

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ALESSANDRA SANCHEZ

DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
O Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil

SÃO PAULO  
2004

ALESSANDRA SANCHEZ

DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
O Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil

Dissertação apresentada à Escola de  
Administração de Empresas de São  
Paulo da Fundação Getúlio Vargas,  
como requisito para obtenção de título  
de Mestre em Administração Pública e  
Governo

Linha de Pesquisa:  
Transformação do Estado e Políticas  
Públicas

Orientador: Prof. Dr. Luiz Carlos  
Gonçalves Bresser-Pereira

SÃO PAULO

2004

Sanchez, Alessandra.

Defesa de direitos humanos e políticas públicas : o tráfico internacional de pessoas no Brasil / Alessandra Sanchez. - 2004.

166 f.

Orientador: Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira.

Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Direitos humanos – Brasil. 2. Políticas públicas. 3. Globalização. 4. Tráfico humano ou de pessoas. 5. Direitos civis. I. Bresser-Pereira, Luiz Carlos Gonçalves. II. Dissertação (mestrado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

ALESSANDRA SANCHEZ

DEFESA DE DIREITOS HUMANOS E POLÍTICAS PÚBLICAS  
O Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção de título de Mestre em Administração Pública e Governo

Linha de Pesquisa:  
Transformação do Estado e Políticas Públicas

Data de Aprovação:  
\_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr. Luiz Carlos Bressser-Pereira  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Peter Kevin Spink  
FGV-EAESP

---

Prof. Dr. Marcelo Neves

À minha família, que sempre acreditou  
neste projeto, especialmente a querida  
Marisa, para quem as atividades  
intelectuais são uma aventura fascinate.

À todos aqueles que lutam para  
concretizar os ideais em que acreditam.

## **Agradecimentos**

À minha família, Marisa, Mário e Mário Jr., pelo incentivo, pelo apoio durante todo o tempo da fase monográfica. Muito obrigada pela oportunidade.

Ao prof. Luiz Carlos Bresser-Pereira, pelos ensinamentos, pela confiança, pela paciência e pela alegria em compartilhar idéias, teorias e filosofias.

À Cláudia, à Ingrid, ao George, à Mariluce, ao Roberto, ao Spencer, e à Tatiana Bello, profissionais maravilhosos e amigos que me ensinaram o que significa lutar por direitos humanos na linha de frente.

À Luciane, à Silvia, à Fernanda e à Janaína, amigas e companheiras andarilhas de jornada na academia.

Aos meus amigos, muito importantes para mim, pelas risadas de sempre e pelo carinho que demonstraram em nossos escassos momentos juntos.

À Jurema, por me ajudar a encontrar a insustentável leveza do ser.

À Sra. Leila Paiva, da Secretaria Nacional de Justiça; à Sra. Maria Estella Segatto e Srta. Déborah Batista, ambas do Consulado Geral dos Estados Unidos em São Paulo; à Dra. Cláudia Luna, da OAB-São Paulo; à Sra. Dalila Figueiredo, da ASBRAD, pelas reuniões, informações e apoio durante minha passagem pelo governo.

À Srta. Marina Pereira Pires Oliveira, da Secretaria Nacional de Justiça, pelas informações adicionais sobre o projeto de Tráfico internacional de pessoas no governo federal.

A todos os funcionários da EAESP-SP. São muitos anos de caminhada juntos.

Ao Pierce e ao Nikki, pela fiel presença.

“Sólo voy con mi pena  
Sola va mi condena  
correr es mi destino  
para burlar la ley.  
Perdido en el corazón  
De la grande Babylon  
Me dicen el clandestino  
Por no llevar papel.  
Pa’ una ciudad del norte  
Yo me fuí a trabajar.  
Mi vida la dejé  
entre Ceuta y Gibraltar  
Soy una raya en el mar  
Fantasma en la ciudad  
Mi vida va prohibida,  
dice la autoridad.  
Sólo voy con mi pena  
Sola va mi condena  
Correr es mi destino por  
No llevar papel  
Perdido en el corazón  
De la grande Babylon  
Me dicen el clandestino  
Yo soy el quebra ley.  
Mano negra Clandestino  
Peruano Clandestino  
Africano Clandestino  
Marihuana ilegal.”

Clandestino  
Manu Chao

## RESUMO

A preocupação central deste trabalho é estabelecer a relação entre políticas públicas e a defesa de direitos humanos no Brasil. O ponto de partida inicial é a hipótese de que os direitos humanos são valores que devem permear as políticas públicas porque são padrões de justiça social. Além disso, o reconhecimento de direitos civis, políticos, sociais e econômicos são a base do estado de direito, da democracia e da teoria política liberal. Portanto, sua efetivação, através da ação do Estado legitima o governo democrático. Ao mesmo tempo, os direitos humanos fazem parte do arcabouço institucional da comunidade internacional e fundam, também, os relacionamentos inter-estatais. Apesar do consenso em torno dos direitos humanos, muitas vezes eles são desconsiderados por governos, entidades privadas e indivíduos. O trabalho identifica os variados sistemas de defesa de direitos humanos, nacional e internacionais. Atualmente, as situações de desigualdade são agravadas pela globalização e pela falta de uma instância consolidada de tutela internacional. Um dos impactos da globalização sobre a vida das pessoas é a mobilidade. O desrespeito aos direitos humanos, aliado com a fácil mobilidade das populações é um tema que tem preocupado os organismos internacionais e as organizações não governamentais nacionais e internacionais. O exemplo do tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual é utilizado para realçar as necessidades de políticas públicas internas aos Estados e internacionais para minorar situações de exploração de pessoas, que afetam a sua dignidade humana e seus direitos civis básicos, enfim, que defendam direitos humanos. A política pública brasileira, no que tange o tráfico internacional de pessoas, no entanto, deve ser pensada com alguns cuidados pelos administradores públicos, de maneira a realmente defender os direitos ameaçados. Nesse exemplo, fica evidente que é necessária a ação do estado para defender de maneira direta os direitos civis, por meio de campanhas de esclarecimento, medidas de segurança pública e acordos internacionais, como também fica claro que políticas voltadas para a afirmação de direitos sociais e econômicos atuam também na efetivação dos direitos civis, pela minoração das vulnerabilidades da população.

Palavras-chave: direitos humanos, direitos civis, políticas públicas, globalização, migrações, tráfico internacional de pessoas.



## ABSTRACT

The main concern in this work is to establish a link between policies and Brazil's human rights effectiveness. The initial hypothesis is that human rights function standards to accomplish social justice and therefore, should orient public managers. Besides, the acknowledgment of civil, political, social and economic rights are fundamental stones to the conception of the state, of the democracy and liberal political theory. So, promoting human rights through policies is a measure of the government's legitimacy. Simultaneously, human rights play an institutional role to the international community and also set standards to national states interaction. Nevertheless, human rights can be disrespected by states, private agents and individuals. This work identifies various systems that enforce human rights. Nowadays inequalities are made worse by globalization and the lack of international courts and institutions that enforce human rights. Globalization can impact people's lives through mobility. International institutions and NGOs are concerned by the disrespect of human rights superimposed to easy access to mobility. This paper brings the example of trafficking in person for sexual exploitation to enlighten the fact that this kind of exploitation can only be minimized through effective public policies that aim to reaffirm basic civil rights. The federal government project to face this trafficking situation must be formulated carefully to really enforce the rights it tries to protect. These civil rights should be directly enforced by information campaigns, public security measures and international cooperation agreements. And yet, there is a part of these efforts that should be directed to strengthen social policies that enforce social, economic and cultural rights, but also are likely to diminish people's vulnerable position. In these kind of policies also lies protection of civil rights.

Key-words: human rights, civil rights, public policy, globalization, migration, trafficking in person.

## Lista de Tabelas

Tabela 1: Instituições Envolvidas com a Defesa de Direitos Humanos	p.90
Tabela 2: Gastos da União Por Função 2004 – 2004	p.98
Tabela 3: Gastos Estaduais por Função – Totais Gerais Consolidados	p.95
Tabela 4: Inquéritos e Processos sobre Tráfico Internacional de Pessoas	p.141

## Sumário

1. Introdução .....	- 12 -
2. Direitos Humanos: Conceitos e Efetividade .....	- 14 -
2.1. Direitos Humanos e sua Legitimidade .....	- 14 -
1.2. A Historicidade dos Direitos Humanos .....	- 19 -
1.3. Filosofia Política Clássica e Contemporânea.....	- 23 -
1.4. Classificação dos Direitos Humanos .....	- 34 -
1.5. Críticas aos Direitos Humanos .....	- 38 -
1.6. Teorias sobre Direitos Humanos .....	- 41 -
1.7. Direitos humanos, sua implementação e garantia.....	- 54 -
1.8. Conclusão.....	- 69 -
3. Sistemas de Defesa de Direitos Humanos.....	- 70 -
3.1. O Quadro Normativo Internacional .....	- 71 -
3.2. O Quadro Normativo Brasileiro.....	- 76 -
3.3. Os Sistemas de Proteção das Organizações Internacionais .....	- 80 -
3.3.2. O Sistema Americano.....	- 85 -
3.4. O Sistema Brasileiro de Proteção aos Direitos Humanos.....	- 88 -
4. Globalização e Sistema Global .....	- 102 -
4.1. Teorias de Globalização .....	- 102 -
4.2. Globalização na Visão de Luiz Carlos Bresser-Pereira .....	- 107 -
4.3. Globalização,Direitos Humanos e Fluxos de pessoas.....	- 110 -
4.4. Fluxos Migratórios .....	- 120 -
5. O Quadro da Defesa contra o Tráfico Internacional no Brasil .....	- 124 -
5.1. Metodologia de Análise.....	- 124 -
5.2. Definições para o Trabalho de Análise .....	- 127 -
5.3. O Quadro do Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil .....	- 132 -
5.4. Legislação Referente ao Tráfico de Pessoas .....	- 137 -
5.5. O Programa Global: A Iniciativa do Ministério da Justiça .....	- 142 -
6. Conclusões .....	- 148 -
7. Referências Bibliográficas.....	- 149 -
ANEXOS .....	- 156 -

## **1. Introdução**

A tese principal deste trabalho é demonstrar, de maneira concreta, a necessidade de se pensar a defesa de direitos humanos como orientação para políticas públicas.

O capítulo 2 tem por conteúdo o histórico dos direitos humanos, e o desenvolvimento da teoria política que relaciona os direitos humanos a uma referência de padrão de justiça, pelo menos na sociedade ocidental em que vivemos. O principal argumento é o de que todos os direitos, inclusive os civis, são protegidos e promovidos através de políticas públicas. No capítulo 2, tentamos mostrar que existe concretude para o modo de operar, orientar, que se traduz em instituições. Se no capítulo 1 dissemos que há uma tendência de se considerar democracia e direitos humanos como positivamente correlacionados, e que é um equívoco pensar que no capítulo 2, tentamos demonstrar como essa correlação traduziu-se em termos de construção do aparelho do estado e de políticas públicas no Brasil.

O capítulo 3 desenvolve uma relação entre defesa de direitos humanos e legitimidade governamental, que emana justamente do fato de se pensar o conceito de direitos humanos – civis, sociais, econômicos e culturais - como um modo de fazer as coisas, de tomar decisões de governo que traduz um valor maior, a justiça. Para tanto, descrevemos os sistemas internacionais de defesa de direitos humanos e o sistema brasileiro de defesa de direitos humanos.

O Capítulo 4 relaciona os efeitos da globalização e mostra os desafios que a globalização traz para a defesa dos direitos humanos. Um dos impactos da globalização na vida das pessoas é a mobilidade: os fluxos migratórios alavancam-se novamente incrivelmente.

O Capítulo 5 trata da aplicação das teorias anteriormente relacionadas na análise de uma política pública. O tráfico de pessoas envolve violações a direitos civis e sociais. Envolve, também a distorção da idéia de dignidade humana. Nesse caso, a promoção de direitos civis não pode ser satisfeita através da omissão do Estado, como liberais mais fundamentalistas propõem. Na verdade, é crueldade imaginar que o não fazer do Estado possa afirmar os direitos civis. Na nossa opinião, esse caso é ilustrativo da necessidade de se pensar a afirmação e promoção de

direitos civis a partir de políticas públicas. Finalmente, passamos às conclusões, no capítulo 6.

## **2. Direitos Humanos: Conceitos e Efetividade**

### **2.1. Direitos Humanos e sua Legitimidade**

Direitos humanos ou direitos fundamentais são um subconjunto da categoria maior dos direitos subjetivos atribuídos a pessoas legais dentro do Estado de Direito. Os direitos e obrigações são especificados por normas que são válidas, por terem sido formuladas e aprovadas de acordo com os procedimentos e preceitos constitucionais, estabelecendo, desta maneira, sem levar em consideração a posição social ou econômica de seu titular, com a única exigência de que o titular tenha completado a idade requerida por lei e que não pertença ao conjunto de indivíduos considerados incapazes pela lei, de acordo mais uma vez com requisitos previstos na legislação constitucional.

Alguns constitucionalistas vêem diferença entre a locução “direitos humanos” e “direitos fundamentais”. Por direitos humanos, designa-se, na opinião de Canotilho<sup>1</sup> (1997, apud MORAES, 2001, p. 5), o conjunto de direitos ideal, metafísico, derivado da natureza do homem, enquanto que a expressão “direitos fundamentais” designa apenas aqueles direitos reconhecidos pela ordem jurídica positiva de uma determinada sociedade. Entretanto, ainda que o termo “direitos fundamentais” possam designar uma procedimentalidade e instrumentalidade que não estão presentes no termo “direitos humanos”, em alguns trabalhos, os termos são utilizados pelos autores como formas equivalentes.<sup>2</sup>

É do próprio Canotilho<sup>3</sup> (1993, apud MORAES, 2001 p. 56), a definição de que aos direitos fundamentais cabe a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; e (2) implicam, num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos, de forma a evitar agressões

---

<sup>1</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

<sup>2</sup> Koerner (2002) expressa opinião contrária às concepções que abordam direitos humanos em analogia com o direito constitucional. Ele argumenta que muitas vezes autores caminham para a integração entre princípios gerais de direitos humanos e valores culturais, e que essa integração é impossível, dado o fato de que essas normas são sistemas constituídos de maneiras completamente diferentes.

<sup>3</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 1993.

lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa). Essa conceituação de direitos fundamentais leva em conta apenas um fator constitutivo dos direitos do homem, quer seja, o fato de que os direitos de que se trata neste trabalho, são vigentes sob a soberania dos Estados. Essa definição precisa exatamente um titular de direitos – o homem/ cidadão daquele Estado – e um agente obrigado a observar esses direitos – o Estado. No entanto, admitir essa conceituação, exclusivamente, seria deixar de lado o papel da comunidade internacional na promoção e proteção dos direitos humanos. Seria, também, deixar de lado a função política e econômica dos direitos humanos, dimensões essas que têm adquirido maior visibilidade recentemente.

É de Alves (2003) a definição de direitos humanos como tema global. Em primeiro lugar, os direitos humanos provêm de uma elaboração no campo dos valores, derivada da percepção de um comum universal, nas formas de conceber a vida em sociedade. A Declaração de Viena em 1993 assinala que os direitos humanos são universais, indivisíveis e interdependentes.

Em segundo lugar,

a afirmação dos direitos humanos como tema internacional prioritário fundamenta-se pela percepção de que violações maciças desses direitos podem levar à guerra e à instabilidade política no plano internacional (...). Do ponto de vista econômico, confluem interesses opostos: os países mais ricos utilizam os direitos humanos como argumento adicional de condicionalidade à assistência e à cooperação econômica ao terceiro mundo; os países em desenvolvimento buscam obter assistência e maior cooperação econômica para que possam ter meios de assegurar os direitos humanos de suas populações; (...) Hoje, o entendimento predominante é de que os direitos humanos, inclusive os de primeira geração, civis e políticos, são fatores essenciais à consecução do desenvolvimento. (ALVES, 2003, p. 3).

Finalmente, não se pode deixar de lado os impactos políticos que o tema direitos humanos traz para a democracia: “consolida-se a convicção entre os governados – cidadãos, ativistas e minorias nacionais – de que somente a proteção dos direitos humanos em todas as suas dimensões confere real legitimidade aos governantes”. (ALVES, 2003, p. 3).

Essa questão de legitimidade, no entanto, não é apenas de política interna. A política externa também é afetada pelo tema direitos humanos. Quando um Estado adere às convenções sobre direitos humanos, assume obrigações internacionais para com a defesa de seus cidadãos contra seus próprios abusos e omissões, e aceita o monitoramento interno dos órgãos internacionais responsáveis, o que à primeira vista, parece ser uma intromissão externa à soberania do país, sem a contrapartida de benefícios: como no direito internacional, não existe sanção, à

primeira vista, não parece lógico assinar uma convenção internacional, quanto mais se esforçar para que ela se realize, afinal de contas, estabelece-se um dever que não tem correspondência com um direito na outra ponta. Para Alves (2003), a resposta para esta questão está no fato de que assinar uma convenção internacional manifesta boa-fé do governo tanto para seus cidadãos quanto para a comunidade internacional. No caso do monitoramento das atividades pelas organizações internacionais, ainda que não tenham poderes coercitivos para determinar as ações internas dos Estados, a ONU e outras organizações internacionais e regionais com competência de exercer esse monitoramento, têm a capacidade de embaraçar os governos, através de condenações morais.

Koerner (2002) expressa uma enorme dificuldade em encontrar uma teoria unidimensional que para os direitos humanos, principalmente se essa teoria for estritamente jurídica. De acordo com este autor,

Os direitos humanos compreendem um 'nome', disposições legais, instrumentos jurídico-processuais, recursos políticos e de discurso; constituem e perpassam instituições estatais e da sociedade civil, insuflam atitudes, valores e relações sociais. Ou seja, fazem parte de uma complexa construção intelectual e política, cuja dimensão histórica nos mostra que se trata de um processo extremamente conflituoso e, em grande medida interminável. Face a ele, definições e teorias têm aparecido, sempre afirmações unilaterais e incompletas, de uso parcial e estratégico. Assim, como ressalta Boaventura, a construção dos direitos humanos está inserida no processo mesmo de diálogo e luta política, sem que possamos ou devamos esperar construções unitárias ao final. (...) Os direitos humanos são criação política, formulada em reação às atrocidades da Segunda Guerra, que enuncia em termos universais um conjunto de preceitos que atuam como interditos absolutos, mas também, como proposições que podem ser desenvolvidas por projetos mais igualitários de sociedade. Assim, seu potencial de desenvolvimento depende não só da ação adequada de autoridades políticas, mas resulta de lutas políticas desenvolvidas nos mais diversos níveis. (KOERNER, 2002, p. 108 e 109.).

Para Koerner (2002), analisar os direitos humanos com base em uma analogia com os direitos constitucionais é pouco útil, na medida em que restringe a análise a uma concepção institucional do sistema jurídico estatal. Esse sistema foi concebido como piramidal, obrigatório, hierárquico, coerente e completo. É piramidal, porque é concebido como uma estrutura unitária de normas. O caráter de obrigatoriedade do sistema vem justamente do fato de que as fontes das normas somente podem ser aquelas reconhecidas pelo próprio ordenamento; caso contrário, as normas não são consideradas válidas. O sistema jurídico estatal é hierárquico, porque as normas são ordenadas de acordo com sua generalidade e alcance. A



coerência e completude do sistema jurídico estatal dizem respeito ao fato de que não pode haver contradição de normas no sistema, nem situações não previstas.

Santos (2000) define o direito racional moderno, como o conhecemos hoje, como científico e estatista, vinculado ao modo de produção capitalista e ao seu impacto na sociedade. Entretanto, o processo de reorganização do capitalismo, que teve início no final da década de 70, e as transformações que o princípio do Estado vem sofrendo, conduziram a um enfraquecimento do papel de ator protagonista que Estado-nação desempenhou até então no sistema mundial. O processo de desenvolvimento do capitalismo – de liberal, para intervencionista, e agora, para uma nova forma, que alguns chamam de liberal-social – teve conseqüências sobre o direito, e as mudanças no capitalismo hoje, têm conseqüências sobre aquelas características que descreveram o direito no começo deste parágrafo. A primeira questão, para este autor, é a de que a regulação jurídica, abstrata, aplicada sobre contextos de vida práticos, destruiu a dinâmica orgânica e os padrões internos de autoprodução das diferentes esferas sociais. Em segundo lugar, se os limites da juridicização da sociedade foram levados ao extremo, por sua vez, trouxeram consigo a politização do direito, que se tornou prisioneiro dos sistemas sociais que regula. E finalmente, essas disfunções culminam na ineficácia do direito.

O argumento de Koerner (2002), portanto, em concordância com a análise de Santos, é o de que esse modelo de sistema jurídico enfrenta mudanças nas sociedades democráticas contemporâneas. As relações econômicas e políticas na atualidade levam a um novo pluralismo jurídico, de maior grau de complexidade, no qual, para este autor,

o Direito estatal [sistema jurídico estatal] deve ser combinado a regras estabelecidas em todas as esferas (global, regional e local) e com características distintas (programas de ação fixados consensualmente, código de ética, regulamentação). No âmbito do direito internacional, as mudanças intensificaram as relações entre as ordens estatal, inter-estatal e global. (...) Pode-se observar que a capacidade de ação autônoma dos Estados é restringida e sua soberania questionada. Instâncias inferiores começam a ter um papel mais relevante (...). O Direito estatal está sendo, pode-se dizer, suplementado por políticas públicas e programas de ação governamental, cuja natureza é diferente daquela do direito tradicional. (KOERNER, 2003, p. 150).

Koerner (2003) ressalta que na teoria e na sociologia do direito, prepõe-se substituir o modelo piramidal por um modelo de rede ou arquipélago de normas. Considera-se o direito como um sistema aberto, permeável, incompleto e com articulações com a sociedade.

Ora, assim colocado, as abordagens jurídicas convencionais dos direitos humanos perdem justamente a permeabilidade, a articulação com a sociedade, e, portanto, seu caráter mutável, já que as abordagens convencionais concebem o sistema jurídico como independente e autônomo em relação à sociedade. No modelo jurídico tradicional, a um direito corresponde uma obrigação perfeita, esta relação é central. No entanto, tendo-se em mente essa nova concepção de sistema jurídico<sup>4</sup>, pensar um direito não necessariamente significa corresponder a ele um dever perfeito. Reconhecer a imperfeição da obrigação correspondente aos direitos humanos tem os seguintes efeitos, de acordo com Koerner (2003): 1) resulta num processo de formulação pública de problemas; 2) valida uma determinada visão de realidade, estabelecem potenciais sujeito de direitos, e preconizam procedimentos e instrumentos para sua efetivação, em geral, pelo Estado; 3) dirige-se uma provocação aos sujeitos sociais para encontrarem novos meios de colocar na agenda de prioridades a efetivação desses direitos, ou pelo menos, que se justifique a não priorização dos direitos humanos e 4) constitui-se uma agenda de avaliação dos progressos na efetivação desses direitos.<sup>5</sup>

Assim, Koerner (2003), tem uma concepção de direitos humanos que passa pelo espaço público democrático:

Eles têm um caráter produtivo e positivo em relação às decisões coletivas, pois a participação ativa de atores coletivos, que pretendem tornar efetivas as normas de enunciado universal, provoca deslocamentos no debate público, uma vez que suas demandas interpelam os demais atores, que devem responder a elas. Esses deslocamentos ocorrem mesmo quando o conteúdo dos discursos de direitos

---

4 A inspiração de Koerner é, sem dúvida, Santos (1997). Neste artigo, de uma maneira interessantíssima, Santos coloca que a construção de direitos humanos é fruto da sociedade capitalista liberal ocidental. E, se pensada assim, não pode ter caráter universal. A sua abrangência global somente pode ser obtida às custas de sua legitimidade local. Santos sugere que se pense direitos humanos num ângulo cosmopolita, e isso significa competição entre os diferentes modelos de aplicação de direitos humanos. Assim, a implicação que ele aponta e que é relevante esclarecer aqui é que uma das premissas para se pensar de maneira cosmopolita é tomar como premissa que todas as culturas são incompletas e problemáticas em suas acepções de dignidade humana. Ver Santos (1997).

<sup>5</sup> Goodhart (2003) entende que definir direitos sempre será uma tarefa complexa, uma vez que a substância dos direitos deve evoluir de acordo com as mudanças sociais e respeitando as diferenças individuais. Isso não significa que formulações abstratas sobre direitos humanos não tenham sua importância. Ao contrário, essas formulações revelam um consenso normativo e uma alavancagem política inestimáveis. Para o autor, o que se deve abandonar é uma busca por uma concepção “limpa”, genérica e definitiva de direitos. Nas palavras dele, “*We should always think of statements about rights as drafts, works in progress that will never be completed because the world in which they apply is always unfinished as well*”. (GOODHART, 2003, p. 32-33).

humanos é negativo, isto é, de denúncia de violações ou da carência de determinados bens para uma parcela da população”. (KOERNER, 2003, pp. 151-152).

