais. Dois anos depois, em 1973, a Comissão estimulou a Organização a desenvolver uma educação em direitos humanos para todas as pessoas e em todos os níveis. Em resposta a essas demandas, a Conferência Geral da Unesco de 1974 adotou a Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacionais, e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais.

No Capítulo 12, V. Muntarbhorn — depois de tecer observações introdutórias relativas aos congressos da Unesco sobre a educação em direitos humanos e seu ensino (Viena, 1978; Malta 1987; Montreal, 1993) e à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) — apresenta os desafios fundamentais para a educação em direitos humanos: universalização, interligação, diversificação e especificação. A análise do quadro da educação em direitos humanos em diversas regiões e Estados faz com que ele conclua que “a educação em direitos humanos costuma concentrar-se no nível superior do ensino formal, e não na pré-escola ou no nível fundamental ou básico”. Ele propõe uma agenda pormenorizada para o desenvolvimento da educação em direitos humanos, incluindo um plano de ação da Unesco sobre a educação em direitos humanos.

1.6.1. Obrigação dos Estados de Desenvolver a Educação em Direitos Humanos

Por meio século, desde que foi adotada a Declaração Universal, os Estados convivem com a obrigação de desenvolver uma educação em direitos humanos. Com efeito, essa obrigação está claramente definida no ordenamento internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos inaugura essa linha ao proclamar, nos termos do seu artigo 26(2), que: “a educação será orientada no sentido do pleno desenvolvimento da personalidade humana e do fortalecimento do respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”. Essa fórmula aparece repetida, literalmente, no artigo 4º da Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1960). No artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos,

Sociais e Culturais (1966), os Estados-partes concordam “que a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do sentido de sua dignidade e deve fortalecer o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais”.

A Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), no artigo 7, impõe aos Estados-partes a obrigação de tomar medidas imediatas e eficazes, principalmente no campo do ensino, da educação, da cultura e da informação, para lutar contra os preconceitos que levem à discriminação racial. Já a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), no artigo 10, exige que os Estados-partes adotem todas as medidas apropriadas para eliminar a discriminação contra a mulher, a fim de assegurar-lhe a igualdade de direitos com o homem na esfera da educação.

A obrigação de educar para os direitos humanos aparece formulada no artigo 29(1) da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), que afirma que a educação deverá estar orientada para “imbuir na criança o respeito aos direitos humanos, às liberdades fundamentais e aos princípios consagrados na Carta das Nações Unidas”, além de prepará-la para assumir uma vida responsável numa sociedade livre, dentro do espírito de compreensão, paz, tolerância, igualdade entre os sexos e amizade entre todos os povos, grupos étnicos, nacionais e religiosos e pessoas de origem indígena.

A 49ª sessão da Assembléia Geral, por meio da Resolução nº 49/184, proclamou a Década das Nações Unidas da Educação para os Direitos Humanos, com início em 1º de janeiro de 1995. A resolução, nos termos formulados pelo Congresso Internacional de Montreal sobre a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, afirma que “a educação para os direitos humanos e a democracia é, por si só, um direito humano e um pré-requisito para a realização dos direitos humanos, da democracia e da justiça social”.

1.6.2. A Educação em Direitos Humanos e a Respectiva Criação de uma Cultura Universal

A educação em direitos humanos é vista, nos últimos anos, como um importante meio para a criação de uma cultura de direitos humanos. O Plano Mundial de Ação para a Educação em prol dos Direitos Humanos e da

Democracia, adotado pelo Congresso de Montreal da Unesco em 1993, ressalta que seu maior objetivo é criar uma cultura de direitos humanos e desenvolver sociedades democráticas em que os indivíduos e os grupos possam solucionar desavenças e conflitos com o uso de métodos não-violentos.

O Plano de Ação para a Década das Nações Unidas de Educação para os Direitos Humanos⁸⁴ traz a definição mais completa da educação em direitos humanos. Trata-se, segundo ele, dos “esforços de treinamento, disseminação e informação voltados à construção de uma cultura universal de direitos humanos [ênfase nossa] mediante o compartilhamento do saber e das habilidades, e a moldagem de atitudes”.

O papel da educação como fundamento para a cultura de direitos humanos também foi destacado pela 44ª sessão da Conferência Internacional sobre Educação, que se realizou em Genebra em 1994. Os ministros da Educação, no documento adotado pela Conferência,⁸⁵ expressaram sua certeza de que a educação “deve promover conhecimentos, valores, atitudes e habilidades que levem ao respeito pelos direitos humanos e ao compromisso ativo com a defesa desses direitos”.

O Plano de Ação para a Década das Nações Unidas de Educação para os Direitos Humanos e a Declaração da Conferência Internacional sobre Educação entendem o termo “cultura” de maneira idêntica. Uma cultura dos direitos humanos pode ser alcançada não apenas pelo acesso ao conhecimento de certos valores, mas também pelo compartilhamento e pela moldagem de atitudes e habilidades. A presteza para defender e seguir as normas de direitos humanos na vida cotidiana, tanto pública quanto privada, e a criação de padrões comportamentais pacíficos e não-violentos são, em última instância, os índices do progresso alcançado na construção de uma cultura de direitos humanos. Na mesma linha dessas premissas, a educação em direitos humanos configura um conceito muito mais amplo do que o estudo de padrões, procedimentos e instituições nacionais e internacionais. Ela deve ser entendida não como instrução sobre direitos humanos, mas como educação para os direitos humanos. Isso significa que as instituições educacionais devem ser abertas, o lugar ideal para o exercício da tolerância, do respeito pelos direitos

⁸⁴ UNESCO. *The Plan of Action for the Decade*. report of the Secretary-General, (Document A/49/261/Add.1).

⁸⁵ ED-BIE/CONFINTED 44/5, Paris, 24 Oct. 1994.

humanos, da prática da democracia e do aprendizado sobre a diversidade e o valor das identidades culturais. Elas devem desenvolver as habilidades que envolvam o julgamento e a capacidade de chegar a opiniões e conclusões justas e equilibradas, as habilidades para buscar soluções por meio do diálogo e de caminhos e meios não-violentos, e as habilidades para participar ativamente da vida pública.

Uma cultura universal de direitos humanos é um objetivo de longo prazo, que pode ser atingido por meio do estabelecimento de um amplo sistema de educação, treinamento e informação pública, direcionado a todos os grupos da população — principalmente mulheres, crianças, minorias, povos indígenas e portadores de deficiência — e abrangendo todos os níveis da educação formal e não-formal.⁸⁶ Embora a educação seja fundamental na construção de uma cultura de direitos humanos, não se pode menosprezar o papel dos meios de comunicação de massa nessa construção.⁸⁷ Afinal, hoje eles exercem poderosa influência sobre a moldagem de atitudes, julgamentos e valores que criam imagens e, muitas vezes, determinam a relação com os “outros”: indivíduos, grupos, religiões ou culturas.

Uma cultura de direitos humanos não pode ser construída sem a participação da sociedade civil. Por esse motivo, o Plano Mundial de Ação para a Educação em prol dos Direitos Humanos e da Democracia, de Montreal, dirige-se a atores sociais diversos: indivíduos, famílias, grupos, associações e organizações governamentais, Estados, organizações intergovernamentais e sistema das Nações Unidas. Construir tão ampla coalizão de parceiros na educação para os direitos humanos é, sem dúvida, um grande desafio.

⁸⁶ As atividades e os programas das Nações Unidas e da Unesco que visavam à criação de um amplo sistema de educação para os direitos humanos são apresentados numa série de publicações: SYMONIDES, J. United Nations and human rights education. In: BOURANTONIS, D.; EVRIVADES, M. (Ed.) *A United Nations for the Twenty-First Century*. The Hague: Kluwer, 1996. SYMONIDES, J.; VOLODIN, V. Education for human rights and democracy in the new international context, *Education for Human rights and Citizenship in Central and Eastern Europe*, Prague: Human Rights Education Centre of Charles University, 1995, p. 38-49. CHITORAN, D.; SYMONIDES, J. UNESCO's Approaches to Promoting International Education at the Level of Higher Education. In: CALLEJA, J. (Ed.). *International Education and the University*. Malta: Cromwell Press, 1995. p. 9-40.

⁸⁷ Em 1978, a Conferência Geral adotou a *Declaração da Unesco sobre os Princípios Fundamentais Relativos à Contribuição dos Meios de Comunicação de Massa para o Fortalecimento da Paz e da Compreensão Internacional*, para a Promoção dos Direitos Humanos e a Luta contra o Racismo, o Apartheid e o Incitamento à Guerra. No artigo II, parágrafo 3º, o documento afirma que "... os meios de comunicação de massa em todo o mundo, em função do seu próprio papel, contribuem para promover os direitos humanos".

O avanço verdadeiro na construção de uma cultura dos direitos humanos também se vincula à necessidade de atingir, por programas inovadores e por todos os meios possíveis, os excluídos, as grandes massas de analfabetos e milhões de crianças que não têm sequer a oportunidade de adquirir os rudimentos da educação. Desse ponto de vista, a ênfase na “educação para todos” e na “educação vitalícia”, bem como a promoção do “ensino sem fronteiras” são de extrema importância.

1.7. OS DIREITOS HUMANOS COMO REALIDADE

O artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que: “Todos têm o direito a uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades estabelecidos na presente Declaração possam ser plenamente realizados”. Mas podemos mesmo afirmar que a atual “ordem internacional” garante a implementação de todos os direitos humanos? Pode ela assegurar a realização das aspirações legítimas da humanidade pela paz nacional e internacional, pelos direitos humanos, pelo desenvolvimento sustentável e pela democratização? É possível a elaboração de uma política comum e eficaz para enfrentar os desafios científicos, tecnológicos e ambientais?

Há mais de meio século, o Presidente dos Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, ao pensar na ordem mundial a ser estabelecida após o fim da Segunda Guerra Mundial, propôs fundamentá-la em quatro liberdades: a liberdade de expressão, a liberdade de crença, a liberdade sem pobreza e a liberdade sem medo. Nenhuma dessas quatro liberdades está garantida na ordem mundial contemporânea.

A fim de alcançar esse objetivo, o sistema internacional deve ter condições para lidar com os principais obstáculos e ameaças aos direitos humanos, como a miséria, a exclusão, o subdesenvolvimento, a discriminação, a intolerância e o terrorismo. A comunidade internacional deve ter a habilidade necessária para abordar as verdadeiras causas dos conflitos. Isso demanda ajustes estruturais mais amplos e profundos no sistema das Nações Unidas.

Embora se possa considerar a criação do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos⁸⁸ o primeiro passo nesse sentido,

⁸⁸ ASSEMBLÉIA GERAL DA UNESCO: resolução n. 48/141, Paris, 20 dez. 1993.

talvez haja a necessidade de instituir um novo órgão diretor ou uma entidade com competências e responsabilidades bem mais amplas. Porém, tanto uma estrutura assim quanto o maior envolvimento das Nações Unidas na proteção dos direitos humanos dependem da vontade política dos Estados-membros e de sua disposição para aceitar novas medidas legais, econômicas e sociais.

Isso importa em limitações adicionais à soberania e ao princípio de não-interferência em assuntos internos. Também se faz necessário um acordo sobre as ações do Conselho de Segurança da ONU, nos casos de violações dos direitos humanos maciças e brutais. As possíveis medidas coercivas empreendidas pela comunidade internacional devem punir os responsáveis por tais violações, e não ser mais uma fonte de sofrimento para as vítimas. A criação de um Tribunal Penal Internacional Permanente foi um passo importante na direção certa.

A nova ordem internacional deve incluir princípios importantes como a solidariedade e a partilha do ônus: a solidariedade entre os países e a solidariedade dentro de cada país em prol dos desfavorecidos. Isso requer ações baseadas nos interesses e valores comuns para administrar os problemas que não respeitam fronteiras e que só podem ser resolvidos por meio da cooperação internacional. Esta, por sua vez, deve abranger uma série de problemas globais, que vai desde a degradação do meio ambiente e a migração até o tráfico de drogas e as doenças epidêmicas. A comunidade internacional precisa sustentar e aumentar o volume de assistência ao desenvolvimento, a fim de conseguir reverter a crescente marginalização e exclusão dos pobres e avançar na direção dos objetivos do desenvolvimento humano. Na verdade, os direitos humanos devem ser uma nova dimensão de todas as atividades das Nações Unidas.

O progresso da democratização em muitas partes do mundo levanta novas questões sobre a democratização do sistema internacional. O avanço da democracia — ainda que de “baixa consistência” em muitos países — é, em grande medida, uma função do desenvolvimento das sociedades civis: da participação dos indivíduos e grupos no processo decisório e na governabilidade democrática de seus países. Qual é o lugar de uma sociedade global nas relações internacionais? Como as organizações não-governamentais, que inegavelmente se tornaram o espírito motor da evolução dos direitos humanos, devem ser representadas nas estruturas e nos órgãos internacionais? Os

indivíduos e os grupos devem ser titulares de direitos na legislação internacional? Quais são os efeitos internacionais do reconhecimento do direito e da responsabilidade dos indivíduos, grupos e órgãos da sociedade de promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais, universalmente consagrados?⁸⁹ As instituições nacionais, as organizações não-governamentais, as instituições acadêmicas e as iniciativas populares devem ser plenamente aceitas como defensoras naturais dos direitos humanos e parceiras da cooperação internacional nessa área.

A construção de uma ordem internacional em que todas as liberdades e todos os direitos humanos — incluindo os econômicos, sociais e culturais, bem como o direito ao desenvolvimento — sejam totalmente concretizados, em que o conjunto dos direitos humanos sejam garantidos a todos, constitui o mais importante desafio dos direitos humanos para o século XXI.

⁸⁸ A Comissão de Direitos Humanos criou um grupo de trabalho que está elaborando uma *Declaração sobre o Direito e a Responsabilidade dos Indivíduos, Grupos e Órgãos da Sociedade para Promover e Proteger os Direitos Humanos Universalmente Reconhecidos e as Liberdades Fundamentais*. A 12ª reunião do grupo teve lugar em 1997. Ver E/CN.4/1997/92, 25 Mar. 1997.

PARTE I .

NOVAS DIMENSÕES

2. DIREITOS HUMANOS E PAZ

Vojin Dimitrijevic

2.1. OS DIREITOS HUMANOS E A PAZ COMO CONJUNTOS DE VALORES

A paz e os direitos humanos podem ser estudados do ponto de vista axiológico para determinar se um deles ou ambos são valores ou conjuntos de valores e qual deles é mais elevado ou desejável (aquele expresso pelo termo “direitos humanos” ou aquele denominado “paz”).

A abordagem valorativa tem relevância prática na definição dos programas políticos nos planos nacional e internacional. No entanto, ela é complicada pela necessidade de fazer escolhas valorativas dentro de cada conjunto. Os estudantes de direitos humanos estão familiarizados com atitudes e programas que não apenas indicam claramente a ordem de preferência por vários direitos humanos e grupos de direitos, mas chegam ao ponto de descartar alguns como indesejáveis ou até perigosos.¹ Dependendo do caso, a fonte de tal discriminação pode repousar em diferenças ideológicas (o que caracterizava a oratória da Guerra Fria) ou no relativismo cultural (freqüentemente associado à divisão Norte-Sul).² Um pesquisador da paz estará atento às opiniões que rejeitam certos elementos, geralmente subsumidos no conceito de paz. Uma base possível de gradação pode ser relevante para o nosso tema: se os direitos

¹ De acordo com a interpretação oficial da teoria marxista no antigo bloco socialista, o direito à propriedade privada — o que é, como o direito ao exercício pacífico de posse, um direito humano reconhecido pela Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (Protocolo 1) — representa a causa principal dos males sociais, de forma que sua abolição aparece como o objetivo principal que resultará na felicidade social comparável ao que outros defensores dos direitos humanos imaginam ser o resultado da implementação bem sucedida de todo o catálogo de direitos humanos. Ver KARTASHKIN, V. *The Socialist Countries and Human Rights*. In: VASAK, K.I. (Ed.). *The International Dimension of Human Rights*. Paris: UNESCO, 1982. p. 631.

² LUKES, S. *Five Fables about Human Rights*. In: SHUTE, S.; HURLEY, S. (Eds.). *On Human Rights: the Oxford Amnesty lectures*. New York: Basic Books, 1993. p. 19-40.

humanos são parte de uma paz significativa e desejável, então a paz sem os direitos humanos é menos valiosa ou nem sequer é paz.

Se os significados de paz e direitos humanos forem claros, ao menos em termos operacionais, então um deles pode ser posicionado sobre o outro. Na evolução do debate sobre direitos humanos e paz, no fim dos anos 70 e início dos anos 80, os membros das Nações Unidas e outras organizações internacionais agruparam-se de acordo com essas preferências. Assim, dizia-se que o “Ocidente” favorecia os direitos humanos (com prioridade para a “primeira geração” de direitos civis e políticos), o “Leste”, a paz; e o “Sul”, o desenvolvimento.³ Ficava implícito que todos os grupos, e dentro deles os Estados mais importantes, reconheciam os outros dois valores como relevantes, embora secundários.

Somente nos círculos mais radicais, que não estavam representados nas delegações governamentais e não utilizavam a linguagem diplomática, alguns dos valores foram completamente excluídos. Desse modo, por exemplo, o pensamento oficial “interno” dos ideólogos “socialistas genuínos”, que, em público, valorizava apenas a paz, na verdade considerava a paz não como algo inerentemente valioso mas funcional, na medida em que a União Soviética e depois o bloco socialista precisavam “fortalecer o socialismo” no ambiente internacional hostil.⁴ A preferência pelos direitos econômicos e sociais foi também um eufemismo diplomático utilizado por quem queria envolvê-los nos esforços internacionais para promover os direitos humanos: o fato indiscutível de que os Estados socialistas ofereciam segurança social e cuidados com a saúde relativamente estáveis não significava que esses serviços estatais fossem assegurados como direitos humanos aos indivíduos. Os “titulares dos direitos” (frequentemente divididos, de jure ou de facto, nas categorias de funcionários, operários e cidadãos comuns) tinham direitos apenas no sentido da técnica legal da concessão de benefícios sociais necessários de acordo com a doutrina social e a eficiência administrativa ou econômica prevalecentes.

Aqueles regimes do Terceiro Mundo que eram autocráticos tinham atitudes semelhantes em relação à paz e uma postura ainda mais cínica no

³ MARKS, S. The Peace-Human Rights-Development Dialectic, *Bulletin of Peace Proposals*. Oslo, v. 11, n. 4, p. 339-40, 1980.

⁴ MERLO-PONTY, M. *Humanisme et terreur*. Paris: Gallimard, 1947.

tocante aos direitos humanos. Se tirarmos o desenvolvimento da tríade dos principais valores discutidos pelas Nações Unidas, fica óbvio que, para muitos radicais daquela área, a paz e os direitos humanos não são interesses secundários, mas inexistentes.⁵

Essa “realidade oculta” não se revelou prontamente nos fóruns internacionais e foi representada de forma inadequada nas publicações tradicionais. O debate tem sido sempre entre aqueles que, em geral, aceitaram a paz e os direitos humanos como valores, ou tinham a intenção de fazê-lo, mas discordavam quanto ao seu conteúdo, precedência e viabilidade. A aceitação explícita ou implícita dos direitos humanos e da paz como valores foi recentemente submetida a duro teste em áreas tumultuadas do antigo bloco comunista. O renascimento do nacionalismo, hoje muito influenciado pela metodologia intelectual e política do “socialismo que realmente existe”, fez diminuir a maioria das inibições e emprestou respeitabilidade a partidos políticos e autores com aberta rejeição à paz, quando esta conflita com a construção da nação ou com o interesse nacional. Por razões similares, eles deturpam a idéia dos direitos humanos a ponto de tornarem estes irreconhecíveis.

Sob tais termos, o direito primordial é o direito à autodeterminação no sentido em que cria o Estado. Nessa linha, somente as pessoas que pertencem à nação étnica podem reivindicar direitos, mas devem primeiro aguardar até que se alcance o objetivo final da mais completa segurança e soberania.⁶ Nessas áreas, muitos partícipes do discurso público e das campanhas políticas (inclusive nos jornais e revistas mais esclarecidos) impassivelmente descartam a paz como um valor (mesmo na sua forma rudimentar de ausência de conflitos mortais) e até a ridicularizam como algo covarde e efeminado.⁷ A própria idéia dos direitos humanos chega a ser abertamente questionada, de regra como algo subversivo, pelo novo (e agora melhor) Estado nacional: após a criação deste, os deveres para com a nação, manifestada no Estado, tornam-se mais importantes do que os direitos.

⁵ FANON, F. *The Wretched of the Earth*. Harmondsworth: Penguin, 1967. e ver também: SARTRE, J.-P. Prefácio. In: Idem. p. 7-26.

⁶ BOJARS, J. The citizenship and human (rights) regulations in the Republic of Latvia, *The Finnish Yearbook of International Law*, v. 3, p. 331, 1992.

⁷ Carta de Ljubomir Tadic, um renomado ex-filósofo marxista, para o semanário *NIN*, Belgrade, 16 Set. 1994.

Sob essa perspectiva, nenhum direito pode existir sem que haja um dever correspondente em relação à comunidade (Estado).⁸

As considerações anteriores são suficientes para indicar que o debate sobre a relação entre a paz e os direitos humanos é, hoje, conduzido num clima quase igual àquele que antecedeu à Segunda Guerra Mundial: a rejeição total da paz e dos direitos humanos como valores transforma-se, mais uma vez, numa atitude política e intelectualmente legítima. Aqueles que lidam com os direitos humanos e a paz precisam, às vezes, voltar ao ponto de partida e enfrentar oponentes política e intelectualmente poderosos que não acreditam que, pelo menos no caso deles e no caso de suas nações ou de seus movimentos, a paz ou os direitos humanos são necessários ou desejáveis. Se nenhum destes é desejado, a relação entre paz e direitos humanos perde o sentido: uma discussão da relação e da interação da paz e dos direitos humanos só é significativa para aqueles que reconhecem ambos os valores, independentemente da ordem de importância e prioridade, ou para aqueles que aceitam, ao menos, um desses conjuntos de valores.

2.2. VALORES COMO DIREITOS

2.2.1. O “Direito aos Direitos Humanos”

A proposição de que certos valores reconhecidos devem ser expressos em termos de direitos individuais, necessários para o alcance ou a proteção do bem relevante (valor), está na origem do pensamento dos direitos humanos, principalmente na teoria legal. Por exemplo, de acordo com os instrumentos internacionais de direitos humanos, o valor mais protegido é a dignidade humana; dentro desta, não é a vida humana o que mais se valoriza (uma vez que, sob certas circunstâncias, admite-se a pena capital e é legítimo matar nos conflitos internacionais), mas a integridade física da pessoa. Por determinadas razões, que não serão estudadas aqui, há um consenso de que qualquer tentativa de transgressão do sistema orgânico do corpo humano é inaceitável. Isso se expressa na forma de um conjunto de direitos humanos e proibições

⁸ KUJUNDZIC, N. *Ukazanje fasizma u boljsevičkoj ropotarnici* [O espectro do fascismo no armazenamento de lixo Bolshévique]. *Vjesnik*: Zagreb, 19 out. 1994. p. 14.

concomitantes, como o banimento da tortura e do tratamento e da punição cruel, desumana e degradante. Se não fosse expresso em termos de direitos, o valor da integridade física humana ainda estaria presente, moralmente amparado e socialmente aceito, mas não seria promovido ao mais alto grau de segurança legal e de observância. Daí a propensão para transformar valores em direitos e a tendência de invocar todas as coisas boas como direitos humanos.

Visto sob esse prisma, o conjunto valorativo “direitos humanos” revela-se como um agrupamento de valores instrumentais que asseguram ou levam a outros mais profundos e substantivos. Certamente, a própria noção de direitos humanos com o sentido de que todo ser humano é, por natureza, dotado de um certo conjunto de direitos inerentes, que não são garantidos pelo Estado nem podem ser por ele removidos, é um valor propriamente dito, sobretudo se comparado ao período pré-direitos humanos, quando essa noção era virtualmente desconhecida.⁹ Nesse sentido, os direitos humanos aparecem como valor na Carta das Nações Unidas, sem indicação do seu conteúdo, salvo pela referência à igualdade dos seres humanos (“sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”).¹⁰

Exceto por alguns direitos humanos que preexistiam no direito consuetudinário internacional, o processo de conversão das cláusulas da Carta num conjunto coerente de direitos e liberdades universalmente respeitados e observados foi, na verdade, uma questão de acordo quanto aos valores que seriam protegidos. A primeira lista, incluída na Declaração Universal dos

⁹ O entendimento dos direitos humanos prevalecente na teoria socialista, mesmo no fim dos anos 70, era também conservador e centrado no Estado. Nas palavras de um erudito soviético que ocupa alto cargo no Secretariado das Nações Unidas, “A teoria da lei natural (...) é, em princípio, inválida, pois ela destrói o elo entre os direitos humanos e seus criadores — os Estados”. Nem o positivismo ajuda. De acordo com o mesmo autor, se um Estado ratificou um tratado de direitos humanos, “a realização e implementação concreta de (...) direitos recai na jurisdição doméstica de cada Estado contratante e pode não ser (...) o objeto da intervenção estrangeira” (RECHETOV, Y. International Responsibility for Violations of Human Rights. In: CASSESE, A. (Ed.), UN Law: fundamental rights. Two topics in International Law. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1979. p. 237-8, 240). “Os direitos humanos constituem parte dos direitos que um, dois ou mais Estados, conferem aos indivíduos, a um grupo de pessoas (a nação, uma minoria étnica, a equipe de uma empresa), ou até a toda a população. Hoje, os direitos humanos são (...) direitos desejáveis” (LOPATKA, A. The Right to Live in Peace as a Human Right, *Bulletin of Peace Proposals*, v.11, n. 4, dec. p. 362, 1980).

¹⁰ São encontradas referências aos direitos humanos no Preâmbulo e nos artigos 1º, 13, 55, 56, 62, 68 e 76 da Carta. RECHETOV acredita que a Carta das Nações Unidas “não impõe aos Estados-membros obrigações concretas relativas a direitos humanos específicos e liberdades fundamentais”, mas sim que as “obrigações concretas para promover uma maior qualidade de vida, emprego e condições para o progresso e desenvolvimento econômico e social, soluções para problemas econômicos, sociais, de saúde e associados, cooperação internacional cultural e educacional (...) devem ser consideradas parte do direito internacional positivo e devem ser rigorosamente cumpridas pelo Estados”. Op. cit. p. 23.

Direitos Humanos, muito deveu à tradição, às proclamações, declarações, constituições e leis de diversos países, criadas nos 150 anos anteriores. Acreditava-se que esse conjunto tradicional representava os direitos humanos que as Nações Unidas, como uma coalizão de Estados em guerra, defendia contra os poderes do Eixo e estava determinada a impor universalmente. Adições a esse catálogo, principalmente na área dos direitos econômicos, sociais e culturais, foram poucas e refletiram a tradição socialista, oficialmente representada por Estados socialistas, mas com presença forte no Ocidente no fim dos anos 40. Houve amplo consenso entre os elaboradores da Declaração e os integrantes na Assembléia Geral das Nações Unidas sobre os valores recebidos, de forma que os dilemas quanto aos novos valores a serem elevados à categoria de direito não ganharam destaque.¹¹

No momento seguinte à adoção da Declaração Universal, quando da elaboração de um tratado internacional de direitos humanos de curso obrigatório, ficou claro que o consenso não tinha sido completo e que o debate sobre os diversos valores e sua importância precisava ser reaberto. O agravamento do clima internacional da Guerra Fria e a participação no debate das ex-colônias, recém-independentes, fizeram da elaboração do acordo um processo longo, arriscado e enfadonho. Esse processo, que se arrastou de 1948 a 1966, resultou em dois tratados gerais de direitos humanos: o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Na esfera dos direitos cívicos e políticos, alguns valores tiveram que ser descartados (por exemplo, a propriedade privada no artigo 17 da Declaração), outros foram postos em dúvida (como o direito à cidadania e o direito internacional de livre locomoção (artigos 13, 14 e 15 da Declaração)). Toda a categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais foi analisada em termos menos rigorosos e posta à parte, num outro tratado, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, sendo vários os Estados ocidentais que não pretendiam ratificá-lo na ocasião.¹²

¹¹ HUMPHREY, J. *Human Rights and the United Nations: a great adventure*, Dobbs Ferry: Oceana, 1984.

¹² Os Estados Unidos da América — que ratificaram o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, "ideologicamente" mais aceitável, somente após hesitações e prolongados adiamentos, e com uma série de restrições bastante abrangentes — ainda não mostram nenhuma inclinação para ratificar o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. (Doc. CCPR/C/2, Rev. 4).

O único aprimoramento significativo do catálogo tradicional de direitos humanos veio na forma do direito dos povos à autodeterminação, que, de valor legítimo (princípio político), viu-se transformado em direito coletivo e está consagrado no início de ambos os pactos.

O verdadeiro movimento de migração da categoria de valores para a de direitos só se iniciou mais tarde, sendo vagamente vinculado aos esforços para enumerar e reconhecer os direitos de solidariedade da “terceira geração”.¹³ Um número considerável de valores concorreu à promoção para a categoria de direitos, entre os quais se encontravam o desenvolvimento, o meio ambiente, a alimentação, a comunicação e a paz.¹⁴ Mas a evolução dos direitos humanos é um processo dinâmico infundável: não só os direitos reconhecidos serão aperfeiçoados, enriquecidos e ampliados, como também se farão acompanhar de novos direitos, tão logo haja consenso sobre a importância notória dos valores que estes veiculam e sobre sua capacidade de serem expressos positivamente e reconhecidos como direitos humanos.

2.2.2. O Direito Coletivo à Paz

A afirmação de que há um direito à paz significa que esse direito já está incluído no catálogo de direitos humanos ou, retoricamente, que ele deve ser imediatamente incluído. Esse direito foi objeto de proclamação solene por parte da Assembléia Geral das Nações Unidas na Declaração do Direito dos Povos à Paz, em 12 de novembro de 1984:

A Assembléia Geral,

Ao reconhecer que a manutenção de uma vida pacífica para os povos é tarefa sagrada de cada Estado,

1. Solenemente proclama que todos os povos do nosso planeta têm o direito sagrado à paz;

¹³ Ver VASAK, K. For the third generation of human rights: the rights of solidarity: inaugural lecture to the Tenth Study Session of the International Institute of Human Rights, Strasbourg, 2-27 July 1979. HOLLEAUX, A. Les lois de la ‘troisième generation: des droits de l’homme, *Revue française d’administration publique*, n. 15, p. 45, 1980. Para uma crítica, ver DONNELLY, J. In search of the unicorn: the jurisprudence and politics of the right to development, *California Western International Law journal*, n. 15, p. 473-509, 1985.

¹⁴ ALSTON, P. A Third Generation of Solidarity Rights: progressive development or obfuscation of international human rights law?, *Netherlands International Law Review*, v. 29, n. 3, p. 307, 1982.

2. Solenemente declara que a preservação do direito dos povos à paz e a promoção de sua implementação constituem obrigação fundamental de cada Estado.¹⁵

Há uma literatura considerável sobre o direito à paz, a maior parte dela anterior a 1989.¹⁶ Os defensores desse direito não encontram muito suporte legal na Declaração de 1984 e nas circunstâncias em que ela foi adotada pela Assembléia Geral, de modo precipitado e sem prévio estudo por parte de um comitê. Não houve votos contrários, mas muitas abstenções, com muitas delegações conspicuamente ausentes da sala (92 votos a favor, 0 contra e 34 abstenções).

De interesse legal mais imediato foi a ausência, no texto, de uma definição clara da natureza e da diferença entre o sujeito da obrigação e o sujeito do direito de “todos os povos do nosso planeta” à paz. O sujeito da obrigação aparece ora no singular (“cada Estado” tem a “tarefa sagrada” e a “obrigação fundamental”, alusões localizadas, respectivamente, no preâmbulo e no parágrafo 2º), ora no plural, pois se dirige o apelo a “todos os Estados e organizações internacionais” a fim de que “façam o possível para colaborar na implementação” desse direito, “por meio da adoção de medidas apropriadas nos planos nacional e internacional” (parágrafo 4º).

No que concerne ao sujeito do direito, a Declaração parece proclamar um direito coletivo semelhante ao direito dos povos à autodeterminação. Entretanto, um exame mais atento mostra que esse é um direito duplamente coletivo: o direito dos povos no plural, de toda a humanidade, o direito coletivo da população do mundo. A referência ao planeta e o uso constante do plural indicam que esse direito coletivo foi concebido para ser reivindicado não por um, mas por todos os povos.

¹⁵ Resolução nº 39/11.

¹⁶ Por exemplo: a questão especial do *Bulletin of Peace Proposals*, v. 11, n. 4, 1980. DIMITRIJEVIC, V. The Interrelationship Between Peace and Human Rights. In: NOWAK, M.; STEURER, D.; TRETTER, H. (Ed.). *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte* [Progresso no Espírito dos Direitos Humanos]: festschrift fuer felix ermacora. Kehl: N.P. Engel Verlag, 1988. p. 589-98. TOMUSCHAT, C. Recht auf Frieden [Direito à Paz], *Europa-Archiv*, n. 40, p. 271, 1985. DAWES, C. E. The Right to Peace, *The Australian Law Journal*, v. 60, n. 2, p. 156-61, 1986. TOMASEVSKI, K. The Right to Peace, *Current Research on Peace and Violence*, v. 3, n. 1, p. 42-68, 1982. Tomasevski foi uma das únicas autoras que revisaram o assunto após 1989: TOMASEVSKI, K. The right to peace after the Cold War, *Peace Review*, Palo Alto: v. 3, n. 3, p. 14-22, Fall 1991. Ver também: ALSTON, P. The Legal Basis of the Right to Peace, *Peace Review*, Palo Alto: v. 3, n. 3, 23-7, Fall 1991.

Mais uma vez, tem-se a impressão de que — ao contrário do que ocorre com o direito à autodeterminação — a reivindicação do direito à paz pelos povos só seria imaginável por meio de organizações internacionais que reunissem os Estados ou, em comum acordo, por uma superorganização de ONGs representando os povos. A última hipótese parece inimaginável se prevalece o direito à autodeterminação, já que é seu objetivo criar Estados com “governos que representem o conjunto da população do território”.¹⁷ O sujeito do direito (a totalidade dos seres humanos vivos), assim, contrapõe o seu direito ao conjunto dos Estados e a cada um deles, em particular.

A insegurança dos elaboradores quanto à natureza legal do direito à paz refletiu-se na redação do texto: no parágrafo 1º da Declaração, ele não aparece como um direito dos povos em si, mas como um “direito sagrado”, e tampouco há referência à observância ou aos mecanismos ligados à proibição tradicional do uso da força nas relações internacionais (Capítulo VII da Carta das Nações Unidas).

O momento em que surge a proposta, a sua autoria (a Mongólia socialista), a sua linguagem vaga, florida e política (“povos do nosso planeta”, “tarefa sagrada”, “direito sagrado”) indicam que a Declaração foi um esforço de propaganda da União Soviética num dos seus movimentos tradicionais para apoiar pacifistas no exterior. O apoio que veio dos governos do Terceiro Mundo, em geral, deveu-se à disposição deles de aceitar todas as sugestões a serem acrescentadas à lista de direitos coletivos de terceira geração. Os regimes ditatoriais ali existentes apoiaram a iniciativa por mais um motivo: os direitos mal definidos de um “povo” facilmente se transformavam em direitos do Estado, que o regime controlaria, simbolizaria e representaria na comunidade internacional. Desse modo, o regime confortavelmente passava a ser sujeito de um determinado direito perante todos os outros Estados e organizações internacionais. Enquanto os detentores do poder pareciam agir a favor dos direitos humanos, eles os negavam aos indivíduos nas suas jurisdições, pelo menos até que os direitos coletivos (dos Estados) fossem alcançados.¹⁸ Deve-se lembrar que o fim dos anos 70 e o início dos anos 80

¹⁷ ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Princípios da Legislação Internacional Relativa às Relações Amistosas e à Cooperação entre os Estados de acordo com a Carta das Nações Unidas*: resolução n. 2625 (XXV), 1970.

¹⁸ NZOUANKEU, J. The African attitude to democracy. *International Social Science Journal*, n. 43, p. 376-7, 1991.

não configuraram uma época tranqüila para a democracia em nível nacional. Por outro lado, era difícil votar contra uma Declaração que aconselhava os governos a agir pela paz e que, sendo vaga e inofensiva, não representava uma ameaça para ninguém.

A Declaração foi criticada como uma reiteração simples e supérflua da proibição da força nas relações internacionais. Ela teria tido algum significado se o rephraseamento tivesse sido feito ao contrário, a partir do direito à proibição, o que não é incomum no campo dos direitos humanos. Assim, por exemplo, o direito à legalidade é traduzido pela proibição de legislação retroativa em assuntos penais; o direito à liberdade pessoal, pela proibição da prisão arbitrária, etc. Mas ainda que se entenda a proibição como a insinuação de um direito, a Declaração continua pobre: ela não traz uma definição de paz, um registro sobre agressão ou uma referência à lei humanitária, nem aborda o pertinente direito à vida.¹⁹ Por fim, o direito à paz é concebido somente como um direito coletivo, sem nenhuma consideração ao seu possível significado para o indivíduo.²⁰

Os proponentes mais sofisticados e mais sinceros do direito à paz não se respaldam na Declaração, mas vêem nesse direito a expressão do reconhecimento da paz como um valor internacional supremo, somado à insistência sobre os respectivos pré-requisitos da paz. Mas isso se transforma numa figura de retórica: “Planejar procedimentos para a articulação e negociação pacífica de (...) conflitos poderia ser a melhor contribuição que o direito à paz poderia fazer”.²¹

Essa é uma retórica eficiente e atraente, mas não uma declaração legal. Como ocorre com muitas tentativas para assegurar e atingir alguns valores importantes, ela se baseia essencialmente na mágica de realçar um valor e torná-lo mais forte, declarando-o direito. Fora o fato de ser legalmente problemática, não está claro como essa mudança de rótulo, de valor para direito, pode ajudar no alcance e na preservação da paz.

¹⁹ Ver o Comentário Geral nº 14(23), do Comitê de Direitos Humanos, sobre o artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos: “É evidente que a criação, o teste, a manufatura, a posse e a distribuição de armas nucleares estão entre as maiores ameaças do direito à vida que a humanidade enfrenta hoje” (Doc. UN CCPR/C/21/Rev.1, 19 May 1989).

²⁰ Ver a próxima seção, “O emprego dos direitos individuais na ampliação da paz”.

²¹ TOMASEVSKI, K. *The Right to Peace after the Cold War*, 1991. *Op. Cit.*, nota 16, p. 22.

2.2.3. O Uso dos Direitos Individuais na Ampliação da Paz

Já que o direito coletivo à paz, como descrito acima, tem pouco significado e relevância, maior atenção deve ser dada aos freqüentemente negligenciados direitos individuais, que se baseiam na paz como um valor ou podem ser usados para manter a paz, evitar os conflitos armados ou afastar o envolvimento pessoal neles. Trata-se de direitos e liberdades que possibilitam ao indivíduo agir contra os métodos violentos de solução de conflitos domésticos e internacionais, além de controlar os tomadores de decisão que estão a ponto de envolver a sociedade, deliberadamente ou por incompetência, em conflitos armados. As liberdades de locomoção, de expressão e informação, de reunião para fins pacíficos, de associação, o direito político de participar da condução das questões públicas, bem como os direitos à privacidade e à proteção da família e das crianças vêm imediatamente ao pensamento.

O direito mais marcante, voltado contra a violência institucionalizada e a guerra, relaciona-se com a objeção de consciência ao serviço militar. Ele costuma ser considerado uma emanação (interpretação correta) da liberdade de convicção,²² embora haja opiniões de que seja parte de um “direito de objeção” mais amplo, imanente das sociedades secularizadas.²³ Esse direito foi reconhecido numa série de países, com explicações e justificativas variadas, acompanhado de procedimentos e efeitos diversos, incluindo alguns tidos por punitivos, a exemplo do serviço nacional alternativo desarmado, de maior duração.²⁴

Não houve consenso internacional sobre o fato de a liberdade de pensamento e convicção abranger o direito à objeção de consciência. Contudo, esta não foi expressamente descartada pelos instrumentos internacionais. O texto do artigo 8º (3, c, ii) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e

²² Ver MOCK, E. *Gewissen and Gewissensfreiheit*, Berlin: Duncker and Humblot, 1983. VERMEULEN, B. P. *De Vrijheid van Gewete.. een fundamenteel rechtsprobleem* [A liberdade de convicção: um problema fundamental da lei]. Arnhem: Gouda Quint, 1989. Para o trabalho das organizações internacionais, ver: EIDE, A.; MUBANGA-CHIPOYA, C. *Conscientious Objection to Military Service*. Relatório da Subcomissão sobre a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, preparado de acordo com as Resoluções nº 14 (XXXIV) e nº 1982/30. Ver a Resolução nº 337 e a Recomendação nº 478, da ASSEMBLÉIA DO CONSELHO EUROPEU, 26 jan. 1967.

²³ Ver SCHEININ, Martin. The right to say ‘No’, *Archiv fuer Rechts- und Sozialphilosophie*, v. 75, n. 3, p. 345-56, 1989.

²⁴ Ver o Relatório Explanatório à Recomendação nº R(87), do Comitê de Ministros do Conselho Europeu, Doc. H (87) 3, 22 de junho de 1987.

Políticos indica que os seus elaboradores estavam cientes do problema, mas parece que deixaram para os Estados-partes regulamentar os assuntos relativos à objeção de consciência e interpretar o artigo 18, que trata da liberdade de pensamento, convicção e crença.

No início, o Comitê de Direitos Humanos, órgão que monitora a implementação desse Pacto, também sustentou o ponto de vista de que a objeção de consciência não era um direito reconhecido. Em 1993, porém, ele adotou um Comentário Geral ao artigo 18 que dedica um parágrafo à objeção de consciência. Nele, o Comitê expressa sua opinião de que “tal direito pode derivar do artigo 18, visto que a obrigação do uso de força letal pode entrar em sério conflito com a liberdade de convicção e com o direito das pessoas de manifestarem sua religião ou crença”.²⁵

Não se trata de afirmação peremptória, mas os comentários gerais não constituem uma interpretação obrigatória dos instrumentos internacionais a que se referem.²⁶ Na verdade, eles são uma mescla das observações do órgão convencional sobre os relatórios que os Estados apresentam com os comentários de sua competência em face do instrumento internacional (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, no caso em tela).

Contudo, pode-se inferir que o comentário geral acima especificado, juntamente com a tendência óbvia de alguns Estados de reconhecerem a objeção de consciência, sinaliza um consenso crescente acerca da faculdade que têm os indivíduos de se recusarem a participar dos preparativos para o conflito armado como uma questão de direito.

No entanto, há uma forte resistência contra a ampliação do círculo de pessoas com o direito de recusarem-se a entrar em conflito armado contra sua vontade. A Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 20 de novembro de 1989, permite que os Estados-partes recrutem para o serviço militar todos os maiores de 15 anos [artigo 38(3)]. Ela só pede aos Estados que “tomem todas as medidas possíveis para que as pessoas que não atingiram a idade de quinze anos não participem diretamente da guerra” [artigo 38(2)].

²⁵ Doc. UN CCPR/C/21 Rev. 1/Add. 2, 1993; HRI/Gen/1/Rev. 1, 1994. Para uma pesquisa sobre as decisões relevantes do Comitê dos Direitos Humanos e comentários sobre ele, ver TAHZIB, B. G. *Freedom of Religion or Belief: ensuring effective international protection*. Dordrecht: Nijhoff, 1996, p. 249.

²⁶ NOWAK, M. *UNO-Pakt über burgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll. CCPR-Kommentar*, Kehl: N.P. Engel, 1989, p. 613-19.

Além de desculpar o envolvimento de crianças no conflito armado, tais cláusulas são questionáveis por outro motivo: poucos menores (e pessoas com menos de dezoito anos são menores na maioria dos Estados) provavelmente poderão, ante as atuais circunstâncias, conseguir demonstrar suas objeções ao serviço militar, por convicção e conveniência. Ademais, via de regra, os menores não têm direito ao voto, mas ainda assim são chamados para cumprir decisões — sobre as quais nunca tiveram influência — de recorrer à força armada.²⁷

Inversamente, os direitos humanos podem ser exercitados de tal maneira que ameaçam a paz. No atual regime internacional de direitos humanos, cabe aos Estados restringir o exercício de direitos — sob determinadas condições — quando estes afetam certos interesses. Entretanto, os fundamentos para as restrições permitidas nos tratados de direitos humanos existentes, universais e regionais, não mostram que elas são consideradas instrumento de proteção da paz. Sem dúvida, as restrições apontam para a direção oposta, a de primeiramente proteger os interesses do Estado-nação. Assim, nos termos da Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, a liberdade de expressão pode ser restrita por lei, se a restrição for necessária ao interesse da segurança nacional, integridade territorial ou segurança pública de uma sociedade democrática, para prevenir a desordem e o crime, para garantir a saúde e a moral, a reputação e os direitos dos outros, para evitar a revelação de informação confidencial ou para manter a autoridade e imparcialidade do Judiciário [artigo 10(2)]. Tais fundamentos parecem oferecer mais proteção à máquina militar e patriótica — com sua insistência no sigilo, na integridade territorial e na sua glória e reputação — do que aos interesses da paz e dos ativistas da paz, que podem ser facilmente culpados por agir contra o interesse nacional.

As acusações de abuso dos direitos humanos podem ser contra-atacadas, alegando-se que alguns direitos são inerentemente restritos para proteger certos valores fundamentais. A teoria das limitações inerentes recebe o apoio de algumas cortes, mas tem sido criticada por possibilitar uma ampla interpretação.²⁸ O artigo 20 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e

²⁷ TOMASEVSKI, K. 1991. *Op. cit.* nota 16, p. 19.

²⁸ Sobre a Comissão e a Corte Européias de Direitos Humanos, ver DIJK, P. van; HOOFF, G.J.H. Van. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, 2. ed. Deventer: Kluwer, 1990, p. 575-8.

Políticos proíbe expressamente a propaganda de guerra e a defesa do ódio nacional, racial ou religioso. A posição desse artigo no Pacto indica que ele limita as liberdades de manifestação do pensamento, de convicção e de expressão. Enquanto a proibição do incitamento ao ódio tem sido amplamente aceita, a proibição da propaganda de guerra é considerada uma vaga limitação da liberdade de expressão, uma vez que ela se apóia, como o faz, nas noções incertas de “propaganda” e “guerra”. Diversos Estados registraram reservas e declarações interpretativas para eliminar ou restringir a aplicação do relevante artigo 20(1).²⁹

2.3. PAZ E DIREITOS HUMANOS: ELOS CAUSAIS

Se aceitos como valores, a paz e os direitos humanos podem ser estudados em suas relações causais. A discussão não procura mais saber se eles são valores aceitos e desejáveis, e qual deles deve ocupar hierarquia mais elevada (uma gradação, de qualquer modo, difícil de ser aceita no campo do valor e da cultura), mas como eles influenciam um ao outro. As questões a serem levantadas nesse contexto reportam-se à mútua influência do respeito pelos direitos humanos e pela paz, e vice-versa.

2.3.1. Os Direitos Humanos como Precondição da Paz

A paz elementar (ausência de conflito armado) foi internacionalmente reconhecida como valor universal antes dos direitos humanos. A versão do direito internacional clássico do século XX e a geração de organizações internacionais pós-Primeira Guerra Mundial apoiaram-se na suposição de que a comunidade internacional estava autorizada a agir contra os Estados que violassem a proibição de agressão, ou que entrassem em guerras irregulares e desastrosas, mas não contra aqueles que violassem os direitos humanos de seus jurisdicionados.³⁰ Até há pouco, a paz internacional não era uma questão doméstica, mas os direitos humanos eram.

²⁹ NOWAK, M. *Op. cit.* nota 26, p. 392-3.

³⁰ FARER, T. J.; GAER, F. The UN and human rights: at the end of the beginning. In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). *United Nations, Divided World*. 2. ed. Oxford: Clarendon Press, 1993. p. 240-44 e a literatura citada na obra.

Natural, pois, que o pensamento diplomático tradicional tenha se comprometido com a proposição de que o respeito pelos direitos humanos é condutor da paz. Um valor claramente reconhecido precisava do outro como pré-requisito, não só pela inércia da mente diplomática: essa linha de pensamento foi também a melhor forma de os defensores dos direitos humanos “venderem” a necessidade de garantir o respeito e a proteção dos direitos humanos aos realistas céticos que controlavam o processo de reestruturação da ordem mundial após a Segunda Guerra.

Não é necessário ir muito longe para encontrar exemplos desse pensamento. De acordo com o artigo 55 da Carta das Nações Unidas, “o respeito universal e efetivo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” é instrumental para “criar as condições de estabilidade e bem-estar que são necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as nações”.³¹ No seu preâmbulo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos menciona — em primeiro lugar e antes das razões relativas à justiça, à dignidade e ao valor do ser humano — a convicção da Assembléia Geral de que “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis é a base da liberdade, da justiça e da paz no mundo”.³² Redação similar aparece nos primeiros e idênticos parágrafos do preâmbulo dos dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

Esse pensamento também fundamentou os esforços da Conferência (agora Organização) sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE). De acordo com o Ato Final de Helsinque, de 1º de agosto de 1975:

*Os Estados participantes reconhecem a importância universal dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, sendo o respeito por eles um fator essencial à paz, à justiça e ao bem-estar necessários para assegurar o desenvolvimento de relações amistosas e a cooperação entre todos os Estados.*³³

Sob essa perspectiva, a observância dos direitos humanos é profilática: supostamente, ela tanto ajuda a evitar o conflito armado quanto preservar a

³¹ Ênfase nossa.

³² Ênfase nossa.

³³ *Declaração de Princípios*, VII, parágrafo 5º..., ênfase nossa.

paz. Como acima demonstrado, trata-se de uma perspectiva amplamente compartilhada pelas organizações internacionais, governamentais e não-governamentais. A força desse ponto de vista foi muito útil para o fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos.³⁴ Para examinar a validade empírica dessa proposição, entretanto, devemos analisar alguns dos seus componentes.

Ao que parece, o incentivo mais forte para tal pensamento, particularmente nas Nações Unidas, veio da experiência anterior à Segunda Guerra Mundial. Os agressores desse conflito planetário eram Estados com ideologias oficiais de menosprezo pelas idéias do individualismo e humanismo, já famosos pelo desrespeito aos direitos humanos e culpados pelas conseqüentes violações maciças desses direitos. Daí se inferiu que a opressão doméstica leva à predisposição do uso de métodos violentos para o favorecimento dos alegados interesses nacionais. Em outras palavras, as sociedades que não respeitam os direitos humanos são um perigo para a paz internacional.

Entretanto, há exemplos históricos que apontam para outra direção. Os regimes opressores, às vezes, evitam o envolvimento em conflitos internacionais por temerem a desestabilização interna, a exemplo da Espanha de Franco. A União Soviética de Stalin, no auge do seu terror interno, tentou desesperadamente evitar o conflito internacional até 1941, só para se tornar um membro duvidoso da coalizão pró-democracia e pró-direitos humanos em 1945.

As democracias que respeitam os direitos humanos de seus próprios cidadãos freqüentemente recorrem à guerra (a França e o Reino Unido nos tempos do colonialismo, os Estados Unidos nos episódios “colonialistas” contra Espanha, Israel, e assim por diante). Contudo, nota-se que elas raramente entraram em guerra umas contra as outras.³⁵

A pesquisa empírica sistemática também não parece conclusiva. Os resultados que pretendem provar que as sociedades “libertárias” são menos propensas à violência internacional logo são questionados por outros autores, sobretudo com base na operacionalização evasiva dos conceitos de sociedades

³⁴ "Nós temos normas de direitos humanos oficialmente por causa da opinião de que elas contribuem para a paz. E isso, em si, é uma noção discutível" (FORSYTHE, D. P. *Human Rights and World Politics*. Lincoln: University of Nebraska Press, 1983, p. 31.

³⁵ DOYLE, M.W. Kant, liberal legacy, and foreign affairs, *Philosophy and Public Affairs*, n. 12, 1983, p. 205-35. BOBBIO, N. *Il Futuro della Democrazia*. Turin: Einaudi, 1984. p. 31-9.

“livres” e “violência internacional”.³⁶ É muito difícil determinar, até mesmo hoje, que Estados são democráticos e apresentam um excelente histórico de direitos humanos. E é bem mais difícil fazê-lo numa perspectiva histórica. A quem pertencem as guerras coloniais? Em termos de século XIX, o Reino Unido foi uma democracia que respeitou os direitos humanos? Se foi, os autóctones Estados pré-coloniais da África eram democracias conforme os padrões africanos contemporâneos? Isso provavelmente explica porque os pesquisadores empiricamente orientados evitam o estudo da democracia e do respeito pelos direitos humanos como fatores influentes para o envolvimento nos conflitos armados internacionais. Há, por outro lado, fortes manifestações de que os direitos humanos e a liberdade não se influenciam, de que “liberdade e conflito não têm, basicamente, relação um com o outro”.³⁷

Um novo reforço para a hipótese de que a ausência de direitos humanos ameaça a paz é o de que a constante privação dos direitos humanos leva à rebelião, que, por sua vez, causa violência interna e pode resultar em conflito internacional. Trata-se também de uma convicção tradicional, que dá origem à teoria do tiranicídio e ao direito de se rebelar contra a opressão.³⁸ Essa convicção aparece refletida no preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos: “é essencial — se o homem não for compelido, como último recurso, à rebelião contra a tirania e a opressão — que os direitos humanos sejam protegidos pela observância da lei”.

Na prática recente das Nações Unidas, o direito à rebelião foi associado principalmente ao direito de autodeterminação dos povos. Há resoluções da Assembléia Geral que se referem ao “direito básico do homem de lutar pela autodeterminação do seu povo sob dominação colonial e estrangeira”,³⁹ afirmando que: “A luta dos povos, sob dominação colonial, estrangeira e sob regimes racistas, para a implementação dos seus direitos à autoder-

³⁶ Como exemplo do debate, ver RUMMEL, R.J. *Libertarianism and international violence*, *Journal of Conflict Resolution*, v. 27, n. 1, 1983, p. 27-71. VINCENT, J. E. Freedom and International Conflict: another look, *International Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, p.103-12, 1987. VINCENT, J. E. On Rummel's Omnipresent Theory, *International Studies Quarterly*, v. 31, n. 1, p. 125, 1987.

³⁷ Idem. nota 36, p. 125. O autor refere-se a dados coletados pelo falecido Edward Azar, da Universidade de Maryland.

³⁸ COHEN, C.A. The right and Duty of Resistance, *Human Rights Journal*, v. 1, n. 4, p. 491-516, 1968.

³⁹ Resolução da Assembléia Geral nº 2787 (XXVI), 6 de dezembro de 1971, artigo 2º.

minação e independência é legítima e está de pleno acordo com os princípios do direito internacional”.⁴⁰

Nota-se que essa mudança das Nações Unidas no tocante à violação dos direitos humanos — cometida, ao que se julga, por “estrangeiros” — também ajuda a compreender como uma rebelião, que normalmente causaria apenas distúrbios internos, poderia prejudicar a paz internacional. Dito de outro modo, está implícito que os rebeldes têm o direito à assistência internacional ou, pelo menos, que os Estados estrangeiros que fornecerem ajuda não estão violando o direito internacional. Quando não vinculado diretamente ao direito de autodeterminação, isso traduz o direito da comunidade internacional de agir contra governos que violam gravemente os direitos humanos e de dar assistência aos rebeldes que forem vítimas dessas violações. É, dessa forma, que o conflito internacional pode ser gerado, mesmo quando não há dominação estrangeira formal.⁴¹

Em outras palavras, as violações dos direitos humanos abrem as portas para a intervenção humanitária. Alguns dos piores sistemas repressivos foram finalmente derrubados pela intervenção estrangeira ou pela derrota em conflito internacional. A queda definitiva do regime de Idi Amin em Uganda, após a intervenção da Tanzânia, costuma ser citada como um exemplo recente de intervenção, embora esta também tenha sido resultado das invasões de fronteira pelas tropas ugandenses.⁴² Os motivos dos países interventores têm sido, muito frequentemente, contraditórios demais para permitir que as intervenções sejam tratadas como genuinamente humanitárias, mas isso não nos diz respeito neste trabalho. Há algum mérito na afirmação de que

⁴⁰ Resolução da Assembléia Geral nº 3103 (XXVIII), 12 de dezembro de 1973, artigo 3º.

⁴¹ Compreender um regime como “estrangeiro” pode ser mais fácil do que se imagina e não somente limitado a situações coloniais. Em quase todos os Estados do mundo, há grupos e movimentos políticos que consideram os seus governos “estrangeiros” em termos políticos e nacionais. Para os ideólogos nacionalistas em federações multinacionais, as autoridades federais parecem ser “estrangeiras”. Sobre a Iugoslávia, ver RAMEY, S. P. *Nationalism and Federalism in Yugoslavia*, 2. ed., Bloomington: Indiana University Press, 1992. É interessante comparar as visões de escritores sérvios e eslovenos, sendo eles os agentes tradicionais do “despertar” nacional na Europa central e oriental: GOJKOVIC, D. Trauma without Catharsis, *The Republic*, Belgrade, v. 7, n. 118, p. i-xxvi, 1995. GOJKOVIC, D. Samostojna Slovenija [Eslovênia Independente]: questão temática, Nova Revija, Ljubljana: p. 241-632, 9 mar. 1990. As alas mais radicais da “nova esquerda” acreditavam que a maioria dos governos ocidentais era substituto dos Estados Unidos ou de algum tipo de centro capitalista. Quando trazidos perante os tribunais, seus integrantes sustentaram ser prisioneiros de guerra. Ver DETREZ, C. (Ed.). *Zerschlagt die Wohlstandsinseln der Dritten. Welt*, Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt, 1971.

⁴² FORSYTHE. *Op. cit.*, nota 34, p. 28.

as violações dos direitos humanos levam ao envolvimento e ao conflito estrangeiro, não pelas políticas agressivas do governo opressor, mas por abrir caminho e criar legitimidade para o envolvimento estrangeiro.

Essa afirmação foi reformulada para exprimir que a insistência nos direitos humanos ameaça a paz.⁴³ Se a ausência de conflito internacional é entendida como paz, então qualquer intervenção estrangeira para prevenir, monitorar, condenar ou punir as violações dos direitos humanos em um país — o que inevitavelmente resulta em reações mais ou menos veementes por parte do governo — decerto levará as partes mais para o lado do conflito do que para a cooperação. Isso também ocorre quando se empreende uma intervenção mais estruturada, internacionalizada e “cortês”. O registro das Nações Unidas e de seus vários órgãos de direitos humanos, inclusive dos organismos convencionais que monitoram os diversos tratados de direitos humanos, mostra que os Estados individualmente têm sido muito relutantes em fazer uso das oportunidades para propor ação contra os demais. Mostra, ainda, que as ações propostas por indivíduos e grupos têm sido acompanhadas com pouco entusiasmo e eficiência pelos órgãos políticos. O apolítico Comitê de Direitos Humanos, que já está em atividade há dezessete anos, nunca recebeu a comunicação de um Estado, com base no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, alegando que um outro não está cumprindo suas obrigações como determina o artigo 41. A Comissão de Direitos Humanos não concluiu nenhuma de suas ações, por mais discreta que fosse, com base em relatórios denunciando alguns países onde parecia haver um padrão constante de sérias violações dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.⁴⁴ “Desde a adoção do Procedimento 1503, a Comissão não usou sua competência para realizar um estudo cuidadoso, nem buscou o consentimento de um Estado infrator para a criação de um comitê investigativo”.⁴⁵

Com certeza, as razões de tal timidez não se limitam ao medo dos conflitos armados, mas incluem o receio de afetar interesses econômicos,

⁴³ HOFFMANN, S. Human rights breeds confrontation. In: _____. The hell of good intentions, *Foreign Policy*, v. 29, n. 1, p. 8, 1977.

⁴⁴ Resoluções do CONSELHO ECONÔMICO e SOCIAL nº 1235 (XLI), de 1967, e nº 1503 (XLIV), de 1970.

⁴⁵ FARER, T. J.; GAER, F. Op. cit., nota 30, p. 281. FRANCK, T. M. *Nation Against Nation*, New York: Oxford University Press, 1985, p. 224-45.

de colocar em perigo governos ideologicamente próximos, amistosos ou estrategicamente confiáveis, de enfraquecer alianças internacionais, e assim por diante. Contudo, é verdade que, diante da existência de outros motivos, vem se preferindo a mais atroz repressão interna ao conflito armado, mesmo quando os violadores são Estados militarmente fracos. A esse respeito, faz-se uma clara distinção entre a paz nacional e a internacional, sendo a última a única que interessa.⁴⁶

Há quem diga que as sociedades que respeitam e observam os direitos humanos costumam experimentar a paz interna, mas isso nem sempre se aplica à sua predisposição de violar a paz internacional caso adotem uma só leitura sobre a natureza do Estado-nação, qual seja: se há consenso de que o Estado serve primeira e exclusivamente aos interesses de sua população, a agressão e o uso internacional da força tornam-se mais aceitáveis quando acontecem no exterior. Assim, a maioria dos cidadãos que acreditam ser livres e respeitadores da democracia e dos direitos humanos podem apoiar uma guerra por algo considerado bom para a comunidade nacional. Além disso, o respeito pelos direitos humanos pode ser visto como um valor apenas nacional.

Há pouco se proclamou isso em alto e bom som nas sociedades dominadas pela retórica nacionalista: os direitos humanos e a democracia dizem respeito somente aos filhos da nação. São valores praticamente irrelevantes no exterior, a menos que se trate dos direitos da minoria formada por nacionais residentes fora. Portanto, dentro do Estado, os cidadãos etnicamente diferentes (estrangeiros) ficam excluídos, por não serem parte verdadeira do corpo político, e são privados do direito à autodeterminação, que é a origem de todos os direitos individuais.⁴⁷ Ser parte da nação superior eleva cada um dos seus membros biológicos a um status cívico mais alto do que o ocupado por qualquer integrante de outro grupo étnico. As maiorias nacionalistas e seus governos inicialmente prometem tratar seus piores oponentes políticos co-nacionais melhor do que o mais inofensivo membro de uma minoria. Os direitos humanos e a democracia são concebidos e tornam-se viáveis apenas dentro desse restrito grupo nacional. Isso explica como algumas das mentes legais mais brilhantes,

⁴⁶ TOMASEVSKI, K. The right to peace, 1982. *Op. cit.*, nota 16, p. 47.

⁴⁷ BOJARS, J. *Op. cit.*, nota 6, p. 242.

e alguns dos mais sólidos oponentes do totalitarismo ideológico, facilmente se tornam apologistas da discriminação nacional.

Conforme demonstram a prática fascista do populismo nacionalista e as recentes manifestações de racismo e xenofobia da Europa oriental e central, essa promessa não se mantém por muito tempo. Os *nestbeschmutzer*, “cosmopolitas”, “mundialistas” e outros não-nacionalistas tornam-se traidores, juntamente com aqueles que sabotam o esforço de guerra por compaixão e humanidade. Referindo-se à Revolução Francesa, Steven Lukes observa: “O slogan revolucionário ‘la fraternité ou la mort’ [fraternidade ou morte] adquiriu um significado novo e ameaçador, prometendo a violência primeiro contra os não-irmãos e depois contra os falsos irmãos”.⁴⁸

Com a disposição para desconsiderar as violações dos direitos humanos cometidas contra os “outros”, a democracia aparente revela-se uma fraude e pode resultar na negação dos direitos humanos aos indivíduos do seu próprio grupo.

2.3.2. Os Direitos Humanos como Componente da Paz

A afirmação de que os direitos humanos são um pré-requisito da paz pode aparecer de forma mais branda ou enfática. Pode-se continuar afirmando que os direitos humanos são condutores da paz, mas também se pode dizer que não existe paz sem direitos humanos. A última assertiva pode ser interpretada com o sentido de que os direitos humanos são condição indispensável para a paz, o que significa que o valor isolado da paz não pode ser alcançado sem que o valor isolado dos direitos humanos esteja assegurado. No entanto, ainda é possível a interpretação de que a paz não pode existir sem os direitos humanos, de acordo com a qual estes são parte daquela e ela se define reportando-se a eles. Assim, a paz e os direitos humanos fundem-se num único conjunto de valor, sendo a primeira não só improvável ou impossível sem os últimos, mas impensável.

Chegam a essa conclusão aqueles que se recusam a aceitar o conceito tradicional de paz como a ausência do conflito armado (paz negativa), ou até como um conjunto de valores instrumentais, mas que acreditam que ela pode ser definida com referência a valores substantivos. Em palavras

⁴⁸ LUKES, S. *Op. cit.*, nota 2), p. 37.

mais simples, a paz, de acordo com essa visão, não é apenas um estado de certa inatividade, que é preciosa, pois a guerra é pior; não é somente uma situação em que todos os atores podem, por outros meios, perseguir suas respectivas metas (não importando quão aceitáveis elas sejam). Ela é o conjunto de valores que lhe dão substância e significado (paz positiva).

Esse raciocínio corre paralelo com os esforços de alguns pesquisadores da paz em redefinir a violência e incluir neste conceito não só o verdadeiro exercício dos métodos violentos, mas também os resultados da antiga violência e a produção permanente de estruturas violentas, tanto nacionais como internacionais (violência estrutural).⁴⁹ Isso leva à necessidade de descrever as origens da violência estrutural, cujo oposto é a descrição de um Estado sem violência estrutural (a paz). Para os pesquisadores da paz, os valores positivos que devem ser incluídos no conceito de paz são a integração, a satisfação humana, a liberdade, a justiça social, etc. Se a esse conjunto são agregadas as visões individualistas e antropocêntricas do sistema mundial,⁵⁰ é óbvio que se trata, mais ou menos, do conjunto de valores cobertos pelo conceito de direitos humanos.⁵¹

O marxismo, com seu conceito de alienação (*Entfremdung*), apresentou um potencial similar. A idéia, originalmente tirada de Hegel, abrangia várias formas de perda histórica da verdadeira essência humana por meio da organização econômica e social, da política, da religião e assim por diante.⁵² Isso lembra os comentários de Johan Galtung e de outros autores sobre a

⁴⁹ O escritor mais influente sobre paz positiva, violência estrutural e conceitos associados é Johan Galtung: GALTUNG, J. A structural theory of integration, *Journal of Peace Research*, Oslo: v. 5, n. 4, p. 375-95, 1968. _____. Violence, Peace and Peace Research, *Journal of Peace Research*, v. 6, n. 3, p. 167-91, 1969. _____. Feudal Systems, Structural Violence and Structural Theory of Revolution, *Essays in Peace Research*, Copenhagen: Christian Ejlers, v. 3, 1970. _____. A structural Theory of Imperialism, *Essays in Peace Research*, *Op. cit.*, v. 4, 1970. Ver também os autores relacionados: NEWCOMBE, H.; NEWCOMBE, A. *Peace Research around the World*, Oakville, Ontário: 1969. Para crítica, ver: EIDE, A.; KJELL, M. Note on Galtung's Concept of Violence, *Journal of Peace Research*, v. 8, n. 1, p. 71, 1971. BOULDING, K. E. Twelve friendly quarrels with Johan Galtung. In: GLEDITCH, N. P. et al. (Ed.). *Johan Galtung: a bibliography of his scholarly and popular writings 1950-1980*. Oslo: Peace Research Institute, 1980, p. 7-26.

⁵⁰ Os nacionalistas modernos que, curiosamente, são atraídos por Galtung rejeitam essa abordagem por desprezar a nação e seu Estado. Ver, por exemplo: SIMIC, D. *Pozitivan mir: shvatanja Johana Galtunga* [Paz positiva: as visões de Johan Galtung]. Belgrade: Akademija Nova, 1993, p. 77.

⁵¹ GALTUNG, J. The next Twenty-Five Years of Peace Research: tasks and prospects, *Essays in Peace Research*, v. 6, 1988. *Op. cit.*, nota 49. p. 103.

⁵² ISRAEL, J. *L'Aliénation de Marx à la sociologie contemporaine*. Paris: Anthropos, 1972. ATIENZA, M. *Marx y los derechos humanos*. Madrid: Mezquita, 1982. Para uma recente reavaliação, ver: ZIZECK, S. *The Sublime Object of Ideology*, London: Verso, 1989.

impropriedade da afirmação de potenciais somáticos e mentais individuais.⁵³ Infelizmente, os escritores marxistas mais recentes não se mostraram interessados em questões de teoria jurídica, limitados pela definição vulgar da lei como “a vontade da classe dominante”. Daí a falta de escritos filosóficos e jurídicos marxistas sobre as questões de direitos humanos⁵⁴ e a incapacidade de explorar as possibilidades de “desalienação” por meio dos direitos humanos.

No pensamento oficial dos Estados e das organizações governamentais internacionais, a crença de que a paz era igual aos direitos humanos não esteve presente na sua forma radical, descrita acima. Ela foi reduzida à expressão da perspectiva de que a paz sem os direitos humanos (e outros valores, incluindo o desenvolvimento) ainda era considerada paz, mas uma paz insegura e inferior. A Conferência Geral da Unesco mostrou-se muito satisfeita com a seguinte redação: “a paz não pode consistir somente na ausência do conflito armado, mas implica, principalmente, um processo de progresso, justiça e respeito mútuo entre os povos (...) Uma paz fundada na injustiça e violação dos direitos humanos não pode durar e conduz inexoravelmente à violência”.⁵⁵

No fim dos anos 70 e início dos anos 80, esse discurso foi substituído pela supremacia da paz, que deve ser nutrida pelos direitos humanos, e eventualmente resultou na Declaração do Direito dos Povos à Paz. Politicamente, isso se explica pela existência mais acentuada, na maioria dos Estados não-alinhados do Terceiro Mundo, de regimes não-inclinados ao individualismo e à sua respectiva interpretação dos direitos humanos, o que os aproximou do Leste em termos políticos. O conceito de paz retornou ao seu significado internacional negativo, de ausência de guerra entre as nações. Na realidade política, passou a ser preocupação central a segurança dos

⁵³ GALTUNG, J. Violence, peace. *Op. cit.*, nota 49, p. 110-11.

⁵⁴ Ver, entretanto: MARKOVIC, M. Differing Conceptions of Human Rights in Europe: toward a resolution. In: _____. *Philosophical Foundations of Human Rights*. Paris: UNESCO, 1986. p.113-30. PAASTELA, J. Human Rights in the Writings of Marx and Engels. In: ROSAS, A.; HELGESEN, J. (Ed.). *Human Rights in a Changing East-West Perspectiv.*, London: Pinter, 1990. p. 6-16. Para uma pesquisa sobre a doutrina legal soviética marxista sobre os direitos humanos, ver: CASSESE, A. *International Law in a Divided World*. Oxford: Clarendon, 1986. p. 300-302.

⁵⁵ Resolução nº 18 C/11.1, 1974. O Diretor-Geral da Unesco escreveu na mesma linha de pensamento: “A paz é mais do que simplesmente uma questão de abster-se da guerra; não pode haver paz duradoura se os indivíduos são privados dos seus direitos e liberdades, se os povos são oprimidos por outros povos, se as populações são cercadas pela pobreza ou sofrem de má nutrição e doenças”. [Citado por MARKS. *Op. cit.*, nota 3, p. 341.]

Estados, posteriormente identificada como (regime do) estado de segurança.⁵⁶

Embora bem intencionadas, todas as tentativas para identificar paz e direitos humanos revelam uma fraqueza metodológica. A inclusão de valores e objetivos diversos e desejados amplia o conceito de paz para além do ponto de reconhecimento. O esforço de transformar a paz, de um conjunto de valores modais numa coleção de valores substantivos, também tem sido em vão. Há uma nova disputa para incluir qualquer coisa desejável no pacote da paz, o que revela a estratégia já usada nos direitos humanos: dizer que algo é idêntico à paz (ou um componente essencial dela) faz com que esse algo possa ser alcançado. Em termos menos sofisticados de debate, isso se aproxima dos truques semânticos relacionados aos termos carregados de valores. Se houver uma “boa” palavra, ligue-a a um valor ou resultado desejado. A paz é boa: tudo o que nela for incluído também é bom. Como testemunham várias resoluções de organizações internacionais e declarações governamentais, o terrorismo é ruim: tudo o que se imagina merecer condenação, ou for nocivo, é chamado então de terrorismo.

2.3.3. A Paz como Precondição dos Direitos Humanos

Inversamente, pode-se perguntar se a paz leva ao respeito e ao exercício dos direitos humanos, ou se estes podem ser exercidos sem ela. Em termos de correntes ideológicas e políticas, esse elo causal foi historicamente proposto depois da hipótese de que os direitos humanos geram a paz.

Nos instrumentos internacionais de direitos humanos mais importantes, o respeito a esses direitos não se faz dependente das condições de paz. Ademais, toda a estrutura do direito humanitário — ou o conjunto das regras humanitárias do ordenamento internacional sobre o conflito armado (guerra), que foi codificado antes da legislação de direitos humanos⁵⁷ — apoiava-se na suposição de que os direitos individuais deveriam ser especialmente protegidos no conflito armado, apesar da guerra, o que constituía um meio legítimo de ampliar os interesses nacionais e resolver as disputas

⁵⁶ DIMITRIJEVIC, V. *Pojam Bezbednosti u Medjunarodnim Odnosima* [O conceito de segurança nas relações internacionais]. Belgrade: Savez udru' enja pravnika, 1973.

⁵⁷ COURSIER, H. L'évolution du Droit International Humanitaire, *Recueil de Cours*, Academy of International Law, 1960, p. 357. DINSTEIN, Y. Human Rights in Armed Conflict: international humanitarian law. In: MERON, T. (Ed.). *Human Rights in International Law: legal and policy issues*. Oxford: Clarendon, 1985. p. 345-68.

internacionais (*ius ad bellum*). Certamente, tudo isso foi um reconhecimento implícito do raciocínio intuitivo de que a ausência da paz (guerra), internacional e depois nacional, consistia numa ameaça ao exercício dos direitos humanos. É axiomático o fato de que, durante uma situação caracterizada pela violência, em grande parte legítima, os direitos humanos individuais possivelmente sejam violados. Em todas as suas manifestações, a legislação de direitos humanos⁵⁸ tenta limitar o dano que o conflito armado causa ao exercício desses direitos.

O direito humanitário trata do perigo da guerra para os direitos humanos das pessoas que estão do outro lado, o lado do inimigo. Embora tenha sido forçado a reconhecer a legitimidade de várias formas de negação dos direitos humanos dos combatentes, como o direito à vida e à integridade física, e os direitos da população civil, como a liberdade de locomoção, de reunião pacífica e de associação, esse ordenamento limita os métodos da luta armada e o controle do território ocupado a patamares historicamente aceitáveis, proibindo, por completo, algumas violações dos direitos humanos e declarando-as atos criminosos (violação de túmulos).

A legislação dos direitos humanos durante a guerra preocupa-se com os efeitos do uso da violência sobre o conjunto da população dentro do Estado em conflito. Os instrumentos internacionais permitem a restrição de alguns direitos por motivos de segurança nacional, mesmo em tempos de paz. Eles toleram certas restrições e a derrogação de direitos “em tempos de emergência que ameaçam a vida da nação”, o que certamente inclui o estado de guerra.⁵⁹ A única condição é que a derrogação não tenha efeitos discriminatórios. Todavia, alguns direitos são totalmente protegidos e não podem ser abolidos temporariamente. De acordo com o artigo 4º(2) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, os direitos não derogáveis são o direito à vida, à integridade física (proibição de tortura e de tratamento similar ou punição), a proibição da escravidão ou servidão, a proibição de encarceramento por incapacidade de cumprir uma obrigação contratual (prisão por dívida), o direito à legalidade na lei penal (*nullum crimen, nulla*

⁵⁸ Afinal, a legislação dos direitos humanos e a lei humanitária são a expressão da mesma idéia, influenciada por um compromisso particular dos beneficiários dos direitos e pelas circunstâncias históricas da codificação. Ver também: ROBERTSON, A.H. *Human Rights as the Basis of International Humanitarian Law*. Lugano: International Institute of Humanitarian Law, 1971.

⁵⁹ PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS, artigo 4º, n. 1.

poena sine lege), o direito de ser uma pessoa diante da lei, e a liberdade de pensamento, convicção e religião. Não é fácil determinar exatamente o porquê dos direitos enumerados terem sido escolhidos para representar a verdadeira essência do catálogo dos direitos humanos, mesmo depois da leitura cuidadosa dos textos dos trabalhos preparatórios.⁶⁰ O fundamento lógico era obviamente similar àquele latente na lei humanitária: a derrogação não deve ser permitida se for moralmente repulsiva e se não contribuir, em termos substanciais, para o esforço legítimo de guerra.

Há outras maneiras pelas quais o conflito armado afeta adversamente os direitos humanos, muitas delas difíceis de compreender em termos jurídicos. Os atores e fatores não-estatais que trabalham contra os direitos humanos alheios — e que, mesmo em tempos de paz, podem estar mais propensos a violações dos direitos humanos do que as instituições e as autoridades governamentais — agora se sentem menos inibidos pelas restrições morais e mais encorajados pela cultura de guerra, que oferece a oportunidade para elementos criminosos enobrecerem suas ações com motivos supostamente patrióticos.⁶¹ O entusiasmo e a histeria da guerra diminuem o apoio popular aos direitos humanos e, sem ele, as instituições criadas para proteger tais direitos humanos perdem a sua independência e efetividade.

Não há evidência de que mesmo as democracias excepcionalmente estáveis, baseadas na observância da lei e numa sólida “tradição jurídica”, consigam preservar o exercício pleno dos direitos humanos da sua própria população durante o conflito armado. A guerra é prejudicial aos direitos humanos, e a paz é uma das pré-condições para o seu gozo pleno. Isso não significa, entretanto, que conceitualmente não possam existir direitos humanos sem paz.

⁶⁰ BOSSUYT, M. J. *Guide to the "travaux préparatoires" of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Dordrecht: Nijhoff, 1987.

⁶¹ DENITCH, B. *Ethnic Nationalism*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1994. p.187-205.

2.4. CONCLUSÕES

Os direitos humanos e a paz são conjuntos distintos de valores modais (instrumentais). Eles se sobrepõem parcialmente, mas não são idênticos. Subordinar os direitos humanos à paz, ou a paz aos direitos humanos, é metodologicamente errado e não serve a nenhum propósito significativo, educacional ou político. Num mundo de Estados soberanos, o respeito pelos direitos humanos não resulta necessariamente em paz. Sendo esta e os direitos humanos conjuntos distintos de valores, um deles pode ter precedência, de modo que, no caso da ocorrência de sérias violações dos direitos humanos, o risco de conflito internacional torna-se aceitável. Não há dúvida de que a ausência da paz, nacional ou internacional, ameaça — total ou parcialmente — o exercício dos direitos humanos.

O direito coletivo (dos povos) à paz, como defendido pelas Nações Unidas e formulado na Declaração de 1984 sobre o Direito dos Povos de Viver em Paz, não tem um propósito legal claro e não pode ser traduzido numa ação significativa. Entretanto, muitos direitos individuais podem ser exercidos com o objetivo de defender a paz e evitar o envolvimento pessoal e nacional em guerras.

BIBLIOGRAFIA

ALSTON, P. A Third Generation of Solidarity Rights: progressive development or obfuscation of international human rights law?, *Netherlands International Law Review*, v. 29, n. 30, p. 307-22, 1982.

BULLETIN OF PEACE PROPOSALS: Special Issue, the right to peace and development, Oslo: v. 11, n. 4, 1980.

DIMITRIJEVIC, V. The interrelationship between peace and human rights and the possible right to peace. In: NOWAK, M.; STEURER, D.; TRETTER, H. (Ed.). *Fortschritt im Bewusstsein der Grund- und Menschenrechte: festschrift fuer Felix Ermacora* [Progresso no Espírito dos Direitos Humanos]. Kehl: N.P. Engel Verlag, 1988.

FARER, T. J.; GAER, F. The UN and Human Rights: at the end of the beginning.

In: ROBERTS, A.; KINGSBURY, B. (Ed.). *United Nations: divided world*. 2. ed. Oxford: Clarendon Press, 1993.

SHUTE, S.; HURLEY, S. *On Human Rights: the Oxford Amnesty Lectures*, New York: Basic Books, 1993.

TOMASEVSKI, K. The right to peace after the Cold War, *Peace Review*, Palo Alto: v. 3, n. 3, p. 14-22, Fall, 1991.

TOMUSCHAT, C. Recht auf Frieden [Direito à paz], *Europa-Archiv*, v. 40, p. 271-8, 1985.

3. DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS: DIREITOS CIVIS, POLÍTICOS, ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS

David Beetham

Historicamente, democracia e direitos humanos são considerados fenômenos distintos e ocupam campos diferentes da esfera política: o primeiro, o da organização do governo; o último, o dos direitos individuais e de sua defesa. Quando falamos em democracia, aprendemos a pensar em arranjos institucionais: eleições concorridas, multipartidarismo, separação de poderes, e assim por diante. Trata-se de questões essencialmente de ordem constitucional e de organização do poder público. Os direitos humanos, por seu turno, tomam o indivíduo por referência e procuram garantir-lhe as condições mínimas necessárias para uma vida digna. Além disso, conforme pressupõe o termo “humano”, esses direitos reputam-se universais em seu escopo e estão sujeitos à definição e regulação internacional, ao passo que os arranjos constitucionais de governo são tradicionalmente vistos como um assunto interno do Estado envolvido, já que comportam a essência da “soberania”. Essas distinções ainda se vêem fortalecidas por uma divisão de trabalho acadêmica que atribui o estudo da democracia às ciências políticas e o estudo dos direitos humanos ao direito e à jurisprudência: duas disciplinas que têm muito pouco vínculo entre si, pelo menos no mundo anglo-saxão.¹

Hoje, essa separação não mais se sustenta, se é que isso já aconteceu alguma vez. O colapso dos regimes comunistas graças à pressão popular revelou ser a democracia, junto com os direitos humanos, uma aspiração

¹ Essa separação acadêmica é discutida, de maneira mais completa, no capítulo: D. BEETHAM, D. (Ed.). *Human Rights in the Study of Politics*. In: _____. *Politics and Human Rights*. Oxford: Blackwell, 1995. p. 1-9.

universal, em vez de uma forma meramente localizada de governo. E o registro de violações dos direitos humanos em todas as ditaduras, de esquerda ou direita, mostra que o tipo de sistema político de um país está longe de ser irrelevante para o padrão de direitos humanos que gozam seus cidadãos. A democracia e os direitos humanos, agora sabemos, estão fortemente interligados. Contudo, a relação exata entre eles costuma ser qualificada de forma errônea como uma correlação empírica ou uma questão de complementaridade, e não de unidade orgânica.² Por isso, geralmente se diz que a democracia é o sistema de governo “mais propenso” a defender os direitos humanos, ao mesmo tempo que se afirma que ela precisa ser “suplementada” pelos direitos humanos, como se estes pudessem ser adicionados ou fossem vulneráveis à democracia, na hipótese de não serem independentemente garantidos. As qualificações dessa relação, apesar de compreensíveis, estão colocadas de maneira incorreta.

No cerne do problema, encontra-se a própria definição de democracia. O ponto fraco de qualquer definição puramente institucional — em termos, digamos, de multipartidarismo, disputa eleitoral, separação de poderes, etc. — é não conseguir determinar o que exatamente faz com que essas instituições sejam democráticas, em oposição às “liberais”, “pluralísticas” ou algo que o valha. Se a resposta é porque essas instituições estão presentes em todos os países ditos “democráticos”, importa que saibamos, primeiro, por que esses países são assim chamados. Só se pode fugir desse círculo vicioso com a explicitação dos princípios que essas instituições incorporam ou que ajudam a concretizar e em função dos quais se revelam plausivelmente democráticas.

E quais seriam esses princípios? Constitui idéia central da democracia o governo ou o controle popular sobre a tomada de decisões coletivas. A democracia tem por ponto de partida o cidadão, não as instituições governamentais. Rezam seus princípios definidores que todos os cidadãos

² A prática de tratar a relação entre as instituições democráticas e as liberdades civis e políticas ora como prevenção de abusos dos direitos humanos, ora como problema de correlação estatística, está bem sedimentada na literatura da ciência política. Ver, por exemplo: BOLLEN, K.A. Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy, *American Sociological Review*, n. 45, p. 370-90, 1980. GURR, T.R. The Political Origins of State Violence and Terror: a theoretical analysis. In: STOHL, M. ; LOPEZ, G. A. (Ed.). *Government Violence and Repression: an Agenda for Research*. New York: Greenwood, p. 47-71. HENDERSON, C. Conditions Affecting the Use of Political Repression, *Journal of Conflict Resolution*, n. 35, p. 120-42, 1991.

têm o direito de opinar sobre os assuntos públicos, tanto por meio das associações da sociedade civil quanto pela participação no governo; e que esse direito deve ser igualmente acessível a todos. O controle dos assuntos coletivos pelos cidadãos e a igualdade entre estes no exercício desse controle são os princípios democráticos fundamentais. O controle pode ser exercido diretamente nas sociedades ou associações pequenas e simples, mediante a participação nas decisões coletivas, ao passo que só pode ser indireto naquelas que são grandes e complexas: por meio do direito de candidatar-se a cargos públicos, eleger representantes em sufrágio universal, fiscalizar o governo e aprovar diretamente os termos de qualquer mudança constitucional.³

Depois de fazer referência aos princípios fundamentais do controle popular sobre os assuntos coletivos em termos de cidadania igualitária, podemos passar a uma questão de segunda ordem: o que é preciso para que esses princípios sejam eficazes no contexto do Estado moderno? Ao responder a essa pergunta, somos levados simultaneamente em duas direções. Uma delas conduz à elucidação dos arranjos institucionais que, através dos tempos, provam ser necessários para assegurar o controle popular eficaz. Assim, temos a disputa eleitoral entre partidos políticos que submete à aprovação popular programas alternativos; a legislatura representativa que atua em favor do eleitorado na fiscalização do executivo; o judiciário independente para garantir que todos os agentes públicos ajam de acordo com as leis aprovadas pelo legislativo; a imprensa independente que acompanha os passos do governo e divulga a opinião pública; as instituições voltadas a socorrer o indivíduo no caso de falha da administração, a exemplo do Ombudsman, e assim por diante. Todas essas instituições podem ser ditas democráticas na medida em que contribuem para o controle popular sobre o governo. Não há dúvida de que elas poderiam fazê-lo com maior eficácia e de modo a envolver igualmente os cidadãos e os diversos segmentos sociais. Em outras palavras, elas poderiam ser mais democráticas do que realmente são. Mas o que as faz democráticas, uma vez implementadas, é que elas concorrem para os princípios que incorporam.