A definição de Koerner (2003) não deixa de lado a dimensão política dos direitos humanos: além de constituírem uma via de manifestação das demandas, interesses e identidades dos membros da sociedade, também servem como parâmetro de reconhecimento de problemas e falta de bens/serviços que configuram violação de direitos, mas que não são reconhecidos como tal pelas pessoas atingidas. A agenda construída em torno dos direitos humanos repercute, de alguma maneira, em um regime democrático.

O objetivo deste primeiro capítulo é montar um mosaico das várias dimensões dos direitos humanos, mas, tendo sempre em mente os interesses do tema e da linha de pesquisa a que se filia essa dissertação. Nossa pretensão não é a de exaurir o tema, mas de mostrar as idéias que compõem o pensamento sobre direitos humanos, principalmente as teorias mais recentes nessa área.

## **1.2. A Historicidade dos Direitos Humanos**

É inegável que a luta pelos direitos humanos está associada a desenvolvimentos históricos registrados na Europa e nos Estados Unidos. Bobbio (1992) coloca que “os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez, nem de uma vez por todas” (BOBBIO, 1992, p. 5). Bobbio (1992) aponta a dicotomia entre o Estado Absoluto e o Estado de Direito<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Seguindo o sentido da separação entre o público e o privado, o Estado patrimonialista evolui para o Estado de direito, no qual o império é o da lei. Para efeitos deste trabalho, utilizaremos a conceituação de Estado de Direito de Weber: um agrupamento político (de políticos e burocratas), que detém o monopólio da violência legítima e da administração da justiça sobre a população de um determinado território. Significa, sem dúvida nenhuma, concentração de poder. Ao exercer autoridade exclusiva sobre todas as relações de poder, o Estado detém o poder de impedir que qualquer outra força faça-lhe concorrência. Sua legitimidade se dá pela estrutura legal, que define o Estado como garantidor dos direitos individuais (vida, segurança, justiça, igualdade formal, etc.), e mais tarde, políticos, sociais e difusos. Por outro lado, é a lei – principalmente a constituição federal e as leis administrativas – que impõem ao Estado um limite. Ao conceituar a dominação burocrático-racional, fatalmente Weber submeteu o Estado aos juristas. Isso porque o império da lei e a disciplina racional a que ele se referia estão vinculados, em primeiro lugar, ao seletivo grupo daqueles que manejam a lei. Em segundo lugar, estão vinculados a uma visão romanística do direito: positivo, abstrato e geral, cuja fonte é única e soberana. E, em terceiro lugar, estão vinculados a uma visão dogmática ou estática, como prefiro chamar, pois esta privilegia a previsibilidade dos resultados, e a

como aquela fundadora da concepção de direitos humanos – ou seja, Bobbio sustenta que:

a afirmação dos direitos do homem deriva de uma radical inversão de perspectiva, característica da formação do Estado moderno, na representação da relação política, ou seja, na relação do Estado/cidadão ou soberano/súdito: relação que é encarada, cada vez mais, do ponto de vista dos cidadãos, não mais dos súditos, e não do ponto de vista dos direitos do soberano, em correspondência com uma visão individualista de sociedade”. (BOBBIO, 1992, p.4).

Essa visão individualista, que toma cada indivíduo, membro da sociedade, para compreendê-la, contrapõe-se à visão estruturalista da sociedade, na qual o todo vem antes da parte – o grupo vem antes do indivíduo.

Essa inversão de perspectiva, no entender de Bobbio (1992), tem início na Idade Moderna através das guerras de religião, a partir das quais começa a firmar-se o entendimento de que o indivíduo pode resistir à opressão. Esse caminhar foi continuando, com interrupções e retrocessos, reconhecimentos positivos, até os dias de hoje, e continuará, no futuro.

A concepção individualista demorou a ser aceita, já que foi amplamente considerada como estimuladora de desunião. Ela propõe o valor em si mesmo do indivíduo, que por sua vez, constitui o Estado. Dentro desta perspectiva, não vale o raciocínio contrário: o Estado não faz indivíduos. Assim, sob essa ótica, a relação direito/dever, que tradicionalmente, colocava os direitos na esfera do Estado (na figura do soberano) e os deveres na esfera do indivíduo (que obedecia às leis do soberano), é invertida: “em relação aos indivíduos, doravante, primeiro vêm os direitos, depois os deveres; em relação ao Estado, primeiro vêm os deveres, depois os direitos”. (BOBBIO, 1992, p. 60.)

Os direitos que pertenciam aos indivíduos eram reconhecidos, mas dentro de uma concepção estritamente econômica: o indivíduo como titular de propriedade

---

baixa discricionariedade do burocrata. Carvalho (1996, p. 32) coloca, citando Weber: “O tremendo impacto do direito romano, na forma que lhe deu o Estado Burocrático romano em sua última fase, revela-se claramente no fato de que por toda parte a revolução da administração política na direção do Estado racional foi levada adiante por juristas”. Bresser-Pereira (1997, p. 102) coloca que “podemos pensar o Direito ou como criação do Estado, ou, inversamente, o Estado como criatura do Direito. Por paradoxal que pareça, as duas afirmações estão corretas. Não há Direito sem Estado nas sociedades modernas, já que não haverá norma jurídica se não houver a correspondente possibilidade de sanção pelo Estado. (...) Por isso pode-se afirmar que o Estado — a organização com poder de legislar e tributar a população de um determinado território — cria o Direito. Mas o inverso também é verdadeiro. Não é possível falar em Estado sem o Direito. O Estado se define a partir da norma constitucional”. Assim, conclui este autor, o Estado e o direito são complementares.

sobre as coisas, e como capaz de realizar trocas de bens com outras pessoas, dotadas da mesma capacidade. No entanto, nas palavras de Bobbio,

a inflexão a que me referi, e que serve como fundamento para o reconhecimento dos direitos do homem ocorre quando esse reconhecimento se amplia da esfera das relações econômicas interpessoais para as relações de poder entre príncipe e súditos, quando nascem os chamados direitos públicos subjetivos, que caracterizam o Estado de direito. É com o nascimento do Estado de direito que ocorre a passagem final do ponto de vista do príncipe para o ponto de vista dos cidadãos. No Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres, e não direitos. No Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados. No Estado de direito, os indivíduos têm, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos (BOBBIO, 1992, p. 61).<sup>7</sup>

Bobbio (1992) afirma que os direitos não nasceram todos de uma só vez, foram surgindo e sendo afirmados de acordo com as circunstâncias de aumento de poder do homem sobre o homem – poder notadamente acrescido com o desenvolvimento tecnológico – que criam novas ameaças à liberdade do indivíduo, ou então provêm novas maneiras de satisfazer demandas ou remediar situações.

Assim, no entender de Bobbio (1992), a questão da afirmação dos direitos do homem segue de perto a trajetória do nascimento, desenvolvimento e afirmação do Estado de Direito<sup>8</sup>. Somente passou a ser uma questão internacional depois da segunda guerra mundial, tendo-se em conta o processo de conversão dos direitos humanos em direito positivo e a determinação de sua universalidade. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 1948, representa um sistema de princípios fundamentais da conduta humana, cuja validade foi expressamente aceito pela maioria dos homens que vivem no planeta, através de seus respectivos governos.

Desde a proclamação da Declaração Universal em 1948, até hoje, a ONU adotou mais de sessenta declarações ou convenções sobre direitos humanos, que

---

<sup>7</sup> Bresser-Pereira coloca que o Estado de direito e posteriormente, a democracia, são instituições que ganharam um impulso extraordinário com o surgimento do capitalismo. De acordo com Bresser-Pereira (1997, p.104), “Nesse momento a apropriação do excedente econômico deixa de ser o resultado do uso da força através do controle direto do Estado e passa a ser o resultado de uma troca de equivalentes no mercado. Abre-se, então, a possibilidade do surgimento das democracias modernas, na qual a cidadania finalmente se afirmará”. A esse processo corresponde a uma desconcentração de força, riqueza e conhecimento técnico que viabiliza o surgimento de sociedades plurais, “nas quais o Estado se democratiza, os direitos se afirmam, e o Direito se transforma em instrumento da cidadania” (Bresser-Pereira, 1997 p.104). Para aprofundar-se nessa tese, ver Bresser-Pereira (1997) e Bresser-Pereira (2002)@

<sup>8</sup> Trindade coloca que ao pensar na inter-relação entre direitos humanos, democracia e desenvolvimento (situando o ser humano como sujeito central do desenvolvimento), a Conferência de Viena de 1993 atentou para a necessidade de fortalecimento das instituições nacionais diretamente vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito (Trindade, 2003, p. XXIX e XXX).

tiveram por conteúdo novos direitos, ou o tratamento de violações específicas, de grupos vulneráveis, de minorias e da mulher.

Koerner (2003) defende que o tema direitos humanos sofreu mudanças conceituais e institucionais na década de 90. Um processo de “maré montante”, como diz o autor. Ou seja, um movimento de expansão e crescente importância do tema na agenda política mundial, que reconheceu a legitimidade da preocupação internacional com a proteção e promoção dos direitos humanos. Durante a década de 90, a ONU adotou uma agenda de tratamento das questões globais em fóruns multilaterais, cujo objetivo foi o de formulação de princípios, mas mais importante, de planos de ação para a solução das questões apontadas como essenciais. Essa agenda foi posta em prática através da preparação de conferências das Nações Unidas sobre os temas sociais.<sup>9</sup>

A abordagem adotada nestas conferências pode ser sintetizada nos seguintes pontos: a) na análise, levar em consideração os múltiplos fatores dos temas em suas interconexões; b) observar e levar em conta a interação entre as diversas esferas de resolução do problema – local, nacional, regional e global; c) encorajar e ressaltar a importância da participação de agentes sociais diversificados na formulação das propostas de ação, principalmente entidades da sociedade civil, e d) abordar os temas de forma interdisciplinar, sistêmica, de tal maneira que uma conferência possa influenciar as posteriores, ou mesmo ser retomada. As conferências tiveram, como resultado final, planos de implementação das soluções geradas, programas de cooperação internacional, regionais e locais, procedimentos de monitoramento internacional e de responsabilização frente à violação dos direitos humanos<sup>10</sup>. Além disso, institucionalmente falando, novos órgãos supranacionais foram criados. Nesse contexto, novas interações cooperativas entre Estados, órgãos multilaterais e organizações não governamentais floresceram, para a implementação dos planos de ação, promoção e garantia dos direitos humanos. (Koerner, 2003).

---

<sup>9</sup> Koerner (2003) indica que as conferências mais importantes na década de 90 foram: Cúpula Mundial sobre a Criança – Nova York, 1990; Conferência do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92 em 1992; Conferência de Viena sobre Direitos Humanos – 1993; Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento – 1994; Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social – Copenhague 1995; Conferência de Beijing sobre a Mulher – 1995; Conferência de Istambul sobre Assentamentos Urbanos – 1996; Conferência em Kioto sobre o Clima – 1997.

<sup>10</sup> Isso foi especialmente verdadeiro a partir da Conferência de Viena, em 1993, que expressamente previu a criação desses instrumentos como resultados de conferências deste tipo.

Entretanto, a partir de 1996, observou-se um movimento de regressão, que Koerner descreve:

De um lado, as Nações Unidas passaram a enfrentar problemas cada vez mais intensos, uma vez que suas agências sofreram restrições orçamentárias e críticas a supostas concepções 'socialistas', as quais predominariam em suas ações. De outro, grupos que buscavam visibilidade e respostas para seus problemas imediatos ou que procuravam revisar as formulações adotadas por consenso nas conferências anteriores passaram a ocupar espaços de decisão consensual. (KOERNER, 2003, p. 145.)

Ao mesmo tempo, o otimismo da primeira metade da década esmoreceu gradativamente, frente às graves violações de direitos humanos que cada vez mais receberam foco de atenção da mídia.

“A lógica da ação estatal permaneceu em primeiro plano, enquanto as Nações Unidas enfrentaram muitas dificuldades de tornar efetiva a proteção da ordem política global, ou quando conseguiram intervir, fizeram-no com atraso, com meios inadequados, ou ainda produzindo efeitos inesperados. Os atentados de 11 de dezembro constituíram uma importante inflexão nessa situação. Embora seja cedo para avaliar seus efeitos para os direitos humanos, parece certo que essa situação representa uma clara mudança em relação ao período anterior”. (KOERNER, 2003, p. 145).

### **1.3. Filosofia Política Clássica e Contemporânea**

A literatura sobre direitos humanos reconhece a historicidade do processo de formação e afirmação desses direitos. Sugere-se sempre que a idéia moderna de direitos humanos desenvolveu-se a partir da idéia de direito natural. A doutrina dos direitos do homem nasceu da filosofia jusnaturalista, que partiu da hipótese de um estado de natureza na qual os direitos do homem são em maior ou em menor número, de acordo com o teórico, mas essenciais – direito à vida, à liberdade, à propriedade, à resistência, e assim por diante – basicamente, as liberdades negativas<sup>11</sup>. Nesse contexto, o estado de natureza não passou de uma ficção para racionalmente, explicar porque alguns direitos eram inerentes ao homem, e por isso,

---

<sup>11</sup> É de Isaiah Berlin a definição mais recente de liberdades negativa e positiva. Em seu sentido negativo, liberdade é a área não-interferência de um indivíduo, no qual nenhum outro indivíduo ou governo pode exercer coerção sobre. De acordo com Berlin, existe um mínimo de área de não-interferência, a partir do qual a pessoa pode ser considerada livre. Em seu sentido positivo, liberdade é o desejo de ser sujeito, e não objeto, é ter o poder de escolher e levar a própria vida de uma determinada maneira. Os conceitos negativo e positivo de liberdade não parecem ser muito distantes entre si, mas o desenvolvimento histórico de cada um desses conceitos foi diferente, e eles acabam por ser conflitantes, no fim das contas. Ver SANDEL, 1984.

invioláveis pelo poder público, inalienáveis pelos seus titulares e imprescritíveis, no sentido de não terem “prazo de expiração”.

A primeira idéia de direito natural é originada na Grécia, nos trabalhos de Aristóteles.<sup>12</sup> Entretanto, muitas vezes, as teorias de direito natural estão associadas a idéias de universalismo e da existência de uma “ordem ética imutável”. Nesse sentido, Platão é o responsável pelas raízes do direito natural. Os advogados do universalismo defendem que valores éticos podem ter validade universal no contexto de diferentes épocas históricas, diferentes sociedades e diferentes culturas. Essa proposta, no entanto, é criticada por várias formas de relativismo (epistemológico, ético, cultural, etc.) que afirmam que os valores éticos são particulares, contingentes e contextuais.

Para Aristóteles, o direito natural implica regras de conduta humana, que são derivadas de algumas certezas sobre a natureza humana e sua existência. Ele sugere que os seres humanos são distintos dos outros seres pela sua capacidade de pensar e de exercer escolhas racionais e essas características são as bases para a busca de valores universais, sem cair na abstração exacerbada de Platão. Os estóicos desenvolveram a concepção de que a lei da natureza é a lei da natureza humana, e que essa lei é, em última instância, a razão. Estavam baseados no pensamento de Aristóteles<sup>13</sup>. É essa idéia de direito natural que foi transmitida para o mundo romano, e mais tarde, para o mundo medieval.

Credita-se a Cícero a transmissão do ideário grego de direito natural para o mundo romano, e por consequência, para o ideário medieval. Há uma discussão jurisprudencial na qual o debate gira em torno da afirmação ou negação de que já no direito romano clássico a concepção de direito natural estaria associada a direito

---

<sup>12</sup> A parte relativa aos autores clássicos está baseada em três trabalhos, o primeiro é de VIZARD (2002), o segundo é de OLIVEIRA (1999) e por último, SANTOS (2000). Vizard é responsável por um *survey* muito completo, que abarca as concepções de direitos humanos não apenas na ciência política ocidental através do tempo, mas também através de religiões e culturas diferentes. Assim, a autora faz um apanhado do direito do homem nos países africanos, asiáticos, islâmicos, bem como nas religiões budista, hinduísta, e assim por diante.

<sup>13</sup> Vizard (2002) coloca que até hoje autores são inspirados pelo pensamento aristotélico, e outros, buscam conciliar universalismo e relativismo. Assim, é possível encontrar elementos constituintes da qualidade “humano” que permeiam todas as culturas. Ela cita um autor em especial, Nussbaum, que coloca que os valores universais estabelecem uma capacidade potencial de “vida boa”. Por outro lado, na realidade social, as pessoas acabam não alcançando essas capacidades centrais e importantes. Esse patamar de diferença entre as capacidades potenciais para uma vida boa e a realização por completo dessa vida boa é que dá margem a exigências morais para com os governos. São essas exigências que dão base às idéias contemporâneas de obrigações políticas e direitos humanos. (VIZARD, 2000, p. 2).



subjetivo individual.<sup>14</sup> No entanto, já não se disputa que a concepção de direito natural, em Roma, legitimou a idéia de um corpo de leis único, universal, vigente por todo o império romano.

Durante a idade média, a idéia de direito natural foi central para os debates filosóficos e teológicos. Justificou o direito divino dos reis, também conceitos primários de direitos humanos. O teólogo Tomás de Aquino desenvolveu uma teoria que é centrada em quatro tipos de lei: lei eterna, lei natural, lei divina e lei humana (positiva), que foi adotada pela igreja católica. Para Aquino, a lei natural é parte da lei eterna, revelada aos seres racionais através da razão, e sua base é a natureza humana. Muitos debates sobre direito natural tomaram corpo durante o século XII, mas é na obra de Ockam que se pode identificar uma moderna teoria do direito subjetivo. Para Ockam, os universais são conceitos mentais que designam um signo, cujo significado é relativo a algo empírico (objetos sobre os quais os homens possuem algum conhecimento, antes mesmo de utilizar palavras para designá-los). Entretanto, a verdadeira revolução conceitual jurídica de Ockam<sup>15</sup> transforma o significado da palavra “direito”. O significado de partida, defendido pelo direito canônico designa “direito” como o bem propiciado pela justiça. O significado novo, dado por Ockam, relaciona “direito” ao poder que temos sobre um determinado bem. Se a lei, antes, tinha o sentido de evocar a ordem estabelecida do mundo, Ockam dirá que a lei é um comando voluntário da autoridade, apreendendo o direito natural de maneira individualizada. Pela primeira vez, o conceito de “direito” passa a ser entendido em termos de capacidades. É essa a idéia de direito que foi passada adiante, e que foi mais tarde utilizada nos séculos XVII e XVIII.

Durante o período inicial da idade moderna, o conceito de direitos naturais e lei natural continuaram a se desenvolver, com uma clara preocupação, por parte dos teóricos, com racionalização e sistematizações. E legitimaram a idéia de soberania da consciência individual e o movimento humanista, na época renascentista.

---

<sup>14</sup> A disputa gira em torno do significado das palavras *ius* e *dominium*. Alguns acreditam que já naquela época essas palavras tivessem seu significado relacionado ao poder subjetivo, enquanto que outros teóricos vêem um processo de mudança de significados dessas palavras. (OLIVEIRA, 1999).

<sup>15</sup> Essa obra de Ockam diz respeito à querela que existia entre a Ordem Franciscana e o papa João XXII, sobre o direito de uso de coisas essenciais à sobrevivência humana. Essa querela surgiu porque a Ordem Franciscana comprometia-se com a pobreza, ou seja, renunciava ao *dominium* das coisas que usava, o que era condenado pelo Papa, que defendia que o uso somente poderia advir do *dominium*. Portanto, o uso das coisas pelos franciscanos não era justo, já que não provinha do *dominium*. (OLIVEIRA, 1999).

Em termos de teoria internacional, o pioneiro foi o filósofo Hugo Grócio, que se concentrou na questão de desenvolver um pano de fundo teórico para as relações entre os Estados-nação modernos. De acordo com este filósofo, a paz e harmonia nas relações inter-estatais é mantida da melhor forma se baseadas em princípios de lei natural. Esses princípios podem ser aceitos por todos os povos, já que se baseiam na natureza humana e na racionalidade humana. Desta maneira, eles provêm um padrão de comparação entre as leis positivas de todos os Estados, ajudando a resolver controvérsias.

Dentro da ciência política, a questão dos direitos começa a ser discutida com os contratualistas<sup>16</sup>, cuja principal referência, para o tema que aqui se trata é Locke. A discussão, no entanto, inicia-se com Hobbes. Sua teoria sugere que os indivíduos têm direitos naturais independentemente da sociedade, mas que a eficácia desses direitos está comprometida no estado de natureza. No estado de natureza não há Estado, mas as pessoas são livres e iguais. O contrato social é firmado para que as pessoas possam se beneficiar da ordem e da segurança que o Estado recém criado, oferece. No entanto, para este filósofo, o contrato social significa a renúncia de direitos por parte dos cidadãos. O que marca a teoria de Hobbes, no entanto é que o contrato social torna a soberania do Estado original e absoluta.

Locke e Rousseau também percebiam a sociedade civil como fruto de um contrato, no qual os indivíduos, para protegerem o gozo de seus direitos naturais em sua plenitude, que surgiam a priori, pela condição humana comum a todos, constituíam o Estado. A legitimidade do governo é baseada na atitude voluntária, no consentimento – o pressuposto principal dentro de um contrato. Entretanto, como ensina Araújo (2002), esses autores contratualistas partem de uma concepção de direitos naturais que serve: "(1) como um guia para pensar o correto procedimento para constituir um governo legítimo; (2) como um delimitador da ação desse governo, uma vez constituído; e (3) para formular um conceito de soberania" (Araújo, 2002, p. 78).<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> A época em que se começa a discutir o conceito de contrato social é o Iluminismo. Frequentemente, sugere-se que a idéia moderna de direitos humanos descende diretamente das teorias de direitos naturais desenvolvidas a partir do Iluminismo. A idéia de direitos humanos é concebida como uma titularidade do homem, dadas suas capacidades naturais, e não em virtude de um beneplácito da autoridade ou então por nascer ou não sob a vigência de determinado sistema jurídico. (SANTOS, 2000).

<sup>17</sup> Isso não significa, porém, que Locke e Rousseau construíram teorias semelhantes. Santos (2000), coloca que "a extensão e a complexidade da construção político-jurídica da modernidade e,

Assim, os liberais clássicos colocaram ênfase nos limites da ação estatal, o que teve como consequência a construção de um pensamento voltado para a legitimidade do governo<sup>18</sup>, preocupação herdada de seus predecessores contratualistas. Essa primeira leva a outras preocupações, desta vez, relacionada com o tema deste trabalho: ao mesmo tempo em que a ação de Estado é limitada, há a questão de reservar um lugar ao sol para as liberdades individuais<sup>19</sup>. Os liberais também herdaram da tradição contratualista a visão negativa de liberdade, o que se reflete no fato de que, ao ser normativa, essa corrente diz aquilo que os governos não devem fazer.

Essa restrição da ação do Estado é realçada quando se pensa o conceito liberal de soberania. Araújo (2002) ressalta que:

a soberania liberal tem duas faces. Sua face interna, que diz respeito aos súditos, inclina-se para uma noção de soberania limitada, em oposição à chamada 'soberania absoluta'. Mas sua face externa, no que diz respeito à comunidade das nações, endossa inteiramente a noção de soberania como autodeterminação, isto é, a afirmação do direito absoluto de um Estado não sofrer interferência de outros Estados em seus negócios internos. (ARAÚJO, 2003, p. 78)

Com relação à democracia e principalmente, a partir do período em que este regime político vinculou-se ao sufrágio universal, muitos liberais passaram a fazer forte objeção à democracia, com algumas exceções, notadamente, John Stuart Mill. A questão que se coloca, tendo em vista o fato de que o cerne do pensamento liberal relaciona-se à defesa das liberdades, é se o sistema democrático é compatível ou não com esse objetivo. Longo foi o caminho percorrido pelos liberais da resistência ou da indiferença à democracia até a crença de que a democracia era o regime político que propiciava a melhor defesa possível das liberdades.

---

em especial, a tensão, a ela inerente, entre regulação e emancipação, são ainda mais evidentes quando Hobbes, Locke e Rousseau são considerados, no seu conjunto, como partes distintas de uma mesma e única constelação intelectual. Na verdade, cada um deles simboliza uma dimensão arquetípica de um projeto revolucionário global. O princípio do Estado (Hobbes), o princípio do mercado (Locke) e o princípio da comunidade (Rousseau) são constitutivos, em pé de igualdade, de um novo paradigma social, que para estar à altura de suas promessas, tem de assegurar o desenvolvimento equilibrado dos três princípios" (SANTOS, 2000, p. 127).

<sup>18</sup> Isso significa dizer que os liberais preocupavam-se com um procedimento justo de fazer vir ao cargo os governantes. A partir desse procedimento, seria possível prever, de alguma forma, quão bem eles governariam, ou então o quanto seriam tolerados por seus governados. (ARAÚJO, 2003, p.74).

<sup>19</sup> Araújo (2003) aponta que o termo "liberalismo" abarca muitos significados. O liberalismo é uma corrente da filosofia e da teoria política, mas é também uma prática e uma ideologia políticas, cujo teor varia de um lugar para outro e de um momento histórico para outro. Assim, este autor distingue que, nos EUA, a defesa da propriedade não ocorreu par e passo com a defesa das liberdades individuais, coisa que ocorreu na Europa e na América Latina.

Para finalizar a parte referente aos autores clássicos, uma breve nota a respeito da contribuição de Kant. Este filósofo tentou construir um princípio fundador da ética baseado na razão. Kant propôs que é possível construir uma perspectiva moral imparcial considerando apenas que a pessoa é um agente racional: os indivíduos podem abstrair de seus interesses e desejos pessoais, e identificar máximas que poderiam ser adotadas por qualquer outra pessoa que estivesse na sua posição, sem exceções. Esse é o universalismo de Kant, no qual os princípios morais universais não são limitados pelas fronteiras dos Estados. O famoso imperativo categórico é a lei moral máxima e impele à ação que constitua uma máxima empírica individual numa máxima universal. A posição central de Kant é a de que os indivíduos não podem ser tratados como meios para atingir um fim. Essa afirmação dá base ao respeito à dignidade humana. Dentro desta teoria, os indivíduos são livres para agir com autonomia, de acordo com princípios racionais. O pensamento de Kant influenciou as obras de vários autores, entre eles, a obra de Rawls.

A corrente dos direitos naturais, no entanto, sempre teve seus críticos, em especial, os idealistas, utilitaristas e teóricos coletivistas, como os marxistas e os comunitaristas. Para teóricos que criticam os direitos naturais, os direitos existem, mas pertencem à sociedade ou às comunidades, não podem pertencer aos indivíduos. Além disso, no século XIX, com o surgimento de idéias positivistas, os direitos naturais encontraram uma resistência maior ainda: não poderiam existir direitos antecedentes ao surgimento do Estado, como os contratualistas defendiam; direitos somente poderiam existir na medida em que requisitos formais fossem atendidos, sob a forma de lei, pertencentes ao ordenamento jurídico de determinada sociedade: ou seja, desde de que fossem positivados, pela autoridade do Estado. Sem o Estado, não são direitos – princípios morais, talvez, mas não direitos, no sentido jurídico da palavra. O positivismo distancia a moralidade da legalidade, e leva em conta apenas a lei positiva, considerada aperfeiçoada de acordo com o procedimento de formulação, de validação e de eficácia que a constituição e o arcabouço de leis infraconstitucionais prediz. Para os positivistas, no entanto, considera-se apenas a lei positiva; a única que deve ser obedecida.

No século XX, o liberalismo recebeu uma lufada de ar fresco em seus arcabouços, com o surgimento de autores novos dentro da corrente, como John

Rawls. Araújo (2002) chama de novo liberalismo esse redirecionamento de esforços explicativos na teoria liberal.

O pensamento de Rawls tem por objetivo construir uma teoria de justiça, ao invés de uma teoria de legitimidade, como ocorria com os liberais clássicos. Isso, de acordo com Araújo (2002), é uma indicação de que um novo contratualismo é inaugurado por aquele autor. Para Rawls, as leis podem ser legítimas, isto é, podem ser aprovadas por amplas majorias e atenderem a todos os requisitos democráticos e constitucionais, mas ao mesmo tempo, podem ser altamente questionáveis do ponto de vista da justiça.

Duas são as hipóteses principais que estruturam o pensamento de Rawls. A primeira, diz respeito à natureza humana: Rawls vê o homem como um ser racional, tomado isoladamente, e dotado de concepções próprias a respeito da sociedade, de justiça e bem, assim como é dotado de interesses próprios, quer dizer, objetivos pessoais que deseja alcançar. A segunda é a de que se firma um contrato social – eis o motivo pelo qual Araújo (2002) o chama de novo contratualista – a partir de uma situação geral hipotética na qual ninguém sabe qual será a posição que virá a ocupar na sociedade, nem quais são os objetivos pessoais dos outros contratantes.

Esse momento  $t_0$  é o momento no qual são criadas as regras que serão vigentes naquela sociedade. Esses princípios escolhidos refletem as preferências e a igualdade entre as partes contratantes. Os princípios de justiça, acordados neste momento inicial, tornam-se princípios sociais<sup>20</sup>, e os indivíduos aceitam esses princípios sem ter em mente suas finalidades próprias. Os princípios limitam quais são as satisfações que as pessoas podem ter: o conceito de “direito” é anterior ao conceito de “bem”. Essa concepção é primordial para a teoria de justiça, já que impõe padrões para o desenho das estruturas sociais básicas, e os princípios de justiça asseguram estabilidade às instituições. Para Rawls, *“A just social system defines the scope within which develop their aims, and it provides a framework of rights and opportunities and the means to satisfaction within and by the use of which*

---

<sup>20</sup> Rawls coloca que *“Therefore, in a just society the basic liberties are taken for granted and the rights secured by justice are not subject to political bargaining or to the calculus of social interests”*. (SANDEL, 1984, p. 39). Os princípios de justiça não podem ser utilitaristas, isso porque o utilitarismo, metodologicamente, aplica à sociedade como um todo o princípio de escolha de um único homem. Isso significaria desconsiderar as diferenças intrínsecas a cada indivíduo e submeter os direitos ao cálculo social. Mais que isso, o utilitarismo é uma teoria teleológica, enquanto que Rawls tem preocupações deontológicas.

*these ends may be equitable pursued*". (SANDEL, 1984, p. 42). Os princípios de direito, na teoria rawlsiana, não podem ter diversos significados e esse significado exclusivo que cada um deles contém deve ser identificado por todos aqueles que pertencem à sociedade: isso porque esses a ordem desses princípios decide as disputas entre os membros da sociedade.

Se as disputas devem ser decididas a partir desses princípios de justiça, é necessário que eles sejam generalizações, ou seja, não é preciso que se conheça a fundo cada caso concreto para que se saiba qual princípio deve ali ser aplicado.

A teoria da justiça de Rawls é normativa, primordialmente. Uma teoria geral de justiça, de acordo com Araújo (2002), "tem de lidar com o problema da relação entre igualdade e desigualdade entre pessoas ou grupos de pessoas, determinando que igualdades são corretas (moralmente justificáveis) e que desigualdades são incorretas (moralmente injustificáveis); ou inversamente, que desigualdades são justificáveis e que igualdades são injustificáveis. (ARAÚJO, 2002, p. 75).

Mais, o autor ressalta a complexidade do tema ao colocar que o problema da igualdade/ desigualdade não é unidimensional – perpassa várias dimensões da vida das pessoas, como distribuição de recursos materiais, acesso à educação e saúde, participação política, etc – e que o reconhecimento da igualdade em uma das dimensões não significa que automaticamente haja o mesmo reconhecimento nas outras. A questão da justiça, diz Araújo (2002), reduz a importância do problema da soberania, antes tão cara aos liberais clássicos:

quando a justiça passa para o centro da reflexão, é menos importante saber se pertencemos a esta ou aquela nação, do que se fazemos parte de uma comunidade que é normatizada por regras de cooperação justas, e se temos um governo que se esforça para conservá-las. (ARAÚJO, 2003, p. 82).

Vale, antes de passar para a corrente teórica que dialoga com os novos liberais, o comunitarismo, discutir rapidamente as idéias de Ronald Dworkin, que como Rawls, é da corrente do novo liberalismo. Para Dworkin, o liberalismo compartilha princípios com outras correntes de teoria política, mas distingue-se delas por atribuir importância relativa diferente a diferentes princípios. Este autor vê dois princípios como concorrentes na definição dos princípios constitutivos da vida em sociedade: a liberdade e a igualdade<sup>21</sup> (SANDEL, 1984). Os homens, para Dworkin

---

<sup>21</sup> Dworkin diferencia igualdade em dois princípios distintos: (1) que o governo trate todos os cidadãos com igual respeito e preocupação e (2) que o governo trate todos os cidadãos igualmente na distribuição de recursos ou oportunidades. A primeira concepção de igualdade é a chamada formal – todos são iguais perante a lei; a segunda, igualdade material. Para o autor, tratar todos igualmente

são iguais, mas diferem apenas no que diz respeito às suas preferências (e assim, ele justifica a economia de mercado como o regime econômico que mais respeita a liberdade e é igualitário no sentido de atender às diferentes preferências, mas este autor compreende que o mercado também pode trazer desigualdades formais, o que requereria reformas ou instituições<sup>22</sup>). No entanto, em seu trabalho, este teórico considera que os indivíduos devem, sim, ter oportunidades iguais. Um bom governo, para Dworkin é aquele que lida melhor com os desafios apresentados pela tensão entre liberdade e igualdade (preferências versus oportunidades).

Mas, ao pensar o regime de governo democrático, coloca-se a seguinte preocupação: as decisões políticas, que levam em conta as preferências, são tomadas através do critério da maioria. A decisão da maioria pode violar direitos. Assim, este autor vê os direitos civis como um grupo de direitos ou princípios que estão fora do alcance de qualquer decisão da maioria, ou seja,

*The liberal, therefore, needs a scheme of civil rights, whose effect will be to determine those political decisions that are antecedently likely to reflect strong external preferences, and to remove those decisions from majoritarian political institutions altogether. Of course, the scheme of rights necessary to do this will depend on the general facts about prejudices and other external preferences of the majority at any given time, and different liberals will disagree about what is needed at any particular time.*<sup>23</sup> (SANDEL, 1984, p. 70).

A corrente comunitarista, por sua vez, vem fazendo crítica à teoria de justiça dos novos liberais. Seus antecedentes remontam à Aristóteles (concepção de homem social), Burke e Hegel. De acordo com Barcellos (2003), a escola comunitarista desenvolveu-se na década de 70 e 80, principalmente nos EUA, no contexto de crítica ao modelo liberal-assistencialista norte-americano. Para os comunitaristas, a ênfase está na comunidade, ainda que não neguem completamente a dimensão individual do homem. No entanto, fazem voz contrária ao individualismo metodológico, tão caro aos liberais. Essa supervalorização da

---

(formalmente) pode muitas vezes ser a única maneira de conservá-los iguais (materialmente), mas nem sempre isso é verdadeiro. A primeira definição de igualdade supõe que as decisões políticas são tomadas independentemente de uma concepção ideal da vida que os seres humanos devem levar, enquanto que a segunda definição de igualdade necessariamente está relacionada a um parâmetro sobre a maneira segundo a qual um ser humano deveria viver. O liberalismo fica com a primeira concepção de igualdade. (SANDEL, 1984).

<sup>22</sup> Aqui, remetemo-nos ao conceito de instituições. Instituições podem ser entendidas, segundo North (1990), como “as regras do jogo em uma sociedade” ou, mais formalmente, são as construções criadas pelos homens que dão forma à interação humana.

<sup>23</sup> Por preferências externas, Dworkin quer dizer preferências das pessoas acerca do que os outros devem fazer ou devem ter. Contrapõem-se às preferências pessoais que dizem respeito ao comportamento próprio da pessoa em questão.

dimensão individualista do homem e seus corolários tira o foco da dimensão coletiva, na qual o indivíduo compartilha memórias, valores e principalmente, política. Teorias que dão ênfase à comunidade utilizam o termo “atomismo” para caracterizar doutrinas que herdaram uma visão de que a sociedade é constituída pelos indivíduos para realizar finalidades primordialmente individuais. Para Charles Taylor, teórico comunitarista, os indivíduos não podem fisicamente sobreviver sozinhos, e as capacidades intrínsecas dos seres humanos somente podem se desenvolver na vida em sociedade, e esse argumento é a pá de cal para teorias atomistas. (SANDEL, 1984)

Walzer é um dos principais expoentes desta corrente teórica, e embora sua obra não possa ser considerada como uma síntese do toda a corrente comunitarista, seu diálogo com a teoria de justiça de Rawls torna interessante debater suas idéias. Este autor combate o procedimentalismo de Rawls, defendendo que mais do as regras do jogo, os indivíduos no âmbito da comunidade decidem também os valores materiais comuns ao seu grupo social. Regras e bens sociais são noções, derivadas dos valores e significados compartilhados pela sociedade.

O contrato social, dentro da teoria comunitarista de Walzer, é um acordo entre os cidadãos para determinar quais são os bens necessários para a vida em comum, e então, decidir como prover esses bens. Não é uma hipótese ou um ideal de contrato, Pensá-lo desta maneira é não ser capaz de determinar quais as escolhas futuras das pessoas; em um mundo de diferenças culturais, concepções concorrentes de bem, recursos financeiros escassos e necessidades em expansão, não poderia haver uma fórmula generalizável como aquela que a teoria liberal propõe.

A teoria de justiça de Walzer é complexa: os princípios de distribuição de justiça é baseada na compreensão dos significados dos diferentes bens sociais dentro da comunidade: daí vem a idéia de esferas de justiça. Deixe-se claro que dentro desta teoria, as esferas não se comunicam; o que significa dizer que se numa esfera encontra-se uma regra ótima de distribuição dos bens a ela correlatos, isso não quer dizer que em todas as outras esferas esse ponto ótimo esteja ocorrendo simultaneamente. (BARBOSA, 2002; BARCELLOS, 2002, CIOTOLA, 2002).

Quando Walzer defendeu, sem concessões, o particularismo cultural e os diferentes significados que um bem pode ter em diferentes culturas, foram feitas críticas as prováveis violações de direitos que uma postura dessas poderia acarretar.



Walzer, então, passou a identificar duas camadas valorativas: a primeira, mínima ou nuclear, está ligada ao aspecto universal do indivíduo, e ao lado desta, está a segunda, máxima ou plena, que decorrem da vida comunitária. Walzer reconhece que sua teoria de justiça pertence à camada valorativa plena. Este autor identifica, no entanto, com a camada valorativa mínima, um conjunto de direitos básicos do homem, dentre os quais estariam as condições materiais elementares para um indivíduo participar efetivamente de sua comunidade. Walzer parte, assim, para uma amenização de seu relativismo cultural, tema que será discutido novamente adiante neste trabalho. (BARCELLOS, 2002).

Apesar da boa vontade de alguns teóricos, que argumentam que comunitarismo e liberalismo compartilham algumas coisas – como o apreço pela diferença, vide a argumentação sobre um core mínimo de direitos, que incluem a liberdade e a defesa da pluralidade; além do fato de que quando as culturas se multiplicam, devido ao respeito pelas diferenças, as opções que o indivíduo tem à sua frente também se multiplicam, o que o liberalismo apóia – Bauman (1998) coloca que liberalismo e comunitarismo são irreconciliáveis. Não apenas metodologicamente, mas também porque a diferença que é defendida pelos liberais não é a mesma daquela defendida pelos comunitaristas.

Todas as semelhanças, é-se tentado a dizer, são puramente coincidências... A diferença que os liberais estimam e prezam é externa ao indivíduo humano; a 'diferença' representa aí a profusão de escolhas entre diversas maneiras de ser humano e viver a vida. A diferença por que clamam os comunitários é do tipo internalizado; a 'diferença' representa aí a recusa ou incapacidade de considerar outras formas de vida como opções (...). Para exprimi-lo em poucas palavras, a 'diferença' liberal representa a liberdade individual, ao passo que a 'diferença' comunitária representa o poder do grupo para limitar a liberdade individual. O que o postulado dos comunitários significa é uma licença para que grupos exerçam tal poder sem interferências. (BAUMAN, 1998, p. 233).

Para a teoria comunitária, segundo Bauman (1998), a perpetuação das comunidades somente pode ocorrer se seus membros são fiéis a ela, ou seja, se aceitam por espontânea vontade as limitações que a comunidade impõe à sua liberdade. Para este autor, o fascínio com que os teóricos comunitaristas acenam é o da “não-escolha”, que somente faz sentido diante da liberdade de escolha cotidiana que a modernidade trouxe às pessoas. O lema “os valores são mais importantes do que os direitos dos indivíduos” ou, então “a sobrevivência da comunidade tem primazia sobre as habilitações individuais” podem agradar a consciência mais humanitária, mas, principalmente, refletem a falta de possibilidade de escolher na

prática, em uma sociedade que se estrutura em torno dos princípios liberais, mas na qual os recursos estão mal distribuídos. Como consequência, uma grande parcela de pessoas está privada do exercício de sua individualidade. No entanto, Bauman (1998) conclui que “o comunitarismo não é um remédio para as falhas inerentes do liberalismo. A contradição entre eles é genuína e não há ginástica filosófica que possa saná-la”. (BAUMAN, 1998, p. 245).

#### **1.4. Classificação dos Direitos Humanos**

T.H.Marshall foi o primeiro autor a separar as diversas dimensões dos direitos, baseado no processo histórico inglês. Ele separa os direitos em civis, políticos e sociais, e vê um processo incremental: primeiro, lutou-se pelos direitos civis, que deram base para a luta pelos direitos políticos; sem as liberdades, principalmente de expressão, e reunião, não haveria como reivindicar o direito ao voto; os direitos sociais, por sua vez, foram conquistados a partir da eleição de operários, e a formação de sindicatos, que foram conquistando os direitos sociais, pouco a pouco. (BRESSER-PEREIRA, 1997).

No entanto, isso não significa que exista linearidade cronológica no desenvolvimento dos direitos do homem, ou fundamentais, principalmente em países pobres, com baixos graus de desenvolvimento econômico. A de função reivindicatória de mudança dentro do estado das coisas que os direitos humanos possuem não é negada aqui em nenhum momento. No entanto, a classificação de T.H.Marshall, e o historicismo de Bobbio podem levar à conclusão de que existe uma ‘ordem’ a ser seguida quando se pensa a conquista de direitos humanos ou se faz políticas públicas voltadas par essa área. Não é bem assim, principalmente na América Latina. De acordo com Carvalho (2004), o ideal de cidadania plena – o exercício de todos os tipos de direitos, civis, políticos e sociais, - pode ser semelhante em todos os países, principalmente naqueles de tradição ocidental, mas os caminhos de cada sociedade para alcançar esse ideal, ou pelo menos, chegar muito próximo, são distintos e nem sempre seguem linha reta: pode haver desvios e retrocessos.

A classificação mais tradicional diz respeito aos direitos fundamentais, e no campo do direito. É feita cronologicamente e pelo seu conteúdo. Entretanto, não se pode dizer que haja um consenso entre os autores que utilizam essa classificação,

principalmente quanto ao conteúdo de cada uma das gerações. A classificação apresentada abaixo é, descrita por Barcellos (2003), e na nossa opinião, representa, na média, a categorização mais conhecida e utilizada:

- **Direitos de primeira geração:** compostos pelos direitos civis e de participação política. Os direitos civis correspondem ao direito de liberdade, direito à igualdade, direito à propriedade, direito de ir e vir, direito à vida, à segurança, à intimidade, liberdade de expressão e assim por diante. Os direitos civis asseguram ao indivíduo uma esfera livre da intervenção da autoridade política ou da burocracia pública. O século XVIII foi marcado pela luta e conquistas dos direitos civis, e esses direitos constituem o cerne da tradição liberal. Já os direitos políticos consideram a liberdade de associação e reunião, o direito de organização de partidos políticos, o direito de ser eleito segundo requisitos estabelecidos em lei, o sufrágio universal e outras formas de manifestação popular semidireta, como o referendo e o plebiscito. Os direitos políticos procuram instrumentalizar a participação dos indivíduos na escolha de seus governantes, na forma de governo que foi adotada, seguindo as regras do sistema de governo e as regras eleitorais constitucionalmente estabelecidas. Foram conquistados durante o século XIX, ainda que o sufrágio realmente foi estendido a homens e mulheres, independentemente de sexo, raça e posição social e econômica apenas no século XX.
- **Direitos de segunda geração:** compostos pelos direitos sociais e econômicos e culturais; direito à saúde, à educação, ao trabalho, à previdência, ao seguro-desemprego, enfim, garantem o acesso ao bem-estar social. Esses direitos foram conquistados no século XX, a partir de lutas do movimento operário-sindical, e receberam muitas críticas e postura de oposição, até serem finalmente aceitos e equiparados aos direitos de civis e políticos. De acordo com Barcellos (2003), neste ponto,

a garantia dos direitos individuais clássicos tornou-se insuficiente, na medida em que o Estado deixou de ser o único opressor. A lógica aleatória e impessoal do mercado capitalista livre era capaz de negar aos indivíduos bens absolutamente fundamentais, a despeito da liberdade garantida e do empenho destes em obtê-los. Sem essas condições materiais mínimas, (...) os direitos individuais e políticos eram pouco mais que papel e tinta. (BARCELLOS, 2003, p. 15).

- **Direitos de terceira geração:** são direitos que são exercidos por coletividades que partilham determinadas características ou então por amplos grupos humanos (povos, nações, e à própria humanidade). Perfilam-se nesta categoria o direito à paz, ao desenvolvimento, ao meio-ambiente, direito ao patrimônio comum da humanidade, direito do consumidor, entre outros. São chamados de direitos difusos ou transindividuais, dado o seu caráter. Existe, ainda hoje, bastante resistência à aceitação desta nova categoria de direitos, principalmente pelo fato de terem titularidade coletiva, o que contraria a conceituação tradicional individual dos direitos humanos. Além disso, os destinatários das obrigações a eles correspondentes são indeterminados.

Teoricamente, as três gerações de direitos costuma ser relacionadas à tríade “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”, valores da Revolução Francesa. Os direitos de primeira geração correspondem ao valor liberdade; os direitos de segunda geração, ao valor igualdade, e os direitos de terceira geração, ao valor da fraternidade. Aponta-se hoje para a existência de novos direitos, relacionados principalmente ao direito ao desenvolvimento econômico, à paz, à democracia. Alguns autores vêem como novos desafios o desenvolvimento tecnológico, ligado à bioética e à tecnologia de informação, que devem de alguma forma ser incluídos no debate sobre direitos humanos. (SYMONIDES, 2003).

Bresser-Pereira (1997), vê uma relação íntima entre a conquista dos direitos historicamente afirmados perante o Estado como uma evolução nas relações entre Estado e sociedade. De acordo com este autor,

Primeiro temos os direitos civis e políticos: são direitos contra [em face de] um Estado autoritário e oligárquico; em seguida, temos os direitos sociais: são os direitos contra [em face de] os ricos ou poderosos; e finalmente, conforme procuraremos enfatizar neste trabalho, temos os direitos republicanos: são os direitos contra [em face de] os aproveitadores ou privatizadores da *res publica*.<sup>24</sup> (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 106).

---

<sup>24</sup> Com a inclusão da expressão entre colchetes, “em face de”, no texto original, queremos dizer que, processualmente falando, todos os direitos são garantidos contra o Estado, que detém o poder de pronunciar o direito, no sentido daquilo que é justo no caso concreto. Entretanto, os violadores do direito nem sempre se encarnam no Estado. Assim, quer-se dizer que a ação processual que garante um direito pode ser dirigida a diferentes sujeitos passivos – indivíduos que cometem determinadas ações violadoras de direitos. Ao defender a emergência de direitos republicanos,

É interessante ressaltar a importância que o patrimônio público - estoque de ativos públicos e principalmente do fluxo de recursos públicos que o Estado e as organizações públicas não-estatais realizam periodicamente – tem para este autor. Isso porque esses fluxos são grandes e vulneráveis à captura por interesses privados. Essa captura pode ser feita de maneira tradicional (através de corrupção e desvios nos processos licitatórios) ou então, através de políticas de Estado que pretendem ser políticas públicas, mas na verdade não o são. Fica então, mais clara a preocupação do autor: o mau uso de recursos públicos podem constituir em violação de direitos humanos.

Existem autores<sup>25</sup> que percebem a classificação das gerações de direitos como fomentadora de uma visão fragmentada dos direitos humanos, o que vai contra a visão de inter-relação e indivisibilidade dos direitos humanos. De acordo Alves (2003), o entendimento hoje é o de que os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis. Este autor prefere a classificação de Jack Donnelly (ALVES, 2003, pp. 46-47), que utiliza os seguintes termos:

1. **Direitos Pessoais**, incluindo os direitos à vida; à nacionalidade; ao reconhecimento perante a lei; à proteção contra tratamentos ou punições cruéis, degradantes ou desumanas e à proteção contra a discriminação racial, étnica, sexual ou religiosa;

2. **Direitos Judiciais**, incluindo o acesso a remédios por violações a direitos básicos; a presunção de inocência; a garantia de processo público justo e imparcial; a irretroatividade das leis penais; a proteção contra a prisão, detenção ou exílio arbitrários; e contra a interferência na família, no lar e na reputação;

3. **Liberdades Cívicas**, especialmente as liberdades de pensamento, consciência, e religião, de opinião e expressão, de movimento e residência, e de reunião e de associação pacífica;

---

Bresser-Pereira (1997) coloca em evidência a proteção do patrimônio econômico público, contra todos os possíveis sujeitos passivos.

<sup>25</sup> Entre eles, Celso Lafer, Antônio Augusto Cançado Trindade e José Augusto Lindgren Alves. Para esses autores, o fenômeno que se vê hoje é o de expansão, cumulação e fortalecimento dos direitos humanos, complementares e em constante interação entre si. Para autores adeptos deste raciocínio, a idéia de gerações compartimentaliza os direitos, dando a impressão (imprecisa, como se discutirá adiante) de que os direitos de primeira geração em nada se relacionam com os direitos de outras gerações. Entretanto, na nossa opinião, essa maneira de classificar é muito difundida pelo fato de fazer uma referência expressa ao processo histórico de lutas pelos direitos humanos e pelo fato de que é uma maneira simplificada de abordar o tema.