³ Para uma discussão mais completa desses problemas de definição, ver: BEETHAM, D. (Ed.). *Key Principles and Indices for a Democratic Audit*. In: _____. *Defining and Measuring Democracy*. London: Sage Publications, 1994, p. 25-43.

A segunda direção leva-nos a considerar que outros direitos são necessários para que seja efetivo o direito democrático básico de opinar nos assuntos públicos. Aqui se evidencia, de imediato, a parte civil e política da agenda de direitos humanos. Sem as liberdades de expressão, associação, reunião e locomoção, as pessoas não podem se expressar de verdade, seja nas organizações da sociedade civil, seja na política governamental. Essas liberdades não são direitos privados, já que pressupõem a comunicação entre os cidadãos e a existência de um fórum público, ou de uma multiplicidade de fóruns públicos, para que existam. Entretanto, elas só podem ser garantidas como direitos individuais e demandam, em troca, a base protetora do direito à liberdade individual, à segurança pessoal e ao devido processo legal.

No coração da democracia repousa, assim, o direito do cidadão de opinar nos assuntos públicos e de exercer controle sobre o governo, em pé de igualdade com os demais. Para que esse direito seja efetivo, importa, por um lado, que existam as instituições políticas familiares à experiência das democracias já consolidadas (eleições, partidos, legislaturas, e assim por diante). Por outro lado, é necessária a garantia dos direitos humanos rotulados de civis e políticos e inscritos em acordos internacionais, como no Pacto dos Direitos Civis e Políticos e na Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem. Ambos se mostram indispensáveis à realização dos princípios democráticos básicos. Trata-se, portanto, de uma ligação muito mais intrínseca do que extrínseca, já que os direitos humanos necessariamente fazem parte da democracia.

Por conseguinte, comete erro duplo quem define democracia apenas como um conjunto de instituições políticas. Primeiro, porque tal definição ignora os princípios basilares que caracterizam essas instituições como democráticas e diante dos quais o seu grau de democratização pode ser avaliado. Segundo, porque julga essas instituições como tudo o que basta à democracia, esquecendo-se dos direitos humanos que a integram. É exatamente por isso que, em certos contextos, a democratização pode avançar mais com uma campanha em prol dos direitos humanos do que com outra em defesa da própria democracia.⁴

⁴ PANIZZA, F. Human Rights in the Process of Transition and Consolidation of Democracy in Latin America. In: BEETHAM, D. (Ed.). *Politics and Human Rights. Op. cit.* p. 171-91.

Na prática, hoje conhecemos muito bem a existência de uma possível tensão entre “a vontade do povo” — expressa por meio de uma maioria parlamentar específica — e a defesa dos direitos individuais, a exemplo do que acontece quando a pressão da opinião pública ou de alguma demanda nacional leva à limitação ou suspensão das liberdades fundamentais. Desde Tocqueville e J.S. Mill, assim se caracteriza a “tirania da maioria”.⁵ Para se resguardarem desse tipo de influência, os direitos individuais necessitam de proteção especial, seja por lei, seja por revisão judicial, seja por maiorias ou procedimentos parlamentares especiais.⁶ Contudo, seria errado associar essa tensão a um embate entre democracia e direitos humanos ou entre democracia e liberdade, como geralmente se faz. Também seria equivocado dizer que os limites constitucionais impostos à maioria parlamentar restringem a democracia propriamente dita. No veio do raciocínio desenvolvido acima, seria mais exato falar de conflito entre uma expressão particular da opinião pública, de um lado, e as condições necessárias à garantia da continuidade dessa expressão, do outro; entre uma determinada expressão e as condições do seu exercício permanente. Segue que as democracias devem ser necessariamente autolimitantes e autolimitadas, a fim de que não mitiguem os direitos que asseguram o controle popular sobre o governo, mesmo que esses limites demandem, por sua vez, o consentimento popular para os arranjos constitucionais que sustentam. Em resumo, os direitos humanos constituem parte intrínseca da democracia, pois a garantia das liberdades fundamentais é condição necessária para efetivar a voz do povo nos assuntos públicos e assegurar o controle popular sobre o governo.

Todavia, há um nível ainda mais profundo de ligação entre democracia e direitos humanos localizado nos pressupostos da natureza humana que justificam esses institutos. Com efeito, a justificativa filosófica para a agenda dos direitos humanos tem por base a identificação das necessidades e habilidades comuns a todos os seres humanos, quaisquer que sejam as diferenças entre eles.⁷

⁵ MILL, J.S. *On Liberty*. London: Dent, Everyman edition, 1964, p. 68.

⁶ Acerca do debate e de pesquisa recente sobre esses temas, ver: ELSTER, J. Majority Rule and Individual Rights. In: SHUTE, S.; HURLEY, S. (Ed.). *On Human Rights*, New York: Basic Books, 1993, p. 175-216.

⁷ OKIN, S. M. Liberty and welfare: some issues in human rights theory. In: PENNOCK, J.R.; CHAPMAN, J. W. (Ed.). *Human Rights*, New York: New York University Press, 1981, p. 230-56. FREEMAN, M. The Philosophical Foundations of Human Rights, *Human Rights Quarterly*, n. 16, p. 491-514, 1994.

Em particular, os chamados direitos de “liberdade” (liberdade pessoal, de pensamento, de consciência, de locomoção, etc.) pressupõem a capacidade de autoconsciência e escolha arrazoada, ou ação refletida e intencional, nos assuntos que afetam a vida do indivíduo.⁸ Os direitos democráticos demandam habilidade idêntica nos assuntos que afetam a vida comum ou coletiva. O direito de votar e o de candidatar-se a cargo público pressupõem a capacidade de participar das deliberações sobre a coisa pública, a exemplo do que ocorre no universo pessoal. Os direitos à decisão individual e aqueles que dizem respeito à decisão coletiva são conquistados, simultaneamente, quando se chega à idade adulta.

Sem dúvida, as decisões coletivas têm a característica de restringir a liberdade de escolha individual. Nesse sentido, há uma tensão entre o plano coletivo e o individual. É parte da tarefa de uma agenda de direitos definir os limites da decisão coletiva, assim como configura tarefa do debate democrático negociar a localização, dentro desses limites, do equilíbrio entre os referidos planos. Porém, na base da liberdade individual e da responsabilidade democrática, está a presunção comum às habilidades humanas (e o argumento antipaternalista) de que não há “superiores” competentes para decidir o que é melhor para nós, tanto em termos individuais quanto coletivos, exceto que os autorizemos especificamente a fazê-lo dentro dos limites definidos.

Até agora, concentrou-se o debate na definição de democracia, porque definições imprecisas costumam gerar interpretações equivocadas da relação entre democracia e direitos humanos. No entanto, há uma impropriedade paralela na definição de direitos humanos como sinônimo da agenda de direitos civis e políticos. Essa sempre foi a perspectiva do Ocidente, que, ao contrário do que se esperava, acabou se fortalecendo com o fim da Guerra Fria. Qualquer declaração de direitos humanos feita por um governo ocidental expressa basicamente os direitos civis e políticos. Não é preciso aqui nos determos sobre as razões do desprezo pelos direitos econômicos, sociais e culturais.⁹

⁸ Sobre os direitos humanos como “condição necessária para a ação”, ver: GEWIRTH, A. *Human Rights*. Chicago: University of Chicago Press, 1982, cap. 1. PLANT, R. *Modern Political Thought*. Oxford: Blackwell, 1991, cap. 5.

⁹ Essas questões são discutidas no texto: What Future for Economic and Social Rights?. In: BEETHAM, D. (Ed.). *Politics and Human Rights*. *Op. cit.* p. 42-61.

Basta dizer que qualquer discussão sobre democracia e direitos humanos que não os englobe só se faz pela metade. De fato, é muito menos do que meia discussão, uma vez que a relação entre a democracia e os direitos econômicos, sociais e culturais revela-se consideravelmente mais complexa do que aquela entre a democracia e os direitos políticos, já mencionada.

Afirmar que os dois conjuntos de direitos são “indivisíveis” e que a democracia, por esse motivo, deve abranger ambos seria uma maneira simplista de concluir este capítulo sem maiores questionamentos. Contudo, os leitores teriam motivo para se sentirem lesados, pois o assunto é muito mais complicado. Também é muito mais polêmico, acadêmica e politicamente, do que a relação entre a democracia e os direitos civis e políticos. Para nos ajudar a compreender essa complexidade, devemos separar os direitos econômicos e sociais dos direitos culturais e discuti-los um a um, já que suas relações com a democracia levantam questões bastante diversas.

3.1. A CONTRIBUIÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS PARA A DEMOCRACIA

A democracia implica a garantia dos direitos econômicos e sociais para os cidadãos? A garantia desses direitos, por seu turno, implica a democracia? Ou se trata de algo mais vago do que uma “implicação”? À primeira vista, essas questões parecem semelhantes a outras mais familiares e já exaustivamente debatidas (A democracia demanda o desenvolvimento econômico? Este constitui exigência da democracia?).¹⁰ Elas se diferenciam, entretanto, por dois aspectos.

Em primeiro lugar, cabe dizer que o desenvolvimento econômico e a proteção dos direitos econômicos não são uma coisa só. A proteção pode ter o caminho facilitado pelo desenvolvimento, mas devemos lembrar que o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU já afirmou, reiteradas vezes, que o baixo nível de desenvolvimento econômico não exige

¹⁰ Para uma análise mais recente e completa da primeira questão, ver: HADENIUS, A. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. Para uma visão geral da segunda, ver: HEALEY, J.; ROBINSON, M. *Democracy, Governance and Economic Policy*. London: Overseas Development Institute, 1992, cap. 6-7.

os Estados das obrigações decorrentes do Pacto, que é obrigatório para os signatários, “independentemente do seu nível de desenvolvimento”.¹¹ Por por outro, tampouco o desenvolvimento econômico — medido quantitativamente em termos de Produto Interno Bruto (PIB) per capita — dá ensejo, por si só, aos direitos econômicos e sociais na ausência de estruturas sociais, instituições econômicas e políticas públicas adequadas à garantia deles. Conforme sobeja demonstração da história dos anos 70 e 80, altos níveis de crescimento econômico são perfeitamente compatíveis com o aumento da desigualdade econômica e a corrosão dos direitos econômicos.¹² Preocupar-se com tais direitos é enfocar tanto a distribuição do crescimento econômico quanto a do seu nível agregado: nada melhor para garantir a igualdade do que assegurar o mínimo a todos.

Em segundo lugar, o interesse pelas dimensões distributivas do desenvolvimento econômico também nos direciona aos aspectos distributivos ou qualitativos da democracia, bem como ao problema de sua sobrevivência diante de possíveis ameaças. A maior parte da literatura sobre democracia e desenvolvimento lida com alternativas simplistas: democracia ou ditadura; democracia ou autoritarismo. Mas será que o desenvolvimento econômico promove a transição do autoritarismo para o regime democrático ou protege contra uma reversão? Serão as democracias mais eficazes do que os sistemas autoritários na promoção do desenvolvimento econômico? Essas perguntas presumem a existência de uma demarcação clara entre as formas democráticas e não-democráticas de governo, bem como a pronta identificação dos países que adotam umas ou outras. Todavia, a análise da democracia sugere ser esse um problema de grau e de categorização básica. O fato de a democracia apoiar-se no cidadão convida-nos a atentar para o modo como os cidadãos vivenciam a democracia e para a sustentabilidade de suas instituições centrais: para a qualidade da democracia e sua durabilidade. Ao levantar o debate sobre a relação entre os direitos econômicos e sociais e a democracia, precisamos abordar ambos os aspectos, e não somente o último.

¹¹ UNITED NATIONS. Doc. E/C 4/1987/17, principle 25; UNITED NATIONS. Doc. E/C 12/1990/8, p. 41,d 86.

¹² UNDP. *Human Development Report*, 1992. New York: Oxford University Press, 1992. Sobre a combinação do desenvolvimento econômico com a crescente desigualdade no Reino Unido, ver: ROWNTREE FOUNDATION. *Inquiry into Income and Wealth*, New York: Joseph Rowntree Foundation, 1995. 2 v. COMMISSION ON SOCIAL JUSTICE. *Social Justice*. London: Vintage, 1994, cap. 1.

Reformulemos, portanto, as questões originais, agora em termos comparativos. Até onde, e sob que perspectivas, a democracia demanda a garantia dos direitos econômicos e sociais? Até onde, e sob que perspectivas, os direitos econômicos e sociais, por sua vez, dependem da democracia? Devemos analisar separadamente cada uma dessas questões.

A primeira delas nos leva a avaliar as conseqüências, para a democracia, da negação dos direitos econômicos e sociais básicos a qualquer segmento significativo da população. De início, existem as conseqüências diretas para os cidadãos a quem se nega o exercício dos direitos civis e políticos, para a sua efetiva cidadania. Depois, existem as conseqüências indiretas, que incidem sobre o resto da população e sobre a viabilidade das instituições político-democráticas.

Com relação ao exercício dos direitos civis e políticos, um aspecto importante das discussões filosóficas acerca da liberdade é o reconhecimento do pouco valor que tem a não-interferência alheia quando faltam aos indivíduos habilidades pessoais ou recursos para fruírem a liberdade. E os direitos legalmente consagrados serão formais em grande medida se os meios necessários ao seu exercício estiverem fora do alcance das pessoas.¹³ Afinal, que valor tem a liberdade de expressão se me faltam os meios para comunicar-me com os outros? Qual o valor do direito ao devido processo legal e do direito de candidatar-se se a proteção da lei e o cargo público, respectivamente, são acessíveis apenas aos ricos? Considerações dessa ordem justificam uma agenda social para a democracia que ultrapasse a defesa jurídica dos direitos civis e políticos e mesmo os requisitos antidiscriminatórios clássicos necessários à proteção de segmentos específicos da população.

O problema pode ser assim reformulado: até que ponto a desigualdade econômica é compatível com o princípio democrático basilar de exercício da cidadania igualitária. Claro está que a igualdade civil e política não pressupõe o nivelamento econômico completo. Mas ela fica seriamente comprometida se, de um lado, os privilegiados usam sua riqueza ou status na compra de influência política e, do outro, os pobres são submetidos a tal privação que ficam incapacitados de exercer qualquer direito político ou civil básico, sendo efetivamente excluídos da cidadania geral. O primeiro caso, relativo

¹³ 13 Ver a discussão em: PLANT. *Op. cit.* cap. 6-7.

aos problemas impostos pela riqueza à democracia, é mais fácil de resolver com a restrição do escopo político da riqueza: por meio de leis que evitem oligopólios nos meios de comunicação, limitem os custos das campanhas eleitorais, exijam a divulgação das origens dos fundos partidários ou dos valores dados aos representantes eleitos, e assim por diante. Já o caso relacionado aos problemas gerados pela exclusão demanda ação concreta para a garantia dos direitos econômicos e sociais.

A condição mais fundamental ao gozo dos direitos civis e políticos é que estejamos vivos para exercitá-los, e isso requer tanto a integridade física quanto o acesso às exigências vitais: meios de subsistência, abrigo, água potável, saneamento e assistência médica básica.¹⁴ Sem vida, não podemos buscar uma vida humana digna nem exercitar os direitos e liberdades que lhe são característicos. À lista dos direitos econômicos básicos retromencionados, devemos acrescentar o direito à educação. Como se demonstrou reiteradas vezes, a educação é imprescindível para o alcance de outros direitos econômicos.¹⁵ Sem conhecimento sobre alimentação e cuidado com a saúde, a garantia de renda mínima ou de saneamento será insuficiente. A educação ainda desenvolve as habilidades necessárias à garantia de emprego ou de trabalho autônomo, que são os meios mais seguros de obter renda mínima e outros direitos econômicos. Não podemos dispensá-la se quisermos exercitar nossos direitos civis e políticos efetivamente, ou mesmo saber que direitos são esses. Ela é, portanto, um direito econômico e político primordial, cuja negação prejudica sobretudo o princípio democrático da igualdade civil e política.

O exemplo da educação ilustra a interdependência necessária entre os vários direitos humanos. Em nenhum lugar isso é mais claro do que no direito econômico que inaugura o Pacto Internacional e que tem sido bastante negligenciado nos países desenvolvidos: o direito ao trabalho.¹⁶

¹⁴ SHUE, H. *Basic Rights*. Princeton: Princeton University Press, 1980, cap. 1. OKIN, S. M. Liberty and Welfare: some issues in human rights theory. In: PENNOCK, J.R.; CHAPMAN, J. W. (Ed.). *Op. cit.*

¹⁵ STEWART, F. Basic needs strategies, human rights and the right to development, *Human Rights Quarterly*, n. 11, 347-74, esp. p. 355, 1989. STREETEN, P. *First Things First: meeting basic needs in developing countries*. New York: Oxford University Press for World Bank, 1981. esp. p. 134-8.

¹⁶ Artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Ver: BROWNLIE, I. (Ed.). *Basic Documents on Human Rights*, 3.ed. Oxford: Oxford University Press, 1992. p. 116.

Nas duas últimas décadas, eles vêm testemunhando a combinação paradoxal do desemprego em larga escala com o aumento da carga e da jornada de trabalho para quem está empregado. Trata-se da corrosão do direito ao trabalho e dos direitos no trabalho. O direito ao trabalho, para o empregado e o autônomo, é duplamente fundamental à realização de outros direitos econômicos. Ele constitui, por si só, o meio mais seguro de garantir uma renda mínima para o empregado, sem o que ficam abaladas a capacidade e a vontade do trabalhador de financiar a previdência social para o desempregado, a exemplo do que ocorre no contexto de alta taxa de desemprego. Conforme revelou William Beveridge (criador do sistema inglês de previdência social) nos anos 40, as provisões do Estado do bem-estar social estão condicionadas ao pleno ou quase pleno emprego.¹⁷ Desistir disso, ou tratar a taxa de emprego como um fato inalterável, significa concordar com a corrosão indiscriminada dos direitos econômicos à saúde, moradia, alimentação e renda mínima.¹⁸

Há outro aspecto do direito ao trabalho particularmente relevante aos direitos políticos e ao exercício da cidadania igualitária: ser capaz de prover, com o esforço pessoal, suas próprias necessidades — e, ao fazê-lo, contribuir para satisfazer as necessidades alheias — é importante para o respeito que o homem tem de si mesmo. Ficar ocioso e depender dos outros para a subsistência (em oposição à interdependência mútua) gera perda de estima, de autoconfiança e das habilidades necessárias ao exercício de outros direitos. Não é apenas o fato de ser tratado como um artigo economicamente descartável que se mostra incompatível com o conceito democrático de cidadão como o titular dos direitos civis e políticos; uma experiência afeta a outra. Conforme já se discutiu, ambas as teorias políticas liberal e democrática baseiam-se na suposição de que as pessoas são dotadas de autodeterminação: a capacidade e a confiança para se responsabilizarem por suas próprias vidas, individual ou coletivamente. E uma situação duradoura de desemprego dificilmente conduz ao desenvolvimento de tal capacidade.¹⁹

¹⁷ BEVERIDGE, W. H. *Full Employment in a Free Society*. London: Allen and Unwin, 1944.

¹⁸ COMMISSION ON SOCIAL JUSTICE. *Op. cit.*, cap. 1, 5.

¹⁹ O efeito desmoralizante do desemprego é particularmente enfatizado no Relatório de Beveridge. Acerca de estudos contemporâneos, ver: WARR, P. B. Work, *Unemployment and Mental Health*. Oxford: Clarendon Press, 1987. WHITE, M. *Against Unemployment*. London: Policy Studies Institute, 1991. cap. 2-4.

Até agora, argumentamos que a garantia dos direitos econômicos e sociais é necessária à democracia a fim de assegurar, para todos, um mínimo de igualdade de acesso aos direitos civis e políticos. Qualquer negação expressiva das exigências vitais, das necessidades de educação ou das oportunidades de emprego comporta uma diminuição de cidadania por si mesma e por prejudicar a capacidade de quem a sofre de engajar-se na vida civil e pública em condições de igualdade com os demais cidadãos. No entanto, além dos efeitos diretos sobre os excluídos, devemos considerar os efeitos indiretos que a exclusão dessas pessoas exerce sobre os direitos democráticos e a qualidade (ou sustentabilidade) da democracia, onerando todos. A essa altura, entramos no terreno das conseqüências sociais abrangentes da exclusão econômica, que variam de acordo com o tipo de sociedade envolvida.

Num tipo altamente urbanizado, o custo do desemprego em larga escala não é hoje pago apenas pelo desempregado, mas também pelo resto da sociedade, mediante a perda no volume de produção e de serviços e a diminuição da segurança decorrente do aumento dos crimes contra a pessoa e a propriedade, sobretudo daqueles vinculados às drogas.²⁰ Nas sociedades e comunidades rurais, a privação do acesso à terra resulta em crescente migração para as cidades, inchando o número dos excluídos urbanos ou, de maneira mais rara, inflando a rebelião organizada e a resistência armada. De qualquer modo, a insegurança resultante imporá o aumento das forças repressivas para ser contida e o ativamento de formas mais autoritárias de controle social. Embora o problema seja aparentemente refreado pelo confinamento dos excluídos em guetos e pela construção de enclaves protegidos para os privilegiados, o conjunto da sociedade não pode escapar dos efeitos difusos que ele apresenta sobre a qualidade da vida social e política.

Esse tipo de consideração será naturalmente criticada por pensadores de direita, que contestam tanto a vinculação estatística entre o aumento do desemprego e a criminalidade, como a vinculação normativa entre esses fenômenos, com base no argumento de que nível nenhum de privação pode servir de justificativa para o crime. No tocante à vinculação estatística, a evidência é mais forte em relação ao grupo-chave de homens jovens. O jovem urbano parece ser socializado cada vez mais no crime, e não no

²⁰ GLYN, A.; MILIBAND, D. (Ed.). *Paying for Inequality: the economic cost of social justice*, London: Rivers Oram, IPPR, 1994.

trabalho.²¹ Se é assim, essa teoria revela-se especialmente míope, por justificar o gasto público na repressão dos sintomas, mas não no alívio de suas causas básicas.

Já a possibilidade de haver alguma justificativa para os crimes contra a propriedade depende de como se vê o contrato social implícito que sustenta moralmente o governo e a obediência à lei. Estarão obrigados a obedecer às normas sociais, sobretudo as de propriedade, aqueles a quem a sociedade não oferece meios adequados de vida nem perspectiva de alcançá-los no futuro? Ainda que seja difícil dar uma resposta categórica a essa questão sem saber mais do contexto, ao menos podemos concluir que a força de qualquer sustentação moral é significativamente reduzida pela existência difusa ou duradoura do desemprego ou da pobreza. E uma vez que o governo democrático típico depende de sustentação, ele mesmo estará comprometido sempre que uma parcela social considerável for regida pela coerção, e não pela afinidade moral ou contratual.

Outra consequência política do desemprego, da pobreza e da miséria efetivos é que eles representam um campo fértil para a intolerância e deixam o eleitorado vulnerável à mobilização de líderes ou partidos populistas que transferem o ódio pela insegurança econômica para as minorias visíveis e até para a própria existência de diversidade étnica, racial, religiosa ou lingüística. Nas democracias firmemente consolidadas, duvida-se que esses partidos ameacem a sobrevivência do processo eleitoral em si, embora possam muito bem exacerbar as divisões sociais e intensificar o processo de exclusão. Nas democracias menos sólidas ou recentemente instauradas, ao contrário, a existência de tais partidos pode levar à subversão das instituições democráticas, seja em decorrência do sucesso eleitoral deles, seja devido à tentativa de impedir que tomem posse. Talvez a recorrência da vitória do fascismo entre as duas grandes guerras pareça improvável nos dias atuais, mas a história dela serve de alerta para os perigos a que estão expostas as democracias mais recentes num cenário de acentuada instabilidade econômica, principalmente quando os líderes e partidos defensores da democracia mostram-se incapazes

²¹ Ver o capítulo de John Hagan sobre o crime em: GLYN, A.; MILIBAND, D. (Ed.). *Op. cit.* p. 80-99. Acerca do gráfico sobre os efeitos do desemprego de jovens numa cidade típica do interior, ver: RIDLEY, F.F. *View From a Disaster Area: unemployment youth in Merseyside*. In: CRICK, B. (Ed.). *Unemployment*. London: Methuen, 1981.

de oferecer soluções eficazes, e as próprias instituições democráticas ficam associadas ao malogro econômico.

A essa altura, o argumento de que as democracias devem atentar para a proteção dos direitos econômicos e sociais abre-se a duas objeções. A mais estritamente econômica sustenta uma possível incompatibilidade entre a agenda dos direitos econômicos e sociais, de um lado, e outras metas econômicas fundamentais, do outro. No tocante às economias em desenvolvimento, a incompatibilidade está entre os direitos econômicos e o desenvolvimento econômico, por causa da transferência do investimento para o consumo exigida pelos primeiros. Já nas economias desenvolvidas, a contradição está dentro mesmo dos direitos econômicos, entre as demandas por proteção social e emprego, devido ao ônus imposto à concorrência econômica pelos custos do bem-estar social. Alega-se que as conseqüências políticas de um programa de direitos econômicos serão irrelevantes se ele for economicamente autocontraditório ou insustentável.

A realização de longos debates em torno dessas questões sugere que a objeção está longe de ser convincente. Nas economias em desenvolvimento, dá-se ao termo “investimento” uma interpretação muito limitada. De fato, não há investimento melhor para um país do que aquele feito na saúde e na educação de sua força de trabalho presente e futura.²² Num programa de direitos fundamentais, importa menos saber se há desenvolvimento econômico do que conhecer o tipo de desenvolvimento que existe e a forma de distribuição dos seus frutos. No caso das economias desenvolvidas, o debate centra-se mais no nível dos benefícios do bem-estar do que na existência deles e não pode ser decidido a priori. Entretanto, deve-se reconhecer que a opinião financeira ortodoxa — que tanto censura o “peso” dos custos sociais — também defende o emprego com veemência, embora isso passe normalmente despercebido e ela subordine a defesa às pretensões do capital seguro, da baixa inflação e do pagamento de juros altos. De novo, portando, estão em foco a política distributiva e a ciência econômica.

A outra objeção, mais explicitamente política, a um programa de direitos econômicos e sociais básicos é que ele conflita com as instituições

²² HICKS, N. Growth versus basic needs: is there a tradeoff?, *World Development*, n. 7, p. 985-94, 1979. STREETEN, P. *Op. cit.* cap. 4. Ver, também, os sucessivos volumes do anuário: UNDP. *Human Development Report*, a partir de 1990.

fundamentais de uma sociedade democrática, a saber: integridade da propriedade privada e liberdade de troca. Com a primeira, mediante o uso da taxaço compulsória para fins redistributivos; com a segunda, mediante a regula  o do Estado e a burocratiza  o da oferta da previdência social.²³ Pode-se ver o auge desses processos nos países de economia centralizada, onde a falta de uma sociedade civil independente e capaz de se opor ao Estado inviabilizou a democracia. Na ausência de propriedade privada, as pessoas não têm recursos econômicos para sustentar uma opinião alternativa nem manter uma oposi  o política verdadeira; sem a liberdade de troca, a sociedade não estabelece suas redes de coordena  o horizontal que podem reduzir e constringer as rela  es hierárquicas do comando estatal. Em resumo, no centro da democracia está a sociedade civil independente e, no centro desta, ficam as institui  es da livre economia.²⁴

A tal obje  o pode-se responder que a premissa do argumento está certamente correta, mas não a conclusão. Em outras palavras, hoje não há como contestar a importância da liberdade de troca e da propriedade privada para a sociedade civil e, por conseguinte, para a democracia. Entretanto, um programa de direitos econômicos e sociais básicos não requer o abandono dessas institui  es, mas a regula  o e suplementa  o delas em nome do interesse público maior. Isso não demanda um aparato burocrático enorme da previdência pública. Tirando a oferta necessária dos bens coletivos pela a  o da autoridade pública, a maioria das pessoas prefere ter a oportunidade de satisfazer suas necessidades por meio dos seus próprios esforços, seja pelo acesso    terra para a cultura de subsistência, seja pelo preço justo dos bens produzidos, seja pelo s  l  rio condizente com o trabalho fornecido. Somente no caso de incapacidade para manter o próprio sustento    que a “previdência social”, no sentido estrito, torna-se imprescindível.

A visão neoliberal extrema de que a propriedade privada e a liberdade de troca são “direitos naturais” absolutos e intocáveis ignora o fato óbvio de que ambas são institui  es socialmente construídas e validadas, cuja primeira justificativa repousa na sua eficiência em assegurar os meios de subsistência

²³ A afirma  o clássica dessa obje  o será encontrada em: NOZICK, R. *Anarchy, State and Utopia*. New York: Basic Books, 1974.

²⁴ Friedman, M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962. LINDBLOM, C.E. *Politics and Markets*. New Haven: Yale University Press, 1977. GELLNER, E. *Conditions of Liberty*. London: Hamish Hamilton, 1994.

para as pessoas. Assim, a limitação justificável da liberdade de troca e do acúmulo e uso da propriedade deve apoiar-se em sua incapacidade de garantir esse propósito. Mesmo um liberal arquetípico como John Locke reconheceu que uma condição de legitimidade para o cerco da propriedade privada (que acarreta um direito de exclusão socialmente reconhecido e executável, uma restrição da liberdade, portanto) era deixar para os outros “o suficiente e bom”.²⁵ No contexto moderno, isso significa que a garantia dos meios básicos de subsistência a todos é condição para legitimar o instituto social do direito à propriedade privada.

Desse modo, uma sociedade democrática demanda tanto as instituições da propriedade privada e da liberdade de troca quanto a garantia dos direitos econômicos fundamentais, caso queira assentar-se no consentimento geral. Embora ambos os requisitos pareçam ser conflitantes na superfície, a justificativa moral e a aceitabilidade social do primeiro dependem da garantia do último em plano mais profundo. Pouco depois do colapso das economias centralizadas soviéticas, a prioridade imediata da democratização parece ter sido o desenvolvimento de uma sociedade civil autônoma e a construção de instituições econômicas livres. No entanto, a história subsequente demonstra os perigos da desilusão popular com a democracia nos lugares onde a lógica do livre mercado leva à exclusão dos direitos econômicos básicos. O enredo pouco difere nos países do Terceiro Mundo, onde os programas de ajuste estrutural impostos a partir do exterior provocam reduções significativas no nível de bem-estar social. Nessas situações, não está em jogo somente a qualidade da cidadania democrática, mas também a legitimidade das instituições democráticas em si.

Podemos concluir que o fracasso na proteção dos direitos econômicos e sociais prejudica a democracia de vários modos. Primeiro, e mais diretamente, ele corrói o status de cidadania daqueles cujos direitos não são protegidos, bem como sua capacidade de exercer os direitos civis e políticos, além de outros. A exclusão social ou econômica e a exclusão política caminham de mãos dadas. Segundo, ele reduz a qualidade da vida pública de todos,

²⁵ LOCKE, J.; LASLETT, P. (Ed.). *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 291. Sobre a propriedade privada como forma de restrição da liberdade, ver o capítulo: COHEN, G.A. Freedom, justice and capitalism. In: _____. *History, Labour and Freedom*. Oxford: Clarendon Press, 1988. p. 286-304.

por meio da perda de segurança sobre a propriedade e a pessoa e a correspondente intensificação do esquema repressivo. Finalmente, ele destrói a legitimidade das próprias instituições democráticas, deixando-as mais vulneráveis à subversão. Imaginamos que esses efeitos se evidenciam mais à medida que se aprofunda e que se dissemina a ausência dos direitos econômicos e sociais.

Decerto há países em que as instituições de democracia eleitoral coexistem com a miséria e o empobrecimento generalizados. Nesse sentido, poder-se-ia alegar que a proteção dos direitos econômicos e sociais básicos não é condição estritamente necessária à sobrevivência da democracia. No entanto, os sistemas eleitorais continuam vulneráveis, como se ressaltou antes. E a idéia de democracia que não leva em conta a qualidade da vida civil e política dos cidadãos é, no mínimo, débil demais.

3.2. A DEMOCRACIA COMO CONDIÇÃO DOS DIREITOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

A importância da proteção dos direitos econômicos e sociais para a democracia representa apenas uma face da relação. E quanto ao significado da democracia para os direitos econômicos e sociais? Esses direitos requerem democracia? Ou eles são melhor protegidos, como defendem alguns, por regimes autoritários, que “trocam” os direitos civis e políticos pelos direitos sociais e econômicos? Os direitos civis e políticos decerto têm os direitos econômicos e sociais por complemento necessário, conforme se relatou, mas estes poderiam ser alcançados (talvez até melhor) sem aqueles. Desde o fim da Guerra Fria, essa idéia de “troca” entre os dois grupos de direitos tem sido desacreditada, e os argumentos a favor do autoritarismo parecem ter mero interesse histórico.²⁶ Entretanto, será útil examiná-los, ao menos como um caminho para identificar o que na democracia é relevante à proteção dos direitos econômicos e sociais e dentro de que limites.

²⁶ Na verdade, as refutações da idéia dessa “troca” existem há muito tempo. Ver, por exemplo: GOODIN, R.E. The development rights trade-off: some unwarranted economic and political assumptions. *Universal Human Rights*, n. 1, p. 31-42, 1979. HOWARD, R. The full-belly thesis: should economic rights take priority over civil and political rights? *Human Rights Quarterly*, n. 5, p. 467-90, 1987.

Grande parte das discussões que comparam os dados econômicos de regimes autoritários e democráticos trata os primeiros como uma categoria inteiramente indiferenciada.²⁷ Contudo, parece claro que os argumentos em favor do autoritarismo de esquerda ou de direita são caracteristicamente distintos, sobretudo no que diz respeito aos direitos econômicos. Em outras palavras, as versões da esquerda e da direita não são as mesmas. Isso é verdade tanto em relação aos argumentos favoráveis ao autoritarismo, como no tocante às falhas que as distintas formas de autoritarismo enxergam na democracia.

Os argumentos econômicos típicos levantados em favor do autoritarismo capitalista ou de direita relacionam-se ao crescimento ou desenvolvimento econômico e, só em segundo plano, aos direitos econômicos e sociais. Isso significa que, caso sejam considerados, os direitos econômicos são vistos como uma consequência do desenvolvimento econômico: primeiro, fazemos o bolo crescer; depois, vamos nos preocupar com a sua divisão. No que diz respeito ao crescimento do bolo, afirma-se que os regimes autoritários podem atingir esse objetivo com muito mais eficácia, já que possuem uma vantagem decisiva sobre os regimes democráticos: são capazes de isolar a política econômica dos caprichos imediatos da pressão popular. Dependerá do contexto saber exatamente como isso beneficia o crescimento econômico, mas sua função econômica típica é conter as pressões inflacionárias, facilitar uma política monetária austera e permitir a transferência de recursos do consumo para o investimento. Os instrumentos políticos estarão centrados em restringir ou derrocar o poder dos sindicatos, reduzir o gasto e a proteção social e limitar as reivindicações feitas ao Estado por uma diversidade de segmentos populacionais, interesses distritais e outras bases de apoio eleitoral.²⁸

Independentemente das diferenças de contexto, o argumento autoritário busca apresentar o contraste entre os sistemas democráticos, de um lado, que sempre podem ser desviados das políticas econômicas acertadas pela pressão

²⁷ Ver as pesquisas de: SIROWY, L.; INKELES, A. The effects of democracy on economic growth and inequality: a review, *Studies in Comparative International Development*, n. 25, p. 126-57, 1990. reeditado em: INKELES, A. (Ed.). *On Measuring Democracy*. New Brunswick: Transaction Publishers, 1991. p.125-56. OLSON, M. Autocracy, Democracy and Prosperity. In: ZECKHAUSER, R. J. (Ed.), *Strategy and Choice*. Cambridge, MA: MIT Press, 1991, p. 131-57. HEALEY, J.; ROBINSON, M. *Democracy, Governance and Economic Policy*. London: Overseas Development Institute, 1992, cap. 6. PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Political Regimes and Economic Growth. *Journal of Economic Perspectives*, v.7, n.3, 1993. p. 51-69.

²⁸ SIROWY, L.; INKELES, A. *Op. cit.* p. 129-31; PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. *Op. cit.* p. 54-7.

de interesses organizados e por motivos eleitorais, e os sistemas autoritários, do outro, por sua capacidade de influir de modo resoluto nos interesses de longo prazo da sociedade, precisamente porque a exclusão popular da esfera política serve para resguardá-los daquelas pressões. Se mesmo nos estágios avançados do desenvolvimento capitalista existe “um custo econômico para a democracia” decorrente das pressões eleitorais, isso será ainda mais verdadeiro nas economias em desenvolvimento.²⁹

De imediato, algo se revela imediatamente óbvio nesse argumento. Os regimes autoritários de direita e seus protagonistas confessadamente não estão interessados em proteger os direitos econômicos e sociais; muito ao contrário. A autoproclamada virtude desses regimes está na supressão dos direitos econômicos e dos respectivos instrumentos políticos de proteção em prol do crescimento econômico de longo prazo. Se há algo que se possa dizer em sua defesa, é somente a garantia de uma plataforma de proteção dos direitos econômicos no futuro, não no presente. Em outras palavras, os regimes autoritários de direita são econômica e politicamente justificáveis apenas como regimes temporários, transitórios ou “excepcionais”. Assim como a democracia deve ser hoje suspensa para ser assegurada no futuro, também os direitos econômicos e sociais devem ser supressos a fim de garantir as bases de sua realização vindoura. Aqui se percebe a nítida simetria entre a versão política e a econômica da apologia do autoritarismo de direita.

A versão econômica — faça o bolo crescer agora para que se tenha mais o que dividir no futuro — pede que aceitemos três suposições diferentes, todas elas questionáveis. A primeira é que a supressão dos direitos econômicos e sociais mostra-se necessária para o crescimento econômico. Já se examinou tal hipótese, verificando-se sua insuficiência, pelo menos como tese geral, sem uma especificação muito cuidadosa dos aspectos e níveis precisos dos direitos econômicos que poderiam entrar em tensão com as demandas de crescimento do desenvolvimento econômico, em estágios particulares e dentro de determinadas estratégias.

A segunda suposição é que as estruturas da desigualdade econômica e o gasto público com as forças repressivas — ambos reforçados pelos regimes

²⁹ BRITTAN, S. The economic contradictions of democracy. *British Journal of Political Science*, n. 5, p. 128-59, 1975. ———. *Economic Consequences of Democracy*, London: Wildwood House, 1977.

autoritários de direita — estarão prontos para ceder lugar a políticas socialmente mais progressivas numa futura restauração democrática. O legado característico de tais regimes aos seus sucessores é um esquema de interesses econômicos e militares que devem ser conciliados antes que se cuide de outras reações políticas. Uma vez instalada, a negligência ou a supressão dos direitos econômicos não se reverte com facilidade. Tampouco se alteram de imediato, depois de consolidadas, as estratégias do desenvolvimento econômico e os interesses sociais que as apóiam.

A terceira suposição é que os sistemas autoritários são verdadeiramente mais eficazes na distribuição do crescimento econômico do que os sistemas democráticos. Os dados comparativos mostram que essa afirmação é falsa, pelo menos como tese geral, sem entrar em casos específicos.³⁰ Não é difícil descobrir as razões disso. Na ausência de qualquer responsabilidade pública sistemática ou sanção legal, nada impede os governantes autoritários de usarem o poder do Estado em benefício de si mesmos e dos seus partidários imediatos, em vez de utilizá-lo em prol do interesse público. Uma teoria econômica que diz ser o interesse pessoal a motivação humana dominante dificilmente se harmoniza com a suposição da procura desinteressada do desenvolvimento econômico de longo prazo por titulares de cargos não-sujeitos a sanções sistemáticas que garantam o alinhamento de seus interesses com os do serviço público. De forma semelhante, não há razão para esperar que as elites abonadas empreguem sua riqueza no investimento, e não no consumo conspícuo, sobretudo de bens importados.

Dada a implausibilidade dessas suposições, não chega a surpreender que a defesa econômica do autoritarismo de direita esteja totalmente desacreditada. Sem dúvida, o descrédito hoje também decorre dos sérios abusos dos direitos civis e políticos atribuídos a esses regimes. Note-se, entretanto, que não há evidência de troca dos direitos econômicos e sociais pelos direitos civis e políticos. A única troca existente — entre o agora e o depois — é bastante desigual: a dor do presente está garantida; o ganho do futuro é arriscado e ilusório. Poucos optariam livremente por tal barganha.

Em comparação com o argumento da direita, a versão do autoritarismo de esquerda — embora hoje igualmente desacreditada — gozou de uma certa

³⁰ HEALEY, J.; ROBINSON, M. *Op. cit.* p. 103-112. SIROWY, L.; INKELES, A. P. *Op. cit.* p. 135-42.

plausibilidade durante algum tempo, porque havia, ao menos, algo a ser “trocado” pela ausência dos direitos civis e políticos. A maioria dos regimes socialistas e comunistas assumiram o compromisso explícito de proteger os direitos econômicos e sociais, e suas estatísticas relativas a emprego, renda mínima, moradia, saúde e educação são geralmente melhores do que as apresentadas pelos regimes capitalistas em níveis equivalentes de desenvolvimento econômico. Exatamente por isso, a União Soviética tornou-se um modelo de desenvolvimento econômico atraente para os países do Terceiro Mundo.³¹

Do ponto de vista econômico, a crítica que a esquerda faz da democracia é diametralmente oposta à da direita: as pressões populares têm muita pouca influência na política econômica. Nessa perspectiva, a democracia em sociedades capitalistas nada mais é do que uma democracia capitalista, que sujeita a política pública à influência econômica e ideológica de interesses financeiros poderosos (seja quem for o governante) e relega os direitos econômicos da maioria da população a segundo plano, em favor das demandas de lucratividade de uns poucos. Tais considerações servem de justificativa para a propriedade pública de larga escala, a subordinação dos meios de comunicação ao controle político e a eliminação dos partidos adversários que possam fazer campanha pela restauração das liberdades capitalistas.

O colapso dos sistemas comunistas em 1989 mostrou que essa “troca” era politicamente insustentável nos dois lados da equação. A negação dos direitos civis e políticos revelou-se cada vez mais inaceitável para as populações instruídas; e a garantia dos direitos econômicos básicos não podia compensar a estagnação econômica crônica e a escassez de consumo. Em todo caso, poderíamos questionar até que ponto esses direitos econômicos foram efetivamente assegurados, à luz da história das duas maiores potências comunistas que testemunha a fome maciça decorrente da coletivização compulsória e do Grande Passo a Frente, os campos de trabalho forçado, o emprego condicionado à aceitação política, e assim por diante. As estatísticas comparadas de saúde, instrução ou expectativa de vida não registram essa negação generalizada dos direitos econômicos básicos. Só mesmo em sociedades que não contam com uma imprensa e uma opinião pública livres, esses abusos poderiam passar despercebidos e sem correção.

³¹ A evidência é revisitada em: DOYAL, L.; GOUGH, I. *A Theory of Human Need*. Basingstoke: Macmillan Education, 1991. p. 283-7.

Seja como for, os registros negativos das formas de autoritarismo de direita e de esquerda ajudam a construir o argumento favorável às democracias no tocante aos direitos econômicos e sociais.³² Esse argumento engloba duas reflexões: a primeira tem a ver com abertura e responsabilização; a segunda, com repartição do poder político. Num sistema político aberto, as políticas econômicas devem ser publicamente justificadas, seus efeitos estão disponíveis ao escrutínio independente, as alternativas podem ser abertamente discutidas e os atos dos agentes públicos ficam registrados e, a princípio, sujeitos à prestação de contas. Isso não significa que o grau de abertura seja satisfatório em todo lugar, sobretudo quando se consideram as atividades das corporações privadas e do governo. Mas há uma enorme diferença entre um sistema político que não é suficientemente aberto na prática e outro que é fechado por princípio ou por decreto governamental.

Em segundo lugar, o grau de poder que as democracias conferem às pessoas comuns (mediante eleições locais e nacionais, processos sistemáticos de consulta e organização de associações da sociedade civil) equivale ao grau de resposta da política econômica às necessidades dessas pessoas. Sem dúvida, a concessão de poder é, muitas vezes, espasmódica na prática e limitada pela tendência intrínseca das políticas capitalistas de beneficiarem os indivíduos economicamente privilegiados. Contudo, sem o contrapeso das forças populares, a demanda pelos direitos econômicos básicos não será atendida. Além disso, conforme demonstram vários estudos, a eficácia da referida política mostra-se diretamente proporcional ao alcance da consulta feita à população envolvida sobre o modo de atendimento dos direitos e das necessidades básicas.

As características sistemáticas da democracia (abertura, responsabilização e repartição do poder) aumentam a probabilidade de que os governos democráticos atentem para a proteção dos direitos econômicos e sociais. Entretanto, o provável não é por isso inevitável: a “indivisibilidade” dos dois conjuntos de direitos não é de todo segura na prática. Como enfatizou o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em sua apresentação à Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993), “não há qualquer fundamento para supor que o alcance dos direitos econômi-

³² HOWARD, R. *Op. cit.* p. 471-8.

cos, sociais e culturais resultará, necessariamente [ênfase nossa], da realização dos direitos civis e políticos”.³³ Em outras palavras, a democracia pode ser uma condição indispensável, mas não suficiente, para a proteção dos direitos econômicos e sociais. As razões disso são fáceis de perceber, embora sejam diferentes nas democracias do mundo desenvolvido e naquelas do mundo em desenvolvimento.

Nas democracias desenvolvidas, a ameaça aos direitos econômicos e sociais vem do que J.K. Galbraith chamou de cultura política do “contentamento”. A evolução do Estado do bem-estar social ocorreu enquanto a grande maioria vislumbrava a necessidade de proteger o Estado das inseguranças do mercado capitalista e apoiava o que era, então, uma postura inovadora. Agora, a maioria é formada pelo grupo dos “contentes” e pode ser convencida de que o gasto com os excluídos constitui uma ameaça para esse contentamento, além de ser ineficaz e desmerecido, pois os excluídos são largamente responsáveis por sua própria condição. Estes, por seu turno, não estão apenas em minoria: pertencem a uma minoria desorganizada e destituída de poder, não têm instrumentos imediatos de ação coletiva nem contam com registro eleitoral. “Assim”, conclui o teórico, “a ação (e, o mais grave, a omissão) presidencial e legislativa ocorre sob o amplo beneplácito da democracia — ainda que deflagre mais desabrigo, fome, problemas educacionais, consumo de drogas e pobreza em geral”.³⁴

Se o problema das democracias desenvolvidas é que a maioria pode ser conivente com a negação dos direitos econômicos e sociais, o das democracias em desenvolvimento reside no fato de que as maiorias podem não ter o poder de impor sua voz, apesar da existência formal do multipartidarismo, da representação eleita, e assim por diante. Nesse ponto, há fatores internos e externos em ação. Nos países sujeitos à rolagem da dívida externa, a política econômica vê-se facilmente dominada pelas instituições financeiras internacionais e não é submetida ao efetivo controle doméstico. No plano interno, muitos desses países têm apenas uma débil tradição de responsabilização pública, e as sanções eleitorais sozinhas são insuficientes para evitar que o poder do Estado continue a ser usado em prol do enriquecimento particular

³³ UNITED NATIONS. Doc. E/C 12/1992/2, p. 82-3.

³⁴ GALBRAITH, J.K. *The Culture of Contentment*. London: Sinclair-Stevenson, 1992. p. 151.

dos ocupantes dos cargos públicos e de seus partidários. Desse modo, a mistura da subordinação externa do Estado com a vulnerabilidade interna pode tornar completamente inoperante o princípio democrático do controle popular sobre a política pública.³⁵

Constitui lugar-comum, hoje em dia, que o triunfo da democracia coincida com o mal-estar doméstico que ela provoca. E isso não é pouco, já que o colapso do sistema soviético serve para validar o domínio internacional de uma ideologia econômica neoliberal, que afeta igualmente democracias desenvolvidas e em desenvolvimento, confere baixa prioridade aos direitos econômicos e proclama a impotência do governo em face do empobrecimento e da privação social. Se os direitos econômicos e sociais não podem existir sem a democracia, o futuro deles está nas mãos tanto da postura de oposição efetiva à ideologia neoliberal quanto das instituições democráticas em si.

3.3. OS DIREITOS CULTURAIS E A DEMOCRACIA

O último conjunto de questões a serem analisadas diz respeito à relação entre democracia e direitos culturais. Dois tipos diferentes de direito cultural podem ser distinguidos. Um deles se refere aos direitos especificados no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — educação (artigos 13 e 14) e benefícios do conhecimento científico (artigo 15) —, que são direitos do indivíduo aos meios de desenvolvimento pessoal e de acesso à cultura científica universal.³⁶ Conforme se discutiu anteriormente, a educação é um direito básico do indivíduo, porque necessária ao exercício efetivo da maioria dos outros direitos, incluindo os econômicos e políticos. O acesso não-discriminatório à educação é essencial, portanto, à cidadania igualitária que está no centro da democracia.

O segundo tipo de direito cultural, entretanto, é aquele que têm os grupos de praticar e reproduzir sua cultura característica. Esse direito está

³⁵ Ver a literatura revisitada por: BEETHAM, D. Conditions for Democratic Consolidation, *Review of African Political Economy*, n. 60, p. 157-72, 1994.

³⁶ BROWLIE, I. (Ed.). *Basic Documents on Human Rights*, 3.ed. Oxford: Clarendon Press, p. 118-20.

incluído no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 27) como um direito das minorias, mas só em termos negativos:

*Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou lingüísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e de usar sua própria língua.*³⁷

Em 1992, com a Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas, da ONU, esse direito recebeu reformulação mais vigorosa, além do acréscimo da palavra “nacional” à lista das minorias relevantes (artigo 2º):

*As pessoas pertencentes às minorias nacionais ou étnicas, religiosas ou lingüísticas (...) têm o direito de ter sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e de usar sua própria língua, em particular e em público, livremente e sem a interferência de qualquer forma de discriminação.*³⁸

Em cotejo com o primeiro tipo de direito cultural, o segundo caracteriza-se pelo fato de ser um direito que pertence a grupos ou comunidades culturais, bem como aos indivíduos que os formam. Caracteriza-se, também, por reconhecer mais as particularidades ou distinções culturais do que a universalidade. E isso ocorre justamente porque as culturas de grupos e coletividades são específicas e diferenciadas, tendo valor para os seus integrantes naquilo que faz a forma de vida deles diferente da dos outros.

À primeira vista, o reconhecimento do direito à diferença pode parecer estar em contradição com as presunções universalistas sobre as necessidades e capacidades humanas embasadoras dos direitos humanos e com o princípio da igualdade, ou da idêntica dignidade humana, que lhes é essencial. Trata-se, todavia, de uma conclusão superficial. O fundamento do direito à especificidade ou diferença cultural é a necessidade humana universal de uma

³⁷ *Idem.* p. 134.

³⁸ UNITED NATIONS. Doc. 32 I.L.M. 915 (1993).

identidade peculiar, que admita o reconhecimento e o respeito dos outros. Essa necessidade é parcialmente satisfeita pela filiação em grupos e pela reprodução dos modos próprios de vida. Embora essa necessidade seja universal, para que todos a desfrutem igualmente, deve-se oferecer maior proteção aos integrantes das minorias, pois sua cultura mostra-se mais vulnerável à corrosão, supressão e discriminação. Igualdade e diferença, portanto, não são princípios contraditórios, mas complementares, se entendidos como o direito igual de desenvolver e expressar uma identidade peculiar e um modo próprio de convivência.

As questões levantadas pelos direitos culturais estão entre as mais intensamente debatidas pela filosofia política liberal ao longo das duas últimas décadas.³⁹ Os assim chamados “filósofos das comunidades” afirmam insistentemente que a concepção liberal da livre escolha ou da autonomia do indivíduo é incoerente, pois abstrai o indivíduo do contexto cultural da comunidade em que vive. E é esta que disponibiliza a linguagem da comunicação e serve de fonte de significado, valor e identidade para o indivíduo que a integra. Segundo esses filósofos, não pode haver alguém “desincorporado”, escolhendo planos de vida ou concepções do “bem” apartadas da tradição cultural herdada e de suas respectivas definições de valor. O individualismo ou a individualidade só é possível dentro de uma tradição cultural diferenciada, seja por novas interpretações que se faz dela, seja pela oposição que lhe é feita, seja pela incorporação de outras tradições culturais. Dessa concepção socialmente arraigada de pessoa, e mesmo de individualidade, conclui-se que os Estados não podem ficar neutros quanto ao bem-estar das várias culturas no seu território, mas podem, justificadamente, tomar medidas para assegurar-lhes a sobrevivência diante de ameaças, ainda que isso signifique conferir aos integrantes desses grupos um tratamento diferenciado, em certos aspectos, daquele que dispensam aos outros cidadãos. A essa altura, faz-se pertinente o comentário de Will Kymlika:

³⁹ Sobre contribuições úteis aos debates e seus respectivos resumos, ver: KYMLIKA, W. *Liberalism, Community and Culture*. New York: Oxford University Press, 1989. MILLER, D.; WALZER, M. (Ed.). *Pluralism, Justice and Equality*, Oxford University Press, 1995. MULHALL, S.; SWIFT, A., *Liberals and Communitarians*. Oxford: Blackwell, 1992; TAYLOR, C.; GUTMAN A. *Multiculturalism*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

As pessoas merecem respeito como cidadãos e membros de comunidades culturais. Em várias situações, esses predicados são perfeitamente compatíveis e podem deveras coincidir. Nas sociedades culturalmente pluralistas, entretanto, talvez sejam necessários direitos de cidadania diferenciados para proteger uma comunidade cultural da indesejada desintegração. Nesses casos, as demandas por cidadania e associação cultural tomam, então, direções distintas.⁴⁰

Essa sorte de raciocínio sustenta a proteção especial concedida a povos indígenas, minorias lingüísticas, práticas religiosas, e assim por diante. Mas, do ponto de vista dos direitos humanos, precisamos reconhecer suas limitações. Se a justificativa de proteção das comunidades culturais deriva do valor que elas têm para os indivíduos que a formam, também os interesses deles vão impor limites à extensão das práticas culturais que semelhante proteção permite validar. Se os Estados não devem ser neutros quanto ao bem-estar das comunidades culturais dentro de suas fronteiras, tampouco podem ignorar práticas que violam as normas dos direitos humanos básicos, tais como: proibição de que os indivíduos deixem a comunidade, discriminação das mulheres, campanha pela negação dos direitos dos integrantes de certas comunidades ou defesa da supremacia de alguma delas, etc. O apelo à proteção de direitos culturais diferenciados no arcabouço dos direitos humanos não pode desvincular-se das normas gerais desse arcabouço. Nas palavras de Kymlika, o contexto da cidadania comum é aquele que comporta a diferença cultural.⁴¹

Quais as implicações dessa reflexão para a democracia? Como o processo democrático afeta os direitos culturais das minorias? De início, devemos deixar claro que a história do pensamento democrático, de Rousseau em diante, costuma pressupor a existência de uma população relativamente homogênea dentro do território de um Estado autogovernado e considera as questões de identidade nacional teses já aceitas, em vez de matéria polêmica. Enquanto Rousseau leva o princípio da homogeneidade ao extremo, muitos

⁴⁰ KYMLIKA, W. *Op. cit.* p. 151-2.

⁴¹ Bhikhu Perekh chega a uma conclusão similar, embora parta de premissas um pouco diferentes, em seu "Cultural diversity and liberal democracy", em: BEETHAM, D. (Ed.). *Defining and Measuring Democracy. Op. cit.* p. 199-221. Para uma abordagem feminista da questão das diferenças dos grupos, ver: YOUNG, I.M. *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

outros teóricos reconhecem a existência de diferenças significativas de opinião e interesse entre as parcelas distintas da população, não apenas como um fato natural, mas como algo desejável para a diversidade democrática. Contudo, essa diversidade só se sustenta contra um cenário de identidade nacional comum e definida.⁴²

O postulado desse cenário revela-se imprescindível a dois aspectos centrais das democracias modernas. O primeiro é a mobilização do eleitorado na concorrência pelo poder político, uma vez que os números constituem o critério decisivo para o acesso ao cargo. A divisibilidade desse processo só é tolerável enquanto as questões de identidade política fundamental não forem colocadas em jogo na concorrência pelo poder e a questão nacional estiver resolvida. O segundo aspecto é o procedimento da maioria como método de resolução dos assuntos controversos. Ele só se justifica — e espera-se a aquiescência da minoria com o resultado — devido ao princípio da reciprocidade: a minoria terá sua chance de integrar uma maioria vencedora no futuro e, por conseguinte, contará com a aquiescência dos perdedores. Mas o princípio da reciprocidade parte do pressuposto de que os assuntos pendentes são matéria de opinião e interesse modificáveis de acordo com as circunstâncias, não matéria de identidade básica, que está em outra magnitude.⁴³

Esses dois procedimentos democráticos familiares tornam-se problemáticos, então, no contexto das sociedades multiculturais e multiétnicas, que são a regra no mundo moderno. Nos lugares onde a concorrência partidária coincide com as linhas de divisão cultural, a luta pelo poder torna-se algo exclusivo e particular, realizada em prol dos interesses de uma comunidade específica, pequena ou grande, e não do conjunto da sociedade. Intencionalmente ou não, torna-se tanto uma disputa sobre quem constitui a nação e será nela privilegiado, como uma disputa sobre as políticas para a nação. Em tais circunstâncias, o procedimento majoritário — que requer que as minorias aceitem o veredito da maioria e seus efeitos políticos — perde a sua justificativa, pois a minoria é sempre a mesma e o princípio da reciprocidade não pode ser aplicado. Com certeza, a emergência dessa lacuna na legitimidade

⁴² J.S. Mill considera axiomático o fato de que "é quase impossível haver instituições livres num país formado por diferentes nacionalidades" MILL, J.S. *On Representative Government*, London: Dent, Everyman, 1964, p. 361.

⁴³ FREEMAN, M. Are there collective human rights? In: BEETHAM, D. (Ed.). *Politics and Human Rights*. *Op. cit.* p. 26-41.

democrática mostra-se mais grave nos Estados recém-criados, cuja nacionalidade ainda está por ser desenvolvida. No entanto, conforme demonstra a história da Europa Ocidental das últimas décadas, isso pode acontecer em qualquer sociedade multicultural ou multiétnica, graças à relevância da política identitária e à facilidade com que se mobilizam os eleitores em seu nome dela.

O caráter problemático desses procedimentos democráticos de concorrência interpartidária e de decisão da maioria sugere que qualquer garantia legal dos direitos culturais das minorias será insuficiente, por si só, para proteger a identidade cultural delas ou assegurar-lhes reconhecimento ou respeito, se as minorias também não participarem do processo decisório. Na ausência da devida parcela de poder político, que confiança os integrantes das minorias podem ter de que seus direitos culturais serão protegidos, de que suas necessidades materiais e circunstâncias específicas serão contempladas ou de que terão o reconhecimento e o respeito da maioria?

Por conta disso, várias democracias têm criado procedimentos para qualificar o caráter majoritário, do tipo o “vencedor leva tudo”, da concorrência partidária. Saber quais são os procedimentos adequados ao caso depende muito do contexto, sobretudo se as minorias relevantes estão territorialmente concentradas ou dispersas. Nos lugares em que elas estão concentradas, podem funcionar as formas de autonomia regional que dão à minoria a maioria em sua própria região, em que pese a formação posterior de novas minorias. Há procedimentos que envolvem a necessidade de maiorias eleitorais transcendentais ao apoio étnico ou regional, ou de cotas protegidas, seja diretamente, seja pela definição dos distritos eleitorais. Pode haver, ainda, normas de proteção que exijam maiorias qualificadas para prosperarem ou a aprovação de comunidades específicas. Pode-se fazer uso, também, da divisão do poder executivo e do rodízio nos cargos principais do Estado entre as diversas comunidades. Existem, por último, as cotas e os demais programas de ação afirmativa para os variados usos governamentais. Essas medidas constituem formas diferentes da repartição do poder — territorial, eleitoral, legislativo ou administrativo — que vai garantir aos integrantes das minorias o lugar devido na comunidade organizada.⁴⁴

⁴⁴ Muitas dessas medidas têm sido teorizadas sob o conceito de “democracia consociável” e no contraste entre “consenso” e formas “majoritárias” de governo. Ver: LIJPHART, A. *Democracy and Plural Societies: a comparative exploration*. New Haven: Yale University Press, 1977. LIJPHART, A. *Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1984.

Mas que incentivo existe para que as maiorias aceitem tal limitação de sua supremacia? De saída, um estímulo negativo concernente às possíveis decorrências do não-atendimento da demanda das minorias por reconhecimento: movimentos separatistas, terrorismo urbano e guerra civil, todos já bem familiares. Com a negação dos direitos culturais, a infringência dos direitos civis e políticos básicos — primeiro da minoria e depois da maioria — é uma questão de tempo.

Trata-se, na verdade, de uma questão de direito, não somente de efeitos antecipados. Os problemas básicos acerca da construção da nação política e da relação entre suas comunidades não devem ser solucionados pelo voto majoritário, mas por meio do diálogo e do consenso. A maioria só entra em ação quando existe acordo sobre quem constitui o povo para o qual as maiorias são obrigatórias e dentro de que limites. Rousseau apresentou o problema sucintamente, embora estivesse longe de pensar nas sociedades multiculturais, quando afirmou que, antes de qualquer ação do governo ou operação constitucional, um povo deve constituir-se como tal e fazê-lo por meio do acordo mútuo:

*Esse ato é o verdadeiro fundamento da sociedade. Na verdade, se não houvesse convenção anterior, onde estaria a obrigação da minoria de se submeter à escolha da maioria? (...) A lei do voto majoritário é algo estabelecido por convenção e pressupõe unanimidade pelo menos em uma ocasião.*⁴⁵

Em termos teóricos, ele está perfeitamente correto, apesar de ser a-histórico seu postulado de uma convenção fundante. As fronteiras da maior parte dos Estados quase nunca foram fixadas originalmente pelo acordo de suas populações, mas sim por uma mistura de força, conveniência imperial ou dinástica e acidente histórico ou geográfico. Ainda que assim o fosse, o equilíbrio das populações muda ininterruptamente, com novas ondas de imigração, taxas de natalidade diferenciadas entre as respectivas comunidades e mudanças culturais em curso. Tudo isso sugere que a idéia de uma assembléia unânime fundante deve ser reconstituída como um fórum para o diálogo contínuo e a formação do consenso entre as diferentes comunidades

⁴⁵ ROUSSEAU, J.-J. *The Social Contract*. London: Dent, Everyman edn, 1963, livro 1, cap. 5.

culturais acerca dos problemas que afetam a nação política, suas respectivas necessidades e o seu lugar específico dentro dela. As circunstâncias locais dirão se esse será um fórum informal, dotado de influência moral e persuasiva sobre a assembléia legislativa, ou formalizado por uma segunda câmara, com poderes legais sobre questões constitucionais.

O tema dos direitos culturais, portanto, levanta questões que conduzem ao cerne do entendimento da própria democracia. A concepção herdada, com seus procedimentos familiares, trata os cidadãos apenas como titulares de direitos indiferenciados, ignorando que eles são membros de comunidades específicas; julga monopolista, e não múltiplo, o compromisso nacional; vê os partidos políticos como concorrentes em busca de apoio, não como portadores de identidade; e presume que as minorias podem se tornar futuras majorias, e não permanecerem restritas a uma condição de segunda classe. A crescente prevalência de sociedades culturalmente pluralistas exige que revise-mos essa concepção e os procedimentos que lhe são pertinentes: não se cuida de substituir a cidadania igualitária, e sim de realizá-la com maior eficácia.

3.4. CONCLUSÃO: DEMOCRACIA E DIREITOS HUMANOS

A relação entre democracia e direitos humanos é complexa, mas pode ser resumida de maneira simples. A complexidade deriva da enorme variação de conteúdo dos direitos humanos propriamente ditos. De fato, uma crítica que se pode fazer a este capítulo é que ele não se mostra suficientemente sensível a essa variação. Contudo, dentro da ampla classificação tripartite desses direitos (civis e políticos; econômicos e sociais; e culturais), podemos distinguir o modo específico como cada um deles relaciona-se com a democracia. Os direitos civis e políticos constituem parte integral dela. Sem eles, a democracia seria uma contradição em termos, pois a ausência da liberdade de expressão, de associação, de reunião, de locomoção ou da garantia de integridade pessoal e do devido processo legal transformaria as eleições em mera fachada e tornaria impossível qualquer controle popular sobre o governo. Já os direitos econômicos e sociais apresentam uma relação de mútua dependência com a democracia. A ausência generalizada desses direitos compromete a igualdade civil e política, a qualidade da vida pública

e a viabilidade, a longo prazo, das instituições democráticas em si. A democracia, por sua vez, é condição necessária, se não suficiente, para a proteção dos direitos econômicos e sociais. Por último, a defesa dos direitos culturais no contexto de sociedades multiculturais demanda uma reavaliação do conceito de democracia e dos seus procedimentos, se quisermos concretizar a cidadania igualitária e não desintegrar a nação política. Em resumo, a democracia deve ser entendida modernamente não apenas como uma democracia política, mas também como democracia social e comprometidamente pluralista.

4. A EVOLUÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Upendra Baxi

4.1. A ADOÇÃO DA DECLARAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Um marco na enunciação de novos direitos humanos teve lugar em 4 de dezembro de 1986, quando a Assembléia Geral adotou a Declaração do Direito ao Desenvolvimento.¹ Esse direito vinha sendo gestado pelo menos desde 1981, quando a Comissão de Direitos Humanos instituiu um grupo de trabalho de quinze especialistas governamentais que também receberam fortes subsídios de organizações não-governamentais.² Como afirma P. Alston, entre os vários direitos novos propostos, o direito ao desenvolvimento foi o que atraiu maior interesse diplomático e acadêmico.³ Entretanto, a tarefa estava longe de terminar com a adoção daquele documento, pois ainda permanece — na agenda dos Estados e povos do mundo — a missão central de encontrar formas e meios concretos de desenvolver o direito ao desenvolvimento.

Essa tarefa só foi inaugurada pela Declaração porque o consenso entre os Estados acerca da natureza e da abrangência do direito ao desenvolvimento é necessariamente abstrato. O consenso oferece uma rica variedade de pontos de partida (em termos nacionais, regionais e internacionais) para uma nova busca por direitos humanos. A Assembléia Geral já expressou o desejo de que os governos, as agências especializadas das Nações Unidas e as organizações não-governamentais façam comentários ao texto da Declaração, incluindo

¹ Resolução nº 41/128, de 4 dez. 1986.

² Documento NGO, 1981.

³ ALSTON, P. Making space for human rights: the case of the right to development, *Harvard Human Rights Yearbook*, v. 1, n. 1, 1998.

idéias e propostas práticas que possam contribuir substancialmente para a sua melhoria e efetiva implementação.⁴ Tudo isso sugere que o direito ao desenvolvimento deve ser levado a sério e serve de convite para que todos “cerrem fileiras” em torno do assunto, porque o cinismo e a indiferença — eternos e bem cultivados inimigos dos direitos humanos — certamente podem converter essa preciosa Declaração num texto sem vida.

4.2. AS CONCEPÇÕES FUNDAMENTAIS

O preâmbulo da Declaração indica que ela é uma descendente linear da Declaração Universal dos Direitos Humanos, dos dois Pactos Internacionais e de todos os enunciados de direitos humanos subseqüentes, tais como os que tratam da eliminação da discriminação racial, da manutenção da paz e da autodeterminação. Na verdade, a idéia do direito ao desenvolvimento engloba as seguintes noções cruciais:

- o direito dos povos à autodeterminação, que significa o direito de determinar livremente seu status político e de perseguir seu desenvolvimento econômico, social e cultural;
- o direito à soberania completa e acabada sobre todas as suas riquezas e recursos naturais;
- a eliminação das violações maciças e flagrantes dos direitos humanos dos povos e dos indivíduos;⁵
- todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes, e atenção igual deve ser dada à promoção e proteção de todos os direitos, políticos, civis, econômicos, sociais e culturais. A promoção de certos direitos humanos e liberdades fundamentais não pode justificar a negação de outros;

⁴ Ver: ASSEMBLÉIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS: resolução nº 43/160.

⁵ Descritas como violações provenientes de: "colonialismo, neocolonialismo, apartheid, todas as formas de racismo e discriminação racial, dominação e ocupação estrangeira, agressão (...) e ameaças de guerra" (ver Preâmbulo da Declaração). Ampliar essa categoria com as formas que descrevem a prática de violações dos direitos humanos nos níveis não-estatais e sociais seria uma importante tarefa para o futuro. Isso também aparece no artigo 5º da Declaração.

- a segurança e a paz internacionais são elementos indispensáveis à concretização do direito ao desenvolvimento;
- a pessoa humana é o sujeito central do processo de desenvolvimento; logo, a política de desenvolvimento deve fazer do ser humano o principal partícipe e beneficiário do desenvolvimento;
- a igualdade de oportunidades para o desenvolvimento é uma prerrogativa tanto das nações quanto dos seus integrantes; assim, os recursos liberados por conta do desarmamento devem ser dirigidos ao desenvolvimento social e econômico e ao bem estar de todos os povos, particularmente dos que se localizam nos países em desenvolvimento;
- os esforços internacionais para promover e proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais devem ser acompanhados pela tentativa de estabelecer uma nova ordem econômica internacional.

Quando se declara o direito ao desenvolvimento um direito humano inalienável, devemos lembrar que isso decorre dessas premissas valiosas. O direito ao desenvolvimento é, com efeito, o direito das pessoas de todos os lugares, e do conjunto da humanidade, de realizar seu potencial. Pela primeira vez na história recente, partimos da concepção de direito como recurso do indivíduo contra o poder do Estado para chegar à concepção de direitos humanos também como direito da espécie.⁶ Natural, portanto, que os direitos sejam dirigidos não apenas aos Estados, mas ainda às organizações internacionais, que têm por papel histórico principal anunciar o novo futuro da humanidade por meio da reconstrução da pessoa humana com lealdades globais ou planetárias. A transcendência da soberania do Estado — que se refere ao mapeamento de novas trajetórias para um futuro humano alternativo — só pode ser alcançada pela redefinição das noções de direitos humanos e liberdades fundamentais. Por esse motivo, o Preâmbulo dá ênfase particular à centralidade da pessoa humana.

Realçar a Declaração e pôr em prática todas as suas formulações constitui um dever central de todos os seres humanos, cujo cumprimento sozinho justifica seu direito inalienável ao desenvolvimento. Esse dever precípua consiste em trabalhar na direção de uma ordem mundial livre de violações

⁶ MARX, K. *Collected Works of Marx and Engels*, 1. Moscow: Progress Publishers, 1975, p. 164.

maciças e flagrantes dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, e em contribuir para a sobrevivência humana e a paz. A Declaração do Direito ao Desenvolvimento é, além disso, uma carta explícita de deveres para que todos os seres humanos lutem pela criação e manutenção de condições viabilizadoras do desenvolvimento humano, social e civilizatório autêntico. O avanço da concretização desse dever é um aspecto inevitável da evolução do direito ao desenvolvimento.

4.3. RUMO À PARTICIPAÇÃO E À RESPONSABILIDADE

Na qualidade de leitmotiv da Declaração, a pessoa humana é o sujeito central do desenvolvimento, logo um partícipe e beneficiário ativo do direito ao desenvolvimento: os Estados têm o direito e o dever de formular políticas nacionais de desenvolvimento adequadas à busca do constante aprimoramento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos [artigo 2º(3)], mas o cumprimento desse dever requer solicitude quanto à participação ativa, livre e significativa de todos os indivíduos.

Em outras palavras, o desenvolvimento adequado identifica-se com o desenvolvimento participativo. O tipo de desenvolvimento no qual poucas pessoas tomam todas as decisões relativas ao crescimento, por meio do idioma do paternalismo (seja da velha modalidade liberal, seja de sua mais nova e sinistra forma refletida no paternalismo científico e tecnológico), perde sua legitimidade por causa da noção de desenvolvimento adequado. As políticas de desenvolvimento que tratam as pessoas como objetos — e não sujeitos — do desenvolvimento são claramente inadequadas. Os direitos humanos nos termos concebidos pela Declaração não são meras liberdades que os indivíduos podem exercer ao seu arbítrio, exprimindo agora a responsabilidade pela participação nas decisões referentes ao desenvolvimento, tanto no nível nacional quanto internacional.

Esse direito faz-se acompanhar da responsabilidade de todos os seres humanos pelo desenvolvimento, que demanda o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, assim como o dever de promover e proteger uma ordem política, social e econômica adequada para o desenvolvimento. Toda uma nova ética é reforçada quando o artigo 9º(2) assim declara:

Nada na presente Declaração deve ser interpretado como contrariedade aos objetivos e aos princípios das Nações Unidas, ou como inferência de que qualquer Estado, grupo ou pessoa tenha o direito de se engajar em qualquer atividade ou de praticar qualquer ato voltado à violação dos direitos e das liberdades consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos e nos Pactos Internacionais de Direitos Humanos.

Os parâmetros de participação aparecem indicados no artigo 2º, que também revela sua lógica imanente. Esta consiste, nas felizes palavras de J.R. Lucas, no “abandono de (...) um conceito unidimensional de interesse público no qual o Governo é o melhor juiz”.⁷ Todavia, não basta esse repúdio. Para que os processos multidimensionais de determinação referentes ao desenvolvimento sejam iniciados e institucionalizados, deve-se conceitualizar a participação como a difusão de poder e autoridade pública. A chamada descentralização de poder costuma ser inibida pela idéia de que ela acarreta o descentramento do poder, o que evidentemente não ocorre. Afinal de contas, alguns centros de poder deverão adotar, anunciar e administrar as decisões públicas em instância última e formal.

O direito à participação pode ser tanto reativo quanto proativo. Em sua forma reativa, a participação consiste na articulação coletiva de respostas a políticas de desenvolvimento. Na forma proativa, ela invoca a responsabilidade popular no desencadeamento da articulação de políticas de desenvolvimento. No primeiro caso, os governos propõem e os cidadãos reagem; no segundo, os cidadãos propõem e os governos reagem. Em ambas as formas, o direito de participação assume a lógica de colaborar com o desenvolvimento. O propósito final dos esforços de participação é identificar e alcançar os objetivos do desenvolvimento adequado, o que requer a criação e a manutenção de espaços de diálogo na sociedade civil e nas estruturas estatais. Isso, por conseguinte, demanda uma forte tolerância com a diferença de opinião por parte dos indivíduos, grupos e Estados.

Nesse sentido, os direitos à liberdade de opinião, de expressão e de imprensa devem ser reconhecidos como pré-requisitos do direito à participação. Reprimir esses direitos significa negar a própria essência dos direitos

⁷ LUCAS, J.R. *Democracy and Participation*. London: Pelican Books, 1976 p. 243.

de participação. Ao mesmo tempo, a ética fundamental da participação proíbe o silêncio criminoso diante de violações maciças e flagrantes dos direitos humanos, no país e fora dele, por parte de indivíduos e grupos. Por estranho que pareça, no nível puramente analítico, a liberdade de opinião e expressão acarreta a responsabilidade dos direitos humanos por articular as questões de política pública. A noção de que o direito de se expressar também inclui o direito de não se expressar é fatal para a lógica dos direitos de participação, exceto nas circunstâncias em que o direito ao silêncio constitui um aspecto dos direitos humanos, como ilustra o direito à não-auto-incriminação.

De maneira idêntica, o direito de participação impõe deveres ampliados, que vão além daqueles tradicionais, de tolerância ou não-interferência com os direitos de liberdade de imprensa e de expressão. Primeiro, o direito à participação impõe o dever de não criminalizar o discurso. Assim, exceto em situações extremamente raras, o discurso, a escrita e outras formas de comunicação não devem constituir ofensas puníveis pela lei criminal. Segundo, o direito à livre expressão deve acarretar o direito de ouvir, escutar e responder. Nenhuma das formas do direito à participação tem qualquer possibilidade de impacto sem a postulação desse dever. Terceiro, o direito à liberdade de expressão, como um direito de participação, deve estender-se efetivamente não apenas aos indivíduos, mas às coletividades. A liberdade de expressão deve também se estender ao direito de associação e às atividades características desta, contanto que respeitem os parâmetros do artigo 2º da Declaração. Quarto, o direito de expressão requer o acesso justo aos meios de comunicação social institucionalizados (pertencentes ou não ao Estado), sobretudo aos de massa, que podem influir sozinhos e muito nas decisões e políticas relativas ao desenvolvimento. Quinto, o direito de participação demanda o acesso a informações relevantes nas linguagens “naturais” e “artificiais” (sendo estas as linguagens científicas, incluindo as das ciências sociais e das tecnologias). A privacidade e o segredo das informações frustram, na origem, os objetivos do direito de participação. Sexto, o direito à participação impõe custos para governos, grupos e indivíduos: de tempo, dinheiro, esforço e recursos associados. Os planos nacionais devem conceituar esse problema dos custos de participação e tomar providências para sua distribuição equitativa.

Trata-se, acima de tudo, da participação na tomada de decisão. Esses e muitos outros aspectos da participação como um direito humano demandam

maior reflexão e ação, se quisermos mesmo fazer evoluir o direito ao desenvolvimento.⁸

4.4. A PARTICIPAÇÃO POPULAR

A Declaração reporta-se ao dever dos Estados, no artigo 8º(2), “de encorajar (...) a participação popular em todas as esferas como um fator importante no desenvolvimento e na plena realização de todos os direitos humanos”.

De certo modo, a participação popular é uma faceta do direito de participação assegurado na Declaração. Conforme declara o parágrafo 1º do seu artigo 9º, todos os aspectos do direito ao desenvolvimento são indivisíveis e interdependentes. Ao mesmo tempo, há mérito em considerar a participação popular como uma faceta distinta do direito ao desenvolvimento, embora com ele relacionada. Se observarmos atentamente a formulação do artigo 8º(2), veremos que a participação popular aplica-se a todas as esferas, e não apenas às decisões relativas ao desenvolvimento. Não seria muito errado supor que esse dispositivo pretende referir-se à participação popular no governo. Com efeito, o artigo declara que o governo deve fundamentar-se no consentimento dos governados. Vale dizer que os meios e modos de articulação desse consentimento variam ao longo da história humana, mas a leitura do teor da Declaração evidencia que a concepção de desenvolvimento adequado é impossível de atingir — e até mesmo inconcebível — sem a segurança do princípio do consentimento dos governados.

Qualquer que seja sua estrutura específica, a participação popular no governo impõe alguns expedientes aos processos eletivos para cargos públicos. A integridade desses processos, que ainda podem acarretar os direitos de referendun e de destituição, configura aspecto vital do direito à participação

⁸ Talvez a articulação mais sustentada dessa “participação” tenha ocorrido, não surpreendentemente, no contexto da proteção ambiental: ver o parágrafo 23.2 da Agenda 21; o Princípio 10 da Declaração do Rio; o artigo 4º(1) da Convenção sobre Mudança do Clima; o artigo 16 da Recomendação do Conselho da OECD referente a (...) Acidentes Envolvendo Substâncias Perigosas; a Convenção da OIT nº 141 (Os Trabalhadores Rurais). Somem-se a essas referências, que não esgotam o assunto, os parágrafos 123 a 139 do *Relatório do Encontro do Grupo de Especialistas sobre a Identificação dos Princípios do Direito Internacional para o Desenvolvimento Sustentável*, Genebra, set. 1995.

popular, assim como a idéia de que as constituições podem ser adotadas e emendadas mediante processos de participação popular, porque comportam a autoridade de legitimar o governo.

Obviamente, o direito à participação popular vai além de sugerir que a repressão legal e extralegal dos atos de participação em todas as esferas da vida é condenada pelo direito ao desenvolvimento. Na verdade, a justificativa dessa repressão mostra-se problemática, especialmente quando impelida pela evolução dos direitos de participação e de desenvolvimento. As políticas criminais e penais devem respeitar o direito à participação popular.

A agenda de evolução do direito ao desenvolvimento estende-se, assim, ao escrutínio cuidadoso dos sistemas legais internos no tocante à estruturação dos processos eleitorais e da legislação criminal e preventiva, incluindo as políticas de pessoal e de execução da lei, que, por conseguinte, estruturam a repressão legal e extralegal. Nesse sentido, faz-se urgentemente necessária a revisão crítica da teoria e da prática legislativas. Felizmente, em relação à primeira, existem muitas diretrizes internacionais, sobretudo filiadas ao valioso trabalho da Comissão das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinqüentes.

4.5. SLAPPS: GOVERNANÇA CORPORATIVA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Um tema ainda mais premente na agenda evolutiva do direito ao desenvolvimento, nesta era de globalização precipitada e negligente, tem a ver com os caminhos tramados por corporações financeiras nacionais e transnacionais para impor o regime de silêncio aos ativistas que buscam implementar os valores sacramentados na Declaração.

Torna-se crucial, portanto, saber se a Declaração abrange atores não-estatais. Existe margem bastante ampla para uma interpretação extensiva. A ideologia dominante da globalização, expressa pelos programas de ajuste estrutural, estabelece que os mercados (ou a economia) representam um veículo melhor de desenvolvimento do que a sociedade organizada ou o Estado. Se correta essa hipótese, não há motivo para que o direito das pessoas — vistas como sujeitos, em vez de objetos — deixe de ser estendido a entes

não-governamentais, direcionando o desenvolvimento segundo os processos de globalização. Num nível mais técnico de análise sobre o fato de serem os entes não-governamentais sujeitos ou não da lei internacional, pode-se ao menos afirmar que são eles objeto desse ordenamento, sem necessariamente expor a riscos demasiados a espécie de advogados e publicistas positivistas internacionais ameaçada de extinção!

Esse último aspecto, mesmo se considerado problemático, precisa ser reanalisado à luz da jurisprudência e da legislação internacional de direitos humanos existentes. Uma breve consulta às SLAPPS, sigla que significa “Strategic Lawsuits Against Public Participation” (Ações Judiciais Estratégicas contra a Participação Pública), talvez mostre o porquê. O termo, inventado por G. Pring e P. Cannan⁹, representa o uso da lei nacional para “condenar” os ativistas ao silêncio. A estratégia envolve o uso das estruturas e dos procedimentos legais existentes, sobretudo pelas corporações multinacionais e transnacionais, para instaurar um grande número de processos por difamação contra pessoas ou grupos ativistas, ainda que estes não tenham violado os direitos humanos da Primeira Emenda.¹⁰ As SLAPPS costumam impor custos bastante pesados para os grupos ativistas do Hemisfério Sul de poucos recursos: isso no sentido mercadológico de não ter resistência para enfrentar os poderosos ou a fúria dos processos e das estruturas legais. Apesar de haver exemplos de “inversão” das SLAPPS por parte de alguns grupos ativistas, os estudos mais recentes mostram que elas indicam a tendência do capital global de obstruir o direito nascente da pessoa de se considerar sujeito do desenvolvimento.

A Declaração orienta os sistemas legais dos Estados na direção de um programa de reforma que previna os excessos inconscientes da militância dos direitos corporativos. Se o fizerem (e acredito ser este o caso) sob o direito positivo internacional, é claro que haverá espaço para impor a responsabilidade necessariamente associada aos direitos de participação pública e popular. Entretanto, para despojar-se do sentido de servir à lógica dos direitos de

⁹ PRING, George W.; CANNAN, P. Strategic lawsuits against public participation, *Bridgeport Law Review*, n. 12, 931-62, p. 1992.

¹⁰ Para uma narrativa detalhada, ver: ROWELL, A. *Green Backlash: global subversion of the environmental movement*. London: Routledge, 1996. p. 179-81, 247-9, 279-81, 336-8.

participação enunciados na Declaração, a responsabilidade dos ativistas sociais deve ser comprovadamente culposa ou dolosa.

Em outras palavras, a evolução do direito ao desenvolvimento não deve onerar desproporcionalmente os ativistas sociais, exceto nas situações em que se verifica o dolo de jure e de facto (nos termos da lei comum). A domesticação das SLAPPS é assim justificada, dados os níveis únicos de recursos dirigidos pelo capital global que até hoje tornam “conveniente” a execução de Ken Saro Wiwa. Qualquer ativista digno desse nome conhece o poder desse capital de organizar até assassinatos judiciais, quando os extrajudiciais tendem a ser relativamente inaptos em termos de racionalidade do mercado. O fato de que essa estratégia continua a ser a preferida pelo capital global não deprecia a façanha organizada pela primeira.

Se os direitos de participação vão prefigurar um novo futuro para o ser humano, ou até mesmo para os direitos humanos, o emergente fenômeno das SLAPPS — uma prima próxima dos SAPS: Structural Adjustment Programmes (Programas de Ajuste Estrutural) — incita um regime extremo de disciplina e punição. Assim deve ser lida a Declaração, para não ser considerada um mero pedaço de papel.

4.6. A REMOÇÃO DOS OBSTÁCULOS AO DESENVOLVIMENTO

O artigo 6º(3) convoca os Estados a tomar medidas para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento resultantes do fracasso na observância dos direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais. A natureza e o contexto desses direitos estão cristalizados nos Pactos Internacionais e nos vários instrumentos de direitos humanos adotados pelas Nações Unidas.

Vale dizer que a noção de obstáculos aos direitos humanos e às liberdades fundamentais é uma inovação significativa. Cobra-se dos Estados o dever de remover esses obstáculos, o que claramente supõe que os próprios Estados irão respeitar direitos e liberdades, caso contrário eles mesmos constituiriam um obstáculo a ser removido pelo povo. Quando uma estrutura ou operação particular do Estado torna-se um obstáculo originado na violação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, o direito ao desenvolvimento deve implicar — se lermos o conjunto da Declaração — dois

direitos constituintes: o direito humano de reformar as estruturas e os processos do Estado e o direito humano de transformá-los onde for necessário. Esses direitos não fazem parte do direito à revolução, daí a Declaração ter sido adotada por esmagadora maioria na Assembléia Geral da ONU. Aliás, seria demais ler o direito à rebelião ou à revolução em qualquer codificação dos direitos humanos.