4. **Direitos de Subsistência**, particularmente os direitos à alimentação e a um padrão de vida adequando à saúde e ao bem estar próprio e da família;

5. **Direitos Econômicos**, incluindo principalmente os direitos ao trabalho, ao repouso e ao lazer, e à segurança social;

6. **Direitos Sociais e Culturais**, especialmente os direitos à instrução e à participação na vida cultural da comunidade e

7. **Direitos Políticos**, principalmente os direitos a tomar parte no governo e a eleições legítimas com sufrágio universal e igual, mais os aspectos políticos de muitas liberdades civis.

### 1.5. Críticas aos Direitos Humanos

Se a idéia de direitos humanos tem avançado através dos tempos, inclusive dentro da área do direito, civil e internacional, da política e da economia, Sen (2000) e outros autores concordam que a retórica dos direitos humanos está em franco processo de aceitação, por governantes e cidadãos. No entanto, essa defesa dos direitos humanos coexiste com críticas, e ceticismo. Nas palavras do próprio Sen, “Suspeita-se que exista uma certa ingenuidade em toda a estrutura conceitual que fundamenta a oratória sobre direitos humanos”. (SEN, 2000, p. 261).

De acordo com este autor, são três as correntes de crítica aos direitos humanos. A primeira, que é chamada de crítica da legitimidade, diz respeito ao fato de que muitos discursos de defesa aos direitos humanos podem estar confundindo os princípios que orientam o sistema legal com o resultado da prestação judicial que delineia um direito no tempo, no espaço, ou seja, dá um direito bem definido.

O argumento principal é o de que os direitos humanos são valores, que permeiam o ordenamento jurídico, mas não são propriamente leis; são pré-institucionais, não existem sem o Estado, que os garante. Como bem coloca o autor,

Encontramos em comum [nos críticos dessa vertente] a insistência em que os direitos sejam vistos em termos pós-institucionais como instrumentos, em vez de como uma pretensão ética prévia. Isso colide com a idéia básica dos direitos humanos universais. (SEN, 2000, p. 263).

Sem (2000) argumenta que raciocinar desta forma é desconsiderar que a reivindicação de legalidade que está presente quando se fala em direitos humanos corresponde à importância ética de reconhecer certas pretensões a todos os seres humanos. Além disso, os direitos humanos podem, muitas vezes, “invocar

efetivamente um direito humano em contextos nos quais até mesmo sua imposição legal pareceria imprópria” (SEM, 2000, p. 264), dada a dificuldade de generalização das situações concretas quotidianas de aplicação do princípio ético em uma lei, como por exemplo, o direito ao respeito.

A segunda corrente está relacionada com a coerência da forma assumida pela ética e política dos direitos humanos. Direitos somente são definidos, por um lado, se existirem, correlatamente, deveres, do outro. Quando se diz que todos os seres humanos têm direito à habitação, quem é o devedor do outro lado (o que Sen chama de dever específico de um agente)? Essa é a crítica da coerência.

A principal questão aqui envolvida é a de que, como levar a sério o discurso de direitos humanos, como pensá-los realizáveis, se ao direito subjetivo enunciando não corresponde um dever subjetivo?

A observância dos direitos humanos, sem dúvida, é facilitada quando esses direitos são veiculados sob uma regra definidora de direito, identificando o dever exigível da outra parte sem nenhuma incerteza. A dificuldade de concretização é maior, de acordo com Barcellos (2003), quando os direitos nascem sob forma de princípios<sup>26</sup> (por exemplo, a dignidade da pessoa, a valorização do trabalho, entre outros). Sen (2000) refuta a crítica da coerência colocando que, ainda que essa abordagem possa ser correta em muitos casos, mas, em geral, quando se fala em direitos humanos, esses são pretensões, poderes ou imunidades que seria bom que todas as pessoas possuíssem, são benefícios que as pessoas deveriam poder acessar. O autor concorda que postos dessa maneira, existe probabilidade de que os direitos não venham a se concretizar, mas segundo ele, “sem dúvida somos capazes de distinguir um direito que a pessoa tem e não se cumpriu e um direito que uma pessoa não tem”. (SEN, 2000, p. 265). Ou seja, dentro desta linha de raciocínio, os críticos podem até acertar quanto à probabilidade de não concretização dos direitos enunciados, e, no entanto, não provêm uma alternativa ao discurso dos direitos.

---

<sup>26</sup> Quando os direitos são assim especificados, de acordo com Barcellos (2003) duas são as consequências dentro do ordenamento jurídico: a primeira ocorre no campo da interpretação; quer dizer, os princípios (constitucionais) orientam a interpretação das normas em geral, inclusive das normas constitucionais, sendo que o intérprete sempre deve escolher aquela opção que realiza melhor o efeito pretendido pelo princípio pertinente; a segunda diz respeito ao fato de que são considerados inválidos (revogados) todos os atos ou normas que contrariem o princípio em questão.

Finalmente, a terceira corrente diz respeito ao universalismo dos direitos humanos. Existem culturas nas quais é socialmente aceitável a violação da integridade física da pessoa, por exemplo, em um ritual de passagem da infância para a idade adulta. Dentre aqueles que se filiam à crítica da cultura, estão aqueles que argumentam que não existem valores universais – todos os valores são definidos dentro do contexto cultural de uma determinada sociedade. Em outras palavras: não se pode desconsiderar as diferentes culturas, nem os diferentes níveis de desenvolvimento econômico quando se pensa em garantia e concretização dos direitos humanos. (SEN, 2000).

Além dessa primeira vertente crítica, mais abstrata, existe um argumento, desta vez, mais específico, muito utilizado, de que os direitos humanos são uma construção do ocidente liberal. Isso prejudicaria a absorção destes direitos, bem como sua promoção e proteção em países com culturas diferentes da ocidental. Sen (2000) discute esse argumento em termos de confronto do Ocidente e do Oriente: existe uma presunção de teóricos ocidentais de que a liberdade política e a democracia são características fundamentais e antigas da cultura ocidental, quando o mesmo não ocorre com a cultura oriental. Além disso, para responder a essa crítica, ele separa o valor em si (por exemplo, liberdade pessoal), da distribuição equitativa de valor entre os indivíduos de determinada sociedade (igualdade de liberdade). Para este autor, o valor liberdade, para utilizar o mesmo exemplo, não se confunde com a igual liberdade de todos os indivíduos da sociedade. Para ele, uns são mais livres (substantivamente) que outros, e essa realidade não é um privilégio do oriente, acontece também no ocidente.

A Conferência de Viena, em 1993, abraçou o universalismo, rechaçando o relativismo cultural. A Declaração de Viena, em sua parte operativa, admite que os contextos históricos, étnicos e religiosos devem ser levados em conta, mas é dever dos Estados promover e proteger todos os direitos humanos, independentemente dos respectivos sistemas.

Para finalizar, acrescentamos a perspectiva de Sen (2000), de que o universalismo estabelece parâmetros de comparação, que são de considerável poder para determinar o conteúdo da expressão “direitos humanos”. Em primeiro lugar, porque estabelece um valor ideal com o qual pode-se identificar, por comparação, situações de exclusão, opressão e dominação. Em segundo lugar, esse ideal dá inspiração legal para o direito de resistência a esses tipos de sujeição,



quer dizer, o contraste entre o ideal de inclusão e a realidade de desigualdades é o motor de muitas lutas pela mudança. Na verdade, os direitos humanos exercem um papel construtivo na gênese de valores e prioridades dentro de uma sociedade.

## 1.6. Teorias sobre Direitos Humanos

Para ter uma visão mais ampla, ainda que não muito profunda, do debate sobre direitos humanos, serão apresentados dois esquemas teóricos, que tentam sintetizar as diversas contribuições sobre o tema, nas diferentes áreas do conhecimento. Em primeiro lugar, apresentaremos a sistematização idealizada por Koerner (2002), mais abrangente, que se refere à bibliografia internacional sobre direitos humanos. Em seguida, apresentaremos uma sistematização, elaborada por Galdino (2003), que tem uma visão voltada principalmente para os trabalhos na área do direito.

Passamos, então, para a discussão da classificação elaborada por Koerner (2003).<sup>27</sup> Para um rápido entendimento, apresentaremos primeiramente uma matriz de classificação, e em seguida, os comentários e as definições necessárias do modelo de classificação. A seguir, o Esquema 1.

Esquema 1: Os Quatro Grupos de Classificação das Teorias de Direitos Humanos

	Ordem Política Inter-Estatal	Ordem Política Estatal
<b>Concepção Institucional de Direito</b>	I. Globalismo	II. Estatalismo
<b>Concepção Sociológica de Direito</b>	IV. Trans-localismo	III. Contextualismo

Fonte: Koerner, 2002 e Koerner, 2003.

A classificação em estudo baseia-se em dois eixos de classificação.

---

<sup>27</sup> Koerner deixa claro em seu artigo que essa classificação não é exaustiva nem representativa de todos os tipos de contribuições em direitos humanos. No entanto, essa classificação é interessante para o estudo que estamos propondo, especialmente porque o enfoque deste trabalho é em administração pública, e essa classificação, deixa entrever especialmente os tipos de trabalhos que levam em consideração o papel do Estado na proteção aos direitos humanos.

O primeiro eixo, na posição horizontal, é o de ordem política, e refere-se à autoridade política à qual é atribuído o papel predominante de reconhecer/proteger/promover os direitos humanos, o que não impede que essas mesmas autoridades sejam concomitantemente violadoras desses mesmos direitos. Para o autor, nesse eixo, as tensões se agrupam em torno da soberania, postas por mudanças que tendem à formação de uma ordem global num sistema de Estados.

Neste eixo, são marcados dois pólos: i) ordem política inter-estatal e ii) à ordem política estatal. Desses pólos, o segundo é mais comum na bibliografia de direitos humanos, pois é bastante difícil encontrar algum autor que defenda o predomínio exclusivo da ordem política internacional. Koerner adverte que o segundo pólo é mais nítido nas teorias de direitos humanos, enquanto o primeiro aparece sempre em algum tipo de combinação. O autor ressalta em outro paper (Koerner, 2003), que é muito difícil encontrar trabalhos que enfocam o processo de implementação dos direitos humanos vinculando as dimensões interna e externa dos Estados.

O segundo eixo, na posição vertical, refere-se à relação entre Sujeito e norma: tem por objetivo realçar a maneira pela qual se concebe a relação entre a norma jurídica e a determinação dos cursos de ação dos sujeitos. Assim, distingue-se entre dois casos de a efetivação dos direitos humanos: uma é concebida como a determinação da vontade dos sujeitos por enunciados mandatórios emitidos pelas instituições (ordem emitida como norma/ lei), ou então, a vontade dos sujeitos é determinada pela incorporação de normas e valores culturais.

Neste eixo, os dois pólos são: a) concepção institucional de direito, ou seja, que identifica o direito como um sistema autônomo de normas que tem uma relação mandatória com os sujeitos; b) concepção sociológica de direito, que concebe o direito como normatividade social, ou seja, como um aspecto da relação social, existindo outras modalidades de interação entre os sujeitos.

Em teorias dos direitos humanos, o primeiro pólo vertical parece ser o mais comum. É difícil encontrar alguma formulação que não reconheça algum caráter mandatório às normas postas pela autoridade pública, pois isso significaria a sua supressão enquanto ordem pública e governo central. Assim, o primeiro pólo é mais nítido nos textos trabalhados, enquanto o segundo aparece sempre em algum tipo de combinação, que dê menor ênfase à relação hierárquica entre norma e comportamento.

A seguir, as combinações possíveis entre os dois eixos são descritas. Serão abordados, em cada combinação, os conceitos de direitos humanos que a corrente abraça; a proposta específica de promoção e proteção aos direitos humanos; a concepção de sujeito de direitos humanos pertinente; o papel das instituições multilaterais, visto pelos autores que se perfilam à corrente; a função do direito internacional na promoção e proteção dos direitos humanos; os principais temas abordados dentro da corrente, e finalmente, as críticas às idéias dessas correntes, propostas por outros teóricos.

**I. Globalismo:** é a combinação em que predomina a ordem política interestatal, cujo sistema de normas é mandatório sobre os Estados e as normatividades sociais. A ordem política global, para esta corrente de pensamento, tem amadurecido, desde da 2ª Guerra Mundial.

A. Conceito de Direitos Humanos: os direitos humanos são a expressão jurídica de um sentimento compartilhado de solidariedade ou de compaixão face ao sofrimento de outros seres humanos. Manifestam um consenso da sociedade internacional a respeito da ilegitimidade de atos que infligem sérios sofrimentos a outros seres humanos. De acordo com Koerner, o globalismo privilegia a proteção dos direitos civis e políticos, embora se estenda a proteção para casos em que existam efeitos das mudanças sócio-econômicas e culturais que violem a sua condição humana básica. Alguns autores que se perfilam à linha do globalismo preferem dizer que, dentre os direitos enunciados pelos instrumentos internacionais, há um conjunto de direitos humanos básicos, cuja proteção deve ser efetiva; porque esses são direitos mínimos vitais para a sobrevivência humana e, compreendem, também, os direitos sociais e econômicos, além dos direitos civis e políticos.

B. Proposta de Promoção e Garantia dos Direitos Humanos: Reforçar a ordem global, o que supõe que seja possível transformar o sistema interestatal atual, hierárquico, fragmentário, de relações de caráter estratégico entre agentes estatais auto-interessados, numa ordem mais estável e integrada, democratizada e promotora da cooperação. As normas e valores que regeriam esse sistema seriam consensuais.

Para alcançar esse objetivo, são propostas reformas políticas que reformulem ou criem instituições próprias para construir uma governança global. O leque de propostas vai desde aquela que propõe que as instituições multilaterais protejam de forma mais efetiva um conjunto de direitos básicos até a que defende a ampliação

das atividades daquelas instituições, tornando-as capazes de se sobrepor aos Estados e conduzir uma ampla gama de ações para a implementação dos direitos humanos. As mudanças institucionais serviriam para fortalecer os mecanismos internacionais, o que permitiria a punição de culpados, a responsabilização dos Estados por violações, a adoção de medidas preventivas, o monitoramento de situações de risco e o controle da implementação de medidas propostas pelas instâncias da governança global. Para que todo esse processo seja desencadeado, é fundamental que o direito internacional dos direitos humanos seja reforçado em seu caráter coercitivo.

C. Sujeito de Direitos Humanos: todos os indivíduos da face da terra, portadores de nossa humanidade comum. Os indivíduos seriam os únicos sujeitos de direitos humanos. Alguns incluem os direitos de grupos com características específicas, o que foi acentuado na década de noventa, quando foram reconhecidos novos direitos a esses grupos.

D. Papel das Instituições Multilaterais: defende o fortalecimento e democratização das instituições multilaterais, as Nações Unidas, suas agências especializadas e as organizações regionais, já que seriam responsáveis pela formulação de planos de implementação, de programas de cooperação, de procedimentos de monitoramento internacional e de responsabilização pelas violações de direitos humanos.

E. Direito Internacional dos Direitos Humanos: para esta corrente, o direito internacional adquiriu a condição de direito constitucional global. Os direitos humanos estariam para o direito internacional assim como seriam os direitos fundamentais para as constituições internas dos Estados. Os ordenamentos jurídicos estatais, desta forma, estariam a obrigados a reconhecê-los. O reforço do direito internacional que esta corrente defende corresponde à reformas de instrumentos políticos e jurídicos que aumentariam a previsibilidade da responsabilização dos violadores de direitos, o que significa um delineamento em cores mais fortes dos limites contra possíveis violações e a maior efetividade de respostas públicas às reclamações que indivíduos e grupos, enquanto titulares dos direitos, possam apresentar. Em outras palavras, as mudanças institucionais no direito fortaleceriam os mecanismos internacionais e permitiriam, assim, a punição de culpados, a responsabilização dos Estados por violações, a adoção de medidas

preventivas, o monitoramento de situações de risco e o controle da implementação de medidas propostas pelas instâncias de decisão global.

F. Principais Temas: graves violações ocorridas em virtude de ditadura, guerra civil ou externa, de que resultam genocídios, perseguição a opositores, e fomes coletivas.

G. Críticas: seletividade e efeitos não esperados da intervenção humanitária e o relativismo. A seletividade diz respeito ao fato de que no mundo, há uma distribuição desigual de recursos, o que é refletido nos organismos multilaterais. Essa seletividade acaba por minar a legitimidade das ações destes organismos, mesmo em casos em que sua ação possa ser considerada bem sucedida, o que torna pouco provável que, em curto prazo, as instituições multilaterais possam exercer um papel amplo e efetivo na prevenção de graves violações de direitos humanos. O tema de efeitos não esperados da intervenção humanitária está relacionado à seletividade; as sanções econômicas impostas acentuam os sofrimentos da população dos países punidos, a intervenção militar pode resultar o envolvimento permanente num conflito, com desdobramentos para o equilíbrio regional etc, isso sem contar os sentimentos intergeracionais de ressentimento que são gerados.

**II. Estatalismo:** essa combinação ressalta a predominância da ordem política estatal, cujo sistema de normas é mandatório, tanto em relação ao sistema da ordem política internacional quanto às sociais e comunitárias. O direito internacional dos direitos humanos só deve ter efetividade jurídica se for incorporado à legislação nacional, e as normatividades sociais só são reconhecidas se compatíveis com as normas estatais. Koerner (2003) admite que a perspectiva estatalista parece ser hoje, o mainstream das abordagens sobre direitos humanos tanto na área jurídica, quanto nas ciências sociais.

A. Conceito de Direitos Humanos: considera fortemente demarcados os limites entre a ordem jurídica internacional e a dos Estados nacionais. Os direitos humanos podem ter caráter moral ou, no máximo, quase-jurídico. Do ponto de vista interno, os direitos humanos são traduzidos nos direitos fundamentais da Constituição e na estrutura institucional do Estado de Direito. Do ponto de vista externo aos Estados, consideram os direitos humanos como enunciados válidos, desde que tomados como parâmetros morais para a convivência dos agentes nas

relações internacionais. Entretanto, o instrumento privilegiado de garantia dos direitos humanos é o jurídico/judicial, preferencialmente, no direito interno de cada Estado. Por outro lado, os direitos humanos também são considerados como a expressão daquelas condições essenciais para o funcionamento de um Estado democrático de direito. O adjetivo fundamental é empregado no sentido de que a hipótese de violação daquelas condições seria sinal da ausência do Estado de direito.

B. Proposta de Promoção e Garantia dos Direitos Humanos: a implementação dos direitos humanos caberia exclusivamente aos Estados, como resultado do pacto constitucional do Estado social e democrático de direito. A implementação dos direitos humanos pelo Estado democrático de direito é a forma mais adequada de promovê-los e garanti-los, na medida em que são os agentes políticos mais próximos dos destinatários tanto em termos institucionais como culturais e, com isso, são os mais capazes de implementar uma agenda ampla de direitos humanos, ao contrário do que ocorre com as organizações internacionais multilaterais. Entretanto, reconhece-se a legitimidade da preocupação internacional com a promoção dos direitos humanos, que pode se transformar em programas de cooperação. Mas, aderir a esses programas é uma decisão de cada Estado. Como pensam os direitos humanos a partir da perspectiva institucional de direito, a adoção de políticas sociais através da democracia participativa pode ser prezada, mas não se tiram consequências teóricas mais amplas da negociação de políticas sociais para o modelo de direito.

C. Sujeito de Direitos Humanos: os titulares dos direitos humanos são os indivíduos, que em caso de violação ameaça ou violação podem dirigir, ao Estado, reclamações, em forma de ações judiciais, para que a autoridade estatal garanta o cumprimento dos direitos. Entretanto, os indivíduos são dissolvidos na figura do cidadão, do membro da comunidade política que participa do processo de formação e de legitimação da sociedade política.

D. Papel das Instituições Multilaterais: os Estados são os atores determinantes nas relações internacionais. Para compreendê-las, o esquema adequado de interpretação seria a interação estratégica de agentes estatais guiados pelo interesse nacional, definido em função de elementos como poder militar, interesses econômicos, posição relativa e prestígio. A ação de instituições multilaterais pode ser justificada e conveniente, no monitoramento das ações de

implementação dos direitos humanos, ou apenas nas situações em que as violações de direitos humanos põem em risco a segurança coletiva (a definição de segurança coletiva pode ser restritiva, apenas alcançando a esfera estratégico-militar, ou um pouco mais ampla, o que inclui os efeitos internacionais de graves violações de direitos humanos ocorridas no interior dos Estados).

E. Direito Internacional dos Direitos Humanos: tem o mesmo caráter que o direito internacional em geral, de direito costumeiro, cuja observância pode ser habitual entre os parceiros, mas que não teria caráter mandatório, uma vez que falta um ente político global com capacidade militar suficiente para obrigar o cumprimento das normas internacionais. Os tratados e outros pactos internacionais de caráter mandatório, só criariam obrigações imediatas, de curto prazo e escopo limitado, dada a impossibilidade de sua implementação efetiva pelas instituições multilaterais.

F. Críticas: os Estados são os principais violadores de direitos humanos são muitas vezes os seus funcionários, que cometem violências contra opositores, pessoas mais pobres ou parcelas minoritárias da população ou pela inação no campo das políticas sociais. Além disso, os críticos colocam que, as vítimas são muitas vezes impotentes em caso de violações, pois não encontram espaços institucionais adequados para recorrer, não têm recursos financeiros, informações, segurança e, também porque fazem parte de minorias discriminadas pelas instituições e a sociedade. Outro ponto de crítica é o de que esta corrente é incapaz de compreender a profundidade das transformações na sociedade internacional. A presença de agentes de caráter verdadeiramente transnacional e a emergência de processos e problemas sistêmicos (ambiente, migrações, saúde pública) são assuntos não são redutíveis aos interesses dos Estados apenas, e para enfrentar as contingências e promover e proteger os direitos humanos, seria preciso estender o conceito de segurança, abarcando uma certa institucionalidade internacional.

**III. Contextualismo:** neste caso, predomina a ordem política estatal, a qual deve reconhecer e combinar as diferentes normatividades produzidas pelos grupos sociais. É um conjunto de correntes intelectuais que abordam o direito – e, por consequência, os direitos humanos – a partir das suas relações com as práticas sociais, valores, identidades, ritos, etc. A normatividade, dentro de uma sociedade, pode ser identificada a partir de diversos critérios, e o direito positivo é apenas uma dessas dimensões de normatividade. Segundo essa linha de pensamento, existem

muitos tipos de normatividades sociais que seriam coerentes, completas e auto-centradas, mas também incomensuráveis e com limitadas possibilidades de comunicação entre elas.

A. Conceito de Direitos Humanos: Não concordam com uma visão de direitos humanos como formulação de normas morais, com pretensão jurídica, formuladas a partir de princípios universais. Consideram essa visão como resultado de processos característicos da sociedade ocidental, capitalista e liberal, impostos a todos os povos pela hegemonia das potências ocidentais.

B. Proposta de Promoção e Garantia dos Direitos Humanos: o contextualismo acredita em uma convivência aceitável entre uma concepção forte de direito internacional e as esferas de direito interno, nacional e sub-nacionais. Entretanto, as esferas têm limites claramente demarcados entre si. Um direito internacional forte está relacionado à proteção com alcance externo às comunidades. As instituições multilaterais devem limitar-se ao papel de fixar bordas, delimitar fronteiras, formular proibições que protegeriam comunidades contra agressões de grupos externos a elas, às vezes membros de seu próprio Estado nacional.

C. Sujeito de Direitos Humanos: o indivíduo, enquanto integrante da comunidade, pode ter que aceitar restrições aos seus direitos, em favor do bem comum da comunidade. Nesta concepção, direitos não são concebidos como uma norma mandatória posta pela autoridade política, e direitos humanos são um conceito da sociedade ocidental que não são sempre adequados às diferentes sociedades tradicionais ou que passaram por trajetórias distintas de modernização.

D. Papel das Instituições Multilaterais: limitam-se ao papel de fixar bordas, delimitar fronteiras, formular proibições que protejam comunidades contra agressões de grupos externos a elas.

E. Direito Internacional dos direitos humanos: tem caráter de direito costumeiro, aceito por governos e sociedades apesar de não dispor de instrumentos de *enforcement*. É considerado como uma moral internacional, como proposições gerais orientadoras das condutas no próprio plano internacional e que precisam ser contextualizadas pelas sociedades. São enunciados relevantes para políticas internacionais de promoção dos direitos humanos e para programas de ajuda internacional, mesmo em situações de catástrofes coletivas, como fomes e deslocamentos populacionais.



F. Principais temas: direitos de povos indígenas e de comunidades sub-nacionais; no plano das relações internacionais, também foram importantes debates a respeito das sanções à China pelo massacre da Praça da Paz Celestial. O contextualismo manifestou-se nos debates preparatórios para a Conferência de Viena, e tornou-se uma posição cada vez mais forte e organizada nas conferências subseqüentes.

G. Críticas: os universalistas apontam para os efeitos negativos da concepção contextualista, como a indiferença e mesmo o cinismo, diante de violações e do sofrimento do outro. Outro tipo de crítica coloca que o contextualismo desconsidera o processo histórico de formação dos direitos e as lutas sociais para a afirmação dos direitos humanos. Finalmente, uma terceira vertente de crítica é aquela que argumenta que o contextualismo considera os valores culturais de diferentes comunidades como incomunicáveis entre si. Para esses críticos, é possível construir valores partilhados pelas diversas culturas.

**IV. Trans-localismo:** nesta combinação, predomina a ordem internacional, cuja normatividade resulta da combinação das diversas normatividades do globo. Mas, aqui, a ordem internacional não se põe como mandatória, mas como resultado de um processo de diálogo intercultural, que promove o reconhecimento das diferenças e os consensos. Essa perspectiva reconhece as implicações políticas no âmbito internacional e vê as conseqüências conceituais dessas implicações como fatores de formulação de teorias críticas sobre direitos humanos. Essa corrente é complementada pelo debate sobre a democracia global.

A. Conceito de Direitos Humanos: Essa corrente defende de teses democráticas e participativas e, ao aceitar o relativismo cultural, constrói concepções não exclusivamente institucionais dos direitos humanos. Para Santos (1997), os direitos humanos são concebidos como uma política cultural contra-hegemônica; é preciso formular uma concepção multicultural, socialmente focada e que possa ser generalizada sem pretensões de universalidade.

B. Proposta de Promoção e Garantia dos Direitos Humanos: apoiam políticas de promoção, levadas a efeito por instituições multilaterais. No entanto, as instituições multilaterais, constituídas do jeito que estão atualmente, não são capazes de levar em conta as necessidades das diferentes comunidades, que possuem suas próprias concepções de bem, além de conflitos e contradições

próprios à sua situação. Daí resultarem políticas contra-produtivas e efeitos não esperados. A solução proposta pelos pensadores desta corrente é ampliar a ação das agências internacionais, e institucionalmente reformá-las, agregando procedimentos que incluam integração, democracia e participação. Mas isso só seria possível caso o sistema global fosse profundamente modificado. Os trans-localistas acreditam que as diferenças culturais podem ser superadas através de um diálogo intercultural, do qual existem várias versões. A versão mais suave é a que defende a busca, através do diálogo, de um mínimo denominador comum entre as culturas, que fortaleceria o direito internacional dos direitos humanos. Outra versão é aquela que defende a conceituação de universais humanos culturalmente construídos, que alicerçam, sustentam as culturas e estão presentes nelas de uma ou de outra forma e forneceriam estrutura para os aspectos da vida moral dos homens em todas as sociedades. Em outros tipos de raciocínio, as culturas são pensadas como sistemas irreduzíveis, mas incompletos e que podem ser transformadas através do diálogo sobre valores. Os autores envolvidos nesse tipo de pensamento propõem uma hermenêutica que possibilitaria a interpretação da cultura do outro e da própria cultura, na qual a presença do outro afeta o processo e o resultado. Em alguns trabalhos, propõe-se mesmo a superação da linguagem dos direitos, incompleta e insuficiente para as necessidades do diálogo intercultural.

C. Sujeito de Direitos Humanos: todos os seres humanos, em sua pluralidade cultural e social.

D. Papel das Instituições Multilaterais: São favoráveis a projetos de ajuda internacional, mas nos casos de intervenção, consideram-nos danosos caso os objetivos e métodos não sejam adequados às necessidades da localidade em situação de violação de direitos. Para eles, a omissão dessas instituições podem trazer consequências em sistêmicas, quer dizer, violações em cadeia, que acabam tendo alcance regional e mesmo global. A pluralidade cultural é imprescindível para a construção de projetos não-alienantes e participativos. Para um melhor desempenho dessas instituições, é necessário um processo de abertura democratizante, ampliando a possibilidade de participação nessas instituições. Entretanto, isso só ocorrerá com o apoio de movimentos sociais e políticos externos a elas.

E. Direito Internacional dos direitos humanos: exerce o papel de um espaço potencial de crítica à globalização desigual e excludente e possibilitaria a criação de

instrumentos para políticas participativas e democráticas de âmbito mundial. Assim sendo, seu fortalecimento e processo de universalização seria um movimento positivo.

F. Críticas: acentua em demasia a harmonia entre as diferenças, e deixa de lado as dificuldades teóricas e práticas do diálogo intercultural. Em segundo lugar, não incorpora a necessidade de mudança no “modo de produção do saber”, do individual – o indivíduo da coletividade que elabora sozinho sua inserção no mundo – para uma atuação plural, dialogal do multiculturalismo.

Passamos, agora, a expor a classificação de Galdino (2003). É uma classificação da produção acadêmica na área jurídica sobre a evolução das idéias sobre direitos fundamentais, focando principalmente a positividade ou negatividade dos direitos, e do processo intelectual que se segue até o presente momento. Galdino baseia-se na produção de autores brasileiros dos últimos quarenta anos. Se tomarmos como referência mais ampla a classificação de Koerner (2002), o trabalho de Galdino dedica-se a esmiuçar os trabalhos pertencentes às concepções globalismo e estatismo, uma vez que se pode dizer que a grande maioria dos autores estudados por Galdino tomam a concepção institucional de direito.

Essa sistematização tem cinco grandes categorias de modelos teóricos sobre direitos humanos<sup>28</sup>: I) da indiferença; II) do reconhecimento; III) da utopia; IV) da verificação das limitações dos recursos e V) de superação dos modelos anteriores. Cada categoria é explicada, a seguir, levando-se em conta a definição de direitos humanos, se reconhece ou não direitos negativos e positivos (ou seja, se sua efetivação envolve omissão ou prestação do Estado), o modelo de Estado que é associado ao modelo teórico e outras informações relevantes.

## **I. Modelo teórico da Indiferença**

---

<sup>28</sup> Galdino (2003) tem o cuidado de salientar que essas categorias não se confundem com as “gerações de direitos”. Isso porque, de acordo com ele, não há uma padronização entre os diversos autores a respeito do número de gerações que transcorreram até agora (três, quatro, até cinco), nem a respeito do conteúdo de cada uma dessas gerações de direitos. O autor percebe isso como um obstáculo à utilização dessa classificação geracional pela ciência. Como anteriormente colocado, concordamos com essa posição, que agora vem ser apoiada por argumentos de metodologia científica. Ver tópico 1.4, *supra*. O autor também toma o cuidado de apontar que os diferentes modelos que ele identifica não necessariamente exprimem uma evolução linear de idéias; mas sim idéias que **coexistem** na doutrina jurídica sobre direitos humanos.

A. Definição de direitos humanos: direitos de liberdade, inerentes ao homem e anteriores ao Estado.

B. Direito negativo/ positivo: considera os direitos humanos apenas como negativos.

C. Modelo de Estado: Liberal.

D. Outras Informações: trata de declarar que os direitos existem. Na grande maioria dos casos, são autores estrangeiros que se alinham nesta categoria, e foram traduzidos para o português tardiamente.

## **II. Modelo Teórico do Reconhecimento**

A. Definição de direitos humanos: a definição abrange os direitos sociais e econômicos. Mais tarde, são incorporados aos direitos sociais e econômicos os direitos culturais. Identifica os direitos humanos com os direitos fundamentais, assegurados pelas constituições dos Estados aos seus cidadãos.

B. Direito negativo/ positivo: classifica os direitos humanos como negativos e positivos, sendo aqueles correspondentes aos direitos civis e estes, aos direitos sociais e econômicos.

C. Modelo de Estado: Estado intervencionista.

D. Outras Informações: trata de reconhecer que constitucionalmente, os direitos existem, mas como princípios que norteiam o ordenamento jurídico. Na grande maioria dos casos, os autores sugerem que os direitos humanos positivos “surgiram” e adicionam-se aos direitos que já existiam anteriormente, os direitos negativos. Em menor número, existem aqueles autores que vêem os direitos sociais como “extensões” dos direitos individuais. No entanto, ninguém discute a efetividade dos direitos humanos.

## **III. Modelo Teórico da Utopia**

A. Definição de direitos humanos: a norma jurídica prevê os direitos, bem como a sua extensão. É também a norma que confere eficácia irrestrita aos direitos humanos.

B. Direito negativo/ positivo: considera a diferença entre direito positivo e negativo meramente ideológica.

C. Modelo de Estado: Estado do Bem Estar Social.

D. Outras Informações: reconhece a normatividade dos direitos humanos, que antes eram considerados apenas como princípios morais, ideais. Não há preocupação, nos textos jurídicos, com as limitações orçamentárias para a efetivação dos direitos. Apesar de acreditar que a diferença entre direitos positivos e negativos seja meramente ideológica, os autores atribuem efetividade máxima às normas constitucionais que reconhecem os direitos individuais, e efetividade mínima àquelas normas que reconhecem os direitos sociais e econômicos.

#### **IV. Modelo Teórico da Limitação de Recursos**

A. Definição de direitos humanos: os direitos humanos existem, e são legalmente válidos, mas sua eficácia sofre restrições externas, a saber, a restrição orçamentária. Fala-se em mínimo existencial – aquele conjunto de direitos indispensável para a sobrevivência do indivíduo – e que deve ser garantido pelo Estado.

B. Direito negativo/ positivo: essa vertente revigora a distinção entre direitos positivos e negativos. Entretanto, alguns autores aplicam essa distinção a alguns direitos individuais, atribuindo a prestação positiva do Estado à efetividade desses direitos. Assim, dividem os direitos individuais em direitos de defesa e direitos de proteção. Os direitos de defesa são puramente negativos; já os direitos de proteção, que permitem ao seu titular exigir do Estado uma prestação no sentido de proteger seus direitos em face de ingerências. Há, mesmo, uma divisão entre direitos que não possuem nenhum caráter prestacional; ou seja, são puramente negativos; outros, que possuem caráter prestacional normativo – os direitos de defesa, que para essa classificação, são uma prestação normativa, mas não fática – e aqueles que possuem caráter prestacional propriamente dito – identificados com os direitos sociais.

C. Modelo de Estado: social-liberal. Por social-liberal, quer-se designar aquele Estado que ao mesmo tempo em que é consciente das necessidades de investimentos na área social, ou então, percebendo que um retrocesso dos direitos sociais conquistados não é possível, mantém seus objetivos de bem-estar social,

mas ao tempo, persegue objetivos de eficiência e eficácia, ou seja, de economia dos recursos públicos, e máxima performance nas atividades do Estado.<sup>29</sup>

D. Outras Informações: Os juristas percebem a escassez de recursos como um limite à efetivação dos direitos humanos, mas considerando-se os custos materiais da efetivação dos direitos como uma restrição externa. Reconhecem o equilíbrio orçamentário como um objetivo central a ser alcançado pelo Estado. As normas constitucionais passam a ter aferidas a si graus de densidade. Uma norma posta tem máxima densidade se 1) estabelece uma prestação; 2) prevê meios de consecução da prestação; 3) atribui a alguém um direitos subjetivo. Nesse caso, está criada uma situação jurídica em que o indivíduo pode reclamar para si a prestação, uma vez que os recursos materiais para tanto estão previstos.

## **V. Modelo Teórico de Superação dos Modelos Anteriores<sup>30</sup>**

A. Definição de direitos humanos: poder do indivíduo de invocar uma alocação de recursos escassos em uma determinada sociedade. Galdino chama essa definição de pragmática.

B. Direito negativo/ positivo: considera todos os direitos humanos como positivos.

C. Modelo de Estado: social-liberal.

D. Outras Informações: os direitos humanos não podem ser absolutos, porque não é possível construir uma concepção de direito fora do tempo e do espaço determinados. Assim, os custos influem na própria definição de direitos humanos. Essa categoria abrange apenas a obra intelectual dos autores, Holmes e Sunstein.

### **1.7. Direitos humanos, sua implementação e garantia.**

Quanto mais deixamos o plano do ideal e mais nos aproximamos do plano real, impõe-se a questão de efetivação dos direitos humanos. Novos direitos nascem a cada dia, mas garantir-lhes proteção efetiva é um desafio e à medida que as pretensões aumentam a satisfação delas torna-se cada vez mais difícil. A seguir,

---

<sup>29</sup> Esses são conceitos estruturais da reforma administrativa do Estado, ou New Public Managemet. No Brasil, essa reforma foi aprovada pelo Legislativo em 1995. Para aprofundar-se mais no assunto ver Bresser-Pereira (1998).

<sup>30</sup> Galdino (2003), nesta categoria, refere-se a uma teoria específica, formulada por Holmes e Sunstein, sobre o custo dos direitos. Ver o tópico 1.7.4 *infra*.

serão apresentadas as considerações de alguns autores sobre a implementação e garantia dos direitos humanos, que pensamos ser idéias importantes para o trabalho em questão.

### **1.7.1. Implementação e Garantia de Direitos Humanos no pensamento de Norberto Bobbio**

Como já foi apontado anteriormente, Bobbio defende a historicidade dos direitos humanos, quer dizer:

[os direitos do homem] emergem gradualmente das lutas que o homem trava por sua própria emancipação e das transformações das condições de vida que essas lutas produzem. (...) Sabemos hoje que também os direitos ditos humanos são o produto não da natureza, mas da civilização humana; enquanto direitos históricos, eles são mutáveis, ou seja, suscetíveis de transformação e ampliação.<sup>31</sup> (BOBBIO, 1992, p.32).

Isso significa que a Declaração Universal dos Direitos do Homem não é uma lista de direitos fechada, e sim aberta; porque esses direitos, como outras convenções internacionais apontam, não são os únicos e possíveis do homem, e não é preciso muita imaginação para observar que

(...) o desenvolvimento da técnica, a transformação das condições econômicas e sociais, a ampliação dos conhecimentos e a intensificação dos meios de comunicação poderão produzir tais mudanças na organização da vida humana e das relações sociais que se criem ocasiões favoráveis para o nascimento de novos carecimentos, e, portanto, para novas demandas de liberdade e de poderes.(BOBBIO, 1992, p. 33).

Para o autor, essa dificuldade de implementação e garantia dos direitos humanos é explicada, em primeiro lugar, pelo fato de que novos direitos do homem surgem através dos tempos; assim, o desafio que se enfrenta nesse âmbito é o de não cristalizar o conjunto de direitos do homem, mas sim encontrar vias de incluir esses novos bens merecedores de tutela.

Em segundo lugar, no momento em que a Declaração Universal dos Direitos do Homem é ratificada por determinados países, e vira um direito a ser garantido, protegido dentro daqueles ordenamentos jurídicos, os direitos humanos perdem em

---

<sup>31</sup> No entanto, isso não significa que exista linearidade cronológica no desenvolvimento dos direitos do homem, ou fundamentais, principalmente em países pobres, com baixos graus de desenvolvimento econômico. A de função reivindicatória de mudança dentro do estado das coisas que os direitos humanos possuem não é negada aqui em nenhum momento. No entanto, a classificação de T.H.Marshall, e o historicismo de Bobbio podem levar à conclusão de que existe uma 'ordem' a ser seguida quando se pensa a conquista de direitos humanos ou se faz políticas públicas. Não é bem assim, principalmente na América Latina.

universalidade e ganham em concretude. Passam a ser direitos dos cidadãos daquele país que ratificou a convenção.

Além disso, a universalidade dos direitos humanos sofre outro abalo, quando pensar direitos significa deixar de considerar o homem em sua idéia abstrata e genérica, mas passar, gradualmente, a considerá-lo numa concepção singular e concreta das diversas maneiras de ser em sociedade: mulheres, homens, idosos, crianças e adolescentes, deficientes, e assim por diante. Concomitantemente, esse é o início do reconhecimento dos direitos para sujeitos diferentes do “homem” (indivíduo): família, minorias, grupos de consumidores, humanidade. Desta forma, ressalta Bobbio (1992), nos dois casos, ao pensar direitos humanos, é preciso fazer referência a um contexto social determinado.

Em terceiro lugar, os direitos sociais são mais difíceis de assegurar do que direitos individuais, se comparados aos outros direitos. As liberdades (direitos de primeira geração) foram claramente restrições ao poder do Estado, que criavam um âmbito de liberdade dos particulares em relação ao Estado, e os direitos de participação política acabaram por aumentar a participação dos membros de uma comunidade direitos no poder político. A implementação dos direitos sociais exige intervenções ativas do Estado – políticas públicas –, ao invés de uma simples omissão ou então, um meio termo, que pende muito mais para o reconhecimento dos direitos, no caso dos direitos políticos. O Estado do bem estar social (*Welfare State*) contrapõe-se à idéia liberal do Estado mínimo. Os países em desenvolvimento, que durante as décadas de 80 e 90, enfrentaram baixos índices de crescimento, como é o caso do Brasil, do Peru, e outros países da América Latina, têm encontrado dificuldades para financiar suas políticas de *welfare*.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> O'Donnell (1996) apontou que as políticas de estabilização econômicas nesses países dificultam cada vez mais o cumprimento de tais objetivos do Estado. O desafio de retomar o crescimento econômico, de maneira sustentável, requer decisões complexas e equilibradas dos governos, e como consequência, há necessidade de melhorar em eficiência e eficácia as instituições diretamente ligadas às políticas econômicas. Bresser-Pereira (1998) concorda com essa posição, mas vai além: uma melhora na administração pública também tem impactos na área social, principalmente no âmbito dos direitos sociais. No entanto, principalmente a escassez de recursos devido às crises de endividamento dos Estados na América Latina permitiu apenas ajustes de pouco alcance. Esse panorama mudou na década de 90, e isso ocorreu por dois motivos: o primeiro, por questão política; a agenda política passou a contemplar as reformas gerenciais na administração pública, na economia e no sistema previdenciário e o segundo, relacionado com o primeiro, é que, nesse período, houve um aumento substancial no número de empréstimos para reformas estruturais (*Structural Adjustment Loans*) pelas instituições internacionais – Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional, Banco Interamericano de Desenvolvimento. Em seu trabalho, trazem resultados interessantes sobre os efeitos dos empréstimos para reformas estruturais efetuados pelo Banco



Finalmente, Bobbio (1992) está convencido que assegurar a proteção aos direitos humanos no plano internacional é mais difícil que no plano interno de um Estado de direito. Ainda que expressem valores universais aceitos por homens racionais atemporais e a-espaciais, os direitos humanos não passam de sugestões a futuros legisladores, na melhor das hipóteses, uma vez que os organismos internacionais – que são os guardiões destes direitos, dado o caráter de consenso que eles possuem – não têm poder de enforcement sobre os Estados que ratificaram ou que deveriam ratificar uma convenção internacional. No plano internacional, organizações não têm poder de obrigar um Estado a observar e proteger esses direitos, ainda que talvez se possa dizer que tenha alguma influência para isso.

Assim, conclui Bobbio (1992), não é possível, tendo em vista as particularidades de implementação dos direitos do homem, tratar todos os tipos da mesma maneira, apenas porque correspondem formalmente ao nome “direito”. O processo de multiplicação que foi anteriormente referido ocorreu com muito mais intensidade no âmbito dos direitos sociais.

Esse contraste pode ser explicado pelo fato de que os direitos civis são mais abstratos se comparados com os direitos sociais, porque valem, eles sim, para o homem, em sua concepção abstrata. Nos casos dos direitos civis, cabe “o princípio segundo o qual deve ser excluída toda discriminação fundada em diferenças específicas entre homem e homem, entre grupos e grupos (...)”. (BOBBIO, 1992, p. 70). Essa indistinção na atribuição e gozo dos direitos civis não se aplica quando se pensa os direitos políticos e sociais. No caso dos direitos políticos, as diferenças, de pessoa para pessoa e de grupo para grupo, estimularam no passado e hoje, em alguns casos, ainda estimulam tratamentos diferenciados (o exemplo utilizado pelo autor é o sufrágio. No passado, o sufrágio era estritamente masculino e hoje, os menores estão excluídos desses direitos). Esse tratamento diferenciado ocorre com maior frequência no caso dos direitos sociais, já que “só de modo genérico e retórico

---

Mundial sobre direitos humanos em 161 países pobres ou em desenvolvimento, no período de 1980 a 2000. Os resultados do estudo mostram que os governos que receberam esses empréstimos realmente aumentaram a proteção aos direitos de dignidade da pessoa, no ano em que o empréstimo é feito. Nos próximos dois anos, no entanto, o respeito a esses direitos acaba sendo reduzido, se comparado ao ano de recebimento do empréstimo, justamente no período em que as condições de ajuste estrutural são aplicadas. Os autores concluem que: “*These findings suggest that governments seeking loans from the World Bank initially improve their human rights practices to impress Bank officials, but that the austerity measures required by the implementation of structural adjustment conditions lead to worse human rights practices later*” (ABOUHARB e CINGRANELLI, 2003, p.2).

se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde) (...)”<sup>33</sup> (BOBBIO, 1992, p. 71), porque são justamente as diferenças de idade, sexo, condição física e pessoal, condição financeira que justificam o reconhecimento pelo Estado do exercício desses direitos.

### **1.7.2. Implementação e Garantia de Direitos Humanos no pensamento de J. Lindgren Alves**

Combatendo algumas das idéias de Bobbio, Alves (2003) aponta que há um consenso na comunidade acadêmica e mesmo dentro das organizações internacionais, ao interpretar que os direitos humanos de primeira geração são mais facilmente realizáveis que os demais direitos,

[apenas] por exigirem do Estado apenas prestações negativas: bastaria aos governos não censurar, não reprimir, não torturar e não discriminar para que os direitos e liberdades civis e políticos fossem observados. Apenas para os direitos de segunda geração (...) seria necessária a prestação estatal positiva. A partir desta premissa enganosa, é fácil chegar-se à conclusão falaciosa de que os direitos civis e políticos seriam de ‘aplicação imediata’, a critério tão somente da vontade dos governos, independentemente de esforços e investimentos, enquanto dos direitos de segunda geração são de realização progressiva, envolvendo custos substantivos. (ALVES, 2003, p. 105).

Para o autor, esse tipo de postura levou ao tratamento jurídico dos direitos da Declaração Universal em dois Pactos distintos<sup>34</sup>, ao invés de um único. Essa postura

---

<sup>33</sup> É interessante observar que Sen (2000) faz uma interessante distinção terminológica, ao discutir as teorias liberais sobre direitos: em sua obra, ele utiliza o termo *liberty* (que foi traduzido para o português através da locução “liberdades formais”) para indicar os direitos individuais, “a liberdade que cada um tem de não ser tolhido no exercício de suas faculdades e de seus direitos, exceto nos casos em que a lei o determina” (SEN, 2000, p. 75). Para este autor, *liberty* tem também um caráter procedimental, no sentido de que há uma ênfase nos procedimentos que possibilitam a liberdade (por exemplo, direito de petição; de devido processo legal, contraditório e ampla defesa; de apreciação de lesão ou ameaça de lesão pelo poder judiciário; de não prejuízo do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada e assim por diante). Para Sen (2000), as teorias liberais, em maior ou menor grau, consideram essas liberdades formais como um fim em si mesmo, não importando as consequências. No entanto, as liberdades formais garantem direitos formais aos seus titulares. No outro extremo, repousam as liberdades substantivas (que são designadas pelo termo *freedom*, no original em inglês), que “incluem capacidades elementares como estar livre da fome crônica, da subnutrição, da morbidez evitável e da morte prematura, bem como as liberdades associadas a ler, escrever e contar, ter participação política, ter liberdade de expressão, etc.” (SEN, 2000, p.76).

<sup>34</sup> O autor refere-se ao Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos e ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos adotados pela Assembleia Geral da ONU em dezembro de 1966. As trinta e cinco ratificações necessárias para a entrada em vigor desses diplomas somente foram conseguidas dez anos depois. Este autor percebe uma certa diferenciação na nomenclatura dos órgãos de acompanhamento dos Pactos: o órgão de acompanhamento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos recebe o nome de Comitê dos Direitos Humanos, o

estendeu-se a outras interpretações que são, no entender deste autor, puramente ideológicas: "de que os direitos civis e políticos são jurisdicionados, enquanto dos demais não o são; de que os primeiros são mais facilmente monitoráveis por um comitê, através de exames de queixas, enquanto os segundos são meramente programáticos". (ALVES, 2003, p. 105). Ele concorda com a argumentação de Sen<sup>35</sup>: a atuação de alguns governos, acadêmicos, organizações não governamentais e organizações governamentais parece estar orientada como se o mundo estivesse ainda dividido entre um lado democrático, liberal e individualista e outro, que é ditatorial, totalitário e coletivista.

Para Alves (2003), os direitos civis e políticos têm simultaneamente dimensões individuais e coletivas. Além disso, as resoluções da ONU salientam que todos os direitos humanos são interdependentes e indivisíveis,

"cabendo aos direitos civis e políticos importante papel na consecução do desenvolvimento. Se, por um lado as condições estruturais têm reflexos óbvios na situação dos direitos econômicos e sociais, afetando também os direitos civis – e nisto o caso brasileiro é tragicamente eloqüente –, por outro, a ausência de níveis satisfatórios de desenvolvimento econômico-social não é mais aceita como escusa para a inobservância dos direitos"<sup>36</sup>. (ALVES, 2003, p. 45).