Entretanto, os obstáculos ao desenvolvimento também surgem no seio da sociedade civil, onde muito trabalho nos aguarda, particularmente nas sociedades em desenvolvimento. Nesse ambiente, existem tendências bem arraigadas de violação dos direitos humanos contra os grupos étnicos indígenas, as mulheres e outros grupos sociais tradicionalmente em desvantagem. De fato, quando o Estado e a lei apresentam um perfil relativamente justo, é difícil conseguir a militância ativa necessária contra essas formas de violação. E aí os transgressores dos direitos não são tanto os agentes do Estado, mas os detentores de status social e poder econômico. Desse modo, a idéia de obstáculo aos direitos e de clamor por sua remoção revela-se fascinante, porque mostra a hidra da violação dos direitos humanos presente nos Estados e no próprio seio social.

Saber que estratégias adotar para conferir mais poder a quem está em desvantagem na tentativa de acabar com a violação praticada pelas coletividades sociais contra seus direitos e liberdades é uma questão de suma importância, cuja resposta às vezes constitui um perigo para a luta mais ampla pela realização dos direitos humanos. Decerto, as estratégias de “fortalecimento” não devem despojar os grupos sociais adversários de seus direitos, pois a Declaração evidentemente proíbe isso. Nem podem fazê-lo, seja com os grupos oprimidos, seja com os hegemônicos, que negam aos oprimidos as oportunidades proporcionadas pelos direitos de participação, mesmo quando esses direitos se inclinam a superproteger as maiorias em número e voz contra as minorias. Se os grupos historicamente em desvantagem precisam ser fortalecidos na luta contra a dominação, a repressão e a exploração inescrupulosas dentro dos limites da Declaração, impõe-se a necessidade de pensamentos e ações consideravelmente inovadores, sobretudo para evitar o que o Professor C. Ake há pouco denominou, embora em contexto totalmente diverso, de democratização do enfraquecimento.¹¹

¹¹ AKE, C. *The Democratization of Disempowerment: the problem of democracy in the third world*. London: Pluto Press, 1995. p. 70.

Tudo isso se vincula ao problema de revisitar a idéia de que o avanço na realização dos direitos humanos marca-se pelo enfraquecimento crescente do Estado em relação aos indivíduos e grupos. No entanto, a redução e eliminação da dominação despótica segura, em termos sociais e culturais de certos grupos sobre outros, requer estratégias adequadas de fortalecimento do Estado, sem a concomitante criação de um novo Leviatã. Trata-se, aqui, do mais formidável desafio para o pensamento e a teoria dos direitos humanos, que precisa superar um grande número de obstáculos cognitivos e epistêmicos.

O artigo 8º(1) da Declaração refere-se à execução, obviamente de forma participativa, de reformas econômicas e sociais, com o objetivo de erradicar todas as injustiças sociais. Combinada com o artigo 6º(3), essa formulação ajuda a identificar os obstáculos aos direitos humanos como uma forma de injustiça social. A remoção das injustiças, porém, deve ser um processo justo em si mesmo, o que origina uma nova problemática na evolução do direito ao desenvolvimento.

4.7. A MULHER E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

Numa perspectiva feminista, a Declaração pode parecer um tanto insatisfatória. Apenas o artigo 6º(1) e o artigo 8º(1) referem-se às mulheres em particular. O primeiro consolida a bem-aceita proibição de discriminação baseada no sexo, e o último significativamente estabelece que os Estados devem tomar medidas efetivas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Deve-se admitir que essas formulações juntas não satisfazem, por completo, as críticas feministas emergentes sobre direitos, Estado e sociedade. A Declaração não incorpora muitas das implicações da máxima feminista de que o pessoal é político. Há um consenso feminino crescente acerca do valor da autonomia do ego das mulheres, do direito sobre seus próprios corpos e dos direitos reprodutivos. Mas a Declaração, no máximo, aborda as questões da não-discriminação. Nesse sentido, ela não transita dos direitos das mulheres no mundo dos homens para os seus direitos no mundo humano.

Talvez a expressão “papel ativo” retomada seja um receptáculo verbal em que se possam inserir a mensagem, o humor e o método feminista.

Difícil, porém, é a tarefa da mulher nessa seara, visto que as formulações dos direitos humanos ainda são feitas dentro da tradição patriarcal hegemônica, como tão pungentemente demonstra o texto da retrógrada minuta da Plataforma de Ação da Quarta Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, 1995), possivelmente redimida na redação final graças aos esforços das ONGs. A tarefa da contribuição feminista para a evolução do direito ao desenvolvimento é, de um lado, enriquecer o consenso já codificado na Declaração e, do outro, converter em molde feminista — contra todas as desigualdades — a enunciação dos direitos constituintes do direito ao desenvolvimento.

4.8. A CRÍTICA JURÍDICA

Numa curiosa inversão de papéis, enquanto os Estados vêm ratificando a Declaração sem hesitar muito, os publicistas e juristas têm levantado uma plethora de dificuldades e interrogações. Algumas críticas são “simpáticas à Declaração”, ao passo que outras questionam, e até negam, a sua coerência e justificação nos planos legal e ético. No conjunto, as críticas jurídicas levantam as seguintes questões:

- O que deve ser um modo legítimo de produção de novos direitos no sistema das Nações Unidas?
- Podemos falar dos direitos coletivos dos Estados ou povos como direitos humanos?
- Dada a distinção entre “direitos” e “retidão”, o assim chamado “direito ao desenvolvimento” pode não ser um direito legal, ainda que dos indivíduos; nem um direito moral.

O direito ao desenvolvimento é um fato jurídico consumado na legislação e na jurisprudência dos direitos humanos. Contudo, para que sua legitimidade não seja ameaçada, nem seja o seu desenvolvimento futuro obstruído por críticas, originadas especialmente da América do Norte, impõe-se o exame das questões a seguir destacadas.

4.8.1. Modo de Criação de Novos Direitos Humanos

Constitui problema relevante saber como os novos direitos são criados, mas isso extrapola o contexto da Declaração sobre o direito ao desenvolvimento. Schachter sugere que a conformidade com os padrões procedimentais mínimos é um requisito essencial para legitimar as decisões internacionais.¹² Alston combate vigorosamente o modo mágico de produção de novos direitos humanos, sugerindo um modelo de passos procedimentais e substantivos. A necromancia ocorre:

quando os órgãos abaixo da Assembléia Geral, na hierarquia internacional, costumam proclamar novos direitos sem a consideração devida dos fundamentos desse ato, muito menos de sua viabilidade ou de outras implicações, e sem dar à Assembléia [Geral] a oportunidade adequada de determinar se garante ou não a outorga do imprimatur. I³

O modelo complexo sugerido por Alston foi desenhado para consolidar a autoridade declaratória da Assembléia Geral, que depende da manutenção de sua “credibilidade como árbitro responsável e criterioso e como cata-vento da opinião pública mundial e governamental”.¹⁴ Trata-se de reflexões indubitavelmente importantes, sobretudo na presente conjuntura de livre mercado estruturando os processos de “globalização”. A produção de novos direitos humanos, de fato, pode promover o paradigma dos chamados direitos humanos relativos ao comércio. Exemplo emblemático dessa tendência é a proposta da Organização Mundial do Turismo de reconhecer o turismo como uma necessidade humana básica do indivíduo e da coletividade, um direito portanto!

Ao mesmo tempo, a realização de direitos humanos latentes ou não reconhecidos e a normatização de procedimentos e critérios rigorosos podem impedir seu progresso no sentido da enunciação explícita e do reconhecimento universal. A lista de direitos humanos latentes pode ser pequena, mas

¹² SCHACHTER, O. The crisis of legitimation in the United Nations, *Nordic Journal of International Law. Acta Scandinavica Juris Gentium*, n. 50, p. 3-4, 1981.

¹³ ALSTON, P. Conjuring up new human rights, *American Journal of International Law*, n. 78, p. 608, 1984.

¹⁴ *Idem.* p. 609.

seu significado tem importância global idêntica àquela dos que já foram reconhecidos.

Além disso, qualquer perspectiva excessivamente racionalizada da produção de direitos parece basear-se nas questionáveis noções de racionalidade e legitimidade. Em primeiro lugar, a ênfase na razão sobre a emoção reencarna o patriarcado. Conforme lembra Baier, Hume é melhor guru do que Kant em muitos aspectos. Baier reporta-se não apenas a fatores frívolos, como a possibilidade histórica e o capricho humano com os seus respectivos destaques, mas ainda à nossa capacidade de compaixão, que é “nossa capacidade de reconhecer e dividir com simpatia a reação dos outros (...) [ao] sistema de direitos, de comunicar sentimentos e entender o que os nossos companheiros estão sentindo e assim perceber que tipo de ressentimento e satisfação produz o esquema social vigente”.¹⁵

Nessa ótica, os direitos humanos significam o progresso dos sentimentos morais. Os perigos e as promessas da produção de direitos humanos devem ser apreendidos por uma mescla criativa de razão e emoção, e até de paixão política, especialmente no que diz respeito ao desabrochar dos direitos humanos latentes. Qualquer entendimento ético sério dos direitos humanos como signos do progresso dos sentimentos morais também deve facilitar a luta contra a promoção que a globalização faz dos direitos humanos relativos ao comércio em detrimento dos direitos humanos fundamentais. Por definição, tal conceito igualmente reforça as lutas para preservar a segurança, a paz, a produtividade e a “desnuclearização” das pessoas — o acúmulo dos direitos humanos em formação. A visão masculina da racionalidade e da legitimidade certamente deve ser informada por um modelo alternativo, não apenas complementar, de criação de direitos humanos.

4.8.2. Os Direitos dos Povos são Direitos Humanos?

Nos últimos tempos, defende-se arduamente que a Declaração não apenas mistura direitos humanos individuais e coletivos (dos povos), que são distintos e devem permanecer diferenciados, mas ainda atribui direitos coletivos aos povos, que precisam de pessoa institucionalizada para exercer seus direitos. E a “pessoa” mais plausível para exercer tais direitos, por infelicidade, é o

¹⁵BAIER, A. C. *A Progress of Sentiment: reflection on hume's treatise*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991. p. 55-6.

Estado. Isso representa uma reconceituação radical — e particularmente perigosa — dos direitos humanos.¹⁶ É perigosa porque todos esses direitos são argüídos, na origem, contra o Estado, e o

*perigo aqui é que o Estado está (...) em posição de usar seus direitos humanos para negar os direitos humanos individuais ao tempo em que alega, de modo plausível, estar em busca dos direitos humanos. Dessa forma, os “direitos humanos” são convertidos em mecanismo de tirania política e opressão.*¹⁷

Ademais, a idéia de um direito humano exercido pelo Estado carece de coerência em si mesma, assim como o próprio termo “direitos humanos” dos Estados envolve uma contradição lógica.¹⁸

A Declaração, se lida com cuidado, não comporta a idéia de direitos humanos dos Estados. Pelo contrário, ela articula — de modo vigoroso — as responsabilidades dos Estados com os direitos humanos, tanto na atuação doméstica quanto internacional.¹⁹ O fato de um grupo de publicistas dela extrair uma noção de direitos humanos dos Estados é, por si só, um elemento insignificante demais para configurar uma crítica ao direito ao desenvolvimento. Também insignificante é o fato de alguns países, que falavam em direitos humanos dos Estados nos debates preparatórios da Declaração, a exemplo da Colômbia, do Togo e da República Federal da Iugoslávia, agora militarem contra o texto final. Essa linha de ataque, portanto, nada mais é do que um exercício de matar espantalhos!

O perigo não está na existência ou enunciação dos direitos dos povos ao desenvolvimento (ou na declaração, em processo de elaboração, dos direitos humanos dos povos indígenas), mas sim na obtusidade dos filósofos morais. É perverso dizer que a Declaração do Direito ao Desenvolvimento pode

¹⁶ DONNELLY, J. In Search of the Unicorn: the jurisprudence and politics of the right to development, *California Western International Law Journal*, n. 15, p. 499, 1985.

¹⁷ *Idem.* p. 499-500.

¹⁸ *Ibid.* p. 499.

¹⁹ Ver especialmente o artigo 4º(2) da Declaração, que estabelece a obrigação de todos os Estados, dos indivíduos e da coletividade de “formular políticas internacionais de desenvolvimento com o intuito de facilitar a realização plena do direito ao desenvolvimento”. Ver também o artigo 7º, que atribui obrigações similares aos Estados para “promover o estabelecimento, a manutenção e o fortalecimento da paz e segurança”.

facilitar a tirania política ou a opressão social, já que nenhuma delas precisa vestir a máscara do direito ao desenvolvimento. E pode-se seguramente afirmar que a evolução moderna da legislação e da jurisprudência dos direitos humanos não reconhece a soberania (ou jurisdição doméstica) como um escudo para as flagrantes violações dos direitos humanos. Além disso, não se pode ler na Declaração toda uma configuração de elementos legitimando as violações dos direitos.

A idéia de que os povos não são entes no direito internacional apóia-se na premissa clássica que considera apenas os Estados sujeitos originais ou preeminentes. Contudo, a participação cada vez maior das organizações não-governamentais (hoje intituladas “sociedade civil internacional”) na elaboração da lei internacional durante as Conferências de Cúpula do Rio, de Viena, de Copenhague, do Cairo, de Beijing e de Istambul simplesmente não pode ser negada. Tampouco se pode ignorar o impacto dos movimentos feministas pelo mundo, responsáveis pela criação de uma sorte de obrigações para os Estados que reconfiguram radicalmente a própria noção dos direitos humanos mediante a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher. A Declaração consuma essa tendência de várias maneiras, mas só é logicamente possível porque os Estados-nações, e a sociedade de Estados como um todo, são nomeados titulares das obrigações.

A afirmação de que os Estados têm objetivos próprios diferenciados e buscam alcançá-los de um jeito que mais frustra do que assegura a garantia dos direitos da Declaração tem um sentido historicamente válido. Porém, está longe da realidade dizer que eles nunca personificam os direitos dos povos, mesmo quando em contradição com seus próprios interesses ou finalidades.²⁰ Por exemplo (e estas são ilustrações bem complexas), a luta de muitos Estados do Hemisfério Sul contra a legitimidade e legalidade dos condicionamentos impostos por instituições financeiras internacionais para prestar assistência ao desenvolvimento, bem como a luta contra certos aspectos das reformulações do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio da Organização Mundial do Turismo (GATT/WTO) de fato apresentam os Estados como modelos potenciais de povos personificados. Um aspecto da internacionalização de

²⁰ Vale observar que, nas formações dos Estados federais, o discurso sobre os direitos dos Estados não é destituído da lógica dos direitos humanos.

uma cultura dos direitos humanos é os Estados personificarem outros direitos humanos dos povos, conforme ocorreu com a assistência da Índia à luta pela independência dos povos no antigo Paquistão Oriental, ou com a liderança vietnamita pela derrubada dos regimes Khmer Rouge no Camboja. É claro que tais personificações permanecem contenciosas, especialmente quando empreendidas por Estados do Terceiro Mundo.

A história moderna mostra que as intervenções humanitárias das superpotências parecem ser resultado de interesses nacionais e de considerações hegemônicas mal disfarçadas. O ponto básico, entretanto, é este: mesmo sabendo que os Estados soberanos jamais se esforçam em nome do restabelecimento dos direitos humanos no exterior (e o mais das vezes são espectadores ou cúmplices dos desvios de poder em outros lugares), há exemplos de comportamento “altruísta” de Estados que, num sentido global e não-hegemônico — ainda que momentaneamente — constituem verdadeira personificação do direito do povo ao desenvolvimento.

Isso nos deixa com um problema um tanto familiar no campo da criação dos direitos humanos: se o povo tem direitos humanos coletivos, como fazer para implementá-los fora da personificação jurídica do ente estatal a que deve obediência? De certo modo, esse problema aflige todos os direitos coletivos (dos povos indígenas, dos trabalhadores migrantes, dos grupos minoritários dispersos). Todavia, a esfera de reconhecimento ou enunciação dos direitos humanos distingue-se daquela de realização e cumprimento desses direitos, embora ambas estejam relacionadas. O fato da implementação efetiva só passa a existir depois que os direitos são criados. Há, sem dúvida, problemas substanciais na efetivação do direito ao desenvolvimento, mas isso não configura motivo justificável para censurar os atos de enunciação.

4.8.3. Não serás Direito Positivo nem Moral!

Afirma-se que, na ausência de consenso amplo (quase universal) sobre o direito derivado ao desenvolvimento, este não pode ser aceito como parte do direito internacional consuetudinário. Assim, mesmo que se fale legitimamente de um regime internacional legal de desenvolvimento, dele não se pode deduzir o direito ao desenvolvimento.²¹

²¹ DONNELLY, J. *Op. cit.* p. 487 e 489.

Esse tipo de niilismo, é claro, não nega a variedade de fontes ou linhagens que constituem a massa real de princípios derivadores do direito ao desenvolvimento, mas contesta a lógica dessa derivação.²² Uma refutação pormenorizada é tarefa para um outro estudo, mas um ou dois exemplos de tal niilismo devem ser enfatizados aqui.

Em primeiro lugar, defende-se, à exaustão, que o direito mais abrangente ao desenvolvimento não pode derivar do direito à autodeterminação reconhecido nos dois Pactos Internacionais, nem implica o direito de viver numa sociedade em desenvolvimento ou de ser desenvolvido. Ambos se reportam apenas ao direito de buscar o desenvolvimento.²³ Essas leituras bizarras dos dois Pactos são tão raras quanto ultrajantes. Eles decerto criam direitos individuais e coletivos, e sua abordagem integrada permite uma leitura consistente com a derivação do direito ao desenvolvimento desses textos.²⁴ De fato, o parágrafo 3º do artigo 6º da Declaração, convocando todos os Estados para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento decorrentes da inobservância das obrigações impostas pelos dois Pactos, corrobora esse argumento.

Existe outro exemplo de niilismo na redação do artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que assegura o direito de todos a “uma ordem social e internacional em que os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração possam ser plenamente exercidos”. Argumenta-se que o direito ao desenvolvimento não pode derivar desse artigo porque o desenvolvimento sugere processo ou resultado, enquanto “ordem” remete a “estrutura”. O artigo 28 é interpretado, de forma mais plausível, como uma proibição de estruturas que negam oportunidades ou recursos para a realização dos direitos humanos civis, políticos, econômicos e culturais. Para daí extrair o direito ao desenvolvimento seria preciso mostrar que o desenvolvimento é impossível ou positivamente negado pelas estruturas nacionais e internacionais contemporâneas. Por certo, esse argumento é (...) bastante controverso.²⁵

²² Sobre a lista abrangente das fontes que reconhecem o direito ao desenvolvimento, ver : NAÇÕES UNIDAS. *Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas*, 1979. (Doc. E/CN.6/13360).

²³ DONNELLY, J. *Op. cit.* p. 484.

²⁴ KUNNEMAN, R. A coherent approach to human rights, *Human Rights Quarterly*, n. 17, p. 332-42, 1995.

²⁵ DONNELLY, J. *Op. cit.* p. 487-8.

Controverso ou não, basta a tentativa maciça de estabelecer um padrão mínimo em termos de direitos humanos para mostrar que as estruturas de poder, nacional e global, absolutamente não conduzem ao desenvolvimento. Até uma mirada rápida e rudimentar sobre a evolução do direito das mulheres ou do direito ao meio-ambiente, por exemplo, levaria a essa conclusão inevitável. E é desnecessário aprofundar, aqui, as definições problemáticas específicas que são oferecidas para elucidar as noções de “processo” e “estrutura”.

Inexiste base moral para o direito ao desenvolvimento, como os niilistas querem fazer crer? Decerto, trata-se de uma banalidade afirmar que nem todas as “obrigações” morais são fundamentadas ou dão origem a direitos e que não se tem direito a tudo o que é ou seria correto possuir.²⁶ Mas isso implica ou acarreta alguma desordem generalizada na enunciação do direito ao desenvolvimento? Os niilistas não questionam nem respondem por que a retidão, às vezes, não dá origem aos direitos morais. Para eles, a distinção entre retidão e direitos morais constitui uma espécie de barreira intransponível. Se houvesse um caso de argumentação convincente para essa postura, um direito moral ao desenvolvimento nunca poderia existir, pois isso criaria obrigações morais distintas para os Estados, individual e coletivamente. Os niilistas não consideram semelhante hipótese.

4.9. CONCLUSÃO: EVITAR A NÃO-PROLIFERAÇÃO

O que é bom para as armas nucleares é mau para os direitos humanos. A não-proliferação deve ser a regra vigente para as armas nucleares; a proliferação deve ser a base do direito ao desenvolvimento. O próximo passo na luta pela evolução do direito ao desenvolvimento é a proliferação de constelações inteiras de direitos constituintes. Sem uma luta prolongada, podemos não chegar a um consenso global sobre as noções e a natureza dos direitos constituintes. E um aspecto da luta deve ser promovido, em todos os lugares, no plano doméstico: o discurso sobre o direito ao desenvolvimento deve ser deflagrado em todos os níveis de elaboração de políticas e de ativismo.²⁷ Deve-

²⁶ *Idem.* p. 490.

²⁷ Na Nova Zelândia, o Relatório do Tribunal de Waitangi sobre a Reivindicação de Pesca dos Muriwehuna (junho de...

se afastar o cinismo fácil com relação ao direito ao desenvolvimento, assim como demonstrar os usos práticos desse direito e o alcance concretizado pela práxis.

Mais do que qualquer outra enunciação impositiva dos direitos humanos, a Declaração do Direito ao Desenvolvimento busca ir além das abordagens tradicionais e estruturar o respeito pelo direito de toda pessoa de ser humana em meio às crescentes preocupações com o presente milênio e o(s) futuro(s) que ele pode reservar para os direitos humanos. Acima de tudo, esse aspecto deve ocupar permanentemente nossa imaginação e conduta.

BIBLIOGRAFIA

AKE, C. The democratization of disempowerment in Africa. In: HIPPLER, J. (Ed.). *The Democratization of Disempowerment: the problem of democracy in the third world*, London: Pluto Press, 1995.

ALSTON, P. Conjuring up new human rights, *American Journal of International Law*, n. 78, 1984

_____. Making space for human rights: the case of the right to development, *Harvard Human Rights Yearbook*, v.1, n.1, 1988.

BAIER, A. C. *A Progress of Sentiments: reflection on hume's treatise*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.

BAXI, U. The New International Economic Order, Basic Needs and Rights: notes towards development, *Indian Journal of International Law*, n. 23, 1983.

_____. From human rights to the right to be human: some heresies. In _____ (Ed.), *The Rights to be Human*. New Delh: Lance Publication, 1987.

_____. *Inhuman Wrongs and Human Rights*. New Delhi: Har-Anand, 1994a. p.1-7.

... 1988) acatou plenamente o direito ao desenvolvimento na interpretação do acordo deles com os Maoris (ver, por exemplo, a p. 234). Ver, também, o reconhecimento judicial concedido ao direito ao desenvolvimento no caso *Simon versus A Coroa* (1985) 24 DLR (4º), pp. 390 e 402. O Paquistão relata evoluções paralelas. E o Projeto Interino de Constituição da África do Sul, finalmente aprovado pela Corte Constitucional daquele país, parece repleto dos valores expostos na Declaração.

_____. *Mambrino's Helmet?* Human rights for a changing world. Delhi: Har-Anand, 1994b.

_____. *Summit of Hope in the Depths of Despair?* Social development as a human right. Mar. 1995. (mimeografado)

DONNELLY, J. In Search of the Unicorn: the jurisprudence and politics of the right to development, *California Western International Law Journal*, n. 15, 1985.

INTERNATIONAL COMMISSION FOR UN. NGO Document prepared by the International Commission for UN Group of Governmental Experts, 16 Nov. 1981. (E/CN.4/AC34/WP.10).

KUNNEMANN, R. A Coherent Approach to Human Rights. *Human Rights Quarterly*, n. 17, p. 332-42, 1995.

LUCAS, J.R. *Democracy and Participation*. London: Pelican Books, 1976.

MARX, K. *Collected Works of Marx and Engels*, v. 1. Moscow: Progress Publishers, 1975.

PRING, G. W.; CANNAN, P. Strategic lawsuits against public participation, *Bridgeport Law Review*, n. 12, p. 931-62, 1992.

ROWELL, A. *Green Backlash*: global subversion of the environmental movement. London: Routledge, 1996.

SCHACHTER, O. The crisis of Legitimation in the United Nations, *Nordic Journal of International Law: Acta Scandania Juris Gentium*, n. 50, 1981.

5. OS DIREITOS HUMANOS E MEIO AMBIENTE

Antonio Augusto Cançado Trindade

5.1. INTRODUÇÃO

A vida moderna internacional tem sido profundamente marcada e transformada pelas atuais tentativas de satisfazer as necessidades e cumprir os requisitos para a proteção do ser humano e do meio ambiente. Essas tentativas são encorajadas pelo reconhecimento geral de que a proteção aos seres humanos e ao meio ambiente reflete valores comuns superiores e constitui interesse comum da humanidade. As afinidades entre os sistemas de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente merecem, por si, uma atenção especial, mas esta é também exigida no caso da injustiça perpetrada por graves e persistentes desigualdades de condições de vida entre os seres humanos e entre as nações. Essa injustiça vê-se ainda refletida, e agravada, pela degradação ambiental. Dificilmente se pode pôr em dúvida que a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental representam dois desafios do nosso tempo, universais e gigantescos.

A evolução paralela desses dois campos de proteção continua sendo matéria bastante pontual, insuficientemente explorada até o momento. Um panorama sobre o assunto deve abranger uma grande variedade de aspectos e preocupações quanto ao atual estágio de ambos os campos de proteção e quanto aos métodos e meios utilizados para assegurar a expansão desta e o seu destaque nos próximos anos.

Com o propósito de analisar esse novo tópico, iremos desenvolver quatro linhas de consideração: primeiro, a identificação de afinidades na evolução paralela da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental; segundo, a identificação da dimensão ampliada do direito fundamental à vida somado ao direito à saúde, tendo por base a *ratio legis* do direito internacional dos direitos humanos e do direito ambiental; terceiro, o problema da

implementação do direito ao meio ambiente sadio, com suas várias implicações, e das fontes de jurisprudência acerca do tema; quarto, a relevância do direito à participação democrática.

Lembramos que essa matéria passa por uma rápida e constante evolução, merecendo atenção e pesquisa permanentes para o melhor entendimento do próprio sentido da expansão e do destaque das duas áreas de proteção, a da pessoa humana e a do meio ambiente.

5.2. O AUMENTO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E DA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE: DA INTERNACIONALIZAÇÃO À GLOBALIZAÇÃO

5.2.1. A Internacionalização da Proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente

A evolução paralela da proteção dos direitos humanos e da proteção do meio ambiente revela algumas afinidades que não devem passar despercebidas. Ambas presenciam, e precipitam, a erosão gradual da chamada “jurisdição doméstica” dos Estados. O tratamento concedido pelo Estado a seus próprios cidadãos torna-se objeto do interesse internacional. A conservação do meio ambiente e o controle da poluição igualmente se convertem em objeto desse interesse. Assim, ocorre um processo de internacionalização tanto da proteção dos direitos humanos quanto da proteção do meio ambiente: a primeira teve início em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos; a segunda foi inaugurada em 1972, com a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano.

No tocante à proteção dos direitos humanos, a Carta Internacional que começou a ser escrita com a Declaração Universal de 1948 só foi concluída dezoito anos mais tarde, mediante a adoção de dois Pactos Internacionais das Nações Unidas: um sobre Direitos Civis e Políticos (com o seu Protocolo Opcional) e o outro sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos datados de 1966. Desse modo, o ordenamento internacional dos direitos humanos é hoje vasto, abrangendo uma multiplicidade de tratados e instrumentos — globais e regionais — com âmbitos de aplicação diferenciados e com a proteção de vários tipos de direitos humanos.

No que diz respeito à proteção ambiental, os anos que se seguiram à Declaração de Estocolmo também presenciaram uma multiplicidade de instrumentos internacionais sobre a matéria, tanto em nível global quanto regional. Estima-se que existam atualmente mais de trezentos tratados multilaterais e cerca de novecentos tratados bilaterais para a proteção e conservação da biosfera, aos quais se podem acrescentar mais de duzentos textos de organizações internacionais.¹ O crescimento significativo da regulação internacional nesse campo segue, em termos gerais, a abordagem setorial, resultando na celebração de convenções destinadas a certos setores ou áreas, ou a situações concretas (por exemplo, os oceanos, as águas continentais, a atmosfera, a vida selvagem). Em suma, a regulação internacional no campo da proteção ambiental ocorre sob a forma de respostas a desafios específicos.

Isso parece ter acontecido ainda no campo da proteção dos direitos humanos, onde há uma multiplicidade de instrumentos internacionais: paralelamente aos tratados gerais de direitos humanos (exemplificados pelos pactos já referidos e por três convenções regionais — a europeia, a americana e a africana — seguidas pela Carta Árabe de Direitos Humanos de 1994), há convenções que tratam de situações concretas (tais como a prevenção da discriminação, a prevenção e punição da tortura e dos maus-tratos), de condições humanas específicas (por exemplo, a situação dos refugiados, das minorias nacionais e dos apátridas) e de grupos vulneráveis que demandam proteção especial (trabalhadores, mulheres, crianças, idosos, despossuídos). De maneira similar, em resumo, prosperam os instrumentos de direitos humanos, em níveis normativos e processuais, como respostas aos diversos tipos de violação desses direitos.

Assim, não surpreende que certas lacunas possam aparecer à medida que aumenta a consciência sobre as crescentes necessidades de proteção. Exemplo disso, no campo dos direitos humanos, é a proteção a ser estendida a determinados grupos vulneráveis, em especial aos povos indígenas. Constitui outro exemplo, verificável na seara ambiental até o advento da Conferência

¹ Pode-se ainda fazer referência à legislação doméstica sobre o assunto, virtualmente em todos os Estados. Estima-se que os instrumentos legislativos nacionais alcancem hoje um total de 30.000. Ver: KISS, A.C. *Droit international de l'environnement*. Paris: Pédone, 1989, p. 46.

das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, o aperfeiçoamento necessário da regulação internacional sobre mudança climática e proteção atmosférica.

Configura importante tarefa para o futuro próximo, se não para o presente, assegurar a adequada coordenação dos múltiplos instrumentos setoriais de proteção dos direitos humanos² e de proteção ambiental adotados nas últimas décadas em nível global e regional. Além da internacionalização acima descrita, logo se percebeu a inter-relação entre os diversos setores que foram objeto de regulação nessas duas áreas.

5.2.2. A Globalização da Proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente

A consciência dessa inter-relação contribuiu, de forma decisiva, para que o processo de internacionalização da proteção dos direitos humanos e do meio ambiente evoluísse para a globalização. No que diz respeito à proteção dos direitos humanos, duas décadas após a adoção da Declaração Universal, a primeira Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (realizada na cidade de Teerã, em 1968, para reavaliar o assunto) proclamou a indivisibilidade de todos os direitos humanos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais. Seguiu-se a famosa Resolução nº 32/130, adotada pela Assembleia Geral da ONU em 1977, determinando que as questões relativas aos direitos humanos fossem examinadas sob a ótica global e ressaltando a prioridade a ser concedida à busca de soluções para as violações de direitos humanos maciças e flagrantes.³ Assim, considerando as mudanças fundamentais sofridas pela sociedade internacional (descolonização, capacidade para destruição em massa, crescimento populacional, condições ambientais e consumo de energia, entre outras), três décadas depois de adotar a Declaração Universal, a ONU procurava ir além da ultrapassada classificação de direitos humanos e proceder à necessária análise global dos problemas existentes na área.

² CANÇADO TRINDADE, A.A. Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights: at Global and Regional Levels, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, n. 202, 1p. 21-435, 1987.

³ BOYEN, T. Van. United Nations Policies and Strategies: Global Perspective? In: RAMCHARAN, B. G. (Ed.). *Human Rights: thirty years after the Universal Declaration*. The Hague: Nijhoff, 1979, p. 88-9, 89-91.

A nova concepção global da indivisibilidade dos direitos humanos ajudou a atrair interesse especial sobre os direitos relativos às coletividades humanas e as medidas voltadas à sua implementação. A matéria foi retomada pelas Resoluções nº 39/145, de 1984, e nº 41/117, de 1986, da Assembléia Geral, que reiteraram a inter-relação de todos os direitos humanos, mostrando que a proteção de uma categoria de direitos não exime o Estado do dever de resguardar os demais. Portanto, os instrumentos de direitos humanos destinados à proteção de determinadas categorias de direitos, ou de certos direitos em situações específicas, ou dos direitos de grupos que necessitam de proteção especial, demandam uma abordagem adequada, no entendimento de que eles são complementares aos tratados gerais de direitos humanos. Os diversos instrumentos de direitos humanos reforçam-se mutuamente, aperfeiçoam o grau de proteção devido e revelam uma identidade inequívoca de objetivos.

Conforme anunciam a própria Carta das Nações Unidas e a Declaração Universal de 1948, a observância mundial dos direitos humanos constitui interesse comum da humanidade. A inter-relação de todos os direitos humanos — civis, políticos, econômicos, sociais e culturais — é agora objeto de amplo reconhecimento segundo a abordagem global ou universal. Mais recentemente, essa abordagem encontrou expressão na Declaração e Programa de Ação de Viena, adotada pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993. A Conferência de Viena instou a “ratificação universal” pelos Estados dos tratados de direitos humanos até o final do século XX, a incorporação da dimensão dos direitos humanos em todos os programas e atividades do sistema das Nações Unidas, a coordenação e maior eficácia dos mecanismos de proteção coexistentes, a adoção de medidas nacionais de implementação e o fortalecimento das instituições democráticas diretamente responsáveis por assegurar o cumprimento da lei e a completa observância dos direitos humanos.

A reiteração, por essa Conferência, da universalidade dos direitos humanos e os esforços contemporâneos no sentido de garantir a indivisibilidade desses direitos na prática, sobretudo para os grupos com maior necessidade de proteção (os socialmente excluídos e os segmentos mais pobres e vulneráveis), sugerem que se está no caminho certo. Eles também indicam que, após muitos anos de luta, os princípios do ordenamento internacional

dos direitos humanos parecem enfim alcançar as próprias bases das sociedades nacionais.⁴

No campo da proteção ambiental, a presença de temas e normas “transversais”, em que pese a regulação “setorial”, tem contribuído para uma abordagem globalizante. Mais e mais amiúde, fica evidenciado que certas atividades e produtos (por exemplo, as substâncias e os resíduos tóxicos ou perigosos, as radiações ionizantes e os resíduos radioativos) podem gerar efeitos nocivos em qualquer ambiente. De fato, o problema das substâncias perigosas permeia toda a regulação “setorial”, apontando para a globalização.⁵ Em 1974, dois anos após a adoção da Declaração de Estocolmo, a Carta das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos e Deveres dos Estados já deixava claro ser da responsabilidade destes a proteção e preservação do meio ambiente para as gerações presentes e futuras (artigo 30). E, em 1980, a ONU proclamaria a responsabilidade histórica dos Estados pela preservação da natureza em nome das gerações presentes e futuras.

Se antes tendiam a considerar a regulamentação da poluição por setores um problema nacional ou local, agora os Estados começam a perceber que alguns problemas e preocupações ambientais apresentam escopo global por excelência.⁶ Na Resolução nº 44/228, de 1989, por meio da qual convoca a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992, a Assembléia Geral da ONU reconhece que o caráter global dos problemas ambientais requer ação em todos os níveis (global, regional e nacional), envolvendo o compromisso e a participação de todos os países. A resolução ainda afirma que a proteção e a melhoria do meio ambiente são questões relevantes que afetam o bem-estar das pessoas e destaca — como um dos temas ambientais de maior interesse — a “proteção às condições da saúde humana e a melhoria da qualidade de vida” [parágrafo. 12(i)].

O caráter global dos temas ambientais reflete-se na questão da conservação da diversidade biológica e é ilustrado, principalmente, pelos problemas ligados à poluição atmosférica (como a redução da camada de ozônio e

⁴ Para uma descrição, ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. Memória da Conferência Mundial de Direitos Humanos, Viena, 1993., *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, 1993. p. 9-57.

⁵ KISS, A. C. *Op. cit.* p. 46, 93, 106, 204, 275-6.

⁶ HAN, R.W. ; RICHARDS, K.R. The Internationalization of Environmental Regulation, *Harvard International Law Journal*, n. 30, 1989. p. 421, 423, 444-5.

a mudança climática global). Esses problemas, de início considerados essencialmente locais, revelariam depois seu acentuado caráter global.⁷ A ameaça de danos resultantes do aquecimento planetário, por exemplo, é um problema de proporções consideráveis para muitas nações, sendo difícil atribuir suas causas a um único Estado ou grupo de Estados. Por isso, ele demanda uma abordagem inovadora, com base nas estratégias de prevenção, adaptação e significativa cooperação internacional.⁸ Nesse sentido, a Assembléia Geral da ONU, com a Resolução nº 43/53, de 1988, reconhece ser a mudança climática um interesse comum da humanidade e determina a tomada de ação imediata para cuidar do problema dentro da estrutura global.

Em decorrência da abordagem globalista, a mudança climática adquire a feição de “interesse comum da humanidade” em duas convenções de 1992, tratando a primeira especificamente da matéria e a segunda se devotando à diversidade biológica. Em busca de uma abordagem universal, ambas fazem remissão clara (em seus respectivos preâmbulos) ao objetivo fundamental e urgente de erradicar a pobreza.

A Agenda 21, adotada pelas Nações Unidas no Rio de Janeiro em 1992, cita explicitamente alguns grupos vulneráveis — os pobres das áreas urbana e rural, os povos indígenas, as crianças, as mulheres, os idosos, os sem-teto, os doentes terminais e as pessoas portadoras de deficiência (Capítulos 3, 6 e 7) —, remetendo a lembrança do leitor a referências paralelas encontradas no campo dos direitos humanos. O foco de interesse é a satisfação das necessidades básicas do ser humano (Capítulos 4, 6 e 7), tais como: alimentação, preservação da saúde, moradia adequada e educação. De maneira significativa, a Agenda 21 faz remissão expressa a dois instrumentos de direitos humanos (a Declaração Universal de 1948 e o Pacto das Nações Unidas dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) ao abordar o direito à moradia adequada, advertindo que, apesar de sua formulação nesses documentos, existem hoje um bilhão de pessoas, pelo menos, sem acesso a moradia adequada ou segura. E, se esse problema persistisse, o total poderia aumentar dramaticamente na virada do século (Capítulo 7).

⁷ KISS, A. C. *Op. cit.* p. 212.

⁸ NANDA, V.P. Global Warming and International Environmental Law: a preliminary inquiry, *Harvard International Law Journal*, n. 30, p. 380-85, 1989.

Por sua vez, a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, adotada pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, traz nota remissiva acerca dos objetivos da ação global em prol das mulheres, considerando o desenvolvimento sustentável e eqüitativo fixado na Agenda 21 (Capítulo 24) e na Declaração do Rio. A Declaração de Viena clama por esforços concentrados em favor dos direitos econômicos, sociais e culturais, destacando “os direitos de todos a um padrão de vida adequado para sua saúde e bem-estar, incluindo a alimentação e os cuidados médicos, a moradia e os serviços sociais indispensáveis”. Ela condena as contínuas violações e os obstáculos para o exercício pleno dos direitos humanos em várias partes do mundo, entre os quais “a pobreza, a fome e outras negações dos direitos econômicos, sociais e culturais” (Parte I, parágrafos 30-31). Em suma, as tendências recentes de proteção ambiental e de proteção dos direitos humanos revelam uma passagem clara e progressiva da internacionalização para a globalização, acentuando a relevância do direito de participação (ver adiante).

5.2.3. A Globalização da Proteção e das Obrigações Erga Omnes

A globalização da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental ainda pode ser atestada a partir de uma abordagem distinta, nomeadamente a do aparecimento das obrigações erga omnes e do conseqüente declínio e abandono gradual da reciprocidade. No campo da proteção dos direitos humanos, a reciprocidade vê-se superada e dominada pela noção de garantia coletiva e por considerações de ordem pública. Daí a especificidade dos tratados de direitos humanos. Os traços dessa nova filosofia também se encontram no direito humanitário internacional: de acordo com o artigo 1º das Convenções de Genebra de 1949, as Partes Contratantes são obrigadas “a respeitar e garantir o respeito” às quatro Convenções “em todas as circunstâncias”, ou seja, independentemente das considerações de reciprocidade. Cláusulas com efeitos análogos aparecem nos tratados de direitos humanos (por exemplo, no artigo 2º do Pacto Internacional das Nações Unidas dos Direitos Cívicos e Políticos; no artigo 1º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos; no artigo 1º da Convenção Americana sobre Direitos Humanos). Esses instrumentos humanitários ultrapassam o nível da exclusividade interestatal na busca de um maior grau de proteção da pessoa humana, de modo a assegurar a salvaguarda dos interesses comuns

superiores que protegem. Surge, assim, o caráter universal do sistema de proteção do direito humanitário internacional que cria obrigações erga omnes para os Estados.

A evolução da proteção ambiental igualmente testemunha o surgimento das obrigações de caráter objetivo, sem vantagens recíprocas para os Estados. A Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972 expressamente se refere ao “bem comum da humanidade” (Princípio 18). Adotam-se normas sobre a proteção do meio ambiente e assumem-se as respectivas obrigações no interesse comum superior da humanidade. Isso encontra reconhecimento explícito em alguns tratados relativos ao meio ambiente, por exemplo: Tratado sobre a Proibição da Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar, no Fundo do Oceano e em seu Subsolo (1971); Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição (1972); Convenção sobre a Proibição do Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental (1977); Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (1972); Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Lançamentos Terrestres (1974); Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha pelo Lançamento de Resíduos de Navios e Aeronaves (1972); Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (Unesco, 1972). A proteção do meio ambiente também está implícita nas referências à “saúde humana” de alguns tratados de direito ambiental, por exemplo: no preâmbulo e no artigo 2º da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio (1985); no preâmbulo do Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987); no artigo 1º das três convenções sobre poluição marinha retromencionadas.

A evolução da internacionalização para a globalização da proteção ambiental ainda pode ser detectada em sua dimensão espacial. No início da regulamentação internacional, a atenção voltou-se para a proteção ambiental em zonas sob a competência territorial dos Estados. Dessa forma, falava-se do controle da poluição transfronteiriça (terminologia semelhante à usada pela OECD), com ênfase acentuada sobre as relações entre países vizinhos, ou sobre os contatos ou conflitos entre Estados soberanos. Logo se tornou claro que, para fazer face a ameaças mais vastas ao meio ambiente, como é o caso

da poluição marinha ou atmosférica (chuva ácida, redução da camada de ozônio, aquecimento global), era necessário considerar também os princípios aplicáveis, *urbi et orbi*, na escala global, tanto nas áreas onde os interesses do Estado fossem imediatamente afetados (poluição transfronteiriça) quanto nas que não pareciam ser (proteção da atmosfera e do meio ambiente marinho, por exemplo).

Nessa legislação internacional comum do meio ambiente, os princípios de caráter global aplicam-se aos territórios dos Estados, independente de qualquer efeito transfronteiriço, e regem zonas que não estão sob a competência de nenhum território nacional.⁹ A Comissão Brundtland, em seu relatório para a Assembléia Geral das Nações Unidas de 1987, dedicou um capítulo inteiro ao gerenciamento — no “interesse comum” — dos chamados “comuns globais”: aquelas zonas que estão fora ou além das jurisdições nacionais.¹⁰ Em suma, presenciamos a evolução gradual de uma perspectiva “transterritorial” para uma abordagem global da preservação do meio ambiente (e da conduta em prol dos recursos do patrimônio comum da humanidade).¹¹

Graças às reiteradas alusões à “humanidade”, seja nas obras doutrinárias,¹² seja nos vários instrumentos internacionais, pode-se ver que essa legislação internacional não é mais orientada exclusivamente para o Estado, o que talvez sugere um ordenamento internacional da humanidade para a preservação do meio ambiente e do desenvolvimento sustentável no interesse das gerações presentes e futuras.

Assim, a noção de patrimônio cultural da humanidade aparece nas Convenções da Unesco para a Proteção da Propriedade Cultural no Caso de Conflito Armado (1954) e para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1974). O princípio legal do patrimônio comum da humanidade

⁹ KISS, A. C. *Op. cit.* p. 67-8, 70-72, 93. TECLAFF, L.A. The impact of environmental concern on the development of international law. In: _____.; UTTON, A.E. (Ed.). *International Environmental Law*. New York: Praeger, 1974. p. 251. BROWNLIE, I. A Survey of International Customary Rules Environmental Protection. In: TECLAFF, L.A.; UTTON, A.E. (Ed.). *International Environmental Law*, New York: Praeger, 1974. p. 5.

¹⁰ WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Our common Future*. Oxford: Oxford University Press, 1987. cap. 10, p. 261-89.

¹¹ DUPUY, P.M. Bilan de recherches de la section de langue française du Centre d'Etude et de Recherche de l'Académie", *La pollution transfrontière et le droit international* — 1985, La Haye, Sijhoff/ Académie de Droit International, 1986.

¹² Ver, por exemplo: JENKS, C.W. *The Common Law of Mankind*. London: Stevens, 1958. DUPUY, R.J. *La communauté internationale entre le mythe et l'histoire*. Paris: Economica, UNESCO, 1986. p. 11-182.

encontra expressão nos domínios do ordenamento relativo ao mar — Convenção sobre o Direito do Mar (ONU, 1982), Parte XI, principalmente os artigos 136-45 e 311(6); Declaração sobre os Princípios Reguladores do Leito do Mar, do Fundo do Oceano e de seu Subsolo, Fora dos Limites da Jurisdição Doméstica (ONU, 1970) — e no ordenamento referente ao espaço cósmico: Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Lua e Demais Corpos Celestes (1979), artigo 11; e Tratado sobre os Princípios Reguladores das Atividades dos Estados na Exploração e no Uso do Espaço Cósmico, Inclusive a Lua e Demais Corpos Celestes (1967), artigo 1º.¹³ Isso requer uma reconsideração dos postulados básicos do direito internacional, levando em consideração o interesse comum superior da humanidade.

Embora haja variações semânticas nas alusões que os instrumentos internacionais de proteção ambiental fazem à humanidade, todos parecem comungar a noção de interesse comum. Nos últimos tempos, verifica-se a evolução da idéia de patrimônio comum da humanidade — surgida no ordenamento marítimo e espacial — para a interesse comum da humanidade. Essa última tem sido objeto de consideração por parte do Grupo de Especialistas Legais do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que se reuniu em Malta, entre 13 e 15 de dezembro de 1990, para examinar as implicações do conceito de “interesse comum da humanidade” no que respeita aos problemas ambientais globais.¹⁴

Esse conceito inspira-se nas razões de ordem pública internacional e deriva da abordagem de “patrimônio comum” anterior. Destina-se a mudar a ênfase da divisão dos benefícios pela exploração das riquezas ambientais para a justa ou igual divisão do ônus pela proteção ambiental e pelas ações combinadas imprescindíveis a tanto, com suas dimensões sociais e temporais.¹⁵

¹³ SCHRIJVER, N.J. Permanent sovereignty over natural resources versus the common heritage of mankind: complementary or contradictory principles of international economic law? In: WAART, P. De; PETERS, P. ; DENTERS, E. (Ed.). *International Law and Development*. Dordrecht: Nijhoff/Kluwer, 1988. p. 95-6, 98, 101.

¹⁴ UNEP. *The Meeting of the Group of Legal Experts to Examine the Concept of the Common Concern of Mankind in Relation to Global Environment Issues*. Malta: UNEP, 1990. ATTARD, D.J.; CANÇADO TRINDADE, A.A. (Ed.). *Report on the Proceedings of the Meeting*; co-rapporteurs. Malta, Nairobi: UNEP, 1991, p. 24-5.

¹⁵ Sobre a última questão, ver: UNEP/Executive Director and Secretariat. Note to the Group of Legal Experts to Examine the Implications of the ‘Common Concern of Mankind’ concept on Global Environmental Issues, Malta Meeting, 13-15 Dec. 1990, p. 1-2, 4-5. (Document UNEP/ELIU/WG.1/1/2) (mimeographado).

Aliás, como reconhece o próprio PNUMA, hoje não mais se põe em dúvida que a proteção ambiental está inexoravelmente vinculada à “questão dos direitos humanos”¹⁶ para a completa realização do direito fundamental à vida no seu sentido amplo (ver adiante).

Recorrer à noção de humanidade ou de espécie humana imediatamente traz à baila a estrutura dos direitos humanos, ou nela centra todo o debate. Isso deve receber a ênfase adequada, e não ficar implícito ou omissivo, sob a alegação de ser redundante. Da mesma forma que a lei e sua execução não operam no vácuo, a humanidade não é uma abstração social ou legal: ela se compõe de coletividades humanas, de seres humanos de carne e osso que vivem em sociedade. Se reconhecermos que os direitos e as obrigações devem originar-se do conceito de interesse comum da humanidade, então seremos levados a considerar o direito ao meio ambiente sadio uma manifestação (ou mesmo uma materialização) desse conceito.

No âmbito do direito da humanidade, o interesse comum da espécie humana encontra expressão no exercício do já reconhecido direito ao meio ambiente sadio, em todas as suas dimensões (individual, grupal, social ou coletiva e intergeracional), do mesmo modo que a humanidade está longe de ser uma abstração social ou legal, sendo formada por uma multidão de seres humanos que vivem em sociedades ao longo do tempo. A estrutura dos direitos humanos está inevitavelmente presente na consideração do sistema de proteção do meio ambiente humano, em todos os seus aspectos. Aqui nos confrontamos, em última instância, com a questão crucial da sobrevivência da espécie humana, com a reivindicação, em vista das ameaças ao meio ambiente humano, do direito humano fundamental de viver.

Assim como houve questões que foram “subtraídas” da jurisdição interna dos Estados por se tornarem objeto do interesse internacional há algumas décadas (essencialmente os casos relativos à proteção dos direitos humanos e à autodeterminação dos povos)¹⁷, hoje há problemas globais (a mudança

¹⁶ *Idem.* p. 14.

¹⁷ CANÇADO TRINDADE, A.A. The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of United Nations and Regional Organizations, *International and Comparative Law Quarterly*, n. 25, p. 723, 731, 737, 742, 761-2, 765, 1976. Sobre o fundamento lógico da observância do esgotamento dos recursos locais na proteção internacional dos direitos humanos, ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

climática, por exemplo) que se apresentam como interesse comum da humanidade. Mais uma vez aqui, a contribuição da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental serve para anunciar o fim da reciprocidade e o surgimento das obrigações erga omnes. A proibição da invocação da reciprocidade como desculpa para a não-observância das obrigações erga omnes é reafirmada em termos inequívocos pela Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969): ao estabelecer as condições em que a violação de um tratado pode causar sua suspensão ou término, o artigo 60(5) expressamente ressalva “as disposições relacionadas com a proteção da pessoa humana incluídas nos tratados de caráter humanitário”. Esse dispositivo entra num campo do direito internacional tradicionalmente muito impregnado pelo voluntarismo dos Estados (o direito dos tratados) e constitui cláusula de salvaguarda ou defesa dos seres humanos.

A superação da reciprocidade na proteção dos direitos humanos e na proteção ambiental (questões globais) tem lugar nessa busca incessante por alargamento do âmbito de proteção (indo de um círculo de beneficiários cada vez maior e passando pelos seres humanos em geral até chegar a toda a humanidade), por realização de uma proteção maior e por fortalecimento gradual dos mecanismos de supervisão na defesa dos interesses comuns superiores.

5.3. OUTRAS AFINIDADES NA EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E NA PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE

5.3.1. Interesses Mútuos da Proteção da Pessoa Humana e da Proteção Ambiental

Se o interesse pela proteção dos direitos humanos pode ser encontrado no direito ambiental internacional (Preâmbulo e Princípio 1 da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano de 1972; Preâmbulo e Princípios 6 e 23 da Carta Mundial da Natureza de 1982; Princípios 1 e 20 do Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1987), também o interesse pela proteção ambiental pode ser visto no reconhecimento expresso do direito ao meio ambiente sadio que dois instrumentos de direitos humanos fazem: o Protocolo Adicional à Convenção Interamericana sobre

Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (artigo 11), e a Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos de 1981 (artigo 24). No primeiro, ele aparece como um direito de “todos” (parágrafo 1º), a ser protegido pelos Estados-partes (parágrafo 2º); no último, surge como um direito dos povos.

O interesse pela proteção do meio ambiente ainda tem espaço em outros diplomas do direito humanitário internacional, a exemplo do I Protocolo Adicional de 1977 às Convenções de Genebra de 1949 (proibição de métodos ou meios bélicos causadores de graves danos ambientais) [artigos 35(3) e 55], da Convenção das Nações Unidas de 1977 sobre a Proibição do Uso Militar ou Hostil de Técnicas de Modificação Ambiental e da Carta Mundial da Natureza de 1982 (parágrafos 5º e 20). De modo análogo, merecem atenção as evoluções recentes na legislação internacional para refugiados, tais como a possível absorção das vítimas dos desastres ambientais pelo grupo de migrantes forçados protegidos pelo direito de asilo (por exemplo, a Declaração de Cartagena sobre Refugiados de 1984, que recomenda o uso, na América Central, de um conceito amplo de refugiado¹⁸, e a recente Declaração de San José sobre Refugiados e Migrantes Forçados, de 1994).

Além disso, a proteção dos grupos vulneráveis¹⁹ (povos indígenas, minorias étnicas, religiosas e lingüísticas, pessoas portadoras de deficiência mental e física, etc.) aparece agora na confluência do ordenamento internacional dos direitos humanos e da legislação internacional sobre o meio ambiente. O interesse pela proteção desses grupos está hoje presente em instrumentos e iniciativas internacionais de direitos humanos e de meio ambiente, nos quais se aborda a questão sob a perspectiva humana e ambiental.²⁰

Na era contemporânea, portanto, a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental compartilham interesses mútuos. Refletem isso, por

¹⁸ DIEZ AÑOS DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE REFUGIADOS: Memoria del Coloquio Internacional. San José, Costa Rica: ACNUR/IIDH/Gob, 1995.

¹⁹ A necessidade da proteção de grupos está ficando mais clara nos campos culturais e lingüísticos. Ver: LADOR-LEDERER J.J. *International Group Protection*. Leyden: Sijhoff, 1968. p. 13-30.

²⁰ CANÇADO TRINDADE, A.A. *Direitos humanos e meio ambiente: paralelo dos sistemas de proteção internacional*. Porto Alegre: S.A. Fabris Ed., 1993, p. 89-112. WARD, E. *Indigenous Peoples between Human Rights and Environmental Protection: based on an empirical study of Greenland*. Copenhagen: Danish Centre for Human Rights, 1994, p. 9-148.

exemplo, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, que coloca os seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável, e a Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, que relaciona o desenvolvimento sustentável a aspectos distintos do ordenamento internacional de direitos humanos, respectivamente adotadas pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) e pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.

5.3.2. Incidência da Dimensão Temporal na Proteção do Meio Ambiente e na Proteção dos Direitos Humanos

Na recente evolução dos campos em exame, há outra afinidade ainda pouco estudada, qual seja a incidência sobre eles da dimensão temporal. Essa dimensão, bastante visível na proteção do meio ambiente, também se encontra em outras áreas do direito internacional (por exemplo, no direito dos tratados, nas soluções pacíficas das disputas internacionais, no direito econômico internacional, no direito marítimo, no direito espacial e no direito sucessório). A noção de tempo e o elemento de previsibilidade é inerente à ciência do direito como tal.

Em primeiro lugar, portanto, o caráter quase sempre preventivo do ordenamento legal sobre a proteção do meio ambiente, volta e meia enfatizado, igualmente se faz sentir na proteção dos direitos humanos. Verifica-se isso em estágios ou níveis distintos, a começar pelos trabalhos preparatórios, pelas concepções fundamentais e pela redação dos instrumentos de direitos humanos já adotados, por exemplo: as três convenções contra a tortura (Interamericana, Européia e das Nações Unidas), de caráter essencialmente preventivo; a Convenção contra o Genocídio de 1948 e a Convenção contra o Apartheid de 1973. A dimensão temporal ainda aparece no direito internacional de asilo, permeando os elementos da própria definição de “refugiado” dada pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967, nomeadamente o medo bem-fundado de perseguição, as ameaças ou riscos de perseguição, afora os esforços práticos de “aviso precoce” da ONU a fim de prevenir ou prever fluxos de refugiados.

Em segundo lugar, a incidência da dimensão temporal pode ser detectada na interpretação “evolutiva” dos tratados de direitos humanos,

que lhes assegura permanência como instrumentos vivos, conferindo dinamismo ao processo de evolução do direito internacional de direitos humanos.²¹

Em terceiro lugar, também no tocante à aplicação dos tratados de direitos humanos, a prática dos órgãos de supervisão internacional (por exemplo, na esfera global, a do Comitê de Direitos Humanos nos termos do Pacto dos Direitos Civis e Políticos e do respectivo Protocolo Opcional) fornece ilustrações claras da incidência da dimensão temporal na proteção dos direitos humanos. Nesse sentido, a jurisprudência consolidada da Comissão e da Corte Européia de Direitos Humanos, à luz da Convenção Européia, sustenta a noção de vítimas prováveis ou potenciais (vítimas que reivindicam um interesse pessoal, válido e potencial nos termos da Convenção), ampliando, assim, a condição de requerentes individuais.²² Da mesma forma, a Corte Interamericana de Direitos Humanos — no julgamento, em 1988, de dois dos três casos de Honduras em que restou provada afronta à Convenção Americana (Velásquez Rodrigues e Godinez Cruz) — enfatizou o dever dos Estados de tomarem as providências cabíveis para prevenir a violação dos direitos humanos já consagrados.²³

De fato, a incidência da dimensão temporal pode ser percebida não só na interpretação e aplicação das normas relativas aos direitos garantidos, mas também nas condições do seu exercício (nas emergências públicas, por exemplo). É vista tanto na proteção dos direitos civis e políticos quanto na dos direitos econômicos, sociais e culturais (talvez mais acentuadamente no direito à educação e à integridade cultural), além de estar presente no direito ao desenvolvimento e ao meio ambiente sadio. As manifestações da dimensão temporal tornam-se bastante concretas, em particular, precisamente no campo da proteção dos direitos humanos de curso forçado. Aqui, de modo mais claro do que em outras searas do direito internacional, a jurisprudência que se consolida (em torno das vítimas potenciais, ou do dever de prevenir as violações dos direitos humanos, por exemplo) ainda pode inspirar a proteção ambiental.

²¹ Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination" (op. cit., nota 2), p. 91-112.

²² Ibid., p. 243-99.

²³ CANÇADO TRINDADE, A.A. The contribution of international human rights law to environmental protection, with especial reference to global environmental change. In: BROWN WEISS, E. (Ed.). *Environmental Change in International Law*. Tokyo: United Nations University Press, 1993, p. 144-312.

5.4. O DIREITO À VIDA E O DIREITO À SAÚDE COM BASE NA RATIO LEGIS DO ORDENAMENTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E DO MEIO AMBIENTE

5.4.1. O Direito Fundamental à Vida em Sentido Amplo

Nos dias atuais, o direito à vida é universalmente reconhecido como um direito humano básico ou fundamental, cujo gozo é “condição necessária para o exercício de todos os outros direitos humanos”.²⁴ Conforme indica a Corte Interamericana de Direitos Humanos em seu Parecer Consultivo sobre as Restrições à Pena de Morte (1983), o direito humano à vida abrange um “princípio substantivo”, pelo qual todo ser humano tem o inalienável direito de ter sua vida respeitada, e um “princípio processual”, pelo qual nenhum ser humano deve ser arbitrariamente privado da vida.²⁵ O Comitê de Direitos Humanos, que atua em obediência ao Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU, enfatiza que o direito humano à vida em sentido amplo — o “direito supremo do ser humano” — requer medidas positivas por parte dos Estados.²⁶ De modo semelhante, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos chama a atenção para o caráter obrigatório desse direito e adverte contra “a privação arbitrária da vida”.²⁷

Nos instrumentos internacionais de direitos humanos, a declaração do direito à vida inerente a todo indivíduo faz-se acompanhar da assertiva de proteção legal desse direito humano básico e da obrigação de não privar ninguém da vida de forma arbitrária, por exemplo: o artigo 6º(1) do Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU; o artigo 2º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos, o artigo 4º(1) da Convenção Americana de Direitos Humanos; o artigo 4º da Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos.²⁸

²⁴ PRZETACZNIK, F. The Right to Life as a Basic Human Right, *Revue des droits de l'homme/Human Rights Journal*, n. 9, p. 589, 603, 1976.

²⁵ COURT, I.A. *HR Advisory Opinion OC-3/83*, 8 Sep. 1993. p. 53, 59. (Series A, Note 3).

²⁶ AGGELEN, J.G.C. Van. *Le rôle des organisations internationales dans la protection du droit à la vie*. Brussels: Story-Scientia, 1986. p. 23, 38.

²⁷ Ver OAS. *Resolução 3/87 sobre o caso n. 9647*: concernente aos Estados Unidos. In: _____. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights*, 1986-1987. p. 170, 172-3.

²⁸ DESCH, T. The Concept and Dimensions of the Right to Life: as defined in International Standards and in International and Comparative Jurisprudence, *Osterreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht*, n. 36, p.86, 99, 1985.

Mas essa obrigação negativa é seguida de um dever positivo: tomar todas as medidas necessárias para proteger e preservar a vida humana. Reconhece isso a Comissão Européia de Direitos Humanos, cuja jurisprudência evoluiu a ponto de sustentar que o artigo 2º da Convenção Européia também impôs aos Estados a obrigação positiva e mais abrangente de adotar as medidas cabíveis no sentido de proteger a vida (caso Associação X versus Reino Unido, de 1978).²⁹

Visto em sua ampla e devida dimensão, o direito fundamental à vida compreende o direito de todo ser humano de não ser privado de sua vida (direito à vida) e o direito de ter os meios adequados de subsistência e um padrão de vida decente (preservação da vida, direito de viver). Conforme bem se ressalta, “o primeiro pertence a área dos direitos civis e políticos; e o último, àquela dos direitos econômicos, sociais e culturais”.³⁰ O direito fundamental à vida, assim devidamente entendido, permite uma ilustração eloqüente da indivisibilidade e da inter-relação de todos os direitos humanos.³¹ Para alguns dos membros do Comitê de Direitos Humanos, o artigo 6º do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos exige que o Estado “adote medidas positivas a fim de assegurar o direito à vida”.³²

Durante a elaboração da Declaração Universal dos Direitos Humanos, tentou-se dar maior precisão ao artigo 3º, que proclama o direito à vida³³, comportamento que se repetiu quando da elaboração dos dispositivos correspondentes nos diversos tratados de direitos humanos.³⁴ Contudo, são os pareceres e as decisões mais recentes dos órgãos internacionais convencionais que, pouco a pouco, precisam melhor o direito à vida consagrado nesses

²⁹ AGGELEN, J.G.C. Van. *Op. cit.* p. 32.

³⁰ PRZETACZNIK, F. *Op. cit.* p. 586, 603.

³¹ Sobre o direito à vida testemunhando a indivisibilidade de todos os direitos humanos, ver: GORMLEY, W.P. The Right to a Safe and Decent Environment, *Indian Journal of International Law*, n. 20, p. 23-4, 1988.

³² DESCH, T. *Op. cit.* p. 101.

³³ KANGER, H. *Human Rights in the UN Declaration*. Uppsala/Stockholm: Almqvist and Wiksell, 1984. p. 81-2.

³⁴ Sobre a história legislativa do artigo 6º do Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU, ver: RAMCHARAN, B.G. The Drafting History of Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights. In: _____ (Ed.) *The Right to Life in International Law*. Dordrecht: Nijhoff/Kluwer, 1995. p. 42-56. Sobre a história legislativa do artigo 2º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos, ver: RAMCHARAN, B.G. The Drafting History of Article 2 of the European Convention on Human Rights. In: *Idem.* p. 57-61. E sobre a história legislativa do artigo 4º (e antecedentes) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, ver: COLON-COLLAZO, J. A Legislative History of the Right to Life in the Inter-American Legal system. In: *Ibid.* p. 33-41.

tratados (ver acima). Mesmo quem insiste na natureza estritamente civil desse direito³⁵ é levado a admitir que, em última instância, sem um adequado padrão de vida — como preceituam os artigos 11 e 12 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em continuidade ao artigo 25(1) da Declaração Universal de 1948 —, o direito à vida não pode realizar-se em sentido pleno³⁶ (por exemplo, na sua íntima relação com o direito à saúde e assistência médica, o direito à alimentação e o direito à moradia).³⁷ Dessa forma, tanto a Assembléia Geral (Resolução 37/189A, de 1982) quanto a Comissão de Direitos Humanos da ONU (Resoluções 1982/7, de 1982, e 1983/43, de 1983) insistem na opinião de que todos os indivíduos e povos têm o direito inerente à vida e que a salvaguarda desse direito supremo é condição essencial para o gozo de todos os direitos: civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.³⁸

Dois pontos merecem ênfase especial aqui. Primeiro, não passou despercebido que o dispositivo do Pacto dos Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas que trata do direito fundamental e inerente à vida [artigo 6º(1)] é “o único artigo do Pacto em que se menciona expressamente a inerência de um direito”.³⁹ Segundo, a ONU está convencida de que tanto os indivíduos quanto os povos possuem o direito inerente à vida. Isso evidencia a salvaguarda do direito à vida para todas as pessoas e coletividades humanas, com atenção particular para as necessidades de sobrevivência — na qualidade de componente do direito à vida — dos grupos vulneráveis: desabrigados e despossuídos, pessoas portadoras de deficiência, crianças e idosos, minorias étnicas, populações indígenas e trabalhadores migrantes, etc.⁴⁰

Nessa perspectiva, o direito ao meio ambiente sadio e o direito à paz surgem como extensões ou corolários do direito à vida. Hoje, o caráter

³⁵ Ver, sobre esse assunto, a análise de DINSTEIN, Y. The Right to Life, Physical Integrity and Liberty. In: HENKIN, L. (Ed.). *The International Bill of Rights*. New York: Columbia University Press, 1981. p. 114-37.

³⁶ BOVEN, T. Van. *People Matter: views on International Human Rights Policy*. Amsterdam: Meulenhoff, 1982. p. 77.

³⁷ Sobre esse último, ver: LECKIE, S. The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Right to Adequate Housing: towards an appropriate approach, *Human Rights Quarterly*, p. 11, p. 522-60, 1989.

³⁸ RAMCHARAN, B.G. The Right to Life, *Netherlands International Law Review*, n. 30, p. 301, 1983.

³⁹ *Idem*. p. 316.

⁴⁰ *Ibid*. p. 305-6; BOVEN, T. Van. *Op. cit.* p. 179, 181-3.

fundamental do direito à vida torna inadequada a abordagem restrita. No sentido próprio e moderno, esse direito abrange não só a proteção contra qualquer privação arbitrária da vida, mas também o dever dos Estados de “buscar políticas destinadas a assegurar o acesso aos meios de sobrevivência”⁴¹ para todos os indivíduos e povos. Logo, os Estados têm o dever de evitar perigos ambientais graves ou riscos à vida, além da obrigação de fazer funcionar o “monitoramento e os sistemas de alerta precoce” para detectar esses riscos e perigos e os “sistemas de ações urgentes” a fim de lidar com tais ameaças.⁴²

Ainda nessa linha, durante a I Conferência Européia sobre Meio Ambiente e Direitos Humanos (Estrasburgo, 1979), levantou-se a questão de que a humanidade precisava proteger-se contra as ameaças que faz ao meio, principalmente quando elas têm repercussões negativas sobre as condições de existência: a própria vida, a saúde física e mental e o bem-estar das presentes e futuras gerações.⁴³ Salientou-se, de certa forma, que é o próprio direito à vida, em sua dimensão ampla, o que vincula o reconhecimento necessário do direito ao meio ambiente sadio. Isso aparece mais tarde como o direito a condições de vida que assegurem a saúde física e mental — a vida em si — e o bem-estar social das gerações presentes e futuras.⁴⁴

O direito ao meio ambiente sadio, além disso, revela uma vasta dimensão temporal. Como determinadas ameaças ao meio ambiente produzem efeitos sobre a vida e a saúde humana apenas a longo prazo, o reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio deve recepcionar uma “noção abrangente de ameaça”.⁴⁵

A caracterização mais ampla das tentativas ou ameaças contra os direitos à vida, à saúde e ao meio ambiente sadio, por conseguinte, exige um grau maior de proteção.⁴⁶ O uso da expressão “direito de viver” (em vez

⁴¹ RAMCHARAN, B.G. *Op. cit.* p. 302-3, 308-10.

⁴² *Idem.* p. 304, 329. RAMCHARAN, B.G. The Concept and Dimensions of the Right to Life. I In: _____. (Ed.). *The Right to Life in International Law*. Dordrecht: Nijhoff/Kluwer, 1985. p. 1-32.

⁴³ KROMAREK, P. Le droit à un environnement équilibré et sain, considéré comme un droit de l'homme: sa mise-en-oeuvre nationale, européenne et internationale. In: IÈRE CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME, Strasbourg: Institute for European Environmental Policy, 1979. p. 2-3, 31, 34. (mimeografado).

⁴⁴ *Idem.* p. 5, 12-13.

⁴⁵ *Ibid.* p. 21, 43.

⁴⁶ Sobre exemplos dessas ameaças, ver: TRIPP, J.T.B. The UNEP Montreal Protocol: industrialized and developing countries sharing the responsibility for protecting the stratospheric ozone layer, *New York University Journal of International...*

de “direito à vida”), presente na Declaração de Haia sobre a Atmosfera de 1989 (parágrafos 1º e 5º), parece estar em sintonia com o entendimento de que o direito à vida acarreta obrigações negativas e positivas no tocante à preservação da vida humana. O Instituto de Direito Internacional, à época em que elaborava sua Resolução sobre Poluição Atmosférica Transfronteiriça (sessão do Cairo, 1987), cuidou de nela incluir disposições referentes à proteção à vida e à saúde humana.⁴⁷

Na verdade, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos⁴⁸ e a Assembléia Geral da ONU⁴⁹ conhecem a necessidade de tratar as condições essenciais de sobrevivência como um componente do direito à vida. Nesse sentido, no Comentário Geral 14(23), de 1985, o Comitê de Direitos Humanos — depois de referir-se ao Comentário Geral 6(16) de 1982, que também se reporta ao direito à vida nos termos do artigo 6º do Pacto dos Direitos Civis e Políticos — liga a atual proliferação de armas de destruição em massa “ao dever supremo dos Estados de evitar as guerras”. Afirma ser esse perigo uma das “maiores ameaças ao direito à vida que a humanidade enfrenta hoje”, responsável pela criação de “um clima de desconfiança e medo entre os Estados, o que, por si só, é antagônico à promoção do respeito universal e à observância dos direitos humanos”, segundo a Carta das Nações Unidas e os Pactos Internacionais de Direitos Humanos.⁵⁰ Assim, “no interesse da humanidade”, conclama todos os Estados, signatários ou não do Pacto, “a adotarem medidas urgentes, unilateralmente e por acordos, para livrar o mundo dessa ameaça”.⁵¹

Em suma, o direito básico à vida, abrangendo o direito de viver, acarreta tanto obrigações negativas quanto positivas em favor da preservação da vida humana. Seu gozo é pré-requisito para o exercício dos outros direitos humanos. Ele pertence à esfera dos direitos civis e políticos e dos direitos

Law and Politics, n. 20, p. 734, 1988. DAVIDSON, C.B. The Montreal Protocol: the first step toward protecting the global ozone layer, *idem*. p. 807-9.

⁴⁷ Ver preâmbulo e artigos 10(2) e 11; texto no ANNUAIRE DE L'INSTITUTE DE DROIT INTERNATIONAL, n. 62, p. 204, 207-8, 211, 1987.

⁴⁸ COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Diez Años de Actividades*, 1971-1981. Washington DC: OAS General Secretariat, 1982. p. 321, 329-30, 338-9.

⁴⁹ RAMCHARAN, B.G. *Op. cit.* p. 303.

⁵⁰ UNITED NATIONS. *Report of the Human Rights Committee*, G.A.O.R., 40th Session. suppl. 1985. p. 162. (Note 40 (A/40/40)).

⁵¹ *Idem*.

econômicos, sociais e culturais, assim ilustrando a indivisibilidade de todos os direitos humanos. Estabelece um “elo” entre os domínios do ordenamento internacional dos direitos humanos e da legislação ambiental. É inerente a todos os indivíduos e a todos os povos, com especial aplicação às condições essenciais de sobrevivência. Tem, por extensão e corolário, o direito ao meio ambiente sadio e o direito à paz (e ao desarmamento). Em sentido amplo, está intimamente relacionado com o direito ao desenvolvimento como um direito humano (o direito de viver tendo satisfeitas as necessidades humanas básicas). E encontra-se, enfim, na origem da mais recente *ratio legis* do ordenamento internacional dos direitos humanos e do meio ambiente, voltado à proteção e à sobrevivência do ser humano e da humanidade.

5.4.2. O Direito à Saúde como Passo Inaugural do Direito ao Meio Ambiente Sadio

Assim como o direito à vida (direito de viver), o direito à saúde inclui obrigações negativas e positivas. De fato, ele possui ligações profundas com o próprio direito à vida e com o exercício da liberdade. O direito à saúde implica a obrigação negativa de não praticar qualquer ato que possa pôr em perigo a saúde de alguém, desse modo se unindo ao direito à integridade física e mental e à proibição de tortura e tratamento cruel, desumano e degradante — conforme previsto no Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU (artigo 7º), na Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (artigo 3º) e na Convenção Americana de Direitos Humanos (artigos 4º e 5º). Porém, esse dever de abstenção (tão crucial, por exemplo, no tratamento de prisioneiros e detidos) é acompanhado do dever positivo de adotar todas as medidas necessárias para a proteção e preservação da saúde humana, inclusive as que previnem doenças.

Essa obrigação positiva — reconhecida no Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (artigo 12), na Carta Social da Europa (artigo 11) e em outras resoluções específicas da Organização Mundial de Saúde e da Organização Internacional do Trabalho — relaciona o direito à vida com o direito a um padrão de vida adequado⁵² e mostra que o direito à saúde, em

⁵² Conforme proclamado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, artigo 25(1). Sobre os aspectos “negativos” e “positivos” do direito à saúde, ver: BOTHE, M. Les concepts fondamentaux du droit à la santé: le point

sua dimensão ampla e devida, partilha simultaneamente a natureza de direito individual e social. Pertencendo, como o direito à vida, à esfera dos direitos básicos ou fundamentais, ele é individual, pois exige a proteção da integridade física e mental do indivíduo e de sua dignidade; mas é também social, no sentido em que impõe ao Estado e à sociedade a responsabilidade coletiva pela proteção da saúde dos cidadãos, pela prevenção e pelo tratamento de doenças.⁵³ O direito à saúde, assim devidamente entendido, configura uma ilustração viva da indivisibilidade e da inter-relação de todos os direitos humanos, exatamente como ocorre com o direito à vida.

Em seu aspecto “positivo”, o direito à saúde encontra expressão global no artigo 12 do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU. Esse dispositivo, ao estabelecer as diretrizes para a implementação do direito à saúde, confere destaque à “melhoria de todos os aspectos de higiene do trabalho e do meio ambiente” [artigo 12.2(b)]. Desse modo, abre caminho para o futuro reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio (ver adiante). Esse ponto foi objeto de interesse da Conferência sobre “O Direito à Saúde como um Direito Humano”, da Academia de Direito Internacional de Haia em 1978, que levantou a questão do direito humano à salubridade ambiental. Naquele momento, lançou-se o alerta de que a degradação do meio ambiente já constituía uma ameaça coletiva à saúde humana. Propugnou-se, ainda, no interesse da coletividade, ser imprescindível a declaração ou proclamação do direito humano à salubridade ambiental como “garantia primordial” do direito à saúde, considerando-se sua importância para o direito fundamental à própria vida.⁵⁴

A proteção de toda a biosfera envolve “indireta, mas necessariamente”, a proteção dos seres humanos, na medida em que protegê-los — assegurando-lhes um *modus vivendi* adequado — é o objetivo da lei ambiental,

de vue juridique, *Le Droit à la santé en tant que droit de l'homme*: Colloque 1978 (Académie de Droit International de la Haye). The Hague: Sijhoff, 1979. SCALABRINO-SPAEDA. Le droit à la santé: inventaire de normes et principes de droit international: le médecin face aux droits de l'homme. Pádua: Cedam, 1990.

⁵³ ROEMER, R. El Derecho a la Atención de la Salud. In: FUENZALIDA-PUELMA, H.L. ; CONNOR, S.S. (Ed.). *El Derecho a la Salud en las Américas*, Washington, DC: OPAS, n. 509, p. 16. Ver também o relatório da: I CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE SAÚDE E DIREITOS HUMANOS. *Health and Human Rights Quarterly*, n. 2, p. 129-51, 1995.

⁵⁴ DUPUY, P.M. *Op. cit.* p. 351, 406, 409-10, 412.

sobretudo do direito ao ambiente sadio.⁵⁵ Esse direito “completa” outros direitos humanos reconhecidos também numa perspectiva diversa: ele contribui para o estabelecimento de condições mais igualitárias de vida e para a implementação de outros direitos humanos.⁵⁶

A relação entre proteção ambiental e garantia do direito à saúde está claramente evidenciada na implementação do artigo 11 (sobre o direito de proteção à saúde) da Carta Social da Europa de 1961. Na análise dos relatórios nacionais, o Comitê de Especialistas Independentes, que funciona sob a égide da Carta, mostra-se atento às medidas tomadas no plano doméstico para prevenir, reduzir ou controlar a poluição⁵⁷, com o objetivo último de eliminar as causas das doenças [artigo 11(1)].⁵⁸ A coletânea Jurisprudência Relativa à Carta Social da Europa contém outras indicações relevantes,⁵⁹ como o parecer do Comitê de Especialistas Independentes acerca do assunto. De acordo com ele, os Estados sujeitos ao artigo 11 da Carta cumprem as obrigações previstas quando comprovam a existência de um sistema médico e sanitário compreendendo, inter alia, as “medidas gerais particularmente destinadas à prevenção da poluição do ar e da água, à proteção contra substâncias radioativas, à redução dos ruídos, ao controle da alimentação, à higiene ambiental e ao controle do alcoolismo e das drogas”.⁶⁰

Na Europa, tentou-se uma vez ampliar a proteção dos direitos à vida e à saúde, de modo a incluir o bem-estar no amparo da própria Convenção Européia sobre Direitos Humanos. Antes da reunião da Conferência Ministerial Européia sobre Meio Ambiente de 1973, H. Steiger preparou uma minuta de protocolo à referida Convenção que continha dois artigos. O texto

⁵⁵ KISS, A.C. Le droit à la qualité de l'environnement: un droit de l'homme? In: DUPLÉ, N. (Ed.). *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*. Vieux-Montréal, Quebec: Editions Québec/Amérique, p. 69-70, 1988.

⁵⁶ *Idem*. p. 71.

⁵⁷ Ver, por exemplo: COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN SOCIAL CHARTER. *Committee of Independent Experts: conclusions IX-2*. Strasbourg.:C.E., 1986. p. 71. *Idem*: conclusions XI-1. Strasbourg: C.E., 1989. p. 119.

⁵⁸ Ver, por exemplo: *Idem*: conclusions, IX-2. 1989. p. 71-2. *Idem*: conclusions XI-1, 1989. p. 118.

⁵⁹ COUNCIL OF EUROPE/EUROPEAN SOCIAL CHARTER. *Case Law on the European Social Charter: supplement*. Strasbourg.:C.E. 1982. p. 37,105.

⁶⁰ *Idem*. 1982. p. 104. Sobre a proteção da saúde vis-à-vis o meio ambiente de acordo com o artigo 11 da Carta Social européia; ver ainda: *Council of Europe: doc. 6030, of 22.3. 1989. p. 9*. CONSEIL DE L'EUROPE/ CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE. *Comité d'Experts Indépendants: conclusions X-2*. Strasbourg: C.E., 1988. p. 111-12. COUNCIL OF EUROPE/ EUROPEAN SOCIAL CHARTER. *Committee of Independent Experts: conclusions X-1*. Strasbourg: C.E., 1987. p. 108.

estipulava a proteção à vida e à saúde, abrangendo o bem-estar [artigo 1º(1)], admitia limitações ao direito ao meio ambiente sadio [artigo 1º(2)] e fixava a proteção dos indivíduos contra atos de outras pessoas físicas [artigo 2º(1) e (2)].

Essa questão (Drittwirkung), embora originando muito debate e controvérsia, foi retomada pela Comissão Européia de Direitos Humanos no relatório sobre os casos Young, James e Webster em 1979. Neste, ela admite que a Convenção Européia contém disposições que não só protegem o indivíduo contra o Estado, como também obrigam o Estado a proteger o indivíduo dos atos alheios.⁶¹

Note-se que a minuta de protocolo feita por Steiger — destinada a colocar sob o mecanismo de implementação da Convenção Européia os dispositivos acima mencionados (artigos 1º e 2º) — é a única proposta existente sobre a matéria (no âmbito da citada Convenção). Em que pese ter sido rejeitada pelos Estados-membros à época, suas idéias merecem exame mais profundo e minucioso nos dias atuais,⁶² vez que a questão permanece em aberto mesmo com o expresse reconhecimento do direito ao meio ambiente sadio nos instrumentos de direitos humanos mais recentes.

5.5. A QUESTÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO AO MEIO AMBIENTE SADIO

5.5.1. O Problema da Sujeição ao Poder Jurisdicional

Difícilmente se põe em dúvida que a formulação apropriada de um direito pode facilitar sua implementação. Como certos conceitos escapam de qualquer definição científica, entretanto, torna-se imprescindível relacioná-los a um determinado contexto em nome da precisão normativa e da verdadeira implementação (mise en oeuvre). O termo “meio ambiente”, por exemplo,

⁶¹ JACQUÉ, J.P. La protection du droit à l'environnement au niveau européen ou régional. In: KROMAREK, P. (Ed.). *Environnement et droits de l'homme*. Paris: Unesco, 1987. p. 72-75. Sobre a minuta do Protocolo proposta por Steiger, ver: GORMLEY, W.P. *Human Rights and Environment: the need for international co-operation*. Leyden: Sijhoff, 1976. p. 90-95. DUPUY, P. M. *Op. cit.* p. 408-13.

⁶² GORMLEY, W.P. *Op. cit.* p. 112-13. JACQUÉ, J.P. *Op. cit.* p. 73,75-6. DUPUY, P. M. *Op. cit.* p. 412-13. Para o texto completo da minuta do Protocolo proposta por Steiger, ver: STEIGER, H. Working Group for Environmental Law: the right to a human environment/ Das Recht auf eine menschenwürdige Umwelt, *Beiträge zur Umweltgestaltung*, Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1973. p. 27-54. (Heft A 13).

reporta-se tanto a qualquer parte do milieu físico imediato que envolve o indivíduo quanto à biosfera por inteiro, o que demonstra a necessidade eventual de acrescentar-lhe algumas qualificações.⁶³ Assim, na implementação de um direito, não se pode abstrair o contexto em que ele é invocado e aplicado: relacioná-lo ao contexto torna-se necessário à sua defesa no caso específico.⁶⁴

Isso se aplica a todos os direitos, incluindo o direito ao meio ambiente sadio, que reconhecidamente apresenta um desafio maior no tocante à implementação. O ordenamento internacional de direitos humanos apóia-se bastante em meios de implementação distintos dos puramente judiciais.⁶⁵ Além do recurso a órgãos judiciais, como a Corte Européia e a Corte Interamericana de Direitos Humanos, utilizam-se, com grande freqüência, meios não-judiciais de implementação dos direitos garantidos (por exemplo, o acordo amigável, a conciliação e a apuração dos fatos).⁶⁶

A sujeição ao poder jurisdicional ou aplicabilidade formal não constitui critério definitivo para a afirmação da existência de um direito à luz do ordenamento internacional dos direitos humanos. Muitos direitos humanos reconhecidos ainda não alcançaram o nível de elaboração que os torna exigíveis em juízo, mas isso não significa que eles não existem: a aplicabilidade não se confunde com a própria existência de um direito.⁶⁷ Deve-se concentrar a atenção na natureza das obrigações. É certo, por exemplo, que algumas das obrigações previstas no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais — como as disposições básicas dos artigos 2º e 11 — foram elaboradas de tal forma que “não se tornam facilmente exigíveis em juízo (administráveis por acordo judicial). Não obstante, as obrigações existem e não podem ser negligenciadas de modo algum”.⁶⁸

⁶³ KISS, A.C. La mise-en-oeuvre du droit à l'environnement: problématique et moyens. In: II CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME. Salzburg: Institute for European Environmental Policy, 1980. p. 4 (mimeografado).

⁶⁴ *Idem.* p. 5.

⁶⁵ VASAK, K. Pour les droits de l'homme de la troisième génération: les droits de solidarité. *Résumés des Cours de l'Institut International des Droits de l'Homme*. X Session d'Enseignement. Strasbourg: IIDH, 1979. p. 6 (mimeografado). ALSTON, P. Making space for new human rights: the case of the right to development, *Harvard Human Rights Yearbook*, n.1, p. 33, 35, 38, 1988.

⁶⁶ Sobre o estudo do funcionamento dos mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos, ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. *Op. cit.* p. 21-435.

⁶⁷ EIDE, A. Realization of Social and Economic Rights and the Minimum Threshold Approach, *Human Rights Law Journal*, n. 10, p. 36, 38, 1988.

⁶⁸ *Idem.* p. 41.

Em resumo, no que se refere à sujeição ao poder jurisdicional, devemos aceitar que há direitos que simplesmente não podem ser reivindicados diante de um tribunal por seus sujeitos ativos (titulares). Esse, no entanto, não é o caso específico do direito ao meio ambiente sadio, segundo Kiss, que pode ser implementado como qualquer outro direito individual, caso o interpretemos como um direito à conservação (ou seja, proteção e melhoria) do meio ambiente, e não como um direito ao meio ambiente ideal (virtualmente impraticável). Visto sob essa perspectiva, ele se revela um direito “processual” — direito a um processo justo perante um órgão competente — e compara-se com qualquer outro direito garantido a indivíduos ou grupos. Esse direito tem por corolário o direito do respectivo indivíduo de ser informado sobre os projetos e as decisões que podem ameaçar o meio ambiente (cuja proteção depende de medidas preventivas) e o direito de participar da tomada de decisões que podem afetar o meio ambiente (compartilhamento ativo das responsabilidades na gerência dos interesses de toda a coletividade).⁶⁹ Aos direitos de informação e participação, pode-se acrescentar o direito à disponibilidade de recursos domésticos eficazes. Nesse sentido, não se deve esquecer que alguns direitos econômicos e sociais tornaram-se aplicáveis na lei nacional a partir do momento em que seus componentes foram “formulados de maneira bastante precisa e detalhada”.⁷⁰

Quando centramos o olhar nos sujeitos do direito ao meio ambiente sadio, primeiro vemos que este possui uma dimensão individual, já que pode ser implementado a exemplo de outros direitos humanos. Porém, não são beneficiários do direito ao meio ambiente sadio apenas os indivíduos, mas também os grupos, as associações, as coletividades humanas e, na verdade, toda a humanidade. Portanto, o direito ao meio ambiente sadio, da mesma forma que o direito ao desenvolvimento⁷¹, possui uma dimensão individual e

⁶⁹ KISS, A.C. Le droit à la qualité de l'environnement. *Op. cit.* p. 69-87. Ver também: KROMAREK, P. Le droit à un environnement équilibré et sain. *Op. cit.* p. 15. Sobre as soluções para o exercício do direito à informação e do direito à participação (no direito comparativo nacional), ver SUTENS, L.P. La protection du droit à l'information et du droit de participation: les recours. In: II CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME. Salzburg: Institute for European Environmental Policy, 1980. p. 1-13 (mimeografado). Sobre os recursos individuais contra dano ambiental (no direito comparado interno), ver: McCAFFREY, S.C.; LUTZ, R.E. (Ed.). *Environmental Pollution and Individual Rights: an International Symposium*. Deventer: Kluwer, 1978. p. xvii-xxiii, 3-162.

⁷⁰ EIDE, A. *Op. cit.* p. 36.

⁷¹ Quanto ao último, ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. Environment and Development: formulation and implementation of the right to development as a human right, *Asian Yearbook of International Law*, n. 3, p. 15-45, 1994.

outra coletiva. Se o sujeito é um indivíduo ou um grupo privado, o vínculo legal esgota-se na relação entre o indivíduo (ou grupo de indivíduos) e o Estado; mas, se tivermos em mente o conjunto da humanidade, o vínculo legal não se esgota nessa relação. Provavelmente, é por isso que muitas vezes se recorre à diferença entre a dimensão individual e coletiva.

Se o foco está na implementação, vamos admitir que todos os direitos — “individuais” e “coletivos” — são exercidos num contexto social, tendo uma dimensão “social”, já que sua defesa exige a intervenção da autoridade pública em diversos planos.

Há, no entanto, uma abordagem que pode esclarecer o problema sob análise: trata-se de concentrar-se no objeto de proteção. Sendo este um bem comum, feito o meio ambiente, não só temos critérios objetivos para abordar o sujeito, mas também podemos apreender melhor o sentido exato dos direitos “coletivos”.

Esses direitos pertencem, simultaneamente, a cada um e a todos os membros de uma determinada coletividade humana, sendo o objeto da proteção o bem comum (*bien commun*): o meio ambiente humano, por exemplo. Logo, a observância desses direitos beneficia — do mesmo modo que a evolução deles afeta ou prejudica — cada um e todos os membros da coletividade humana em questão. Isso reflete a essência de um direito “coletivo” no que se refere ao objeto de proteção. A natureza multifacetada do direito ao meio ambiente sadio torna-se, dessa maneira, mais clara: ele tem uma dimensão individual e coletiva, sendo concomitantemente um direito “individual” e “coletivo” no que diz respeito aos seus sujeitos ou beneficiários. Sua dimensão “social” manifesta-se na implementação, devido à complexidade das relações jurídicas envolvidas. E sua dimensão “coletiva” fica evidente na referência ao objeto de proteção (um *bien commun*, o meio ambiente humano).

Não se estudou esse problema o bastante até hoje, impondo-se a necessidade de pesquisa e reflexão aprofundadas a fim de elucidar as questões que envolvem a implementação do direito ao meio ambiente sadio e o próprio universo conceitual em que ele se apóia. No que se refere aos sujeitos das relações envolvidas, passa-se dos indivíduos e grupos para toda a humanidade, e, nessa ampla gama de titulares, também se fala em direitos geracionais (direitos das futuras gerações).⁷² No que diz respeito aos métodos de proteção,

⁷² Ver: BROWN WEISS, E. *In Fairness to Future Generations: international law, common patrimony and intergenerational...*

ainda é preciso investigar, com cuidado, em que medida os mecanismos de proteção desenvolvidos pelo ordenamento internacional dos direitos humanos (essencialmente, os sistemas de petição, de relatório e de apuração de fatos)⁷³ podem ser utilizados na esfera da proteção ao meio ambiente.

Ao que tudo indica, se for bem avaliada, a experiência de proteção dos direitos humanos acumulada nas últimas décadas pode ajudar no desenvolvimento de métodos de proteção ambiental. De fato, a experiência do emprego de mecanismos de implementação internacional de direitos humanos pode inspirar o progresso da implementação internacional de instrumentos no campo da proteção ambiental.⁷⁴ Tem-se sugerido, por exemplo, que sejam concedidos aos organismos ambientais do sistema das Nações Unidas “poderes similares àqueles” do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU para estudar e comentar os relatórios apresentados pelos Estados, dadas as afinidades entre o direito ao meio ambiente sadio e os direitos econômicos e sociais.⁷⁵ A experiência anterior no campo de implementação das normas de direitos humanos pode ser de grande valia e utilidade para a efetivação da proteção ambiental.

Em ambos os campos de proteção, vale dizer, ocorrem variações obrigacionais: algumas normas estão sujeitas à aplicação direta, outras têm natureza mais programática. Logo, deve-se atentar para a natureza das obrigações. Mostra-se relevante, a essa altura, a proteção erga omnes de certos direitos garantidos, por levantar o problema da aplicabilidade das disposições convencionais. Trata-se do *Drittwirkung* da literatura jurídica alemã, incidente sobre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental.⁷⁶ Afirma-se que o direito ao meio ambiente sadio opõe-se a terceiros (também

... equity, Tokyo: UNU/Transnational Publications, 1989.

⁷³ Sobre seu funcionamento e coordenação, ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. *Co-existence and Co-ordination*. *Op. cit.* p. 13-435.

⁷⁴ CANÇADO TRINDADE, A.A. The contribution of international human rights law to environmental protection. *Op. cit.* p. 244-312. Ver, também: CONCLUSION OF THE SIENA FORUM ON INTERNATIONAL LAW OF THE ENVIRONMENT. Apr. 1990, p. 8 (mimeografado).

⁷⁵ TECLAFF, L.A. The impact of environmental concern on the development of international law. In: ____; UTTON, A.E. (Ed.). *International Environmental Law*, New York: Praeger, 1975. p. 252.

⁷⁶ Ver: CANÇADO TRINDADE, A.A. Environmental protection and the absence of restrictions on human rights. In: MAHONEY, K.E.; MAHONEY, P. (Ed.). *Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge*. Dordrecht: Nijhoff, 1993. p. 561-93.

aos indivíduos),⁷⁷ ocorrendo o *Drittwirkung* quando todos são beneficiários do direito e têm deveres perante o conjunto da comunidade.⁷⁸

O direito de todos ao meio ambiente sadio, acarretando deveres que sobre todos recaem, tem sido objeto de especial atenção nos últimos tempos. Em 1989, a Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias resolveu elaborar um estudo sobre questões ambientais relacionadas aos direitos humanos (Decisão n. 1989/108). Já no relatório preliminar de 1991, o relator especial designado (F.Z. Ksentini) considerou o direito ao meio ambiente um “direito de solidariedade”, um “direito de ‘prevenção’ de riscos ecológicos” e um “direito de ‘conservação’ da natureza”.⁷⁹ Em 16 de maio de 1994, um grupo de especialistas no assunto reuniu-se no Escritório das Nações Unidas em Genebra⁸⁰, a convite do Fundo de Defesa Legal do Clube de Sierra, em nome do relator especial da Subcomissão, e redigiu a primeira minuta da Declaração de Princípios sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente. A minuta da declaração — composta por um preâmbulo e cinco partes (com o total de 27 parágrafos) — aborda, de modo inclusivo, as conexões entre direitos humanos e meio ambiente, e evidencia que os princípios das duas áreas comportam o direito de todos ao meio ambiente estável, sadio e ecologicamente equilibrado.

A primeira parte da minuta da Declaração reconhece a relação de interdependência e indivisibilidade entre os direitos humanos, o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o desenvolvimento sustentável e a paz (parágrafo 1º), além de asseverar que o direito ao meio ambiente estável, sadio e ecologicamente equilibrado, e os demais direitos humanos (civis, culturais, econômicos, políticos e sociais) são universais, interdependentes e indivisíveis (parágrafo 2º e preâmbulo). A segunda parte debruça-se sobre o fato, reconhecido também no preâmbulo, de que as violações dos direitos

⁷⁷ KROMAREK, P. Le droit à un environnement équilibré et sain. *Op. cit.* p. 38.

⁷⁸ KISS, A.C. Le droit à la qualité de l'environnement. *Op. cit.* p. 80, 83. KISS, A.C. La mise-en-oeuvre. *Op. cit.* p. 6, 8-9.

⁷⁹ UN doc. E/CN.4/Sub.2/1991/8, of 2.8.1991, p. 1-33

⁸⁰ O grupo de especialistas era composto por J. Cameron (Londres), A.A. Cançado Trindade (Brasília), D.J.A. Goldberg (Glasgow), M. Ibarra (Genebra), A.Ch. Kiss (Estrasburgo), M. Kothari (Nova Deli), F.Z. Ksentini (Viena), Y. Lador (Genebra), D.C. McDonald (Mineápolis), M. Raman (Penang), D. Shelton (Budapeste), A. Simpson (Sidney), M. Tebourbi (Estrasburgo) e T. Thamage (Athlone, África do Sul). Também participaram da reunião do grupo de especialistas membros do Fundo de Defesa Legal do Clube de Sierra.

humanos levam à degradação ambiental e de que esta conduz a novas violações. A terceira parte enumera os direitos à informação, à educação, à expressão da opinião, à participação, à associação livre e pacífica e a recursos e reparações eficazes no âmbito da confluência das duas áreas em foco. A quarta parte trata tanto do dever de cada indivíduo de proteger e preservar o meio ambiente quanto do dever de todos os Estados de respeitar e assegurar o direito ao meio ambiente estável, sadio e ecologicamente equilibrado e, por conseqüência, do dever de adotar as medidas administrativas, legislativas e outras necessárias à implementação efetiva dos direitos estabelecidos na minuta da Declaração (parágrafo 22). A quinta parte dedica atenção especial a pessoas e grupos vulneráveis (parágrafo 25).⁸¹

5.5.2. A Ausência de Restrições na Expansão da Proteção dos Direitos Humanos e do Meio Ambiente (e os Efeitos Mútuos)

Não se concebe que a emergência e o gradual reconhecimento de “novos” direitos humanos (ao meio ambiente sadio, por exemplo) possam debilitar a proteção concedida aos direitos já existentes. Isso iria de encontro ao curso da evolução histórica do processo de expansão do ordenamento internacional dos direitos humanos, que indica — de modo consistente — a ampliação, a melhoria e o fortalecimento da escala e da intensidade de proteção dos direitos já consagrados. Em suma, os únicos limites aceitáveis para o exercício dos direitos reconhecidos são aqueles expressamente fixados nos próprios tratados de direitos humanos (revestidos sob a forma de limitações ou restrições, exceções, derrogações, ou reservas). Esses limites devem ser interpretados de maneira restrita, levando-se sempre em conta a realização do objeto e do propósito dos respectivos tratados.

A emergência de direitos “novos” faz-se acompanhar da “adaptação” destes ao conjunto de direitos existentes e a seus meios de implementação. Na verdade, o que de relance parece restrição aos direitos já existentes pode não passar de ajustes necessários em decorrência dos “novos” direitos.⁸² Devido

⁸¹ O texto completo da minuta da *Declaração de Princípios sobre Direitos Humanos e Meio Ambiente* de 1994 foi publicado em forma de folheto pelo Fundo de Defesa Legal do Clube de Sierra e viu-se reproduzido na seguinte obra: CANÇADO TRINDADE, A.A. (Ed.). *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente/Human Rights, Sustainable Development and Environment*, 2.ed. San José, Costa Rica: IIDH/BID, 1995. Annex XIV, p. 379-83.

⁸² MEKOUAR, M. A. Le droit à l'environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme. In: KROMAREK,...

à contínua expansão do ordenamento internacional dos direitos humanos e à multiplicidade dos direitos existentes, pode ser preciso, em determinadas ocasiões, “estabelecer prioridades e canalizar os poucos recursos para a observância do direito que se acha mais ameaçado ou que se revela mais importante do que outros naquelas circunstâncias”.⁸³ E isso não significa restringir, negar ou ignorar os demais. Os próprios instrumentos e tratados de direitos humanos cuidam de estabelecer o equilíbrio entre os vários direitos já reconhecidos.⁸⁴

Nesse ponto em particular, os órgãos internacionais de supervisão dos tratados (órgãos convencionais) desempenham um papel decisivo. A questão do equilíbrio pode surgir não só em relação aos direitos “novos”, mas a qualquer outro (a fim de conciliar, por exemplo, o direito à liberdade de expressão e o direito à privacidade, a liberdade de associação e a de locomoção, o direito à propriedade e certos direitos sociais).⁸⁵ Além disso, o reconhecimento de um direito “novo” (como o direito ao meio ambiente sadio) pode ter por efeito — em vez de restringir — complementar, enriquecer e realçar os direitos pré-existentes (entre outros, o direito ao trabalho, a liberdade de ir e vir, o direito à educação, o direito à participação e o direito à informação).⁸⁶ Por último, mas não menos importante, ressalte-se que os direitos embaixadores da *ratio legis* da proteção ambiental e da proteção dos direitos humanos (feito o direito à vida) são tidos por inderrogáveis pelos tratados de direitos humanos⁸⁷: não admitem qualquer tipo de restrição, sendo direitos verdadeiramente fundamentais. A emergência de direitos “novos” serve, em última instância, para destacar (e não restringir) os direitos já reconhecidos que coexistem em equilíbrio circunstancial e para fortalecer os direitos fundamentais inderrogáveis.

...P. (Ed.). *Environnement et droits de l'homme*. Paris: UNESCO, 1987. p. 94-6. DORÉ, F. Conséquences des exigences d'un environnement équilibré et sain sur la définition, la portée et les limitations des différents droits de l'homme: Rapport introductif. In: I CONFÉRENCE EUROPÉENNE SUR L'ENVIRONNEMENT ET LES DROITS DE L'HOMME, Strasbourg: Institute for European Environmental Policy, 1979. p. 3-5, 7-12, 14 (mimeografado). Ver, também: DORÉ, F. Idem. p. 25-7, 37-8.

⁸³ CRAWFORD, J. *The Rights of Peoples: some conclusions*. In: _____. (Ed.). *The Rights of Peoples*. Oxford: Clarendon Press, 1988. p. 167.

⁸⁴ *Idem*. p. 167-8.

⁸⁵ *Ibid.* p. 168.

⁸⁶ MEKOUAR, M. A. *Op. cit.* p. 96-100, 103-4.

⁸⁷ Por exemplo, Pacto dos Direitos Civis e Políticos da ONU, artigo 4º(2); Convenção Européia sobre Direitos Humanos, artigo 15(2); Convenção Americana de Direitos Humanos, artigo 27.

5.5.3. A Incipiente Jurisprudência sobre a Proteção do Direito ao Meio Ambiente Sadio

A proteção do direito ao meio ambiente sadio decerto não se limita à sua formulação nos instrumentos internacionais de direitos humanos, como na Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos de 1981 (artigo 24) e no Protocolo à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1988 (artigo 11). Os órgãos de supervisão internacionais vinculados a outros tratados de direitos humanos, tanto em nível global quanto regional, mostram-se sensíveis ao problema e oferecem indicações recentes do que pode significar o início da jurisprudência acerca da proteção do direito ao meio ambiente sadio.

Na esfera global, apenas para ilustrar, o Comitê de Direitos Humanos resolveu um caso que unia a proteção dos direitos humanos à proteção ambiental, aplicando o Pacto das Nações Unidas dos Direitos Civis e Políticos. A requerente argumentou — em nome próprio e representando 129 residentes da cidade canadense de Port Hope (Ontário) — que a deposição de resíduos nucleares perto da cidade provocava poluição generalizada (radioatividade excessiva), ameaçando a saúde e a vida das “presentes e futuras gerações de Port Hope”. O Comitê de Direitos Humanos, em decisão datada de 27 de outubro de 1982, admitiu que a requerente podia mesmo submeter-lhe a petição em nome dos moradores que lhe delegaram essa autoridade e acrescentou que a referência às “futuras gerações” demonstrava o interesse do grupo, colocando o problema na perspectiva correta.⁸⁸ Embora ele tenha rejeitado a petição por conta do não-esgotamento dos recursos domésticos, o fato de ter aceito o *jus standi* da requerente (atuando por si mesma e por outros 129 moradores de Port Hope) e o de ter reconhecido a importância do problema, inclusive para as “futuras gerações”, testemunham o inter-relacionamento da proteção dos direitos humanos e da proteção ambiental, sobretudo quando estão em jogo direitos fundamentais, como os direitos à vida e à saúde.⁸⁹

⁸⁸ INTERNATIONAL COVENANT ON CIVIL AND POLITICAL RIGHTS. *Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol*, v. 2. New York: United Nations, 1990. p. 20-22. (Doc. CCPR/C/OP/2).

⁸⁹ Sobre a crítica da norma fixada por precedente judicial a esse respeito, ver CANÇADO TRINDADE, A.A. *Direitos Humanos e Meio Ambiente*. *Op. cit.* p. 151-5.

No plano regional, existem decisões da Comissão e da Corte Europeias de Direitos Humanos acerca de questões ambientais (em particular, a respeito da poluição sonora perto dos aeroportos) que se baseiam no artigo 8º da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos (direito à privacidade) e no artigo 1º do Primeiro Protocolo à Convenção (direito ao gozo pacífico da propriedade). Elas foram emitidas nos seguintes casos: *Arrondelle versus Reino Unido*, 1980; *Zimmermann versus Suíça*, 1983; *Baggs versus Reino Unido*, 1985; *Powel e Rayner versus Reino Unido*, 1990; *X versus França*, 1990, sendo este mais conhecido por caso “Usina Elétrica Nuclear”. Afirma-se que o artigo 8º da Convenção também pode cobrir os resultados latentes se os danos ambientais forem graves e irreparáveis, a ponto de afetar a privacidade dos indivíduos e sua qualidade de vida e de colocar a vida em risco.⁹⁰ De fato, no caso *G. e E. (Lapps) versus Noruega* (1983), os requerentes invocaram o direito ao respeito por seu estilo próprio de vida (minoria Lapp), à luz do artigo 8º da Convenção, relativamente aos efeitos da construção de uma usina hidrelétrica no vale onde nasceram (inundação parcial). Não obstante ter considerado a petição inadmissível nas circunstâncias do caso, a Comissão admitiu que tal ameaça ao meio ambiente pode configurar interferência na privacidade dos membros de uma minoria, que assim poderiam invocar o direito ao respeito pela vida particular.⁹¹

A Corte Europeia de Direitos Humanos, por sua vez, no caso *Fredin versus Suécia* (1991), conseguiu conciliar o interesse individual do gozo pacífico da propriedade — nos termos do artigo 1º do Primeiro Protocolo à Convenção — e o interesse comum ou “propósito legítimo” da proteção ambiental.⁹² De modo idêntico, no caso *Herrick versus Reino Unido*, seis

⁹⁰ WEBER, S. Environmental information and the European Convention on Human Rights, *Human Rights Law Journal*, n. 12, p. 177-85, 1991. Também sobre o assunto, ver: DÉJEANT-PONS, M. L'insertion du droit de l'homme à l'environnement dans les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme, *Revue universelle des droits de l'homme*, n. 3, p. 469-70, 1991. PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*, 2.ed. Paris: Dalloz, 1991. p. 199. BIRNIE, P.W. ; BOYLE, A.E. *International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1994. p.192-3. KISS, A.C.; SHELTON, D. *International Environmental Law*, New York: Transnational Publishers/Graham e Trotman, 1991. p. 28-31. PRIEUR, M. Le droit à l'environnement et les citoyens: la participation. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE A GARANTIA DO DIREITO AO AMBIENTE. Lisboa: Associação Portuguesa para o Direito do Ambiente/Fundação C. Gulbenkian, 1988. p. 183-210.

⁹¹ Applications 9278/81 and 9415/81 (joined), *G. and E. (Lapps) versus Norway case* (1983), In: EUROPEAN COMMISSION OF HUMAN RIGHTS. *Decisions and Reports*, v. 35. Strasbourg: ECHR, p. 35-8, 1984.

⁹² Parágrafos 55 e 48 do julgamento, conforme texto do *Human Rights Law Journal*, n. 12, p. 93-100, 1991.

anos antes, a Comissão Europeia conjugara o interesse individual do proprietário de uma casa e o interesse comum da proteção do lazer nas áreas rurais (a garantia do direito dos demais, portanto), obtendo saldo em prol do meio ambiente.⁹³ Há pouco tempo, no caso *López Ostra versus Espanha* (1994), a Corte Europeia acatou a alegação de afronta ao artigo 8º da Convenção Europeia em razão do transtorno e da poluição causados por uma usina localizada perto da residência da requerente durante mais de três anos, que acabou fazendo com que esta se mudasse. Para a Corte, o Estado (réu) não conseguiu encontrar o “justo equilíbrio” entre o interesse pelo conforto econômico da cidade (ter uma usina de tratamento de lixo) e pelo “exercício efetivo do direito da requerente ao respeito pelo lar e pela vida familiar e privada”.⁹⁴

No sistema interamericano de direitos humanos, o uso de medidas de preservação da saúde e do bem-estar figurou entre as recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos nos casos dos índios Ache-Guayakí no Paraguai (1977) e Yanomami no Brasil (1985),⁹⁵ pavimentando o caminho para outras elaborações acerca do relacionamento entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental num futuro próximo. Em suma, para além de reconhecer o relacionamento entre as duas áreas de proteção, as decisões pioneiras retromencionadas — tanto na esfera global quanto regional — indicam que a proteção do direito ao meio ambiente sadio, via direitos pré-existentes, dispõe agora de base doutrinária e jurisprudencial.

⁹³ WEBER, S. Environmental information. *Op cit.* p. 177-85.

⁹⁴ EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS. *Case of López Ostra versus Spain*. judgment of 9 Dec. 1994. Strasbourg: C.E., 1994. p. 11, 15, 17, 20.

⁹⁵ INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Ten Years of Activities 1971-1981*. Washington, DC: OAS General Secretariat, 1982. p.151-2. OAS. *Annual Report of the Inter-American Commission on Human Rights 1984-1985*. p.24-34. Ver, também: DAVIS, S.H. *Land Rights and Indigenous Peoples: the role of the Inter-American Commission on Human Rights*. Cambridge, MA: Cultural Survival Inc., 1988. p.7-15.

5.6. A IMPORTÂNCIA PRIMORDIAL DO DIREITO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Os avanços normativos na proteção dos direitos humanos e na proteção ambiental revelam a importância primordial do exercício do direito à participação nos planos nacional e internacional, inclusive no processo de criação das normas. A participação pública, nesse contexto, deixou de ser mera possibilidade teórica para se tornar realidade até mesmo no plano internacional. Graças à atuação das organizações não-governamentais, a participação pública foi efetiva durante os trabalhos preparatórios da Convenção sobre os Direitos da Criança (1989), no campo dos direitos humanos, e na fase de redação do Protocolo ao Tratado da Antártica sobre Proteção Ambiental (1991), na esfera ambiental.

A participação pública no processo de tomada de decisões ambientais encontra expressão, por exemplo, na Carta Mundial para a Natureza de 1982 (parágrafo 23). A Revista acerca do Programa de Montevideu para o Desenvolvimento, do PNUMA, e a Revista Periódica de Direito Ambiental (1981-91) reservam lugar de destaque para o papel da participação pública nesse campo. A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, adotada pela respectiva Conferência Mundial, dedica atenção particular ao direito de participação (na gerência do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável — Princípios 20-22), cujo exercício é explorado de forma minuciosa pela Agenda 21 (Capítulos 23-7, 29-32 e 38), adotada na mesma Conferência. Esse documento trata a promoção da educação e da consciência pública como um dos meios de implementação desse direito (Capítulo 36). Voltando-se para os problemas atuais urgentes e os desafios deste século, a Agenda 21 apóia a “participação pública mais ampla possível” (Capítulo 1º).

Na proteção dos direitos humanos, de modo semelhante, o papel da participação pública tem importância capital, por exemplo, na implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, conforme indicam os estudos preparatórios da Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986.⁹⁶ A afirmação do direito ao desenvolvimento —

⁹⁶ N.U./CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL. *La participation populaire sous ses diverses formes en tant que...*

presente na Declaração do Rio de 1992, na Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993 e na Decisão 48/141, da Assembléia Geral da ONU, relativa à criação do posto de Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos, de dezembro de 1993 — contribuiu decisivamente para a sua cristalização e inserção no campo do ordenamento internacional de direitos humanos. A Declaração e Programa de Ação de Viena de 1993, adotada pela II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, aborda o fortalecimento das instituições democráticas, especialmente as que se relacionam com a administração independente da justiça (Parte I, parágrafo 27). A preocupação com a garantia de participação democrática livre e plena para todos permeia várias passagens desse texto.

A Agenda 21 e a Declaração e Programa de Ação de Viena falam da satisfação das necessidades humanas básicas e até da promoção do poder individual em todos os campos da atividade humana. O exercício de direitos “novos” (como o direito ao meio ambiente sadio e aquele ao desenvolvimento) pressupõe a existência de uma sociedade livre e responsável, na qual a informação seja acessível a todos, de modo a viabilizar a participação democrática efetiva e o direito a recursos eficazes. A democracia participativa configura elemento importante de aproximação entre a proteção dos direitos humanos e a proteção ambiental, pois envolve a responsabilidade de todos (Estados, indivíduos e associações), segundo a Carta Mundial para a Natureza de 1982 e a Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986.⁹⁷

Entretanto, as práticas democráticas não devem ficar confinadas às fronteiras nacionais, mas precisam ser observadas também no plano internacional. O foco de atenção da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 foi a relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento, fazendo do ser humano o sujeito central deste. Os desdobramentos recentes do tema nos continentes europeu e americano revelam que a preservação e o

...facteur important du développement et de la réalisation integrale de tous les droits de l'homme. p. 1-39 (doc. E/CN.4/1985/10, of 31.12.1985). UN/ECOSOC. *Question of the Realization in All Countries of The Economic, Social and Cultural Rights [...] and Study of Special Problems which the Developing Countries Face in their Efforts to Achieve these Human Rights*. p. 5-123. (doc. E/CN.4/1334, of 2.1.1979, p. 118-29; and doc. E/CN.4/1488, of 31.12.1981).

⁹⁷ KISS, A. ; CANÇADO TRINDADE, A.A. Two major challenges of our time: human rights and the environment. In: CANÇADO TRINDADE, A.A. (Ed.). *Human Rights, Sustainable Development and Environment/ Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente*. 2.ed. San José: Costa Rica, IIDH/BID, 1995. p. 287-90.

fortalecimento da democracia constituem assunto de legítimo interesse internacional hoje em dia.⁹⁸ Note-se, ainda, que as práticas democráticas devem prevalecer no plano internacional, inclusive para que as agências financeiras internacionais assumam a responsabilidade de prevenir a recessão econômica, o desemprego, o impacto negativo deles sobre os direitos humanos e as conseqüentes implicações ambientais. Esse aspecto não passou despercebido nos debates da Conferencia Global das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano, de 1990. Três anos depois, a Declaração de Viena conclamou a comunidade internacional “a envidar todos os esforços para ajudar a aliviar a carga da dívida externa dos países subdesenvolvidos” (parágrafo 12). E, mais recentemente, a Reunião da Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social tratou de temas fundamentais: erradicação da pobreza, expansão do emprego produtivo e intensificação da integração social (em especial dos grupos mais desfavorecidos).

O fortalecimento dos sistemas de proteção dos direitos humanos e de proteção do meio ambiente deve ser acompanhado pela promoção e proteção não-formal e não-institucionalizada dos direitos humanos e do meio ambiente no seio da sociedade civil. À participação pública e aos processos democráticos está reservada uma função importante no fortalecimento da própria sociedade civil.⁹⁹ O objetivo derradeiro é a criação de uma cultura de observância dos direitos humanos e de conservação do meio ambiente.

5.7. CONCLUSÕES

A expansão do corpo normativo internacional de direitos humanos e de meio ambiente tem sido motivada pela necessidade de proteção diante de novas ameaças e de situações de não-observância ou violação dos direitos

⁹⁸ CANÇADO TRINDADE, A.A. Democracia y Derechos Humanos: Desarrollos Recientes, com Atención Especial al Continente Americano. In: MAYOR, F. *Federico Mayor Amicorum Liber: solidarité, égalité, liberté*, v. I. Brussels: Bruylant, 1995; p. 371-90. CRAWFORD, J. *Democracy in International Law: Inaugural Lecture*, 5 Mar. 1993. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 1-43.

⁹⁹ Ver, em geral: MICOU, A.M.; LINDSNAES, B. (Ed.). *The Role of Voluntary Organisations in Emerging Democracies*. Copenhagen: Danish Centre for Human Rights/IIE, 1993. p. 13-188.

humanos e de deterioração do meio ambiente, que exigem respostas ou reparação e regulamentação. À abordagem global contemporânea dos direitos humanos e do meio ambiente corresponde uma proteção global ou integral. Os direitos à informação e à participação democrática são de extrema importância nesse contexto, bem como a idéia elementar da solidariedade. É decerto com base na solidariedade (mais do que na soberania) que os Estados — individualmente tão vulneráveis — vão conter o armamento nuclear, combater a fome e a pobreza da maioria de sua população, resistir a epidemias, recuperar-se dos desastres naturais e beneficiar-se com a transferência de tecnologia e com as comunicações internacionais.

A proteção do meio ambiente e a proteção dos direitos humanos ocupam a vanguarda do ordenamento internacional contemporâneo e nela com certeza permanecerão pelos próximos anos. Esses dois campos de proteção — ao suplantarem as soluções clássicas jurisdicionais e espaciais (territoriais) do direito internacional público — convidam-nos a repensar os próprios fundamentos e princípios desse ramo do direito, assim contribuindo para a sua revitalização. Apenas dessa forma será possível promover sua adaptação a novas realidades e assegurar sua capacidade de enfrentar novos problemas. A proteção da pessoa humana e do meio ambiente demanda um enriquecimento do universo legal conceitual, a começar pela análise aprofundada e pelo desenvolvimento das seguintes noções: interesse comum da humanidade, jus cogens, obrigações erga omnes, satisfação das necessidades básicas humanas, responsabilidades comuns porém diferenciadas, desenvolvimento humano sustentável, igualdade intergeracional e direitos das futuras gerações, titularidade (no contexto do direito ao desenvolvimento como um direito humano e naquele dos direitos dos povos) e parceria global equitativa.

Mesmo o processo de formação e evolução do corpo normativo de proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, marcado pela nova consciência global, beneficia-se hoje da contribuição de uma multiplicidade de novos atores que interagem no plano internacional (grupos, associações, organizações não-governamentais, formadores de opiniões, cientistas). Essa contribuição torna o processo de elaboração de leis, também parcialmente não institucionalizado, ao mesmo tempo mais dinâmico e complexo. O grau de participação intensiva dessa multiplicidade de novos atores, na esfera internacional, fatalmente marcará o estabelecimento de novas bases conceituais

normativas para os regimes de proteção dos valores fundamentais e universais no direito internacional moderno.

Ao menos, é difícil duvidar que os vínculos entre a proteção dos direitos humanos e a proteção do meio ambiente não estejam claramente definidos hoje. Trata-se de dois grandes desafios do nosso tempo e de um interesse legítimo comum a toda a humanidade. De acordo com as decisões tomadas na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (CNUMAD, Rio de Janeiro) e na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de 1993 (Viena), espera-se que seja consolidado um sistema de monitoramento permanente acerca do respeito aos direitos humanos e ao meio ambiente (compreendendo também as medidas preventivas), tanto na esfera doméstica quanto internacional, já início deste novo século. O reconhecimento inequívoco, por parte da Conferência do Rio e da Conferência de Viena, quanto à legitimidade do interesse de toda a comunidade internacional com a proteção do meio ambiente e dos direitos humanos — por todos e em todo lugar — constitui um dos maiores legados dessas duas conferências mundiais, o que certamente irá acelerar a construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos e do meio ambiente.

BIBLIOGRAFIA

BIRNIE, P.W.; BOYLE, A.E. *International Law and the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1994.

BOVEN, T. van. *People Matter: views on International Human Rights Policy*. Amsterdam: Meulenhoff, 1982.

BROWN WEISS, E. *Fairness to Future Generations: international law. Common Patrimony and Intergenerational Equity*. Tokyo: Ferry NY, UNU Press/Transnational Publications, 1989.

CANÇADO TRINDADE, A.A. Co-existence and co-ordination of mechanisms of international protection of human rights: at global and regional levels,

- Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye*, n. 202, 1987.
- _____. Environmental protection and the absence of restrictions on human rights. In: MAHONEY, K.E.; MAHONEY, P. (Ed.). *Human Rights in the Twenty-First Century: a global challenge*. Dordrecht: Nijhoff, 1993. p.561-93.
- _____. The contribution of international human rights law to environmental protection, with special reference to global environmental change. In: BROWN WEISS, E. (Ed.). *Environmental Change in International Law*, Tokyo: UNU Press, 1993.
- _____. Environment and development: formulation and implementation of the right to development as a human right, *Asian Yearbook of International Law*. n. 3, 1994.
- _____. *Derechos humanos, desarrollo sustentable y medio ambiente*. 2.ed. San José, Costa Rica: IIDH/BID, 1995. (Human Rights, Sustainable Development and Environment).
- _____. Democracia y Derechos humanos: desarrollos recientes, com atención especial al continente americano. *Federico Mayor Amicorum Liber: solidarité, égalité, liberté*, v. I. Brussels: Bruylan, 1995.
- _____; ATTARD, D.J. The implications of the common concern of mankind's concept on global environmental issues. In: IWANA, T. (Ed.). *Policies and Laws on Global Warming: international and comparative analysis*. Tokyo: Environmental Research Center, 1991.
- DAVIDSON, C.B. The Montreal Protocol: the first step toward protecting the global ozone layer. *New York University Journal of International Law and Politics*, n. 20, 1988.
- EIDE, A. Realization of social and economic rights and the minimum threshold approach, *Human Rights Law Journal*, n.10, 1989.
- GORMLEY, W.P. The right to a safe and decent environment, *Indian Journal of International Law*, n. 20, 1988.
- KISS, A.Ch. Le droit à la qualité de l'environnement: un droit de l'homme? In:

DUPLÉ, N. (Ed.). *Le droit à la qualité de l'environnement: un droit en devenir, un droit à définir*, Vieux-Montréal, Québec: Editions Québec/Amérique, 1988.

_____. *Droit international de l'environnement*. Paris: Pédone, 1989.

_____; CANÇADO TRINDADE, A.A. Two major challenges of our time: human rights and the environment. In: CANÇADO TRINDADE, A.A. (Ed.). *Derechos Humanos, Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente: Human Rights, Sustainable Development and Environment*. 2.ed. San José, Costa Rica: IIDH/BID, 1995.

_____; SHELDON, D. *International Environmental Law*. New York: Transnational Publications/Graham and Trotman, 1991.

KROMAREK, P. (Ed.). *Environnement et droits de l'homme*. Paris: UNESCO, 1987.

NANDA, V.P. Global warming and international environmental law: a preliminary inquiry, *Harvard International Law Journal*, n. 30, 1989.

PRIEUR, M. *Droit de l'environnement*, 2. Ed. Paris: Dalloz, 1991.

RAMCHARAN, B.G. *The Right to Life in International Law*. Dordrecht: Nijhoff/Kluwer, 1985.

SCHRIJVER, N.J. Permanent Sovereignty Over Natural Resources Versus The Common Heritage Of Mankind: complementary or contradictory principles of international economic law? In: DE WAART, P.; PETERS, P.; DENTERS, E. (Ed.). *International Law and Development*. Dordrecht: Nijhoff/Kluwer, 1988.

TECLAFF, L.A.; UTTON, A.E. *International Environmental Law*. New York: Praeger, 1974.

TRIPP, J.T.B. The UNEP Montreal Protocol: industrialized and developing countries sharing the responsibility for protecting the stratospheric ozone layer. *New York University Journal of International Law and Politics*, n. 20, 1988.

UNEP. *Review of the Montevideo Programme for the Development and Periodic Review of Environmental Law 1981-1991*. Nairobi: UNEP, 1991.

_____. *The Meeting of the Group of Legal Experts to Examine the Concept of the Common Concern of Mankind in Relation to Global Environmental Issues*. Malta, 1990. Malta, Nairobi: UNEP, 1991.

WARD, E. *Indigenous Peoples between Human Rights and Environmental Protection* (based on an empirical study of Greenland). Copenhagen: Danish Centre for Human Rights, 1994.

WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT
Our Common Future. Oxford: University Press, 1987.

PARTE II .

OBSTÁCULOS

6. DIREITOS HUMANOS E POBREZA EXTREMA

Louis-Edmond Pettit e Patrice Meyer-Bisch

Ao concentrar nossa força na conquista de reconhecimento primeiro para uma categoria de direitos e, em seguida, para outra, não teremos perdido de vista a verdadeira raison d'être e o propósito fundamental de todos os direitos, a saber, a dignidade inalienável de cada ser humano? Sem esse descuido, que explicação ou desculpa pode haver para o fato de que nossas sociedades tolerem o abandono de alguns de seus membros a uma carência devastadora que vai muito além da instabilidade e da pobreza comum e não mobilizem todas as suas forças para eliminá-la?
(Joseph Wrésinski, 1989, p. 229)

6.1. A POBREZA NÃO EXISTE

6.1.1. A Pobreza como Crime

Apesar de ser desanimador descobrir quão pouca atenção tem sido dada à pobreza e à miséria na lógica dos direitos humanos, a explicação para isso é descaradamente simples: a pessoa pobre quase não existe e só pode reivindicar, com humildade, direitos “de pobre”. Aos poucos nos habituamos com a idéia de que o pobre é alguém que perdeu todos os seus direitos.¹ E aqueles que vivem na miséria sequer têm existência: na melhor das hipóteses, beneficiam-se da caridade alheia. Até mesmo a ajuda que recebem é, na maioria dos casos, um sinal a mais da exclusão de uma sociedade que faz com que eles se sintam culpados. As autoridades públicas, quando não podem condená-los por algum crime, simplesmente os ignoram. Muitos adolescentes crêem que as pessoas só começam a se interessar por eles a partir do momento que se tornam os suspeitos de um delito. Quem pode se arrogar o direito de julgar aquele cuja identidade civil foi negada, como um menino ou menina de rua, uma criança abandonada?

Quando não se ignora o pobre como sujeito de direito, nega-se a ele o exercício do direito. Se ele reúne coragem para reivindicar um direito ou pedir ajuda, vê-se logo submetido a um interrogatório interminável sobre sua vida

¹ IMBERT, P. H. Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s). *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3, p. 739-66. par. 16. 1989.

particular e a acusações permanentes das mais intoleráveis, ainda que suas necessidades sejam questão de vida ou morte. Se demanda um lugar para viver, não pode demonstrar fraquezas, caso contrário será acusado de ser o responsável pela privação dos seus próprios direitos,² como se tivesse que justificar sua existência miserável. Se aparece com o filho ferido, deve provar que não bateu nele. Para alguém assim, o ônus da prova é sempre invertido. Isso torna tudo mais fácil para a sociedade, que se exime de encarar as falhas na sua estrutura. Numa violenta reação às dificuldades econômicas e sociais daqueles que são muito pobres, a sociedade avoca para si o direito de privá-los da custódia dos filhos. Como não conseguem dar conta de suas responsabilidades, eles acabam sendo destituídos de todos os direitos, do último sinal que seja de identidade própria. Desse modo, dissimulamos as falhas. Aí se encontra a raiz da contradição, a raiz da nossa vergonha.

“Em resumo, tememos que os excluídos possam incluir-se e, assim, mudem as regras. Tememos até que eles existam por si mesmos, e não apenas como reflexo da assistência, administração ou política social.”³ É necessário que os excluídos, não obstante a ajuda oferecida, continuem como tal para a manutenção do sistema. Eles não formam uma classe nem possuem cultura própria; formam uma massa. Pode-se ir ainda mais longe nesse caminho reducionista com a afirmação de que se trata de uma subclasse caracterizada por um padrão de comportamento que envolve rejeição ao trabalho, sexualidade anormal, juízo enfraquecido de família, dependência de assistencialismo, formas variadas de dependência química, etc. Essas descrições (de larga utilização nos Estados Unidos da América) recebem críticas de várias partes do mundo⁴, porque tomam a conseqüência (o comportamento dos excluídos) por causa e tendem a incriminar os indivíduos — ou, pelo menos, responsabilizá-los — por sua própria exclusão.

² “Essa deficiência leva ao tratamento dos sem-teto como um tipo de desvio, algo que ocorre em função dos indivíduos que violam as normas sociais estabelecidas ou delas se distanciam. Assim, em vez de encarar os sem-teto como o resultado de um processo social que envolve um profundo senso de alienação, *quase sempre acompanhado* de sintomas como problemas psiquiátricos e dependência de drogas e álcool, vêm-se esses sintomas como as *causas* dos sem-teto”. CDPS. STEERING COMMITTEE ON SOCIAL POLICY. *Homelessness*. Strasbourg: CDPS, 1993. p. 44. COUNCIL OF EUROPE. *Towards Justice Accessible to All: legal aid machinery and certain local initiatives as seen by families affected by severe poverty*. Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Human Rights, 1992. p. 2. (Document H; 92).

³ BALIBAR, E. *Les frontières de la démocratie*. Paris: La Découverte/essais, 1992. p. 201.

⁴ KATZ, M.B. *The Underclass Debate*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Um raciocínio discriminatório e moralizador dessa espécie favorece a iniquidade e opõe-se radicalmente a uma cultura dos direitos humanos. Nesta, toda pessoa é sujeito de direito e possui a prerrogativa de ter esse status restaurado sempre que se depara com formas diferenciadas de insegurança.

Os pobres revelam as fraquezas e as inconsistências do nosso sistema democrático. Ignorados e subestimados, eles são a prova viva do pouco-caso que se faz da indivisível dignidade humana. Por esse motivo, não há interesse nem consideração pelo segmento mais pobre da população, conforme observou o relator especial Leandro Despouy.⁵ Um estudo sobre a representação dos pobres conclui ser esta impossível,

*porque o status social daqueles que se tem a pretensão de representar é rigorosamente nulo: eles não pertencem a nenhuma classe, a nenhuma corporação, a nenhum grupo, a nenhum movimento social, a nenhum povo. Nada são socialmente, e isso bem pode ser a definição sócio-política da pobreza (...) Não tendo existência própria e existindo só por alusão a outrem [nesse caso, a sociedade], eles não interessam. É possível representar um espelho?*⁶

Reconhecer essa exclusão e levá-la em conta significa fazer uma crítica radical da racionalidade subliminar do nosso sistema — e não apenas de suas imperfeições — num mundo repleto de violações tão diversas que chegam a exceder nossa capacidade de reação. Os ricos podem se dar ao luxo de duvidar das concepções excessivamente abstratas de universalidade, mas as pessoas cujos direitos são negados na origem e aquelas que a estas se unem para defendê-las descobrem diariamente que o conceito de universalidade é a mais concreta das linhas de batalha, pelo menos de duas formas. Isso porque se

⁵ "O não-aparecimento nas estatísticas de quem vive na miséria não pode ser atribuído somente a dificuldades técnicas. Ele reflete, acima de tudo, a falta de interesse e consideração por essas pessoas, do que resulta a impossibilidade de que elas usufruam do direito fundamental de serem devidamente incluídas nos censos". A análise aprofunda-se entre os parágrafos 63 e 70 do Relatório Final (1996): "Fontes diversas estimam em mais de um bilhão o número de pessoas vivendo na pobreza, entre as quais (segundo o Departamento de Desenvolvimento Econômico e Social da Secretaria) sessenta por cento vivem na miséria, o que significa vinte por cento de toda a população mundial, de acordo com a Comissão de Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento". DESPOUY, L. *The realization of Economic, Social and Cultural Rights*: (Second Interim Report on Human Rights and Extreme Poverty. New York: United Nations Economic and Social Council, 1995. (Document E/CN.4/Sub.2/1995/15). Par. 24, 30. Ver, também, o documento E/CN.16/1995/2.

⁶ SOULET, M.-H. Rapport de synthèse. In: CAILLAUX, J.-C.; JOINT-LAMBERT, L. et al. *Démocratie et pauvreté*: du quatrième ordre au quart monde. Paris: Editions Quart Monde/Albin Michel, 1991. p. 252-3.

nega a aplicação universal dos direitos humanos aos pobres quando se permite que a pobreza cresça em todos os lugares e quando se deixa que esta anule todos os direitos humanos.

Vale dizer que a pobreza e a miséria não constituem fenômenos periféricos confinados ao Hemisfério Sul ou aos subúrbios das regiões abastadas; são fatos universais.⁷ Sem dúvida, esses fenômenos ocorrem em larga escala nos países subdesenvolvidos e nos que sofrem transformação estrutural veloz, mas eles fazem vítimas também nos países ricos. De fato, a pobreza cresce em todos os lugares: o aumento da riqueza vem sendo acompanhado do aumento da pobreza, e não adianta acusar o egoísmo do sistema econômico ou a sociedade, pois tudo ocorre como se agora ninguém tivesse a menor idéia de como evoluir de outra forma. Somos muito carentes desse saber porque o nosso conhecimento é fragmentado.

A violação do direito a um padrão de vida razoável provoca a violação de todos os outros direitos humanos, uma vez que a observância deles se torna material e estruturalmente impossível. A pobreza agrava a discriminação, pois afeta sobremaneira as mulheres, os idosos e os portadores de deficiência.⁸ Além disso, na maioria das vezes, os mais pobres são incapazes de descobrir seus próprios direitos. E essa “violação” não afeta somente os indivíduos, na sua precária existência cotidiana, mas enlaça o seu universo social por gerações seguidas, numa espiral de que não se pode virtualmente escapar. Os ricos, em sua maioria, não pensam que os pobres não deveriam ter filhos?⁹

A verdade é que o nosso sistema jurídico mostra-se ainda mais impotente pelo fato de os direitos sociais serem considerados “direitos programáticos”. Isso significa que sua observância, em termos práticos, fica relegada à discricionariedade das autoridades políticas e econômicas. Os pobres são vítimas de um

⁷ O relator especial refere-se às Resoluções da Assembléia Geral 46/121, de 17 de dezembro de 1991; 47/134, de 18 de dezembro de 1992; e 49/179, de 23 de dezembro de 1994, além do WORLD HEALTH ORGANIZATION. World Health Report, 1995. Geneva: WHO, 1995.

⁸ UNITED NATIONS. *Report of the World Summit for Social Development*: preliminary version of the report. Copenhagen, 6-12 Mar. 1995. 19 Apr. 1995a. (Document A/CONF.166/9) par. 16(g).

⁹ "Será que o dia-a-dia das crianças do Terceiro Mundo não nos força a fazer essa pergunta, dado que nossas atitudes e reações podem, às vezes, dar a impressão de que, para nós, se fôssemos pressionados, essas crianças não viriam ao mundo?" WRÉSINSKI, J. Les plus pauvres, révélateurs de l'indivisibilité des droits de l'homme. In: COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. *Les droits de l'homme en question*: livre blanc. Paris: La Documentation Française, 1989. p. 231.

conservadorismo institucional no âmago dos direitos humanos que permite fazer distinções entre os direitos mais fundamentais — civis e sociais — pelo simples fato de ainda não termos conseguido encontrar uma forma positiva exata para todos os direitos humanos. Logo, dar a atenção devida à indivisibilidade deles e incorporar essa indivisibilidade nos nossos sistemas jurídicos e políticos são ações que traduzem o imperativo moral hoje mais relevante.

6.1.2. A Espiral Descendente de Insegurança

É impossível atendermos às demandas dos pobres porque nosso sistema social está fragmentado. O fracasso na aceitação da idéia da indivisibilidade reflete-se sistematicamente nas divisões administrativas. Vamos chamar esse modelo de “sistema de exclusão”. Ele possui uma dimensão institucional (divisões burocráticas de responsabilidade) e também uma teórica (ausência de comunicação entre as áreas do conhecimento, sobretudo falta de interdisciplinaridade). Os pobres são vítimas e testemunhas desse sistema. Em outras palavras, eles podem nos mostrar modos específicos diversificados de restabelecer os vínculos entre o que não deveria ter sido separado, de forma a restituir à pessoa humana a condição de sujeito de direito, reconduzindo-a ao centro de tudo.

A pobreza, sem sombra de dúvida, é um fenômeno generalizado, uma relação social sujeita ao direito¹⁰ cuja lógica precisa ser entendida. Contudo, tanto a análise da pobreza quanto as estratégias para o seu combate requerem uma distinção entre pobreza e miséria.¹¹ A pobreza configura uma situação de insegurança, ao passo que a miséria é uma espiral de diferentes tipos de insegurança, em que cada um deles agrava os efeitos do anterior, formando um ciclo que aprisiona o indivíduo.¹² Logo, a distinção não é apenas um problema de escala, mas de estrutura. A miséria localiza-se na “terra de

¹⁰ FIÉRENS, J. *Droit et pauvreté*. droits de l’homme, sécurité sociale, aide sociale. Brussels: Bruylant, 1992. p. 3.

¹¹ Ao afirmarmos isso, seguimos as recomendações do relator especial referentes à Declaração e Programa de Ação da Cúpula Social de Copenhague: “Todos os estudos relativos à pobreza distinguem uma categoria extrema dentro da pobreza” DESPOUY, L. *Op. Cit.* par. 22.

¹² Cf. Decisão do Conselho Econômico e Social Francês em seu relatório Grande pauvreté et précarité économique et sociale, de 11 de fevereiro de 1987. “As situações de grande pobreza são produzidas por uma espiral de diferentes tipos de insegurança que afetam facetas distintas da vida diária, persistem e põem em risco as chances de retomar responsabilidades e readquirir direitos de modo independente em futuro previsível”. WRÉSINSKI, J. *Op. Cit.* p. 226. Parte dessa definição foi aproveitada e aprimorada no Anexo III do Relatório Final. DESPOUY, L. *The realization of Economic, Social and Cultural Rights: final report on Human Rights and Extreme Poverty*. New York: United Nations Economic and Social Council, 1996. (Document E/CN.4/Sub.2/1996/13).

ninguém”, onde as pessoas são excluídas do sistema e as autoridades diversas não sabem trabalhar em conjunto. O objetivo do direito a um padrão de vida decente é dar uma garantia mínima contra a combinação dos vários tipos de insegurança, e não contra cada um deles em particular. A área específica da sociedade chamada “terra de ninguém” transforma aquele que vive na miséria numa testemunha preciosa e especial. Mas importa que se atente, ainda, para a escala temporal:

Se o problema da exclusão está explodindo, se ele está ultrapassando as possibilidades de tratamento e conceituação em termos de desigualdade (não sendo mais possível somente medir a extensão das desigualdades e decidir quais serão consideradas, quando não justas, pelo menos toleráveis e talvez até funcionais), isso não ocorre porque a exclusão persiste, porque ela se reproduz.²³

Os limiares da pobreza não são só quantitativos, mas também sistemáticos: são os pontos falhos dos sistemas.

Se a sociedade conseguir, em primeiro lugar, reabilitar os pobres à condição de autores e atores, ouvindo-os e tratando-os como parceiros, eles se tornarão os agentes mais profícuos para a paz social e a dignidade comum. Adotando o idealismo prático da tradição dos direitos humanos e utilizando a experiência de organizações que trabalham com as pessoas mais pobres, partimos do óbvio princípio de que uma pessoa que vive na miséria não é, em essência, alguém a quem se deve dar algo, mas alguém de quem se deve receber. Só ela pode ser autora de seus direitos, além de co-autora e co-protagonista das estratégias para colocá-los em prática. Só ela pode nos ensinar a unidade e a dinâmica dos nossos direitos humanos.

6.2. OS MAIS POBRES DOS POBRES, ARAUTOS DA INDIVISIBILIDADE DOS DIREITOS HUMANOS

A tarefa esboçada no tópico anterior possui implicações teóricas, embora seja evidente a necessidade de avançar no uso dos instrumentos existentes

¹³ BALIBAR, E. *Op. Cit.* p. 203-4.

e na construção de novas proteções legais, como mostraremos adiante. Acima de tudo, é preciso que haja um progresso considerável e decisivo no nosso entendimento sobre as formas de interdependência social. Para tanto, antes de mais nada, precisamos aprender todas as lições de “objeção” dos pobres. Isso não configura nenhuma novidade: os direitos humanos sempre avançaram nesse sentido, aprendendo com as vítimas.

Infelizmente, as pessoas logo se esquecem do que devem, nesse campo, aos mais pobres entre os pobres, de geração em geração. Sobretudo agora, parecem ter esquecido que devem a eles, em particular, a concepção de que os homens nascem iguais, libertadora e basililar na vida de todos.¹⁴

6.2.1. Objeção com Base na Pobreza

A objeção com base na pobreza deve ser tratada como equivalente à objeção com base na consciência: ambas constituem critérios absolutos de legitimidade democrática. Uma sociedade em que a maioria aceita a exclusão perde sua legitimidade, de forma idêntica ao que ocorre quando ela não respeita o direito da pessoa de expressar o que considera ser uma questão de consciência. Em ambos os casos, a negação do direito, por natureza, revela uma falha básica na construção apoiada na lei da maioria. Esta se torna essencialmente tirânica — a lei dos números — quando não consegue respeitar a universalidade dos direitos humanos, sobretudo em relação aos mais vulneráveis. A maioria não é árbitro da dignidade humana, mas se faz necessária ao reconhecimento dos meios para protegê-la.

Em termos mais incisivos, a objeção com base na pobreza é um modo de objeção consciente, uma vez que manter as pessoas na miséria significa negar-lhes o que é legitimamente seu e a oportunidade de que assumam responsabilidades de suas próprias consciências, tais como: cuidar dos filhos, procurar trabalho e vivenciar relações autênticas. As pessoas pobres afundam-se, mais e mais, na alienação moral e institucional. Assim, achamos que os direitos sociais e econômicos são tão individuais quanto os direitos civis. Nossos sistemas de exclusão levam-nos a interpretar erroneamente suas

¹⁴ "A lista de queixas elaborada pela ATD-Quarto Mundo, em "Un peuple parle", expressou a indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos como nenhuma pesquisa universitária ou programa político jamais fizera. "Sem educação, sem um teto e sem recursos, de que adianta ter direitos civis e políticos? Qual o sentido em ser livre para fazer o que não se tem meios de fazer?" WRÉSINSKI, J. *Op. Cit.* p. 222.

falhas como distinções racionais. A ação administrativa assimila os sujeitos individuais de direito a categorias de planejamento, transformando-os em alvo das medidas de bem-estar ou controle. Diante disso, não temos razão para adiar os esforços que visam submeter os direitos sociais, depois de uma longa espera, ao devido processo legal, e adaptar nossa cultura jurídica à indivisibilidade e universalidade dos direitos humanos.

Percebe-se uma mudança do objeto para o sujeito. De fato, o objeto dos direitos econômicos, sociais e culturais é comum e pertence à lógica econômica dos diferentes sistemas, mas o sujeito dos direitos humanos é sempre o mesmo: a pessoa humana, sozinha ou em grupo, que está lá, fisicamente, com os diferentes aspectos de sua dignidade. Logo, precisamos parar por um momento para analisar a indivisibilidade objetiva dos direitos humanos.

6.2.2. A Indivisibilidade do Objeto dos Direitos

A indivisibilidade do objeto dos direitos deve ser entendida, em primeiro lugar, através da espiral de violações, o círculo vicioso de insegurança. A violação de um direito humano mina o respeito por todos os demais. Negar o direito à moradia leva à incapacidade formal e prática de desfrutar da maioria dos direitos civis e também, pelo menos, de procurar trabalho, mandar o filho para a escola e vivenciar relações familiares harmônicas. Uma pessoa desabrigada afasta as outras, e uma família sem-teto é motivo ainda maior de reprovação. Com efeito, a simples presença dos miseráveis constitui uma agressão à sociedade, que reage com outras formas de violência, particularmente com medidas de assentamento, classificação ou confinamento. A violência cria raízes, levando inexoravelmente à exclusão física e ao desenvolvimento de uma camisa de força moral. A exclusão vê-se reforçada pela discriminação arbitrária entre as categorias de direitos humanos.

Mesmo assim, a objetividade agora é acessível. A negação da indivisibilidade (separação dos direitos humanos) leva à perversão do conjunto da relação formadora de todo direito humano [sujeito-objeto-devedor (quem tem a obrigação legal)].

A simples existência de pessoas vivendo na miséria, em todos os continentes mostra que conceder liberdades civis e direitos políticos sem oferecer os meios

concretos para o seu exercício pode ser pior do que negá-los... Dispor automaticamente de uma renda mínima e de algum tipo de trabalho ou acomodação sem ter como opinar, escolher, negociar ou recusar é, de novo, ser reduzido à cidadania de segunda classe.¹⁵

Conceder a essência de um direito sem respeitar a natureza complexa e indivisível do seu objeto significa negar o sujeito, tornando-o subserviente ao devedor. Por conseguinte, os interessados são mantidos na dependência, e suas chances de agir por si mesmos e pelos outros diminuem ainda mais. Isso reforça o conservadorismo de quem pensa que já se fez muito, que os pobres são responsáveis pelo seu fracasso, ou simplesmente que o problema não tem solução.

Na realidade, os recursos existem e são muito mais abundantes do que se costuma crer. Entretanto, se os pobres e suas associações não são reconhecidos como autores e atores dos seus próprios direitos, privamo-nos do seu capital cultural e humano. A indivisibilidade dos direitos humanos implica, simultaneamente, a indivisibilidade do objeto e do sujeito: a dignidade humana, em ambos os casos.¹⁶ Não é um teto sobre a cabeça, a comida ou a ajuda de um advogado dativo que constitui o objeto de um direito humano, mas sim a possibilidade de viver com dignidade, de manter corpo e alma juntos na preservação de seus valores, de defender a dignidade dos direitos fundamentais próprios e alheios. A dignidade é o verdadeiro objeto de cada direito humano, que assim só pode ser interpretado à luz de todos os outros direitos. O princípio da indivisibilidade exige que avancemos da abordagem de mera catalogação dos direitos para a de sistema, que enfatiza e utiliza relações de interdependência.

¹⁵ *Idem.* p. 228.

¹⁶ As divisões do sujeito atingem o indivíduo em seu próprio ser e em suas relações com as outras pessoas. *Ibidem.* p. 222. Assim nos mostra como as variadas formas de indivisibilidade vinculada aos pobres estão ligadas. Ele fala da "concepção de um ser humano indivisível que, por esse motivo, possui responsabilidades e direitos indivisíveis. Mas também de uma pessoa indissociável das demais, membro de uma humanidade indivisível em que as pessoas mais pobres devem ser capazes de fazer sua parte na missão comum". Sobre as variadas formas de indivisibilidade do objeto e do sujeito, ver: MEYER-BISCH, P. *Le Corps des droits de l'homme: l'indivisibilité comme principe d'interprétation et de mise en oeuvre des droits de l'homme.* Fribourg: Editions universitaires, 1992.

6.3. INTRODUÇÃO AOS TEXTOS INTERNACIONAIS

6.3.1. Impropriedade generalizada

Os artigos da Declaração Universal e dos Pactos das Nações Unidas que indiretamente se referem à proteção contra a pobreza são de pequeno alcance. As Convenções regionais da Europa e da América afastam-se do problema. Somente a Carta elaborada pela Organização da União Africana — no Capítulo II, dedicado aos deveres — apela diretamente à solidariedade.

Instrutivo é o cotejo desses textos. Eles foram elaborados com finalidades distintas e para diferentes regiões do mundo em resposta ao mesmo sofrimento, mas nenhum foi realmente projetado para lidar com o problema da pobreza, como se a sociedade contemporânea se recusasse a reconhecer tal dimensão, como se ela só fosse capaz de conceber medidas isoladas, sem vínculo estreito com direitos específicos. Mas todos os direitos humanos estão envolvidos no problema, alguns mais diretamente.¹⁷ A análise da pobreza pressupõe uma abordagem transversal dos direitos civis e sociais. O não-reconhecimento da indivisibilidade dos direitos humanos reforça a acolhida da exclusão. A reviravolta começa com a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento e tem continuidade com a Cúpula de Copenhague, tema ser discutido no próximo tópico. Embora nelas encontremos abordagens da pobreza mais satisfatórias, porque mais integradas, ainda não se fala em direitos positivos.

Tampouco o conceito de oportunidade igual foi verdadeiramente incorporado aos documentos internacionais. Para conquistar essa igualdade, o primeiro passo deve ser o reconhecimento de direitos extras para os desfavorecidos, a fim de que eles possam alcançar o gozo de ter direitos. Deve-se priorizar, portanto, o reconhecimento do direito a ter direitos.

Quando se discute a própria existência do sujeito de direito, os instrumentos reais têm pouco efeito prático. Nesse caso, o papel das organizações

¹⁷ O relator propôs "examinar, mas não exaustivamente" os direitos a um padrão de vida decente, à moradia, à educação, ao trabalho, à saúde, à proteção familiar, à privacidade, ao reconhecimento como pessoa diante da lei e ao registro, à vida e à integridade física, à justiça, a participar das decisões políticas e da vida social e cultural. DESPOUY, L. The realization of Economic, Social and Cultural Rights: final report on Human Rights and Extreme Poverty. New York: United Nations Economic and Social Council, 1996. (Document E/CN.4/Sub.2/1996/13). par. 122-74.

não-governamentais na implementação e na crítica desses instrumentos é, e precisa ser, preponderante.

6.3.2. Obstáculos Legais: o Caso da Europa

A importância dos direitos consagrados em instrumentos legais, sobretudo os direitos das pessoas muito pobres, vê-se mitigada pelo fato de que os tratados e as cartas não contam com cláusulas coercitivas, o que torna impossível punir os Estados. A implementação da Convenção Européia, que admite a comunicação individual, garante aos beneficiários seus direitos fundamentais, com a possibilidade de pleitear em juízo a defesa desses direitos. Mas será que se pode estender isso aos direitos sociais?

6.3.2.1. Jurisprudência na Europa

As primeiras comunicações (Von Volsem, Bélgica) foram julgadas inadmissíveis, possivelmente pela falta de elementos específicos e porque a originalidade delas levou a Comissão a agir com prudência. A comunicação de Buckley foi apresentada à Corte Européia no final de 1995.

O problema da pobreza foi levantado pela interpretação da Convenção Européia sobre Direitos Humanos, particularmente devido à política econômica ultraconsumista e à legislação contratual que davam muito poder aos tomadores de decisões financeiras em relação ao conjunto dos consumidores inexperientes para detectar armadilhas em contratos. Já há tempos, os Estados europeus aguardam a promulgação de leis que reduzam os riscos decorrentes da liberdade contratual e que introduzam cláusulas e prazos capazes de oferecer o mínimo de proteção aos consumidores. Enquanto isso, as famílias afundam-se em dívidas, sobretudo as mais pobres.¹⁸ A Corte Européia, ao enfatizar a obrigação positiva dos Estados de promover os direitos humanos, indiretamente os convida a suprir — por iniciativa própria — as lacunas em seus respectivos ordenamentos jurídicos. Com o aumento da jurisprudência sobre a Convenção, espera-se que outros instrumentos regionais possam também incorporar, do modo devido, a positivação do mecanismo de comunicação individual.

¹⁸ Na França, a Lei Neiertz, de 1990, lançou luz sobre esse fenômeno que há vinte anos vinha causando comoção, sem que houvesse qualquer intervenção das autoridades públicas.

A Corte Européia de Direitos Humanos tem procurado oferecer, no âmbito da sua competência e por interpretação livre e ativa, alguma proteção aos direitos sociais. A interpretação extensiva do artigo 3º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos pode ser explicada pelas profundas mudanças operadas nas relações sociais: desde 1950, a distância crescente entre ricos e pobres tornou-se uma forma de discriminação tão grave quanto a étnica. É à luz desse raciocínio que precisam ser reexaminados os efeitos de uma ação perante a Corte invocando os artigos 3º, 8º, 11 e 14 da Convenção, juntos ou separadamente. As decisões da Corte nos casos Airey e Articon abrem caminho para o reconhecimento do direito a ter direito.¹⁹

No relatório apresentado no VII Colóquio Internacional do Conselho da Europa,²⁰ em Copenhague, a Comissão reporta-se ao tratamento que é “terrivelmente humilhante aos olhos alheios” ou que “reduz a classe, posição ou reputação da pessoa diante de seus próprios olhos e dos olhos dos outros”.²¹ A Corte, por seu turno, também considera a possibilidade de uma pessoa ser “humilhada diante de seus olhos” (Caso Tyrer versus Reino Unido).²² Para a Comissão, o conceito não exige um elemento físico ou corporal, como mostra o julgamento de 15 de dezembro de 1977, relativo a um caso de transexualidade, em que fala de “humilhação e descrédito social”.²³ Esses termos são claramente aplicáveis à situação de miséria. A Corte Européia sustenta, ainda, que a proibição do artigo 3º é absoluta e aplicável “independentemente da conduta da vítima” (Caso Irlanda versus Reino Unido).²⁴

A Corte Européia teve que posicionar-se no chamado caso de “vadiagem”

¹⁹ A Comissão e a Corte consideraram que tal acesso deveria ser efetivo, o que tornou necessário a existência de um sistema de assistência jurídica aos desfavorecidos (Julgamentos dos casos *Airey* e *Articon*).

²⁰ FIÉRENS, J. *Relatório sobre Igualdade e Não-discriminação apresentado à Comissão Européia sobre Direitos Humanos*. Jun. 1990. No tocante à Corte Européia, ver o teor da declaração de Louis Pettiti: PETTITI, L-E. Pauvreté et Convention européenne des droits de l'homme. In: VII COLÓQUIO INTERNACIONAL DA CONVENÇÃO EUROPÉIA SOBRE DIREITOS HUMANOS. Oslo, 1990. OSLO: Conselho Europeu, 1991. Com relação aos mesmos casos, ver o relatório da Comissão de 14 dez. 1973.

²¹ COHEN-JONATHAN, G. *La Convention européenne des droits de l'homme*. Paris: Econômica, 1989, p. 291, par. 47.

²² Julgamento de 25 de abril de 1978, Série A, No. 25, par. 163.

²³ *Senhora X... versus República Federal da Alemanha*, Decisão de 14 de dezembro de 1977. COHEN-JONATHAN. Op. Cit. p. 292. Ver: SUDRE, M. *Notion de peines et traitements inhumains dans la jurisprudence européenne en droits de l'homme*. Paris: R.G.D.I.P., 1984. A jurisprudência sobre a liberdade de expressão também fundamenta a garantia de privacidade. A imprensa pode opor-se à intervenção das autoridades contra a “privacidade” e contra as formas de desdém que estigmatizam os pobres, marginais e excluídos.

²⁴ Julgamento de 29 de abril de 1976, Série A, No. 25, par. 163.

(Bélgica, de Wilde), mostrando posteriormente seu apoio à escola de pensamento da defesa social (Caso Vanderbrugen-Weeks). O primeiro manifestamente descreve uma situação de miséria, que é confirmada pelo contexto referido. A Corte empregou o termo “opressão” ao decidir que o fato de o autor (de Wilde) ter-se dirigido voluntariamente à polícia a fim de ser preso não exclui a hipótese de ocorrência de privação da liberdade. Segundo Fiérens, “na presente situação, o respeito pela privacidade é praticamente uma fórmula vazia quando se aplica às pessoas seriamente desfavorecidas”.²⁵

A Corte decidiu que, embora o propósito central do artigo 8º seja proteger o indivíduo contra a interferência arbitrária das autoridades públicas, ele não se restringe a obrigar o Estado a não interferir. Ao compromisso negativo, adicionam-se obrigações positivas inerentes ao respeito efetivo pela vida privada ou familiar. De fato, as medidas adotadas voltam-se a assegurar o respeito pela vida privada, até mesmo na esfera das relações interindividuais (caso de X versus Holanda).

A natureza evolutiva da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos está agora em debate. Levantam-se questões sobre a capacidade da Convenção de defender os pobres. Parece que ela precisa ser complementada por certos direitos econômicos e sociais, e isso possivelmente levará a uma avaliação exata dos benefícios por ela proporcionados às pessoas mais afetadas pela miséria.

Mas o Padre Joseph Wrésinski levanta a seguinte questão: Como fazer para que os mais pobres sejam parceiros na Convenção?

Nicholas Valticos, reportando-se ao trabalho do Conselho Europeu com a pobreza e às propostas a este encaminhadas pela organização não-governamental ATD-Quarto Mundo, assim comentou: “É evidente que, a fim de combater a pobreza, deve-se tomar uma série de medidas diversificadas de pequeno, médio e longo prazo, que — no conjunto — deverão ser alvo de ação coordenada”.²⁶

²⁵ "A concessão dos benefícios da previdência social ou de assistência social desvinculada de contribuição costuma condicionar-se à avaliação sobre a composição do ambiente doméstico e a provas de renda. Essas averiguações são adicionais àquelas já realizadas, quando necessário, no contexto do sistema do bem-estar infantil ou de investigações criminais". Os pobres estão mais expostos ao fichamento policial que os demais cidadãos.

²⁶ Cf. Relatório de VALTICOS, N. *Relatório*. In: VII COLÓQUIO INTERNACIONAL DA CONVENÇÃO...

6.3.2.2. Projetos de reforma

Várias das medidas que podem ser incluídas num programa de combate à pobreza relacionam-se com os direitos já cobertos, em termos gerais, pela Carta Social.²⁷ Esta, entretanto, é famosa pela fragilidade de seus mecanismos de supervisão, baseados exclusivamente nos relatórios governamentais. O “mecanismo de relançamento” da Carta Social prevê dois tipos de reforma.

A primeira é a reforma do mecanismo de supervisão. O protocolo estabelece um procedimento de comunicação coletiva que dá às organizações não-governamentais (ONGs) e a ambos os segmentos já citados o poder de apresentar relatórios sobre situações coletivas a um comitê de especialistas independentes. Esse novo procedimento terá a vantagem de fundamentar-se não somente nas medidas existentes, como a renda mínima de integração (RMI) francesa, mas também na eficácia delas. Ao mesmo tempo, possibilitará a aplicação conjunta dos artigos da Carta, a exemplo do que faz a Corte, em vez do mero exame seqüencial dos artigos com base nos relatórios governamentais.

A segunda reforma diz respeito à minuta da Carta Social Revisada. O texto proposto pela ATD-Quarto Mundo e por Valticos para um protocolo à Carta foi totalmente incorporado ao artigo 30 da Carta Social Européia Revisada, que se intitula “O direito de proteção contra a pobreza e a exclusão social”:

Com o fim de assegurar o exercício efetivo do direito à proteção contra a pobreza, as Partes comprometem-se a:

- (a) adotar medidas — numa abordagem coordenada e global — para promover o acesso efetivo das pessoas e respectivas famílias que vivem, ou correm o risco de viver, em situação de exclusão social ou pobreza particularmente a emprego, moradia, treinamento, educação, cultura e assistência, social e médica;
- (b) rever essas medidas para ajustá-las, se necessário.

...EUROPÉIA SOBRE DIREITOS HUMANOS. *Op. Cit.* p. 5. Afirmação presente, ainda, no relatório apresentado pela ATD-Quarto Mundo ao VII COLÓQUIO INTERNACIONAL DO CONSELHO EUROPEU. Oslo, 1990, e no relatório de J. WRÉSINSKI submetido ao Conselho Econômico e Social em 1987 (JO, 22 fev. 1987).

²⁷ Artigo 1º (direito ao trabalho), artigo 4º (direito à justa remuneração), artigo 10 (direito ao treinamento vocacional), artigo 11 (direito à proteção da saúde), artigo 12 (direito à assistência social e médica); artigo 14 (direito ao benefício dos serviços da previdência social, e assim por diante).

A novidade desse artigo é o dever dos Estados de adotar uma abordagem global e coordenada,²⁸ que pode otimizar o emprego das provisões da Carta. Seriam úteis, então, as comunicações de caráter “abrangente” o bastante para permitir examinar se os programas, as medidas genéricas e as políticas de combate à pobreza são satisfatórios.

Em nossa opinião, contudo, a abordagem mais proveitosa e efetiva não seria um anexo à Carta Social, mas a incorporação desta à Convenção Européia sobre Direitos Humanos, de modo a assegurar que os direitos sociais fossem diretamente submetidos ao poder jurisdicional.

Para concluir, tal evolução deveria levar em conta dois conceitos usados pelas instituições da Convenção Européia: 1) a obrigação negativa dos Estados de não interferir na vida privada e familiar, e a obrigação positiva de promover as disposições necessárias para garantir o direito a ter direitos; e 2) a dimensão “vertical” da Convenção (ou seja, a comunicação individual ou coletiva contra o Estado). Some-se a ela a dimensão “horizontal”, que é o uso da Convenção para proteger as vítimas contra grupos ou “pressões” violadores dos direitos fundamentais.

6.4. COPENHAGUE: O NOVO IMPULSO

6.4.1. A Abordagem Integrada

Seguindo a trilha aberta pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, a Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social, de 12 de março de 1995, avança ao abordar o desenvolvimento sustentável no contexto que se centra nas pessoas e que, ao mesmo tempo, requer a integração de várias áreas políticas. Assim, a luta contra a pobreza, tida por prioritária, é abordada com a unidade indispensável a fim de “integrar políticas econômicas, culturais e sociais, para se apoiarem mutuamente, e reconhecer a interdependência das esferas de atividade pública e privada.”²⁹ Ao salientar valores básicos, enumerando-os em seqüência e de forma

²⁸ Também se deve fazer referência ao artigo 31, sobre o direito à moradia. No tocante ao assunto, consultar o documento elaborado por BRILLAT, R. Documento. In: COLÓQUIO SOBRE MISÉRIA E DIREITOS HUMANOS NA EUROPA: a defesa de causas relevantes, 1995. Diretoria de Direitos Humanos do Conselho Europeu, ATD-Quarto Mundo, 1995. Pierrelaye.

²⁹ UNITED NATIONS. 1995a. *Op Cit.* seção B dos Princípios e Objetivos, subpar. (d).

redundante (dignidade humana, direitos humanos, igualdade, respeito, etc.), como sói acontecer em textos intergovernamentais, a Declaração permanentemente reelabora o respeito pela independência dos membros da sociedade e pelos valores intrínsecos aos diferentes sistemas sociais e culturais.

Por exemplo, quando os signatários declaram “reconhecer na família a unidade básica da sociedade e admitir que [ela] desempenha papel-chave no desenvolvimento social”, eles logo afirmam que, “como tal, ela deve ser fortalecida no tocante aos direitos, capacidades e responsabilidades de seus membros. Em sistemas culturais, políticos e sociais distintos, há formas variadas de família” [seção B, subparágrafo (h)]. Desse modo, sob a pressão da realidade, a abordagem governamental e administrativa é abandonada em prol de ações combinadas entre os diferentes grupos públicos e civis envolvidos. A Declaração não somente insiste que “a participação das pessoas interessadas é parte integrante desses programas” (Compromisso 2, h), o que deveria ser óbvio há muito tempo, como parece ter em conta as implicações lógicas de tal participação, ao afirmar que se deve prestar a atenção devida “ao setor informal nas nossas estratégias de ampliação do mercado de trabalho a fim de aumentar sua contribuição na erradicação da pobreza (...) e de fortalecer suas ligações com a economia formal” (Compromisso 3, h). Essa observação adquire importância quando compreendemos a capacidade dos pobres de criar vínculos de solidariedade e a capacidade da economia informal. A autoridade administrativa deve atentar para isso e adaptar-se.

Existem duas suposições fundamentais na base dessa reconstrução: o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social são interdependentes, assim como a paz e o desenvolvimento. Com fulcro nelas, foram construídos os 10 compromissos dos Chefes de Estado e de Governo presentes em Copenhague, que abrangem o comprometimento “com o objetivo de erradicar a pobreza”; “promover a integração social, mediante o incentivo a sociedades estáveis, seguras e justas”; “conquistar a igualdade e a equidade entre mulheres e homens”; “acelerar o desenvolvimento dos recursos econômicos, sociais e humanos da África e dos países menos desenvolvidos”; e “assegurar que (...) os programas de ajuste estrutural (...) incluam metas de desenvolvimento social”.

O desenvolvimento social também é matéria para o sistema das Nações Unidas como um todo, já que ali há um princípio de solidariedade que só pode se efetivar no plano internacional. Começam agora a surtir impacto as

ações das várias agências, a exemplo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO).

Restam algumas ambigüidades, em particular a menção às necessidades básicas, que são mais vagas do que os direitos humanos como modelo e indicador do desenvolvimento social, conforme mostraremos adiante. De maneira idêntica, a abordagem governamental própria desse tipo de declaração ainda se faz muito presente. Devido à vulnerabilidade dos Estados, não podemos dar muito crédito à promessa de “criar um ambiente econômico, político, social, cultural e legal que permita que as pessoas alcancem o desenvolvimento social” (Compromisso 1).³⁰ São os Estados que garantem os direitos, mas não são eles os atores mais importantes do desenvolvimento social. Uma análise do papel subsidiário desempenhado pelas autoridades públicas no campo dos direitos humanos ainda está por ser feita. Contudo, a proteção incondicional das pessoas mais pobres na esfera nacional e internacional é, verdadeiramente, tarefa dos Estados. O oitavo Compromisso (relativo à necessidade de incluir objetivos sociais nas políticas de ajuste estrutural) terá um impacto considerável nesse sentido, caso seja efetivado.³¹

6.4.2. O Problema da Cláusula Social

A Organização Internacional do Trabalho — ao mesmo tempo que evita cuidadosamente a idéia de “cláusula social”, levantada na Europa como condição para liberar permutas — exige respeito pelas convenções de sua autoria que condenam o trabalho infantil e o trabalho forçado, além de garantir a liberdade de organização, de negociação coletiva e de não-discrimi-

³⁰ A redação usada nos “princípios e objetivos” mostra-se extremamente ambígua: “Reconhecemos que é responsabilidade original dos Estados atingir esses objetivos. Também reconhecemos que esses objetivos não podem ser conquistados somente pelos Estados” (parágrafo 27). Deveríamos ficar felizes por ver, numa atmosfera liberal, os Estados reconhecerem suas responsabilidades, mas a lista de parceiros inclui a comunidade internacional, as organizações intergovernamentais e, por último, todos os atores da sociedade civil: ou seja, os próprios indivíduos. Se o Estado reivindicasse toda a responsabilidade, estaria agindo mal. É fato que ele tem a maior responsabilidade, mas não é quem tem a maior competência; é o principal avalista, não o protagonista.

³¹ “Comprometemo-nos a assegurar que, nos programas de ajuste estrutural acordados, sejam incluídos os objetivos de desenvolvimento social, particularmente a erradicação da pobreza, a promoção do emprego pleno e produtivo, e o avanço da integração social” (Compromisso 8).

nação. A exatidão dessa demanda ensejará delicadas negociações com certos Estados do Terceiro Mundo onde esses direitos estão longe de ser respeitados e de interessar o papel da OIT de “monitoramento” dos compromissos.

A idéia de uma cláusula social não é nova. Ao contrário, ela faz parte da história e tradição da OIT que, já no preâmbulo de sua Constituição (1919), declara: “O fracasso de qualquer nação em adotar condições humanas de trabalho é um obstáculo no caminho de outros países que desejam melhorar as condições vigentes em seus territórios”. De modo idêntico, a Carta de Havana de 1948 — jamais ratificada — estipula que os Estados devem reconhecer que as condições injustas de trabalho, particularmente na produção de bens para exportação, criam dificuldades no comércio internacional. Por conseguinte, cada Estado deve tomar todas as providências necessárias e viáveis para eliminá-las do seu território. A cláusula social baseia-se no estabelecimento de padrões mínimos universalmente aplicáveis: os direitos humanos defendidos pela OIT no âmbito de sua competência, tendo-se em mente a indivisibilidade deles.

A novidade nas cúpulas mundiais é a crescente contribuição das ONGs. Essas organizações insistem na cláusula social. Elas defendem a inclusão de “contratos de desenvolvimento social” em apoio aos esforços dos governos que afirmam sua determinação de respeitar rigorosamente as convenções da OIT sobre os direitos trabalhistas.

James Tobin, vencedor do Prêmio Nobel de economia, por sua vez, defende a criação de um imposto sobre transações financeiras internacionais de curto prazo. Segundo ele, uma porcentagem mínima já liberaria recursos consideráveis, mas é muito difícil obtê-los, uma vez que não se tem ilusão sobre os países que adotariam essa medida. De fato, somente o Canadá e a Suécia estão a favor do “imposto de Tobin”, por acreditar que a pobreza e a exclusão não são inevitáveis.

Na abertura da Cúpula de Copenhague, Boutros Boutros-Ghali instou a comunidade internacional a refletir sobre um “novo pacto de solidariedade planetário”. Para tanto, é preciso não só combinar os esforços dos Estados, mas também repensar todos os laços de solidariedade e a responsabilidade genérica da sociedade no que toca aos direitos humanos.

6.5. INTERDEPENDÊNCIA DAS ABORDAGENS DE IMPLEMENTAÇÃO

6.5.1. Necessidades Básicas ou Direitos Humanos

Ninguém pode elaborar um rol de necessidades básicas que, uma vez satisfeitas, absolveriam-nos de nossa responsabilidade direta. “A julgar pelo que essas pessoas nos ensinam, os pobres pagam o preço adicional da humilhação, da dependência e do desdém acerca dos direitos que lhes são concedidos em migalhas e porções.”³² O raciocínio baseado nas necessidades desvia-se do foco, parte porque se fundamenta em enumeração e parte porque desconsidera a relação no plano dos direitos, especialmente sua dimensão cultural. Também encontramos uma certa imprecisão na Declaração de Copenhague que, após reafirmar os direitos [parágrafo 29, Compromisso 1(f) e (n)], faz referência às “necessidades básicas” [Compromisso 2(e)]. Na teoria jurídica, ainda falta um elemento vital à luta contra a miséria: a clara definição de um núcleo inviolável dos direitos humanos. Qualquer estratégia de implementação precisa incorporar a lembrança verbal cuidadosa sobre a diferença de abordagem entre necessidades e direitos.

6.5.1.1. Desconsideração das relações no plano dos direitos

O objeto de um direito e o objeto de uma necessidade são diferentes: enquanto o último é concebido como um benefício ou serviço que pode ser considerado isoladamente, o primeiro constitui uma relação fundada num sistema normativo. No caso de um direito humano, a dignidade humana universal está em risco nessa relação: o ser humano é, simultaneamente, sujeito e objeto do direito, além de devedor. Uma lista de necessidades básicas pode servir como indicador parcial de uma política, jamais como sua justificativa, uma vez que elas não cobrem todo o campo da relação dos direitos baseados na universalidade.

6.5.1.2. Desconsideração da dimensão cultural

Além disso, a teoria das necessidades básicas deixa a impressão de que existe um mínimo de exigências vitais que independe das diferenças culturais

³² WRÉSINSKI, J. 1989. *Op. Cit.* p. 229.

e individuais. Esse conceito desrespeita as diversas liberdades. Muitas mulheres e homens que vivem na miséria consideram o direito ao reconhecimento de sua identidade — incluindo a dimensão cultural dela — tão urgente quanto os seus direitos econômicos e sociais mais imediatos. Isso porque sabem que seus outros direitos serão tratados como tal, e não como necessidades, apenas quando seus direitos culturais forem levados em conta. Estes comportam todos os direitos à identidade: o reconhecimento de pertencer a uma comunidade, a liberdade de engajar-se em atividades reveladoras dessa identidade (sobretudo expressar-se no próprio idioma), o direito de acesso ao patrimônio natural e cultural e, especialmente, o direito de ser iniciador das políticas que lhes dizem respeito e parceiro nelas.

Somente os ricos podem pensar que a cultura é uma necessidade secundária, vindo após a satisfação das necessidades básicas. Não é essa a lógica dos direitos humanos, tampouco é essa a experiência dos pobres. O Movimento Internacional ATD-Quarto Mundo vem implantando bibliotecas e universidades em favelas e encorajando as famílias mais pobres a deleitarem-se com as pinturas clássicas em museus. Isso parece secundário para os ricos, mas é uma prioridade para os pobres: eles vêem sua dignidade reconhecida porque suas liberdades encontram expressão. São autores e atores de suas próprias vidas, e suas necessidades são reconhecidas como expressões legítimas de sua dignidade. Os ricos entendem os direitos culturais como direitos à diferença, ao passo que os pobres colocam mais ênfase nos direitos que lhes permitem ser iguais às outras pessoas — não na aparência uniforme, mas no gozo de uma só dignidade.

Embora sejam prova da indivisibilidade dos direitos humanos, os pobres testemunham a dimensão fundamental dos direitos culturais mais particularmente. Nesse papel, mostram como estes — em suas múltiplas ramificações — precisam ganhar substância de modo que se diferenciem de uma série de medidas administrativas.