Segundo Alves (2003), não restam dúvidas de que os direitos sociais, econômicos e culturais necessitam, para serem realizados, de uma prestação positiva do Estado. Mas,

"a situação latino-americana em geral, e brasileira em particular, evidencia, porém, que a prestação positiva também é essencial para a observância de direitos de 'primeira geração', a começar pelos mais elementares de todos: à vida, à liberdade e à segurança pessoal (...). A redemocratização do Brasil foi uma conquista extraordinária para a observância dos direitos políticos e as liberdades civis. Os direitos mais elementares, pessoais, e judiciais, para não falar dos econômicos, sociais e culturais, ao contrário, permanecem em situação de grande vulnerabilidade". (ALVES, 2003, pp. 108-109).

### **1.7.3. Implementação e Garantia de Direitos Humanos no pensamento de Guillermo O'Donnell**

O' Donnell (2000), por sua vez, chega à mesma conclusão que Alves, e faz uma análise importante a respeito dos direitos humanos no Brasil e na América Latina, que leva em conta a ligação entre democracia e esses direitos. Aliás, essa preocupação em estabelecer uma ligação entre democracia e direitos humanos

---

do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais recebe o nome de Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

<sup>35</sup> Ver o tópico "Críticas aos Direitos Humanos", mais precisamente, a crítica da cultura.

<sup>36</sup>

parece ser recorrente dentro da doutrina recente em direitos humanos (décadas de 90 e 00).<sup>37</sup> Pinheiro (2000) e O'Donnell (2000) constroem um raciocínio interessante para a América Latina nesse caso: o processo de redemocratização pela qual a região passou, após tanto tempo de ditadura, não tem correlação positiva com a defesa de direitos humanos na região. Essa idéia vai de encontro ao senso comum, que foi durante muito tempo, a idéia de que o restabelecimento de democracias na região deveria automaticamente reforçar a observância e a defesa dos direitos humanos na região.

O argumento dos autores é o de que a transição política dentro dos Estados na América Latina não foi acompanhada de uma transição de valores autoritários para valores de transparência, igualdade e principalmente, o império da lei dentro do aparelho do Estado e da burocracia pública.

Aliás, esta distinção entre Estado, aparelho do Estado e burocracia é importante para entender o argumento de O'Donnell (2000) com relação aos direitos humanos. Em primeiro lugar, é preciso pensar o Estado como o sistema de regras de governo. O Estado de direito é aquele cujo sistema de regras estão determinadas na constituição, cuja observância determina como será o processo decisório dentro do governo, o processo de construção das leis, o modo como serão dirimidos os conflitos na sociedade, como se constituem as burocracias. Mas, mais que isso, o Estado de Direito reconhece os direitos dos cidadãos na constituição – a vida, a integridade física, as liberdades (de ir e vir, de expressão, de associação, de petição, e assim por diante), a igualdade perante a lei, a participação política (votar e ser eleito) – que são fundamentais para o exercício da democracia<sup>38</sup>. O que O'Donnell coloca, no entanto, é que no caso dos países latino-americanos, o Estado de direito

---

<sup>37</sup> Ver Mendez, O'Donnell e Pinheiro (2000), Dahl (1989), Sen (2000), Alves (2003), entre outros.

<sup>38</sup> Dahl (1989) chama esses direitos de “interesses substantivos”: são essenciais ao bom funcionamento do processo democrático em si, ainda que sejam externos a ele. Por bom funcionamento, este autor quer dizer igual consideração de cada um (Intrinsic Equality), mas ele coloca que a menos que esse princípio seja uma escolha institucional, os direitos civis **não são necessários** ao processo democrático. Defensores e críticos da teoria democrática concordam que esses direitos não dependem do processo democrático para existirem, existem a priori (theory of prior rights). Muitos críticos da teoria da democracia vêem os direitos fundamentais como possuidores de alta carga moral, o que lhes dá legitimidade para agirem como limitadores do processo democrático – “(...) *a citizen is entitled to exercise these rights, if need be, against the democratic process*” (DAHL, 1989, p.169). Defensores da teoria democrática colocam o direito ao auto-governo (democracia) como um direito fundamental, pois os limites ao processo democrático são construídos dentro do próprio processo. Para aprofundar-se nessa discussão, ver o capítulo 12 de Dahl (1989).

não é razoavelmente efetivo: existem falhas. De acordo com esse autor, as falhas são as seguintes:

1. **Falhas na legislação:** leis e regulações administrativas discriminam de diversos modos as mulheres, as minorias, e determinam tratamentos que não levam em conta a dignidade humana para criminosos, que no caso desses países são em grande parte pessoas das camadas mais pobres da sociedade;

2. **Falhas na aplicação da lei:** a lei é aplicada de maneira distinta para ricos e pobres, homens e mulheres, e assim por diante.

3. **Falhas na relação entre burocracia e “cidadãos comuns”:** aqueles que não podem comprar os serviços no setor privado, ou então não têm redes de relacionamento, têm que se confrontar com dificuldades para fazer valer o que seja nominalmente seu direito, como também, com um tratamento indiferente (o que na maioria das vezes reduz o cidadão a uma pessoa pedindo um favor, e não exercendo um direito) e com a óbvia desigualdade acarretada pela possibilidade de maior rapidez em transpor as etapas para uns e menor rapidez para outros.

4. **Falhas no acesso ao judiciário e a processos justos:** o acesso ao judiciário é difícil<sup>39</sup> e o serviço é “distante, embaraçoso, caro e lento demais até para que os desprivilegiados tenham acesso a ele. E quando eles conseguem ter acesso À justiça, as evidências, como seria previsível, apontam para várias discriminações”.<sup>40</sup> (O'Donnell, 2000, p. 347).

---

<sup>39</sup> No Brasil, de acordo com a Constituição Federal, é um direito fundamental a assistência jurídica integral e gratuita, reconhecendo-se, assim, que o acesso à justiça é essencial para a viabilidade e garantia dos demais direitos. O modelo adotado constitucionalmente é o de advogados públicos, com carreira própria, fornecendo o serviço e atuando em uma instituição autônoma: a Defensoria Pública. Grande parte dos estados-membros da federação possui defensorias públicas, ainda que essa instituição não esteja presente no estado de São Paulo. Neste estado, a prestação de serviço é efetuada pela PAJ – Procuradoria de Assistência Judiciária, vinculada à Procuradoria Geral do Estado, órgão responsável pela defesa dos interesses do Estado. Muitas dificuldades cercam aqueles que utilizam os serviços de assistência judiciária gratuita. Para uma ilustração bastante vívida no estado de São Paulo, ver Cunha (2001). Além disso, parece-nos importante salientar que Sadek, Lima e Araújo (2001), em estudo sobre o judiciário, colocam a questão de que, quando se fala de acesso à justiça, é preciso delimitar qual acesso e quem acessa. De acordo com os autores, “a excessiva facilidade para um certo tipo de litigante ou o estímulo à litigiosidade podem transformar a justiça não apenas em uma justiça seletiva, mas, sobretudo inchada. Isto é, repleta de demandas que pouco têm a ver com a garantia de direitos (...). Desse ponto de vista, qualquer proposta de reforma do Judiciário deve levar em conta que temos hoje uma Justiça muito receptiva a um certo tipo de demandas, mas pouco atenta aos pleitos da cidadania (...). O que parece inquestionável é que temos um sistema muito comprometido com um excesso de formalismos e procedimentos do que com a garantia efetiva de direitos” (SADEK, LIMA e ARAÚJO, 2001, p. 41).

<sup>40</sup> Os direitos são apenas formais se não existirem instâncias que garantam seu cumprimento. O poder judiciário, neste caso, tem papel fundamental na proteção dos direitos, porque a ele cabe aplicar a lei, e dar a palavra final sobre disputas privadas ou públicas. Sadek, Lima e Araújo (2001)

**5. Ilegalidades:** o sistema legal-institucional <sup>41</sup> existente (construído a partir das regras constitucionais) e válido (que observou todos os requisitos legais para entrar em vigor), na maioria dos países da América Latina não é eficaz (observado e aplicado) em toda a extensão territorial do Estado. Ainda que a burocracia e o aparelho do Estado estejam presentes, a legislação formal é aplicada de maneira inconsistente ou intermitente. Além disso, o sistema legal-institucional, a burocracia e o aparelho do Estado sofrem, muitas vezes, uma captura pela estrutura de poder privado dominante, principalmente nas periferias dos grandes centros e nos locais geograficamente mais afastados, o que leva a violações de direitos, cometidas por aqueles que detêm o poder nesse locais, à impunidade dessas mesmas pessoas e à negação da legitimidade do Estado como assegurador dos direitos formalmente constituídos.

Todas essas falhas alvejam o Estado de Direito enquanto concebido como um governo de um Estado democrático com base legal. O fato de uma sociedade ser uma poliarquia<sup>42</sup> não necessariamente tem relação com um processo de democratização do ordenamento jurídico dessa mesma sociedade, e muito menos

---

dão um panorama qualitativo e quantitativo sobre o judiciário e a prestação de justiça no Brasil durante o período de 1990 a 1998. De acordo com a pesquisa dos autores, houve um crescimento na procura pelo aparelho do judiciário para resolução de conflitos. A pesquisa mede o desempenho do judiciário (medida pelo indicador de nº de processos proposto por ano/ nº de processos julgados por ano) e demonstra as variações regionais dessa performance, além da participação das regiões do país no volume de processos instaurados. Também dá um panorama do funcionamento das diferentes instâncias que compõem o Judiciário. A pesquisa demonstra uma interessante correlação positiva entre o grau de desenvolvimento socioeconômico e o número de processos entrados (quanto mais alto o IDH da região, maior a quantidade de processos entrados), e isso vale especialmente para os tribunais de instância superior (que são acionados em peso para decidir sobre recursos às decisões de primeira instância, o que significa que aqueles que têm maior capacidade financeira, conseguem mais decisões favoráveis; litigantes com poucos recursos não têm fôlego para enfrentar a prorrogação do litígio). A conclusão dos autores é digna de nota e vai ao encontro das idéias aqui expostas por O'Donnell: os dados de desempenho do judiciário mostram que o serviço é bastante demandado. No entanto, ressaltam os autores, os números encontrados não são o reflexo de uma democratização dos serviços de prestação de justiça. Muito provavelmente refletem o fato de que parcelas específicas da população demandam muito o judiciário. "Dessa forma, a instituição seria muito procurada exatamente por aqueles que sabem tirar vantagens de sua utilização. E, tal como os dados indicam, estes têm se servido do Judiciário em uma quantidade extraordinária, provocando um crescimento significativo no número de processos entrados. Esse número é tão alto que a proporção de processos por habitante chega a ser baixa – uma das menores médias do mundo democrático. Caso ela não resultasse de um viés, estaríamos diante de uma sociedade marcada por uma cidadania ativa (...)" (SADEK, LIMA e ARAÚJO, 2001, p.40).

<sup>41</sup> O'Donnell (2000) vê o sistema legal (ordenamento jurídico) como parte constituinte do Estado, uma vez que o sistema legal é um elemento básico de previsibilidade e estabilidade das relações sociais.

<sup>42</sup> Poliarquia é o termo utilizado por Dahl (1989) para referir-se à regra instrumental de escolha do governo através do voto dos cidadãos de uma determinada sociedade.

assegura que a aplicação das leis que reconhecem os direitos humanos ocorra nas relações sociais públicas e privadas.

O'Donnell, assim como Bobbio, observa um processo de multiplicação dos direitos humanos pelos séculos, e aponta dois grandes motores: o primeiro deles foi a necessidade, para fazer valer o princípio da igualdade, de que se criem mecanismos efetivos de equalização mínima, o que deu bases à criação do Estado de bem estar social; o segundo foi a mudança no ordenamento jurídico: isso ocorreu em consequência à percepção de que, tal reconhecimento de necessidade de equalização leva à necessidade de políticas específicas para grupos com características determinadas, o que leva a uma mudança no ordenamento jurídico, ou seja, uma especificação mais detalhada dos direitos cabíveis ao às diferentes pessoas, porque fazer efetivar o direito à igualdade requer que tratamentos diversos sejam dispensados aos indivíduos, dependendo das suas particularidades pessoais. “Essas decisões foram em parte o produto de lutas políticas dos grupos conseqüentemente contemplados, e em parte, o resultado de intervenções estatais paternalistas preventivas, numa combinação que variou de acordo com o país e com o momento”. (O'DONNELL, 2000, p. 343).

Ora, de acordo com O'Donnell (2000), muitos críticos desse processo viram nesse movimento o enrijecimento dos ordenamentos jurídicos, e argumenta que, nos países desenvolvidos, essa especificação dos direitos baseou-se historicamente na ampliação prévia da legislação universalista formal, e a teve como base fundadora. Ou seja, este autor vê uma conexão entre expansões na legislação (aumento de número de situações novas reguladas), entre as especificações na legislação formal dos direitos humanos (o que ele chama de adensamento da legislação), e os processos de mudança social.

E aqui, finalmente, chega-se ao argumento principal deste autor, e que é de grande valia para este trabalho: O'Donnell (2000) defende o fato de que

a expansão e o adensamento dos direitos civis em países altamente desenvolvidos ocorreram basicamente antes da aquisição de direitos políticos e de bem-estar. (...) Mas, (...) na maioria dos países latino-americanos contemporâneos, agora que os direitos políticos impostos por esse regime [jurídico] se tornaram em geral vigentes, a extensão de direitos civis a todos os adultos é muito incompleta.<sup>43</sup> (O'DONNELL, 2000, p. 344.).

---

<sup>43</sup> Note que o autor não coloca como uma exigência cronológica o desenvolvimento de direitos civis para que depois os direitos políticos e sociais surjam. Mesmo porque, formalmente, os direitos civis

Ou seja, ainda que nos países da América Latina as pessoas sejam cidadãos no sentido de exercerem direitos políticos, não o são em termos de seus direitos civis.

#### **1.7.4. Implementação e Garantia de Direitos Humanos no pensamento de Stephen Holmes e Cass Sustein (O Custo dos Direitos)**

Holmes e Sustein, assim como todos os outros autores que foram elencados até agora, com a exceção de Bobbio, acreditam que os direitos humanos, mesmo os direitos individuais, demandam uma prestação pública, por parte do Estado.

Para Sustein e Holmes<sup>44</sup> (1999, apud Galdino, 2002) todos os direitos são positivos, ou seja, todos demandam algum tipo de prestação pública, ou seja, atuação por parte do Estado, para sua efetivação, inclusive os direitos individuais, habitualmente considerados como negativos, no que concerne a atuação do Estado. Estes autores sustentam que os direitos de liberdade são afetados “pela ausência de recursos, e que, também a proteção destes direitos representa a distribuição da riqueza social, com todas as suas conseqüências”. (GALDINO, 2003, p.182). Holmes e Sunstein defendem que o estabelecimento de direitos é fruto de escolhas sociais, e de negociações políticas em que nem todas as partes encontram-se no mesmo patamar de igualdade, o que gera distorções. E, ao contrário do que acreditam alguns comunitaristas, que alegam que a expansão dos direitos tem estimulado a irresponsabilidade do indivíduo para com seus deveres, principalmente para com a sua comunidade, os autores acreditam que o exercício dos direitos pelos indivíduos, sejam eles quais forem, é um exercício de responsabilidade.

---

realmente foram absorvidos nas legislações desses países, cronologicamente falando, antes dos direitos políticos e sociais. No entanto, ele ressalta que a tradição autoritária nesses países torna desigual o fortalecimento de direitos civis e direitos sociais, que existem, mas que são exercidos por poucos dentre aquela camada da população que realmente não pode pagar pelos serviços públicos correspondentes aos direitos sociais. Muitas vezes, como o autor colocou, os direitos sociais são vistos não como um resultado de um processo de luta social, mas como beneplácitos dos governantes. Isso impacta da seguinte maneira: as pessoas não se contemplam como detentoras de direitos; não conhecem seus direitos, e na maior parte das vezes, quando defrontam-se com situações em que devem relacionar-se com a burocracia pública para exercer esses direitos, vêem uma ação positiva como um favor, e um ação negativa com conformismo. Isso porque, na nossa opinião, a defasagem dos direitos civis nessas sociedades acarretam golpes na auto-estima e nas relações de alteridade. Mais adiante, o tema das relações de alteridade e de auto-estima será mais detalhado. A nosso ver, esse tema tem importância na discussão sobre direitos humanos, mais especificamente sobre a dignidade da pessoa.

<sup>44</sup> HOLMES, Stephen e SUSTEIN, Cass. *The Cost of Rights*. Cambridge: University Press, 1999.



Direitos, dentro do pensamento de Holmes e Sunstein, reconhecidos dentro de um ordenamento jurídico, têm sua operacionalização correspondente à possibilidade de utilização de remédios jurídicos que são previstos nesse mesmo ordenamento – “meios de acionar o ente estatal para que garanta os direitos previamente reconhecidos”. (GALDINO, 2003, p. 187). Ora, a utilização desses remédios requer uma justiça independente, barata, e acessível a todos<sup>45</sup>, que disponibilize aos indivíduos uma esfera própria para a tutela de seus direitos. E isso se aplica mesmo às liberdades e outros direitos civis, ainda que o senso comum seja o de que os direitos fundeados na liberdade não demandam qualquer prestação estatal positiva para a sua efetivação.

Segundo Holmes e Sunstein, os custos dos direitos de liberdade são ignorados<sup>46</sup> por duas razões. A primeira razão é a de que a crença na ausência de custos de alguns direitos fundamenta uma orientação conservadora de proteção máxima a esses direitos, em detrimento de outros (proteção máxima dos direitos civis em detrimento da proteção aos direitos sociais). Como os autores apontam, e com razão, essa escolha é feita em detrimentos de outras escolhas sociais, o que fica menos evidente, caso o senso comum - de que a implementação das liberdades civis é feita sem custos - não seja questionado. A segunda razão, dessa vez, do lado dos protetores dos direitos humanos, é a de que uma discussão mais ampla sobre os custos dos direitos humanos diminuam o comprometimento com a sua proteção, ou melhor, que haja um redimensionamento da extensão da proteção devotada aos direitos, tendo como parâmetro a condição econômica da sociedade.

Uma discussão mais aprofundada sobre o custo dos direitos – e aí, na nossa opinião, sob essa nomenclatura estão todos os tipos, os direitos privados e os direitos públicos e humanos, já que o judiciário analisa todos e também é responsável pela execução de suas sentenças relativas a todos os direitos que protege – necessariamente perpassa por uma discussão de finanças públicas: para manter o aparato estatal funcionando, são necessários recursos financeiros, captados individualmente dos cidadãos, e que compõem o orçamento público. Aferir

---

<sup>45</sup> Mas, os autores vão além: a atuação do Estado para garantir determinados direitos não se conforma apenas à manutenção do poder judiciário; a segurança pública é um exemplo de prestação devida pelo Estado aos seus cidadãos. Outro exemplo é o aparato governamental para a regulação dos mercados.

<sup>46</sup> A obra desses autores focaliza apenas a sociedade norte-americana.

os custos dos direitos significa trazer melhor qualidade nas escolhas alocativas do dinheiro público, pelo menos na área de proteção dos direitos. Os remédios processuais são custosos, o funcionamento do poder judiciário custa dinheiro, mas principalmente, é inegável que as indenizações que são determinadas pela violação desses direitos custam dinheiro.

Tendo em vista essas considerações, Holmes e Sunstein propõem uma definição mais pragmática de direitos humanos, ou fundamentais: direitos devem ser considerados como

poderes [de cada indivíduo] de invocar os seletivos investimentos dos escassos recursos públicos de uma dada comunidade. O tempo e o lugar – e por que não dizê-lo, as condições econômicas e financeiras – definem as prioridades das comunidades, definindo o que seja direito. (GALDINO, 2003, p. 197).

Entretanto, o foco dos custos que é defendido pelos autores não é o de custos como obstáculos à efetivação dos direitos humanos. Essa linha de direção pode identificar os obstáculos que precisam ser superados para uma operacionalização eficaz dos direitos humanos, mas considera os custos como um fator externo a esses direitos; a proposta desses autores, no entanto, não caminha nesta direção.

O que os autores prestigiam é uma visão de direitos humanos que internalize os custos em sua definição. Os recursos econômicos são trabalhados como pressupostos, que tornam possível a realização dos direitos, e que influenciam a escolha política de quais direitos terão prioridade, já que os recursos são escassos.

Para finalizar a discussão sobre essa abordagem de direitos humanos, falta apenas comentar sobre o exercício de direitos e a responsabilidade que ele traz aos indivíduos.

A corrente comunitarista chama de atomização o processo de expansão dos direitos dos indivíduos. Esse nome justifica-se pelo fato de que os adeptos desta corrente<sup>47</sup> percebem um reforço dos direitos em detrimento dos deveres que os indivíduos possuem, especialmente os deveres para com sua comunidade.

Holmes e Sunstein, por sua vez, percebem o exercício dos direitos como um provocador de responsabilidade, e não o inverso. A argumentação dos autores a favor desta posição fundamenta-se, em primeiro lugar, na concepção de direitos

---

<sup>47</sup> Ver tópico 1.3, *supra*.

como indissociáveis a um dever correspondente. Para os autores, “a consciência de um direito significa a percepção direta do dever correlato”. (GALDINO, 2003, p. 199).

Em segundo lugar, uma concepção que leva em conta os custos de implementação e proteção de direitos, e o fato de que os recursos públicos são escassos para a promoção de todos os ideais sociais, portanto, impondo-se uma escolha – e, portanto o sacrifício de certos ideais para a priorização de outros, implica o reconhecimento de que os direitos devem ser exercitados com responsabilidade. De acordo com os autores, a premissa de que alguns direitos nada custam é que embasa a opinião de que direitos geram irresponsabilidade.

#### ***1.7.5. Implementação e Garantia de Direitos Humanos no pensamento de Amartya Sen***

Para expandir ainda mais o debate sobre a efetividade dos direitos civis, agregaremos a opinião de Sen (1992). A discussão deste autor, quanto às liberdades civis, faz referência à teoria de Rawls e de outros liberais contemporâneos, como Nozick, Dworkin, e outros. Para a teoria rawlsiana, às liberdades civis é dada “a prioridade”, quer dizer uma precedência política à promoção de objetivos sociais. Com essa construção, os direitos civis não poderiam ser comprometidos pelas restrições econômicas, sociais e culturais. Os teóricos liberais podem ser mais ou menos rígidos com relação à essa prioridade das liberdades civis. Sen (1992) aponta que em países pobres, o conteúdo dessa prioridade deve ter um alcance mais restrito, quer dizer, as liberdades civis alinhadas dentro desta prioridade política de efetivação devem ser em menor número. Isso não significa que as liberdades não devem ser levadas em conta, mas sim que os outros fatores, principalmente o econômico, não podem ser facilmente desconsiderados. A questão principal para este autor é:

“se a liberdade formal de uma pessoa deve ser considerada possuidora do mesmo tipo de importância (e não uma importância maior) que a de outros tipos de vantagens pessoais – rendas, utilidades, etc. Em particular, a questão é se a importância da liberdade formal é adequadamente refletida pelo peso que a própria pessoa tenderia a atribuir a essa liberdade ao julgar sua própria vantagem global. A afirmação da preeminência da liberdade formal (como liberdades políticas e direitos civis básicos) contesta que seja adequado julgar a liberdade formal simplesmente como uma vantagem (...) que a própria pessoa recebe por esta liberdade”. (SEN, 2000, p. 84).

Na verdade, o que esses teóricos propõem é que a importância política dos direitos excede em muito as vantagens que as pessoas podem auferir do seu gozo, com o que Sen concorda. Entretanto, uma defesa extremada deste ponto de vista pode levar a violações da liberdade substantiva<sup>48</sup>:

“(...) é possível demonstrar que horrores com qualquer grau de gravidade – de fomes gigantescas à subnutrição regular e fome endêmica, mas não extrema – são consistentes com um sistema no qual não se violam os direitos libertários de pessoa alguma. Analogamente, privações de outros tipos (por exemplo, a ausência de tratamento médico para doenças curáveis) podem coexistir com todos os direitos libertários, (incluindo os direitos de propriedade) sendo inteiramente respeitados”. (SEN, 2000, p. 86).

Para este autor, a democracia, as liberdades políticas e os direitos civis básicos têm dois tipos de função; a primeira é instrumental: o exercício desses direitos pode ajudar a tornar os Estados mais responsivos às dificuldades encontradas pelas pessoas vulneráveis, por causa dos cálculos políticos que a democracia impõe; a segunda função, principal, é constitutiva – esses direitos são indispensáveis para a emergência de valores sociais<sup>49</sup>, que devem ser construídos pelo maior número de membros da sociedade, não apenas aqueles que se encontram em posições de mando e de governo: “entre as liberdades relevantes inclui-se a de agir como cidadão que tem sua importância reconhecida e cujas opiniões são levadas em conta, em vez de viver como vassalo bem alimentado, bem vestido e bem entretido” (SEN, 2000, p. 326).

Essas considerações apontam para a importância da auto-estima e das relações sociais para o efetivo exercício de direitos humanos. Na opinião de Sen, o exercício desses direitos alavanca o processo de desenvolvimento econômico nos países.

---

<sup>48</sup> Veja nota 10, *supra*.