6.5.2. Investimento na Pobreza Extrema

Muitos juristas e moralistas acham repugnante usar a linguagem dos economistas, que lhes parece ter sempre o sabor de utilitarismo. Entretanto,

torna-se difícil imaginar como combater a pobreza sem lançar mão de argumentos econômicos. Os pobres possuem e formam um capital que se revela extremamente precioso para o conjunto da sociedade: eis a conclusão paradoxal que devemos reconhecer.³³

A Conferência Mundial sobre Educação para Todos (realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, entre os dias 5 e 9 de março de 1990) atribuiu marcada relevância à educação básica. As pessoas pobres não podem esperar até que os Estados tenham, ou decidam ter, a disponibilidade de recursos necessários:

*Todos os membros da sociedade têm uma contribuição a dar, lembrando sempre que o tempo, a energia e recursos direcionados à educação básica constituem, certamente, o investimento mais importante que se pode fazer nas pessoas e no futuro de um país.*³⁴

Paradoxalmente, a lógica da economia política facilita o tratamento dignificante das pessoas pobres, uma vez que nos permite considerá-las parceiras numa relação de troca. O perigo surge do fato de que, quase sempre, só vemos os aspectos monetários da economia, caso em que elas passam a representar meramente um rombo no orçamento. Mas um agente econômico é também um ativo social e cultural. Em outras palavras, ele representa um potencial (ou um ativo) para o desenvolvimento que não se deve negligenciar. Respeitar uma pessoa significa, antes de tudo, admitir que ela é capaz de dar algo. Isso é uma questão de direitos humanos e de boa economia, uma questão de ética econômica.

6.5.3. A Lógica dos Limiares

Para ter certeza de que essa ética é mais do que um simples ideal, importa

³³ A Cúpula Mundial de 1995 sobre o Desenvolvimento Social é clara: "Declaramos que, tanto em termos econômicos quanto sociais, as políticas e os investimentos mais produtivos são aqueles que permitem às pessoas maximizarem suas capacidades, recursos e oportunidades" (Anexo 1, parágrafo 7º). Muito tempo antes disso, J. Wrésinski (1989, p. 225) explicitou o problema: "A grande pobreza, por causar a falência dos direitos humanos, representa um desperdício inaceitável de inteligência, inventividade, esperança e amor. É a destruição de um capital inestimável de homens, mulheres e crianças que são deixados à margem da lei, da administração, da comunidade e da própria democracia".

³⁴ UNESCO. *Declaração Mundial sobre Educação para Todos*, Jomtien, 1990. Artigo 9º (Mobilizar recursos).

definir os limiares necessários à existência de um ser humano ou de uma comunidade. Definir um limiar significa fornecer uma força objetiva a uma obrigação e restabelecer um nível mínimo de dignidade com base no qual uma pessoa pode ser sujeito de direito. Trata-se de medida descritiva e progressiva. Não é uma questão de indagar teoricamente sobre o mínimo necessário à sobrevivência, em termos de necessidades básicas, mas de definir sob que condições uma pessoa é capaz de subsistir e ser reconhecida como parte ativa de um sistema social.

O perigo da abordagem dinâmica talvez seja seu relativismo. Mesmo sendo verdade que a moradia na Índia e a no Canadá não têm o mesmo padrão material, uma definição dinâmica pode conduzir a indicadores materiais para cada sistema econômico e social. Torna-se indispensável, portanto, uma abordagem que introduza o direito a mínimos legais (água, eletricidade, alimentação e tratamento de saúde), assegurados incondicionalmente e protegidos contra confisco.

Mas há outro problema. Como podemos ter certeza de que os beneficiários desses mínimos garantidos não passem a se ver como casos cativos da previdência social? Aqui, de novo, devemos nos livrar do modo administrativo de pensar em termos de “benefícios”, substituindo-o pela lógica econômica da troca. Sem analisarmos a fundo a questão, podemos simplesmente dizer que os pobres têm o direito de dar: o direito de esperar que a sociedade que os provê espere algo em troca. Com base nisso, duas novas abordagens — não mutuamente excludentes — podem ser consideradas.

6.5.3.1. A Abordagem da Previdência Social

Essa é a abordagem tradicional e consiste na oferta de trabalhos extravagantes para quem depende da Previdência. As deficiências dessa abordagem são bem conhecidas, particularmente a falta de auto-estima gerada por esse tipo de emprego. Mas não há motivo para não conceber formas mais produtivas de trabalho. Quem pode negar a imensa carência de mão-de-obra na área ambiental e na de construção de moradias, ou mesmo a necessidade de agentes sociais entre as vítimas da miséria? Mais uma vez, a condição vital é considerar a pessoa envolvida capaz de fazer um trabalho que, a seus olhos, mereça ser feito. Assim, a pessoa pobre sai do fim da fila de colocação para ser assistida no sentido real: aplicando-se a idéia de

complementaridade. A autoridade pública, ou a organização de ajuda mútua, atua somente em caráter subsidiário para ajudar a pessoa a reabilitar-se como agente social e econômico. Fundamentalmente, não se espera, em retorno, o produto de um trabalho extravagante feito, mas o esforço que envolva iniciativa, pesquisa e criatividade, por mais humilde que seja.

6.5.3.2 O Benefício Universal de Renda

A segunda abordagem tem raiz econômica, no sentido bem liberal. Introduzir o benefício da renda universal significa conferir a cada indivíduo a capacidade de tornar-se primeiro um agente econômico e, em seguida, um agente social. Trata-se de uma “renda social direta distribuída incondicionalmente em bases igualitárias. É, na verdade, a renda do cidadão”.³⁵ Essa nova abordagem configura um desafio direto a uma sociedade que vê, com desconfiança, a idéia de que alguém receba remuneração sem trabalhar por ela. Não importa. Ela tem a vantagem de levar em conta o custo real da pobreza e de propor uma solução viável. Por último, e acima de tudo, ela oferece aos beneficiários a liberdade de escolher o que comprar com esse dinheiro. Entretanto, os retrocessos são reais. Em nível global, de saída, a sociedade liberal arrisca-se a cortar suas perdas e não ligar mais para quem o mercado marginaliza, reiterando, assim, confirmando, a tendência ao desenvolvimento em duas vias. A luta contra a miséria terá continuidade, mas talvez ao custo de fortalecer o ciclo vicioso da pobreza. Quanto aos beneficiários, podemos perfeitamente ter um quadro em que a sociedade perde o interesse pelos problemas sociais deles porque encontrou uma solução mínima para os seus problemas econômicos. Se — como tudo leva a crer — o benefício não lhes fornecer os recursos humanos necessários para combater o alcoolismo e todas as formas de exclusão social, eles possivelmente estarão numa situação pior do que a anterior, em débito com a sociedade e na delinqüência.

³⁵ FERRY, J.M. *L'Allocation universelle: pour un revenu de citoyenneté*. Paris: Cerf, 1995.

6.6. REFORMA LEGISLATIVA

A reforma legislativa em prol das populações severamente desfavorecidas exige uma lei programática tal qual a elaborada por Joseph Wrésinski para o Conselho Econômico e Social Francês, que estabelece uma política global voltada à prevenção de todas as formas de insegurança e à eliminação da miséria. Semelhante lei deve fixar objetivos, vincular direitos e deveres de modo coerente, definir responsabilidades, fornecer os recursos necessários e criar garantias na forma de obrigações. Isso daria às famílias e aos indivíduos excluídos e destituídos, bem como àqueles que a eles se juntam, a possibilidade de organizar sua proteção, além de habilitá-los a apresentar reclamação pelo não-cumprimento da lei.

Os componentes de uma lei programática — que tenha por propósito devolver ao pobre a condição de sujeito de direito — são uma teia de reformas que nada têm em comum com o catálogo de medidas previdenciárias; eles deságuam no tratamento dos pobres como autores e atores das reformas que lhes dizem respeito.

6.6.1. Objetivo dos Direitos a Serem Introduzidos

Nosso guia é o princípio da indivisibilidade. No tocante à aplicação, isso significa que cada direito inviolável pode ser reivindicado independentemente dos demais. De modo contrário, as violações iriam combinar-se, a exemplo do que ocorre com as diferentes formas de insegurança. O direito aos serviços básicos (água, gás, eletricidade, e assim por diante), o direito ao voto (com ou sem domicílio fixo), a educação escolar de crianças (sejam os pais residentes legais ou não), garantida a assistência econômica, são direitos incondicionais. Esse é o preço a ser pago para que o sujeito de direito exista e exerça suas próprias responsabilidades, em vez de ser peso morto no ciclo vicioso da assistência. É óbvio que essas medidas mais beneficiam do que oneram a sociedade, porquanto concentram seus esforços na origem do que se tornará posteriormente o problema social mais grave.

Se é para romper os vínculos sociais e econômicos entre as diferentes formas de insegurança, deve-se priorizar ainda os direitos culturais. As pessoas pobres têm o direito fundamental à cultura: não apenas de partilhar os seus frutos, mas também de integrar as comunidades que a produzem. Joseph

Wrésinski (1995) mostra-nos que a ação cultural num ambiente de pobreza deve ter por base três frentes de sentido. Primeiro está a de acesso à cultura, que possibilita a realização dos outros direitos: “Ser senhor de um direito é tornar-se parte de um processo histórico e compartilhar a responsabilidade por ele”. Somente depois de compreender a história da luta familiar pelo direito à moradia, as famílias afetadas pela pobreza tornam-se capazes de absorver o que está em jogo e as estratégias diversas. Para elas, esse direito não é mais a satisfação de uma necessidade, mas o direito de viver com dignidade, que é condição para o exercício dos outros direitos e responsabilidades. A história de vida de uma pessoa pobre é descontínua: exclui o planejamento ou a imposição de qualquer padrão coerente e domina-se pela necessidade de lidar logo com as coisas mais urgentes — e tais situações costumam se estender por muitas gerações sem-história. Essa incoerência temporal impossibilita compreender ou controlar seja o que for. Os pobres têm o direito a uma história, pois esse é um dos caminhos mais importantes para a integração e uma condição irrestrita para a capacidade de planejar o futuro.

A segunda frente de sentido é a criação de lugares onde os mais desfavorecidos possam se expressar. “Para que essa história possa ser lida e compreendida, o Movimento Internacional ATD-Quarto Mundo criou as universidades dos povos”, que servem de lugar de encontro entre os desprivilegiados e os demais cidadãos, onde a história pode ser escrita e reconhecida. Não se trata de considerar os pobres um grupo de pessoas distinto, uma comunidade cultural em busca de seus próprios meios de expressão. Dada a variedade de suas origens, tudo que eles têm em comum é sua experiência de exclusão, uma experiência que desejam expressar e compartilhar. O objetivo, entretanto, é escapar dessa exclusão e juntar-se a comunidades fundadas numa experiência de integração. Apesar disso, é nessas universidades que os pobres podem vivenciar uma comunidade de resistência, testando sua dignidade comum em diálogos e projetos, e não uma comunidade negativa de excluídos.

A terceira frente volta-se na direção de uma cultura universal. Para alcançar os objetivos retromencionados, os pobres precisam ter acesso ao patrimônio cultural (obras de arte, livros e técnicas) e aos meios de expressão. Um “centro cultural” instituído no coração de uma favela não configura um ato de caridade:

Ele é o foco do comprometimento de toda a sociedade (...). Instalar, reconhecer e financiar tais ações é sinal de que a sociedade deseja oferecer o melhor de si para os mais pobres entre todos. É um sinal de sua crença de que o Quarto Mundo pode, em retribuição, dar o melhor de si. O melhor de cada um, uma vez partilhado, é a resposta verdadeira ao problema da exclusão humana.³⁶

Mas aí está a dificuldade: reconhecer os direitos das pessoas pobres significa, também, admitir que nossa sociedade não concede à cultura e aos direitos culturais o devido lugar central.

6.6.2. Parceria entre Todos os Devedores

Para que os pobres sejam eles mesmos co-autores de seus direitos e deles co-devedores, deve-se acabar não só com as divisões entre os departamentos administrativos, mas também com os muros que separam as associações e as autoridades públicas. Em outras palavras, isso implica uma cultura de poder diversa da atual.

A condição necessária para evitar que os departamentos administrativos continuem a transferir indefinidamente a responsabilidade entre si é o reconhecimento dos direitos invioláveis. Todos os departamentos acham-se conjunta e profundamente limitados por esses direitos. Diante do reconhecimento de um dever inviolável, a tendência presente de querer se livrar das próprias responsabilidades logicamente se inverterá, pois a eles interessará trabalharem juntos para não carregarem todo o fardo sozinhos.

Cada autoridade tem o seu âmbito de competência. As autoridades locais e regionais devem corrigir as distorções no tratamento que dispensam ao público e permitir que as associações e os indivíduos que assim desejarem conduzam os seus próprios projetos. Devem, ainda, resistir às pressões clientelistas e discriminatórias (particularmente no tocante a moradia), aceitar a supervisão do Estado em seu papel garantidor do direito doméstico e do direito universal, e encorajar o nascimento de uma economia solidária, apoiando tentativas de atender às necessidades até hoje não satisfeitas.

³⁶ WRÉSINSKI, J. Quart Monde et Culture. Se relier: une culture en ouvrage. Quart Monde, n. 156, p. 16, Dec. 1995.

As associações, vistas como parceiras (e não como sindicatos, que exigem sempre mais), capacitam as autoridades públicas a investir a redistribuição da renda comunitária onde ela será de maior utilidade, de acordo com estratégias flexíveis e coerentes, originalmente baseadas na reabilitação. Isso significa que a autoridade pública aceita atuar segundo a cultura da complementariedade: o papel da administração não é distribuir assistência aos mais empobrecidos, mas apoiar o movimento de reabilitação individual comunitária, sem o controlar.

É preciso entender — conforme demonstra, com clareza, o recente Relatório da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento — que o desenvolvimento se baseia, em grande medida, nos direitos culturais. Os ideais da Unesco estão de acordo com isso, pois os programas da Organização cuidam de dar prioridade aos mais pobres, por razões éticas e porque essa prioridade resulta da compreensão correta do processo de desenvolvimento.

BIBLIOGRAFIA

BALIBAR, E. *Les frontières de la démocratie*. Paris: La Découverte/essais, 1992.

BONAFE-SCHMITT, J.B. *La Médiation, une justice douce*, Paris: Alternatives Sociales, 1992.

CAILLAUX, J.-C.; JOINT-LAMBERT, L. et al. *Démocratie et pauvreté*. du quatrième ordre au quart monde. Paris: Editions Quart Monde/Albin Michel, 1991.

CDPS. STEERING COMMITTEE ON SOCIAL POLICY. *Homelessness*. Strasbourg: CDPS, 1993.

COHEN-JONATHAN, G. *La Convention européenne des droits de l'homme*. Paris: Economica, 1989.

COUNCIL OF EUROPE. Towards Justice Accessible to All: legal aid machinery and certain local initiatives as seen by families affected by severe poverty. Strasbourg: Council of Europe, Directorate of Human Rights, 1992. p. 2. (Document H; 92).

DESPOUY, L. *The realization of Economic, Social and Cultural Rights*: (Second Interim Report on Human Rights and Extreme Poverty. New York: United

Nations Economic and Social Council, 1995. (document E/CN.4/Sub.2/1995/15).

DESPOUY, L. *The realization of Economic, Social and Cultural Rights*: final report on Human Rights and Extreme Poverty. New York: United Nations Economic and Social Council, 1996. (Document E/CN.4/Sub.2/1996/13).

FERRY, J.M. *L'Allocation universelle*: pour un revenu de citoyenneté. Paris: Cerf., 1995.

FIÉRENS, J. *Droit et pauvreté*: droits de l'homme, sécurité sociale, aide sociale. Brussels: Bruylant, 1992.

IMBERT, P. H. Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s). *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n. 3, p. 739-66. par. 16. 1989.

KATZ, M.B. *The Underclass Debate*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

LABBENS, J. *La condition sous-prolétarienne, héritage du passé*. Paris: Editions Science et Service, 1965.

MEYER-BISCH, P. *Le Corps des droits de l'homme*: l'indivisibilité comme principe d'interprétation et de mise en oeuvre des droits de l'homme. Fribourg: Editions universitaires, 1992.

MEYER-BISCH, P. (Ed.) *Culture of Democracy: A Challenge for Schools*. Paris: UNESCO, 1995.

OYEN, E. (Ed.). Poverty: a global review. *Handbook on International Poverty Research*. Oslo: Scandinavian University Press/UNESCO, 1996.

PETTITI, L-E. Pauvreté et Convention européenne des droits de l'homme, *Droit social*, 1991.

SIX, J.-F. *Le Temps des médiateurs*. Paris: Le Seuil, 1990.

SUDRE, M. *Notion de peines et traitements inhumains dans la jurisprudence européenne en droits de l'homme*. Paris: R.G.D.I.P., 1984.

UNITED NATIONS. *Report of the World Summit for Social Development*: preliminary version of the report. Copenhagen, 6-12 Mar. 1995. 19 Apr. 1995a. (Document A/CONF.166/9)

UNITED NATIONS SEMINAR ON EXTREME POVERTY AND

DENIAL OF HUMAN RIGHTS. *Report*. New York: United Nations Commission of Human Rights, 51st session, 1995b. (Document E/CN.4/1995/101).

VANDAMME, F. La Charte européenne et la lutte contre la pauvreté, *Droit en Quart Monde*, n. 8, Oct. 1995.

STEENWIJK, A. de Vos Van. *Le Quart Monde: pierre de touche de la démocratie européenne*. , Paris: Editions Science et Service, 1977.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. World Health Report, 1995. Geneva: WHO,1995.

WRÉSINSKI, J. Les plus pauvres, révélateurs de l'indivisibilité des droits de l'homme. In: COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. *Les droits de l'homme en question: livre blanc*. Paris: La Documentation Française, 1989.

WRÉSINSKI, J. Quart Monde et Culture. Se relire: une culture en ouvrage. *Quart Monde*, n. 156, p. 8-16, Dec. 1995.

7. DISCRIMINAÇÃO, XENOFOBIA E RACISMO

Rüdiger Wolfrum

7.1. INTRODUÇÃO

Racismo, xenofobia e discriminação são fenômenos do comportamento humano historicamente conhecidos. De natureza quase universal, eles aparecem ao longo da história de modo reiterado e nos lugares mais diversos, indo da Ásia à África e da Europa às Américas. Os primeiros esquemas de preconceito, baseados na cor e na origem, revelam que a discriminação racial e a xenofobia já existiam muito antes do surgimento do racismo moderno. Documentos antigos comprovam isso. Por exemplo, o Rei Maximiliano I, nomeado Imperador do Sacro Império Romano, inseriu no decreto para a gestão da Assembléia Imperial (Reichstag) de 1495, em Worms, a proibição de maus-tratos contra os judeus e a obrigatoriedade de tratar os estrangeiros com tolerância e respeito, apesar de terem aparência e costumes diferentes. Grotius ¹ e Pufendorf ² condenaram o racismo e a xenofobia. No século XVIII, Blackstone assim resumiu a situação dos estrangeiros no direito internacional e consuetudinário: “nossas leis demonstram grande brandura (...) quanto à admissão daqueles que chegam espontaneamente. Enquanto nossa nação estiver em paz e o comportamento dos estrangeiros for pacífico, estarão eles sob a proteção do Rei”.³

Para se opor ao racismo e à xenofobia de maneira efetiva, tendo em vista sua abolição, torna-se indispensável sondar os fatores e processos históricos que contribuem para a emergência de idéias, políticas ou práticas racistas e xenóforas. Nesse sentido, alude-se frequentemente aos seguintes eventos

¹ GROTIUS, H. de. *De iure belle ac pacis*, Lib. II, Cap. 5, n. 24, p. 2, 1720.

² *De iure naturae et gentium*, v. I, reprint 1934, p. 247.

³ *Commentaries on the Law of England*, 1765, v. I, p. 261.

indicativos da existência de políticas ou atitudes racistas: escravidão e comércio de escravos⁴, exploração econômica, colonização branca, jugo colonial, imperialismo, práticas genocidas motivadas por perseguição religiosa ou étnica, migração por motivos econômicos e conflitos religiosos. Entretanto, deve-se olhar também para as causas ou motivações que levam à xenofobia e ao racismo, entre as quais se encontram, por exemplo, os fatores econômicos⁵ e políticos⁶, o medo de que a imigração⁷ de um número considerável de estrangeiros ponha em risco a (presumida) identidade cultural⁸, a rejeição de quem é supostamente diferente e com quem a comunicação parece mais difícil. A última motivação, aliás, costuma estar na raiz das tendências xenófobas.

Nesse contexto, deve-se mencionar o artigo 1º da Declaração dos Princípios da Cooperação Cultural Internacional de 1966. Ele proclama que toda cultura tem uma dignidade e um valor que devem ser respeitados e preservados, além de enfatizar que todas as pessoas têm o direito e o dever de desenvolver sua cultura e que todas as culturas fazem parte do patrimônio comum da humanidade, na sua rica variedade e diversidade e nas influências recíprocas que umas exercem sobre as outras.⁹

⁴ UNITED NATIONS. *Human Rights: political, historical, economic, social and cultural factors contributing to racism, racial discrimination and apartheid*. Geneve: UN Centre for Human Rights, 1991. p. 6. Afirma-se que a escravidão e o racismo pareciam tornar-se igualmente causa e efeito. Na busca de justificar a escravidão, os proponentes desenvolveram a idéia de raça e a suposta superioridade de uma raça sobre outra. Ver, também: UNESCO. *Le Racisme devant la science*. Paris: UNESCO, 1973. TAGUIEFF, P.-A. L'évolution contemporaine de l'idéologie raciste: de l'inégalité biologique à l'absolutisation de la différence culturelle. COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. Rapport, 1989. p. 357.

⁵ A opinião expressa é que o bem-estar social e econômico e a tolerância para com as pessoas consideradas diferentes são interdependentes. UNITED NATIONS. *Op. Cit.*

⁶ Faz-se referência ao nacionalismo, que pode combinar-se com um complexo de superioridade ou com uma política que se esforça por obter a dominação. UNITED NATIONS. *Idem*. p. 6. Ainda com relação ao problema, a formulação e o ensino de teorias racistas podem ter efeito deflagrador e ou agravante. Ver: BANTON, M. *Racial Theories*. New York: Cambridge University Press, 1987.

⁷ Cumpre diferenciar os vários tipos de imigrantes (refugiados no sentido do artigo 1º da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1950 e do artigo 1º do Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1966): as pessoas forçadas a deixar seu país de origem por diferentes razões, os trabalhadores e estudantes imigrantes, além daqueles que abandonam o país de origem temporariamente por razões de treinamento e educação. O fracasso do direito nacional em distinguir apropriadamente esses grupos também pode levar a sentimentos racistas ou xenófobos.

⁸ Segundo TAGUIEFF, P.-A. *Op. cit.* p. 362, o neo-racismo não mais pressupõe o dogmatismo e a iniquidade evidentes na relação entre as raças, mas corresponde à "teorização racista baseada nos postulados da irredutibilidade, incompatibilidade ou incomunicabilidade, ou na separação total das culturas, estruturas mentais, tradições morais ou comunitárias". Isso não é bem verdade. Até hoje, as teorias que postulam justificações biológicas (ou genéticas) para a iniquidade racial continuam em voga. Ver: HERNSTEIN, R. J.; MURRAY, C. *The Bell Curve*. New York: Free Press, 1994, por exemplo.

⁹ UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments*. Geneve: United Nations, 1994. v. 1, p. 595.

O primeiro passo na direção de atitudes racistas ou xenófobas pode ser o ato de distinguir como diferente um grupo (ou os seus integrantes) do restante da população. Isso pode vir da maioria ou da minoria dos habitantes ou mesmo dos próprios integrantes do grupo.¹⁰ O processo não é negativo enquanto não resulta em atitudes racistas ou xenófobas. Talvez seja até imprescindível para que o grupo se auto-reconheça quando a iniciativa do processo pertence a seus integrantes.¹¹

As motivações ou presunções “racistas” estão identificadas na Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em sua 20ª sessão, em 27 de novembro de 1978.¹² O artigo 2º desse documento diz:

- 1) Toda teoria que invoque uma superioridade ou uma inferioridade intrínseca de grupos raciais ou étnicos — assim implicando que alguns detêm a prerrogativa de dominar ou eliminar os demais, supostamente inferiores — ou que faça juízos de valor baseados na diferença racial carece de fundamento científico e é contrária aos princípios morais e éticos da humanidade.
- 2) O racismo engloba as ideologias racistas, as atitudes preconceituosas, os comportamentos discriminatórios, os arranjos estruturais e as práticas institucionalizadas que resultam em iniquidade racial, bem como a falsa idéia de que as relações discriminatórias entre grupos são moral e cientificamente justificáveis (...).

¹⁰ PARTSCH, K. J. Die Strafbarkeit der Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Abkommen und die Verwirklichung der Verpflichtung in Internationalen Strafrechtsabkommen, *German Yearbook of International Law*, n. 20, 1977. p. 1005 trata desse assunto. Segundo BANTON, M. Op. Cit. p. 201, a separação pode se tornar uma causa de desvantagem racial.

¹¹ A Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em 27 de novembro de 1978 (ver: UNITED NATIONS. *Human Rights: a compilation of international instruments*. Op. Cit. p. 132), enfatiza a necessidade de proteger a identidade e o desenvolvimento integral dos grupos. A Declaração afirma o direito de ser diferente e o direito à identidade cultural; ela proíbe a assimilação forçada, bem como salienta a necessidade de ação afirmativa em prol dos grupos discriminados ou em situação de desvantagem. Ver também: LERNER, N. *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2.ed. Dordrecht: Kluwer Academic, 1980. p. 16ss.

¹² A Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, adotada pela Conferência Geral da UNESCO em 27 de novembro de 1978 (ver: UNITED NATIONS. *Human Rights: a compilation of international instruments*. *Idem*. p. 132). Ver, também UNESCO. Op. cit.

Com efeito, o racismo, a discriminação racial e a xenofobia negam (ou, pelo menos, não respeitam) o fato de que todos os seres humanos — embora possam ser diferentes em termos de aparência, língua, estilo de vida ou crença religiosa, possam ter experimentado um desenvolvimento histórico particular ou possam parecer diferentes por outras razões — pertencem a uma espécie única, e aspectos como aparência, língua, origem, etc., não justificam o tratamento discriminatório, planejado ou de facto.

O ordenamento jurídico contemporâneo da maioria dos Estados reconhece expressamente que os indivíduos têm o direito a igual tratamento perante a lei.¹³ Mas não são todos os que especificam que não pode haver qualquer distinção, restrição, exclusão ou preferência com base na raça, cor, origem étnica, língua, religião, e assim por diante. A legislação interna distingue os cidadãos dos não-cidadãos. Em muitos países, os últimos são excluídos do exercício dos direitos políticos, como o de votar e o de candidatar-se. No plano internacional, busca-se aproximar a condição de cidadãos e não-cidadãos no que se refere aos direitos civis, econômicos e sociais.¹⁴ No entanto, o reconhecimento jurídico da igualdade entre os seres humanos não garante, necessariamente, tratamento igual para todos e ausência de discriminação. Por tal motivo, muitos Estados criam institutos específicos para o fortalecimento desses princípios e/ou promoção da tolerância racial. Esforços desse tipo merecem maior endosso internacional.

Todas as políticas nacionais destinadas a abolir a discriminação racial sofrem profunda influência dos instrumentos e políticas adotados na esfera internacional, quando não se baseiam neles. Apenas três anos após a criação das Nações Unidas, a Assembléia Geral adotou a Declaração Universal dos Direitos Humanos,¹⁵ cujo artigo 1º afirma que “todos os seres humanos nascem iguais em dignidade e direitos”. O artigo 2º proclama que todos têm capacidade para gozar os direitos estabelecidos na Declaração Universal, “sem discriminação de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou outras, seja de origem nacional ou social, propriedade,

¹³ UNITED NATIONS. *Human Rights: second decade to combat racism and racial discrimination*, global compilation of national legislation against racial discrimination. New York: United Nations, European Parliament, 1991. p. 7.

¹⁴ NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos direitos humanos dos indivíduos que não são naturais do país onde vivem. In: _____. *Assembléia Geral*, Res. n. 40/144, 13 dez. 1985.

¹⁵ NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral*, Res. n. 217 A, cap. 3, 10 dez. 1948.

nascimento, seja outra condição”. Vários tratados internacionais aperfeiçoam e implementam os princípios consagrados na Declaração Universal, a exemplo da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial,¹⁶ da Convenção da Unesco Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino¹⁷ e da Convenção nº 111, da OIT, sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão.¹⁸

Apesar dos esforços para abolir as políticas e práticas que refletem motivações racistas e xenofobia e de se opor às teorias que as endossam, elas persistem, ganham terreno e adquirem novas feições. Uma forma recente e grave de racismo é a chamada “limpeza étnica”.

Porque as manifestações de racismo e xenofobia estão se alastrando outra vez, a comunidade internacional tem renovado seus esforços para combater o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e as formas de intolerância correlata. A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993) fez um apelo para que a eliminação do racismo e da discriminação racial fosse o principal objetivo da comunidade internacional.¹⁹ A Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas proclamou a Terceira Década de Combate ao Racismo e à Discriminação Racial,²⁰ de 1993 a 2003, e adotou um programa para alcançar resultados mensuráveis na redução e eliminação da discriminação, por meio de ações nacionais e internacionais específicas.²¹ A Comissão de Direitos Humanos da ONU designou, para o mandato de três anos, um relator especial sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata.²² Subseqüentemente, explicitou melhor esse mandato, solicitando ao relator

¹⁶ UNITED NATIONS. *Human Rights: a compilation of international instruments. Op. Cit.* p. 66

¹⁷ *Idem.* p. 101.

¹⁸ *Ibid.* p. 96.

¹⁹ NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral.* Conf. 157/24, Pt. I, cap. 3.

²⁰ NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral.* Res. 48/91, 20 dez. 1993.

²¹ NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral.* Res. n. 49/146, 7 fev. 1995, anexo. A proclamação da Primeira Década de Ação para Combater o Racismo e a Discriminação Racial coincidiu com o 25º aniversário (1973) da Declaração Universal dos Direitos Humanos [NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral.* Res. n. 2919, cap. 17, 15 nov. 1972]. Ao lançar a Primeira Década, a Assembléia Geral definiu os objetivos relacionados à promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de qualquer tipo em termos de raça, cor, descendência ou origem étnica ou nacional, sobretudo mediante a erradicação do preconceito racial, do racismo e da discriminação racial. Na Resolução n. 38/14, a Assembléia Geral aprovou o Programa de Ação para a Segunda Década.

²² NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral.* Res. n. 1993/20, 2 mar. 1993.

que investigasse as ocorrências contemporâneas de racismo, discriminação racial, ou qualquer forma de discriminação contra os negros, os árabes e os muçulmanos, de xenofobia, “negrofobia”, anti-semitismo e intolerância correlata.²³ Isso por causa da “magnitude crescente dos fenômenos de racismos, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata em muitas sociedades e de suas conseqüências para os trabalhadores migrantes”. Finalmente, a Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias sugeriu que fosse convocada uma conferência mundial contra o racismo, a discriminação racial e étnica, a xenofobia e outras formas contemporâneas de intolerância.²⁴

7.2. ESFORÇOS INTERNACIONAIS PARA COMBATER A DISCRIMINAÇÃO RACIAL E A XENOFOBIA

7.2.1. Visão Panorâmica

Embora a Carta da Organização das Nações Unidas não contenha um catálogo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais e, em vez disso, confie à Assembléia Geral a tarefa de promover o desenvolvimento dos respectivos instrumentos, ela já formula a regra de não-discriminação como um princípio vinculante.²⁵ Isso indica que a ONU foi criada para instaurar

²³ NAÇÕES UNIDAS. COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS. Res. n. 1994/64, 9 mar. 1994. Ver, também, o relatório do relator especial n. E/CN.4/1995/78, par. 3. No relatório n. A/49/677, que fez para a Assembléia Geral, o relator especial assim definiu os termos do seu mandato: "O racismo é um produto da história humana, um fenômeno persistente que retorna sob diferentes formas nas sociedades ao longo do seu desenvolvimento econômico, social, científico e tecnológico, além de ocorrer nas relações internacionais. No seu sentido específico, o racismo denota a teoria — pretensamente científica, mas pseudo-científica de fato — da desigualdade natural imutável (ou biológica) das raças humanas, que leva ao desprezo, ao ódio, à exclusão, à perseguição e ao extermínio". p. 6-7. Ao definir "discriminação racial", o relator reporta-se ao artigo 1º da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial: "A xenofobia é a rejeição dos estrangeiros (...). A xenofobia é alimentada por teorias e movimentos do tipo "preferência nacional" e "limpeza étnica", por exclusões e pelo desejo de uma parcela da comunidade de voltar-se sobre si mesma e de dividir os benefícios sociais apenas entre as pessoas da sua cultura e do seu nível de desenvolvimento", p. 8-9; "a Negrofobia é o medo e a rejeição dos negros (...). O comércio de escravos africanos e a colonização ajudaram a forjar estereótipos raciais", p. 9; "o anti-semitismo (...) pode ser considerado uma das causas principais do ódio racial e religioso", p. 10.

²⁴ NAÇÕES UNIDAS. *Recomendação* n. 1994; 2.

²⁵ A Corte Internacional de Justiça declarou: "Estabelecer (...) e reforçar distinções, exclusões, restrições e limitações exclusivamente baseadas em raça, cor, descendência, origem étnica ou nacional que constituem negação dos direitos humanos fundamentais é uma violação dos propósitos e princípios da Carta". INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. Opinion on the Presence of South África in Namíbia, *ICJ Reports*, 1971. par. 131.

um novo ordenamento jurídico internacional, baseado não apenas na igualdade soberana de cada Estado, grande ou pequeno, mas também na igualdade e dignidade de todo ser humano. Eliminar a discriminação racial tornou-se, portanto, matéria de interesse comum de toda a humanidade.²⁶

A proibição da discriminação racial consagrada na Carta da ONU constitui norma diretamente aplicável, que prescinde de implementação adicional. No Parecer Consultivo sobre as Conseqüências Jurídicas para os Estados da Presença Contínua da África do Sul na Namíbia²⁷ (Sudoeste africano), a Corte Internacional de Justiça reconheceu a aplicabilidade direta dessa proibição. A afronta desta configura uma violação flagrante dos princípios e propósitos da Carta.²⁸ Ao proibir a discriminação, a Carta cita expressamente quatro critérios que não podem ser usados como desculpa para o tratamento diferenciado, a saber: raça, sexo, língua e religião.²⁹ Esses critérios foram bastante ampliados pela Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948, que adicionou ao rol os seguintes itens: “cor, opinião política ou de outra natureza, origem social ou nacional, propriedade, nascimento ou outra condição”. Os dois Pactos Internacionais de Direitos Humanos³⁰ de 1966, assim como vários outros instrumentos regionais semelhantes, transcreveram fielmente o texto desse catálogo. Há o exemplo, ainda, da Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos, que proíbe a expulsão em massa de grupos nacionais, raciais, étnicos ou religiosos.

As Nações Unidas e outras organizações internacionais têm adotado numerosos instrumentos para combater a discriminação racial, a xenofobia e suas particularidades. Eles tanto proíbem o racismo e a xenofobia de Estados ou pessoas em termos gerais e específicos (como nas áreas de educação e emprego) quanto se esforçam por obter proteção para determinados grupos. Seja como for, todos esses tratados internacionais obrigam os Estados-partes

²⁶ EIDE, A. Relatório sobre a eliminação da discriminação racial: medidas para combater o racismo e a discriminação racial e o papel da Subcomissão. In: NAÇÕES UNIDAS. Doc. E/CN.4/Sub.2/1989/8, p. 2.

²⁷ INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. *ICJ Reports*, 1971, p. 16.

²⁸ PARTSCH, K. J. Racial discrimination. *Op. Cit.* p. 1003.

²⁹ Eles aparecem, respectivamente, no artigo 1º, parágrafo 3º; no artigo 13, parágrafo 2(b); no artigo 55, subparágrafo C; e no artigo 76, subparágrafo C.

³⁰ Ver artigo 2º(2) do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e artigo 2º(1) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos. In: UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments. Op. Cit.* p. 8-20.

a tomarem as medidas necessárias para abolir a discriminação racial. Logo, implementar a proibição internacional da discriminação racial é uma obrigação dos Estados, mas o cumprimento dessa obrigação está sob monitoramento e controle internacional.

Um dos primeiros instrumentos de proteção contra os efeitos mais graves das políticas racistas foi a Convenção para a Prevenção e Repressão do Crime de Genocídio.³¹ Ela busca proteger o direito básico de qualquer grupo: o direito à existência. Define como crime internacional qualquer ato voltado à destruição de um grupo nacional, étnico, racial ou religioso enquanto tal.³² A Convenção Internacional para a Supressão e a Punição do Crime de Apartheid³³ efetuou abordagem idêntica, pois declarou que o apartheid é um crime contra a humanidade. Afirmou, ainda, que os atos desumanos resultantes das políticas e práticas de apartação, bem como as políticas e práticas similares de segregação e discriminação racial, são crimes que violam os princípios do direito internacional.³⁴

Duas convenções da OIT relativas às populações ou povos indígenas e tribais estão entre os instrumentos que lidam com a proteção dos grupos particularmente em desvantagem. Ambas incluem disposições que reconhecem os direitos das populações indígenas à preservação de suas instituições, tradições e línguas, além do direito à terra. Mas, por enquanto, os direitos e interesses dos povos indígenas não têm prevalência nos programas da ONU destinados a abolir a discriminação racial, apesar de serem crescentes os esforços nesse sentido.³⁵ Um bom exemplo é a Convenção Internacional

³¹ *Idem.* v. 2, p. 673.

³² Sobre a Convenção, ver: KUNZ, J. L. The United Nations Convention on Genocide, *American Journal of International Law*, N. 43, 1949. p. 738-46; L. R. BERES, L. R. Genocide and genocide-like crimes. In: BASSIOUNI, M.C. (Ed.). *International Criminal Law: crime*. New York: Debbs Ferry, 1988. p. 271-9. Ver também: *Idem.* p.281-6.

³³ UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments*. *Op. Cit.* p. 80.

³⁴ A Convenção define o apartheid como uma série de atos "cometidos com o propósito de estabelecer e manter a dominação de um grupo racial sobre os demais e de oprimi-los sistematicamente" (artigo 2º). Para Jost Delbrück, o apartheid é "um tipo especial de discriminação e separação de pessoas ou grupos de indivíduos ao longo das linhas raciais". DELBRÜCK, J. Apartheid. In: BERNHARDT, R. (Ed.). *Encyclopedia of International Law*, v. 1, 1992. p. 192.

³⁵ EIDE, A. *Op. Cit.* p. 64: "As contínuas manifestações de discriminação racial que afetam os povos indígenas e seus integrantes é o resultado de um longo processo histórico de jugo, invasão e marginalização. Existe um processo duplo em curso: a destruição gradual das condições materiais necessárias para que os povos indígenas preservem sua própria forma de vida, sua língua e cultura; ao mesmo tempo, os índios costumam se deparar com atitudes e comportamentos excludentes e discriminatórios quando buscam participar das atividades sociais e econômicas da sociedade dominante".

contra o Apartheid nos Esportes.³⁶ Há instrumentos diversos para proteger os trabalhadores migrantes, que formam outro grupo vulnerável a demandar proteção contra a xenofobia. Trata-se da Convenção da OIT Relativa aos Trabalhadores Migrantes (nº 97, de 1949); da Convenção da OIT Relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes (nº 143, de 1975);³⁷ e, por fim, da Convenção Internacional da ONU sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de suas Famílias (de 1990).³⁸ Essas convenções visam proteger os trabalhadores migrantes no tocante ao emprego e às condições de trabalho. A da ONU tem alcance bem maior, por buscar a proteção indiscriminada dos trabalhadores migrantes e de suas famílias no gozo dos direitos humanos. Nos termos do seu artigo 7º, os Estados-partes comprometem-se a respeitar e garantir os direitos previstos na Convenção a todos os trabalhadores migrantes e aos membros de suas famílias, no âmbito de sua jurisdição, sem distinção de qualquer tipo, tais como: sexo, raça, cor, língua, religião ou convicção, origem nacional, étnica, ou social.

A Convenção da OIT sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão (nº 111)³⁹ e a Convenção da Unesco Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino⁴⁰ procuram oferecer proteção específica aos integrantes dos grupos vulneráveis nas áreas em que eles costumam sofrer maior discriminação e carecer de atenção particular.

O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, o Pacto Internacional dos Direitos Sociais e Culturais e, sobretudo, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial são responsáveis por efetuar a abordagem mais universal do problema da discriminação racial.⁴¹

³⁶ UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments*. Op. Cit. p. 87.

³⁷ Também relevantes nesse aspecto são as Recomendações de nº 86 e 151, da OIT, relativas à Migração para o Trabalho e aos Trabalhadores Migrantes, respectivamente.

³⁸ Até 31 de março de 1997, essa Convenção ainda não havia entrado em vigor. UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments*. Op. Cit. p. 554.

³⁹ *Idem*. p. 96

⁴⁰ *Ibid*. p. 101

⁴¹ *Ibid*. p. 66. Sobre o histórico legislativo da Convenção, ver: LERNER, N. Op. Cit. p.1ss.; SCHWELB, E. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *International Comparative Law Quarterly*, n. 15, 1966. p. 996ss; TÉNÉKIDÈS, G. L'action des Nations Unies contre la discrimination raciale, *Recueil de Cours, Academy of International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, . n. 168, 1980. p. 269-487; BANTON, M. Op. Cit. p. 74ss.

7.2.2. A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

A elaboração da Convenção foi precedida por resoluções da Assembléia Geral e de outros órgãos das Nações Unidas. Com a Resolução nº 1510 (XV), de 12 de dezembro de 1960, a Assembléia Geral condenou — como violações da Carta da ONU e da Declaração Universal dos Direitos Humanos — todas as manifestações e práticas de ódio racial, religioso e nacional nas esferas política, econômica, social, educacional e cultural da vida em sociedade. Outras resoluções similares foram adotadas pela Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção das Minorias, pela Comissão de Direitos Humanos e pelo Conselho Econômico e Social.⁴² O tema motivou a realização de vários estudos destinados a elaborar uma saída para o problema da discriminação racial. Todas essas ações foram conseqüência, principalmente, dos incidentes anti-semitas da Europa ao longo dos anos 60.

Na ONU, o movimento culminou na adoção da Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, que traduz os resultados dos estudos anteriores e reitera o fundamento jurídico da proibição da discriminação racial.⁴³ O parágrafo 5º do preâmbulo, por exemplo, enfatiza que “toda doutrina de diferenciação ou superioridade racial é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa, e que nada permite justificar a discriminação racial, nem na teoria nem na prática”. Ainda de acordo com o documento, a Carta da ONU representa a base para a proibição da discriminação racial. A Declaração expressa a característica principal da Convenção, nomeadamente o fato de que os Estados-partes não só devem se abster da prática de atos discriminatórios, como também se obrigam a evitar que eles ocorram na vida pública ou privada. Contudo, ela não chega a esclarecer como seria controlada a obediência dos Estados-partes a essas obrigações.

A Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial assim define “discriminação racial”:

⁴² Para saber detalhes, consultar LERNER, N. *Op. Cit.* p. 46, e BANTON, M. *Op. Cit.* p. 51ss.

⁴³ NAÇÕES UNIDAS. *Assembléia Geral*. Res. n. 1904, cap. 18, 20 nov. 1963.

*toda distinção, exclusão, restrição ou referência baseada em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tem por objetivo ou resultado anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, em igualdade de condição, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais no domínio político, econômico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública.*⁴⁴

A definição combina vários critérios: “raça e cor” são critérios físicos, “descendência” denota origem social e “origem nacional ou étnica” tem certas conotações lingüísticas, culturais e históricas.⁴⁵ O Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD) ainda acrescenta as diferenças religiosas, assinalando que a religião — no processo de desenvolvimento histórico — pode servir de fator de integração para a formação e preservação de segmentos específicos da população.⁴⁶ Esse conceito desperta interesse por não limitar a definição de raça só aos elementos físicos, mas por igualmente considerar os elementos sociais e subjetivos. Ele se reflete na prática do CERD,⁴⁷ pois há ocasiões em que os Estados-partes reduzem o conceito apenas às diferenças físicas.⁴⁸

A Convenção identifica quatro ações ou omissões potencialmente discriminatórias, a saber: distinção, exclusão, restrição e preferência. Mas a discriminação só ocorre se elas têm motivação, propósito ou resultado racial, e se restringem o reconhecimento, gozo ou exercício dos direitos humanos e liberdades referidos no artigo 5º da Convenção.⁴⁹ O mais importante é que a Convenção proíbe tanto as ações ou omissões empreendidas por motivação racial, ou que sirvam a propósito semelhante, quanto aquelas que têm tal resultado.

⁴⁴ Artigo 1º. Para uma interpretação desse artigo, ver: MERON, T. The meaning and reach of International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination, *American Journal of International Law*, n. 79, 1985. p. 11.

⁴⁵ PARTSCH, K. J. *Op. Cit.*

⁴⁶ Excluiu-se a religião como um dos fatores de distinção mencionados na Declaração Universal a fim de não-envolver o CERD na disputa árabe-israelita. Sobre esse tema, ver SCHWELB, E. *Op. Cit.* p. 996; PARTSCH, K. J. *Op. Cit.* p. 1006;), LERNER, N. *Op. Cit.* p. 46.

⁴⁷ Na Recomendação Geral nº VIII (1990), o CERD afirmou que a identificação dos indivíduos como integrantes de um grupo específico deveria basear-se na identificação que eles fazem de si mesmos (Doc. da ONU HRI/GEN/Re.1, 65). Ver: LERNER, N. *Op. Cit.* p. 25 sobre o histórico legislativo do artigo 1º. Quanto ao funcionamento do CERD; ver: PARTSCH, K. J. *Op. Cit.* p. 339-68.

⁴⁸ Ver, por exemplo, o relatório de El Salvador.

⁴⁹ SCHWELB, E. *Op. Cit.* p. 1001.

O CERD salienta esse ponto numa de suas recomendações gerais.⁵⁰ Pode-se permitir o tratamento preferencial, embora por um período limitado de tempo, desde que seu propósito exclusivo seja “assegurar o desenvolvimento adequado de determinados grupos raciais ou étnicos, ou de indivíduos que necessitem de tal proteção, a fim de garantir-lhes igualdade no gozo ou exercício dos direitos humanos e das liberdades fundamentais”.⁵¹ Essa disposição é suplementada pelo artigo 2º(2) da Convenção, de acordo com o qual os Estados-partes têm a obrigação de tomar medidas especiais e concretas para assegurar o desenvolvimento devido e a proteção de determinados grupos raciais nos campos social, econômico, cultural, etc. Ambas as disposições destinam-se a assegurar a grupos raciais específicos o gozo de padrões sociais, econômicos e outros idênticos aos que desfruta o resto da população do país.

Cuida-se de um objetivo ainda não atingido por muitos países, apesar do escopo limitado de que se reveste: ele não obriga os Estados-partes a adotarem ações afirmativas para proteger a identidade cultural dos grupos citados, como moderadamente requer o artigo 27 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.⁵² Possuem maior alcance, portanto, a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (da Unesco) e, em especial, a Convenção Relativa aos Povos Indígenas e Tribais nos Países Independentes (nº 169, da OIT).

Embora amplo, o conceito de discriminação racial tem limites. Como especifica o artigo 1º(2), a Convenção não se aplica a distinções, exclusões, restrições ou preferências feitas entre cidadãos e não-cidadãos. Por força do artigo 1º(3), tampouco ela afeta as disposições legais relativas a nacionalidade, cidadania ou naturalização, contanto que estas não discriminem um determinado grupo nacional.⁵³ Ao avaliar tais disposições, deve-se levar em conta a

⁵⁰ NAÇÕES UNIDAS. Recomendação Geral n. 14, sobre o artigo 1º(1) da Convenção, 1993. (UN Doc. HRI/GEN/Rev.1) p. 67.

⁵¹ Artigo 1º(4) da Convenção.

⁵² Ver: TOMUSCHAT, C. *Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights*. Berlin: Festschrift für Hermann Mosler, 1983. p. 949-79; e WOLFRUM, R. The emergence of ‘new minorities’ as a result of migration. In: BRÖLMAN, C.; LEFEBER, R.; ZIECK, M. (Ed.). *Peoples and Minorities in International Law*, 1993. p. 163ss.

⁵³ Consultar, a respeito, a Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros de Suas Famílias. In: UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments...*

época em que se elaborou o documento da ONU. Desde então, no plano internacional, registram-se esforços para aproximar a condição de estrangeiro da que tem o cidadão nacional no tocante aos direitos econômicos, sociais e culturais.⁵⁴ O Comitê trata do assunto na Recomendação Geral nº XX [48], de 8 de março de 1996, cujo parágrafo 2º afirma:

Sempre que o Estado impuser uma restrição a qualquer dos direitos listados no artigo 5º da Convenção, ostensivamente aplicável a todos dentro de sua jurisdição, ele deverá assegurar que tanto o objetivo quanto o resultado da restrição são compatíveis com o artigo 1º da Convenção, que integra as normas internacionais de direitos humanos. Para apurar se esse é o caso, o Comitê deve fazer indagações adicionais a fim de certificar-se de que a restrição não resulta em discriminação racial.

Esse ponto tem sido freqüentemente ressaltado pela Assembléia Geral da ONU.⁵⁵

A Convenção destina-se a abolir a discriminação racial em todos os domínios da vida pública. O significado disso foi motivo de controvérsia dentro do Comitê. Embora concebido para retirar do alcance da Convenção a discriminação nas relações privadas, o Comitê acertadamente efetuou uma interpretação restritiva dessa cláusula. Segundo ele, os Estados-partes não podem se furtar à proibição imposta no artigo 1º(1) da Convenção por meio da estratégia de privatizar questões (como o ensino) que, por sua própria natureza, devem ser públicas.⁵⁶ Endossa tal perspectiva a redação do artigo 5º(f), indicativa de que a cláusula é usada em sentido mais amplo, incluindo o acesso a locais, instituições ou eventos que normalmente são abertos a

... Op. Cit. p. 554.. e a Declaração dos Direitos Humanos dos Indivíduos que Não São Naturais do País Onde Vivem. In: NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral, Res. nº 40/144, de 13 dez. 1985. Ver ainda, os Pactos Internacionais: UNITED NATIONS. Human Rights: a Compilation of International Instruments. Op. Cit. p. 8-20, que diferenciam cidadãos e não-cidadãos somente no tocante aos direitos políticos (exercer cargos públicos, votar e ser eleito, ter acesso ao serviço público), conforme artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

⁵⁴ A maioria dos Estados-partes apresentam relatórios a respeito da situação dos estrangeiros. O CERD efetua a análise desses relatórios considerando que, embora a Convenção não ignore a distinção entre cidadãos e não-cidadãos, ela ao menos proíbe o tratamento discriminatório dos estrangeiros.

⁵⁵ Ver, por exemplo, A/RES/51/79, 12 dez. 1996.

⁵⁶ BANTON, M. *Op. Cit.* p. 195.

todos. Especificando esse objetivo global, o artigo 2º afirma que os Estados-partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar uma política de eliminação da discriminação racial e de promoção do entendimento entre todas as raças. As medidas cabíveis aparecem pormenorizadas nos artigos 2º e 5º da Convenção.

A conexão entre tais dispositivos não é muito clara. O artigo 2º e o parágrafo de abertura do artigo 5º estabelecem a obrigação fundamental dos Estados-partes, mas o artigo 2º também define o que estes devem fazer ou não. O artigo 5º, por seu turno, refere-se aos direitos cujo exercício não deve ser ameaçado ou privado pela discriminação racial.⁵⁷ Contudo, as obrigações dos Estados-partes extrapolam o simples dever de proteger contra a discriminação racial os direitos citados no artigo 5º: eles se comprometem a abolir as raízes da discriminação racial empreendida por autoridades públicas, pessoas ou organizações. Nesse sentido, o enfoque da Convenção é mais inclusivo do que o de outros instrumentos internacionais voltados a proteger o exercício de certos direitos contra a discriminação racial. A Assembléia Geral, por exemplo:

1. Declara, mais uma vez, que todas as formas de racismo e discriminação racial, sejam elas institucionalizadas ou resultantes de doutrinas oficiais de superioridade ou exclusividade racial, como a limpeza étnica, estão entre as mais graves violações dos direitos humanos no mundo contemporâneo e devem ser combatidas por todos os meios disponíveis (...)
4. Convoca todos os Governos a tomarem as medidas necessárias para combater as novas formas de racismo, particularmente pela adaptação constante dos meios de combate, sobretudo nos campos legislativo, administrativo, educacional e informativo.⁵⁸

A natureza inclusiva do enfoque a ser implementado à luz da Convenção torna-se mais evidente nos atos da Comissão de Direitos Humanos. Na Resolução nº 1997/73, ela afirmou estar:

⁵⁷ PARTSCH, K. J. *Op. Cit.* p. 193-250.

⁵⁸ Ver A/RES/49/146, de 7 fev. 1995.

*consciente da diferença fundamental entre, de um lado, o racismo e a discriminação racial como política governamental institucionalizada ou resultante de doutrinas oficiais de superioridade ou exclusividade racial e, do outro, as diversas manifestações de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata verificadas no seio de muitas sociedades e perpetradas por grupos ou indivíduos, algumas das quais direcionadas a trabalhadores migrantes e suas famílias (...).*⁵⁹

A Convenção estabelece tanto obrigações afirmativas quanto negativas para os Estados-partes.⁶⁰ Nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º(a), eles não poderão se engajar em ações ou práticas contrárias à obrigação fundamental de eliminar a discriminação, complementada pelo artigo 5º. De acordo com o artigo 2º, parágrafo 1º(b), eles se comprometem a não apoiar partidários do racismo nem organizações racistas. Essas obrigações negativas são dirigidas aos Estados-partes e englobam todas as atividades desenvolvidas nos territórios sob sua jurisdição. Os agentes públicos federais, nacionais, estaduais e municipais devem agir em conformidade com essas obrigações, inclusive aqueles de entidades autônomas ou empresas estatais. Por fim, os Estados-partes obrigam-se a não patrocinar, defender ou apoiar a discriminação racial. As duas primeiras obrigações proíbem as ações discriminatórias do Estado, ao passo que a última diz respeito particularmente ao seu dever de apoiar pessoas e organizações. Essa obrigação complementa as anteriores, embora o apoio a atos, pessoas ou organizações racistas já seja uma demonstração suficiente da conduta discriminatória do Estado.

A Convenção estabelece uma variedade de obrigações afirmativas para os Estados-partes. Entre as de maior alcance, de acordo com o artigo 2º, parágrafo 1º(c), está a obrigação de rever as políticas governamentais, nacionais e locais, além de todo o ordenamento jurídico, de modo a modificar, abolir ou revogar as políticas ou normas que tenham por resultado criar ou perpetuar a discriminação racial. Como se afirmou antes, os Estados-partes não somente vêm abolindo as cláusulas discriminatórias dos seus sistemas jurídicos, como vêm incorporando neles garantias de proteção da igualdade perante a lei e até

⁵⁹ Apresenta teor semelhante a: NAÇÕES UNIDAS. Assembléia Geral: Res. n. A/RES/51/79, 25 fev. 1979.

⁶⁰ Essa classificação é usada por LERNER, N. *Op. Cit.* p..50ss.

cláusulas que proíbem explicitamente a discriminação racial. Até agora, isso não constitui garantia de que esta venha sendo abolida de verdade: existem práticas que, apesar de não terem motivação racial necessária, resultam em discriminação racial de facto ou perpetuam a marginalização de um determinado grupo de pessoas. Por exemplo, a alfabetização como pré-requisito para participar das eleições ou para obter certas licenças vai afetar muito mais, na prática, um segmento já em desvantagem.

Para ver se o Estado-parte cumpre com essa obrigação, torna-se indispensável determinar — como faz o CERD — se todos os grupos sob sua jurisdição têm oportunidades iguais de participar dos benefícios econômicos, sociais e culturais ou se alguns são marginalizados. Para tanto, faz-se necessária uma análise completa das condições de vida existentes no Estado, e não apenas a mera avaliação de sua ordem jurídica em geral e de sua Constituição em particular. São indicativos da realidade de práticas racialmente discriminatórias, entre outros, as diferenças de expectativa de vida, uma porcentagem de desemprego desproporcionalmente alta, a delinqüência e o analfabetismo, o acesso desigual ao ensino superior e a baixa infra-estrutura das áreas predominantemente ocupadas por determinado grupo étnico.⁶¹

O artigo 3º da Convenção aborda o problema da segregação racial e do apartheid. Os Estados comprometem-se a evitar, proibir e eliminar, nos territórios sob sua jurisdição, todas as práticas dessa natureza. Embora o apartheid seja um fenômeno do passado, a segregação — empreendida por pessoas físicas ou instituições privadas — não é. Os Estados-partes devem estar cada vez mais atentos às novas modalidades de formação de guetos, que podem desembocar em tensões étnicas e xenofobia.⁶²

As obrigações dos Estados-partes já referidas encontram reforço no artigo 6º da Convenção, em que eles se comprometem a prover os recursos efetivos contra qualquer ato de discriminação racial empreendido por autoridades ou instituições públicas. Adicionalmente, devem fornecer às vítimas a oportunidade de buscar a justa e devida reparação.

Além disso, de acordo com o artigo 2º, parágrafo 1º(d), os Estados-partes comprometem-se a proibir e eliminar, por todos os meios possíveis,

⁶¹ BANTON, M. Op. Cit. p. 50ss.

⁶² Idem. p. 203ss.

inclusive por medidas legislativas, a discriminação racial praticada por qualquer pessoa, grupo ou organização. Esse dever está intimamente ligado àquele constante no artigo 4º, que prevê pena para a disseminação de idéias baseadas na superioridade ou no ódio raciais. O artigo 2º, parágrafo 1º(d), e o artigo 4º trabalham em níveis diferentes, assim refletindo a natureza complexa da atividade envolvida. Entretanto, em ambos os casos, os Estados-partes obrigam-se a agir e adotar medidas preventivas. A existência da discriminação racial é um fato que torna necessária a adoção de medidas legais ou de outra espécie.

Para cumprir o artigo 2º, parágrafo 1º(d), os Estados-partes devem adotar medidas a fim de assegurar que ninguém seja discriminado por pessoas ou organizações a ponto de ver ameaçado o gozo de seus direitos, conforme dispõe o artigo 5º, particularmente no subparágrafo (f).⁶³ O artigo 4º impõe aos Estados-partes a obrigação de apenar a disseminação de idéias baseadas na superioridade ou no ódio raciais, o incitamento à discriminação racial, bem como os atos de violência e sua provocação. As organizações e as propagandas racistas devem ser declaradas ilegais, e apenada a participação nelas. A pena necessariamente restringirá as liberdades de expressão e de associação. A Convenção reconhece o fato ao indicar que ela deve ser fixada “com o devido respeito aos princípios personificados na Declaração Universal dos Direitos Humanos”.⁶⁴ Cuida-se de referência às cláusulas contidas nos artigos 29 e 30 da Declaração, que tratam das limitações impostas aos direitos e liberdades no caso de conflito entre eles.

Na prática, muitos Estados-partes relutam em implementar integralmente o artigo 4º da Convenção. Isso é desalentador. Como afirma a Declaração da Unesco sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, a luta contra as teorias racistas ou organizações que nelas se baseiam constitui um dos meios mais promissores para atingir as raízes desse tipo de discriminação.⁶⁵

Por fim, cada Estado-parte compromete-se a favorecer organizações e movimentos integracionistas e multirraciais [artigo 2º, parágrafo 1º(e)], e a adotar medidas no campo do ensino e da educação a fim de combater os preconceitos que levam à discriminação racial. Embora a abordagem pre-

⁶⁴ Trata-se do direito de acesso a qualquer local ou serviço destinado ao uso público, como transportes, hotéis, restaurantes, cafés, teatros e parques. A extensão desse dispositivo é controversa. MERON, T. *Op. Cit.* p. 283-318.

⁶⁴ PARTSCH, K. J. *Op. Cit.* p. 119-38, 359ss; e WOLFRUM, R. *Op. Cit.* p. 515-25.

⁶⁵ Ver também: BANTON, M. *Op. Cit.* p. 202ss.

ventiva traga boas promessas, os Estados-partes ainda não provaram que estão implementando suas obrigações de modo sistemático.

7.3. CONCLUSÃO

Até o presente momento, os esforços internacionais contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outras formas de intolerância correlata não foram bem-sucedidos. Em que pese o resultado positivo da luta contra o apartheid, surgem novas formas de racismo, discriminação racial e preconceito étnico. Contudo, os organismos internacionais engajados no combate a essas formas de intolerância e à violência delas decorrente — sobretudo o CERD — devem prosseguir e mesmo intensificar seus esforços.

Somente por meio destes, pode-se criar consciência pública — dentro da comunidade internacional — com a certeza de que as formas de intolerância e violência referidas são violações inaceitáveis da dignidade humana e constituem crime internacional. Além disso, a luta contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e outros preconceitos no campo da educação e do ensino está a exigir esforços adicionais, especialmente da Unesco.

BIBLIOGRAFIA

- BANTON, M. *Racial Theories*. New York: Cambridge University Press, 1987.
- BASSIOUNI, M. C. Introduction to the Genocide Convention, *International Criminal Law: crimes*, New York: Dobbs Ferry, 1988.
- BERES, L. R. Genocide and genocide-like crimes. In: BASSIOUNI, M.C. (Ed.). *International Criminal Law: crime*. New York: Debbs Ferry, 1988.
- DELBRÜCK, J. Apartheid. In: BERNHARDT, R. (Ed.). *Encyclopedia of International Law*, v. 1, 1992.
- EUROPEAN PARLIAMENT. *Report of the Commission of Enquiry on Racism and Xenophobia*, Brussels: European Union, 1992.
- GROTIUS, H. de. *De iure belle ac pacis*, Lib. II, Cap. 5, n. 24, p. 2, 1720.

- HERNSTEIN, R. J.; MURRAY, C. *The Bell Curve*. New York: Free Press, 1994.
- KUNZ, J. L. The United Nations Convention on Genocide, *American Journal of International Law*, N. 43, 1949.
- LERNER, N. *The UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 2.ed. Dordrecht: Kluwer Academic, 1980.
- _____. *Group Rights and Discrimination in International Law*, Dordrecht: Kluwer Academic, 1991.
- MERON, T. The meaning and reach of International Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination, *American Journal of International Law*, n. 79, 1985.
- _____. *Human Rights Law-Making in the United Nations*, Oxford: Oxford University Press, 1986.
- PARTSCH, K. J. Die Strafbarkeit der Rassendiskriminierung nach dem Internationalen Abkommen und die Verwirklichung der Verpflichtung in Internationalen Strafrechtsordnungen, *German Yearbook of International Law*, n. 20, 1977.
- _____. Elimination of racial discrimination in the enjoyment of civil and political rights, *Texas International Law Journal*, n. 14, 1979.
- _____. The Committee on the Elimination of Racial Discrimination. In: ALSTON, P. (Ed.). *The United Nations and Human Rights: a critical appraisal*. Oxford: Oxford University Press, 1992.
- _____. Racial Discrimination. In: WOLFRUM, R. (Ed.). *United Nations: law, policies and practice*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995.
- SCHWELB, E. The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *International Comparative Law Quarterly*, n. 15, 1966.
- TAGUIEFF, P.-A. L'évolution contemporaine de l'idéologie raciste: de l'inégalité biologique à l'absolutisation de la différence culturelle. COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME. *Rapport*, 1989.
- TÉNÉKIDÈS, G. L'action des Nations Unies contre la discrimination raciale, *Recueil de Cours, Academy of International Law*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, . n. 168, 1980.

TOMUSCHAT, C. Protection of Minorities under Article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Berlin: Festschrift für Hermann Mosler, 1983.

UNESCO. *Le Racisme devant la science*. Paris: UNESCO, 1973.

UNITED NATIONS. *Human Rights: a Compilation of International Instruments*, v. I. Geneva: United Nations, 1994.

_____. *Human Rights*: political, historical, economic, social and cultural factors contributing to racism, racial discrimination and apartheid. Geneva: UN Centre for Human Rights, 1991.

_____. *Human Rights*: second decade to combat racism and racial discrimination, global compilation of national legislation against racial discrimination. New York: United Nations, European Parliament, 1991.

WOLFRUM, R. The emergence of 'new minorities' as a result of migration. In: BRÖLMAN, C.; LEFEBER, R.; ZIECK, M. (Ed.). *Peoples and Minorities in International Law*, 1993.

8. DIREITOS HUMANOS E TOLERÂNCIA

Claudio Zanghi

8.1. O REAPARECIMENTO DAS MANIFESTAÇÕES DE INTOLERÂNCIA

Na última década, sobretudo nos anos recentes, testemunhamos o crescente desenvolvimento das manifestações de intolerância em diferentes níveis. Na Europa, vemos que, somadas às dificuldades existentes para a imigração desde os anos 60, as incompatibilidades étnicas controladas durante décadas pelo rígido regime comunista eclodem com força total depois do colapso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e dos regimes totalitários de países do Centro e Leste Europeu.

No continente africano, as tensões étnicas e tribais tornaram-se mais agudas, levando à guerra civil na Somália, em Ruanda e no Burundi, entre outros, e culminando em atos de genocídio de particular violência e atrocidade. Além disso, em vários países islâmicos, sem excluir outros contextos religiosos, a expansão e a radicalização do fundamentalismo religioso deságuam em manifestações de violenta intolerância, que lembram episódios dos séculos XVI e XVII.

Não obstante a contemporaneidade dos eventos, as causas que estão na origem das manifestações acima mencionadas decerto são numerosas e distintas, mas esta não é a hora nem o lugar para uma pesquisa sociológica aprofundada capaz de solucionar problema. Dolorosamente, sob qualquer ponto de vista, a realidade sugere a seguinte observação, que é também uma conclusão própria desses eventos: no seio da humanidade, há uma nova consciência acerca do crescimento da intolerância com o que é “diferente”. Isso aparece numa multiplicidade de comportamentos individuais, coletivos e governamentais. Entre eles, são bem conhecidos o racismo, o etnocentrismo, o anti-semitismo, o nacionalismo, a xenofobia, o antagonismo religioso e o sexismo.

Tudo isso ressalta a necessidade de proclamar e difundir a tolerância como um princípio fundamental para o adequado estabelecimento do processo civilizatório, da democracia e da observância dos direitos humanos. Sentindo tal necessidade, a Assembléia Geral da ONU proclamou 1995 o “Ano das Nações Unidas para a Tolerância”, por meio das Resoluções nº 48/126, de 30 de dezembro de 1993, e nº 49/213, de 23 de dezembro de 1994. A Conferência Geral da Unesco — mediante as Resoluções nº 26C/5.6, de 2 de novembro de 1991, e nº 27C/5.14, de 15 de novembro de 1993 — foi a primeira a promover e encorajar a medida posterior da ONU, seguida pelo Conselho Europeu e por numerosas recomendações do Parlamento Europeu, além de recomendações, resoluções e declarações do Comitê de Ministros. Destacam-se, entre elas, a Declaração sobre Intolerância, de 14 de maio de 1981, e a Declaração e Plano de Ação na Luta Contra o Racismo, a Xenofobia e a Intolerância, de 8 e 9 de novembro de 1993, responsáveis por criar a Comissão Européia contra o Racismo e a Intolerância.

A relevância do problema e a gravidade de suas manifestações justificam, portanto, o reexame e a tentativa de reelaboração do conceito de “tolerância”, junto com suas implicações e seus limites, não apenas no tocante à interpretação histórica e filosófica, mas também no contexto da realidade contemporânea. Nessa perspectiva, parece ainda oportuno avaliar o vínculo entre tolerância e direitos humanos à luz dos textos internacionais em vigor e das iniciativas adotadas e previstas.

8.2. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CONCEITO DE TOLERÂNCIA

8.2.1. Do Mundo Clássico à Era do Iluminismo

Historicamente, o conceito de tolerância surge no começo da Idade Moderna, mas há antecedentes importantes dele no Mundo Antigo, onde os autores modernos costumam buscar inspiração. Entre esses antecedentes, primeiro se destaca a crítica que os sofistas fizeram ao conceito de civilização e sua tradicional distinção entre gregos e bárbaros. Antifonte proclamou o princípio da igualdade originária entre os homens. Ípias foi ainda mais longe, professando um ideal cosmopolita que encerrava o reconhecimento da

legitimidade dos costumes e crenças para todas as pessoas. É significativo o fato de Ípias ter-se devotado, em particular, ao que hoje se conhece por estudos etnográficos, tópico em evidência, de certo modo, desde o nascimento da filosofia grega. Segundo Protágoras, o que parece ser correto e moral para um grupo mostra-se injusto e imoral para outro, do que decorrem a variedade de leis e costumes e a impossibilidade de estabelecer um critério válido para todos os homens.

No mundo romano, a perseguição dos dissidentes religiosos teve, quase sempre, motivação política, por causa da relação entre o reconhecimento da divindade do imperador e da sua autoridade política. Os dissidentes costumavam defender-se com o argumento que depois seria usado na Idade Moderna para apoiar a tolerância: a dissidência religiosa não significa corrupção moral nem antagonismo político; pode-se ser leal a uma autoridade política, mesmo sem compartilhar suas idéias religiosas.

O transplante do pensamento cristão para essa linha de pensamento clássico levou a resultados contraditórios: de um lado, o cristianismo confirmou e expandiu o conceito de igualdade entre os homens, como filhos do Deus Criador; do outro, rejeitou todas as demais tradições religiosas, mostrando ter — com respeito a esse tema (analogamente ao Islã, a outra grande religião monoteísta) — uma forte tendência à intolerância, não raro expressa em perseguições cruéis e guerras organizadas. É desse profundo contraste que nasceu o conceito moderno de tolerância.

Geralmente se vê em Marsílio Da Padova um precursor da teoria política da tolerância. Ele sustentou que a Sagrada Escritura convida as pessoas a ensinar, demonstrar e convencer, e não a forçar e punir, pois — sendo a consciência livre — qualquer fé violentamente imposta não beneficia a salvação espiritual. Essa tese já tinha sido postulada pelos primeiros cristãos e seria, mais uma vez, fortemente defendida por Spinoza.¹ Depois disso, o problema recebeu tratamento sistemático e extenso na literatura, desenvolvendo-se sob a feição de tolerância religiosa.

Até a Reforma, quase ninguém ousou clamar por tolerância religiosa, embora, paradoxalmente, a dissidência nunca tenha alcançado as proporções dos séculos XVI e XVII. A Reforma acarretou a proliferação das confissões

¹ *Tractatus theologico-politicus*. 1670. Cap. 20.

religiosas e criou uma situação em que o problema da intolerância assumiu feições políticas e muita urgência. Quase todo soberano viu-se obrigado a entrar em acordo com as diversas comunidades que a ele se sujeitavam politicamente, mas que divergiam em assuntos religiosos. A tese resumida no princípio *cuius regio eius religio* (o súdito segue a religião do rei) revelou-se desde logo indefensável. As comunidades perseguidas e muitos livres-pensadores reivindicavam a tolerância religiosa, usando argumentos que seriam posteriormente empregados repetidas vezes, e que ainda o são em outros contextos.²

Em correlação ao problema religioso, o avanço de uma cultura “humanista” e a difusão de uma sensibilidade “humanitária” estão na origem das expressões inaugurais do princípio da tolerância na época do Humanismo e da Renascença. São exemplos significativos disso o projeto, de Pico della Mirandola, de um acordo universal entre todas as convicções religiosas e filosóficas; a defesa, por Campanella, de uma religiosidade “natural”, comum a todos os homens e independente de revelações sobrenaturais; a distinção, feita por Bruno, entre as convicções religiosas comuns e a filosofia, com o pleito de reconhecer ao filósofo total liberdade de pensamento, mesmo na esfera teológica; o reconhecimento explícito do que depois foi chamado de princípio da tolerância por Thomas More, que — no estado imaginário da utopia — defende o livre acolhimento de todas as religiões e convicções.

8.2.2. Os Fundamentos da Tolerância Religiosa nos Escritos Filosóficos dos Séculos XVII e XVIII

Não obstante a contribuição dos filósofos mencionados, o teórico do moderno princípio da tolerância ainda é Locke. Entre os seus escritos iniciais a respeito do tema (1661-2) e a Primeira Carta sobre Tolerância (1689), ele formulou os critérios relativos à liberdade de pensamento e de culto até hoje considerados fundamentais e atuais. Esses critérios podem ser assim resumidos:

² Na época, houve debates polêmicos, envolvendo os refugiados italianos, entre os quais estava o sienense Bernardino Ochino (1487-1564). Esses debates culminaram na publicação da obra *De haereticis an sint persequendi et omnino quomodo sit cum eis agendum, Luteri et Brentii, aliorumque multorum tum veterum tum recentiorum sententiae* (1554), escrita pelo humanista saboiano Sebastiano Castellione, com a colaboração de Cecilio Secondo Curione, sob o pseudônimo de Martinus Bellius.

as opiniões especulativas e religiosas não dizem respeito ao Estado e devem, por conseguinte, gozar de tolerância ilimitada, contanto que sua manifestação não prejudique os interesses econômicos e morais da sociedade; as censuras religiosas nunca devem refletir-se nos direitos civis; o Estado é uma sociedade de homens, constituído para preservar e promover o bem comum: qualquer assunto relacionado com a “alma” está fora dos limites de seus deveres institucionais e não se submete à sua soberania.

Mas Locke devotou atenção especialmente ao problema da relatividade: no âmbito religioso, só é possível a convicção subjetiva, e não uma certeza comparável com aquela obtida nas ciências. Prova isso o fato de opiniões contrastantes serem sustentadas pelo mesma série de argumentos. A verdade, em nome da qual se perseguem os dissidentes, é sempre a verdade de alguém; não pode ser senão subjetiva a evidência levantada pelo postulante para provar que a verdade a ele se revela. Assim como não se pode comprovar a verdade absoluta da crença de uma pessoa, ninguém tem autoridade para julgar erradas as idéias distintas das suas.

Na abordagem mais radical de Bayle, a afirmação dos direitos de consciência despreza a diferença entre a esfera do Estado e a dos indivíduos, porque tende a dissociar a liberdade de consciência das referências normativas a que pode estar sujeita.³ Para Bayle, o que é essencial na tolerância é a afirmação de uma consciência “moral”, separável da convicção e da consciência religiosa. Logo, a tolerância, diferentemente do que Locke sustentou, também deve ser estendida aos ateístas.

A dupla inspiração encontra em Voltaire a mais clara e completa expressão do Iluminismo. Do Tratado da Tolerância (1783), escrito na época da condenação do protestante Jean Calais, até as várias edições do Dicionário Filosófico, o trabalho de Voltaire dedica-se inteiramente a combater o fanatismo e a afirmar os princípios da liberdade religiosa e da tolerância política e ideológica.

Desse modo, por meio de Spinoza, Locke, Voltaire, Hume, Rousseau e outras grandes figuras da Escola do Iluminismo, o pensamento europeu viu enraizar-se a tradição do ethos liberal e democrático, que tem na tolerância

³ BAYLE, P. Nouvelles lettres de l'auteur de la critique générale du calvinisme. *Oeuvres diverses*: dictionnaire historique et critique, 1695-1697. Paris: *Pensées diverses sur la comète*, 1984.

religiosa, política e cultural seu ponto cardeal. Por meio do mais rematado conhecimento histórico e etnológico característico do século XVIII, essa tradição angariou apoio adicional, chegando a ser aceita pela Igreja Católica na Encíclica de Leão XIII, não sem reservas, como um mal menor.

Não se pode negar que a implementação integral do princípio da tolerância é incompatível com o dogmatismo religioso que, professando a certeza da verdade recebida por graça divina, impõe o certo e o errado, a separação entre os escolhidos e os preteridos, os crentes e os infiéis. Todavia, os progressos mais recentes do pensamento da Igreja Católica (contidos no II Concílio do Vaticano e nas encíclicas de João XXIII e Paulo VI) voltam-se explicitamente ao princípio da tolerância, ao reconhecer e venerar a dignidade natural da pessoa humana, que existe mesmo na presença do erro, confirmando, mais uma vez, que a busca pela verdade é um ato voluntário da consciência sobre o qual a autoridade civil não tem poder de intervenção.

8.2.3. Tolerância Religiosa e Tolerância Política

Nem todas as argumentações referidas estendem-se, segundo os seus autores, à tolerância com a dissidência política, expressamente rejeitada pela maioria dos defensores da tolerância religiosa. A tolerância com a opinião política divergente é uma reivindicação do liberalismo do século XVIII, que teve em J.S. Mill⁴ um ativista dedicado. A ele devemos a ampliação do conceito de tolerância da jurisdição política para a “opinião pública” e a leitura do fenômeno da perseguição que abrange a pressão social contra a dissidência, e não apenas a repressão legal.

A estrutura da argumentação em favor da tolerância política costuma ser mais ou menos idêntica em todos os casos: os partidários da tolerância sustentarão que a repressão é maléfica em si (argumento ético); ou que é inútil, porque se coloca contra diferenças não-essenciais; ou que viola os direitos da consciência individual, por forçar escolhas que só dizem respeito à pessoa; ou que é contraprodutiva para quem a exerce (argumento político); ou que se baseia num dogmatismo insustentável (argumento relativista). Mas sempre se dirá que as opiniões e as condutas almejadas pela tolerância não acarretam, necessariamente, efeitos deletérios.

⁴ *On Freedom*. 1859.

8.2.4. A Reinserção da Tolerância no Século XX

Após a Primeira Guerra Mundial, a Sociedade das Nações — por meio do seu sistema de proteção das minorias — trouxe à baila o conceito de tolerância. Em seguida, a eclosão da Segunda Guerra Mundial e as perseguições efetuadas por nazistas, soviéticos e outros apagaram da memória o respeito pelo indivíduo e pela dignidade humana. Esse quadro só se reverteu quando uma nova ordem internacional foi instaurada pela Conferência de São Francisco e, especialmente, pela Declaração dos Direitos Humanos (1948).

Nesse cenário, a Organização das Nações Unidas estabeleceu as características de uma ordem mundial pacífica. Tornou-se evidente, assim, que boa parte da disputa instigada pela intolerância dentro da comunidade internacional pode ser tributada à insistência dos povos no direito de gerir seus próprios assuntos políticos e econômicos. Como a Declaração Universal enfatiza, a violência resulta tanto da repressão de aspirações democráticas quanto da intolerância.

Finda a Guerra Fria, a sociedade mundial depositou suas esperanças no advento de uma era de paz. Mas essas esperanças vêm-se submetidas a duras provas com a eclosão de conflitos e hostilidades regionais que dividem nações e mudam radicalmente a ordem política mundial estabelecida há cerca de 50 anos. O planeta inteiro torna-se palco de conflitos étnicos e de hostilidades religiosas. Inúmeros conflitos há muito olvidados prendem hoje a atenção do mundo. Ódios profundos (alguns dos quais encobertos pela reconciliação que permitiu a cooperação entre grupos étnicos distintos e sua coexistência pacífica) voltam à tona, são articulados na mídia, em conferências, etc., e geralmente dão margem a conflitos armados.

Esses conflitos — somados ao problema da pobreza, que acelera o ritmo da imigração — provocam o aumento do número de refugiados que pedem asilo e de imigrantes que buscam emprego em países e comunidades antes monoculturais. Muitas vezes inesperado, o multiculturalismo aparece em cena como um fator social, penetra nas comunidades e faz sentir sua influência.

Além disso, depois da queda do bloco soviético, reclama particular interesse a instável situação política do Centro e do Leste da Europa, onde também voltam à tona as animosidades entre os diferentes grupos étnicos. Nota-se, ainda, o retorno de atitudes racistas e xenófobas em alguns países

européus, sobretudo em zonas multiétnicas, sendo vítimas preferenciais os árabes, os turcos e outras minorias nacionais. Nesses casos, o preconceito e a intolerância infundados moldam a opinião contra o outro, provocando reações emotivas e irracionais.

8.3. O SIGNIFICADO MODERNO DE TOLERÂNCIA

8.3.1. Elementos para uma definição de tolerância

Inúmeras são as tentativas para definir o termo “tolerância”. À parte sua origem léxica (proveniente do latim, *tolero*), não há dúvida de que a história semântica do conceito que ele procura veicular acompanha os eventos acima referidos. Muitas e muitas análises para avaliar o significado exato do termo são levadas a cabo nas diversas áreas geográficas, culturais e filosóficas.

Na Ásia, ao contrário do que se observa nas civilizações européias, a tolerância reporta-se a uma virtude pessoal e tem poucas implicações sociopolíticas.⁵ Encontram-se diferenças relacionadas à cultura, ao contexto histórico e à evolução social mesmo em línguas distintas.⁶

Sem falar de suas implicações nas esferas filosófica, religiosa e política, o conceito originalmente invoca uma situação de diversidade e de distinção. Na ausência de diferenças, não há porque haver tolerância. Ela sempre se faz acompanhar da pluralidade de idéias e de condutas e, muitas vezes, do conflito. Em tal situação, as expressões “tolerar”, ser “tolerante” ou ter “tolerância” com o que é diferente evocam a prontidão para aceitar, mesmo com dificuldade. Trata-se, portanto, da atitude que permite que alguém aceite nos outros uma maneira de pensar e de agir distinta da sua. Nesse sentido elementar, a tolerância implica a convicção equivocada de que existe uma

⁵ WANG-SANG H. The issues of tolerance as an element of peaceful unification of the Korean Peninsula. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEMOCRACY AND TOLERANCE. Seoul, Republic of Korea, 27-9 Sep. 1994. *Proceedings*. Paris: UNESCO/Korean National Commission for UNESCO, p. xv.

⁶ No uso da língua inglesa, aponta-se um problema específico, relacionado aos termos “tolerância” e “tolerar”. Ver: EVERS, K. On the nature of tolerance. In: *Idem*. p. 3. E sugere-se que o termo “toleramento” seja usado de maneira mais próxima da interpretação ocidental corrente. Ver: DUMMETT. La tolérance aujord’hui, *Analyses philosophiques*. In: 19th WORLD CONGRESS OF PHILOSOPHY. Moscow: UNESCO, 1993 p. 17. Pessoalmente, não sinto que tenho competência para participar do debate lingüístico e limito-me a usar o termo “tolerância” simplesmente porque ele é mais conhecido.

verdade (a própria) e de que se deve aceitar o que é diferente (e, em princípio, errado), desde que não se ultrapassem certos limites.

Num outro sentido, o termo tolerância também significa “não-interferência” e pode, por isso, ser entendido como “permissividade”. No Dicionário Oxford, ele ganha exatamente essa acepção. No Larousse, o termo *tolérer* significa “aceitar com indulgência, permitir tacitamente”. Mas é preciso ter cuidado aqui, porque a palavra “permitir” pressupõe, ao contrário, uma proibição. Logo, ela remete a uma leitura inaceitável, já que uma pessoa não tem o poder de permitir ou de proibir. A faceta permissiva deve ser apenas coincidente com a tolerância, e não um elemento desta.

8.3.2. A Variabilidade e os Limites da Tolerância

Em sua forma mais simples e fundamental, a tolerância consiste no reconhecimento do direito do outro de ser respeitado como pessoa e de ter sua própria identidade. Os valores políticos e sociais modernos que deram origem às normas internacionais de direitos humanos foram formulados, antes de tudo, em apelo à tolerância como condição indispensável para manter a ordem social. Pensadores políticos ocidentais demonstraram a necessidade da tolerância para uma sociedade que não pode mais tolerar a intolerância e as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII. O reconhecimento da tolerância como fator fundamental para a paz entre as nações teve importância marcante na evolução histórica que resultou nas primeiras declarações de direitos humanos da Idade Moderna, definitivamente coroada pela Declaração Universal.

Se a tolerância não admite uma verdade absoluta ou “revelada”, ela tampouco se identifica com a indiferença, que é a negação de toda relação social construtiva. A tolerância não pode ser compreendida como aceitação indiscriminada, porque costuma admitir as diversidades e diferenças sempre com base no princípio geral de proteção dos ideais de liberdade, justiça, dignidade humana e paz.

Ocasionalmente, as pessoas mostram-se tolerantes, mas no sentido negativo da total falta de interesse pelo que acontece em outros contextos sociais enquanto o comportamento em questão continuar ali confinado. Trata-se da falsa tolerância, que tem o “direito de ser diferente” como algo

construído⁷ e que se transmuta em intolerância manifesta assim que o comportamento virtualmente tolerado ultrapasse os limites que lhe foram definidos.

Tolerância não é indiferença, não é a falta de interesse pelo diverso, determinada por uma visão de fechamento perante o outro, como se o comportamento deste pudesse ser isolado — visão hoje definitivamente anti-histórica. Ela é a confrontação, o diálogo que leva em conta a sociedade global formada por todos os seres humanos.

8.3.3. Parâmetros Comuns da Tolerância

É possível perceber, então, a necessidade de um parâmetro comum, de um limite para o conceito de tolerância que não pode ser ultrapassado nem rompido. Os autores dos séculos XVI e XVII citados reconheceram a necessidade de fixar limites para a tolerância, localizando-os na esfera do ordenamento social. Por esse motivo, deve-se falar não de regras fixas, previamente constituídas e imutáveis, mas de regras que variam inevitavelmente de acordo com a evolução da sociedade.

A variabilidade da tolerância, contudo, pode atingir o paradoxo de permitir a intolerância com a conduta que não observa os limites fundamentais impostos pelo respeito à ordem social. O paradoxo torna-se aparente quando se aproximam os princípios de tolerância e liberdade. Se a prática da liberdade colide com a liberdade do outro, ela deixa de ser liberdade e passa a ser arbitrariedade. Por analogia, se fossem toleradas indistintamente todas as condutas, até mesmo as que destroem a ordem social e a própria convivência, esse tipo de tolerância levaria ao mais absoluto caos.

A idéia de estabelecer limites para o que é diferente torna-se difícil de pôr em prática quando se julga oportuno ou necessário alcançar uma solução legal. Como observaram os sofistas da Grécia antiga, o que é aceitável para uma sociedade pode não ser para outra, e vice-versa. Em várias ocasiões, buscou-se identificar um denominador mínimo comum que fosse válido em todo tempo e lugar. Entretanto, nada tem de fácil a tarefa de estipular o limite entre o lícito e o ilícito dentro da variedade de condutas ditadas por supostas exigências de culturas, religiões e sociedades específicas.

⁷ BOISSON, J. *Actes du Colloque sur les droits de l'homme des étrangers en Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 1985, p. 314. IMBERT, P.H. *Idem*. p. 335.