<sup>49</sup> Os valores sociais, por sua vez, têm influência direta no processo de desenvolvimento econômico do país, através do que ele chama de oportunidade de utilizar suas capacidades, que são mais ou menos encorajadas pelos valores sociais. Capacidade, para Sen (2000), é um tipo de liberdade substantiva: é a liberdade de escolher e fazer combinações tais que defendam o bem-estar da pessoa; é a liberdade de “escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 94). Isso explica, de maneira bastante superficial, o motivo de este economista nomear sua obra *Desenvolvimento como Liberdade*. O desenvolvimento econômico, para este autor, está relacionado ao aumento conjunto de alternativas disponíveis às pessoas (SEN, 2000, p. 328).

## **1.8. Conclusão**

Como dito anteriormente, o objetivo deste capítulo foi o de montar um mosaico de idéias que estão, no momento, relacionadas ao tema direitos humanos. Cabe, agora, recortar as idéias que acompanharão o restante do trabalho.

Dentro do pensamento ocidental, e dentro do pensamento de outras culturas, acreditamos que foi suficientemente comprovado que o tema direitos humanos tem estado em maior evidência, nos últimos 40 anos. Colocamos como hipótese que é legítimo falar em direitos humanos, principalmente como uma referência mais concreta do valor maior justiça, uma vez que existem documentos, convenções, protocolos e recomendações internacionais a respeito do conteúdo dos direitos humanos. Um ponto distinto desse é se o conhecimento acerca desses direitos é mais ou menos disseminado entre a população que está mais propensa a sofrer violações de direitos.

Recorrendo à classificação pensada por Koerner (2002 e 2003), este trabalho situa-se dentro do contexto do estatismo. Essa escolha justifica-se pela a linha de pesquisa à qual se filia o presente trabalho, Transformação de Estado e políticas públicas, dentro da administração pública. Não faria sentido escolher outro contexto para este trabalho. Assim sendo, fica justificada nossa preocupação em mostrar que todos os direitos humanos reconhecidos correspondem a prestações positivas do Estado, ou seja, que a defesa de direitos humanos é uma escolha política dos cidadãos e é efetivada sob a forma de políticas públicas, que são pensadas e executadas pela burocracia estatal e financiadas pelo dinheiro público.

Não importa, na concepção explicitada acima, se os direitos que estão em jogo sejam civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ou qualquer outro daqueles que foram aqui apresentados. Para efeitos deste trabalho, assumimos que dentro da obrigação definida em lei pelos direitos humanos, o Estado é um dos obrigados, e ele perfaz sua obrigação através de políticas públicas. A capacidade do Estado em responder às demandas feitas pelo reconhecimento dos direitos humanos é, na nossa opinião, uma medida do grau de justiça de uma sociedade e ao mesmo tempo, um fator de legitimação do Estado e de suas regras, perante seus cidadãos.

O objeto do estudo de caso deste trabalho – tráfico internacional de pessoas – é uma violação dos direitos civis e de direitos do trabalho de uma pessoa.

Entretanto, nesse caso, pode-se perceber que é necessária uma ação para a defesa dos direitos civis.

Ao mesmo tempo, as especificidades do estudo de caso impõem que o estatualismo não seja o único contexto ao qual faremos referência. O globalismo é, também, o contexto que nos interessa na medida em que o direito internacional, público e privado são o pano de fundo para a mobilidade de pessoas entre os países. Não tomar o universalismo como um aliado no tratamento deste caso, ignorar as possibilidades de ação de organizações internacionais e de organizações não-governamentais ao pensarmos o tráfico internacional de pessoas não nos parece a estratégia mais interessante.

Assim sendo, de forma a tornar a análise o mais completa possível, esse trabalho perfila-se como uma combinação entre estatualismo e globalismo, dois contextos que têm impactos sobre o estudo de caso.

### ***3. Sistemas de Defesa de Direitos Humanos***

A análise aqui presente é meramente institucional; e sua utilidade é a de mostrar da maneira mais completa quais são as questões envolvidas na defesa dos direitos civis, notadamente no exemplo que trazemos neste trabalho, o tráfico de pessoas. Assim, tentamos lançar luz nos pontos que mais afetam o sistema de defesa de direitos humanos, como as relações federativas, o monitoramento internacional e interno de direitos humanos, e a questão da soberania nacional e a tutela internacional dos direitos humanos. O presente capítulo estrutura-se da seguinte forma: o quadro normativo internacional, os sistemas internacionais de defesa de direitos humanos, a legislação interna brasileira e o sistema interno de defesa de direitos humanos.

O direito internacional codifica o costume e estabelece princípios e regras para a convivência entre Estados, organizado o sistema internacional. O primeiro alicerce do sistema internacional foram os acordos bilaterais, que correspondem a interesses específicos dos países envolvidos; a condição desses acordos é a reciprocidade. Um patamar superior de cooperação foi alcançado com o multilateralismo, que se fez presente através da união de três ou mais Estados para alcançar finalidades comuns. O multilateralismo é a característica primordial para as organizações internacionais.

### 3.1. O Quadro Normativo Internacional

Antes mesmo de passarmos a discorrer sobre os instrumentos normativos em si, é interessante colocar algumas definições importantes para o direito internacional.

**Convenção, pacto ou tratado** é um acordo concluído entre nações. Tem o poder de obrigar legalmente os Estados que o ratificam. Um **protocolo** é um acordo que complementa uma convenção, pacto ou tratado internacionais e que tem a mesma força legal do documento original ao qual está relacionado. **Tratados bilaterais e multilaterais** têm um papel reconhecidamente preponderante dentro do direito internacional geral. Alguns autores, no entanto, vêem essa preponderância diminuir ultimamente, principalmente porque o costume internacional – prática geral, aceita como direito – tem sido cada vez mais invocado para regular situações.<sup>50</sup>

A Convenção de Viena de 1969, já referida anteriormente, ocupa-se também das regras que regem os tratados, pactos ou convenções. É dela que advém o princípio de que a soberania dos Estados não pode ser invocada para justificar um descumprimento a dispositivo obrigatório de direito internacional. Um tratado, convenção ou outro documento deve ser ratificado, ou seja, aprovado pelos representantes competentes do país, com isso garantindo o compromisso do Estado com os termos estabelecidos no documento.

**Declarações** são documentos cujos signatários (os legítimos representantes dos governos) expressam sua concordância com as metas, objetivos e princípios nele estabelecidos. Para o direito internacional, as declarações não são de cunho obrigatório; muitas vezes, os Estados não tem nenhum embaraço em ignorar declarações da ONU ou outras organizações internacionais.

**Resolução** é o texto adotado por um órgão deliberativo, uma organização internacional (p. ex. pela Assembleia Geral das Nações Unidas ou pela conferência Geral da UNESCO). O período entre o pós-guerra e a década de 90 assistiu a uma ascensão e expansão das organizações internacionais. Evidência disso é que a sua atuação tem se externalizado através de resoluções, que enunciam princípios gerais, ou então, regulam tipos específicos de ação, com previsões acerca de mecanismos de supervisão e controle. No caso de determinarem fatos ou situações concretas,

---

<sup>50</sup> Para uma discussão mais aprofundada, ver Trindade (2002).

são válidas em relação à situação específica. De acordo com Trindade (2002), as únicas resoluções da ONU que têm caráter mandatório são as decisões do Conselho de Segurança e aquelas que soa relativas à estrutura interna da organização internacional.

Uma **recomendação** é o texto de caráter internacional, que, em teoria, não constitui uma obrigação. São, em geral, resultado de conferências, principalmente aquelas que tinham como objetivo desenvolver soluções para o enfrentamento situações concretas de violação de direitos humanos, como exposto anteriormente.<sup>51</sup>

A principal norma internacional referente a direitos humanos é, sem duvida, a Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em 1945, quando da Carta de São Francisco foi assinada, criando a ONU, foi dada a incumbência à Comissão de Direitos Humanos de elaborar uma carta internacional de direitos. Apesar de ser uma declaração, e, portanto, ser discutível sua observância obrigatória pelos seus signatários, a Declaração Universal dos Direitos Humanos é tomada como uma interpretação autorizada da carta de criação da ONU, o que, para alguns intérpretes, significa que sua validade legal é a mesma de um tratado internacional, mas para a grande parte dos estudiosos, sua força advém de sua transformação em costume internacional. A Declaração Universal dos Direitos Humanos representa o compromisso da comunidade internacional de encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (ALVES, 2003).

Os pactos mais importantes, de acordo com publicação do Ministério da Justiça e da Unesco, são o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIEDSC); o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP); a Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (CIEDR); a Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDCM); a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes (CCT) e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC).<sup>52</sup>

O Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos são dois diplomas criados para regular a

---

<sup>51</sup> Ver tópico 1.2, *supra*.

<sup>52</sup> Ver os Anexos 1 e 2 deste trabalho.



aplicação dos direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Foi desenhado para cada um deles um sistema de controle, para assegurar a sua implementação. Sua concepção foi longa, demorou cerca de 20 anos, e sua entrada em vigor somente se deu depois de 10 anos. (ALVES, 2003)

O PIEDSC entrou em vigor em 1976. Contempla os seguintes direitos: ao trabalho; à remuneração justa, incluindo isonomia salarial entre homens e mulheres; de formar e associar-se a sindicatos; a um nível de vida adequado; à educação, à participação na vida cultural da comunidade e às crianças, de não serem exploradas no trabalho. Este Pacto estipula que os Estados-partes apresentem ao Conselho Econômico e Social da ONU um relatório contendo as medidas adotadas para promover esses direitos. O conselho aponta um comitê, que é composto de 18 peritos, para examinar os relatórios em sessões públicas.

O PIDCP também entrou em vigor em 1976 e especifica o seguinte: direito à vida; direito a não ser submetido à tortura ou a tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes; direito de não ser escravizado ou submetido à servidão; direito à liberdade e segurança pessoal e de não ser submetido a prisão ou detenção arbitrária; direito a julgamento justo; igualdade perante à lei; proteção contra interferência arbitrária na vida privada; liberdade de movimento; direito a uma nacionalidade; liberdades de pensamento e expressão; liberdade de associação, direito de votar e tomar parte no governo, entre outros direitos. O mecanismo de implementação do PIDCP é o Comitê de Direitos Humanos, composto por 18 membros, que são eleitos a título pessoal. Os Estados-membros obrigam-se a apresentar relatórios que discriminem as medidas adotadas para promover esses direitos e os progressos alcançados. Os relatórios são encaminhados ao Secretário-Geral da ONU, que os repassa ao Comitê. Este por sua vez, ao estudá-los, faz os comentários que pensarem apropriados, e reporta-se então ao Conselho Econômico e Social. O Comitê de Direitos Humanos é autorizado a receber e considerar comunicações de um Estado sobre outro, a respeito do descumprimento do Pacto, desde de que aquele que apresenta a queixa tenha reconhecido a competência do Comitê quanto a comunicações que sejam feitas sobre o próprio Estado denunciador. (ALVES, 2003)

Existe um protocolo adicional ao PIDCP, que é facultativo. Ao ratificar esse protocolo, o Estado dá competência ao Comitê de Direitos Humanos para receber queixas e reclamações individuais. Um segundo protocolo facultativo foi adicionado

em 1989, relativo à abolição das penas de morte. Alves (2003), considera tanto este pacto, quanto seu protocolo, bastante respeitosos à soberania nacionais, na medida em que restringe a capacidade de atuação do Comitê de Direitos Humanos para resolver pendências ou interferir no sentido de corrigir situações contrárias aos direitos enunciados. Entretanto, este autor aponta que os sistemas de recebimento de denúncias estabelecidas pelo PIDCP foram superados pelos mecanismos não-jurídicos de controle de violações, estabelecidos por resoluções da Comissão de Direitos Humanos.

A Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial é vigente desde de 1969, e sua vinculação histórica é com o movimento anticolonial. Define a discriminação racial como uma violação do princípio da igualdade no gozo de liberdades e direitos humanos e prevê a possibilidade da adoção de ações afirmativas para a adoção de medidas de proteção ou estímulo a indivíduos para promover a equiparação aos demais. O órgão de supervisão da convenção é o Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial, que examina, em sessão pública, os relatórios exigidos dos países signatários da convenção sobre suas ações para implementar as obrigações relacionadas ao tema. (ALVES, 2003).

A Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher é vigente desde 1981. Segue o mesmo padrão da CIEDR, proibindo a discriminação de gênero, e permite a adoção de ações afirmativas, pela qual os Estados podem adotar medidas especiais temporárias com o objetivo de acelerar o processo de igualdade entre homens e mulheres. Pela convenção, os Estados signatários comprometeram-se a tomar medidas para modificar os padrões culturais e sociais de conduta de homens e mulheres, visando à eliminação de preconceitos e de práticas baseadas na idéia de inferioridade do sexo feminino, como por exemplo, exploração no meio rural, exploração da prostituição e tráfico de mulheres. Apesar de proteger direitos de metade da população mundial, é a convenção que mais teve imposições de reservas pelos signatários. A adesão ao instrumento também é o de nível mais baixo entre todas as convenções e pactos. Para Alves (2003), a razão é

fácil de entender, e difícil de aceitar: a Convenção contraria não somente legislações nacionais discriminatórias – às vezes por mero anacronismo superável sem maiores problemas (...) – mas também crenças e costumes arraigados, respaldados, não raro em tradições ancestrais nefastas ou doutrinas religiosas. (ALVES, 2003, p. 57).

O órgão de controle é o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher, composto por 23 membros eleitos individualmente, que examina em sessão pública os relatórios apresentados pelos signatários, contendo as medidas legislativas, judiciais, administrativas e outras que tenham adotado para implementar a convenção.

A Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes entrou em vigor em 1987. De acordo com Alves (2003), esse foi o documento que mais recebeu influência das organizações não governamentais, apesar de que todos os outros documentos tenham recebido contribuições do setor, e também é uma matéria no qual grandes organizações não-governamentais atuam, como a Anistia Internacional. O documento desenvolve-se no sentido de reforçar a punição de torturadores e na indenização das vítimas, além de revisão de métodos e de cultura de tortura nas corporações de polícia, internamente aos países. O órgão de controle é o Comitê contra a Tortura, cujos peritos examinam publicamente os relatórios dos Estados signatários, sobre a implementação da convenção. Este comitê tem competência para investigar in loco denúncias fundadas de tortura sistemática, com a concordância do Estado envolvido.

A Convenção sobre os Direitos da Criança foi elaborada para proteger a criança de todas as formas de discriminação, exploração e abuso, além de garantir-lhe a assistência apropriada. Prevaleceu, neste documento, a concepção de proteção integral à criança. O órgão de controle é o Comitê sobre os Direitos da Criança, que examina os relatórios preparados pelos Estados-partes. (ALVES, 2003).

A Convenção Interamericana de sobre Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San José, e a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem são os diplomas legais internacionais que fundeiam o sistema americano de defesa de direitos humanos, e que dispõem sobre uma série de direitos protegidos, entre eles os direitos civis, e políticos, econômicos, sociais e culturais. Primeiramente, não foi previsto qualquer mecanismo de supervisão para esses direitos. Em 1988, a Assembléia Geral da OEA adotou um Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos sobre Direitos Econômicos e Sociais, o Pacto de San Salvador, que complementou a convenção original com ampla enumeração de direitos e estabelece formas de supervisão. Em 1990, um novo

Protocolo adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos, relativo à abolição da pena de morte, foi também adotado pela Assembléia Geral da OEA. O sistema inclui, ainda, entre seus instrumentos mais importantes, a Convenção Americana para Prevenir e Punir a Tortura, adotada em 1985. (ALVES, 2003).

Em junho de 1994, a Assembléia Geral da OEA, reunida em Belém do Pará, aprovou duas novas convenções que cumprem papel de relevância para o sistema: a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher e a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. A Convenção sobre a violência contra a mulher, mais conhecida como Convenção de Belém do Pará, é bastante inovadora, sob o ângulo jurídico, a respeito da mulher: prevê, inclusive, a possibilidade de envio de petições e denúncias contra os Estados-partes à CIDH por qualquer pessoa, grupo de pessoas ou entidade não-governamental legalmente reconhecida.

A Convenção Européia de Direitos Humanos, de 1950, entrou em vigor em 1953, e reconhece basicamente direitos civis. Mas, estabelece que o objetivo do sistema europeu é dar eficácia àqueles direitos elencados na Declaração Universal de 1948, ainda que a Convenção em si mesma deixe de lado os direitos sociais e econômicos. Em 1961, foi adotada a Carta Social Européia. Os direitos econômicos, sociais e culturais estabelecidos pela Carta são supervisionados por um comitê de peritos, com assessoramento de um representante da OIT. Esse comitê examina relatórios bienais submetidos pelos Estados-partes. (ALVES, 2003).

### **3.2. O Quadro Normativo Brasileiro**

A Constituição Federal é, sem dúvida, o diploma legal mais importante quando se fala em normas e princípios sobre direitos humanos.

A incorporação do direito internacional ao direito interno, notadamente os tratados, convenções e pactos, é diferenciada no que tange os direitos humanos. A Constituição Federal prevê que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata e hierarquicamente falando, os direitos e garantias reconhecidos pelo instrumento internacional do qual o Brasil é signatário

passam a integrar o elenco dos direitos constitucionalmente consagrados, além de serem exigíveis imediatamente.<sup>53</sup>

Cabe ao Congresso Nacional resolver definitivamente sobre acordos, tratados ou atos internacionais que acarretem compromissos ao patrimônio nacional<sup>54</sup>. Somente após a apreciação e aprovação do ato pelo Legislativo é que o Executivo fica autorizado a ratificá-lo e a depositar o ato de ratificação.

O primeiro passo é uma mensagem do Presidente da República e uma explicação de motivos efetuada pelo Ministério das Relações Exteriores sobre o instrumento internacional, que é feito na Câmara dos Deputados. Uma vez que o processo recebe um numero, ele é enviado para a Comissão de Relações Exteriores da Câmara, para a apreciação. Uma vez formulado um relatório, convertida mensagem em projeto de decreto legislativo, e aprovado o parecer sobre o decreto legislativo, este passa para a apreciação da Comissão de Constituição, Justiça e Redação. Aprovado por mais esta comissão, o projeto de decreto legislativo passa para votação em plenário; uma vez aprovado seu conteúdo, é feita a redação final do decreto. À aprovação da redação final do decreto, segue-se a fase de aprovação pelo Senado Federal. (MARTINS, 1996).

No Senado, o trâmite é bastante semelhante àquele da Câmara dos Deputados. A Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional aprecia o projeto de decreto legislativo. Uma vez aprovado, o decreto passa por votação em plenário, e se aprovado, é promulgado pelo presidente do Senado Federal. É possível apresentar emenda aos projetos nas duas casas. De acordo com Martins (1996), porém, isso é pouco comum.

Os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos, ao serem ratificados e incorporados ao sistema interno, apresentam um duplo impacto: são acionáveis perante as instâncias nacionais e internacionais. No campo nacional, os instrumentos internacionais mesclam-se ao Direito interno, ampliando, fortalecendo e aprimorando o sistema interno de proteção dos direitos humanos. No campo internacional, os instrumentos internacionais permitem que se invoque a tutela internacional, mediante a responsabilização do Estado, quando direitos humanos

---

<sup>53</sup> Essa é a posição de Trindade (1996), e a que na nossa opinião, seria importante para a efetivação dos instrumentos internacionais. Infelizmente, ainda não há consenso total sobre esse assunto na doutrina de direito.

<sup>54</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 49.

internacionalmente assegurados são violados. Como já foi apontado anteriormente, o Estado tem a responsabilidade primária no tocante à proteção de direitos, enquanto que à comunidade internacional cabe a responsabilidade subsidiária, quando as instituições nacionais mostrarem falhas ou omissões na proteção de direitos. Para Piovesan (2001), o objetivo maior da tutela internacional é propiciar avanços internos no regime de proteção dos direitos humanos.

Ao final da década de 90, os trabalhos em direitos humanos começaram a focalizar a recepção de instrumentos internacionais, uma vez que o Brasil tornou-se signatário de muitos pactos e convenções. A questão da interação das normas em parte é resolvida pela própria constituição, como apontamos anteriormente. Entretanto, Trindade (1996) coloca outro fator que facilita a interação entre a legislação internacional em direitos humanos e a legislação interna: é o que ele chama de “primazia da norma mais favorável à vítima”. Ou seja, a norma que for mais favorável à vítima, seja de direito interno, seja de direito internacional. Na visão de Trindade (1996), aplicar a norma mais favorável à vítima apresenta a vantagem de reduzir ou minimizar os conflitos entre instrumentos legais. Isso ocorre porque aumenta a coordenação entre instrumentos, seja verticalmente (tratados e instrumentos de direito interno), quanto horizontalmente (dois ou mais tratados) e porque demonstra a tendência de convergência para a ampliação e fortalecimento da proteção em direitos humanos entre as legislações.

O Brasil é signatário dos seguintes pactos ou convenções:

- Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIEDSC) e o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP), desde 1992, mas não faz parte do rol de países que reconhece a competência do Comitê sobre denúncias de outros Estados sobre violações de direitos civis e políticos, nem aderiu ao protocolo facultativo que permite ao Comitê receber denúncias individuais;
- Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, desde de 1968;
- Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher desde 1984, mas expressou reservas que com a reforma no direito civil operadas pela Constituição Federal em 1988, tornaram-se anacrônicas;

- Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes, desde 1989. A Constituição Federal criminaliza a tortura, e, no entanto, ainda não houve a regulamentação infraconstitucional necessária;
- Convenção sobre os Direitos da Criança, desde 1990;
- Pacto de San José da Costa Rica, em 1992, sem reconhecer a competência judicial da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que ocorreu em 1998 e o Protocolo à Convenção Americana referente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Protocolo de San Salvador), desde 1996;
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher, desde de 1995;
- Protocolo à Convenção Americana referente à Abolição da Pena de Morte, desde 1996; e
- O Estatuto do Tribunal Internacional Criminal Permanente, desde de 2000.

Além desses instrumentos internacionais, a legislação interna sobre direitos humanos abarca vários temas, como é mostrado na tabela do Anexo 3. Note-se que na tabela, elencamos apenas alguns dispositivos legais federais relativos à defesa de direitos humanos, mas não temos a pretensão de sermos exaustivos. É preciso ter em mente, também, que o ordenamento jurídico completo abarca inclusive os ordenamentos estadual e municipal. Para complementação da tabela, veja o *site* da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, inclusive com a legislação estadual de São Paulo.

A questão que paira neste tópico é que a legislação federal é rica em temas de direitos humanos. Em âmbito estadual e municipal, a tendência é a de que haja uma replicação de temas na legislação da unidade federativa. Entretanto, nem sempre isso ocorre. Em alguns casos, isso acontece porque a competência da União sobrepõe-se à competência do estado; em outros casos, porque não há iniciativa do executivo, e assim, há a necessidade de que haja iniciativa do legislativo, ou pressão dos setores de sociedade civil. O ponto é que, ainda que exista uma razoável uniformidade de adoção desses institutos, existem algumas lacunas na legislação que contempla os direitos humanos e essas lacunas começam fazerem-

se sentir com mais intensidade no âmbito municipal. Por outro lado, a adoção de institutos nem sempre significa uma aplicação uniforme da legislação adotada.

De alguma forma, poder-se-ia pensar que parece existir uma relação entre a adoção de determinado tema ao corpo do ordenamento e a questão da tutela relativa à lei nova que nasce. Ora, pensar assim torna mais ou menos coerente a integração à legislação local leis específicas sobre direitos humanos: a União e os Estados contam com cortes e tribunais que tornam possível a tutela das violações naqueles âmbitos, o que não ocorre no âmbito municipal. Ao mesmo tempo, políticas públicas municipais e estaduais têm maior probabilidade de estarem mais próximas das necessidades reais da população, e aí seria indispensável que os direitos humanos fossem o ponto de partida para a implementação de políticas públicas e também, parâmetro de avaliação, como referenciais do que é “justo”.

Entretanto, a legislação que reconhece direitos não é exatamente a mesma que determina políticas públicas, embora o instrumento jurídico utilizado em ambos os casos seja o mesmo. Por exemplo, existe diferença entre as normas do programa de proteção à testemunha e às vítimas, estabelecidas lei nº 9807/99, e a norma proveniente da assinatura do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, que estabelece o direito à vida e à integridade física, ou o artigo da Constituição Federal que prevê esses direitos. Os níveis de abstração são diferentes; enquanto estas últimas reconhecem o direito à vida e à integridade física, a primeira concentra-se nas ações necessárias para garantir essas condições em uma determinada situação concreta. O nível de abstração deveria decrescer ainda mais se observarmos as leis estaduais sobre direitos humanos; isso porque, o reconhecimento desses direitos é feito pela Constituição Federal e pelas Leis Federais; em âmbito local, deveria haver uma preocupação em estabelecer as regras para a execução de programas de promoção, monitoramento e tutela de direitos humanos.

### **3.3. Os Sistemas de Proteção das Organizações Internacionais<sup>55</sup>**

O monitoramento e proteção dos direitos humanos são feitos em âmbito internacional por um arcabouço de organizações internacionais de âmbito universal, no caso a ONU, a OIT, a UNESCO, entre outras organizações configuram o

---

<sup>55</sup> Essa parte do capítulo é baseada em Alves (2003) e Seitenfus (2003).



monitoramento de direitos específicos, mas ainda de maneira universal. Organizações internacionais de âmbito regional, como o a OEA e a União Européia, para citar os sistemas mais desenvolvidos, também compõem regimes de monitoramento. A esse grupo mais amplo de monitoramento, Alves (2003) chama de regime autorizado de controle sobre os Estados.