Não resta dúvida de que o chamado “mundo ocidental” considera repugnantes certas práticas impostas por conhecidas doutrinas religiosas, a exemplo da que impede a transfusão de sangue (mesmo sabendo que essa recusa levará o indivíduo à morte) e daquela que produz graves mutilações sexuais nas meninas. Mas qual seria a razão objetiva, válida tanto no Ocidente quanto no Oriente, no Norte e no Sul, qual o limite que não se pode ultrapassar, o *noyaux dur* dos direitos humanos que sempre fez falta? A resposta pode estar nas próprias normas de direitos humanos universalmente aceitas.

Os direitos à vida, à integridade física, à igualdade entre os seres humanos, e assim por diante, certamente constituem valores absolutos, que não podem ser excepcionados. Logo, basta invocar o direito à vida da pessoa que necessita de uma transfusão de sangue, para julgar objetivamente ilícita e, por isso, inaceitável a regra religiosa que se opõe ao referido direito ao proibir a prestação do socorro. Também é suficiente invocar o direito à integridade física da menina, para considerar inaceitáveis as mutilações infligidas por algumas sociedades.

Entre os direitos humanos universais, ainda, é possível encontrar os limites objetivos — não determinados por necessidades religiosas, culturais e setoriais — para identificar o sempre referido *noyaux dur* e as condutas que não podem nem devem ser toleradas. Como se afirmou, os limites da tolerância variam de acordo com as condições sócio-históricas. Em todo contexto social, vê-se claramente essa evolução. Os princípios jurídicos que organizam a sociedade democrática contemporânea devem estabelecer esses limites interpretando o bem supremo: a justiça. É responsabilidade do legislador decidir o que contraria os interesses sociais. Mas sempre há o risco de que essa decisão decorra de pressões exercidas por grupos definidos, interesses particulares, etc.

Afora a variabilidade essencialmente atribuída à complexidade do grupo social, pode-se também verificar níveis distintos de tolerância no plano individual, determinados por fatores culturais e ambientais. De acordo com pesquisa recente, o grau de tolerância é diretamente proporcional ao nível de educação, à região e à cidade onde a pessoa mora e inversamente proporcional ao número de imigrantes presentes na área onde ela reside. O grau de tolerância ainda sofre influência do sexo do indivíduo e do tipo de trabalho que ele exerce.⁸

⁸ WANG-SANG H. *Op. cit.* p. xviii.

As definições acima mostram diferenças que são caras ao pluralismo, pois todas elas captam a verdadeira essência do respeito pelo direito alheio. Na palavra “tolerância”, existe o intuito da unidade, da interdependência da humanidade; unidade e interdependência que englobam a espécie humana e todo o sistema planetário, segundo nos ensina a era da ecologia. Portanto, em que pesem as diferenças, há elementos comuns para uma noção de tolerância que sirva de fundamento à prática. Existe, em particular, o reconhecimento de que a tolerância não é uma exigência apenas para a sociedade civil, mas para a sobrevivência da humanidade:

Antes de tudo, convém verificar que, se a noção de tolerância é controversa, sua prática não o é. Com efeito, no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, cuida-se de praticar a tolerância a fim de manter a paz, a justiça, o respeito aos direitos humanos e de favorecer o progresso social. A tolerância não pode manifestar-se de forma mais ativa do que no contexto em que são respeitadas a dignidade humana e as liberdades públicas.⁹

A dificuldade para apresentar uma definição acabada e uma do conceito de tolerância deve-se, essencialmente, à sua variabilidade e à multiplicidade de suas implicações. Todavia, a exemplo do que ocorreu com o conceito de “minorias”, essa dificuldade não impede que se evoque o princípio para instituir uma cultura e, por conseguinte, uma prática de tolerância livre de preconceitos e dogmas e baseada no reconhecimento de que nenhuma cultura, nação, religião, etc. tem o controle absoluto do conhecimento e da verdade e de que tolerância significa respeito pelos direitos e liberdades alheios, reconhecimento e aceitação das diferenças individuais. Além disso, deve-se aprender a conhecer o outro, com ele comunicar-se, apreciar as diversidades culturais, mantendo a mente aberta para pensamentos, idéias e visões de vida diferentes, tudo isso como resultado da curiosidade e do interesse, e não da rejeição.

Dessa forma, caminha-se da noção negativa de tolerância como aceitação forçada para a atitude positiva de coexistência e colaboração com o

⁹ UNESCO. Proclamation of the year of the United Nations on Tolerance and Declaration on Tolerance. Paris: UNESCO, [1985]. (Doc. UNESCO 278/25).

outro e de respeito por ele. “Essa tolerância não é uma virtude passiva porque se enraíza num amor ativo e está propensa a se converter no esforço concreto de assegurar liberdade e paz a todos.”¹⁰

Não se pode ficar limitado a sociedades que toleram cada vez mais e aceitam cada vez menos. Para a prática da tolerância, deve-se fomentar a interlocução, o diálogo e a compreensão. Trata-se de políticas obviamente difíceis, pois implicam a rediscussão das próprias convicções sempre que se entra em contato com idéias e comportamentos diferentes. Mas essas dificuldades, em vez de desobrigarem o indivíduo, servem de estímulo para que ele apregoe e promova tais políticas.

8.4. A TOLERÂNCIA NOS INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS

8.4.1. A Tolerância nos Instrumentos adotados pela ONU

Depois da Segunda Guerra Mundial, mais uma vez se reafirmou a noção de tolerância em face das manifestações de intolerância que deviam ser eliminadas. Assim, os atos das organizações internacionais invocam o espírito da tolerância como pré-requisito e corolário da nova filosofia dos direitos humanos fundada na igualdade entre os homens e consagrada na declaração dos Estados aliados (as Nações Unidas) de 1948: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos (...) [e] devem agir uns com os outros com um sentimento de fraternidade.”

No preâmbulo da Carta da ONU, adotada em São Francisco em 1945, afirma-se que “os povos das Nações Unidas (...) praticam a tolerância e vivem juntos em paz”. O texto fundamental dessa nova cultura — a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 — proclama no artigo 26(2), que a instrução “deverá promover a compreensão, a tolerância, e a amizade entre todas as nações e grupos raciais ou religiosos”.¹¹

¹⁰ JOÃO PAULO II. L'intolérance, une sérieuse menace pour la paix. In: FILIBEK, G., *Les Droits de l'homme dans l'enseignement de l'Eglise, de Jean XXII à Jean Paul II*. Vatican City: 1992, p. 351. No mesmo volume, há vários outros textos sobre liberdade religiosa, a Encíclica *Dignitatis humanae* e a Declaração do Segundo Conselho do Vaticano, de 7 dez. 1965, *Nostra Aetate*.

¹¹ DAES, E.-I. A. *Freedom of the individual under law, an analysis of article 29 of the Universal Declaration on Human Rights*. New York: United Nations, 1990.

Nos anos subseqüentes, essa demanda por tolerância e convivência pacífica entre povos, grupos e pessoas reaparece numa série de textos adotados pela ONU. Entre eles se destacam: a Declaração dos Direitos da Criança, de 1959, segundo a qual a criança “deve ser criada num ambiente de compreensão, de tolerância e de amizade entre os povos” (Princípio 9); a Convenção da Unesco Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960; a Resolução nº 1.904 (XVIII), de 1963, que ratifica, no artigo 8º, a promoção da “tolerância e amizade entre nações e grupos raciais”; a Declaração e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, respectivamente de 1963 e 1965; a Convenção sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, de 1979; e a Declaração sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos, de 1965.

Com a adoção dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos de 1966, a ONU conseguiu traduzir em normas convencionais os princípios expostos na Declaração Universal de 1948. Fórmula semelhante aparece, então, no artigo 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais para proclamar e promover a tolerância: “promover o entendimento, a tolerância e a amizade entre todas as nações”. Verifica-se, ainda, uma referência implícita à tolerância no artigo 20 do Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos: “Será proibida por lei qualquer apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitamento à discriminação à hostilidade ou à violência”.

Por essa época, a ocorrência de novas manifestações de intolerância deu ensejo a numerosas recomendações e resoluções da Assembléia Geral da ONU (e do Conselho Europeu, conforme se verá adiante) explicitamente destinadas a condenar e combater a intolerância em suas diferentes formas. Entre elas, vale citar a Resolução nº 2.331(XXII), de 1967, da Assembléia Geral, contra o racismo e outras ideologias e práticas totalitárias baseadas no incitamento ao ódio, ao preconceito e à intolerância; a Resolução nº 1.235(XLII), de 1967, do ECOSOC; e as Resoluções nº 2.438(XXIII), de 1968, e nº 2.839(XXVI), de 1971, da Assembléia Geral, além da Declaração de Princípios sobre Relações Amistosas, de 1970, na qual se recorda que “os povos das Nações Unidas estão determinados a praticar a tolerância”.

Ainda no sistema da ONU, e mais especificamente da Unesco, pode-se mencionar a Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacionais, e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais, de 1974, afora a Declaração sobre a Raça e os Preconceitos Raciais, de 1978. Já nos primeiros anos da Unesco, algumas resoluções da Conferência Geral denunciavam e condenavam os preconceitos e as discriminações raciais, a saber: 5C/Res.3.26 (1950); 8C/Res.IV.1.1.423 (1954); 11C/Res.1.531 (1960).¹²

Nesse campo, o documento da ONU mais importante dos últimos anos é, sem dúvida, a Declaração sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções, de 25 de novembro de 1981 (Res. nº 36/55). Necessidades similares são também abordadas pela Convenção sobre os Direitos da Criança (1989) — cujo artigo 19(d) faz referência ao “espírito de compreensão, paz e tolerância” — e pela Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes às Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas (1992).

Ciente de que só se pode promover a tolerância com uma educação adequada, a Conferência Mundial da ONU sobre Direitos Humanos, realizada em junho de 1993, concluiu com a adoção da Declaração e Programa de Ação de Viena, em que se menciona explicitamente a educação para a tolerância (parágrafo 33). De forma idêntica, a Unesco aborda essas necessidades educacionais no Plano Mundial de Ação para a Educação em Prol dos Direitos Humanos e da Democracia, adotado pelo Congresso Internacional sobre Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, que se realizou na cidade de Montreal em março de 1993. O Plano declara que a “educação para os direitos humanos e para a democracia é, por si mesma, um direito humano”.¹³

Com a Resolução nº 48/121, de 1993, a Assembléia Geral da ONU retomou os princípios declarados na Conferência de Viena e, com a Resolução nº 49/189, de 23 de dezembro de 1994, instituiu uma Década para a Educação em Direitos Humanos. Finalmente, com as Resoluções nº

¹² SYMONIDES, J. Prohibition of advocacy of hatred, prejudice and intolerance in the United Nations instruments, In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEMOCRACY AND TOLERANCE. *Op. cit.* p. 79.

¹³ Doc. UNESCO SHS-93/CONF.402/LD.2.

48/126, de 20 de dezembro de 1993, e nº 49/213, de 23 de dezembro de 1994, proclamou 1995 o Ano das Nações Unidas para a Tolerância.

8.4.2. A Tolerância nos Instrumentos Adotados pelas Organizações Regionais

No contexto das organizações regionais, testemunha-se o desenvolvimento paralelo de iniciativas no campo da tolerância. O Conselho Europeu tem dedicado atenção especial ao assunto. No âmbito das iniciativas do seu Parlamento, destaca-se primeiro a Resolução nº 743, de 1980, sobre a necessidade de combater a propaganda ressurgente de idéias fascistas e seus aspectos racistas. Merecem ser mencionadas, ainda, a Recomendação nº 1.089, de 1988, sobre atitudes e movimentos xenófobos dos Estados-membros relativamente aos trabalhadores migrantes; a Recomendação nº 1.034, de 1986, sobre a melhoria da compreensão mútua entre as comunidades étnicas da Europa; a Recomendação nº 1.089, de 1988, sobre a melhoria das relações comunitárias; a Recomendação nº 1.202, de 1993, sobre a tolerância religiosa na sociedade democrática; e a Recomendação nº 1.222, de 1993, sobre a luta contra o racismo, a xenofobia e a intolerância.¹⁴

Entre os atos do Comitê de Ministros do Conselho Europeu, o mais importante é, com certeza, a Declaração sobre a Intolerância: uma ameaça à Democracia, de 1981. Citem-se, também, a Resolução nº (68)30, sobre as medidas a serem tomadas contra o incitamento ao ódio nacional e religioso; a Declaração sobre a liberdade de expressão e informação, de 29 de abril de 1982; a Recomendação nº R(84)18, sobre o treinamento de professores para uma educação voltada à compreensão intercultural, especialmente no contexto da imigração; a Recomendação nº R(85)2, relativa à proteção judicial contra a discriminação sexual; a Declaração sobre a Igualdade entre Homens e Mulheres, de 16 de novembro de 1988; e a Recomendação nº R(92)12, sobre as relações intercomunitárias.¹⁵

¹⁴ EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Parliamentary Assembly. Secretariat Memorandum: recommendations*. Strasburg, Mar. 1995. ESPERSEN. Rapport sur la lutte contre le racism, la xénophobie, et l'intolérance. In: EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Parliamentary Assembly*. 16 Sep. 1993. (Doc. 6915).

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Committee Of Ministers. Secretariat Memorandum: recommendations*, Strasburg, Mar. 1995. COUNCIL OF EUROPE. EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Document*. 1994. (Doc. CRI(94)4). EUROPEAN COMMISSION AGAINST RACISM AND INTOLERANCE. *Activités dans les domaines de la lutte contre le racism et l'intolérance. ...*

A Declaração de Viena do Conselho Europeu, de 9 de dezembro de 1993, convida os Chefes de Estado e de Governo dos países membros:

a conchamar, com urgência, os povos, grupos e cidadãos europeus, sobretudo os jovens, para que se empenhem no combate contra todas as formas de intolerância de modo resolutivo e participem ativamente da construção de uma sociedade europeia fundada em valores comuns e caracterizada pela democracia, tolerância e solidariedade.

No contexto mais amplo da antiga Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE), hoje transformada em Organização e conhecida pela sigla OSCE, há uma referência à “tolerância social” no Ato Final de Helsinque de 1975 e uma alusão à “tolerância e [ao] respeito por culturas diferentes” nas atas das reuniões de Genebra de 1991. Por fim, o documento de Helsinque denominado Challenge and Change, de 1992, dedica seis parágrafos inteiros ao tema “Tolerância e não-discriminação”.¹⁶

Em outros contextos regionais, há referências similares, na Convenção Americana de Direitos Humanos e na Carta Africana dos Direitos dos Seres Humanos e dos Povos, em que se lê: “Todo indivíduo tem o dever de respeitar e considerar o próximo sem discriminação, e de manter relações voltadas a promover, assegurar e fortalecer o respeito mútuo e a tolerância.”

Merece menção à parte a Declaração do Cairo sobre direitos humanos no Islã (1990), cujo preâmbulo afirma que os direitos humanos “são considerados parte integral da religião islâmica” e que o Islã é uma “religião de natureza não corrompida” (artigo 10) no sentido da “compulsão (...) para converter o homem a outra religião ou ao ateísmo”. O texto ainda especifica que todos os direitos e liberdades nele contidos “estão sujeitos ao Sharia Islâmico” (artigo 24). Torna-se compreensível, desse modo, o evidente conflito entre essas afirmações e os princípios desde sempre deduzidos da leitura correta da noção de tolerância, dos tempos remotos da proclamação da tolerância religiosa até os dias de hoje.¹⁷

...document. (Doc. CRI(95)10).

¹⁶ MARGIOTTA BROGLIO, F. Law and tolerance. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON DEMOCRACY AND TOLERANCE. *Op. cit.* p. 24.

¹⁷ *Idem.*

8.4.3. A Tolerância no Contexto da Não-Discriminação e da Proteção das Minorias e dos Imigrantes

Conforme já se mencionou, os textos internacionais sobre direitos humanos cuidam da necessidade de promover a tolerância com o objetivo principal de combater todas as formas de intolerância. A mais óbvia delas é a que se materializa em ações e condutas discriminatórias (por motivos de sexo, língua, religião, etnia, etc.). De acordo com tal necessidade, portanto, há atos e disposições que se dirigem diretamente para eliminar toda e qualquer forma de discriminação.

Sabe-se que o desenvolvimento da ação internacional visando promover e proteger os direitos humanos, inicialmente centrado nos direitos individuais, passou a abranger depois os direitos coletivos de grupos e povos. A matéria foi objeto de análise e codificação, no tocante à proteção de minorias, primeiro pela Liga das Nações e, mais tarde, pelos sistemas da ONU e do Conselho Europeu.

A Declaração dos Direitos das Pessoas Pertencentes a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas da ONU, de 18 de dezembro de 1992, a Declaração de Viena do Conselho Europeu, de 9 de outubro de 1993, e a Convenção Quadro para a Proteção das Minorias Nacionais, do Conselho Europeu, de 1º de fevereiro de 1995, condenam explicitamente as manifestações de intolerância contra as minorias e fomentam a instituição de uma atitude de tolerância. Nesse sentido, na Declaração de Viena, os Chefes de Estado e de Governo dos países-membros do Conselho Europeu — convencidos de que “esses fenômenos de intolerância ameaçam as sociedades democráticas” — condenam “o racismo em todas as suas formas, a xenofobia, o anti-semitismo, assim como a intolerância e todas as modalidades de discriminação religiosa” e apelam para a “construção de uma sociedade europeia democrática, tolerante e solidária, baseada em valores comuns” (Apêndice II).

A Convenção Quadro para a Proteção das Minorias demanda, desde o preâmbulo, “o florescimento de uma Europa tolerante” e o compromisso dos Estados-partes “de promover o espírito de tolerância e o diálogo intercultural, bem como o de adotar medidas eficazes para favorecer a compreensão e o respeito mútuos, e a cooperação entre todas as pessoas que vivem no seu território” [artigo 6º(1)]. Ao mesmo tempo, no plano do direito interno, imputa-lhes o compromisso de adotar “as medidas adequadas para (...) promover a tolerância” [artigo 9º(4)].

Registre-se, por último, que o grupo dos imigrantes vem atraindo o cuidado e a ação das organizações internacionais de direitos humanos. O crescimento da imigração — mola propulsora das manifestações de intolerância e xenofobia que surgem na Europa — tem determinado a adoção de alguns textos especificamente voltados à proteção dos imigrantes e ao desenvolvimento das relações multiculturais.¹⁸

8.5. POR UMA CULTURA DE TOLERÂNCIA E RESPEITO AOS DIREITOS HUMANOS

Sempre se sentiu a necessidade de proclamar, promover e difundir uma atitude de tolerância entre as pessoas, os grupos, as sociedades e as nações. Hoje, no entanto, ela é ainda mais forte, sobretudo depois que se impôs à sociedade moderna o respeito pelos direitos humanos.

Neste capítulo, buscou-se mostrar que a atitude genérica de tolerância, independentemente da multiplicidade de conteúdos a ela atribuídos, constitui elemento de importância primordial para todas as sociedades democráticas e pré-requisito indispensável à observância dos direitos humanos.

Na moderna estrutura dos Estados e da sociedade internacional, fundada na necessidade de regulação jurídica da conduta humana para o estabelecimento de um “Estado constitucional”, em todos os níveis da sociedade organizada, a tolerância (que essencialmente se materializa nas atitudes e consciências individuais) encontra dificuldades efetivas para inserir-se nos sistemas jurídicos nacionais e internacionais.

¹⁸ Entre os numerosos textos do Conselho Europeu, citem-se os seguintes do Comitê de Ministros: Resolução nº (74)15, Resolução nº (76)17 e Recomendação nº R(84)18. São relevantes, ainda, os seguintes textos da Assembléia Parlamentar: Recomendação nº 968, de 1983, “sobre atitudes e movimentos xenófobos nos países membros relativos a trabalhadores migrantes”; Recomendação nº 1.082, de 1988, “sobre o direito de residência permanente para os trabalhadores migrantes”; Recomendação nº 1.125 de 1990, “sobre os novos países de imigração”; Recomendação nº 1.154, de 1991, “sobre migrantes da África do Norte na Europa”; Recomendação nº 1.187, de 1992, “sobre as relações entre os imigrantes e os sindicatos”; Recomendação nº 1.203, de 1993, “sobre os ciganos na Europa”; Recomendação nº 1.206, de 1993, “sobre a integração de migrantes e relações comunitárias”; e Recomendação nº 1.211, de 1993, “sobre migrações clandestinas: traficantes e empregadores de migrantes clandestinos”. Para uma pesquisa completa sobre as condições dos estrangeiros na Europa em relação aos direitos humanos, ver: COUNCIL OF EUROPE. *Colloque sur les droits de l'homme des étrangers en Europe*. Strasbourg: Council of Europe, 1985. COUNCIL OF EUROPE. *Communication adressée par le Comité européen sur les migrations (CDMG) à la Commission contre le racisme et l'intolérance*. document. 28 Nov. 1994. (Doc. CDMG(94)31).

O direito pode disciplinar a ação individual, definindo o que é ou não lícito; pode determinar as escolhas individuais no campo da ação; pode, em última análise, impedir o indivíduo de expressar — com feitos, palavras ou escritos — seus pensamentos, suas convicções filosóficas, religiosas e políticas, e assim por diante. Contudo, não pode influenciar o pensamento e a consciência do indivíduo enquanto eles não se manifestarem por meio de ações externas.

Portanto, mostra-se coerente — e ao mesmo tempo necessário, quando se quer intervir com instrumentos jurídicos para promover a tolerância — atuar primeiro nas manifestações externas, proibindo e perseguindo as que se revelam incompatíveis com os requisitos da tolerância. O direito pode começar sua atuação para remover os obstáculos à conquista da tolerância pela chamada “ação negativa” proibir comportamentos antagônicos a fim de eliminá-los e assim instaurar o clima favorável ao florescimento e ao cultivo da tolerância, uma vez que esta não pode ser imposta por normas jurídicas, dada a sua própria natureza.

Nesse sentido, o único tipo de intervenção real de que dispõe o direito interno e o internacional para forjar um sentimento generalizado, uma atitude disseminada de tolerância são as iniciativas que codificam a ilegalidade das múltiplas e diferentes manifestações de intolerância em vários textos jurídicos¹⁹ e aquelas que positivamente formulam os direitos de pessoas ou de grupos particulares visando à mais completa igualdade.

Quando se avalia a multiplicidade e a variedade dos textos adotados, percebe-se o quanto já se fez e o quanto ainda está por fazer. De um lado, é preciso cuidar para que os textos internacionais não sejam simples documentos (como, infelizmente, costuma acontecer na esfera dos direitos humanos), mas se tornem operantes em termos concretos. Do outro lado, importa não “baixar a guarda” contra o aparecimento de novas manifestações de intolerância, mediante a pronta intervenção dos instrumentos legais adequados, sobretudo no plano nacional.

Conforme já se antecipou, as leis podem proibir as manifestações de intolerância passíveis de punição. Se isso remove alguns percalços do caminho,

¹⁹ Sobre os países europeus, ver, por exemplo: SWISS INSTITUTE OF COMPARATIVE LAW. *Judicial Measures Existing in Member Countries of the Council of Europe Aimed at Fighting Racism and Intolerance*. Strasbourg: Council of Europe Doc. CRI(14)10.

não chega a alterar, por si só, a atitude em face da tolerância. Por certo, as declarações solenes sobre tolerância, democracia e respeito aos direitos humanos podem multiplicar-se nos diversos níveis, mas isso não basta para que se obtenham resultados reais.

Nesse contexto, todas as outras intervenções só serão eficazes por meio de um programa educacional direcionado ao treinamento das consciências individuais em prol da tolerância e do respeito para com o outro. As recentes iniciativas de alguns organismos internacionais — em particular a ONU, a Unesco e o Conselho Europeu²⁰ — parecem oferecer uma resposta a essas necessidades ao desenvolver a educação para os direitos humanos, centrando a atenção na juventude, com vistas a construir as bases de um futuro melhor.

BIBLIOGRAFIA

ABDELFA'TTAH, A. "Application de la Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction", report on resolution 1993/25 of the UN Commission on Human Rights, 1993.

ANYANWU, K. C. Cultural philosophy as a philosophy of integration and tolerance, *International Philosophical Quarterly*, n. 25, p. 277-287, 1985.

CROCKETT, H., Jr. On political tolerance: comments on the origins of tolerance, *Social Forces*, n. 55. 1976.

DECAUX, E. *La lutte contre le racisme et la xénophobie*. premières rencontres européennes des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Paris: Decaux, 1995.

EIDE, M.A.; OPSAHL, M.T. Rapport général sur l'égalité et non discrimination. In: 7TH COLLOQUIUM ON THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS, Oslo, 1990. *Rapport*. Strasbourg: Council of Europe, 1990.

²⁰ Ver, por exemplo, o programa elaborado pela Unesco para o CONGRESSO INTERNACIONAL SOBRE EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS E A DEMOCRACIA. Montreal, 8-11 mar. 1993. Anais. Montreal: UNESCO, 1993. (Doc. SHS-93/CONF402/LD.2). COUNCIL OF EUROPE. L'apprentissage interculturel au service des droits de l'homme. Council of Europe, 1991. (Doc. ICL-DH(91)1). Ver também a recente Campanha da Juventude Européia contra o Racismo, a Xenofobia, o Anti-semitismo e a Intolerância.

- ELIAS, N. L'action du Conseil de l'Europe contre l'intolérance et pour droits de l'homme. In: COUNCIL OF EUROPE. *L'Apprentissage interculturel au service des droits de l'homme*. Klagenfurt: Council of Europe, 1991.
- ERDTSIEK, J. Racism, xenophobia and the position of ethnic minorities. In: UNESCO. *Peoples*. Paris: UNESCO, 1955.
- FERRAR, J. The dimension of tolerance, *Pacific Sociological Review*, v. 19, n. 1, p. 63-81, 1976.
- HABERSTAM, J. The paradox of tolerance, *Philosophical Forum*, 1982-83. 190p.
- HAEESCHER, G. Laïcité et droits de l'homme. In: COUNCIL OF EUROPE. *Colloque sur les droits de l'homme sans frontières*. Strasbourg: Council of Europe, 1989.
- KORDIG, C.R. Concepts of toleration, *Journal of Value Inquiry*, n. 16, p. 50-66, 1982.
- MARCUSE, A. Critique de la tolérance, *Revue internationale de philosophie*, p. 95-96, 1971.
- MORSY, Z. La tolérance aujourd'hui, analyses philosophiques, In: 19th WORLD CONGRESS OF PHILOSOPHY, Moscow, 22-28 Aug. 1993. *Proceedings*. Paris: UNESCO, 1993.
- SAHEL, C. Freedom of conscience. In: SEMINAR OF COUNCIL OF EUROPE AND CENTRE FOR HUMAN RIGHTS STUDIES. Strasbourg: University of Leiden, Council of Europe, 1992.
- SMITH, A. The politics of culture: ethnicity and Nationalism. In: INGOLD, T. (Ed.) *Companion Encyclopedia of Anthropology: Humanity, Culture and Social Life*. New York: Routledge, 1994.
- TRIFUNOUSKA, S. Multilateral responses to ethnicity, nationalism and racism in contemporary Europe, *Helsinki Monitor*, n. 79, 1994.
- _____. L'Europe contre la discrimination; pour la démocratie et la liberté. INTERNATIONAL COLLOQUIUM, Strasbourg, 20-21 Oct. 1994. *Proceedings*. Strasbourg: Council of Europe, 1994.
- WOODS, D. B. *Tolerance and Understanding Between Peoples*. Paris: UNESCO, 1995.

9. O TERRORISMO E DIREITOS HUMANOS

Colin Warbrick

9.1. DEFINIÇÃO DE TERRORISMO

Nos estudos jurídicos internacionais sobre terrorismo, não há palavras mais citadas nem mais adequadas do que estas do Professor Richard Baxter: “É lamentável que o conceito legal de terrorismo tenha sido algum dia formulado. O termo é impreciso, ambíguo e, acima de tudo, não tem funcionalidade legal.”¹ Infelizmente, parece ser também indispensável. Portanto, nem a autoridade do Professor Baxter nem a força do seu comentário bastaram para lançá-lo no esquecimento jurídico. O termo sempre aparece em textos e debates da área, embora a definição internacional permaneça em aberto.² De vez em quando, as definições domésticas existentes não mostram consistência sequer dentro de uma só jurisdição, imagine na pluralidade.³

Existe uma série de explicações para a ausência de uma definição internacional, mas um fator ganha destaque. Na verdade, se há um conceito identificável de terrorismo, uma condição necessária — quando não suficiente — parece ser a conduta politicamente motivada.⁴ Para quem se engaja no poder, a motivação importa muito: os governos usam a força pela boa causa de preservar a ordem pública, em oposição aos grupos “terroristas”, que empregam a força pelo motivo torpe de subverter a autoridade legítima; os governos “terroristas” usam a força pelo motivo torpe de oprimir seus povos,

¹ BAXTER, R. A sceptical look at the concept of terrorism, *Akron Law Revue*, v. 7, n. 2, p. 380-91, 1974.

² MURPHY, J. Defining terrorism: a way out of the quagmire, *Israel Yearbook of Human Rights*, n. 19, p. 13-53, 1989.

³ SCHMIDT, A.; JONGMAN, A. *Political Terrorism*. Amsterdam: North-Holland, 1988.

⁴ É por essa razão que são muito vagas as tentativas de lidar com o terrorismo isolando somente os fatores objetivos da conduta. O seqüestro pode ser empreendido por razões de ganho pessoal, e a tomada de reféns, por vingança particular: ambas as condutas poderiam ser enquadradas nos tratados sobre terrorismo, mas nenhuma seria própria ou convencionalmente definida como terrorismo. Ver: CASSESE, A. The international community's 'legal' response to terrorism, *International and Comparative Law Quarterly*, v. 38, n. 3, 1989.

em contraste com “os guerreiros da liberdade”, que a utilizam pela boa causa da libertação. O termo comporta tanto a ilegalidade quanto a ilegitimidade.⁵ Aqueles que procuram escapar dos efeitos do rótulo sectário de conduta violenta ao determinar o que se classifica como terrorismo costumam restringir o conceito. Por exemplo, C. Gearty sugere que a expressão seja “limitada ao emprego da violência indiscriminada e paralisante, por parte de facções subestatais, com o fito de veicular uma mensagem política”.⁶

É preciso que haja uma mensagem política, não importa qual. Essa abordagem exclui da classificação de terrorismo o uso da força pelas autoridades governamentais, seja qual for a alegação sobre a ilegitimidade do regime ou a brutalidade com que ele exerce o poder (não que se pretenda excluir a condenação de certas práticas de violência oficial por outros motivos).

A palavra “terrorismo” não é um conceito específico do direito internacional, apesar da tendência de usá-la para designar resumidamente uma conduta que os Estados devem tipificar como crime, segundo vários tratados.⁷ Se os Estados conseguem chegar a um acordo nesses instrumentos (ainda que a adesão a eles varie significativamente e não seja universal), mesmo quando vistos em conjunto, esses tratados não são capazes de abranger o fenômeno do terrorismo de modo adequado.⁸ Falta um acordo desse tipo que conceda idêntico tratamento aos ataques contra a vida e a segurança dos indivíduos. Os governos reivindicam o direito legítimo de usar a força contra esses a fim de manter a ordem interna e de repelir ataques externos. Condenam a tomada de reféns e o seqüestro de aeronaves (e, presumivelmente, eles mesmos abrem mão dessas práticas⁹), mas não estão dispostos a renunciar

⁵ ROBERTS, A. Ethics, terrorism and counter-terrorism, *Terrorism and Political Violence*, v. 1, n. 1, p. 48-69, 1989.

⁶ GEARTY, C. *Terror*. London: Faber & Faber, 1991, p. 25. Dr. Gearty é advogado, e cientista político.

⁷ Os tratados listados na Resolução nº 49/60, da Assembléia Geral (Declaração sobre Medidas para Eliminar o Terrorismo), são a Convenção de Tóquio de 1963 (Crimes em Aeronaves); a Convenção de Hague de 1970 (Seqüestro de Aeronaves); a Convenção de Montreal de 1971 (Ataques em Aeronaves); a Convenção de Nova York de 1973 (Ataques contra Diplomatas); a Convenção de Nova York de 1979 (Tomada de Reféns); a Convenção de Viena de 1980 (Proteção de Material Nuclear); a Convenção de Montreal de 1988 (Ataques em Aeroportos); a Convenção e o Protocolo de Roma de 1988 (Ataques em Navios e Plataformas Fixas); e a Convenção de Montreal de 1991 (Rotulagem de Explosivos Plásticos). Sobre o assunto, em geral, ver: CASSESE, A. *Op. Cit.* p. 589-608,

⁸ Essa é a limitação da abordagem comentada por FRANCK, T. Porfiry's proposition: the role of legitimacy and exculpation in combating terrorism. In: DINSTEIN, Y. (ed.). *International Law at a Time of Perplexity*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1989. p.149.

⁹ Uma das questões do processo Lockerbie, relativo às Dúvidas de Interpretação e Aplicação da Convenção de Montreal de 1971 levantadas pelo Incidente Aéreo de Lockerbie (*LIBYA ARAB JARAHIRYIA versus Reino Unido, International...*

ao direito do uso da força, nem conseguem fazê-lo. Em outras palavras, a razão por que se usa a violência é a medida de sua legitimidade. E mais: o monopólio da violência constitui a marca de um bom governo, que é, em si, uma exigência de legitimidade no sistema internacional. Ainda que nem todo ato de violência do governo possa ser legítimo nesse sentido, violência alguma de outrem goza dessa qualidade.

Ao limitar os atores a entes subestatais, a perspectiva de terrorismo de C. Gearty contorna essa dificuldade, mas dá ensejo a um novo obstáculo para um acordo internacional sobre o tema. Nas relações internacionais modernas, um pleito a justificar a violência perpetrada por atores não-estatais numa causa particular tem ganhado aceitação ampla, se não universal: a defesa de autodeterminação pelos movimentos nacionais de libertação.¹⁰ Por si só, esse pleito não tem vínculo necessário com o terrorismo. Não obstante, a experiência mostra que muitas guerras de libertação nacional começam com conflitos de baixa intensidade,¹¹ único tipo de manobra que os movimentos libertadores conseguem efetuar contra os ocupantes do poder estatal, militarmente melhor aparelhados.

Na prática, nesse tipo de conflito, os meios de combate utilizados costumam afetar a população não envolvida de forma acidental ou premeditada. Deliberadamente, matam-se civis que apóiam o regime; de modo aleatório, matam-se os que se encontram em alvos civis de ataque (shopping centers, meios de transporte, etc.); acidentalmente, mata-se como resultado dos danos “colaterais” causados por ataques às forças de segurança ou propriedades públicas. O poder estabelecido dirá que todas essas mortes são criminosas e, quase sempre, “terroristas”. O movimento de libertação alegará que algumas delas, ou todas, são atos legítimos de violência, passos necessários para atingir a autodeterminação.

A causa da autodeterminação colonial¹² desfrutou de forte e generalizado apoio dos Estados. Eles não concordariam com nenhuma definição de terrorismo

Court of Justice Reports. Provisional measures, 1992), é saber se esse tipo de “terrorismo” praticado por agentes estatais constitui matéria exclusiva de tratados.

¹⁰ WILSON. *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements*. Oxford: Clarendon Press, 1988.

¹¹ KITSON. *Low-Intensity Operations: subversion, insurgency, peace-keeping*. London: Faber & Faber, 1971.

¹² Citem-se, ainda, os direitos do povo palestino e o desmantelamento do *apartheid*.

que pudesse inibir as atividades que julgassem necessárias à libertação. É fato, contudo, que restou uma certa ambigüidade sobre o direito dos movimentos de libertação de recorrer ao terrorismo (as resoluções da Assembléia Geral ocasionalmente se reportavam a “quaisquer que sejam os meios”),¹³ mas muitos Estados estavam prontos para desculpar aquilo que outros chamariam de terrorismo.

Essas divergências começaram a se dissolver durante os anos 70. A inclusão das guerras de libertação nacional como conflitos armados internacionais no Primeiro Protocolo de Genebra resultou na sujeição dos combatentes às restrições do direito humanitário internacional.¹⁴ Os membros da Assembléia Geral e do Conselho de Segurança conseguiram, algumas vezes, atingir consenso em resoluções que condenam o terrorismo. Em 1994, a Assembléia Geral aprovou a Declaração de Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional,¹⁵ primeiro documento do tipo a não se reportar à autodeterminação. Nos termos da referida resolução:

Os atos criminosos planejados ou calculados para provocar estado de terror no público em geral, num grupo de pessoas ou em particulares por motivos políticos são injustificáveis em quaisquer circunstâncias, sejam quais forem as considerações políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou de qualquer outra natureza invocadas para justificá-los.

A mudança de ênfase reflete a preocupação crescente de que os Estados estejam usando o terrorismo como arma nos conflitos interestatais,¹⁶ além do reconhecimento de que o uso da força na causa da descolonização já perdeu quase todo o propósito. Embora represente um avanço em face das divergências anteriores, a mudança negligencia parcela significativa da atividade geralmente considerada terrorista: a violência irregular contra o

¹³ Por exemplo, Resolução. n. 3103 (XXVIII) da Assembléia Geral.

¹⁴ GREENWOOD. Terrorism and humanitarian Law: the debate over Additional Protocol I, *Israel Yearbook on Human Rights*, n. 19, p. 187-207, 1989.

¹⁵ Res. nº 49/60, da Assembléia Geral.

¹⁶ Essa não é a preocupação deste trabalho, mas veja: ERIKSSON, R. *Legitimate Use of Military Force against State-Sponsored International Terrorism*. Maxwell Air Force Base. Alabama: Air University Press, 1989.

governo de um Estado na tentativa de tomar o poder, mudar a política ou obter a cisão de uma parte do território e do povo.

No enfoque tradicionalista do direito internacional, atividades dessa natureza ficariam restritas à jurisdição doméstica dos Estados. Mas é verdade que mesmo atividades locais podem ter repercussões internacionais. São muito úteis ao combatente ilegal os refúgios seguros do outro lado da fronteira internacional, onde não é legítima a perseguição das forças de segurança do Estado-alvo. Quanto mais fortes ou efetivas forem as forças que protegem alvos domésticos, maior será a tentação para os rebeldes de buscar os interesses do Estado no exterior, onde eles podem não estar tão bem amparados. Daí porque continua a ser importante a cooperação internacional no sentido de combater tais estratégias. Contudo, a menos que se recorra à legislação dos direitos humanos, nem o direito de usar a força nem a forma como é usada (seja pelo governo, seja pelos rebeldes) serão objeto de cuidado internacional.

A prática do direito internacional tem sido a de estabelecer a legitimidade e legalidade de um governo em vista do exercício efetivo da autoridade, o que inclui o uso da força para a manutenção da ordem dentro do território.¹⁷ Os governos qualificam como criminosa a violência interna não-oficial; aquela que ataca as instituições do Estado é, simultaneamente, crime e traição. O direito internacional trata esse tipo de violência com indiferença. Quem recorre à violência contra o Estado não viola nenhuma norma internacional e, se obtiver sucesso na empreitada, adquire o direito de ser encarado como o novo governo do Estado ou como o governo de um novo Estado, caso a separação seja o objetivo da força. Se a violência fracassa, quem a empregou fica sujeito a severas penalidades impostas pelo governo vitorioso.

Vários desdobramentos vêm complicando esse quadro simples, sendo alguns de longa duração. A legitimidade (quando não a legalidade) de certos governos está sob escrutínio. Os governos que violam maciçamente os direitos humanos ou que ignoram os requisitos democráticos são acusados de terem pouca ou nenhuma legitimidade.¹⁸ Não há regras jurídicas sólidas nem instituições oficiais para determinar que governo fracassa no teste da legitimidade:

¹⁷ CRAWFORD, J. *The Creation of States in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1979. p. 42-7.

¹⁸ GELDENHUYS, D. *Isolated States: a Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. Ver especialmente Parte II.

o processo de identificação é altamente político, embora exista amplo consenso sobre determinados regimes párias, tais como o do governo do apartheid da África do Sul e aquele de Saddam Hussein no Iraque. Conforme se observou, têm-se alegado que o povo de um território sujeito ao domínio colonial teria o direito de usar a força contra o ocupante como uma das facetas do direito internacional à autodeterminação. Postular semelhante direito contra os governos opressores ou não democráticos¹⁹ configura um passo político tímido, mas gigantesco em termos legais. A transição do argumento da esfera política para a legal tem sido facilitada pelas alegações de que o próprio direito de autodeterminação vem evoluindo para além do contexto colonial, a fim de abranger, pelo menos, alguns desses exemplos.²⁰ Seria preciso definir, então, se há limites para os meios franqueados a quem resiste ao governo opressor. Apesar de reconhecermos que o direito possa estar mudando, a transição está longe de completar-se e, por ora, não é preciso pensar nos efeitos, caso a mudança se concretize.

Ainda que o direito não tenha evoluído tanto a ponto de negar legalidade aos regimes opressores, a elaboração da legislação internacional dos direitos humanos produz instrumentos para medir a legalidade do modo como os governos mantêm sua autoridade. O direito internacional não fica mais indiferente ao exercício cruel da força doméstica para a manutenção da ordem interna. Quando os conflitos atingem um certo nível, o direito humanitário internacional impõe limites ao uso da força pelo governo.²¹ Os limites podem não ser muito ousados e pode ser frágil o mecanismo para assegurar sua observância, mas eles representam uma mudança fundamental na natureza da autoridade doméstica vista do exterior. Nos conflitos internos cuja intensidade justifique a cobertura do direito humanitário, também é cabível a legislação dos direitos humanos, embora a aplicação desta seja

¹⁹ Nem um destes dois autores em suas respectivas obras defendem a legitimidade do uso da força em apoio à democracia. FRANCK, T. The emerging right to democratic governance, *American Journal of International Law*, v. 86, n. 1, p. 46-91, 1992. DAMROSCH, L. Politics across borders: non-intervention and non-forcible influence over political affairs, *American Journal of International Law*, v. 83, n. 1, p. 1-50, 1989.

²⁰ TOMUSCHAT, C. Self-determination in a post-colonial world. In: _____ (Ed.). *Modern Law of Self-Determination*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993.

²¹ HAILBRONNER, K. International terrorism and the laws of war, *German Yearbook of International Law*, v. 25, n. 1, p. 169-98, 1982..

eventualmente alterada para considerar as circunstâncias específicas do conflito. Mesmo onde os distúrbios não tenham alcançado tal intensidade, a legislação dos direitos humanos será aplicada e afetará a manutenção internacional da política de segurança jurídica. Esse é o caso tanto do governo de sólida base democrática, que costuma respeitar os direitos humanos, quanto do regime opressor.

Estes dois aspectos juntos — a possibilidade de desafio à legitimidade da ordem estabelecida (ou, pelo menos, ao modo como ela se efetiva) e a possibilidade de legitimidade de alguns grupos não-governamentais (incluindo a legitimidade de alguns atos de violência por eles perpetrados) — continuam a afetar o arcabouço político e jurídico em face do qual se deve examinar a resposta ao terrorismo. Qualquer que seja seu significado real, o termo “terrorismo” traduz reprovação: ele necessariamente veicula a idéia de ilegitimidade. Sua absoluta imprecisão traz consigo a possibilidade de uso por lados opostos do conflito. Ao invocar o termo, os governos dos Estados logram atrair atenção para a ilegitimidade da violência política não-estatal: nenhum ato de violência de um rebelde, de um separatista ou de alguém que aja com fins humanitários será legítimo então; aqueles que praticam tal violência não têm proteção contra a lei do Estado, que pode mesmo sujeitá-los a um regime penal e processual mais severo. Nesse sentido, a bomba jogada por um rebelde numa batalha acirrada com militares não difere daquela deixada num supermercado ou num trem de passageiros. Ao contrário, o combatente individual contesta o direito do governo de usar qualquer tipo de força contra si, ao passo que defende o próprio direito de usar (toda) força a fim de alcançar o propósito legítimo de subverter o regime ilegítimo.

Para os grupos não-governamentais, essa questão não é apenas retórica. Como nas situações coloniais, as chamadas “operações de baixa intensidade” costumam ser o único modo disponível de combate efetivo contra o governo. A própria viabilidade desses grupos pode depender da coerção aplicada ao que se poderia chamar vagamente de “não-combatentes”: os civis que não apóiam seus programas e ações ou que a eles se opõem energicamente. Compelir à aquiescência pode envolver atividades não muito distintas do “terrorismo”, qualquer que seja a definição usual. Se o terrorismo é ilegítimo (e o que esses grupos fazem pode bem ser exibido como terrorismo), eles ficam sem forma legítima de luta, não importa quão nobre seja sua causa. A reação aos métodos

dos movimentos de libertação nacional demonstra que os Estados, de modo geral, não estão preparados para aceitar a universalidade dessa abordagem. As ações individuais de uma campanha de baixa intensidade podem equivaler a terrorismo (seqüestro de aeronaves, por exemplo), sem tornar “terrorista” toda a campanha de guerrilha, nem fazer do movimento de libertação nacional uma organização terrorista.

Confrontado com semelhante demanda, o governo pode encontrar dificuldade para reagir, sobretudo se o esquema de violência contra ele começar a ter resultados. Os métodos usuais de cumprimento da lei tornam-se inoperantes, e a superioridade militar do governo não consegue derrotar um grupo de rebeldes. Seja por erro de cálculo, seja por frustração, o governo pode ser tentado a confundir o cumprimento da lei com a manutenção da segurança militar e empregar as forças armadas para preservar a ordem, impondo menos restrições a seus soldados do que aos policiais. Trata-se, aqui, do contraterrorismo, que se vê vinculado ao terrorismo pela linguagem e ação. A linguagem dos dois lados é recíproca: os Estados, agora tidos por terroristas, desenvolvem atividades idênticas às dos rebeldes, no sentido de que elas afrontam grave e substancialmente os direitos dos indivíduos.

Quando a intensidade da desordem interna alcança o patamar de conflito doméstico armado, a lei humanitária internacional deverá ser aplicada, nos termos do artigo 3º da Convenção de Genebra. Também se aplicará o Protocolo II das Convenções, se o Estado tiver feito sua ratificação ou se as disposições desse aditivo tiverem sido incorporadas ao direito consuetudinário. Esse instrumento proíbe especificamente o recurso ao terrorismo.²² Há tentativas de traçar analogia entre os conflitos domésticos armados e os distúrbios de menor intensidade com o propósito de fixar obrigação semelhante para que ambos os lados renunciem ao terrorismo. Isso estabeleceria obrigações mínimas a serem observadas no caso de o Estado negar ao conflito a magnitude suficiente para a sua inclusão no artigo 3º, no caso de haver dúvidas sobre a aplicação da legislação humanitária e no caso da ocorrência de incidentes de natureza menos grave. Essa abordagem não tem tido êxito porque os Estados receiam — ao admitirem a aplicação da Convenção de Genebra, ainda que por analogia — correr o risco de conferir

²² Protocolo II, artigo 4º(2)(d): "proibidas em todo tempo e lugar".

um certo grau de legitimidade ao grupo que usa a força contra eles. Receiam, também, que se considere justificado o uso de alguma força contra o governo e, por fim, temem que se torne plausível a demanda de tratamento privilegiado, como prisioneiros de guerra ou prisioneiros políticos, para os integrantes do referido grupo.²³

É normal que o Estado queira manter o máximo de liberdade de ação, colocando esse tipo de ocorrência sob a jurisdição doméstica. No tocante aos grupos, as exigências de qualificação para o enquadramento na lei humanitária impõem tantas restrições ao tipo de manobra que pretendem efetuar que nenhum dos prováveis benefícios passa a valer a pena: eles buscam legitimidade pela percepção (que almejam ser generalizada) de justificação política para a violência a que recorrem. Note-se que alguns grupos reivindicarão legitimidade para atos de inequívoco terrorismo, talvez sob o argumento de que estes atraem a publicidade necessária para a causa.²⁴ Logo, mesmo diante de um consenso acerca das atividades que constituem terrorismo em face da lei humanitária, está claro que alguns grupos — decerto não formalmente obrigados por ela — não se dispõem a adequar-se.

9.2. DIREITOS HUMANOS

9.2.1. Função

Como não há uma definição internacional de terrorismo, a caracterização inicial da atividade “terrorista” será feita pelo ordenamento jurídico interno e, no restante deste capítulo, usaremos o termo para abranger toda demanda feita pelo Estado relativa às atividades que lhe forem *hostis*, desde que perpetradas pela categoria de “atores subestatais” de C. Gearty.²⁵ Visto que essas ações serão inevitavelmente criminosas, por que o legislador precisa colocar nelas rótulo adicional? Há várias respostas para essa pergunta, entre as quais

²³ STEIN, T. How much humanity do the terrorists deserve? In: DELISSEN, A.; TANJA, G. (Eds.), *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead*, Dordrech: Martinus Nijhoff, 1991. p. 567. Inter alia no que se refere aos debates da Associação de Direito Internacional.

²⁴ Acerca da discussão sobre a estratégia terrorista, ver: WARDLAW, G. *Political Terrorism: theory, tactics and counter-measures*. 2.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

²⁵ *Idem*.

se destacam a execração dos agentes, o endurecimento dos regimes processuais na esfera penal e possivelmente a tipificação de novos crimes para lidar com os suspeitos de ações terroristas, além da ampliação do papel dos militares na preservação da segurança interna. Alguns dos efeitos dessas medidas são a transferência de poder do Legislativo para o Executivo, a redução da responsabilidade pelo uso do poder (sobretudo perante a Justiça) e a geração de hostilidade contra os condenados por esses crimes, suas famílias e aqueles que apóiam a causa, concordando ou não com os métodos utilizados.

É aqui que a legislação de direitos humanos se relaciona com o terrorismo, qualquer que seja a definição deste. Em vista do que está por vir, deve-se enfatizar que essa legislação não autoriza o indivíduo a usar a violência contra o governo de um Estado.²⁶ Na verdade, os que recorrem à violência ferem os direitos humanos de suas vítimas.²⁷ Obviamente, não será possível responsabilizar os indivíduos pela violação dos direitos humanos no plano internacional, já que a jurisdição das instituições supervisoras limita-se aos Estados violadores. Contudo, a criação de Tribunais Criminais Internacionais para a Iugoslávia e Ruanda²⁸ — pela prática de graves violações dos direitos humanos dentro de suas respectivas jurisdições — demonstra que o sistema internacional é capaz de estabelecer mecanismos para responsabilizar os indivíduos pela violação dos direitos humanos.

A legislação dos direitos humanos nesse campo serve para impor freio na adoção de leis, políticas e práticas que interferem nos direitos individuais e que são ditas necessárias na luta contra o terrorismo. Não importa a definição deste, mas como se manifesta verdadeiramente a ameaça à ordem pública numa determinada jurisdição nacional. A ameaça de ações violentas contra o Estado é — e pode ser assim apresentada — um problema tão sério que se superam os constrangimentos usuais na implementação de medidas mais severas. Ademais, aqueles que contestam a legitimidade da ação repressiva

²⁶ Afirma-se isso sem prejuízo da possibilidade de outro Estado ter direito à intervenção humanitária, ver: RODLEY, N. *To Loose the Bands of Wickedness*. London: Brassey's, 1992.

²⁷ No caso *IRLANDA versus Reino Unido*, A/25, parágrafo 149, a Corte Européia de Direitos Humanos afirmou o seguinte: "não se exige que se tome conhecimento de cada aspecto da trágica situação vigente na Irlanda do Norte. Por exemplo, não se requer o controle sobre as atividades terroristas de indivíduos ou grupos nos seis condados, atividades essas que claramente desrespeitam os direitos humanos".

²⁸ CONSELHO DE SEGURANÇA. Resoluções n. 827 e n. 955.

correm o risco de serem enquadrados como partidários dos terroristas. Para eles, há duas vantagens em poderem contar com as normas de direitos humanos: primeiro, a objetividade e a “obrigatoriedade” delas enfraquecem, quando não invalidam por completo, a acusação de serem rebeldes contra o Estado por exigirem que ele respeite os direitos humanos; segundo, a possibilidade de apela-rem às instituições internacionais, quando for o caso, em nome da proteção contra as violações dos direitos humanos.

Há uma superposição material entre a legislação dos direitos humanos e o direito humanitário internacional, especialmente à medida que se intensifica o conflito. A referência a um ou outro conjunto de normas pode não depender da diferença substantiva entre estas no que exigem do Estado, mas de quem as invoca (por exemplo, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha ou uma vítima individual), de quem está obrigado (o Estado submete-se apenas a um dos conjuntos de normas ou a ambos?) e de que foro se trata (é uma demanda política de cunho humanitário ou uma petição individual feita, digamos, à Comissão Europeia de Direitos Humanos?). Note-se que a legislação de direitos humanos será aplicada qualquer que seja o nível do conflito interno (embora sua aplicação possa ser alterada pela monta das hostilidades) e que as instituições de direitos humanos ocasionalmente levam em conta as normas humanitárias quando definem o que a legislação de direitos humanos requer do Estado.

9.2.2. Aplicação

9.2.2.1. Contraterrorismo

A aplicação da legislação de direitos humanos para moderar a reação dos governos ao que eles denominam “terrorismo” constitui um dos testes mais difíceis para o ideário dos direitos humanos. A demonização do terrorista serve para justificar o tratamento menos respeitoso, justificativa que pode radicar-se não só na própria rejeição, pelo terrorista, das normas de direitos humanos, do Estado de Direito e da democracia, mas também no dano que suas atividades causam aos outros. Cuida-se de assuntos relevantes que, apesar do possível exagero dos governos, não deveriam ser menosprezados pelos proponentes dos direitos humanos. As autoridades dirão que a insistência na estrita observância das regras específicas de direitos humanos porá em risco

qualquer perspectiva de que se desfrute delas posteriormente, na hipótese de êxito do projeto terrorista. Essa pode ser a justificativa para algumas restrições ao exercício dos direitos individuais ou mesmo para sua suspensão temporária. Logo, o primeiro papel da legislação de direitos humanos é sustentar que recai sobre o Estado o ônus da prova dessa necessidade. O segundo é lembrar que, mesmo em tal circunstância, algumas práticas são terminantemente proibidas: seja qual for a ameaça, o Estado deve ajustar a política de segurança a essas regras. Adiante se verá como estas questões estão intimamente ligadas: a insistência nas regras do devido processo legal ajuda a garantir a observância efetiva das obrigações absolutas dos Estados de não matar e de não torturar.²⁹ Na prática, a legislação de direitos humanos serve para manter o contraterrorismo sob controle.

9.2.2.2 Princípios básicos

Na prática dos direitos humanos, existe uma diferença — embora não científica — entre o tratamento conferido a casos isolados de violação dos direitos humanos e a resposta dada aos esquemas de violação. No primeiro caso, a ênfase está nos diversos procedimentos judiciais ou quase-judiciais que, em última instância, podem levar a uma decisão internacional compulsória contra o Estado, uma vez comprovada a violação. No segundo caso, o mecanismo costuma ser político, nem sempre é institucionalizado e raramente conduz a conclusões inequívocas. No entanto, um esquema de violação nada mais é do que um conjunto de violações isoladas. A jurisprudência suscitada nos casos isolados mostra-se valiosa para elucidar as iniquidades das políticas governamentais em termos de direitos humanos, e as demais políticas ficam sujeitas à análise sob a ótica das obrigações com determinados direitos humanos. O melhor exemplo é a análise do fenômeno dos “desaparecimentos” pelas instituições do sistema Interamericano.

A política de desaparecimento abrange o seqüestro de pessoas por indivíduos não identificados (quase sempre, funcionários que agem com a autorização ou conivência de seus superiores) para locais de detenção não identificados (muitas vezes, mantidos secretamente pelo Estado), a fim de

²⁹ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Garantias Judiciais em Estados de Emergência* [art. 27(2), 25 e 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos], Advisory Opinion. OC-9/87, Series A, n. 9.

serem torturadas ou mortas.³⁰ Para as autoridades, essa política tem a vantagem de dificultar, nos planos interno e externo, a responsabilização do governo. Extraordinariamente, no caso Velásquez Rodriguez,³¹ a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu que o dever previsto no artigo 1º da Convenção Americana de Direitos Humanos envolve a obrigação de investigar efetivamente e processar os suspeitos das graves violações dos direitos humanos. No caso específico, ela verificou que havia provas ligando o desaparecimento da vítima às autoridades, mas, “mesmo se o fato não tivesse sido provado, a omissão do aparelho do Estado, sobejamente comprovada, representa uma falha da parte de Honduras em cumprir com as obrigações que assumiu no artigo 1º(1) da Convenção”.³² Essas obrigações, extensivas aos atos daqueles cujo vínculo estatal não se comprova, aplicam-se integralmente às ações dos servidores do Estado e criam a responsabilidade internacional do governo por suas políticas contraterroristas, sem prejuízo da que resulta da implementação equivocada ou excessiva dessas políticas numa circunstância específica.

É bom lembrar que as obrigações relativas aos direitos humanos são complexas e não uniformes. Além do dever básico negativo de não interferir nos direitos dos indivíduos (logo, os militares não podem matar arbitrariamente nem os policiais podem torturar), o Estado tem uma série de obrigações positivas. Há as que asseguram o cumprimento efetivo dos deveres negativos, de modo que o Estado garanta que suas forças de segurança estejam treinadas para o exercício de suas atribuições e que planejem fazê-lo em conformidade com os direitos humanos.³³ Há, também, as que levam a ações para prevenir a ingerência de outrem nos direitos da pessoa.³⁴ Cada uma dessas considerações está ligada à política contraterrorista. Um traço praticamente invariável delas é o uso de força letal na manutenção da segurança interna num patamar superior ao normal.

³⁰ NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra Desaparecimentos Forçados. In: _____. Assembléia Geral. *Resolução* n. 47/133.

³¹ VELASQUEZ RODRIGUEZ *versus* Honduras, Série C, n. 4, 1988.

³² *Idem.* parágrafo 182.

³³ MCCANN *et al. versus* Reino Unido, Corte Européia de Direitos Humanos, A/324, 1995.

³⁴ *Idem.* App. n. 9837/82 47 DR 27. (nenhuma alegação factual sobre os danos causados por terroristas). Discernir a existência de uma obrigação não implica decidir que aspectos da violação serão submetidos ao poder jurisdicional.

Os perigos do recurso excessivo à força letal são evidentes, seja porque se empregam tropas num ambiente doméstico e civil, para o qual seu treinamento militar não se mostra adequado, seja porque se dá à polícia um poder de fogo extraordinário ou regras de ação muito mais flexíveis. Na medida do possível, o treinamento e o controle das forças de segurança devem assegurar a não-ocorrência de deslize inadvertido na “guerra” contra os terroristas, se há meios eficazes e menos severos de lidar com eles. A tentação representada pelos excessos cresce quando se alega que o Estado tem a obrigação positiva de proteger as pessoas contra as destruições que os grupos terroristas provocam, pois, sob essa ótica, a legislação de direitos humanos parece ser a justificativa para a ação pública, em vez de balizá-la.

Para um órgão internacional, atribuir aos casos menos evidentes a qualidade de política genérica ou de ocorrência isolada beira os limites do exercício do poder jurisdicional. Contudo, ele também pode concluir que o Estado tem procedimentos que mostram que os valores protegidos pelos direitos humanos são devidamente considerados por aqueles a quem se confia a política de segurança. Na perspectiva dos direitos humanos, o Estado dispõe de ampla margem de avaliação quanto à necessidade do uso de força letal, e um supervisor internacional possivelmente se convencerá da legitimidade da ação do Estado, se este conseguir provar que os procedimentos internos levam em conta os referidos direitos.

Uma questão subsidiária comum às ações terroristas é o tanto que a legislação de direitos humanos obriga o Estado a responder às exigências políticas dos terroristas. Tem ele a obrigação concreta de atender a estas, no todo ou em parte? Se a exigência é a libertação de terroristas presos, em troca da vida de reféns, deve o Estado ceder diante da ameaça plausível de que estes sejam mortos? Se a exigência é a mudança de governo ou o direito de secessão em troca da suspensão de uma campanha violenta, deve o governo renunciar ao poder ou ao território? Seria extraordinário se isso fosse assunto para obrigação, mas — de acordo com o parecer da Comissão Europeia de Direitos Humanos no caso *McFeeley* — o Estado não goza de liberdade irrestrita para lidar com os terroristas. No caso em tela, os integrantes do Exército Republicano Irlandês (IRA) presos na Irlanda do Norte recusavam-se a deixar suas celas, até para usar os banheiros, em protesto contra o indeferimento do pleito por direitos especiais. As condições em que eles viviam, se

de responsabilidade das autoridades carcerárias, seriam “degradantes” segundo o artigo 3º da Convenção Européia sobre Direitos Humanos. Embora admitindo que o governo não era obrigado a render-se às exigências, a Comissão declarou que:

*o Estado não fica isento dos deveres prescritos na Convenção, particularmente no artigo 3º, porque os presos se engajam no que se considera um desafio ilegal à autoridade da administração carcerária. Apesar de não existir norma que obrigue a aceitar as exigências (...), a Convenção ordena que as autoridades carcerárias, com a devida observância das regras comuns e razoáveis de aprisionamento, exerçam sua autoridade de custódia para salvaguardar a saúde e o bem-estar de todos os presos, inclusive dos envolvidos em protesto, no que for possível dentro das circunstâncias. Esse compromisso obriga as autoridades carcerárias a manterem reação aos presos recalcitrantes engajados em protesto longo e em curso sob revista permanente.*³⁵

Trata-se de uma obrigação potencialmente ampla, que se estende muito além das especificidades desse caso. Se o Estado possui tal dever em relação aos terroristas, como se viu aqui, parece que ele deveria ter obrigação similar quando os direitos de pessoas inocentes estivessem em jogo.

As obrigações pertinentes aos direitos humanos não são todas da mesma espécie. Algumas são expressas em termos absolutos, ou quase, a exemplo do direito de não ser torturado. Outras são caracterizadas por exceções minuciosamente definidas, como os motivos para prisão ou detenção fixados no artigo 5º(1)(a) da Convenção Européia. Outras, ainda, permitem a ingerência para fins definidos e com base legal, que atenda ao exame da necessidade, tais como as limitações do direito à liberdade de expressão estabelecidas no artigo 19(3) do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e no artigo 10(2) da Convenção Européia sobre Direitos Humanos. Os tratados nesse campo costumam prever a derrogação de direitos em situação de emergência nacional e declarar expressamente que a garantia dos direitos não serve de defesa para que “qualquer Estado, grupo, ou pessoa se envolva em atividade que acabe prejudicando o gozo dos direitos de outrem”.³⁶

³⁵ MCFEELEY *versus* Reino Unido, App. n. 8317/78, 20 DR 44, 81.

³⁶ CONVENÇÃO EUROPÉIA SOBRE DIREITOS HUMANOS, artigo 17. Conferir o julgamento do mérito no caso LAWLESS *versus* Irlanda, A/3, 1961.

A estrutura diferencial dessas normas significa que o modo pelo qual o Estado buscará justificar sua reação à chamada ameaça terrorista dependerá da cláusula específica que se alega ter violado. Se esta for absoluta, haverá essencialmente duas questões a responder: O acusado conseguiu provar suas alegações sobre os fatos? Se provou, esses fatos configuram conduta violadora da norma aplicável?

Na prática, esse tipo de questionamento é limitado a alegações de que pessoas foram submetidas a tortura, pena ou tratamento desumano ou degradante. Há controvérsias profundas quanto à natureza violadora de determinados tipos de tratamento. No caso Irlanda versus Reino Unido, a Comissão e a Corte Européia de Direitos Humanos fizeram avaliações distintas sobre as “cinco técnicas” de privação sensorial usadas contra os detentos na Irlanda do Norte. Para a Comissão, houve tortura; para a Corte, houve tratamento desumano.³⁷ Contudo, ambas as instituições concordaram que o artigo 3º da Convenção havia sido violado. Diante dessa decisão, os métodos de interrogatório não poderiam ter sido justificados em função da ameaça terrorista, dado o caráter absoluto da obrigação prevista no artigo 3º.³⁸

Esse tipo de contenda é raro. Normalmente, o Estado contesta a base factual da alegação. Como os maus-tratos soem ocorrer quando a pessoa está nas mãos das forças de segurança, geralmente em condições de grande sigilo, fazer valer a versão dos fatos contrária à negativa do Estado, conforme declarou a Corte Européia no caso Irlanda versus Reino Unido, significa encarar um ônus de prova quase insuportável, sobretudo se a gravidade das alegações de violação do artigo 3º exigir que o postulante apresente provas “além do que seria razoável exigir”.³⁹ Por reconhecer isso, a Corte Européia de Direitos Humanos dispõe-se a extrair conclusões de provas objetivas, como o laudo médico atestando a existência de lesão atribuída ao Estado na ausência de explicação satisfatória das autoridades.⁴⁰ Esse entendimento acompanha a posição da Corte Interamericana e do Comitê de Direitos Humanos nos casos

³⁷ A/25, 1978.

³⁸ IRLANDA. *Op. Cit.* parágrafos 162-4, 1978. Ver também: TOMASSI versus França, A/241/A, parágrafo 115, 1992.

³⁹ IRLANDA. *Op. Cit.* parágrafo 161.

⁴⁰ TOMASI. *Op. Cit.* parágrafo 110, 1992. Note-se, porém, o caso KLASS versus Alemanha, A/269, parágrafos 28-9, 1993, em que a Corte parece restringir o princípio a quem está nos locais de detenção.

em que se confrontam com a intransigência, se não com a completa falta de cooperação, por parte dos Estados acusados de violação.⁴¹

Essa tática forense não é, obviamente, uma resposta acabada e pode estimular os Estados a manterem seus núcleos de interrogatório cada vez mais ocultos. Logo, são conquistas memoráveis o reconhecimento do direito de acesso permanente aos prisioneiros de advogados e médicos durante toda a custódia e a promoção do desenvolvimento de mecanismos semelhantes àqueles criados pelas Convenções contra a Tortura da ONU e da Europa que prevêem inspeção independente nos locais de detenção, mesmo em situação de emergência.⁴²

No que tange aos suspeitos de crimes terroristas detidos, o acesso a advogados é importante para assegurar a legitimidade da custódia e proteger o direito a julgamento imparcial, afora a ajuda eventual à prevenção de maus-tratos. Limitar esses direitos e instituir uma espécie de detenção executiva é uma característica comum das políticas contraterroristas, explicada pela dificuldade de demonstrar em juízo provas suficientes que justifiquem a detenção em circunstâncias normais ou de obter provas adequadas que garantam a condenação no processo penal comum. A tática de detenção executiva pode ser justificada pela cláusula de suspensão em emergências, mas os Estados evitam fazê-lo quando têm por estratégia sustentar que a atividade terrorista é antes criminosa que política e pode ser tratada por procedimentos modificados que, apesar das mudanças, estarão em conformidade com as obrigações relativas aos direitos humanos.

Exemplo notório disso é o sistema de “Foros de Diplock”, criado para tratar de crimes terroristas na Irlanda do Norte. Lorde Diplock recebeu do governo a incumbência de planejar um tipo de julgamento compatível com o artigo 6º da Convenção Européia, mas capaz de superar os obstáculos à condenação verificados no procedimento existente. A solução encontrada foi abolir o direito ao julgamento por júri nesses crimes (o que não é uma exigência da Convenção) e modificar o sistema probatório, sobretudo quanto

⁴¹ Por exemplo, Almeida de Quinteros, n. 107/1981. In: SELECTED DECISIONS OF THE HUMAN RIGHTS COMMITTEE UNDER THE OPTIONAL PROTOCOL, v. 2, p. 138.

⁴² Ver, entre os documentos da ONU, o relatório do Comitê contra a Tortura relativo à Turquia e a resposta do governo daquele país, segundo a qual a sujeição às recomendações do Comitê iria “refrear a eficiência da luta com o terrorismo”. *Human Rights Law Journal*, v. 14, n. 11-12, p. 426-9, 1993.

à admissão e ao peso das confissões. Nenhum questionamento contra a justiça desses procedimentos teve êxito até agora.⁴³

O governo britânico tem tido menos sucesso em provar a legitimidade do prolongamento da detenção dos suspeitos de terrorismo entre o ato de prisão e a apresentação deles ao juiz. A lei doméstica permite até cinco dias extras de detenção não-autorizada judicialmente, após a aprovação da prisão administrativa, além dos dois dias permitidos pela legislação ordinária. No caso Brogan, a Corte Européia decidiu que a detenção por pouco mais de quatro dias — sem que o acusado fosse levado perante o juiz — violava o artigo 5º(3), não obstante o governo ter alegado que a dilação era necessária no contexto do terrorismo. Trata-se de um julgamento severo, pois uma detenção de quatro dias costuma ser considerada compatível com o artigo 5º(3) em circunstâncias normais.

Quando a norma de direitos humanos autorizar, expressamente, alguma ingerência nos direitos da pessoa, os Estados usarão a ameaça terrorista como justificativa para seus atos, alegando ser a ingerência indispensável à prevenção de crimes ou à preservação da ordem pública. Contudo, no desempenho de suas funções, os órgãos supervisores não devem submeter-se às novidades que o Estado julgar necessárias. No caso Klass versus Alemanha, ao reexaminar a lei que autoriza a escuta telefônica, a Corte Européia assim se pronunciou:

*Ciente do perigo que essa lei apresenta de desestabilizar ou mesmo destruir a democracia sob a alegação de defendê-la, [a Corte] declara que os Estados Contratantes não podem — em nome do combate à espionagem e ao terrorismo — adotar quaisquer medidas que julguem adequadas.*⁴⁵

Há duas maneiras para que as autoridades supervisoras possam desincumbir-se de sua responsabilidade: exigir que todo procedimento especial esteja previsto em lei, suficientemente precisa na definição dos limites,

⁴³ Para uma avaliação completa do problema, ver: JACKSON, J.; DORAN, S. *Judge Without Jury*. Diplock Trials in the Adversary System. Oxford: Clarendon Press, 1995.

⁴⁴ BROGAN *versus* Reino Unido, A/145-B, 1988.

⁴⁵ A/28, parágrafo 49.

mas não tão abrangente a ponto de alcançar discricionariedade irrestrita; e solicitar medidas substitutas de controle do exercício do poder sempre que as autoridades nacionais julgarem necessário dispensar a revisão judicial. Essas são limitações freqüentemente ignoradas pela legislação antiterrorista.⁴⁶

9.2.2.3. Emergências

Os órgãos supervisores nem sempre endossam as alegações dos Estados de que suas políticas e práticas antiterroristas são compatíveis com as obrigações decorrentes dos direitos humanos. Na ausência de endosso, os Estados têm a opção de invocar ou não a cláusula de suspensão de garantias em situação de emergência.⁴⁷ Para isso, devem provar que a atividade terrorista representa uma ameaça à vida organizada em seu território. Se conseguirem convencer os referidos órgãos direitos humanos de que há uma emergência, é possível que procurem justificar o seu regime, inaceitável em outras circunstâncias, sob o argumento de ser ele “estritamente necessário para atender as exigências da situação”. Depois do caso Brogan, em que se julgou incompatível com o artigo 5º(3) da Convenção Européia o prolongamento da prisão provisória sem supervisão judicial, o governo britânico emitiu um aviso de declaração de emergência com respeito à situação na Irlanda do Norte e logrou justificar a medida sob o artigo 15 da Convenção.⁴⁸ Criticou-se o julgamento Brannigan tanto por aceitar a alegação do governo de que a situação era suficientemente grave (o governo e a corte basearam suas conclusões na soma das vidas perdidas, dos prejuízos e dos danos resultantes dos vinte anos de desordem na província, em vez de se fixarem na análise dos eventos contemporâneos) quanto pela necessidade da prisão provisória. Houve quem sugerisse que era exatamente nessas circunstâncias que os presos ficavam mais vulneráveis a maus-tratos e que as medidas reportadas pelo governo eram virtualmente inúteis para protegê-los do risco de práticas excessivas durante o interrogatório.

⁴⁶ Sobre a Turquia, ver: RUMPE, C. The protection of human rights in Turkey and the significance of international human rights instruments, *Human Rights Law Journal*, v. 14, n. 11-12, p. 394-407, 1993.

⁴⁷ Em termos gerais, ver: ORAA, J. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford: Clarendon Press, 1992. Ver também: FITZPATRICK, J. *Human Rights in Conflict: the international system for protecting human rights during states of emergency*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

⁴⁸ BRANNIGAN *versus Reino Unido*, A/258-B, 1993. A respeito do caso, ver: MARKS, S. Civil liberties at the margin: the U.K. Derogation and the European Court of Human Rights. *Oxford Journal of Legal Studies*, n. 15, p. 69, 1995.

A Corte Européia não seguiu o exemplo da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que entende que as garantias judiciais não podem ser dispensadas numa situação de emergência, devido à sua importância para a proteção dos detentos.⁴⁹ Esse entendimento viu-se facilitado pela particularidade do texto da Convenção Americana. Todas as cláusulas de suspensão de garantias em situação de emergência contêm uma lista dos direitos que não podem ser derogados, seja qual for a gravidade da emergência. O artigo 27 da Convenção Americana é mais elaborado que a maioria dessas cláusulas e, afora a lista dos direitos inderrogáveis, inclui as garantias judiciais indispensáveis à proteção desses direitos. No contexto terrorista, as garantias processuais são imprescindíveis, não somente como uma proteção contra maus-tratos no curso da detenção, mas também para evitar que se recorra, abusiva ou excessivamente, a poderes que costumam conferir maior discricionariedade ao executivo.

O caso *Brannigan* levantou uma questão importante acerca do término da situação de emergência. A prática na Irlanda do Norte nada tem de atípica.⁵⁰ Mesmo com o cessar-fogo, o governo britânico reluta em revogar as normas de emergência, apesar dos vários ajustes administrativos ao novo quadro. A continuidade injustificada do poder de suspensão de garantias em situação de emergência é passível de contestação. Quando o Estado se apóia num regime de exceção para combater o terrorismo, há outra consequência possível: medidas extraordinárias podem tornar-se ordinárias. Existe a tentação de persistir com elas além do necessário e de estendê-las a outros problemas enfrentados pelo Estado, ou ainda de inseri-las na legislação comum.⁵¹ É difícil evitar o perigo desse “desvio autoritário”. Se a reivindicação por poderes especiais é deferida no caso da luta contra a ameaça terrorista, por que não empregar poderes semelhantes, digamos, contra o tráfico de drogas e o crime organizado, que podem acarretar perigos comparáveis para a ordem pública?⁵²

⁴⁹ Habeas Corpus in Emergency Situations, Advisory Opinion OC-8/87, 1987.

⁵⁰ GEARTY, C.; KIMBELL, J. *Terrorism and the Rule of Law: a report on the laws relating to political violence in Great Britain and Northern Ireland*. King's College, London: CLRU, 1995.

⁵¹ Por exemplo, a introdução de modificações no direito ao silêncio, primeiro na Irlanda do Norte e depois no direito inglês. Ver: JUSTICE. *The Right to Silence Debate: the Northern Ireland Experience*. London: Criminal Justice and Public Order Act, 1994. p.34-7.

⁵² Para uma visão panorâmica, consultar: CHARTES, D. (Ed.). *The Deadly Sin of Terrorism: its effect on democracy and civil liberty in six countries*. Fredricton: University of New Brunswick, 1994. p. 211-27. (mas é preciso notar que o texto se reporta ao terrorismo internacional).

9.2.2.4. Anistias

As campanhas terroristas terminam de várias maneiras. Os objetivos políticos por que se luta podem ser alcançados. Igualmente, as forças do Estado podem prevalecer e derrotar os terroristas. Entretanto, esses resultados “puros” são raros. O mais comum é a busca por objetivos políticos acabar em transação, e a derrota dos terroristas ser o resultado de uma vigorosa política contraterrorista que ignora as restrições impostas pelos direitos humanos. O ajuste de contas pode ocorrer quando os que violam os direitos humanos perdem o poder ou são capturados. Quais são as obrigações, se há alguma, de quem está agora no comando?

O problema das leis de impunidade ou de anistia em prol de violadores dos direitos humanos como parte do arranjo político aparece com frequência crescente, mas não há dois casos iguais. Não parece exagerado ver como obrigação básica de um tratado de direitos humanos o dever concreto imposto ao Estado de punir os responsáveis por notórias violações dos direitos humanos.⁵³ Contudo deve-se reconhecer que o processo de reconciliação interna pode exigir que se trace uma linha divisória isolando os eventos passados, não importa quão chocantes sejam eles. Já se sugeriu que uma lei de anistia cuidadosamente elaborada, com sanção democrática, pode não ser contrária à obrigação imposta ao Estado.⁵⁴ A criação sucedânea de um registro temporário imparcial, por uma “comissão de restauração dos fatos”, pode servir tanto para acalmar a opinião pública quanto para satisfazer os compromissos internacionais do Estado.⁵⁵ Mais uma vez, qualificar a atividade como “terrorista” provavelmente não ajudará. É a percepção que se tem dela na circunstância específica que irá definir se o sistema tenciona ir mais longe contra os criminosos ou não.

⁵³ VELASQUEZ RODRIGUEZ. *Op. Cit.*

⁵⁴ KOLKOTT, J. No impunity for human rights violations in the Americas, *Human Rights Law Journal*, n. 14, p. 153, 1993. Ver também a literatura lá citada.

⁵⁵ BUERGENTHAL, T. The UN Truth Commission for El Salvador, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, v. 27, n. 2, p. 497-544. HAYNER, P. Fifteen Truth Commissions, 1974 to 1994: a comparative study, *Human Rights Quarterly*, n. 16, p. 597, 1994.

9.3. CONCLUSÃO

O “terrorismo”, não obstante sua definição usual, representa um teste difícil para os Estados comprometidos com o ideário dos direitos humanos. Há boas razões para ter pulso firme contra aqueles que se envolvem em tal atividade, razões que vão além da simples necessidade de lidar com o crime e com a ameaça à ordem pública. A violência com propósitos políticos é especialmente injustificável onde existem canais políticos não-violentos para expressar as reivindicações. Um Estado comprometido com os direitos humanos obriga-se, entre outras coisas, a ter um sistema político responsivo. Quem recorre à violência política ataca os alicerces do sistema que protege e reconhece os direitos humanos. Mesmo que o objetivo final seja nobre, seus métodos são inaceitáveis. O Estado pode descrever os terroristas como inimigos e obter apoio popular para reações mais duras diante do menor sinal de êxito de suas empreitadas, uma vez que disseminar o medo entre a população é uma das finalidades terroristas. Exagerar o tamanho da ameaça efetiva à segurança do Estado como justificativa para o regime especial que vai lidar com ela pode ser o recurso de um governo ávido por “demonstrar serviço” em relação ao fenômeno e, simultaneamente, preservar um alto índice de aprovação popular. Trata-se de uma compensação pelo levantamento (prosaico por natureza) de informações confidenciais e pelo controle do terrorismo por meio de medidas ordinárias do processo penal, afora o abrandamento dos descontentes que surgem quando medidas preventivas acarretam efeitos perturbadores ou inconvenientes sobre o grande público, via reforço da segurança e imposição de tributos para bancar as medidas.

Contudo, o governo que adota a estratégia de reação exagerada corre alguns perigos. Um deles é que ela pode frustrar o seu objetivo ao realçar a condição dos terroristas, que alegarão ser o regime especial prova de que eles não são criminosos “comuns”: se são necessários métodos especiais para lidar com eles, dirão, sua violência não é criminosa e eles tampouco o são. Suas alegações de que são “presos políticos” ou mesmo prisioneiros de guerra passam a ser mais plausíveis. Logo, a observância das normas de direitos humanos constitui a solução para o Estado. Se ele trata o terrorismo e os terroristas nos limites do seu compromisso com os direitos humanos, a alegação de que os terroristas praticam violência criminosa mantém a

credibilidade. A decisão de recorrer a poderes emergenciais obviamente enfraquece essa postura, mas não a subverte no todo. O recurso ao rótulo de “terrorismo” tem por efeito o retrato do terrorista como uma figura acima da lei, de modo que se pode justificar (virtualmente) qualquer medida para lidar com esse indivíduo que se coloca fora da proteção da lei por conta dos objetivos perseguidos ou dos meios utilizados.

Nesse contexto, o ideário dos direitos humanos é importante por servir de barreira imperativa à adoção de certas medidas de segurança e por exigir sólidas justificativas para outras, e não apenas um indicativo de prudência para a política estatal. Esse juízo impede que o Estado declare aberta a temporada de caça aos terroristas. Vale lembrar que estes têm direitos mesmo se forem condenados; os suspeitos de terrorismo, logicamente, têm mais direitos; e muito mais ainda têm as pessoas que apóiam os objetivos dos terroristas, mas não seus métodos. Cuida-se de pesadas restrições para o Estado, porque alguns movimentos terroristas podem ser derrotados, se ele for implacável o bastante; já outros podem sobreviver, ainda que não alcancem seus objetivos finais, se ele ficar limitado aos métodos contraterroristas de que se pode servir. Contudo, muito mais se exigirá caso o Estado permaneça fiel às suas obrigações com respeito aos direitos humanos. Essa é uma questão de princípio, mas também existem considerações pragmáticas que a sustentam. A obrigação de avaliar as políticas em relação às normas de direitos humanos exige uma revisão contínua e menos política das medidas adotadas, o que configura uma defesa contra a adoção de medidas inúteis ou desproporcionais. Constitui uma proteção, enfim, contra o objetivo ocasional do terrorista de induzir uma resposta excessiva do Estado, cujo impacto desproporcional recaia sobre quem inicialmente não apoiava o terrorista, mas passa a fazê-lo depois disso.

Os governos tendem a alegar que a interpretação muito estrita dos compromissos com os direitos humanos inibirá o combate ao terrorismo, com conseqüências bem mais nefastas para o gozo futuro dos direitos humanos. As instituições estão cientes do problema. No caso *Fox, Campbell e Hartley versus Reino Unido*,⁵⁶ a Corte Européia assim declarou: “Decerto, não se deve empregar o artigo 5º(1)(c) da Convenção de modo a impor

⁵⁶ A/182, parágrafo 34, 1990.

dificuldades desproporcionais às medidas efetivas contra o terrorismo organizado tomadas pelas autoridades policiais dos Estados Contratantes.” O problema está em definir o que é “desproporcional”. Os Estados quase sempre sustentam a atuação proporcional de suas forças de segurança e desaprovam particularmente o que consideram ser decisões retardatárias dos organismos internacionais. Todavia, o ideário dos direitos humanos não permite completa submissão ao que os Estados julgam necessário. Se levarem a legislação de direitos humanos a sério, eles atenderão às prescrições dela tanto no processo de elaboração das leis internas quanto no de treinamento de suas forças e planejamento das operações, de modo a reduzir o risco de divergência entre suas opiniões e as dos tribunais.

Se os direitos humanos possuem um diferencial, trata-se do fato de aportarem um peso adicional à defesa dos interesses públicos e mesmo dos direitos comuns, envolvendo os órgãos estatais. O papel de um Estado que observa as obrigações impostas pelos direitos humanos e pelos respectivos organismos supervisores não se resume ao acerto das demandas que lhe são apresentadas. Cuida-se, antes, de descobrir meios de harmonizar outros direitos e interesses com a devida observância aos direitos humanos, muitos dos quais se sujeitam a sofrer intervenção na amplitude necessária e proporcional. Porque o terrorismo é efetivamente — ou parecer ser — uma grave ameaça à ordem pública e à sobrevivência do Estado, e porque a luta contra ele pode ser longa e inglória, o imperativo político de “mostrar serviço” com relação ao problema pode resultar em medidas que conflitam com os direitos humanos, mas que recebem apoio popular. Outras medidas que comportam idênticas ameaças aos direitos humanos podem contribuir ativamente para a “derrota” do terrorismo.

Em face do endosso popular ou militar das políticas contraterroristas, as instituições de direitos humanos enfrentam uma tarefa árdua. Se concordarem com as políticas estatais, correm o risco da inobservância ou do respeito puramente formal aos direitos humanos. Se endossarem o acerto feito pelo Estado, a proteção internacional desses direitos pode dissolver-se no momento em que é mais necessária. Confusas, conforme se alega, entre os pólos oscilantes da “apologia e utopia”,⁵⁷ as instituições não irão satisfazer

⁵⁷ MARKS, S. *Op. cit.* p. 90-94. Alude-se a: KOSKENNIEMI, M. *From Apology to Utopia*. Helsinki: Likimiesliiton Kustannus, 1989.

as platéias dos Estados e dos defensores dos direitos humanos todo o tempo. Mas as pressões para que os Estados assumam seus compromissos são comprovadamente poderosas: se as instituições não são capazes de fixar os limites além dos quais eles não poderão transigir, então ninguém será. Trata-se de uma responsabilidade descomunal.

BIBLIOGRAFIA

AMNESTY INTERNATIONAL. *Getting Away with Murder: Political Killings and "Disappearances" in the 1990s*. London: Amnesty International, 1993.

FITZPATRICK, J. *Human Rights in Conflict: the International System for Protecting Human Rights during States of Emergency*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1994.

FRIEDLANDER, R. *Terrorism: Documents of International and Local Control*, 6 v. New York: Oceana, 1979-92.

GEARTY, C. *Terror*. London: Faber & Faber, 1991.

LAQUEUR, W. *The Age of Terrorism*. Boston: Little Brown, 1987.

ORAA, J. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Oxford: 1992.

PARTE III .

DESAFIOS

10. OS DIREITOS HUMANOS E O PROGRESSO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO

C.G. Weeramantry

10.1. INTRODUÇÃO

Vivemos numa época dominada pela tecnologia, sendo esta uma nova fonte de poder. Aos que dominam a tecnologia, ela confere um poder sobre o restante da sociedade, sob diversos aspectos, mais fundamental e abrangente do que qualquer outro jamais experimentado na longa história da humanidade. Proporciona um controle mais substantivo sobre o meio ambiente, a sociedade, o corpo e a mente humana do que aquele que possuíam os grandes potentados do passado.

Como todas as outras dimensões do poder, também essa deve estar sujeita à lei. Contudo, o progresso da tecnologia tem sido tão rápido e a sua influência tão difusa que o direito e os advogados não têm se mostrado a altura da tarefa. Atrasados na reação ao desafio, viram as novas tecnologias tomarem a dianteira, colocando-se fora do controle legal. Por fim, quando os advogados resolveram dedicar-se à tarefa, descobriram que os conceitos, as metodologias, as estruturas e os recursos humanos da esfera jurídica (todos eles modelados para atender às necessidades de um tempo em que o poder significava poder físico sobretudo, a invasão era física e o ataque tinha características semelhantes) não estavam preparados para enfrentar os novos desafios.

A título de mera ilustração acerca da natureza obsoleta dos conceitos jurídicos, tomemos a norma sobre invasão, moldada para atender ao caso da entrada ilegal em território alheio. A lei conseguia lidar com essa espécie de delito. Entretanto, assim que se tornou evidente que a invasão poderia ser feita sem que se pusesse o pé no domínio alheio, por meio de técnicas a distância (tais como a gravação de ligações telefônicas, a captação de ondas

sonoras refletidas na vidraça e o levantamento de senhas eletrônicas), viu-se que o direito não dispunha do arsenal de conceitos apropriado para se opor às novas formas de invasão. Na verdade, esse arsenal ainda está sendo elaborado. Enquanto isso, o surgimento de novas tecnologias torna ultrapassadas as soluções antes que elas vejam a luz do dia. Esses são os problemas que enfrentamos atualmente. Eles crescerão à medida que avancemos no novo século, um século dominado pela tecnologia da informação.

O desenvolvimento da tecnologia corre em paralelo com o crescimento dos impérios empresariais dela detentores. Porque a tecnologia sofisticada é cara e porque sua geração e seu controle demandam vultosos investimentos, as grandes corporações empresariais costumam ter sua propriedade. Essas corporações — cujo poder financeiro, em muitos casos, supera o de diversos países — dão à tecnologia uma potência adicional: a combinação das forças econômica e tecnológica. Juntas, estas representam uma falange de poder que está bem acima da capacidade de resistência do indivíduo.

Outra dimensão dessa falange é a aliança que se forjou entre a tecnologia, o poder econômico e a instituição militar. A tecnologia, nos patamares mais elevados, tem valor inestimável para os propósitos bélicos e, assim, dá ensejo à aliança com a classe militar de muitos países. Uma ajuda e apóia a outra, uma vez que os militares precisam das armas aperfeiçoadas que a tecnologia pode projetar e os tecnólogos precisam do apoio econômico e político dos militares. Como resultado, temos o fenômeno do complexo industrial militar, cujo poder crescente foi objeto do alerta feito pelo presidente norte-americano Eisenhower ao povo do seu país em seu discurso de despedida. Agora, o mundo enfrenta globalmente os perigos a que Eisenhower se referiu no plano doméstico.

10.2. PROBLEMAS NO DIREITO INTERNO

As inadequações dos sistemas jurídicos nacionais para lidar com os problemas da tecnologia moderna podem ser convenientemente analisadas sob os enfoques das estruturas, dos procedimentos e dos conceitos legais.

A inadequação das estruturas jurídicas é ilustrada, de tempos em tempos, por julgamentos em tribunais domésticos, onde as complexidades

científicas são colocadas perante juízes e jurados que não desfrutam, necessariamente, da vantagem de ter formação científica. Horas e horas de depoimentos de peritos são apresentadas a juízes e jurados que, em geral, não compreendem bem o assunto, mas devem tomar uma decisão. Por exemplo, num caso de assassinato, a análise das manchas de sangue pode exigir o conhecimento dos mais avançados progressos em imunologia e química das proteínas. Isso mostra como o direito a um julgamento justo pode, em alguns casos, ser ameaçado pela extrema sofisticação da prova científica contemporânea.

Em épocas anteriores, à medida que certas áreas específicas do direito evoluíam, iam surgindo tribunais ou varas especializadas. O aumento substancial, em juízo, dos casos que envolvem aspectos científicos acabou inspirando a idéia de que os órgãos judiciais deveriam também comportar varas especiais, dotadas de juízes com formação científica — mais preparados, portanto, para lidar com provas científicas sofisticadas.

Os procedimentos jurídicos quase sempre envolvem litígios. Duas partes apresentam pontos de vista opostos em juízo, e o juiz decide, com base em critérios equilibrados, qual das partes deve vencer a disputa. Esse não é o melhor método para determinar o impacto de uma nova tecnologia sobre os direitos humanos. Logo, as estruturas judiciais existentes não são as instâncias apropriadas para tais decisões. Ademais, elas são tolhidas por normas processuais arcaicas e formalistas que requerem um determinado modo de produção de provas e que apenas a parte com a desclassificação da prova obtida fora do modo prescrito. Além disso, os procedimentos atuais são caros e lentos.

Por todas essas razões, os tribunais não estão aparelhados para prever o futuro impacto de uma determinada tecnologia. Eles não estão estruturados para fazer projeções no futuro. Outras instâncias devem ser criadas para definir esses assuntos em nome da comunidade.

De tempos em tempos, surgem propostas com esse fim, a exemplo dos comitês de direitos humanos, das agências de vigilância pública para monitorar novas tecnologias, das comissões de avaliação de impacto tecnológico e dos comitês interdisciplinares. Todos eles devem ser examinados de acordo com sua utilidade. Em suma, deve-se criar a consciência de que a confiança tradicional nos mecanismos jurídicos para proteger as pessoas contra a tecnologia que viola os seus direitos revela-se cada vez mais

inadequada. Como as estruturas e os procedimentos jurídicos tradicionais não estão aparelhados para avaliar o material científico ou o seu impacto na comunidade, os tribunais não podem ser guardiães dos direitos humanos nessa seara.

Isso também vale para os conceitos jurídicos, que vêm sendo moldados por gerações de advogados para atender às necessidades de sistemas legais formalistas e individualistas. Lembre-se, a título de ilustração, que o conceito de propriedade absoluta pode ser bastante prejudicial aos direitos humanos, pois permite que os proprietários tratem suas propriedades como reservas particulares, sem a devida observância das obrigações sociais que incidem sobre elas. Esse é particularmente o caso da terra, já que o direito revestiu a propriedade imobiliária de vários atributos típicos da propriedade mobiliária. Os bens móveis pertencem ao proprietário no sentido absoluto de que ele pode danificá-los ou destruí-los de acordo com a sua vontade. Aplicar esses conceitos à propriedade imobiliária significa convidar o dono da terra a negligenciar as responsabilidades sociais inerentes à propriedade.

Essas atitudes resultam na devastação ambiental que vemos ao nosso redor. A noção de direito absoluto sobre a propriedade privada é totalmente incongruente com a idéia de “justiça intergeracional”, um conceito de direitos humanos que só agora começa a manifestar-se.

Em depoimento diante da primeira Comissão da Terra das Ilhas Britânicas de Salomão (1919–24), um ilhéu do Pacífico desdenhou a idéia de que a terra poderia ser tratada “como se fosse uma caixa”, uma mercadoria que qualquer um poderia comprar ou vender. Assinalou que o seu povo conferia tratamento mais respeitoso a terra, além de considerar devidamente os direitos das futuras gerações.¹ Essa ótica dos direitos de propriedade, sobretudo no tocante à terra, poderia ter poupado o mundo de muitos problemas ambientais que hoje causam imensa preocupação.

Considerações semelhantes ainda se aplicam à concepção de liberdade contratual absoluta, que precisa ser adaptada às exigências da era tecnológica. A tecnologia moderna confere vasto poder aos conglomerados globais que movimentam o comércio mundo afora com sua venda e utilização. Os negócios ocorrem entre partes que detêm poder de barganha bastante

¹ SACK, P. *Land between Two Laws*. Canberra: ANU Press, 1973, p. 33.

desigual: uma delas necessita desesperadamente da tecnologia que somente a outra pode oferecer. De vez em quando, isso resulta em grandes prejuízos para os direitos humanos.

10.3. PROBLEMAS NO DIREITO INTERNACIONAL

O rápido progresso da tecnologia apresenta novos e graves problemas tanto para o direito doméstico quanto para o direito internacional. Mas o problema aqui é um pouco diferente, porque, apesar de todas as suas limitações, o direito doméstico consegue legislar de modo a fazer frente a uma nova necessidade e impor as determinações da lei sobre os sujeitos. O direito internacional não conta com um mecanismo tão direto para formular normas coercitivas. Funciona apenas por meio de tratados, do direito consuetudinário, de princípios gerais, das decisões dos tribunais e dos escritos dos juristas. Conforme se verá adiante, fica difícil para esse ramo do direito prescrever normas específicas sobre tais matérias. O tratado internacional é o que ele tem de mais próximo das normas do direito interno, embora a eficácia desse tipo de diploma dependa do consentimento de todos os Estados envolvidos, o que requer consideráveis negociações.

Por conseguinte, o direito internacional mostra-se ainda mais lento para responder às ameaças que a tecnologia impõe aos direitos humanos. Não bastasse isso, os Estados que têm interesse assumido na tecnologia específica em debate tendem a se opor a qualquer tentativa internacional de regular a matéria. Portanto, dificilmente se terá um tratado que comprometa esses países.

Talvez seja possível construir um bloco de oposição internacional ao desenvolvimento ou à ampliação de uma nova tecnologia, mediante conferências internacionais que estabeleçam, pouco a pouco, uma espécie de consenso quanto à condenação de um tipo particularmente danoso de tecnologia. Em geral, é por meio dessas conferências que emerge, na comunidade internacional, o sentimento de que uma determinada tecnologia precisa ser controlada. Os debates sobre o assunto podem chegar, então, à Assembléia Geral da ONU e resultar num instrumento internacional (uma declaração).

Há décadas, os advogados internacionais questionam se as declarações da Assembléia Geral gozam ou não do status de direito internacional

consuetudinário. Alguns sustentam que elas não têm força legal nenhuma, enquanto outros vêem nesses documentos largamente aceitos uma “lei branda” que, em seu devido tempo, passa a ser reconhecida como direito consuetudinário internacional.

Esta breve argumentação pretende expor quão difícil é regular internacionalmente os perigos relacionados à tecnologia, tais como as ameaças à camada de ozônio, a poluição marinha e atmosférica e as ameaças a espécies em extinção. O fato de centenas de espécies de aves e de mamíferos e dezenas de milhares de espécies de plantas estarem ameaçadas de extinção não parece ser suficiente para superar as barreiras existentes à formulação de novos princípios do direito internacional.

Contudo, os advogados internacionais sabem da necessidade de apressar a formulação de novas normas do direito internacional e, algumas vezes, conseguem agir com considerável rapidez, como no caso das normas criadas para o manejo de matérias relativas à exploração espacial. O direito internacional também experimentou algum avanço no tocante à regulação de áreas de perigo tecnológico, como tecnologia nuclear e privacidade na informática. Os advogados sempre buscam meios que acelerem a formulação de normas do direito consuetudinário internacional para atender a esses desafios.

10.4. INTERESSES DOS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

A intensa preocupação dos países em desenvolvimento com o mau uso da ciência e da tecnologia fez-se manifestar nos vários colóquios ocorridos a partir dos anos 70. O encontro do Projeto de Modelos da Ordem Mundial, realizado na cidade de Puna (Índia) em julho de 1978, veio a ser um dos colóquios mais conhecidos, graças à adoção da chamada “Denúncia de Puna”. O documento, que se intitula *A perversão da Ciência e da Tecnologia: uma Denúncia*², afirma ser “uma denúncia sobre o modo como a ciência e tecnologia se tornaram instrumentos de uma estrutura global de injustiça, exploração e opressão”. Reporta-se, *inter alia*, às experiências com drogas

² WESTON, B.; FALK, R.; D'AMATO, A. *Basic Documents in International Law and World Order*. St. Paul, MN: West Publishing Co., 1980. p. 421.

entre as populações carentes e ao emprego de cinquenta por cento de todos os pesquisadores do mundo na pesquisa e no desenvolvimento militar. Cita, especificamente, os métodos de pesca indiscriminada com barcos mecanizados, os desmatamentos que resultam no alagamento de terras e assoreamento de rios e a propoganda para a venda dos produtos da tecnologia moderna, sem antes averiguar se eles atendem a demandas sociais autênticas. O documento ainda enfatiza a necessidade de direcionar a pesquisa científica para as necessidades, as habilidades e o conhecimento da maioria dos povos desprivilegiados do mundo e discute a falta de inclinação das elites científicas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para o debate sobre os pontos críticos nele mencionados.

Essas assertivas — indicadoras da intensa preocupação dos países em desenvolvimento com o rumo do avanço da ciência e da tecnologia — têm implicações de longo alcance para os direitos humanos. É bem verdade que algumas das inquietações expressas nos anos 70 atraíram certa atenção da comunidade científica, mas muitas delas não foram objeto de consideração. Os estudos globais de impacto da tecnologia sobre os direitos humanos devem levar em conta essa dimensão do problema que apresentam a ciência e a tecnologia contemporâneas.

Desde a Denúncia de Puna, muitas conferências internacionais trataram de temas como desertificação, poluição e dumping* de mercadorias de baixa qualidade, mas os interesses competitivos afetos ao desenvolvimento e ao controle dessas tecnologias renovam a colocação do problema.

10.5. REAÇÕES DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

No final dos anos 60, a ONU despertou para os perigos que os recentes avanços da tecnologia representam para os direitos humanos. A Conferência Internacional de Direitos Humanos, realizada na cidade de Teerã em 1968, foi a primeira a abordar esse tópico. Nos termos da Proclamação de Teerã:

* Nota do revisor: Esse termo inglês, já incorporado ao vocabulário da língua portuguesa, designa a venda de produtos no exterior a preços inferiores aos do mercado interno, visando anular a concorrência.

*embora as últimas descobertas científicas e os avanços tecnológicos tenham aberto amplas perspectivas para o progresso econômico, social e cultural, essa evolução poderá, paradoxalmente, comprometer os direitos e as liberdades dos indivíduos, e demandará cuidado permanente.*³

A Conferência recomendou aos órgãos do sistema das Nações Unidas que desenvolvessem estudos sobre os seguintes tópicos:

- 1 respeito pela privacidade, em face das técnicas de gravação;
- 2 proteção da personalidade humana e da integridade física e intelectual do ser humano, em vista do progresso da biologia, da medicina e da bioquímica;
- 3 usos da eletrônica que podem afetar os direitos humanos e limitações que lhes são impostas numa sociedade democrática;
- 4 equilíbrio a ser estabelecido, em termos gerais, entre o progresso científico e tecnológico e o avanço intelectual, espiritual, cultural e moral da humanidade.⁴

Houve muitas razões para o despertar tardio da ONU, destacando-se, entre elas, a falta de imediatismo da questão diante de outros assuntos que pareciam ser mais urgentes para os Estados recém-egressos do domínio colonial. Cite-se, também, a opinião comum à época de que essa área poderia originar problemas políticos muito delicados,⁵ a exemplo da possível alegação de uso do desenvolvimento científico e tecnológico para fins de controle estatal.

Depois de despertar para a matéria, o sistema das Nações Unidas manteve o interesse pela variada gama de ameaças provenientes da moderna tecnologia, como se verifica na série de relatórios sobre o assunto que o Secretário-Geral e algumas agências especializadas elaboraram. Foram objeto de estudo, apenas para ilustrar, os sistemas de dados computadorizados e as

³ UNITED NATIONS INTERNATIONAL CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. Tehran, 22 Apr. - 13 May 1968. *Final Act*. New York: United Nations, 1968. p. 5.

⁴ Idem. p. 12.

⁵ OGATA, S. United Nations approaches to human rights and scientific and technological development: introduction. In: WEERAMANTRY, C.G. (Ed.). *Human Rights and Scientific and Technological Development*. Tokyo: UNU Press, 1990, p. 3.

técnicas de comunicação eletrônica passíveis de afetar o direito à privacidade, os avanços médicos e bioquímicos (como a inseminação artificial e os medicamentos psicotrópicos), além dos efeitos nocivos da automação e mecanização da produção.

Os problemas em foco decerto não ficaram isentos das recorrentes nuances políticas. Por exemplo, assim como se podia alegar a necessidade de proteger o indivíduo contra a invasão e o controle estatais viabilizados pela tecnologia moderna, também se podia alegar o possível uso da ciência e da tecnologia por parte de Estados poderosos para violar a integridade de Estados mais vulneráveis, interferindo nos movimentos de libertação nacional e explorando suas riquezas naturais. De fato, houve essa inversão política no debate (alterando a ênfase das garantias individuais internas para as obrigações estatais supranacionais) em 1974, quando a União Soviética, a República Democrática Alemã, a Hungria e a Polônia, entre outros países, apresentaram à Assembléia Geral uma minuta de declaração sobre o uso do progresso científico e tecnológico em prol da paz e em benefício da humanidade.

No dia 10 de novembro de 1975, por meio da Declaração sobre o Uso do Progresso Científico e Tecnológico no Interesse da Paz e em Benefício da Humanidade, a Assembléia Geral conclamou todos os Estados a impedir o uso dos avanços científicos e tecnológicos na limitação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais ou em sua ingerência. De acordo com o documento:

embora o desenvolvimento científico e tecnológico ofereça oportunidades cada vez mais amplas de melhorar as condições de vida dos povos e das nações, ele pode — em determinados casos — deflagrar problemas sociais e pôr em perigo os direitos humanos e as liberdades fundamentais da pessoa.

Ainda segundo o referido documento, configuram responsabilidades do Estado “estender os benefícios da ciência e da tecnologia a todas as camadas da população e protegê-las das possíveis conseqüências negativas do uso indevido dos avanços científicos e tecnológicos”.

Os países ocidentais deixaram de votar essa Declaração, que insta os Estados a se absterem:

*de quaisquer atos que envolvam o uso das conquistas científicas e tecnológicas para violar a soberania e a integridade territorial de outros Estados, intervir em seus assuntos internos, promover guerras ofensivas, reprimir movimentos de libertação nacional ou promover políticas de discriminação racial.*⁶

Essas nuances políticas, entretanto, não obscureceram a importância do problema. Pelo contrário, colocaram em relevo sua gravidade e urgência, pois evidenciaram o alcance e a multiplicidade do impacto que a tecnologia pode gerar. Em que pese o esforço despendido, os mecanismos e as ferramentas conceituais que a comunidade internacional tem projetado mostram-se inadequados para responder ao desafio. Não há dúvida, hoje, de que uma análise mais aprofundada do problema demanda cooperação internacional e reflexões adicionais.

Cabe registrar que a Comissão de Direitos Humanos da ONU levou essa preocupação adiante e iniciou estudos contínuos nessa área bastante negligenciada de possível violação dos direitos humanos. Por meio da Resolução nº 1.986/9, de 10 de março de 1986, intitulada “Uso do Desenvolvimento Científico e Tecnológico para a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais”, a Comissão pediu que a Universidade das Nações Unidas (UNU) estudasse os impactos positivos e negativos do desenvolvimento científico e tecnológico sobre os direitos humanos e as liberdades fundamentais. A UNU respondeu à demanda designando um grupo transcultural e interdisciplinar de especialistas para examinar o problema. O exame resultou na publicação do livro *Direitos Humanos e Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, que apresenta uma perspectiva global da questão e analisa as respostas normativas e institucionais dadas pela comunidade internacional, além de abordar temas específicos (como a estrutura do empreendimento científico) e assuntos relativos ao meio ambiente. Esse estudo foi aprofundado num outro volume, que passou da ótica genérica para a específica e recebeu o título de *O Impacto da Ciência nos Direitos Humanos: Estudos de Caso Globais*.⁷ Trata-se de obra que investiga o impacto de tecnologias distintas em determinados países.

⁶ UNITED NATIONS 30th General Assembly. *Resolution*, n. 3.384, 1975.

⁷ WEERAMANTRY, C.G. (Ed.). *The impact of Science on Human Rights: Global Case-Studies*. Tokyo: UNU Press, 1993.

Para tanto, selecionou-se um país de cada região geográfica. O resultado da análise da tecnologia agrícola na Tailândia, da tecnologia industrial na Polônia, da tecnologia médica na Holanda, da tecnologia bélica na Etiópia e de diversas tecnologias na Venezuela comporta numerosas descobertas sobre a natureza e a gênese dos problemas encontrados. Essas descobertas baseiam-se em experiências práticas específicas e nos meios empregados para a solução dos problemas.

Na verdade, não pára de aumentar o número de obras que abordam a questão, que poderia ser descrita como a área de direitos humanos de maior desenvolvimento nos dias atuais, pois há poucos aspectos da vida contemporânea que não tenham sido afetados de forma relevante — ou mesmo modificados em sua natureza — pela tecnologia moderna.

A partir desse momento, passaremos a considerar algumas dessas áreas de perigo em tópicos distintos, a saber: o corpo humano, a sociedade humana e o meio ambiente humano.

10.6. O CORPO HUMANO

O Preâmbulo da Declaração dos Direitos Humanos começa com uma referência à dignidade inerente a todos os membros da família humana e estipula, mais especificamente, que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (artigo 1º); que ninguém será submetido a tortura, nem a tratamento ou castigo cruel, desumano ou degradante (artigo 5º); e que todo ser humano tem o direito de ser reconhecido, em qualquer lugar, como pessoa perante a lei (artigo 6º). O artigo 29(1) reconhece a importância do desenvolvimento livre e pleno da personalidade humana. Pergunta-se, pois: quais são as tecnologias que minam esse vivo reconhecimento da dignidade humana por força do impacto que apresentam sobre o corpo humano?

Uma ampla variedade de avanços biotecnológicos vem logo à mente: experiências com seres humanos e com fetos, venda e aluguel de órgãos, técnicas de tortura, psicocirurgias, testes de personalidade, uso de drogas não testadas, engenharia genética, reprodução seletiva e escolha prévia do sexo da criança são apenas alguns deles. Os bancos de sêmen e de óvulos, a

fertilização in vitro, o transplante e os “estoques” de embriões — tudo isso levanta problemas importantes no campo da ética e dos direitos humanos.

De um lado, tem-se que a pesquisa sobre o corpo humano para fins terapêuticos e profiláticos deve sempre prosseguir. Do outro, nota-se que a ampliação do conhecimento abre novas possibilidades para o uso antiético ou controverso da tecnologia.

Há cerca de vinte anos, a experiência pessoal do autor de falar sobre esses assuntos para um público formado por médicos levou-o a perceber que a intromissão de pessoal não-médico, feito os advogados, na arena da atividade médica era mal-acolhida. Defendia-se, com firmeza, a visão de que os médicos, assim como os outros seres humanos, são membros conscientes da comunidade e merecedores da confiança de que utilizam seu conhecimento específico em prol dos melhores interesses da sociedade: Também se dizia que esses profissionais respondiam por uma área especializada e que eles mesmos eram as pessoas mais indicadas para avaliar o uso ético do conhecimento de sua especialidade.

Nos últimos quinze ou vinte anos, essa atitude tem mudado consideravelmente. Hoje, é bem-vinda a discussão de questões éticas na medicina por pessoas alheias à área, tais como advogados, eticistas e teólogos. Os grandes hospitais criam comissões interdisciplinares com esses profissionais para que trabalhem lado a lado com os médicos, a fim de assisti-los nas decisões difíceis. As universidades instituem comitês éticos com o propósito de controlar áreas como a experimentação médica e a pesquisa psicológica. Em resumo, faz-se necessária a vigilância constante, para garantir que os novos avanços da tecnologia médica sejam mantidos dentro de diretrizes éticas.

Os avanços da tecnologia médica, bem como os da biotecnologia, podem transbordar do domínio da ciência pura para o campo do comércio, multiplicando, então, as possíveis áreas de abuso. Os transplantes de órgãos, extremamente valiosos na qualidade de técnica científica inovadora, podem tornar-se objeto de exploração comercial. Há casos em que se empregam bases comerciais para a venda de órgãos: atravessadores e anúncios buscam cooptar pessoas mais carentes para que façam a “doação” de órgãos (um rim, por exemplo) aos mais abastados, a preços que parecem ser atraentes. É certo que o doador pode viver sem um rim e que se prontifica a superar os resultados inconvenientes da extração do órgão em troca da afluência que ela lhe

proporciona no seu meio social. Mas há abusos piores em curso, conforme relatam as denúncias recentes sobre o arrebanhamento de crianças de rua nas grandes cidades para o pretenso aproveitamento de seus órgãos. Coisas assim provam que o problema em foco converte-se em objeto de preocupação urgente, tanto no plano doméstico quanto internacional.

No tocante à mente humana, igualmente, abusou-se muito de técnicas invasivas — como a psicocirurgia — até que se intensificaram os controles profissionais pertinentes nos últimos anos. Nos Estados Unidos, por exemplo, os casos de cirurgias cerebrais não consentidas proliferaram a ponto de transformar-se em matéria de enorme interesse nacional.

Vale dizer que as possíveis invasões da dignidade humana e da integridade do corpo humano são variadas e imprevisíveis demais para serem catalogadas num único estudo.

10.7. A SOCIEDADE HUMANA

A preocupação com os efeitos sociais nocivos da tecnologia da informação data do início dos anos 70. Em 1972, o então presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, externou — em pronunciamento radiofônico, em rede nacional — sua preocupação com o gigantesco volume de informação mantida nos bancos de dados dos computadores sobre os 150 milhões de cidadãos norte-americanos. Segundo ele, “As salvaguardas adequadas devem estar sempre à mão, para que o homem continue a ser o mestre e jamais se transforme em vítima do computador”. Desde que Nixon fez essa advertência, o poder do computador cresceu de forma exponencial.

Junto com o pendor para a centralização, existe a tendência à fusão de vários bancos de dados. O cruzamento das informações existentes nos arquivos do fisco, da alfândega, da polícia, do sistema de saúde, de crédito, de registros automotivos e em arquivos congêneres pode proporcionar a qualquer governo um amplo dossiê acerca de cada cidadão em particular. Além disso, os arquivos mantidos pelas entidades públicas, tais como universidades e serviços de segurança nacional, podem incrementar as informações disponíveis, fornecendo detalhes que o indivíduo em questão talvez preferisse manter reservados. Adicionalmente, a ampliação das organizações comerciais

que operam em escala multinacional importa em risco para milhares de funcionários e clientes, pois os seus cadastros são centralizados num banco de dados que geralmente escapa ao controle legal do seu país de origem.

Surgem, então, problemas de monta no tocante à proteção da pessoa contra o uso abusivo dos dados, porque informação é poder. Assim, quem quer que possua um dossiê completo a respeito de alguém tem poder sobre essa pessoa. Ademais, existe o problema do transbordamento do fluxo de dados, que ocorre quando o fluxo da informação referente aos cidadãos de um país extravasa as fronteiras nacionais e permanece livre do controle do país ao qual os indivíduos pertencem. O transbordamento do fluxo de dados tem atraído muita atenção, particularmente dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que adotaram posturas rígidas quanto ao controle dos dados pessoais.

A falta dos controles necessários, diante do grande número de cidadãos do planeta, acarreta sérios problemas de direitos humanos, por vezes resumidos na frase “nova tirania da informação”. Tanto os governos quanto as corporações são entidades que abusam do poder sobre a informação.

Os parágrafos precedentes lidam com a tirania por meio da informação relativa à pessoa. Mas existe, também, o perigo cada vez maior do monopólio dos meios de comunicação de massa por parte dos governos ou dos grupos de mídia. Trata-se de uma outra faceta da tirania da informação, pois permite que os controladores da mídia determinem que informação chegará ao cidadão médio e qual será barrada. Dessa forma, eles são capazes de moldar a opinião pública, já que as pessoas só podem formar suas opiniões com base nas informações que recebem. Tem-se, portanto, que o direito à informação configura um direito humano emergente. Ao longo da vida, os cidadãos têm o direito a um fluxo desobstruído e pleno de informações sobre matérias relevantes (sujeito, logicamente, a certas salvaguardas em nome do interesse público). A informação seletiva, incompleta ou distorcida pode ser uma ameaça real ao exercício dos direitos humanos de que o cidadão desfruta numa sociedade livre — incluindo mesmo o direito ao voto, porquanto este pressupõe o direito à informação correta. De modo similar, o direito à saúde pode ver-se prejudicado por informações imprecisas sobre alimentação, drogas ou perigos ambientais.

Outra forma de tirania cujo exercício encontra-se facilitado pela tecnologia moderna é o aperfeiçoamento dos métodos de tortura física e psicológica. Há provas de que alguns governos mundo afora lançam mão da tortura como instrumento de direção. Aperfeiçoam-se novas técnicas e ainda hoje são criadas formas inéditas de tortura física e psicológica, por mais estranho que pareça. A Anistia Internacional dedica especial atenção ao problema, referindo-se a ele como uma “epidemia de torturas” que assola o mundo. Entre os novos instrumentos de tortura, estão drogas que provocam certas reações psicológicas (tais como o horror, o medo ou a desorientação) e uma forma sofisticada de choque elétrico. Cite-se, também, a tortura farmacológica, segundo a qual a vítima ignora os medicamentos causadores de sintomas desagradáveis — como a paralisia temporária — que lhe serão administrados. Todas essas práticas impõem uma pesada responsabilidade para os médicos (especialmente para os profissionais vinculados ao sistema prisional e ao exército), no sentido de que se recusem a tomar parte no uso dessas técnicas e de que denunciem sua ocorrência.

Outro aspecto da alta tecnologia que tem implicações sociais adversas é a forma como os segredos tecnológicos são cuidadosamente guardados. Embora o detentor da tecnologia tenha o direito de proteger a propriedade intelectual a ela associada, costuma-se ocultar os resultados da pesquisa e a avaliação dos impactos da tecnologia, impossibilitando que o público aprecie corretamente sua utilidade.

As invenções ou descobertas tecnológicas ainda levantam problemas na área afim do direito de patente, com claras implicações para os direitos humanos básicos. Tomemos, por modelo, o direito à saúde e, talvez como ilustração imaginária, a criação de um medicamento que cure o câncer. Até que ponto seu criador tem o direito de fixar preços exorbitantes, colocando o medicamento fora do alcance do público global? Há problemas semelhantes de direito de patente no setor agrícola. Por exemplo, nos casos dos “grãos milagrosos”, das culturas resistentes a doenças e dos novos híbridos, o inventor, o criador e o dono da patente têm direitos que devem ser respeitados. Ao mesmo tempo, deve-se ter em conta os interesses da comunidade por esses produtos, para que se estabeleça o devido equilíbrio. Contudo, os princípios e mecanismos necessários ao estabelecimento desse equilíbrio estão a exigir mais estudos.

Ainda no que diz respeito ao impacto social, percebe-se a tendência de difusão da tecnologia sofisticada entre os diversos movimentos terroristas nacionais e internacionais. Os acessórios disponíveis para as organizações do gênero continuam aumentando em sofisticação, e algumas delas chegam a manter laboratórios próprios para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das armas de ataque. De vez em quando, as organizações terroristas “trocam figurinhas”, o que viabiliza a fusão ou o intercâmbio do conhecimento tecnológico sob o seu domínio. Todos esses problemas aguardam providências nacionais e internacionais.

10.8. O MEIO AMBIENTE HUMANO

Não há necessidade de muitas pesquisas nessa área, pois ela tem sido objeto de grande interesse popular. A destruição da camada de ozônio, a extinção da fauna e da flora, os desmatamentos das florestas tropicais, a desertificação, a poluição da atmosfera, dos lagos, rios e mares — tudo isso está ocorrendo com rapidez. Conferências internacionais de porte, a exemplo da Conferência do Rio sobre Meio Ambiente de 1992, reúnem toda a comunidade de Estados Membros das Nações Unidas para discutir exatamente esses problemas. Embora haja alguns progressos, no geral, as soluções (se é que existe alguma) são apenas parciais, e os problemas avolumam-se ano após ano.

Vazamento de óleo, despejo de lixo radioativo ou de outros resíduos tóxicos nos oceanos, diminuição descontrolada das espécies marinhas (do plâncton às baleias), destruição dos recifes de coral — tudo isso, cumulativamente, afeta a cadeia alimentar global, além de apresentar efeitos deletérios sobre o direito ao meio ambiente limpo e sadio.

As novas tecnologias tornam o desmatamento maciço uma operação muito mais simples do que antes. O impacto da perda de cobertura vegetal causada pelo desflorestamento desenfreado assume, no mínimo, três formas principais. Primeiro, eleva o nível do dióxido de carbono na atmosfera que as árvores absorveriam. Segundo, produz erosão na valiosa camada superficial do solo, de que depende a agricultura. De acordo com alguns estudos, bilhões de toneladas dessa camada já foram irreversivelmente perdidas. Terceiro,

aumenta o volume do lençol freático que acaba por aflorar, carreando para a superfície os sais que transformam cinturões verdes em áridos desertos. Isso ocorre porque não há mais raízes que absorvam a água subterrânea nem folhas que transpirem e, com isso, devolvam-na à atmosfera.

É possível fazer considerações semelhantes a respeito de outras atividades vinculadas à ciência e à tecnologia. A mineração, por exemplo, transforma paisagens atraentes em cenários estéreis, a menos que se faça um esforço especial para devolver ao solo a condição de uso. Felizmente, em muitos países, a legislação moderna exige que o minerador faça isso depois de explorar a terra.

Ainda cabe mencionar o crescimento significativo da fabricação e do uso dos produtos químicos. Por ano, cerca de mil novos produtos (muitos deles não testados) entram no mercado, engrossando a categoria dos quase cem mil já em uso. Segundo estimativa da Organização Mundial de Saúde, de 75 a 85% das ocorrências de câncer são devidas aos agentes químicos ambientais. Além disso, acredita-se que o Agente Laranja e os demais herbicidas afins provoquem câncer, esterilidade e deformidades.

O caso de Chernobyl expôs aos olhos do mundo, já apreensivo, a privação maciça dos direitos humanos resultante de acidentes com reatores nucleares. Não se pode desprezar a chance de que algo assim aconteça com um outro reator entre as centenas que existem mundo afora. Poluição térmica, chuva ácida, destruição da camada de ozônio e efeito estufa são manifestações do problema que a geração atual lega às gerações futuras.

O direito internacional moderno e os direitos humanos começam a trabalhar com a noção de “direitos intergeracionais”, a serem assegurados por uma geração às suas sucessoras. Estas, por serem ainda inexistentes, não são reconhecidas como detentoras de direitos por vários ordenamentos jurídicos, que assim tendem a negligenciar os interesses dos futuros cidadãos. A consagração desse novo conceito de direitos humanos pode reduzir os danos que a orientação egocêntrica dos sistemas legais em vigor produz em detrimento do amanhã.

10.9. UMA ÉTICA PARA OS CIENTISTAS

Até hoje, o empreendimento científico tem na autenticidade do relato do cientista seu valor maior. O princípio básico que rege a ética científica é a fidedignidade ao real. A ênfase nesse aspecto ético muitas vezes encobre a importância de outras questões éticas.

A profissão médica configura uma exceção, pois o juramento de Hipócrates estabelece — desde logo — certos padrões éticos a serem observados, pelo médico praticante, que estão muito além da mera lealdade científica à verdade. Entretanto, esse código de ética revela-se rudimentar demais e totalmente inadequado para lidar com os grandes problemas contemporâneos. E o que é mais importante: a maioria dos cientistas não deve obediência a nenhum código de ética. O cientista da área de computação, o engenheiro, o microbiólogo, o físico, o químico, todos eles (apesar das amplas implicações sociais de suas pesquisas) carecem de normas de conduta que os obriguem à observância de certos valores.

É bem verdade que a consciência quanto à necessidade dessas normas de conduta aumenta continuamente, assim como é fato que algumas entidades — a começar pelas associações de engenheiros ou de trabalhadores da informática — preparam os códigos básicos de ética a serem observados por seus profissionais. Mas as normas são ainda muito elementares e, de modo geral, de natureza não coercitiva. Logo, não se exige que o pesquisador envolvido com um trabalho que possa trazer prejuízos aos direitos humanos reflita sobre isso para decidir se deve ou não prosseguir na atividade. Assim, os cientistas comprometidos com trabalhos potencialmente danosos ao meio ambiente e aqueles da área de defesa engajados no aperfeiçoamento de novas armas letais, considerando a presente isenção, não se vêem obrigados a levar em conta os efeitos do seu trabalho sobre os direitos humanos.

Há, decerto, notáveis exceções, a exemplo dos cientistas envolvidos nas experiências com DNA recombinante que impuseram moratória ao próprio trabalho, com medo de que fosse criado um novo micróbio sintético de poder letal desconhecido, mas capaz de dizimar a espécie humana. Nesses raros casos, os princípios éticos vêm-se traduzidos em restrições práticas à pesquisa científica.

Todavia, os efeitos da tecnologia nociva sobre os direitos humanos são de tal monta que tornam urgente a necessidade de informar os cientistas de todas as áreas sobre a importância dos códigos de conduta profissional. Não basta apenas que o cientista afirme ser uma pessoa tão consciente como qualquer outra e que garanta ter avaliado os danos possíveis do seu trabalho para a sociedade. Isso não funcionou no passado e não funcionará no futuro. Lembre-se, aliás, do relato quanto ao júbilo demonstrado pelos cientistas em Los Alamos ao saberem do sucesso da explosão sobre a cidade de Hiroshima da arma nuclear que haviam criado.⁸

O entendimento de que os propósitos de aplicação da ciência extrapolam as fronteiras da própria ciência recebeu ênfase acentuada nos anos 60. Como aparece num livro bastante conhecido do período, “Propósito, estética, (...) [e] ética são assuntos que estão além dos limites da ciência”.⁹ Ainda que haja alguma verdade nesse comentário no que diz respeito às atividades puramente científicas, ele não deve embaçar a visão do profissional da ciência quanto à finalidade de sua pesquisa. É essencial que o cientista tenha em mente que se utilizam as normas técnicas para construir um hospital e uma câmara de tortura. Por isso, não basta que ele contribua com suas habilidades, ignorando o resultado para o qual elas irão concorrer.

10.10. O CURRÍCULO DO CURSO DE DIREITO

Porque o século XXI será dominado pela tecnologia e, conseqüentemente, porque grande parte dos litígios apresentados em juízo terão relação com a ciência, torna-se um tanto urgente sintonizar os futuros advogados com a área de interface entre tecnologia e direitos humanos. A maioria dos currículos dos cursos de direito pecam nesse ponto, o que demanda dos responsáveis pelo ensino jurídico muito cuidado com o futuro.

Levando a idéia para o campo da educação continuada, talvez fosse importante pensar na organização de uma série de oficinas em que advogados e cientistas trocassem experiências sobre o assunto. Isso já acontece na esfera

⁸ REID, R.W. *Tongues of Conscience*. London, Harmondsworth: Constable, 1969. p. 103-4.

⁹ PYKE, M. *The Boundaries of Science*. London: Pelican Books, 1963. p. 201.

das ciências biomédicas, mas não há muitos indícios de movimentos similares em relação às outras áreas da ciência.

Também se deveria considerar a idéia da criação de instituições para o estudo da ciência humanística, com ênfase nos campos da ciência relativos à vida. Configura protótipo disso o Instituto Mitsubishi Kasei de Ciências Biológicas, em Tóquio, que ressalta os aspectos humanísticos da ciência e promove o entendimento público e transdisciplinar da relação da ciência com a sociedade. Seria bom se as grandes empresas de tecnologia e os governos adotassem iniciativas semelhantes.

Por fim, outra medida relevante seria orientar os profissionais do direito para o problema do impacto da tecnologia sobre os direitos humanos. Seria proveitoso alertar as organizações de classe — que costumam instituir subcomitês para analisar os diversos ramos da atividade profissional — acerca da necessidade de criar, em cada país, um comitê especial de advogados com o fito de examinar a relação vigente entre tecnologia e direitos humanos no território nacional e informar a comunidade sobre os perigos a que está exposta. O Comitê Permanente de Direito e Tecnologia da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos (com seu periódico trimestral intitulado *The Jurimetrics Journal*) poderia servir de modelo.

10.11. A TECNOLOGIA E A EDUCAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

Para poupar as comunidades dos efeitos deletérios da tecnologia sobre os direitos humanos, torna-se imprescindível que a tecnologia e a educação em direitos humanos caminhem de mãos dadas. O treinamento tecnológico dos jovens é, por si só, insuficiente. Junto com ele, deve-se obrigatoriamente oferecer a educação em direitos humanos, que permitirá que os jovens vislumbrem as interligações da tecnologia com os direitos humanos nas suas comunidades em particular.

Nas escolas técnicas, nos institutos tecnológicos e nas universidades, seria interessante complementar os cursos de tecnologia com a visão relevante dos direitos humanos. Hoje, a maioria dos cursos científicos não comporta o estudo dos direitos humanos. E esse estudo é valioso, seja por sintonizar a mente dos tomadores de decisão com as nuances de direitos humanos

presentes nas resoluções ligadas à ciência e à tecnologia, seja por revelar o direito à informação intrínseco à tecnologia em foco. Quase nunca se tem a informação técnica essencial para que se tome a decisão adequada sobre o uso de um produto. Trata-se de um problema que aflige o próprio tomador de decisão, pois uma barreira de sigilo acerca do impacto dessa tecnologia levanta-se entre ele e sua resolução. A sonegação dos dados técnicos quanto ao efeito nocivo do cigarro constitui exemplo clássico do fenômeno descrito. Por muitos anos, esses dados foram mantidos longe do alcance dos consumidores, o que denuncia a importância do reconhecimento do direito de acesso às informações relevantes no campo da ciência e da tecnologia.

O hábito de sonegar esses dados para os tomadores de decisão evidencia a facilidade com que se priva o consumidor final das informações científicas relevantes sobre o produto que adquire. Os responsáveis pelas decisões afetas à ciência e à tecnologia devem exigir liberdade para o fluxo da informação tecnológica necessária ao provável usuário, quer se trate de um poderoso industrial, quer de um humilde lavrador. Somente assim, a comunidade poderia ter segurança sobre o acerto da decisão tomada quanto à aprovação ou não de alguma tecnologia.

10.12. A ESCOLHA DA TECNOLOGIA

O desenvolvimento da ciência e da tecnologia parece ser inexorável. A evolução da ciência invade todos os campos, e não há escolha que possa direcionar ou desviar o seu curso.

Apesar de ser realmente verdade que não se costuma interromper o progresso inabalável da ciência, essa circunstância não deve obnubilar as áreas de escolha consciente ainda disponíveis. A ciência não pode evoluir em todas as direções ao mesmo tempo, porque o seu custo é extremamente alto e porque não existem recursos bastantes para viabilizar a pesquisa em todos os campos em que haja possibilidade de avanço.

Isso se faz notar especialmente no contexto dos países em desenvolvimento, onde costuma haver a crença de que — diante da inexorável expansão da ciência — não se pode escolher a natureza da tecnologia que se vai adquirir ou desenvolver, sobretudo no caso de um país pobre. Contudo, há sempre

uma margem de escolha possível para que o país decida quais tecnologias, entre as várias concorrentes, ele irá adquirir ou desenvolver.

O perigo reside no fato de que os tomadores de decisão dos países em desenvolvimento geralmente pertencem às elites locais, que possuem interesses e visões de mundo muito semelhantes aos das elites dos países desenvolvidos. Por conseguinte, a escolha da tecnologia costuma estribar-se nos desejos dos grupos privilegiados dos países em desenvolvimento, em prejuízo das necessidades da maior parte da população. Isso ocorre mesmo quando esta apresenta uma carência de tecnologia adequada à sua condição particular muito superior àquela vivida pela minoria afluyente.

Os leitores que quiserem aprofundar-se nesse tema devem remeter-se às observações de S. Chamarik no capítulo sobre “Autoconfiança tecnológica e liberdade cultural”, do livro *Human Rights and Scientific and Technological Development* (ver nota 5). O estudo enfatiza a necessidade de autoconfiança na escolha da tecnologia. Muitas dessas sociedades são, de fato, antigas herdeiras das tecnologias que lhes foram trazidas pelo poder colonial. Com a independência, adquiriram a capacidade de fazer a escolha autônoma da tecnologia, mas — pelas razões expostas — essa escolha não pode ser exercida em sua plenitude. Nas palavras de S. Chamarik: “Não obstante as demandas internas, persiste o fato de que as aspirações e metas das elites nacionais estão estreitamente vinculadas e fortemente direcionadas à cultura senhoril do Ocidente”.¹⁰ O setor rural e tradicional responde pelo ônus mais pesado de uma escolha equivocada. Como observa o autor:

É sob esse prisma que devem ser entendidos e avaliados o atual estágio e as perspectivas futuras dos direitos humanos nos países em desenvolvimento. As implicações decerto superam em muito a costumeira divisão entre Norte e Sul. Certamente envolvem mais do que o conjunto convencional dos direitos humanos, conforme a ótica das classes capitalistas mercantis e industriais emergentes no contexto cultural do Ocidente industrializado.¹¹

O conceito de “tecnologia adequada” tem por referência esses problemas, mas aqui não há espaço para tratar dos diversos entendimentos que ele

¹⁰ Idem. p. 46, ao citar RAHMAN, A. The interaction between science, technology and society: historical and comparative perspective, *International Science Journal*, v. 33, n. 3, p. 529, 1981. Ver também: GOONATILAKE, S. *Aborted Discovery: science and creativity in the third world*. London: Zed Books Ltd, 1984. chs 3 and 5.

¹¹ CHAMARIK. Technological self-reliance and cultural freedom. In OGATA, S. *Op. Cit.* p. 47.

suscita. Embora útil, o conceito de tecnologia adequada deve ser cuidadosamente aplicado, pois encerra os seguintes problemas, entre outros: falta de abrangência, falta de orientação futura, criação de falsas esperanças, alto índice de variação, falta de infra-estrutura institucional, falta de informação sobre tecnologias alternativas e ausência de participação popular.¹²

Um exemplo de tecnologia inadequada no setor agrícola é o uso indiscriminado de inseticidas e herbicidas, aplicados em proporções incorretas, por meio de métodos errados ou pelo malogro a exploração dos métodos possivelmente corretos. Também se mostra inadequado o uso de fertilizantes que, além de ineficazes, costumam reduzir o emprego devido de elementos naturais, como o adubo orgânico, o feno e a casca de arroz.¹³

A escolha certa da tecnologia é importante, ainda, no campo da farmacologia, em que se costuma ver produtos caros — desenvolvidos para sociedades ricas — serem aceitos quase como algo natural por sociedades que não podem comprá-los, sem o exame minucioso de sua adequação à comunidade receptora ou da disponibilidade de alternativas.

Em todos esses exemplos, há um interesse comercial envolvido que dispõe de grandes recursos para empurrar as vendas do seu produto. A menos que as elites tecnológicas do país receptor estejam adequadamente equipadas e motivadas para fazer avaliações mais desinteressadas, os direitos humanos dessas comunidades agrícolas serão violados.

10.13. A REESTRUTURAÇÃO LEGISLATIVA

A maior parte da legislação futura será orientada para a ciência ou, pelo menos, terá alguma área de interface com a tecnologia. Quase todos os sistemas jurídicos do planeta, na forma como hoje se estruturam, carecem de recursos científicos para atender às consultas legais que envolvam o uso da tecnologia com repercussões sociais. A maioria dos legisladores não dispõe do preparo científico necessário para compreender plenamente as conseqüências

¹² Para uma discussão completa sobre esses problemas, ver: MUNTARBHORN, V. Technology and human rights: critical implications for Thailand. In: WEERAMANTRY, C.G. (Ed.). *Op. Cit.* p. 97, 114ff.

¹³ *Idem.* p. 113-14.

das normas afetas à ciência. Por conseguinte, tende a ficar mais suscetível à influência dos lobistas, que transmitem a visão científica de quem deseja promover a legislação ou a ela se opor. Os grupos de lobistas são muito poderosos e têm sob o seu comando recursos de peso, raramente igualados pela perícia que está à disposição dos legisladores. Seria produtivo se estes dispusessem de um repositório próprio de especialistas nas áreas científicas, de modo a obterem o parecer desinteressado acerca da legislação proposta, antes mesmo da atuação dos lobistas. Também seria interessante se os legisladores com formação científica somassem seus esforços e explorassem o próprio conhecimento quando esse tipo de matéria entrasse em pauta para discussão.

Mais relevante, ainda, seria instituir conselhos para a avaliação de impacto, aos quais pudessem se remeter as leis que surtirão efeito sobre os direitos humanos e a sociedade. Esses conselhos de avaliação de impacto — ou de avaliação da tecnologia, como se costuma dizer — precisariam ser interdisciplinares e teriam grande valia para os parlamentares, caso analisassem as proposições antes que elas fossem convertidas em lei.

Criar centros nacionais para o estudo da política científica pode ser uma outra forma de conduzir a questão. Todo país deveria conhecer suas necessidades tecnológicas particulares e o provável impacto de uma determinada tecnologia sobre o seu povo e o meio ambiente em que ele vive. Seria bastante útil fazer um estudo desse tipo antes de analisar a proposição e de transformá-la em lei, já que esta é bem mais difícil de alterar.

10.14. A OUVIDORIA CIENTÍFICA

Um problema cada vez mais importante no campo sob exame é a responsabilidade moral dos indivíduos envolvidos em empreendimento científico com provável impacto nocivo sobre os direitos humanos. Muito amiúde, os pesquisadores que trabalham num certo projeto enfrentam dilemas morais por conta da pesquisa a ser realizada e gostariam de discutir o problema com outras pessoas ou de levá-lo ao conhecimento do público. Em geral, esses cientistas não tomam tais iniciativas com medo das repercussões negativas que elas venham a ter no seu futuro profissional. É preciso enfatizar, então, que suas inquietações morais não devem ser sufocadas pelo temor

quanto aos possíveis desdobramentos de uma atuação conseqüente. Pelo contrário, esses profissionais devem ser estimulados a discutir o problema, procurar aconselhamento e, nos casos extremos, alertar o público.

Como essas inquietações às vezes resultam em litígio, seria bom contar com uma entidade — oficial ou não — para acompanhar o problema e tomar as medidas cabíveis diante da apresentação de queixas sobre perseguição em decorrência das denúncias efetuadas.

Os assuntos discutidos neste capítulo e as sugestões oferecidas constituem uma amostra representativa do leque amplo de questões que exigem reflexão. Deve-se informar toda a comunidade acerca das intrincadas inter-relações existentes entre a tecnologia avançada e os direitos humanos. Importa sensibilizar, sobretudo, os tomadores de decisão e os cientistas, para que tenham isso em mente quando forem chamados a decidir, direta ou indiretamente, sobre matéria tecnológica. Quase sempre, as decisões ocorrem sem que se saiba das interligações que são o objeto deste capítulo.

À medida que o século for avançando, os cidadãos viverão mais e mais sob o domínio da tecnologia. A menos que esses problemas sejam tratados agora, eles ficarão totalmente fora de controle. A tecnologia reinará então absoluta, ignorando os direitos humanos fundamentais. Como se diz, o preço da liberdade é a eterna vigilância. E essa é uma área que demanda vigilância especial, pois as ameaças que traz costumam ser invisíveis. Por isso mesmo, devem ser detectadas e abordadas a tempo. Mas isso só acontecerá se as comunidades estiverem atentas à presença de perigos que superam, em potência e profundidade, qualquer outro jamais registrado nos extensos anais do direito.

BIBLIOGRAFIA

ALCORN, P. *Social Issues in Technology: a format for investigation*. Englewood Cliffs: NJ, Prentice-Hall, 1986.

ELLUL, J. *The Technological Society*. New York: Alfred A. Knopf, 1965.

GOONATILAKE, S. *Crippled Minds: an Exploration into Colonial Culture*, New Delhi: Vikas Publishing House, 1965.

_____. *Aborted Discovery: science and creativity in the Third World*. London: Zed Books, 1984.

_____; GUSSOW, J.; OMAWALE. *Food as a Human Right*. Tokyo: United Nations University Press, 1984.

JOHNSON, P.; SASSON, A. (Eds.) *New Technologies and Development*. Paris: UNESCO, 1986

KIRBY, M.D. Human rights: the challenge of the new technology, *Australian Law Journal*, n. 60, p. 170-81, 1986.

MINISTRY OF SCIENCES, TECHNOLOGY AND ENERGY. *Science and Technology Policies: Evolution and Operation*. Bangkok: 1988.

MURPHY, J.W.; PARDECK, J.T. (Eds.). *Technology and Human Productivity — Challenges for the Future: introduction*. New York: Quorum Books, 1986.

RAVETZ, J. R. *Scientific Knowledge and its Social Problems*, Oxford: Oxford University Press, 1971.

ROSENFELD, A. *The Second Genesis: The Coming Control of Life*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1970.

RYBCZYNSKI, W. *Taming the Tiger: The Struggle to Control Technology*. New York: Viking Press, 1983.

SANTIKARN, M. *Technology Transfer*. Singapore: Singapore University Press, 1981.

STEWART, F. *Technology and Underdevelopment*, 2. ed. London: Macmillan, 1982.

TOFFLER, A. *Future Shock*. London: Pan Books, 1979.

WEERAMANTRY, C.G. *The Slumbering Sentinels: Law and Human Rights in the Wake of Technology*. Harmondsworth: Penguin. 1983

_____. *Nuclear Weapons and Scientific Responsibility*, Wolfeboro, NH: Longwood Academic, 1987

_____ (Ed.). *Human Rights and Scientific and Technological Development*. Tokyo: United Nations University Press, 1990.

_____ (Ed.). *The Impact of Science on Human Rights: Global Case-Studies*, Tokyo: United Nations University Press, 1993.

WINNER, L. *Autonomous Technology (Technics-Out-of-Control) as a Theme in Political Thought*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.

ZIMAN, J.M.; SIEGHARD, P.; HUMPHREY, J. *The World of Science and the Role of Law*. Oxford: Oxford University Press, 1986.

II. A GLOBALIZAÇÃO E OS DIREITOS HUMANOS

Virginia A. Leary

11.1. INTRODUÇÃO: GLOBALIZAÇÃO

A globalização é um fenômeno universal dos nossos tempos, uma importante tendência da vida internacional que afeta as pessoas em todas as partes do globo terrestre. Seu efeito sobre os direitos humanos constitui uma de suas facetas menos observadas. Ao mesmo tempo que possibilita a ampliação de alguns direitos de indivíduos e grupos, ela gera impactos negativos sobre outros. Embora não deixe de mencionar os aspectos positivos do fenômeno, este capítulo focaliza os problemas que a globalização representa para a promoção e proteção dos direitos humanos, sobretudo no que respeita ao conjunto dos trabalhadores e, dentro desse grupo, às mulheres.

O termo “globalização” reporta-se à transformação em curso da economia mundial, abrangendo a redução das barreiras nacionais ao comércio e aos investimentos, a expansão das telecomunicações e dos sistemas de informação, o crescimento dos mercados financeiros além-mar, o protagonismo das empresas multinacionais, a explosão de fusões e aquisições, os acordos e as alianças globais de complexos empresariais, a integração econômica regional e o desenvolvimento de um mercado mundial unificado. Acompanha esse fenômeno uma mobilidade internacional cada vez mais intensa, que se traduz na migração de trabalhadores, no aumento do turismo e na banalização das viagens internacionais. A comunicação com o exterior vê-se facilitada pelo acesso ao correio eletrônico, à Internet e a outros meios similares.

Blocos regionais como a União Européia, o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA) e a Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC) promovem a liberalização do comércio. Para isso

também concorre a Organização Mundial do Comércio (OMC), ao valorizar e defender o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e outros acordos adotados na conclusão da Rodada do Uruguai. Indo além da liberalização do comércio de mercadorias, a Rodada do Uruguai acrescentou à agenda tradicional de discussão do GATT os problemas relativos à agricultura e à propriedade intelectual.

O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional impõem políticas sociais de ajuste estrutural aos governos dos países em desenvolvimento que buscam o seu auxílio. Essas políticas exigem que os países cortem os recursos destinados a subsidiar a alimentação das pessoas mais carentes e que adotem práticas prejudiciais aos trabalhadores. Quando sujeitos a programas de ajuste estrutural, os governos dispõem de menos liberdade para adotar políticas econômicas e sociais de sua autoria, sendo elas geralmente tributadas às instituições financeiras internacionais e às corporações transnacionais. Difusa e insinuante é, portanto, a ideologia do livre comércio.

Esses desdobramentos são vistos como expedientes para melhorar a economia global, mas a persistência de graves problemas sociais e econômicos indica não serem eles panacéia nenhuma. Em 1994, os Representantes dos Trabalhadores no Conselho de Administração da OIT denunciaram a existência de desemprego e subemprego generalizados em todo o mundo e de tensões sociais que desencadeiam instabilidade política em muitos países. De acordo com o grupo, há:

1,1 bilhão de pessoas vivendo em condições de miséria (...) incontáveis milhões de desempregados e subempregados nos países em desenvolvimento e mais 35 milhões deles nos países industrializados; entre 100 e 200 milhões de jovens compondo a força de trabalho infantil, freqüentemente sujeita às mais desumanas formas de exploração; cerca de 33 milhões de pessoas mantidas em servidão e submetidas a tipos diferentes de trabalho forçado; uma população migrante, que não pára de crescer, de mais de 100 milhões de pessoas, sendo aproximadamente 2/3 desse total compostos por aquelas que deixaram seus países em busca de trabalho, os chamados “migrantes econômicos”; e flagrante discriminação contra mulheres e grupos étnicos.¹

¹ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. The ILO Towards the Twenty-first Century: submission of the Workers' Group of the ILO Governing Body to the Director-General concerning the future of the Organization, *Labour Education*, n. 3, 1992-3.

Apesar de a maioria desses problemas antedatar o advento da globalização, pergunta-se — com frequência cada vez maior — se ela não os exacerba e se não empresta ênfase indevida ao livre comércio e à economia de mercado, em detrimento da consideração dos problemas sociais e dos casos de violação dos direitos humanos dela resultantes.

A natureza bipolar da globalização está registrada na Declaração e Programa de Ação de Copenhague, adotada pela Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social em 1995:

A globalização — conseqüência do crescimento da mobilidade humana, do aperfeiçoamento das comunicações e do gigantesco aumento do fluxo de comércio e capital e das evoluções tecnológicas — abre novas oportunidades para o crescimento e desenvolvimento sustentados da economia mundial, particularmente nos países em desenvolvimento. Ela não só permite que os países compartilhem experiências e aprendam com as conquistas e dificuldades alheias, mas também promove o cruzamento de ideais, valores e aspirações culturais. Ao mesmo tempo, os rápidos processos de mudança e ajuste vêm acompanhados do agravamento da pobreza, do desemprego e da desintegração social.²

11.2. COMPETITIVIDADE: O DECLÍNIO DOS SINDICATOS

A globalização levou a uma intensificação da competitividade internacional. Com a eliminação de algumas barreiras ao livre comércio viabilizada pela filiação ao GATT, os países têm menos chances de erguer barreiras tarifárias e não-tarifárias a fim de proteger seus mercados e produtos. Vêm-se forçados à concorrência internacional: os que são desenvolvidos competem com os países em desenvolvimento provedores de trabalho e insumos básicos mais baratos; essas nações, por seu turno, devem fazer uso de sua vantagem comparativa para conquistar o mercado de outros países em desenvolvimento.

O resultado disso é uma “corrida ao fundo do poço”: uma disputa por menos benefícios sociais e menores salários, com o objetivo de permitir maior

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração e Programa de Ação de Copenhague. Nova Iorque: Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, Organização das Nações Unidas, 1995. parágrafo 14.

competitividade no mercado internacional. Nos países economicamente desenvolvidos, tem-se a demanda pelo corte de salários e de despesas sociais (com previdência, seguro-desemprego, benefícios diversos e programas de atendimento em creches, por exemplo). Todos os dias nos Estados Unidos, no Canadá e na Europa Ocidental, ouve-se falar do “enxugamento”, que é a demissão de pessoal com o propósito de reduzir os custos trabalhistas e de aumentar a competitividade da indústria.

Nos países em desenvolvimento, verificam-se os graves problemas de subemprego e de pobreza referidos pelos Representantes dos Trabalhadores no Conselho de Administração da OIT. Embora alguns poucos países asiáticos tenham experimentado um rápido desenvolvimento nos últimos anos e estejam competindo com as nações desenvolvidas, a maioria dos países em desenvolvimento continua trancada na miséria e não tira proveito da globalização.

Nesse clima econômico, o setor empresarial tem vantagens sobre as organizações trabalhistas, como indica a obra *Industry on the Move*, uma publicação do Programa Mundial do Emprego da OIT:

A competição internacional exacerbada pressiona o mundo dos negócios a adotar os métodos de produção “mais eficazes do planeta” e pressiona os trabalhadores a aceitarem a flexibilização da jornada de trabalho, dos salários e do universo de tarefas que devem executar. O poder dos trabalhadores para influenciar o processo de reestruturação está em declínio por diversas razões: desconcentração das unidades de produção, uso crescente da negociação descentralizada e de mecanismos similares, altas taxas de desemprego e enfraquecimento dos sindicatos (...) Conclui-se, então, que o equilíbrio de poder se alterou em prol do setor empresarial. No contexto da economia mundial, entretanto, essa conclusão tem pouca valia para as empresas individualmente, já que elas se vêem tão pressionadas a se reestruturarem quanto os trabalhadores e os governos.³

Nos países desenvolvidos, o poder dos sindicatos é hoje muito menor do que no passado. Em algumas dessas nações, o número de filiados a organizações trabalhistas apresenta baixas sem precedentes. Nos Estados Unidos,

³ VAN LIEMT, G. (Ed.) *Industry on the Move*. Geneva: International Labour Office, World Employment Programme, 1992. p. vi.

ele caiu para cerca de quinze por cento do total de trabalhadores. Em muitos países em desenvolvimento, quase não há liberdade de associação: os trabalhadores deparam-se com obstáculos de todo tipo, inclusive com o emprego rotineiro de violência, tortura, assassinatos e prisões arbitrárias por parte de alguns países que tentam impedir que os trabalhadores se unam para reclamar seus direitos.

11.3. OS DIREITOS HUMANOS EM DEBATE

Alguns dos benefícios da globalização concorrem para o avanço dos direitos humanos. Conforme ressaltou a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social, a ampliação do comércio costuma ajudar os países em desenvolvimento e assim contribui para a diminuição da pobreza; a expansão das comunicações enseja o aprendizado mútuo entre os países. Na esfera dos direitos humanos, a comunicação via correio eletrônico e Internet permite que os defensores da causa não só chamem a atenção imediata da opinião pública internacional para as flagrantes violações de direitos ocorridas em suas localidades, mas também se correspondam com outros ativistas mundo afora.

Há, no entanto, alguns efeitos nada benéficos para os direitos humanos. A ênfase na competitividade e no desenvolvimento econômico tem consequências especialmente negativas para os grupos vulneráveis, como os que são formados por trabalhadores migrantes, trabalhadoras e povos indígenas. Cita-se a globalização como um dos fatores que convergem, em muitos países, para a violação do direito à vida, do direito à proteção da saúde, dos direitos das minorias, da liberdade de associação, do direito a condições trabalhistas seguras e salubres e do direito a um padrão de vida adequado à saúde e ao bem-estar.

11.3.1. Os direitos dos trabalhadores e a globalização

As pressões competitivas da nova economia internacional apresentam efeitos deletérios sobre os direitos dos trabalhadores. O custo reduzido da mão-de-obra e a existência de leis trabalhistas flexíveis são elementos importantes para a escolha da localização de filiais ou subsidiárias de

corporações transnacionais e para a seleção de fornecedores no processo de desenvolvimento industrial dos países do Hemisfério Norte. O mercado destes é tomado por bens produzidos a preços irrisórios pelas nações em desenvolvimento, cujos governos têm pouco ou nenhum estímulo para melhorar as condições de trabalho vigentes. Pelo contrário, a vantagem competitiva de tais países depende da manutenção dessas condições. Por isso, eles se opõem à vinculação entre regras trabalhistas e questões comerciais, ressaltando que o vínculo solaparia sua vantagem competitiva, fundada na mão-de-obra mais barata e na legislação mais flexível. Compreende-se o argumento, já que esses pontos se mostram essenciais para incrementar o comércio dos países em desenvolvimento. Entretanto, o custo das medidas recai sobre os trabalhadores mais vulneráveis: os operários sem qualificação profissional ou semi-qualificados, a quem se negam os direitos de organização sindical, de negociação coletiva e de reivindicação contra condições de trabalho precárias.

Para Louis Emmerij, a competição moderna consiste numa guerra ferrenha entre países e empresas, que exerce “pressão permanente e cada vez mais séria sobre salários, benefícios sociais e regras trabalhistas em geral”.⁴ Em novembro de 1995, na reunião preparatória para o encontro da APEC, trinta representantes de sindicatos, grupos de direitos humanos e organizações não-governamentais de catorze países encontraram-se em Kioto para discutir o impacto da globalização sobre os direitos humanos na região asiática. O encontro — patrocinado pelo Centro Internacional de Direitos Humanos e Desenvolvimento Democrático, com sede no Canadá, e pela Rede de Solidariedade entre os Trabalhadores da Ásia e do Pacífico — adotou a “Declaração de Kioto sobre os Direitos Humanos dos Trabalhadores na Região da APEC”, segundo a qual:

a globalização — em vez de promover a causa dos direitos humanos na região — contribui, na verdade, para a corrosão e supressão dos direitos básicos internacionalmente consagrados (...). A APEC exige a quebra de

⁴ EMMERIJ, L. Contemporary Challenges for Labour Standards Resulting from Globalization. In: SENGENBERGER, W.; CAMPBELL, D. (Ed.). *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Labour Office, 1994.

barreiras ao investimento e ao comércio em toda a região e o estabelecimento de regras que facilitem a mobilidade do capital, mas ignora os direitos humanos consagrados internacionalmente, inclusive os direitos trabalhistas, tocados a fundo pela globalização (...) Isso é inadmissível.⁵

Uma reclamação comum dos trabalhadores nos países em desenvolvimento é o efeito devastador dos programas de ajuste estrutural impostos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional sobre as condições sociais e trabalhistas:

O ajuste estrutural é um processo de reestruturação geralmente caracterizado pela crescente confiança nas forças do mercado e pela redução do papel do Estado na administração econômica. A abordagem reestruturativa começou por modelar a indústria, o investimento e a tecnologia e depois se estendeu à organização da mão-de-obra e do trabalho. Iniciada nos países industrializados, logo foi posta em prática nas nações em desenvolvimento. Os programas de ajuste estrutural (PAEs) incorporam a perspectiva de mercado à organização e à prestação dos serviços públicos, inclusive a terceirização desses serviços, e integram as políticas governamentais de desregulamentação, privatização e liberalização do comércio ou com elas se harmonizam. Desafortunadamente, devido a sua própria natureza, os PAEs levam à dispensa de mão-de-obra e têm impacto direto sobre o nível de emprego, as condições e as relações de trabalho no setor público. Enfrentam problemas de implementação cada vez maiores por conta disso e também porque desprezam ou abordam de forma inadequada a dimensão social do ajuste e o impacto deletério sobre a força de trabalho.⁶

Os Representantes dos Trabalhadores no Conselho de Administração da OIT ressaltam que o movimento sindical internacional não se opõe aos

⁵ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Kioto sobre os Direitos Humanos dos Trabalhadores na região da APEC*. Montreal: Centro Internacional para os Direitos Humanos e o Desenvolvimento Democrático, 1995. (63, rue de Bresoles, Montreal, Quebec, Canada).

⁶ Sarfati, H. Trade Unions Rights in the Context of Structural Adjustment: Transition to a Market Economy. In: IRRRA 10th WORLD CONGRESS INDUSTRIAL RELATIONS IN THE PUBLIC SECTOR. Washington, DC, 4 Jun 1995. (Study Group; 16).

objetivos do ajuste estrutural, mas critica fortemente o modo de condução desses programas, sobretudo por prescindir da parceria da sociedade civil organizada durante a fase de planejamento. Os trabalhadores atribuem o aumento da mortalidade infantil, a queda no desempenho educacional, a redução dos ganhos reais, a elevação das taxas de acidentes de trabalho e o aumento da taxa de desemprego aos programas de ajuste mal desenvolvidos. Para eles:

*é alarmante que os governos tentem justificar, junto ao Comitê sobre a Liberdade de Associação [da OIT], muitos dos casos de violação dos direitos sindicais, particularmente do direito de negociação coletiva, com base nas condições que lhes foram impostas pelos programas de ajuste.*⁷

Lembre-se, aliás, que os programas de ajuste estrutural já provocaram desordens e revoltas em muitos países.

11.3.2. As trabalhadoras das zonas de processamento de exportação

Embora todos os trabalhadores sem qualificação profissional sejam vítimas da globalização, a situação das mulheres inspira cuidados especiais. Por um lado, o referido fenômeno amplia as oportunidades de trabalho para elas. Muitas mulheres passam a integrar a força de trabalho por meio do emprego nas zonas de processamento de exportação ou do serviço doméstico — formas de trabalho largamente difundidas pela globalização. Além de contribuir para o aumento da renda familiar, o trabalho confere a essas mulheres um certo sentimento de independência e liberdade. Por outro lado, não só concorre para a ruptura social da família, como também expõe as mulheres à exploração e, de vez em quando, à violência e ao abuso sexual. Por serem integrantes de um grupo destituído de poder e de prestígio na sociedade, essas trabalhadoras sofrem contínua violação dos seus direitos humanos.

O desenvolvimento econômico decorrente da globalização provoca o deslocamento de populações e a pressão em favor da migração.⁸ A disparidade

⁷ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. *Op. Cit.* p. 13.

⁸ Para uma discussão ampla do assunto, ver: BATTISTELLA, G. *Human Rights of Migrant Workers: an agenda for NGOs*. Quezon City: Philippines, Scalabrini Migration Center, 1993.

do desenvolvimento econômico entre as diversas nações e a carência de trabalhadores nos países mais desenvolvidos resultam na migração de um grande número de trabalhadores. Em alguns casos, esse movimento é consequência de recrutamento organizado e de migração planejada; em outros, ele é clandestino, redundando num número extenso de pessoas que trabalham nos países desenvolvidos sem qualquer tipo de registro. Muitas vezes, as mulheres perfazem a maioria dos migrantes ali residentes, pois há uma grande demanda por empregadas domésticas e por pessoas do sexo feminino para o mercado do entretenimento.

As trabalhadoras migrantes costumam pertencer aos segmentos mais pobres dos seus respectivos povos, estando em situação de vulnerabilidade desde sempre. Essa circunstância tende a agravar-se durante sua permanência no exterior: vistas como mão-de-obra barata e explorável, elas às vezes têm seus passaportes confiscados e ficam perdidas num país estrangeiro cujas leis e costumes desconhecem, não encontrando solução para os abusos de que são vítimas. Essas mulheres geralmente trabalham em nações onde o prestígio feminino é reduzido.

As migrantes somam sua condição de mulheres à vulnerabilidade dos trabalhadores migrantes. São freqüentes os abusos contra as mulheres que trabalham no espaço doméstico ou na indústria do entretenimento. Além de condições despóticas de trabalho, com longas jornadas e pouco tempo de descanso, as trabalhadoras domésticas sofrem violência verbal e física e têm que lutar contra os abusos sexuais. As mulheres que trabalham no entretenimento são vítimas de falsas promessas, vêem-se transformadas em garçonetes e, algumas vezes, são forçadas à prostituição.⁹

Os numerosos, notórios e recentes casos de ações criminais movidas por empregadas domésticas migrantes em decorrência de abuso sexual tornam público o dilema que enfrentam. Independentemente de serem os abusos flagrantes ou não, a situação dessas mulheres costuma traduzir desrespeito pela dignidade humana. Elas não têm direito à segurança pessoal, à proteção contra o estupro, à organização de classe nem à reclamação por melhores

⁹ *Idem.* p.ix.

¹⁰ Existem algumas organizações de assistência aos trabalhadores domésticos migrantes nos países desenvolvidos, a exemplo da *Association pour la défense des droits du personnel domestique* em Quebec.

condições de trabalho. Não bastasse isso, ainda se registra a existência de poucas organizações de apoio.¹⁰

Embora esta seção enfoque o caso das mulheres, ela não deixa de notar que os trabalhadores migrantes do sexo masculino também estão sujeitos à violação dos seus direitos e de sua dignidade. Em 1990, a Assembléia Geral da ONU adotou a Convenção Internacional de Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias. Esse instrumento legal aplica-se aos trabalhadores de ambos os sexos e a suas famílias, não havendo nele cláusulas específicas para as mulheres. Até janeiro de 1996, a Convenção tinha sido ratificada por apenas dois países, pois as nações que recebem levadas e mais levadas de trabalhadores migrantes não demonstram o interesse de ratificá-la. Há outras tantas convenções e recomendações da OIT sobre esse grupo específico de trabalhadores,¹¹ mas elas também contam com poucas ratificações, se comparadas aos demais instrumentos internacionais de autoria dessa agência especializada.

As zonas de processamento de exportação (ZPEs) constituem mostra importante do fenômeno da globalização. Trata-se de enclaves de livre comércio, dentro do sistema de alfândega e de mercado nacional, onde as empresas estrangeiras de manufatura recebem incentivos fiscais e financeiros do governo local para produzir bens destinados principalmente à exportação.¹² Setenta países, pelo menos, quase todos eles em desenvolvimento, contam hoje com esse tipo de enclave, popularmente chamado de “zona franca”, “zona econômica especial” ou “zona maquiadora. A existência de mão-de-obra barata constitui um estímulo poderoso para que o governo decida estabelecer ZPEs, pois isso — somado à ausência de ônus alfandegários

¹¹ Convenção relativa aos Trabalhadores Migrantes (n. 97), Convenção sobre Migrações em Condições Abusivas e a Promoção da Igualdade de Tratamento e Oportunidades para os Trabalhadores Migrantes (n. 143), Recomendação relativa à Migração para Emprego (n. 86), Recomendação relativa aos Trabalhadores Migrantes (n. 151), Convenção sobre o Trabalho Forçado (n. 29) e Convenção sobre a Abolição do Trabalho Forçado (n. 105). A OIT dispõe, ainda, de vários outros instrumentos que relacionam mulheres e trabalho, sobressaindo-se a Convenção sobre a Igualdade de Remuneração, de 1951 (n. 100), e a Convenção sobre a Discriminação em matéria de Emprego e Profissão, de 1958 (n. 111), ambas ratificadas por mais de cem Estados. Em 1996, a Conferência da OIT adotou uma convenção e uma recomendação sobre o trabalho doméstico, que tem particular relevância para mulheres. Estas perfazem a esmagadora maioria dos trabalhadores domésticos, desempenhando um trabalho geralmente mal pago e fora do controle administrativo.

¹² ROMERO, A. T. Labour standards and export processing zones: situation and pressures for change, *Development Policy Review*, v. 13, n. 3, p. 247, Sep. 1995. O material desta seção é retirado principalmente desse artigo.

e de obstáculos fiscais — atrai a atenção dos empresários para o setor de exportações. Tecidos, roupas, calçados e eletrônicos são os bens mais produzidos nessas áreas industriais, que são impulsionadas tanto por instituições nacionais quanto internacionais: o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI) oferecem assistência técnica e financeira para a sua instalação, além do apoio garantido pela Corporação Transoceânica de Investimento Privado dos Estados Unidos e pela Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional.¹³

Os homens ocupam a maioria dos cargos gerenciais e administrativos nas ZPEs, ao passo que as mulheres formam a maioria dos trabalhadores sem qualificação profissional ou semi-qualificados. Por essa razão, elas se mostram mais vulneráveis às condições de trabalho ali existentes: são beneficiadas porque recebem salários geralmente mais altos do que os do mercado, mas são prejudicadas por condições bem menos satisfatórias em outros campos, a exemplo do trabalho noturno. Trata-se de uma modalidade bastante comum em muitas ZPEs, que procuram atingir os patamares irrealistas de produção impostos pela competitividade mediante a exigência de que seus funcionários realizem horas extras e de que se submetam ao trabalho noturno por períodos prolongados. Há pouco tempo, as mulheres dos países desenvolvidos pleitearam o levantamento das restrições impostas ao trabalho noturno feminino e das medidas de proteção trabalhista similares, alegando que elas são discriminatórias e que impedem a conquista de determinados empregos. Os órgãos da OIT discutiram exaustivamente o tema antes de concluírem que o trabalho noturno nessas áreas é impróprio para homens e mulheres, embora seja mais crítico no caso das trabalhadoras:

Trabalhar à noite — no cumprimento de turnos de revezamento ou na realização de horas extras — levanta determinadas considerações que talvez sejam mais evidentes nas ZPEs do que em outros contextos. Torna-se crucial, por exemplo, o fornecimento de transporte e de alojamento, porque os trabalhadores costumam morar longe do local de trabalho, em áreas geralmente pouco iluminadas e não servidas por transporte público nos horários de

¹³ *Idem.* p. 149.

¹⁴ *Ibid.* p. 256.

*início e término da jornada. Como os empregadores nem sempre proporcionam essas comodidades, a questão da segurança pessoal adquire grande importância.*¹⁴

Confrontados com as pressões competitivas que impõem o trabalho noturno, os governos de alguns países em desenvolvimento denunciam a Convenção da OIT sobre o Trabalho Noturno das Mulheres, não cumprem suas disposições ou tornam evidente a intenção de não ratificá-la.

Igualmente preocupantes são as questões de segurança e de salubridade nas ZPEs. Segundo Romero:

*O uso de maquinário que oferece risco, a não-observância das normas de prevenção de incêndio, a displicência com a prestação de primeiros-socorros e com a provisão de equipamentos de proteção e instruções de segurança para os trabalhadores continuam a ser problemas generalizados em várias dessas zonas industriais. Em situações extremas, (...) eles resultam em acidentes trágicos, com muitas mortes. Na maioria dos casos, as leis de segurança e de medicina do trabalho estendem-se às ZPEs. Isso porque quase todos os países onde elas se localizam já ratificaram a Convenção nº 81, da OIT, que busca assegurar a aplicação das normas de proteção do trabalho nas áreas industriais por meio de inspeções regulares. Entretanto, os problemas persistem e até se agravam em certos contextos por conta das graves deficiências dos serviços de vistoria e da imposição de sanções irrisórias, com pouco ou nenhum efeito dissuasivo.*¹⁵

De modo semelhante, são problemáticas as relações industriais nas ZPEs. Por lei, os trabalhadores de praticamente todas elas têm o direito formal de organização e participação sindical, mas a realidade não é essa. Em várias zonas de processamento de exportação, é baixíssimo o número de filiações sindicais. Há muitos motivos por trás disso: as mulheres jovens formam o grosso da força de trabalho e elas não se sindicalizam porque acham que o seu trabalho ali é temporário; os salários relativamente altos esmorecem o interesse dos trabalhadores pelos sindicatos; existe alta rotatividade de mão-de-obra nesse tipo de indústria e evidente desestímulo das atividades sindicais por parte dos governos. A atividade sindical nas ZPEs é dificultada não só por

¹⁵ *Ibid.* p. 259.

conta de sua localização geográfica em áreas de acesso remoto, mas também devido ao rígido esquema de segurança que nelas funciona. Logo, as associações patronais levam vantagem sobre os sindicatos dos trabalhadores do livre comércio, as greves são quase sempre proibidas e alguns empregadores e autoridades locais ainda se dedicam ao desenvolvimento de atividades anti-sindicais.¹⁶

Ao que tudo indica, as condições de trabalho nas ZPEs melhoraram ligeiramente com a publicidade que vem sendo dada aos problemas ali encontrados, mas continuam afetando sobretudo as mulheres. Mais uma vez, a competição exerce um papel decisivo, já que as empresas fazem ameaças veladas de se mudarem para outro local, caso a mão-de-obra fique muito cara ou as condições nas ZPEs se tornem onerosas demais.

11.3.3. Os direitos dos povos indígenas

Há poucos anos, depois de um longo período de omissão, a comunidade internacional começou a preocupar-se com a violação dos direitos dos povos indígenas. O Grupo de Trabalho das Nações Unidas sobre Populações Indígenas elaborou uma minuta da declaração dos direitos desses povos, que agora está sob o exame de um grupo de trabalho da Comissão de Direitos Humanos e que poderá ser submetida à Assembléia Geral, para adoção. Além disso, a ONU resolveu proclamar a Década Internacional das Populações Indígenas entre os anos de 1994 a 2003. A Organização Internacional do Trabalho, por seu turno, adotou a Convenção nº 169, de 1989, que modifica a convenção anterior de natureza assimilacionista, sendo lei internacional para os países signatários.¹⁷

Embora a violação dos direitos dos povos indígenas venha ocorrendo há séculos, a ênfase contemporânea no desenvolvimento econômico e na competitividade internacional resulta em novos e graves abusos. Esses povos tentaram chamar a atenção para o vínculo entre a globalização e a violação dos direitos econômicos e sociais dos índios ao desencadear a insurreição

¹⁶ "Esses fatos estão bem documentados nas inspeções anuais realizadas pela Confederação Internacional dos Sindicatos do Livre Comércio (...), bem como nos relatórios do Comitê sobre a Liberdade de Associação e do Comitê de Especialistas, ambos da OIT" In: ROMERO. *Op. Cit.*, p. 262.

¹⁷ Até junho de 1995, oito Estados haviam ratificado a Convenção e vários outros estavam em processo de ratificação.

de Chiapas, no México, justamente em 1º de janeiro de 1994, data que marca a entrada em vigência do Acordo de Livre Comércio da América do Norte.

Há petróleo, urânio, minérios e madeira nas terras indígenas espalhadas mundo afora e invadidas por exploradores e empresários em nome do desenvolvimento econômico.¹⁸ Em muitas partes do planeta, também se buscam nelas medicamentos naturais, posteriormente remetidos ao mercado farmacêutico internacional.

O fato é que o desenvolvimento econômico tem redundado na flagrante violação do direito dos povos indígenas à saúde, ao meio ambiente sadio, à vida e à cultura. Nos últimos tempos, a opinião pública internacional voltou seus olhos para a situação dos índios Yanomami no Brasil, sem aparentemente conseguir reparar as violações de direitos verificadas. Em 1985, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) examinou a comunicação — apresentada contra o Brasil — referente às atividades de pessoas físicas e jurídicas implicadas na extração de minérios e de madeira das terras amazônicas habitadas pelos Yanomami. Ela concluiu que essas incursões, que abrangeram até mesmo a construção de uma rodovia, causaram a ruptura da vida social daquele povo e introduziram as doenças que acabaram por dizimar sua população. Concluiu, ainda, que o País violou as cláusulas da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem afetas, inter alia, ao direito à vida e ao direito à proteção da saúde, ao permitir e licenciar essas atividades.¹⁹

11.4. DESAFIO PARA AS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS DE DIREITOS HUMANOS

Inúmeros são os problemas de direitos humanos causados e agravados pela globalização e pelos programas de ajuste estrutural das instituições financeiras internacionais, mas as organizações não-governamentais (ONGs) da área mostram-se pouco ágeis para lidar com eles. Algumas têm mandatos

¹⁸ CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. Rights Violations in the Ecuadorian Amazon, *Health and Human Rights*, v. 1, n. 1, p. 83.

¹⁹ Resolução n. 12/85, Caso nº 7.615. In: COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Relatório Anual*, 1984-5. Ver, também: HILLING, C. Les Peuples Autochtones et la Commission Interaméricaine des droits de l'homme, *Recherches amérindiennes au Québec*, v. 24, n. 4, p. 37, 1994.

limitados que impedem o exame desses problemas; muitas outras restringem seu trabalho aos direitos civis e políticos; e há aquelas que se afastam das complexidades da economia internacional e se concentram em problemas clássicos e de reconhecida pertinência, a exemplo da tortura e do desaparecimento forçado. São raros os estudos efetuados por grupos de direitos humanos acerca dos vínculos existentes entre os direitos humanos e o comércio. Poucas organizações estendem seus mandatos a fim de englobar os direitos econômicos e sociais. A rejeição dessa lacuna no movimento dos direitos humanos leva as grandes organizações a enfatizarem atualmente os direitos sociais e econômicos, mas — na prática diária delas — persiste a dicotomia entre o conjunto formado por esses direitos e aquele composto pelos direitos civis e políticos, apesar da retórica sobre a interdependência e a indivisibilidade de todos eles. Afinal, é com esse último conjunto que ainda se emprega a maior parte do tempo e dos esforços dedicados à defesa dos direitos humanos.

Há ONGs, no entanto, que constituem notáveis exceções à regra. Dois grupos relativamente novos — o Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos (COHRE) e a Rede de Informação e Ação pelo Direito de Alimentar-se (FIAN) — estão desenvolvendo um trabalho excepcional, com um quadro de pessoal bastante reduzido, comprovando o elo existente entre a globalização e a violação do direito à moradia e à alimentação. Já a Comissão Internacional de Juristas é uma das poucas organizações que há muito se dedicam à promoção e proteção dos direitos econômicos e sociais. O Comitê de Advogados pelos Direitos Humanos de Nova York, por seu turno, tem publicado diversos relatórios sobre os direitos civis, econômicos e sociais dos trabalhadores e tem pesquisado (e divulgado) o impacto das políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional sobre os direitos humanos em alguns países. A Human Rights Watch, que antes restringia o seu trabalho aos direitos civis e políticos, passou a divulgar relatórios sobre o direito à moradia depois da posição adotada pelos Estados Unidos na Conferência do Habitat, da ONU, além de mostrar interesse crescente pela situação dos direitos sociais na Ásia. Registre-se, ainda, a instalação de um Centro de Direitos Econômicos e Sociais em Nova York.

De todo modo, são geralmente as ONGs (caso da Oxfam) que levam adiante projetos de natureza assistencial nos países em desenvolvimento,

assim como são as organizações locais aquelas que se mostram mais sensíveis aos problemas da globalização. É claro que o movimento dos trabalhadores chama a atenção para os problemas decorrentes da globalização e do ajuste estrutural, mas a relativa debilidade que ele apresenta em alguns dos maiores países do mundo faz com que sua atuação, muitas vezes, soe como um grito no deserto.

Em prejuízo mútuo, o movimento dos trabalhadores e aquele dos direitos humanos percorrem caminhos paralelos, mas separados. Embora os direitos dos trabalhadores sejam direitos humanos e tenham sido incorporados à Declaração Universal dos Direitos Humanos, ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e a numerosas convenções internacionais sobre o trabalho, eles recebem pouca atenção do movimento internacional dos direitos humanos. Os sindicatos e os líderes trabalhistas raramente angariam o apoio dos grupos de direitos humanos em defesa dos direitos dos trabalhadores. A incapacidade de trabalhar em conjunto encontra uma notável exceção no Fundo Internacional de Educação e Direitos Trabalhistas (com sede em Washington, DC), que reúne — em defesa dos direitos dos trabalhadores — ativistas de direitos humanos, sindicatos e estudiosos.

11.5. SOLUÇÕES

O que se deve fazer para minorar as situações sociais adversas resultantes da globalização? Diversos tratados internacionais — em particular, o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e as convenções da OIT sobre direitos humanos — contêm cláusulas relativas à proteção dos direitos mais afetados pela globalização. O movimento dos direitos humanos e o movimento trabalhista devem atentar mais para o conteúdo desses tratados e o fomento de sua implementação.

Mas o cumprimento dos tratados depende da “mobilização moral” e da boa vontade dos Estados para aceitarem as avaliações dos órgãos supervisores. A fragilidade desses mecanismos de execução, apesar do seu contínuo aperfeiçoamento, vem dando ensejo à demanda pela vinculação dos direitos humanos, especialmente os direitos trabalhistas, com o comércio. A ameaça

do uso de sanções comerciais revelou-se eficaz no que diz respeito à propriedade intelectual e aos atos de concorrência desleal. Não obstante, continua polêmico o vínculo entre os direitos dos trabalhadores e o comércio. Se as sanções são adotadas unilateralmente, elas podem facilmente servir de desculpa para o protecionismo. No plano multilateral, continuam os debates no âmbito da OIT, alinhando o movimento dos trabalhadores contra a organização dos empregadores e a maioria dos Estados. Por ora, enquanto seguem os debates, a Organização Mundial do Comércio desconsidera o assunto: não há previsão internacional para o estabelecimento imediato de vínculo entre os direitos dos trabalhadores e o comércio. O primeiro passo nessa direção é definir precisamente que regras trabalhistas (ou direitos dos trabalhadores) são fundamentais, esforço de esclarecimento que a OIT já empreende.

Com a ajuda financeira de diversos governos, essa agência especializada da ONU desenvolve o Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho Infantil. Trata-se de um programa que considera a complexidade do problema e a necessidade de métodos criteriosos e consistentes para remediá-lo, merecendo, por isso, apoio substancial e contínuo. A OIT também trabalha em parceria com os governos nacionais e as ONGs para difundir programas que buscam a eliminação progressiva do trabalho infantil.

Vale lembrar que diversas corporações empresariais adotaram códigos de conduta relativos aos direitos humanos e trabalhistas:

O exemplo mais citado dessas normas de conduta corporativa são os Termos de Compromisso de Parceria Comercial e [as] Diretrizes para a Escolha de Países, da Levi Strauss and Co., direcionados aos contratantes e fornecedores da empresa. Eles abrangem, inter alia, os itens de segurança e saúde no trabalho, liberdade de associação, salários e benefícios, carga horária, trabalho infantil, trabalho forçado e práticas não-discriminatórias de contratação.²⁰

Efetuem esforços similares as empresas Reebok e Timberland, além das seguintes entidades norte-americanas: New York Skirt and Sportswear Association, National Association of Blouse Manufacturers Inc. e Industrial

²⁰ ROMERO. *Op. Cit.* p. 266.

Association of Juvenile Apparel Manufacturers. Se forem bem disseminadas, tais iniciativas poderão melhorar o quadro social, mas é necessário adotá-las e implementá-las de forma extensiva, já que elas raramente contam com sistemas de monitoramento.

Recomenda-se, com frequência cada vez maior, a rotulação dos itens produzidos em conformidade com práticas sociais salutaras, a fim de incentivar a adoção destas e de proteger os direitos humanos contra a globalização. Um dos esforços mais conhecidos nesse sentido é a “Rugmark”: marca indicativa de que a confecção de carpetes e tapetes não empregou a mão-de-obra infantil. A rotulação oferece aos consumidores preocupados com os direitos sociais a chance de influenciar a produção, usando o seu poder de compra para fomentar práticas salutaras. Campanhas e boicotes por eles deflagrados exercem influência substancial sobre a cadeia produtiva, mas não são medidas fáceis de organizar e sempre encontram obstáculos à análise das condições sociais de produção das mercadorias.

A Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (1995) ressaltou a necessidade imperativa de dar atenção aos problemas sociais nos planos nacional e internacional, mas não conseguiu angariar espaço semelhante na mídia àquele concedido a outras conferências internacionais. Esse é mais um motivo para que o seu documento final, a Declaração e Programa de Ação de Copenhague, mereça ampla divulgação e apoio por parte das organizações de direitos humanos. Afinal de contas, somente o interesse generalizado de empresas, sindicatos, organizações de direitos humanos e governos pela justiça social e pelos direitos humanos ajudará a neutralizar os efeitos nocivos da globalização.

A necessidade da justiça social em face da globalização foi bem expressa por Rubens Ricúpero, Secretário-Geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), no discurso que proferiu durante a Cúpula Mundial:

Temos de provar que há vida após a globalização (...) fé no futuro é sinônimo de esperança. E a esperança não prospera com a injustiça. À medida que as barreiras nacionais são desfeitas e que um mercado unificado começa a tomar forma, exacerba-se a competição. Esta exige regras justas e árbitros firmes (...) Parceria implica solidariedade, estar lado a lado com os demais e ajudar os que estão menos preparados para lidar com uma economia

global mais competitiva. A lógica da competição deve ser contrabalançada pela lógica da solidariedade.

BIBLIOGRAFIA

AMJAD, R. *To the Gulf and Back: Studies on the Economic Impact of Asian Labour Migration*. Geneva: ILO, 1995.

BATTISTELLA, G. (Ed.) *Human Rights of Migrant Workers: an Agenda for NGOs*. Quezon City: Philippines, Scalabrini Migration Center, 1993.

CENTER FOR ECONOMIC AND SOCIAL RIGHTS. Rights violations in the Ecuadorian Amazon, *Health and Human Rights*, v. 1, n. 1, 1995.

EMMERIJ, L. Contemporary challenges for labour standards resulting from globalization. In: SENGENBERGER, W.; CAMPBELL, D. (Ed.). *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: ILO, 1994

INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. The ILO Towards the Twenty-first Century: submission of the Workers' Group of the ILO Governing Body to the Director-General concerning the future of the Organization, *Labour Education*, n. 3, 1992-3.

ROGER, P. *Labour Standards and Structural Adjustment*. Geneva: ILO, 1994.

ROMERO, A. T. Labour standards and export processing zones: situation and pressures for change, *Development Policy Review*, v. 13, n. 3, Sep. 1995.

SARFATI, H. Trade Union Rights in the Context of Structural Adjustment: Transition to a Market Economy. In: IRRA 10TH WORLD CONGRESS, INDUSTRIAL RELATIONS IN THE PUBLIC SECTOR, Washington, DC, 4 Jun. 1995. (Study Group; 16).

SENGENBERGER, W.; CAMPBELL, D. *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: ILO, 1994.

UNITED NATIONS ORGANIZATION. *Kyoto Statement on Workers' Human Rights in the APEC Region*. Montreal: International Center for Human Rights and Democratic Development, 1995.

VAN LIEMT, G. (Ed.) *Industry on The Move*. Geneva: ILO, World Employment Programme, 1992.

WORLD SUMMIT FOR SOCIAL DEVELOPMENT. *The Copenhagen Declaration and Programme of Action*. New York: UN, 1995

12. EDUCAÇÃO PARA OS DIREITOS HUMANOS

Vitit Muntarborn

12.1. INTRODUÇÃO

O compromisso da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) com o fomento da educação para os direitos humanos data de 1948, ano em que foi adotada a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Entretanto, o envolvimento da agência com esse tipo de educação alcançou concretude e visibilidade somente em 1974, quando a Unesco adotou a Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacionais, e a Educação relativa aos Direitos Humanos e às Liberdades Fundamentais. O documento sugere a inserção da problemática dos direitos humanos nos currículos dos diversos níveis de ensino e o fomento da “ação para assegurar o exercício e a observância dos direitos humanos, inclusive os direitos dos refugiados, a erradicação do racismo e a luta contra as várias formas de discriminação”.¹

Em 1978, o Congresso Internacional sobre o Ensino dos Direitos Humanos, realizado em Viena, foi mais adiante, ao destacar a indivisibilidade dos direitos humanos (civis, políticos, econômicos, sociais e culturais) e propor as seguintes metas para a educação nesse campo:

- 1) estimular as atitudes de tolerância, respeito e solidariedade inerentes aos direitos humanos;
- 2) prover, nos planos nacional e internacional, o conhecimento dos direitos humanos e das instituições criadas para a sua implementação;

¹ Artigo 18(c).

3) aumentar a consciência dos indivíduos acerca das fórmulas e dos métodos pelos quais os direitos humanos podem converter-se em realidade social e política nos cenários interno e externo.²

O Congresso de Viena também declarou a necessidade de oferecer o ensino interdisciplinar dos direitos humanos, integrando o seu conteúdo aos currículos dos diversos cursos e disciplinas.

Essa tese viu-se fortalecida em Malta, em 1987, com o Congresso Internacional sobre o Ensino dos Direitos Humanos, a Informação e a Documentação, que defendeu, inter alia:

*o desenvolvimento de programas de educação em direitos humanos tanto no arcabouço do sistema formal de educação quanto no daquele não formal, considerando-se devidamente os seguintes aspectos: a idade do educando, seu nível de escolaridade e sua orientação profissional; os instrumentos internacionais de direitos humanos mais importantes; os sistemas nacionais e regionais de proteção desses direitos; e a experiência de países diferentes na solução dos problemas socioeconômicos, políticos, legais, etc., para assegurar o exercício dos direitos humanos e das liberdades tradicionais.*³

Em 1993, o escopo da educação em direitos humanos foi ampliado pelo Congresso Internacional sobre a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, de Montreal, que estabeleceu um vínculo básico entre direitos humanos e democracia. A despeito de enfatizar o papel da educação formal e não formal na problemática, o congresso pediu mais cuidado para a educação em contextos específicos e em circunstâncias difíceis, no que se refere aos seguintes temas: conflitos armados, deslocamento forçado, situações de emergência e ditadura militar, territórios ocupados, transição democrática, infância e sociedades pós-soviéticas. Mencionou, também, o leque variado de catalisadores na educação em direitos humanos:

² Documento Final do Congresso Internacional da UNESCO sobre o Ensino dos Direitos Humanos, artigo 3º, 1978.

³ *International Law: News and Information from Asia to Pacific*, v. 2, n. 19, p. 8, 1988.

*Indivíduos, famílias, grupos e comunidades, educadores, instituições de ensino e suas diretorias, estudantes, jovens, mídia, empregadores e sindicatos, movimentos populares, partidos políticos, parlamentares, funcionários públicos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, organizações intergovernamentais e multilaterais, a Organização das Nações Unidas, particularmente seu Centro de Direitos Humanos, as agências especializadas do sistema da ONU, sobretudo a UNESCO, e os Estados.*⁴

Esse impulso concretizou-se ainda mais em 1993, com a Conferência de Viena, cujo documento final assim enuncia a relação entre direitos humanos, democracia, paz e desenvolvimento, tendo em vista os direitos da mulher:

79. (...) A Conferência Mundial sobre Direitos Humanos apela aos Estados e às demais instituições que insiram os conteúdos de direitos humanos, direito humanitário, democracia e Estado de Direito como disciplinas nos currículos de todos os estabelecimentos de ensino, no contexto da educação formal e não formal.

80. A educação em direitos humanos deve abranger a paz, a democracia, o desenvolvimento e a justiça social, conforme definido nos instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, de forma a alcançar o entendimento comum e a consciência generalizada que permitam reforçar o compromisso universal com os direitos humanos.

81. Considerando o Plano de Ação Mundial para a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia — adotado em março de 1993 pelo Congresso Internacional sobre a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, da UNESCO — e outros instrumentos de direitos humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos recomenda que os Estados desenvolvam estratégias e programas específicos para assegurar a educação mais ampla possível em direitos humanos e a divulgação das informações públicas nessa área, enfatizando particularmente os direitos humanos da mulher.⁵

⁴ INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY Montreal, Mar. 1993. *Final Report*. Paris: UNESCO, 1994, p. 30.

⁵ WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. *The Vienna Declaration and Programme of Action*. New York, United States: United Nations, 1993. p. 66-7.

Em suma, a educação para os direitos humanos é “essencial para promover e alcançar relações estáveis e harmoniosas entre as comunidades e para fomentar o entendimento mútuo, a tolerância e a paz”.⁶

12.2. DESAFIOS

Os instrumentos mencionados acima atestam o fato de que há um consenso universal sobre o valor da educação para os direitos humanos e a necessidade de promovê-la. Entretanto, a realidade com que se deparam as comunidades nacionais e global é mais complexa do que parece à primeira vista. São desafios vitais à educação em direitos humanos a universalização, a interligação, a diversificação e a especificação, entre outros.

12.2.1. Universalização

Nos últimos cinquenta anos, o mundo testemunhou o surgimento de várias normas universais de direitos humanos e dos respectivos mecanismos de monitoramento, tudo isso sob a forma de tratados e declarações, a exemplo da Declaração Universal dos Direitos Humanos (de 1948), do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ambos de 1966) e dos dois protocolos opcionais ao primeiro pacto citado.⁷

Existe, no entanto, um descompasso significativo entre a criação da norma universal e a implementação desta na esfera doméstica. Diversos países, especialmente na Ásia, jamais ratificaram esses pactos internacionais nem quaisquer outros tratados sobre a matéria. Aqueles que o fizeram, por sua vez, ostentam uma série de discrepâncias internas, pois muitas de suas leis e práticas estão em conflito com as normas internacionais. A situação é agravada pela falta de tradução de boa parte desses instrumentos para os idiomas nacionais, o que acentua a distância entre o princípio e a prática.

Além disso, determinados países inclinam-se a defender a tese de que as normas universais estão sujeitas a variações culturais. Ocasionalmente,

⁶ *Idem.* p. 67.

⁷ UNITED NATIONS. *Human Rights*: a compilation of human rights instruments. New York: United Nations, 1988.

esse tipo de argumento beira o “etnocentrismo”, que leva à dissolução das normas universais e debilita o espírito dos direitos humanos. Conduz, igualmente, à distorção do processo educativo nesse campo, que passa a contemplar mais a abordagem etnocêntrica do que a idéia de universalidade.

Representa desafio paralelo a alegação dos países que enfatizam antes os direitos da comunidade — coletivos — do que os dos indivíduos. Eles sempre se reportam às responsabilidades das pessoas em relação às suas comunidades, em detrimento dos direitos individuais, assim reforçando a perspectiva etnocêntrica. Embora sejam relevantes os interesses coletivos, existe o perigo de que eles encubram o desejo de suprimir aspirações dissidentes e democráticas, em vez de promover uma abordagem holística para os direitos humanos.

12.2.2. Interligação

No plano internacional, já há muito se definiu que os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais são interdependentes e indivisíveis. Em outras palavras, não pode haver “barganha” entre um direito político (como a liberdade de expressão) e um socioeconômico (como o direito a um padrão de vida decente).

Entretanto, com freqüência cada vez maior, alguns países não democráticos favorecem a fragmentação dos direitos humanos, ao esposarem os direitos econômicos, sociais e culturais e desprezarem os direitos civis e políticos. De outra parte, há países desenvolvidos que enfatizam os últimos e relegam os primeiros, dando ensejo a um tipo de eurocentrismo ou “ocidentalismo”. Essas polaridades enredam-se numa politização crescente, trazendo dificuldades e polêmica para a educação em direitos humanos em determinados contextos.

Apesar disso, o discurso dos direitos humanos tem-se ampliado nos anos recentes, centrando-se na ligação entre democracia, desenvolvimento, paz e direitos humanos, como bem testemunha o documento resultante da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos.⁸ Não obstante o consenso de todos os países quanto à necessidade de promover uma educação capaz de vincular esses valores, a implementação efetiva de uma abordagem holística nos planos nacional e local é, ainda, mais incipiente do que sólida. Constitui

⁸ WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. *Op. cit.*

verdadeiro desafio o ato de afastar-se do “progresso gradual” e de seguir rumo à “ativação acelerada”.

12.2.3. Diversificação

Existe o consenso generalizado de que a educação em direitos humanos deve abranger um público bastante amplo e deve ser incorporada a uma grande variedade de disciplinas nos diferentes níveis de ensino, não se atendo apenas aos cursos jurídicos nem deixando de ser sensível às particularidades culturais. Os cursos específicos são bem-vindos, mas também se deve levar o conhecimento dos direitos humanos a todos os outros cursos, inclusive filosofia e economia doméstica. Daí o motivo para diversificar a educação em direitos humanos, tese que foi abraçada pelo Congresso de Montreal sobre a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia, cujo relatório final ressalta:

a necessidade de diversificar a informação, a documentação e o material de ensino e de melhor direcioná-los às carências de segmentos populacionais distintos, nas diferentes partes do planeta. Isso ajudaria a evitar a chamada abordagem universal pré-concebida da educação em direitos humanos (por exemplo, a eurocêntrica), ainda em voga na prática de muitos organismos governamentais e ONGs. No esforço de diversificação, primeiro se deve colocar mais atores em cena, proporcionando outras fontes de informação e novas abordagens para o emprego da educação com propósitos específicos.⁹

Contudo, não são poucos os obstáculos no caminho da diversificação. Conforme se verá adiante, os cursos de direitos humanos, em sua maioria, costumam ser ministrados no ensino superior, e não nos níveis primário e secundário. A despeito de haver uma multiplicidade de programas de educação não formal ao redor do mundo, eles geralmente são fragmentados e assistemáticos e carecem da avaliação de impacto. Ademais, devota-se muito interesse à educação das vítimas potenciais de violação dos direitos humanos (“os prejudicados”), mas pouco se enfatiza a educação dos “possíveis violadores”. Mesmo quando estes têm acesso a algum tipo de educação em

⁹ INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. cit.* p. 12.

direitos humanos, não se sabe se o resultado será o simulacro de uma profissão de fé ou a mudança efetiva de comportamento.

12.2.4. Especificação

Uma tendência internacional clara é a adoção de instrumentos que reconheçam os direitos humanos de pessoas e grupos definidos. Há, por exemplo, tratados internacionais específicos sobre os direitos das mulheres, das crianças e dos trabalhadores migrantes. Existem outros, ainda, em processo de elaboração, como o que se reporta aos direitos dos povos indígenas. Há, também, um emaranhado de parâmetros internacionais relativos a grupos e situações específicas, que se pode ilustrar com as regras pertinentes à justiça juvenil e as que dizem respeito à conduta humana com relação aos portadores do vírus HIV ou da Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (AIDS). Essa tendência à especificação ajuda a ressaltar as necessidades especiais de cada categoria e a superar as generalidades dos instrumentos internacionais precedentes.

Note-se que a proliferação dessas normas apresenta um desafio qualitativo e quantitativo às esferas nacional e local, testando ao máximo a abrangência da educação em direitos humanos. Na melhor das hipóteses, as necessidades específicas dos diversos grupos são supridas, mais concretamente, com uma educação em direitos humanos focalizada. Na pior das hipóteses, a capacidade de recepção dessas normas deixa muito a desejar. Por vezes, não se atinge as pessoas ou grupos-alvo por conta das limitações de recursos humanos e financeiros, da falta de espaço para a participação popular e da inadequação da tecnologia e do conhecimento. A isso se soma a falta de acesso dos grupos-alvo específicos à assistência e proteção: a distância física e psicológica entre eles e o Estado dificulta o estabelecimento da educação para os direitos humanos em muitas comunidades.

12.3. PANORAMA

A difusão da educação em direitos humanos pelo planeta pode ser analisada sob duas óticas: a da educação formal, que se refere à educação mediana provida pelo sistema regular de ensino (escolas, faculdades, universidades e

entidades congêneres); e a da educação não formal, que acontece “fora da escola”, a exemplo dos cursos extracurriculares ministrados para grupos específicos. No presente estudo, para simplificar, a educação não formal também abrange o contexto familiar e aquele dos meios de comunicação de massa.

12.3.1. Educação formal

A inclusão das informações sobre os direitos humanos na educação formal varia de acordo com o nível de ensino, sendo mais intensa no nível superior (ou de terceiro grau) e bem mais tímida nos níveis pré-escolar, primário e secundário, conforme se mostrará adiante.

12.3.1.1. Níveis pré-escolar, primário e secundário

Na maior parte do mundo, a educação em direitos humanos nos níveis pré-escolar, primário e secundário está apenas começando. Há uma carência generalizada de cursos específicos de direitos humanos, mas há disciplinas que repassam as informações sobre o assunto de vez em quando. Em vários lugares, dá-se ênfase aos deveres dos indivíduos e grupos para com o Estado e a sociedade em geral, relegando os direitos para segundo plano. A isso se combina a centralização máxima no sistema educacional de muitos países e o fosso existente entre ricos e pobres, homens e mulheres, adultos e crianças, maioria e minoria, áreas urbanas e rurais.

Até hoje, falta uma abordagem adequada para a educação em direitos humanos no nível pré-escolar em todos os cantos do planeta, e isso ocorre porque a maioria da população de muitos países não tem acesso à educação pré-escolar. Nos níveis de ensino primário e secundário, a educação em direitos humanos depende muito da iniciativa do professor para inserir o respectivo conteúdo em disciplinas como civismo, história e práticas vivenciais. Aqui e ali, no nível secundário, verifica-se a existência de disciplinas específicas de direito e política que lidam com algumas questões de direitos humanos. De todo modo, como o conhecimento oferecido nesses níveis depende, essencialmente, da figura do professor, torna-se crucial saber que tipo de treinamento em direitos humanos ele tem. No mundo inteiro, a resposta usual é que há pouco treinamento à disposição do docente, embora os países desenvolvidos estejam canalizando mais recursos para esse fim nos dias atuais.

Na América do Norte, fica a critério do professor a inclusão dos direitos humanos no currículo. As limitações com que ele se depara para tomar tal decisão envolvem a falta de tempo, a escassez de material didático específico, a insuficiência de treinamento e a hesitação em abordar as questões de direitos humanos mais delicadas. O quadro é assim exemplificado:

A pesquisa nacional da Fundação Canadense dos Direitos Humanos de 1987 — intitulada O Ensino dos Direitos Humanos nas Escolas Canadenses — revelou que o ensino dos direitos humanos não era exigido nos currículos das escolas canadenses nem se oferecia educação formal em direitos humanos aos alunos das faculdades de educação (...) Os professores desejosos de dedicar uma parte de suas aulas às questões de direitos humanos enfrentavam a falta de material didático na área.¹⁰

A situação no Canadá está agora melhor, graças à implantação de mais programas de treinamento e à disponibilidade de material didático específico para os professores.

No nível secundário de educação, algumas experiências merecem registro. Nos Estados Unidos, por exemplo, as autoridades californianas desenvolveram um currículo-modelo para tratar dos problemas de desumanidade e genocídio, ao passo que as autoridades de Nova Iorque inseriram informações sobre direitos humanos nos cursos de história e de política.

Na Europa, a maior parte das referências aos direitos humanos no nível primário tem lugar nos cursos de civismo. Em alguns países, nota-se a tendência de revisar o currículo das escolas secundárias a fim de incluir mais informações sobre os direitos humanos como parte das disciplinas de civismo, história, religião, geografia, literatura, línguas e ciências sociais.

No Oriente Médio, na Ásia e no Pacífico, as menções aos direitos humanos nos níveis primário e secundário costumam ocorrer nos cursos de civismo. A Austrália vem inovando nesse aspecto:

¹⁰ GIBBS, H.; SEYDEGART, M. Education on human rights and democracy in Canada and the United States. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. cit.* p. 2.

As escolas e as autoridades educacionais adotaram várias iniciativas concretas referentes à educação em direitos humanos no desenvolvimento de currículos para escolas públicas e particulares, em áreas como educação não-sexista, estudos aborígenes e estudos multiculturais. As questões de direitos humanos são incorporadas ao conteúdo programático dos estudos sobre sociedade e cultura, direito, inglês, história, geografia e estudos aborígenes.¹¹

Mas são as Filipinas, provavelmente, que apresentam os programas docentes mais evoluídos de educação em direitos humanos da região asiática. Ali se desenvolveu material educativo bastante copioso para orientar o corpo docente na divulgação dos direitos humanos, incluindo módulos que cruzam as normas internacionais de direitos humanos com a conjuntura local e com a Constituição do país. Uma unidade desses módulos, criados para os futuros professores, estabelece como objetivos: 1) fomentar a alfabetização em direitos humanos, conforme determinam os instrumentos internacionais, os documentos internos oficiais e a Constituição nacional; 2) avaliar a importância dos direitos humanos e abominar quaisquer violações; 3) demonstrar respeito por eles, portando-se individualmente de acordo com o que é bom e certo; 4) fazer o que pode ser feito, na qualidade de membro do grupo, para respeitar e proteger os direitos humanos.¹²

Outra unidade enumera os seguintes objetivos: 1) estar atualizado sobre a situação dos direitos humanos, especialmente nas Filipinas; 2) estar ciente dos vários obstáculos à implementação integral dos direitos humanos; 3) condenar as violações de direitos humanos de que tiver notícia; 4) estar ciente do que os setores públicos e privados estão fazendo para promover e proteger os direitos humanos; 5) saber por quê a metodologia de ensino dos direitos humanos deve incluir o reconhecimento dos direitos dos alunos por parte do corpo docente, bem como o exercício dos direitos dos professores em si.¹³

¹¹ Relatório apresentado pela Austrália de acordo com a Resolução 1988(X), do Conselho Econômico e Social, referente aos direitos englobados pelos artigos 13-15 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Governo Australiano, Canberra, 1992, p. 5). Ver também: MUNTARBHORN, V. Education for Human Rights and Democracy in Asia and the Pacific. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. cit.* p. 1.

¹² GACETA, A. C. *Human Rights Concepts Integrated into Foundations of Education*. In: UNICEF. *Protection of Non-Combatants in the Philippines*, Manila: UNICEF, 1993.

¹³ *Idem.* p. 3.

Os casos estudados abrangem os abusos cometidos em nome da lei marcial, os conflitos entre políticos dissidentes, os conflitos culturais e religiosos, a pobreza, a doença, a insurreição popular e os laços familiares. Emprega-se um método ativo e participativo nos cursos, estimulando seus frequentadores a entrevistar o público e analisar suas descobertas em grupo.

Em contraste com essas inovações, muitos países do Oriente Médio, da Ásia e do Pacífico deparam-se com obstáculos culturais, inclusive com a opinião de que “as crianças devem ser vistas, mas não ouvidas”. Nos contextos marcadamente autoritários, há a propensão para enfatizar mais os deveres humanos do que os direitos. Alguns países que avançaram rumo à democracia, como a Tailândia, ainda sustentam um currículo antiquado que não divulga os direitos humanos reconhecidos internacionalmente e que enfatiza as responsabilidades: por exemplo, o dever de pagar impostos, o dever de alistar-se e o dever de registrar nascimentos e óbitos.

Na América Central e na América do Sul, as circunstâncias são parecidas: a questão dos direitos humanos costuma ser injetada em disciplinas já existentes nos níveis primário e secundário, em vez de constituir matérias específicas. Há uma observação importante a esse respeito: “Aqueles países cujos governos se predispõem a incluir os direitos humanos nos seus sistemas educacionais demonstram uma grande vontade de democratizar suas sociedades.”¹⁴ Entretanto, há obstáculos enormes no processo de disseminação desses direitos, incluindo a fragmentação do conhecimento e a falta de clareza conceitual e metodológica dos currículos.

A África é a região menos desenvolvida no que tange à educação primária e secundária. Quando há referências aos direitos humanos, elas costumam ocorrer nas disciplinas de civismo. A situação pode ser assim retratada:

*A educação para os direitos humanos continua a ser negligenciada na África, sobretudo pela educação formal (...) As questões de direitos humanos e de democracia continuam a ser (...) incluídas nas disciplinas de civismo no ensino primário e secundário.*¹⁵

¹⁴ ASSOCIACIÓN LATINAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Evaluation report 1987-1992: human rights education in Latin America*. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. cit.*, p. 2.

¹⁵ STOCK, R. Education for Human Rights and democracy in the African region. In: INTERNATIONAL CONGRESS...

Embora a falta de recursos financeiros seja preocupante, existe também o problema das intenções políticas:

A incapacidade de muitos Estados africanos de enfatizar a educação para os direitos humanos e a democracia pode ser atribuída a diversas razões (inclusive à habitual “ausência dos recursos necessários”). Todavia, com base nos relatos dos últimos conflitos ocorridos em várias partes do continente entre as autoridades governamentais e as universidades e instituições de ensino, torna-se evidente as sérias restrições que muitos Estados ainda impõem às liberdades acadêmicas.¹⁶

O futuro da educação dos direitos humanos nos níveis pré-escolar, primário e secundário em todas as regiões é moldado, portanto, pela vontade política e social do Estado de promover o direito à educação, a liberdade de expressão e o pluralismo, bem como de destinar recursos em prol da participação popular e da democratização.

12.3.1.2. Nível superior ou terceiro grau

Na maior parte do mundo, existem cursos específicos de direitos humanos no ensino superior (ou de terceiro grau), especialmente nas faculdades de direito das universidades. Eles podem ser optativos ou obrigatórios, mas a tendência ainda recai sobre os primeiros. Os cursos específicos costumam lidar com instrumentos e mecanismos internacionais, ao passo que os cursos de direito constitucional ou equivalentes sondam a perspectiva local dos direitos humanos. O conteúdo temático desses direitos está sendo incorporado cada vez mais aos variados cursos de ciências políticas e sociais, além de sua presença nas disciplinas tradicionais de direito, e isso é prova da marcha recente de diversificação.

Hoje se devota mais atenção aos grupos específicos que se acham em situação de desvantagem, inclusive os formados por mulheres, crianças,

...ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. cit.*, p. 1. Ver também: INSTITUT ARABE DES DROITS DE L'HOMME. L'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie dans le monde arabe, Tunis, 1993. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. Cit.*

¹⁶ STOCK, R. *Op. cit.*, p. 1.

minorias, trabalhadores migrantes, refugiados, pessoas deslocadas e povos indígenas. Essa tendência de especificação significa que, em lugar de um único curso de direitos humanos, poderão existir vários cursos, desde um mais geral sobre a estrutura internacional de direitos humanos até aqueles focados em certos grupos vulneráveis, a exemplo dos que são dirigidos às mulheres ou aos refugiados. Também se nota uma proliferação dos centros de pesquisa e de educação em direitos humanos, especialmente nos países desenvolvidos, alguns dos quais voltados aos grupos já referidos.

Nas universidades, os docentes que trabalham com direitos humanos geralmente contam com algum treinamento ou experiência teórica ou prática na área. Muitos dos professores dos países em desenvolvimento frequentaram cursos de direitos humanos nos países desenvolvidos. Logo, nunca cessa o desafio de habilitá-los a estabelecer o vínculo entre a estrutura internacional dos direitos humanos e as leis e práticas nacionais, de modo a assegurar que o conteúdo com que trabalham seja relevante para os cidadãos comuns. Ademais, a proliferação das normas internacionais de direitos humanos complica a vida dos professores, especialmente nos países em desenvolvimento. Eles encontram dificuldades para manterem-se atualizados, a menos que tenham acesso a bases e redes internacionais de informação. No presente, são limitadas as oportunidades de reciclagem e estágios para professores, sobretudo nas regiões em desenvolvimento, com conseqüências negativas para a quantidade e qualidade da informação recebida e veiculada.

É bem provável que a maioria dos professores dos países em desenvolvimento que foram treinados no Ocidente tenham de enfrentar o desafio de aprender a driblar o eurocentrismo, com sua ênfase exagerada nos sistemas de direitos humanos internacionais e regionais das zonas desenvolvidas, particularmente a Europa. Eles terão de lutar, ainda, contra a tendência de ressaltar — em suas aulas — os direitos civis e políticos, em detrimento dos direitos econômicos, sociais e culturais, assim como deverão assegurar um certo equilíbrio entre direitos e deveres e entre interesses coletivos e individuais.

O papel do professor será estimulado ou reprimido de acordo com a natureza característica do sistema político vigente no plano local. Nos países não democráticos, é improvável que o professor possa ministrar aulas de direitos humanos livremente: se puder ministrar esse conteúdo, será monitorado de perto pelas autoridades, para transmitir a versão oficial e esterilizada dos

direitos humanos. Além disso, o professor deve sempre se questionar se pode, ou deve, desempenhar um papel ativo na educação “para” os direitos humanos, visando promover mudanças dentro e fora da sala de aula, em contraponto à educação “em” direitos humanos, que pode ser passiva e superficial.

Cite-se, por fim, o problema da barreira representada pelo idioma que, de vez em quando, prejudica a educação em direitos humanos quando esta demanda informações mais aprofundadas. Boa parte dos instrumentos internacionais de direitos humanos e da literatura pertinente não está disponível no(s) idioma(s) do lugar, sobretudo quando ele não é o oficial. Ao mesmo tempo, a comunidade mundial tem acesso negado ao conhecimento dos direitos humanos produzido nesse idioma específico, inclusive ao resultado das pesquisas de campo efetuadas, uma vez que inexistente tradução para as línguas internacionais. Essa lacuna cria uma divisão entre o estabelecimento de normas internacionais e a identificação de fontes de direitos humanos e práticas correlatas no plano doméstico e na esfera local. Também impede que os professores não proficientes nos idiomas internacionais tenham acesso à literatura que poderia expandir os horizontes da educação em direitos humanos no nível local. Esse obstáculo pode levar à perpetuação de um enfoque provinciano, em vez de dar ensejo à germinação da perspectiva universalista.

Voltando os olhos para as diferentes regiões do globo, fica claro que a mais ampla educação em direitos humanos no terceiro grau está na América do Norte e na Europa. Há uma grande quantidade de cursos e de centros de direitos humanos nesses continentes, conforme se observa no seguinte comentário:

O número de instituições que oferecem cursos de direitos humanos cresceu na última década, assim como se ampliou a diversidade de disciplinas que proporcionam esse tipo de abordagem. Os cursos de direitos humanos nas universidades vão desde o estudo dos princípios jurídicos e morais até estudos pormenorizados dos casos de violação dos direitos humanos, das relações raciais e da política externa dos Estados Unidos. Uma década atrás, esses cursos eram do domínio quase exclusivo das faculdades de direito, mas, agora, as faculdades de ciências sociais, saúde e medicina e os departamentos de antropologia começam a ministrá-los.¹⁷

¹⁷ GIBBS, H.; SEYDEGART, M. *Op. cit.* p. 4

A lista de programas e de centros de direitos humanos nas universidades norte-americanas é extensa, incluindo, além da Universidade Estadual de Nova York e da Universidade Americana, as Universidades de Columbia, Tufts, Minnesota, Harvard, Ottawa, Yale e Denver.

Na Europa, afora o já consolidado Instituto Internacional de Direitos Humanos em Estrasburgo, contam-se vários centros de direitos humanos que se proliferaram na década passada e que oferecem tanto os cursos de nível superior quanto os cursos extracurriculares especiais. A relação atualizada inclui os seguintes:

*Instituto Austríaco de Direitos Humanos, Centro Dinamarquês de Direitos Humanos, Instituto de Direitos Humanos Ludwig Boltzman, Instituto Bartholomeo de las Casas, Instituto de Direitos Humanos Abo Akedemie, Centro de Pesquisas e de Estudos sobre Direitos Humanos e Direito Humanitário, Instituto Norueguês de Direitos Humanos, Programa Interdisciplinar de Pesquisa sobre as Causas das Violações dos Direitos Humanos, Instituto de Sociologia Jurídica da Universidade de Lund.*¹⁸

No Oriente Médio, na Ásia e no Pacífico, verifica-se a existência de muitos cursos específicos de direitos humanos, sobretudo nas universidades. Na Síria, no Iêmen, no Kuwait e nos Emirados Árabes, há universidades que ministram cursos de direitos humanos ou que trabalham essa problemática em outros cursos, por exemplo, direito constitucional e ciência política. De forma semelhante, existem diversos cursos de direitos humanos no nível universitário na Ásia, que podem ser encontrados no Japão, na Índia, nas Filipinas e na Tailândia. Aliás, conforme se viu, os cursos de treinamento de professores nas universidades filipinas oferecem módulos especiais sobre direitos humanos inspirados na realidade local.

Configura exemplo igualmente inovador o curso de direitos humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Chulalongkorn, na Tailândia, que dá ênfase à realidade local, à participação estudantil e às visitas de campo

¹⁸ INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS. L'éducation aux droits de l'homme dans les pays d'Europe Occidentale: Progrès réalisés et difficultés rencontrées depuis, (Congrès de Malte), Strasbourg, 1987. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY *Op. Cit.* p. 3-4.

para sensibilizar os alunos com relação a situações cotidianas e casos reais. No início do curso, pede-se aos alunos que identifiquem os grupos vulneráveis na localidade e, em seguida, que analisem esses segmentos em debate público. Nos últimos anos, foram selecionados para a pesquisa os grupos compostos por: mulheres, crianças, trabalhadores, refugiados, minorias tribais das encostas, vítimas de acidentes ambientais, vítimas de golpes, vítimas da censura nos meios de comunicação de massa, moradores das favelas, presidiários, portadores do vírus HIV ou da AIDS e vendedores ambulantes. Os participantes do curso fazem exposições sobre os grupos selecionados, reportando-se às leis e políticas locais e à estrutura internacional dos direitos humanos. Animadas por vídeos que retratam os grupos, as exposições são seguidas por visitas de campo ilustrativas a favelas, projetos infantis, lares para mulheres indigentes ou vítimas de espancamento, etc. A estrutura do curso segue uma abordagem verticalizada, de baixo para cima: primeiro, analisa-se a situação local; depois, busca-se estabelecer um vínculo entre ela e as leis, políticas e práticas locais e nacionais; por último, procura-se compreendê-la no contexto internacional e enquadrá-la nos instrumentos e mecanismos de proteção pertinentes.

Ressalte-se, porém, que alguns países asiáticos até hoje não possuem universidades que ofereçam o curso de direitos humanos, como é o caso de Brunei.

Na América Central e na América do Sul, ao contrário, existem várias instituições de ensino superior que oferecem, direta e indiretamente, cursos de direitos humanos. A situação pode ser assim resumida: “Alguns [dos cursos] introduziram o conteúdo dos direitos humanos no sistema educacional como disciplina obrigatória ou optativa. Outros, no ensino superior, devotaram a esse conteúdo um curso de pós-graduação.”¹⁹ O Instituto Interamericano de Direitos Humanos tem pressionado pela maior incorporação dos direitos humanos em todos os níveis da educação formal, inclusive no ensino superior.

Na África, a história da educação em direitos humanos no nível superior também está atrasada em relação à das demais regiões do planeta. Existem cursos específicos de direitos humanos em alguns países do Norte da África, a exemplo da Argélia, do Marrocos, da Mauritânia e da Tunísia, mas os outros

¹⁹ ASSOCIACIÓN LATINAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.* p. 6.

países do continente ainda não incorporaram, de todo, a educação em direitos humanos no ensino superior. Eis a síntese da situação:

Poucos governos africanos formularam políticas para a inclusão dessa problemática como parte relevante dos currículos de escolas e universidades, se é que algum o fez. O conteúdo temático dos direitos humanos e da democracia continua a ser relegado à margem de outras disciplinas centrais no ensino de nível superior (e.g., direito internacional ou constitucional).²⁰

A Guiné configura exceção à regra acima formulada. No nível universitário, os direitos humanos integram os cursos ministrados por administradores ou professores visitantes e é parte de uma variedade de disciplinas jurídicas, como direito civil e penal.²¹ Além disso, a existência da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos e da Comissão Africana sobre Direitos Humanos é um lembrete contínuo acerca da necessidade de promover a educação em direitos humanos mais extensivamente na região, visando prevenir e remediar os abusos.

12.3.2. Educação não formal

Em todas as regiões do globo, há uma grande quantidade de iniciativas de educação em direitos humanos fora do cenário escolar, geralmente impulsionadas por ONGs. De particular interesse é a difusão de cursos e programas voltados para situações críticas ou grupos específicos, que são vítimas potenciais ou efetivas das violações dos direitos humanos, tais como: crianças de rua, seus protetores e animateurs (ONGs, meios de comunicação de massa e líderes comunitários, por exemplo). Alguns ainda se dirigem à elite formada por servidores públicos, militares, parlamentares e operadores do direito que poderiam, de outro modo, abusar de seu amplo poder discricionário no trato com o restante da população. Tem-se desenvolvido uma multiplicidade de materiais e métodos didáticos em linguagens e meios diversificados, inclusive desenhos animados, jogos, cartões, folhetos, linhas diretas, rádio, televisão e audiovisuais, salientando a necessidade de aperfeiçoar os programas a

²⁰ STOCK, R. *Op. cit.*, p. 1

²¹ *Idem.* p. 3.

distância e de diversificar a metodologia de ensino dos direitos humanos e a apresentação do conteúdo.

Embora essa evolução seja bem-vinda, é difícil avaliar o impacto exato da educação em direitos humanos no plano extra-escolar. Muitos dos programas são fragmentados e assistemáticos e carecem de mecanismos internos de inspeção que ajudem a avaliar o desempenho e o impacto. Ademais, eles não se estendem ao conjunto da elite referida e tampouco abarcam todo o setor privado. Entre os obstáculos identificados pelo Congresso de Montreal, especialmente no que se refere à educação em direitos humanos em situações críticas e para grupos específicos, estão os seguintes: 1) a ausência de vontade política de certos parceiros; 2) o perigo de marginalização do processo no plano internacional e na esfera doméstica; 3) o não-envolvimento dos grupos-alvo no incremento e uso de material, métodos e políticas; 4) o uso potencial de metodologia inadequada; 5) a falta de treinamento dos participantes; 6) a deficiência de coordenação e cooperação entre os níveis nacional, regional e internacional; 7) a tendência ocasional de limitar a educação em direitos humanos às profissões jurídicas; 8) a falta de abordagem multidisciplinar; e 9) a resistência à mudança decorrente das novas relações fundadas no respeito aos direitos humanos.²²

Acrescente-se a esses obstáculos a proliferação dos instrumentos internacionais de direitos humanos e de diretrizes correlatas, que torna mais penoso o processo de divulgação do conhecimento devido ao teor variável das informações, assim menos acessíveis às populações locais. O caso que estabelece precedentes, no momento, é a interligação dos direitos humanos com a democracia, o desenvolvimento e a paz. Mais do que explorar a ligação entre esses tópicos, a natureza transversal dos direitos humanos e a interdependência dos interesses civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, os programas extracurriculares existentes dedicam-se apenas à cobertura das peculiaridades de cada tópico em separado.

O problema difícil e universal de sensibilizar as pessoas para mudança de consciência e comportamento, sobretudo por meio do “aprendizado pela ação”, está no centro desses desafios.

²² INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY Montreal, Mar. 1993. *Final Report. Op. Cit.*.p. 38.

Diversas experiências ao redor do mundo apontam nesse sentido. Na América do Norte, pode-se encontrar uma variedade de programas de educação não formal, muitas vezes instigados pela presença de comissões de direitos humanos, como no caso de Quebec. A Anistia Internacional criou uma rede para ajuda a treinar professores, enquanto algumas associações profissionais oferecem programas de treinamento, pesquisa e redes de informação em direitos humanos, a exemplo da Associação Nacional de Estudos Sociais, da Associação Nacional para a Promoção das Pessoas Negras, da Associação Americana para o Progresso da Ciência, da Associação de Política Internacional dos Estados Unidos, dos Médicos sem Fronteiras, da Ordem dos Advogados dos Estados Unidos e do Instituto Judicial Canadense. Em certa medida, os sindicatos também estão envolvidos nesse processo, como mostra o Congresso Canadense de Trabalho, que oferece um curso sobre mulheres e direitos humanos. Entretanto, o impacto da educação em direitos humanos sobre os integrantes da elite (e.g. servidores públicos) é ainda limitado, conforme demonstra o seguinte trecho:

*Há um treinamento introdutório em direitos humanos para os funcionários do Serviço Público Federal no Canadá e nos EUA, ainda que isso não seja o bastante. O Serviço de Relações Exteriores do Canadá — em parceria com o Centro de Educação e Pesquisa em Direitos Humanos — começou a oferecer cursos para os seus servidores em 1987. Também os funcionários da Agência Canadense de Desenvolvimento Internacional têm acesso a curso especializado. Nos EUA, o treinamento em direitos humanos não faz parte do preparo dos funcionários públicos até que eles sejam enviados para representar seu país em nações violadoras dos direitos humanos.*²³

A tendência por uma educação que sobrevalorize os direitos civis e políticos está subentendida neste comentário:

A agenda dos direitos humanos no Ocidente, contudo, ainda é muito restrita. A agenda dos países mais pobres, que envolve “a vinculação das liberdades pessoais e da democracia com os direitos econômicos e a emancipação econômica”,

²³ GIBBS, H.; SEYDEGART, M. *Op. cit.* p. 8.

*bem que poderia ser aplicada à América do Norte na busca de uma definição de direitos humanos mais inclusiva.*²⁴

Na Europa, cresce o volume de treinamento da elite formada por policiais, servidores civis e militares, o que pode ser visto na Dinamarca, na Itália e na Holanda. A França testemunha a propagação dos cursos de treinamento docente em direitos humanos. A presença de um sistema regional de direitos humanos, impulsionado pelo Conselho da Europa, ajuda a promover cursos e programas de direitos humanos no continente. Some-se a isso a presença do Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas em Genebra, que disponibiliza programa de treinamento e publicações sobre inúmeros temas.

Igualmente, contam-se diversos programas de direitos humanos no Oriente Médio, na Ásia e no Pacífico. Várias organizações não-governamentais realizam cursos de treinamento para policiais e juízes no Egito e no Líbano. Na Ásia, há uma série de cursos sobre tópicos específicos em direitos humanos, tais como: direitos da mulher, crianças de rua, justiça juvenil e direitos da criança. As Filipinas acumulam uma rica experiência nesse campo, já tendo desenvolvido numerosos projetos de educação para crianças de rua, além de ter produzido uma variedade de folhetos acerca da violência doméstica, do abuso sexual e dos direitos da criança. Um programa bastante inovador é o treinamento da polícia e dos militares para que respeitem os direitos dos adolescentes em conflito com a lei e os direitos humanos de todos em caso de conflito armado.

Na Tailândia, nos últimos anos, nota-se uma plethora de programas voltados para tópicos específicos, que vão desde os direitos das crianças e das mulheres até o papel dos funcionários públicos, da polícia e dos militares nas questões de direitos humanos. A ASIANET, organização não-governamental sediada em Bangkok, vem dando treinamento sobre os direitos das crianças por toda a região da Ásia e do Pacífico e vem produzindo material educativo bem diversificado (a começar pelo cartaz bilíngüe, escrito em inglês e tailandês em forma de poesia, que apresenta a Convenção sobre os Direitos da Criança). Recentemente, ela organizou um programa de treinamento em justiça juvenil, dirigido aos operadores do direito e às ONGs. Seu próximo programa terá por objeto a AIDS e os direitos da criança.

²⁴ *Idem.* p. 16.

A Austrália experimenta a expansão de programas direcionados a professores, graças ao impulso da Comissão Australiana de Direitos Humanos e Oportunidades Iguais. Nesse país, registra-se a produção de material educativo nas áreas dos direitos das mulheres, das crianças e dos povos indígenas.

Na América Central e na América do Sul, há uma série de organizações não-governamentais que promovem ativamente a educação não formal em direitos humanos, entre as quais se incluem a Comissão Brasileira Justiça e Paz, a Associação Latino-Americana de Direitos Humanos e o Instituto Peruano de Educação em Direitos Humanos. Essas organizações dão cursos para professores, funcionários públicos e operadores do direito. Os esforços de alfabetização em direitos humanos ainda contemplam vários programas de educação abertos ao público em geral. No meio dessa massa de trabalho construtivo, existem dificuldades básicas:

A prodigalidade da experiência educacional em direitos humanos na América Latina é imprecisa e heterogênea e carece de referências que possibilitem seu desenvolvimento qualitativo, porque a educação em direitos humanos sacrifica a qualidade em decorrência da diversidade inorgânica de ações.²⁵

A África, por sua vez, ultimamente vivencia o desenvolvimento gradativo da educação não formal em direitos humanos. Observa-se a existência de alguns programas direcionados aos operadores do direito, de iniciativa de organizações não-governamentais, a exemplo do Centro Africano de Estudos sobre Democracia e Direitos Humanos e do Instituto Árabe de Direitos Humanos. Já a Sociedade Africana de Direito Internacional e Comparado oferece assistência jurídica. Há, também, programas especiais sobre as mulheres e o direito no Zimbábue. Todavia, a proliferação desses programas em muitos países vê-se prejudicada pela natureza não democrática dos governos nacionais, pela ocorrência de conflitos armados ou pela limitação de recursos.

²⁵ ASSOCIACIÓN LATINAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Op. Cit.* p. 14.

12.4. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Nota-se, em retrospectiva, que a educação em direitos humanos costuma concentrar-se no ensino de nível superior, em detrimento dos níveis pré-escolar, primário e secundário. Nestes, pode-se perceber o ingresso limitado de informação sobre os direitos humanos, que depende da qualidade e do arbítrio do professor. A educação não formal incorporou os direitos humanos de modo mais concreto, nos anos recentes, com vários cursos direcionados para situações críticas e grupos específicos. Entretanto, a diversidade desses cursos indica falta de sistematização e insuficiente avaliação de impacto. Os programas para reorientar a mentalidade dos possíveis transgressores dos direitos humanos são mais incipientes do que bem consolidados. Os obstáculos à educação em direitos humanos, nos planos formal e não formal, incluem:

- estímulos inadequados para os professores e treinamento insuficiente do corpo docente em direitos humanos;
- incorporação limitada dos direitos humanos nos níveis pré-escolar, primário e secundário da educação formal e perspectiva unidisciplinar em todos os níveis de ensino;
- visão parcial que sobrevaloriza os direitos civis e políticos em prejuízo dos direitos econômicos, sociais e culturais, ou vice-versa, bem como vinculação tênue entre direitos humanos, desenvolvimento, paz e democracia;
- ênfase exagerada nos deveres humanos em determinados cenários;
- abordagem verticalizada dos métodos de ensino e da informação veiculada (sempre de cima para baixo);
- fosso existente entre as normas internacionais e sua implementação efetiva;
- aprendizagem com ênfase na memorização e uso de metodologia passiva;
- poucos programas direcionados a situações críticas e áreas sensíveis;
- monitoramento e avaliação insuficientes dos programas;
- atenção precária aos grupos vulneráveis;
- acesso limitado ao conhecimento devido à excessiva centralização;

- escassez de programas de treinamento das elites para o respeito aos direitos alheios;
- limitado intercâmbio cultural entre os países em desenvolvimento e os desenvolvidos (Sul-Norte), bem como entre aqueles países em desenvolvimento uns com os outros (Sul-Sul);
- tendências não democráticas diante da educação liberal;
- repressão a opiniões independentes e a organizações não-governamentais;
- emprego inadequado de recursos e falta de sustentabilidade;
- baixa participação dos integrantes dos grupos-alvo na formulação do conteúdo e do formato dos cursos;
- entrelaçamento limitado entre catalisadores nos níveis nacional e internacional.

Logo, o caminho futuro da Unesco e dos demais órgãos envolvidos com a educação em direitos humanos deve contemplar a seguinte agenda:

- 1 oferta de maiores estímulos e de treinamento para os professores, a fim de incentivá-los a injetar o conteúdo dos direitos humanos diretamente em cursos específicos sobre o tema e, de modo indireto, inserir a problemática em outros cursos;
- 2 incorporação dos direitos humanos no currículo educacional de forma mais explícita e abrangente;
- 3 ênfase na indivisibilidade dos direitos humanos e na interação entre direitos humanos, paz, desenvolvimento e democracia;
- 4 transmissão do equilíbrio entre direitos humanos e responsabilidades de acordo com as normas internacionais e com o senso de universalidade;
- 5 promoção da abordagem verticalizada (de baixo para cima) da educação em direitos humanos, por meio da análise da conjuntura real da localidade e do seu uso como ponto de partida para o estudo dos princípios e instrumentos internacionais de direitos humanos;
- 6 favorecimento do acesso aos instrumentos de direitos humanos e de implementação destes em nível nacional, além da formulação de diretrizes e treinamentos mais específicos para a execução das leis e políticas e do apoio à tradução dos instrumentos relevantes para os idiomas locais e nacionais;

- 7 uso de metodologia de ensino ativa, capaz de sensibilizar a consciência e cooptar o envolvimento das pessoas, explorando mais o “aprendizado pela ação”, as técnicas audiovisuais, a expressão artística, o trabalho de campo e a participação em projetos comunitários, afora o incentivo aos métodos educativos construídos em linguagens e meios diversificados;
- 8 realização de mais programas direcionados a situações críticas e áreas sensíveis, a exemplo da intensificação do treinamento em direito humanitário nas vizinhanças e nos locais de conflitos armados, efetivos ou potenciais;
- 9 garantia de monitoramento e avaliação dos programas, a fim de melhorar seu impacto e desempenho;
- 10 maior ênfase nas necessidades dos grupos vulneráveis nas ações de prevenção, proteção e reabilitação;
- 11 ampliação do treinamento das elites (nelas incluídos os militares, a polícia, os membros do Judiciário, os líderes religiosos, os parlamentares, os sindicatos e o mundo empresarial) e uso mais eficaz dos meios de comunicação de massa nesse sentido, com o objetivo de incrementar o respeito pelos direitos humanos;
- 12 fomento do intercâmbio cultural entre Norte-Sul e entre os países do Hemisfério Sul, sobretudo no meio da juventude, visando estimular o entendimento internacional;
- 13 incentivo à democratização da educação em direitos humanos, bem como sua descentralização, para facilitar o acesso ao conhecimento disponível sobre o assunto por parte das comunidades localizadas nas regiões mais remotas;
- 14 oferta de maior proteção para professores, animateurs, e organizações não-governamentais de direitos humanos;
- 15 destinação de mais recursos à educação em direitos humanos e aumento de sua sustentabilidade, mediante propaganda institucional e geração de renda voltadas para financiar o trabalho de divulgação, a exemplo do patrocínio do setor empresarial e da venda de material de direitos humanos visando arrecadar fundos para a execução de trabalhos vindouros;
- 16 maximização da participação popular, com o engajamento crescente das mulheres em todos os programas, tanto na fase de planejamento, quanto na de implementação e avaliação;

17 ampliação do trabalho conjunto de professores de direitos humanos, animateurs e instituições afins, por meio do Projeto da Unesco de Escolas Associadas, por exemplo;

18 facilitação do acesso à informação mediante o uso de formas clássicas e modernas de comunicação, inclusive telecomunicações e interação computadorizada.

Deve-se ativar essa agenda com a adoção de um calendário de implementação efetiva das ações arroladas. Isso poderia tomar a forma de um Plano de Ação da UNESCO para a Educação em Direitos Humanos, com metas de curto e médio prazo — respectivamente para 2000 e 2010 — e de realização quantitativa de uma ou mais das recomendações anteriores.

Constitui objetivo final dessa agenda, portanto, acelerar o processo de criação de uma cultura universal de direitos humanos dentro da dinâmica da globalização.

BIBLIOGRAFIA

ASSOCIACIÓN LATINAMERICANA PARA LOS DERECHOS HUMANOS. *Evaluation report 1987-1992: human rights education in Latin America*. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY. Montreal, Mar. 1993.

DEPARTAMENT OF SOCIAL WELFARE AND DEVELOPMENT. *Police Handbook on the Management of Cases of Children in Specially Difficult Circumstances*. Quezon City: Department of Social Welfare and Development, 1993.

GIBBS, H.; SEYDEGART, M. Education on human rights and democracy in Canada and the United States. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY Montreal, Mar. 1993.

INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY Montreal, Mar. 1993. *Final Report*. Paris: UNESCO, 1994.

INTERNATIONAL INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS. L'éducation aux droits de l'homme dans les pays d'Europe Occidentale: Progrès réalisés et difficultés rencontrées depuis, (Congrès de Malte), Strasbourg, 1987. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY, Montreal, 1993.

INSTITUT ARABE DES DROITS DE L'HOMME. L'éducation aux droits de l'homme et à la démocratie dans le monde arabe, Turnis, 1993. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY. Montreal, March 1993.

MUNTARBHORN, V. Education for human rights and democracy in Asia and the Pacific. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY, Montreal, 1993.

STOCK, R. Education for human rights and democracy in the African region. In: INTERNATIONAL CONGRESS ON EDUCATION FOR HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY. Montreal, March 1993.

UNICEF. *Protection of Non-Combatants in the Philippines*. Manila: UNICEF, 1993.

WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS. *The Vienna Declaration and Programme of Action*. New York, United States: United Nations Organization, 1993.

ÍNDICE REMISSIVO

- abordagem setorial da regulação
 - internacional
- abuso sexual
 - crianças
 - mulheres migrantes
- acidente de Chernobyl
- ACNUDH ver Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos
- Ações Judiciais Estratégicas contra a Participação Pública (SLAPPS)
- Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)
- Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT)
- África
 - colonialismo
 - educação
 - intolerância
 - ONGs
 - Organização da Unidade Africana
- África do Sul
- Agenda 21
- agricultura
 - erosão do solo
 - tecnologia inadequada
- Ake, C.
- "aldeia global"
- Alemanha
- Al-Hassan bin Talal
- alienação
- Alston, P.
- Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)
- América Central
- América do Sul
- Amin, Idi
- Anistia Internacional
- anistias
- Antifonte
- anti-semitismo
- apartheid
- APEC ver Associação de Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico
- Aquecimento global
- Argélia
- armas
 - biológicas
 - de destruição em massa
- arrebanhamento de crianças
- Ásia
 - competição
 - educação
 - implementação
 - tolerância
 - treinamento
 - valores asiáticos
- ASIANET
- Associação Econômica da Ásia e do Pacífico (APEC)
- Associação Latino-americana de Direitos Humanos
- associações
- ativistas, processos contra os
- Ato da Decência das Comunicações
- Austrália
- autodeterminação
 - como direito coletivo
 - conflito de paz
 - direito ao desenvolvimento
 - nacionalismo étnico
 - niilismo

autodeterminação (cont.)
terrorismo
auto-respeito
autoritarismo
da direita
da esquerda
avaliação de impacto
Baier, A.
Banco Mundial
Baxi, Upendra
Baxter, Richard
Bayle, P.
Beetham, David
benefício universal de renda
Beveridge, William
bioética
biotecnologia
Boutros-Ghali, Boutros
Brasil
Brzezinski
Burundi
bem-estar
camada de ozônio
Camboja
Camponella
Canadá
Cançado Trindade, Antônio Augusto
Cannan, P.
capitalismo
autoritarismo
crítica da esquerda
Carta Africana dos Direitos Humanos
e dos Povos
direito à vida
educação
não-discriminação
tolerância
Carta Árabe de Direitos Humanos
Carta das Nações Unidas
discriminação
não-discriminação
paz
Carta das Nações Unidas (cont.)
tolerância
valores
Carta das Nações Unidas sobre Direitos
Econômicos e Deveres dos Estados
Carta de Havana
Carta Internacional de Direitos *ver também*
Declaração Internacional dos Direitos
Humanos; Pacto Internacional dos
Direitos Cívicos e Políticos; Pacto
Internacional dos Direitos Econômicos,
Sociais e Culturais
Carta Mundial da Natureza
Carta Social Européia
causalidade, paz/direitos humanos
CDH *ver* Comissão de Direitos Humanos
das Nações Unidas
censura, Internet
Centro Africano de Estudos sobre a
Democracia e Direitos Humanos
Centro de Direitos Humanos
das Nações Unidas
Centro Internacional de Direitos Humanos
e Desenvolvimento Democrático
Centro pelo Direito à Moradia contra
Despejos (COHRE)
CERD *ver* Comitê sobre a Eliminação
da Discriminação Racial
Chamank, S.
China
cidadania
democracia
desigualdade econômica
direitos culturais
estrangeiros
racismo
ciência
ciências humanas
Cingapura
civismo
"cláusula social"
clonagem

CNUMAD ver Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
 código de Hipócrates
 Código Internacional de Conduta de Funcionários Públicos
 COHRE ver Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos
 COICM ver Conselho das Organizações Internacionais das Ciências Médicas
 Colômbia
 colonialismo
 Colóquio da Academia de Direito Internacional de Haia
 comércio, direitos humanos relacionados ao
 Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
 Comissão Brasileira Justiça e Paz
 Comissão Brundtland
 Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas (CDH)
 abuso infantil
 bioética
 desenvolvimento
 direito à vida
 educação
 intervenção
 paz
 pobreza
 racismo
 tecnologia
 terrorismo
 Comissão Européia contra o Racismo e a Intolerância
 Comissão Européia de Direitos humanos
 Comissão Interamericana de Direitos Humanos
 Comissão Internacional de Juristas
 Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento
 Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
 Comissão de Prevenção do Crime e Justiça Criminal
 Comitê das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento dos Delinquentes
 Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais
 Comitê de Advogados pelos Direitos Humanos
 Comitê de Direitos Humanos
 direito à vida
 discriminação
 intervenção
 objeção de consciência
 tratamento de prisioneiros
 Comitê Internacional da Cruz Vermelha
 Ver também Cruz Vermelha
 Comitê Internacional de Bioética
 Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher (CEDAW)
 Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial (CERD)
 competição
 Ver também competitividade
 competitividade
 comunicação
 globalização
 tecnologia da informação
 comunidade
 Comunidade Européia
 direito à vida
 proteção ambiental
 proteção individual
 tratamento de prisioneiros
 comunismo
 Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)
 Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) (Rio, 1992)

Conferência das Nações Unidas sobre
 Meio Ambiente e Desenvolvimento
 (CNUMAD) (Rio, 1992) (cont.)
 Agenda 21
 desenvolvimento
 desenvolvimento sustentável
 proteção ambiental
 tecnologia

Conferência Européia sobre Meio
 Ambiente e Direitos Humanos
 (Estrasburgo, 1979)

Conferência Internacional de Direitos
 Humanos (Teerã, 1968)

Conferência Internacional sobre
 Educação (Genebra, 1994)

Conferência Mundial de
 Direitos Humanos (Viena, 1993)
 abordagem global
 democracia
 desenvolvimento
 educação
 proteção ambiental
 racismo
 regionalismo
 relativismo cultural
 terrorismo
 tolerância

Conferência Mundial sobre Educação
 para Todos (Tailândia, 1990)

Conferência Mundial da Mulher
 (Beijing, 1995)

Conferência para a Segurança e
 Cooperação na Europa (CSCE)

conflitos
 étnicos
 internos

Congresso Internacional sobre o Ensino de
 Direitos Humanos, Informação e
 Documentação (Malta, 1987)

Congresso Internacional sobre a Educação
 para os Direitos Humanos e a
 Democracia (Montreal, 1993)

Congresso Internacional sobre os Aspectos
 Éticos, Legais e Sociais da Informação
 Digital (INFO-ÉTICA)

Congresso Internacional sobre o Ensino
 dos Direitos Humanos (1978)

consciência
 objeção de
 liberdade de

Conselho da Europa
 bioética
 corrupção
 educação
 regionalismo
 tolerância
 violência contra a mulher

Conselho de Segurança das Nações Unidas

Conselho das Organizações Internacionais
 das Ciências Médicas (COICM)

"contentamento"

contracepção
 contraterrorismo
 controle de fertilidade
 controle popular

Convenção Americana de Direitos Humanos
 direito à vida
 reciprocidade
 regionalismo
 terrorismo
 tortura

Convenção Americana sobre Direitos
 Humanos em Matéria de Direitos
 Econômicos, Sociais e Culturais (1988)

Convenção Relativa à Luta contra a
 Discriminação no Campo do Ensino (1960)

Convenção das Nações Unidas sobre o
 Direito do Mar (1982)

Convenção das Nações Unidas sobre a
 Proibição do Uso Militar ou
 Hostil de Técnicas de Modificação
 Ambiental (1977)

- Convenção para a Proteção da Camada de Ozônio (Viena, 1985)
- Convenção sobre o Direito dos Tratados (Viena, 1969)
- Convenção Européia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (1950)
também chamada Convenção Européia sobre Direitos Humanos
 democracia
 direito à vida
 pobreza
 proteção ambiental
 reciprocidade
 regionalismo
 restrições (ou limitações)
 saúde
 terrorismo
 tortura
 vítimas potenciais
- Convenção Internacional contra o Apartheid no Esporte
- Convenção Internacional sobre a Proteção de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias (1990)
- Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965)
- Convenção Internacional sobre a Supressão e Punição do Crime de Apartheid (1973)
- Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979)
- Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha pelo Lançamento de Resíduos de Navios e Aeronaves (1972)
- Convenção sobre a Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e Outras Matérias (1972)
- Convenção sobre a Prevenção da Poluição da Poluição Marinha por Lançamentos Terrestres (1974)
- Convenção sobre a Prevenção e Punição do Crime de Genocídio (1948)
- Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Estocagem de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e à Base de Toxinas e sua Destruição (1972)
- Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972)
- Convenção sobre a Proteção dos Direitos Humanos e da Dignidade Humana em face das Aplicações da Biologia e da Medicina
- Convenção sobre Diversidade Biológica (1992)
- Convenção sobre Mudança Climática
- Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)
 abuso
 educação
 participação popular (ou pública)
 serviço militar
 tolerância
- Convenções de Genebra
 corpo humano
 corporações
 direitos trabalhistas
 multinacionais
 tecnologia
 transnacionais
- corrupção
- Corte Interamericana de Direitos Humanos
- Costa Rica
- Corte Européia de Direitos Humanos
 casos ambientais
 contraterrorismo
 escuta telefônica
 pobreza
 tratamento de prisioneiros
 vítimas potenciais

- crianças
 - educação
 - exploração sexual
 - pobreza
 - serviço militar
 - trabalho infantil
 - treinamento policial
- crime
 - organizado
 - pobreza
 - relação com o desemprego
- cristianismo
- Cruz Vermelha
- CSCE ver Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa
- cultura
 - acesso à Internet
 - de paz
 - educação
 - globalização
 - tolerância
- Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995)
 - curso forçado *ver também* força vinculante
- Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem
- Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Intolerância e de Discriminação Fundadas na Religião ou nas Convicções (1981)
- Declaração das Nações Unidas sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1963)
- Declaração das Nações Unidas sobre a Preparação das Sociedades para a Vida em Paz
- Declaração das Nações Unidas sobre o Fomento entre a Juventude dos Ideais de Paz, Respeito Mútuo e Compreensão entre os Povos (1965)
- Declaração das Nações Unidas sobre Crime e Segurança Pública
- Declaração das Nações Unidas sobre Medidas para a Eliminação do Terrorismo Internacional (1994)
- Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986)
- Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos à Paz (1984)
- Declaração das Nações Unidas sobre o Direito dos Povos de Viver em Paz (1984)
- Declaração das Nações Unidas sobre o Uso do Progresso Científico e Tecnológico no Interesse da Paz e em Benefício da Humanidade (1975)
- Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas que Pertencem a Minorias Nacionais ou Étnicas, Religiosas ou Lingüísticas (1992)
- Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios Reguladores do Leito do Mar, do Fundo do Oceano e de seu Subsolo, Fora dos Limites da Jurisdição Doméstica (1970)
- Declaração das Nações Unidas sobre os Princípios de Relações Amistosas (1970)
- Declaração de Bangkok (1993)
- Declaração de Bangladesh (1993)
- Declaração de Cartagena sobre Refugiados
- Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social (1995)
- Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972)
- Declaração de Haia sobre a Atmosfera
- Declaração de Istambul (1969)
- Declaração de Princípios sobre a Tolerância (1995)
- Declaração de San José sobre Refugiados e Migrantes Forçados
- Declaração de Túnis
- Declaração do Cairo
- Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992)

Declaração dos Direitos da Criança (1959)
 Declaração e Plano para Ação na Luta contra
 o Racismo, a Xenofobia e a Intolerância
 (1993)
 Declaração e Programa de Ação
 de Viena (1993)
 abordagem global
 desenvolvimento sustentável
 dívida do Terceiro Mundo
 educação
 participação pública (ou popular)
 pobreza
 progresso científico
 regionalismo
 terrorismo
 tolerância
 universalidade
 Declaração sobre a Intolerância (1981)
 Declaração dos Princípios da Cooperação
 Cultural Internacional
 Declaração sobre Raça e Preconceito
 Racial (1978)
 Declaração Universal sobre Democracia
 Declaração Universal dos Direitos Humanos
 Agenda 21
 desenvolvimento
 dignidade
 direito à vida
 direitos dos trabalhadores
 discriminação
 educação
 globalização
 internacionalização
 ordem internacional
 paz
 pobreza
 progresso científico
 rebelião
 tolerância
 valores
 Declaração Universal sobre o Genoma
 Humano e os Direitos Humanos
 Declaração Universal sobre o Genoma
 Humano e os Direitos Humanos (cont.)
 democracia
 corrupção
 educação
 nacionalismo
 participação pública
 questões ambientais
 violência internacional
 "Denúncia de Puna"
 desemprego
 desenvolvimento
 autoritarismo
 Declaração de Copenhague
 direito ao
 econômico
 humano
 povos indígenas
 relação com os direitos humanos
 social
 sustentável
 tecnológico
 valores
 desigualdade
 econômica
 exclusão
 informação
 desmatamento
 Despouy, Leandro
 diferença, direito à
 dignidade
 bioética
 direitos culturais
 pobreza
 Dimitrijevic, Vojin
 Dinamarca
 Diplock, Lorde
 direito
 ver também direito internacional
 à educação
 à paz
 à proteção ambiental

direito (cont.)
 anistias
 ao desenvolvimento
 ataques (terroristas)
 autoral *ver também* direitos autorais
 humanitário
 marítimo
 pobreza
 SLAPPS
 tecnologia
 tolerância
 direito à saúde
 direito à vida
 direitos autorais
 direitos civis
 autoritarismo
 democracia
 dimensão temporal
 países desenvolvidos
 pobreza
 valores
 direitos coletivos
 direitos culturais
 democracia
 pobreza
 dimensão temporal
 países não democráticos
 direitos de patentes
 direitos dos trabalhadores
 direitos econômicos
 autoritarismo
 democracia
 dimensão temporal
 globalização
 países não democráticos
 pobreza
 União Soviética
 direito humanitário internacional *ver também*
 lei humanitária internacional
 direitos humanos
 educação em
 educação para

direitos humanos
 educação das vítimas potenciais
 de abuso dos
 educação dos possíveis transgressores
 relacionados com o comércio
 direitos intergeracionais
 Direito internacional
 ver também legislação internacional
 direito à saúde
 direito à vida
 dos direitos humanos
 educação
 evolução
 guerra
 humanitário
 implementação
 ONGs
 participação pública (ou popular)
 proteção ambiental
 rebelião *ver também* insurreição
 refugiados
 tecnologia
 terrorismo
 direitos morais, desenvolvimento dos
 direitos "novos"
 direitos políticos
 autoritarismo
 democracia
 dimensão temporal
 direitos "processuais"
 direitos sociais
 autoritarismo
 democracia
 dimensão temporal
 globalização
 países não democráticos
 pobreza
 União Soviética
 discriminação
 ver também racismo; xenofobia
 educação
 feminismo

discriminação (cont.)
 nacionalismo étnico
 pobreza
 diversidade
 biológica
 cultural *ver também* UNESCO
 diversificação
 dívida
 internacional
 pobreza
 Terceiro Mundo
 economia
 de livre mercado
 globalização
 pobreza
 educação
 anti-racista
 democracia
 direito à
 formal
 jurídica
 não formal
 obstáculos para a
 pobreza
 possíveis transgressores
 primária
 secundária
 superior
 tecnologia
 tolerância
 vítimas potenciais
 Egito
 Eisenhower, Dwight
 eleições
 eletrônica
 emergências
 Emirados Árabes
 Emmerij, Louis
 emoção
 emprego *ver* trabalho
 engenharia genética
 escravidão
 escuta telefônica
 Espanha
 especificação
 espiral descendente
 insegurança
 pobreza
 Estado
 globalização
 obstáculos ao desenvolvimento
 personificação dos direitos humanos
 terrorismo
 de Direito
 Estados Unidos
 associações profissionais
 Ato da Decência das Comunicações
 cirurgia de cérebro
 colonialismo
 desaparecimentos
 educação
 sindicatos
 subclasses
 ZPEs
 ética científica
 Etiópia
 etnocentrismo
 eurocentrismo
 Europa
 Conselho da
 educação
 intolerância
 treinamento
 Leste Europeu
 exclusão
 informação
 "sistema de exclusão"
 social
 execuções judiciais
 Exército Republicano Irlandês (IRA)
 extinção da fauna
 "enxugamento"
 fascismo
 feminismo, direito ao desenvolvimento

fertilização in vitro
 FIAN ver Rede de Informação e Ação pelo
 Direito de Alimentar-se
 Fiérens, J.
 Filipinas
 filosofia
 tolerância
 grega
 clássica
 "filósofos das comunidades"
 fluxo transfronteço de dados
 forças de segurança, contraterrorismo
 força vinculante
 formação de guetos
 fortalecimento
 França
 funcionários públicos, corrupção
 Fundo Internacional de Educação e Direitos
 Trabalhistas
 Fundo Monetário Internacional (FMI)
 Fundo de Defesa Legal do Clube Sierra
 Galbraith, J.K.
 Galtung, Johan
 GATT ver Acordo Geral sobre Tarifas e
 Comércio
 Gearty, C.
 genocídio
 genoma humano
 globalização
 cultural
 proteção ambiental
 SLAPPS
 governança
 governo
 democracia
 globalização
 participação
 terrorismo
 Grotius, Hugo
 Grupo de Trabalho das
 Nações Unidas
 sobre Populações Indígenas
 Grupo de Trabalho sobre o Direito
 ao Desenvolvimento
 Grupo Intergovernamental
 de Especialistas
 guerra
 agressão do Estado
 civil
 colonialismo
 conflitos internos
 Declaração de Oslo sobre a Paz
 fria
 lei humanitária
 objeção de consciência
 propaganda racial/religiosa
 recrutamento de crianças
 Segunda Guerra Mundial
 tecnologia
 Guiné
 "herança comum"
 Holanda
 Honduras
 humanismo
 Human Rights Watch
 Hume, David
 humilhação
 Hungria
 Huntington
 ICRC ver Comitê Internacional da Cruz
 Vermelha
 identidade
 cultural
 política
 idioma *ver também* língua
 Iêmen
 Igreja Católica
 igualdade
 de oportunidade
 Declaração de Copenhague
 democracia
 desenvolvimento
 discriminação
 racismo

igualdade (cont.)
 relação com a diferença cultural
 Ilhas Britânicas de Salomão
 Iluminismo, tolerância
 Imigração
 ver também migrantes
 Império Romano
 implementação
 princípios não-discriminatórios
 proteção ambiental
 responsabilidade estatal
 incitação ao ódio racial
 índios Yanomami
 individualismo
 indivisibilidade de direitos
 educação
 pobreza
 questões ambientais
 Indonésia
 INFO-ÉTICA *ver* Congresso Internacional
 sobre Aspectos Éticos, Legais e Sociais da
 Informação Digital
 informação, direito à
 insegurança, espiral descendente de
 instituições políticas
 Instituto Árabe de Direitos Humanos
 Instituto de Direito Internacional
 Instituto Interamericano
 de Direitos Humanos
 Instituto Internacional de Direitos
 Humanos (Estrasburgo)
 Instituto Norueguês de Direitos Humanos
 Instituto Peruano de Educação
 em Direitos Humanos
 insurreição *ver também* rebelião
 integridade física, direito à
 interligação
 interesse nacional
 internacionalização, questões ambientais
 Internet
 censura
 pornografia
 intervenção estrangeira
 intolerância *ver também* discriminação; racis-
 mo
 invasão
 Ippia
 IRA *ver* Exército República Irlandês
 Irã
 Iraque
 Irlanda do Norte
 Islã
 Israel
 Itália
 Iugoslávia
 Japão
 jurisdição doméstica
 jurisprudência
 Kant, Immanuel
 Kiss, A.Ch.
 Koufa, K
 Ksentini, F.Z.
 Kwait
 Kymlika, Will
 Leary, Virginia A.
 legislação
 ver também Direito, lei internacional
 ambiental
 direitos humanos
 "lei branda" *ver também* força vinculante;
 curso forçado
 lei internacional de direitos humanos
 ver também direito internacional
 dos direitos humanos
 lei flexível
 Líbano
 libertação nacional
 liberalismo
 liberdade
 de expressão
 de troca *ver também* economia de livre
 mercado
 relação de tolerância
 liberdades fundamentais

Liga das Nações
 limiares
 limitações inerentes
 limpeza étnica
 língua *ver também* idioma
 Locke, John
 Lucas, J.R.
 Lukes, Steven
 maioria
 Malásia
 Marrocos
 Marsílio Da Padova
 marxismo
 "maquiadoras"
 Maurítânia
 meio ambiente
 propriedade da terra
 proteção do
 tecnologia
 meios de comunicação de massa
 educação
 globalização
 liberdade de expressão
 "tirania da informação"
 México
 Meyer-Bisch, Patrice
 migrantes
 trabalhadores
 tráfico de
 mulheres
 Mill, John Stuart
 minorias
 Minuta da Declaração de Oslo sobre os
 Direitos Humanos à Paz
 Minuta da Declaração de Princípios sobre
 Direitos Humanos e Meio Ambiente
 Instituto Mitsubishi Kasei de Ciências
 Biológicas
 miséria *ver também* pobreza extrema
 moradia
 More, Thomas
 Movimento Internacional ATD-

Quarto Mundo
 mudança climática
 ver também aquecimento global
 mulheres
 ação global
 direito ao desenvolvimento
 educação
 emprego
 movimentos
 tecnologia de reprodução
 tráfico
 multiculturalismo
 Muntarbhorn, Vítit
 mutilação sexual
 nacionalismo
 étnico
 Nações Unidas
 autodeterminação
 corrupção
 desenvolvimento
 discriminação
 educação
 intervenção
 paz
 progresso científico
 tecnologia
 terrorismo
 tolerância
 NAFTA *ver* Acordo de Livre Comércio da
 América do Norte
 natureza humana
 necessidades básicas
 neoliberalismo
 niilismo
 Nixon, Richard Milhous
 obrigações erga omnes
 obstáculos para os direitos humanos
 corrupção
 crime organizado
 discriminação
 intolerância
 pobreza

- obstáculos para os direitos humanos (cont.)
terrorismo
"ocidentalismo"
- OCDE ver Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- OIT ver Organização Internacional do Trabalho
- OMS ver Organização Mundial de Saúde
- ONGs ver organizações não-governamentais
- opinião pública
- Ordem dos Advogados dos Estados Unidos, Comitê Permanente de Direito e Tecnologia ordem internacional
- Organização da Unidade Africana
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO)
Comitê Internacional de Bioética
Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino (1980)
Convenção para a Proteção da Propriedade Cultural no Caso de Conflito Armado (1954)
Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972)
Declaração de Princípios sobre a Tolerância (1995)
Declaração sobre Raça e Preconceito Racial (1978)
desenvolvimento social
discriminação
diversidade cultural
educação
genoma humano
paz
Plano de Ação Mundial para a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia
Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (UNESCO) (cont.)
e a Paz Internacionais, e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e a às Liberdades Fundamentais (Unesco, 1974)
tecnologia
tolerância
- Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI)
- Organização dos Estados Americanos (OEA)
- Organização Internacional do Trabalho (OIT)
desemprego
discriminação
pobreza
políticas de ajuste estrutural
povos (ou populações) indígenas
Programa Mundial de Emprego
trabalhadores migrantes
trabalho infantil
trabalho noturno
- Organização Mundial de Saúde (OMS)
- Organização Mundial do Turismo (OMT)
- Organização Mundial do Comércio (OMC)
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)
- Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE, ex-CSCE)
- organizações não-governamentais (ONGs)
cláusula social
cooperação
direito internacional
educação
globalização
- Oriente Médio
educação
treinamento
- OSCE ver Organização para a Cooperação e Segurança na Europa
- ONUDI ver Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

Oxfam

Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

- bioética
- democracia
- desenvolvimento
- dimensão temporal
- direito à vida
- direitos absolutos
- direitos dos trabalhadores
- discriminação
- discriminação racial
- identidade cultural
- limitações
- minorias
- objeção de consciência
- paz
- pobreza
- propaganda de guerra
- reciprocidade
- tolerância
- tortura
- valores

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

- Agenda 21
- aplicação da lei
- democracia
- desenvolvimento
- direito à saúde
- direito à vida
- direitos dos trabalhadores
- discriminação racial
- educação
- paz
- pobreza
- progresso científico
- tolerância
- valores

países em desenvolvimento

ver também Terceiro Mundo

ajuste estrutural

países em desenvolvimento (cont.)

- dívida
- globalização
- tecnologia

Paquistão Oriental

participação

- Declaração de Copenhague
- desenvolvimento
- popular (ou pública)
- questões ambientais

paternalismo

patriarcado

patriotismo

paz

- iniciativas da UNESCO
- relação com os direitos humanos

pedofilia

permissividade

pesquisa

- bioética
- científica

Pettiti, Louis-Edmond

Pico della Mirandola

Plano de Ação Mundial de Montreal para a Educação para os Direitos Humanos e a Democracia

pluralismo

- democracia
- tolerância

PNUD *ver* Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNUMA *ver* Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

pobreza

pobreza extrema *ver também* miséria

poder militar

políticas de ajuste estrutural

Polônia

poluição

- jurisprudência
- Port Hope
- transfronteiriça

populações indígenas
 pornografia, Internet
 Port Hope, caso de poluição
 povos indígenas *ver também* populações indígenas
 prestação de contas *ver também* responsabilidade
 previdência social
 Pring, G.
 prisão
 administrativa
 provisória
 prisioneiros, tratamento de
 privacidade
 jurisprudência
 tecnologia
 tecnologia de informação
 procedimentos judiciais
 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)
 Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)
 Programa Internacional para a Eliminação do Trabalho infantil
 proibição
 Projeto de Modelos de Ordem Mundial
 propaganda racial/religiosa
 propriedade privada
 Protógoras
 Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio (1987)
 Protocolo sobre o Status dos Refugiados
 Protocolo sobre Proteção Ambiental do Tratado da Antártida (1991)
 psicocirurgia
 racismo
 Leste Europeu
 Internet
 resoluções
 razão
 rebelião *ver também* conflitos internos; insurreição
 reciprocidade
 Recomendação sobre a Educação para a Compreensão, a Cooperação e a Paz Internacionais, e a Educação Relativa aos Direitos Humanos e a às Liberdades Fundamentais (Unesco, 1974)
 Rede de Informação e Ação pelo Direito de Alimentar-se (FIAN)
 Rede de Solidariedade entre os Trabalhadores da Ásia e do Pacífico
 reforma
 legislativa
 pobreza
 tecnologia
 refugiados
 regionalismo
 Reino Unido
 relações industriais
 relativismo
 cultural
 tolerância
 religião
 direitos universais
 discriminação
 intolerância
 Renascimento
 renda, benefício universal
 República Democrática da Alemanha
 responsabilidade *ver também* prestação de contas
 Revolução Francesa
 Ricúpero, Rubens
 Romero, Ana Teresa
 Roosevelt, Franklin D.
 Rousseau, Jean-Jacques
 Ruanda
 Saddam Hussein
 sanções
 Saro Wiwa, Ken
 saúde, direito à
 Schachter, O.
 segregação racial

Segunda Guerra Mundial
 segurança humana
 "sem-teto"
 seqüestro
 sindicatos
 de patrões/empregadores
 de trabalhadores
 Síria
 SLAPPS ver Ações Judiciais Estratégicas contra a Participação Pública
 soberania
 socialismo
 Sociedade Africana de Direito Internacional e Comparado
 sociedade civil
 liberdade de troca
 obstáculos ao desenvolvimento
 sofismo
 solidariedade
 Somália
 Spinoza, Benedict de
 Steiger, H.
 Sua Alteza o Príncipe Real Al-Hassan Bin Talal
 subclasse
 suborno
 Subcomissão das Nações Unidas para a Prevenção de Discriminação e Proteção das minorias
 discriminação
 pobreza
 questões ambientais
 terrorismo
 Suécia
 sujeição ao poder jurisdicional, proteção ambiental
 "Sul", valores
 Symonides, Janusz
 Tailândia
 tecnologia
 bioética
 biotecnologia
 tecnologia (cont.)
 da informação e da comunicação (TIC)
 da medicina
 engenharia genética
 genoma humano
 reprodutiva
 Teerã
 Terceiro Mundo *ver também* países em desenvolvimento
 terrorismo
 tirania
 da informação
 da maioria
 Tobin, James
 Tocqueville, Alexis Charles de
 Togo
 tolerância
 filosófica
 política
 Declaração de Princípios sobre a Tolerância
 tomada de decisão
 acesso à informação
 coletiva
 participação
 tortura
 farmacológica
 psicológica
 trabalho
 condições
 direito ao
 mulheres
 noturno
 pobreza
 tráfico
 de crianças
 de mulheres
 transplante de órgãos
 Tratado sobre a Proibição de Colocação de Armas Nucleares e Outras Armas de Destruição em Massa no Leito do Mar, no Fundo do Oceano e em seu Subsolo (1971)

Tratado sobre os Princípios Reguladores das
 Atividades dos Estados na Exploração e
 Uso do Espaço Cósmico, inclusive a Lua
 e Demais Corpos Celestes (1967)
 Tratado sobre os Princípios Reguladores das
 Atividades dos Estados na Lua e Demais
 Corpos Celestes (1979)
 tratamento de prisioneiros
 Tribunal Penal Internacional
 Tunísia
 Uganda
 UNCTAD ver Conferência das Nações
 Unidas sobre Comércio e
 Desenvolvimento
 UNESCO ver Organização das Nações
 Unidas para a Educação, a Ciência
 e a Cultura
 União Européia
 União Inter-parlamentar
 União Soviética
 UNIDO ver Organização das Nações
 Unidas para o Desenvolvimento
 Industrial
 universalidade
 conflito do relativismo cultural
 globalização
 identidade cultural
 pobreza
 universalização, educação
 universidades
 Universidade de Chulalongkorn,
 Tailândia
 Universidade das Nações Unidas (UNU)
 UNU ver Universidade das Nações Unidas
 urbanização
 utopia
 valores
 asiáticos
 do "Leste"
 do "Ocidente"
 do "Sul"
 paz/direitos humanos
 valores (cont.)
 relativismo cultural
 Valticos, Nicholas
 Venezuela
 vida, direito à
 Viena
 Vietnam
 violência
ver também terrorismo; guerra
 Declaração de Oslo sobre a Paz
 definição
 governo
 vítimas potenciais
 Voltaire
 Warbrick, Colin
 Weeramantry, C.G.
 Wolfrum, Rüdiger
 Wrésinski, Joseph
 xenofobia
 Zanghi, Cláudio
 Zimbábue
 "zonas econômicas especiais"
ver também ZPEs
 Zonas de processamento
 de exportação (ZPEs)
 "zonas francas" *ver também* ZPEs
 ZPEs ver zonas de processamento
 de exportação

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)