Os sistemas regionais europeu e interamericano, porém, são melhor estruturados e tecnicamente mais viáveis se comparados com o sistema universal da ONU. Como o sistema ONU, esses dois sistemas regionais são fundados a partir de tratados internacionais, que não apenas dão o parâmetro normativo, criam sistemas de monitoramento, mas também estabelecem instâncias jurisdicionais de proteção dos direitos humanos, que se encontram em funcionamento.

Em paralelo a esse controle autorizado, existe o monitoramento de organizações não governamentais internacionais e de governos, que fazem um controle não-autorizado sobre violações de direitos humanos. (ALVES, 2003).

No caso das organizações não governamentais, a legitimidade vem de sua atuação na defesa de direitos, ou seja, está baseado no reconhecimento das atividades exercidas cotidianamente na linha de frente na defesa de direitos humanos, principalmente nos países pobres. Os governos ocidentais, por sua vez, são aqueles que mais se perfilam no monitoramento de direitos humanos em jurisdições de outros países. Alves (2003) dá como exemplo os relatórios de direitos humanos feitos pelo Departamento de Estado dos EUA e aqueles feitos pelo Parlamento Europeu. Outro tipo de interferência descrita por Alves é a inclusão de “cláusulas de direitos humanos” nos tratados comerciais entre países e nos empréstimos feitos por instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial.<sup>56</sup> De acordo com Alves (2003),

o problema com essas atitudes governamentais e com o trabalho de algumas organizações não governamentais do Primeiro Mundo é sua seletividade. Incisivos no que tange a terceiros, esses governos e essas ONGs raramente se manifestam tão claramente sobre violações em seus principais vizinhos e parceiros ou nas órbitas nacionais respectivas. Mais ainda, buscam criar para os terceiros países sanções não-previstas nos instrumentos internacionais, jurídicos ou assemelhados, que tenderiam a penalizar sociedades inteiras, inclusive as mais democráticas. (ALVES, 2003, p.70).

---

<sup>56</sup> Ver nota 33, *supra*, sobre esse tipo de prática.

Com todo o respeito pela sua opinião, temos dois pontos a acrescentar: Alves não levou em conta o efeito que a atuação do FMI, BID e Banco Mundial tem sobre a defesa de direitos humanos, e também não parece estar inclinado dar o peso devido às informações que as organizações não governamentais podem prestar à organizações internacionais responsáveis pelo monitoramento autorizado de direitos humanos. A profundidade do conhecimento das pessoas envolvidas nessas organizações não governamentais não deve ser desprezado, pelo simples fato de que atuam na ponta da cadeia, e já há algum tempo, no Brasil. Não se pode presumir que os grupos de trabalho que fazem o monitoramento de atividades possam prescindir deste tipo de informação interna, ainda mais se levarmos em conta o nível de profissionalização que certas organizações não governamentais atingiram nos dias de hoje.

Finalmente, antes de passarmos à descrição dos sistemas internacionais de proteção de direitos humanos, é preciso frisar que os sistemas internacionais são subsidiários e complementares. Como afirma Alves (2003), com toda a propriedade:

A responsabilidade primeira permanece com os Estados. (...) [Os sistemas internacionais de proteção de direitos humanos] têm atividades de supervisão e controle, mas não de tutela. E a tutela internacional de direitos humanos somente existirá quando uma jurisdição internacional legítima se sobrepuser às jurisdições nacionais. (ALVES, 2003, p. 70).

### **3.3.1. A Organização das Nações Unidas**

Dentro da ONU, a Comissão de Direitos Humanos é o principal órgão de proteção e embora inicialmente tenha tido apenas a atribuição de observador, sem qualquer poder de intervenção quanto a reclamações sobre violações de direitos humanos. Se o estabelecimento de normas e órgãos de supervisão convencionais foi uma tarefa difícil – dada a noção tradicional de soberania, respaldada pelo princípio da não-intervenção do Artigo 2º, parágrafo 7º, da Carta das Nações Unidas – imagine-se quão mais problemático ainda foi, e continua a ser, a constituição de mecanismos para tratar de violações. O desenho e a adoção desses mecanismos é relativamente recente, por volta dos anos 70 e se deve à atuação do Terceiro Mundo diante do apartheid da África do Sul.

Os mecanismos de proteção da CDH não se confundem com os órgãos de monitoramento dos Pactos e Convenções, como se ressaltou no parágrafo anterior. Os órgãos de monitoramento, a que fizemos referencia no tópico 2.1, supervisionam apenas os Estados-partes de cada instrumento jurídico, seja pelo exame dos

respectivos relatórios, seja em ações mais diretas que dependerão sempre do consentimento expresso do Governo envolvido para a acolhida de queixas individuais e interestatais e para missões de investigação.

Os mecanismos não convencionais da CDH são estabelecidos por simples resoluções da Comissão, e exercem suas atividades sobre qualquer país, seja ele parte ou não dos instrumentos jurídicos. São mais ágeis do que os comitês, e funcionam de forma semipermanente. Isso lhes permite que fiscalizem as situações nacionais mais incisivamente o que, conseqüentemente, tem exigido ações e respostas dos países envolvidos em violações de direitos humanos.

Os mecanismos de proteção são: o procedimento confidencial, a relatoria especial para países e a relatoria temática.

O Procedimento Confidencial foi estabelecido pela Resolução a ONU nº 1503. Funciona através de uma seleção minuciosa, procedida sobre as comunicações de violações recebidas pela organização, e de consultas aos Estados envolvidos, executados por grupos de trabalho. Se a análise acusar um padrão sistemático de violações, a situação é examinada primeiro pela Subcomissão de Prevenção e Discriminação e Proteção das Minorias, e, uma vez confirmado o resultado da análise prévia, a própria CDH examina a situação.

As deliberações são feitas em sessões fechadas, sem acesso ao público e a observadores, a menos que seja decidido dentro da sessão fechada que se torne pública a questão, como forma de punir o Estado violador. Por causa dessas características, Alves (2003) considera o procedimento confidencial como um mecanismo de proteção e controle que é bastante respeitoso da soberania nacional. No entanto, o surgimento dos outros mecanismos de controle têm tornado a utilização do procedimento confidencial mais rara.

As resoluções 1235 e 1503 do Conselho Econômico e Social da ONU abriram caminho para controle e proteção mais ostensiva por parte da organização internacional em questão. Foram constituídos os Relatores Especiais para Países, que têm a função de acompanhar a evolução de determinadas situações nacionais, em contato direto com as autoridades governamentais, caso sejam elas cooperativas, ou então, caso contrário, indiretamente, através de consultas a organizações não governamentais, a partidos e movimentos de oposição ao governo e a cidadãos exilados.

Estabelecer uma relatoria especial é, em geral, um procedimento trabalhoso, porque envolve votações difíceis, nas quais o país envolvido geralmente exerce pressão contra a instituição de tal mecanismo com este tipo de atividades em seu país. Contam muito para a instalação de uma relatoria especial para países: a influência do país que inicia o processo junto aos outros; e a fragilidade, ainda que momentânea, do país que sofrerá o controle.

Por ultimo, mas definitivamente não menos importante, vem a relatoria temática. Podem ser individuais ou então, compostas por grupo de trabalho. Os relatores temáticos têm a atribuição de monitorar, em todo o mundo, de maneira não-seletiva, o cumprimento ou não de normas referentes a determinados temas. A cooperação de organizações não governamentais ou de pessoas relacionadas com as vítimas é importante para o sucesso dessa atividade.

O consenso para o estabelecimento de uma relatoria especial é um processo mais simplificado, se comparado àquele necessário para a instalação de uma relatoria especial para países, justamente porque o escopo relaciona-se a um tema e não a um país (es) específico (os). Alves (2003) afirma que de todos os mecanismos de controle à disposição da CDH, os relatores temáticos são os aqueles que mais têm se expandido, e que mais recebem apoio, pela atividade que desenvolvem. Entretanto, os relatórios resultantes desta atividade investigativa nem sempre refletem a realidade do tema em todo o mundo. Os temas que são objeto de relatoria atualmente são: execuções sumárias e arbitrárias; tortura; intolerância religiosa; o uso de mercenários como fator de violação de direitos humanos; empecilho ao exercício do direito dos povos à autodeterminação; a venda de crianças e prostituição infantil; restrições à liberdade de opinião e expressão; racismo, discriminação e xenofobia; violência contra a mulher; falta de independência do judiciário e prisões e detenções arbitrárias.

O Brasil nunca foi monitorado por um relator especial. Em 1974 e 1975, no entanto, foi instaurado procedimento confidencial, para considerar a situação de direitos humanos durante a ditadura. Esse exame foi encerrado em 1976. São os relatores temáticos, que monitoram queixas de violações no Brasil, que têm exigido, de maneira mais incisiva, ações de garantia de direitos humanos pelo governo brasileiro.

Houve mais progressos, especialmente a partir da Conferência Mundial de Direitos Humanos realizada em Viena, em 1993, como a criação de um Alto

Comissariado para Direitos Humanos, que tem por função articular as ações das Nações Unidas nesta esfera e do Tribunal Internacional Criminal.

### **3.3.2. O Sistema Americano**

Os meios de proteção do sistema Americano – ou seja, da Organização de Estados Americanos, a OEA – são compartilhados por dois órgãos. De um lado, ha a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), a quem qualquer pessoa ou grupo de pessoas, ou entidade não-governamental legalmente reconhecida em um ou mais Estados membros da Organização pode apresentar a Comissão petições que contenham denúncias ou queixas de violação do Pacto de San José por um Estado-parte. Entretanto, no caso de denúncias individuais, é preciso que o Estado reconheça a competência da CIDH para tanto, e no caso de denúncias interestatais, para seu acolhimento, uma declaração de reconhecimento é facultativa. No caso de acolhimento de uma denúncia individual, a CIDH tenta primeiramente, uma solução amigável entre as partes. Em seguida, caso não o Estado implicado não siga suas recomendações, a questão torna-se pública, e estabelece-se uma resolução declaratória ou não de culpa, e então, a comissão estabelece meios concretos de reparação. (SEITENFUS, 2003).

A CIDH teve, inicialmente, tarefas apenas de promoção em sentido estrito e não de proteção dos direitos humanos, funcionando como órgão autônomo do sistema da OEA. Suas atribuições e status institucional foram, portanto, sucessivamente fortalecidos. Uma das características mais importantes do funcionamento da CIDH consiste em sua capacidade de deslocamento ao território dos Estados americanos, com a anuência ou a convite do respectivo governo, a fim de observar in loco a situação geral dos direitos humanos. Uma vez terminada visita, é elaborado um relatório, que é enviado ao governo em questão. Muitos foram os países já inspecionados dessa forma. Alves (2003) coloca que, muitas vezes, essas missões têm efeitos preventivos: as recomendações dadas a países específicos encorajam remodelações jurídicas que afetem negativamente os direitos humanos em outros países.

Desde 1965, a II Conferência Interamericana Extraordinária ampliou o mandato da CIDH, transformando-a em instrumento de controle do referido pacto, com autorização para receber e examinar petições e comunicações a ela

submetidas, e competência para obter informações dos Estados americanos e formular recomendações. Atualmente, a CIDH tem o status de órgão principal da OEA, com a incumbência de promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria, além de suas funções originais. Graças a essa duplicidade de função, a CIDH tem interpretado seu mandato com grande liberalidade, ampliando significativamente suas formas de atuação. Ou seja, a CIDH passou de mero órgão de observação a órgão de ação. (ALVES, 2003, p. 78).

Além disso, os protocolos adicionais prevêem que o monitoramento e fiscalização dos direitos econômicos, sociais e culturais devem ser feitos pelo Comitê Interamericano para Assuntos Econômicos e Sociais, assim como pelo Conselho Interamericano para a Educação, Ciência e Cultura, através do exame de relatórios apresentados pelos Estados-partes. O Protocolo prevê, ainda, a possibilidade de recurso à CIDH para os casos de direitos de exigibilidade imediata.

Por outro lado, há a Corte Interamericana de Direitos Humanos, composta por sete juizes de diferentes nacionalidades dos Estados-membros, que são eleitos pelo voto da maioria na Assembléia Geral da Organização. Somente os Estados-partes e a Comissão têm direito de submeter casos à decisão da Corte.

Quanto à responsabilização do Estado, existem duas correntes de pensamento: aquela que pressupõe a regra do esgotamento dos recursos do direito interno antes do julgamento pela corte internacional da violação de direito internacional, enquanto que a segunda defende o exame imediato pela corte internacional, a partir do momento da violação, sem prejuízo da utilização dos recursos internos.

A Corte tem competências consultiva e contenciosa. A competência consultiva é ampla, permitindo a todos os membros da OEA – partes ou não do Pacto de San Jose – e a todos os outros órgãos da OEA: a Assembléia geral, o Conselho Permanente, a CIDH etc. A consulta pode ser sobre a interpretação da Convenção Americana ou de outros tratados sobre a proteção dos direitos humanos nos Estados americanos bem como sobre a compatibilidade entre as leis nacionais e esses instrumentos jurídicos regionais. A competência contenciosa para o julgamento de casos a ela submetidos, por sua vez, é limitada aos Estados-partes da convenção que a reconheçam expressamente. A maior atividade da Corte tem-se

concentrado na jurisdição consultiva, sendo poucas as sentenças judiciais já proferidas pelo órgão em questão.

### **3.3.3 O Sistema Europeu**

O sistema europeu foi estabelecido pelo Conselho da Europa, que determina em seu estatuto que todos os Estados-membros do Conselho da Europa devem aceitar os princípios do Estado de Direito e a fruição, por todas as pessoas dentro de suas jurisdições, dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Três são os órgãos responsáveis pela implementação da Convenção: a Comissão de Direitos Humanos, o Conselho de Ministros e a Corte de Direitos Humanos.

A Comissão de Direitos Humanos funciona em Estrasburgo, e tem por função básica receber denúncias de Estados e indivíduos, iniciando o procedimento de monitoramento e proteção. Não tem o dever de formular relatórios. A maior parte dos Estados reconhece a competência da Comissão para receber tais denúncias, o que é feito através um processo bastante rigoroso que avalia a admissibilidade das petições individuais. Sendo aceitas, inicia-se uma nova fase, a de investigação preliminar dos fatos e a tentativa de realizar de um acordo amigável entre as partes. Caso esse acordo não seja alcançado, a Comissão poderá encaminhar o caso ao Conselho de Ministros ou à Corte de Direitos Humanos. Em geral, seguem para a Corte os casos dos Estados que aceitam sua jurisdição. Os demais devem ser encaminhados para o Conselho de Ministros para que seja tomada uma decisão política. Nestes casos, após a decisão de que houve violação de direitos, é fixado um prazo para que o Estado envolvido faça a reparação. Na eventualidade de não obter as medidas de reparação, o Conselho de ministros pode levar o caso a público, ou, no extremo, expulsar o estado-membro. (VIEIRA e SÜNFELD, 1999; ALVES, 2003).

A decisão de qualquer uma das instâncias, no entanto, tem força obrigatória para os Estados-partes. Essa situação criou um sistema paralelo de controle da compatibilidade da legislação doméstica aos parâmetros estabelecidos pela Convenção Europeia de Direitos Humanos, como prevenção a situações de incompatibilidade. O Conselho de Ministros é também uma instância de monitoramento da implementação das decisões da Corte ou dos acordos realizados pela Comissão.

Por fim, deve-se destacar que na maioria dos Estados europeus a Convenção ingressa automaticamente no ordenamento jurídico, com status de lei ordinária, podendo ser invocada diretamente ante os tribunais nacionais. Há alguns países, entretanto, onde a Convenção exige atos parlamentares para que os direitos ali reconhecidos possam ser reclamados junto ao judiciário. Gradualmente, no entanto, os magistrados desses países têm se permitido olhar para a Convenção como direito auto-aplicável. O sistema europeu de proteção dos direitos humanos tem sido um dos pilares do processo de constitucionalização do direito comunitário europeu, assegurando parâmetros que devem limitar não apenas os Estados, em suas relações com os seus cidadãos, mas também entre a UE e os nacionais de cada Estado.

Além do sistema americano e europeu, que brevemente descrevemos aqui, a África conta com um sistema regional de monitoramento, que ainda está começando a estruturar-se. A Organização da Unidade Africana é a responsável por essas atividades de proteção, promoção e controle de direitos humanos, adotando a Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos. A carta prevê uma Comissão Africana de Direitos Humanos que tem o encargo de realizar o monitoramento. São esses, resumidamente, os principais mecanismos internacionais de monitoramento e proteção de direitos humanos. (ALVES, 2003).

### **3.4. O Sistema Brasileiro de Proteção aos Direitos Humanos**

A realização dos direitos humanos exige a construção de arranjos sociais, políticos, econômicos e culturais (...). Nesse sentido, sua realização é tarefa da sociedade como um todo. O Estado como espaço organizativo do que é público é por excelência responsável pela sua realização. (BRASIL, 2004, p.16).

Esse foi o mote que orientou a Conferência Nacional de Direitos Humanos de 2004, e, dada a magnitude da proposta federal, também orientou as discussões estaduais e municipais. No Brasil, não há um sistema concentrado de proteção aos direitos humanos. O sistema é fragmentado, tanto dentro do Estado quanto dentro da sociedade civil.

Esta parte do capítulo está estruturada da seguinte forma: em primeiro lugar, vamos apontar as instituições envolvidas com a defesa de direitos humanos no Brasil, e em segundo lugar, vêm as considerações que pensamos ser apropriadas



sobre o funcionamento do sistema, e finalmente, discutimos brevemente a proposta que o Governo Federal apresentou em 2004 para a defesa dos direitos humanos.

### **3.4.1. Sistematização das Instâncias de Defesa dos Direitos Humanos na Administração Pública Brasileira**

A Tabela 1 tenta fazer um apanhado dos órgãos envolvidos na defesa de direitos humanos nas três instancias federativas. Essa é uma compilação feita especialmente para este trabalho, levando em consideração os Planos Plurianuais da União e do Estado de São Paulo disponíveis nos respectivos portais do ministério do Planejamento, na Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo. No caso do Município de São Paulo, as informações foram retiradas do portal da prefeitura da cidade. Tentativas de generalização, nos âmbitos estadual e municipal foram feitas, mas deixamos claro que cada estado e município pode escolher a sua forma de organização.

Tabela 1: Instituições Envolvidas com a Defesa de Direitos Humanos

Instância Institucional	Órgão Responsável	Atividades / Programas*
<b>Legislativo</b>		
Federal	Congresso Nacional Senado Câmara dos Deputados	Comissões Parlamentares de Inquérito <sup>1</sup> Comissão de Assuntos Sociais (Senado) Comissão de Constituição, Justiça Cidadania (Senado e Câmara) Comissão de Defesa do Consumidor (Câmara) Comissão de Direitos Humanos e Minorias (Câmara) Conferência Nacional de Direitos Humanos, da Promoção da Igualdade Racial, de Políticas Públicas para Mulheres. <sup>2</sup>
Estadual	Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa	Conferências Estaduais de Direitos Humanos
Municipal	Comissão de Direitos Humanos da Câmara Municipal	Conferências Municipais de Direitos Humanos Atendimento jurídico ao público
<b>Executivo<sup>3</sup></b>		
Federal	Ministério da Justiça; Ministério das Relações Exteriores; <sup>4</sup> Ministérios do Trabalho e do Emprego e da Assistência	Programa Nacional de Direitos Humanos Proteção à Testemunha e à vítima Prêmio em Direitos Humanos Balcões de Direitos Indenizações a desaparecidos e mortos políticos

	<p>Social; Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome; Ministérios da Educação; da Saúde; da Cultura e do Meio Ambiente; Secretaria Especial de Direitos Humanos; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Ministério Público Federal; Advocacia Geral da União; Polícia Federal; Conselhos Nacionais de Direitos Humanos;<sup>5</sup> Defensoria Pública da União</p>	<p>Defesa do Consumidor Promoção de ações da sociedade civil e das outras instâncias federativas Centros de Apoio às Vítimas de Violência Assistência Jurídica Gratuita Combate ao crime organizado Defesa da concorrência Reconhecimento de organizações de utilidade pública – OSCIPs Segurança pública Defesa de populações indígenas Educação em direitos humanos Defesa dos direitos dos idosos, dos portadores de deficiência</p>
Estadual	<p>Ministério Público Estadual; Defensoria Pública do Estado e/ou Procuradoria do Estado; Secretaria de Direitos Humanos/ Defesa da Cidadania Secretaria da Segurança Pública; Secretarias de Assistência Social; das Relações de Trabalho; Secretarias da Saúde e da Educação; Secretaria da Cultura e do Meio Ambiente; Conselhos Estaduais de Direitos humanos e de Cidadania;<sup>6</sup> Polícias Civil e Militar</p>	<p>Programa Estadual de Direitos Humanos<sup>7</sup> (PEDH) Programa de Proteção às Testemunhas PROCON Instituto de Terras Indenizações a presos políticos Ouvidorias das Secretarias de Estado, em especial da Saúde, da Educação, da Habitação, da Justiça, e da Segurança Pública e da Polícia Civil. Atendimento jurídico ao público Corregedorias (da polícia, dos tribunais de justiça, do ministério público).</p>
Municipal	<p>Secretaria Municipal de Direitos Humanos; Secretarias da saúde, da</p>	<p>Plano Municipal de Direitos Humanos Ouvidoria –Geral do Município Mediação e Conciliação de conflitos</p>

	cultura, da educação, da assistência social, meio ambiente; Conselho/ Comissão Municipal de direitos humanos; Coordenadorias de direitos humanos e cidadania. <sup>8</sup>	PROCON municipal Inclusão digital Serviço de assistência jurídica à população Formulação de Guias de Direitos
Judiciário		
Federal	O acesso à justiça é considerado uma condição sine quae non para a efetivação dos direitos humanos. Não apenas porque significa o reconhecimento de uma situação de violação e da necessidade de reparação, mas também porque é uma das formas de presença do Estado no cotidiano, na vida das pessoas. O acesso à justiça também é fundamental para o exercício dos direitos internacionalmente reconhecidos, porque as convenções internacionais, no que tange a tutela de cortes internacionais, requerem de todo o reclamante o esgotamento prévio de recursos de direito interno, para a admissibilidade de suas petições no nível internacional. As cortes internacionais não são substitutas das cortes internas. A constituição federal no artigo 109, incisos IV, V, VI, IX e X determina quais os crimes contra direitos humanos que são de competência federal. Entretanto, as violações mais frequentes de direitos humanos ocorridos ultimamente escapam do âmbito da justiça federal, e recaem na justiça estadual. Para que houvesse uma federalização completa da tutela de direitos humanos, precisaria haver uma reforma constitucional. <sup>9</sup>	
Estadual		
Sociedade civil		
	OS; Oscips, OAB, Fundações, Institutos de Pesquisa.	Variadas, de acordo com o estatuto da instituição;

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento; SEPLAN – São Paulo e Prefeitura de São Paulo.

## Notas

\* Foram colocados apenas os programas mais relacionados com o tema da dissertação. Para uma visão completa, ver Anexo 4.

<sup>1</sup> Aconteceu uma CPI sobre tráfico de órgãos, na Câmara dos Deputados e no Senado, uma CPMI sobre exploração sexual; ambas tiveram seus relatórios finais aprovados no ano de 2004. As CPIs podem ser específicas de uma das casas ou então, mistas.

<sup>2</sup> Em geral, as Conferências sobre Direitos Humanos são formuladas pelas comissões de direitos humanos do órgão legislativo da instância federativa e pela pasta do executivo responsável pelos direitos humanos daquela mesma instância federativa. As exceções ficaram com Conferência Nacional da Promoção da Igualdade Racial e de Políticas Públicas para Mulheres.

<sup>3</sup> Note-se que esses órgãos de governo seguem os programas e ações pré-estabelecidos no PPA e na LDO. A cada ano, esses órgãos fazem um planejamento das suas ações, inclusive detalhando os gastos e as metas a serem atingidas, principalmente nas ações orçamentárias. Citamos apenas as os Ministérios e secretarias que têm programas voltados diretamente para direitos humanos; em última análise, quase todos os ministérios, secretarias estaduais e secretarias municipais têm relação com o tema.

<sup>4</sup> Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais do Ministério de Relações Exteriores.

<sup>5</sup> Conselho de Defesa da Pessoa Humana; do Idoso; dos Direitos da Criança e do Adolescente; do Combate à Discriminação; dos Direitos da Pessoa portadora de Deficiência e dos Direitos da Mulher.

<sup>6</sup> De acordo com o site [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br), apenas os seguintes estados da federação possuem Conselho Estadual de Defesa de Direitos Humanos: Alagoas, Amazônia, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Rio Grande do Norte e São Paulo e Sergipe. No estado de São Paulo, os conselhos estaduais estão ligados à Casa Civil. Assim sendo, colocamos os conselhos na categoria institucional Executivo estadual. Os conselhos podem tratar dos seguintes temas: da pessoa humana, dos direitos humanos, da condição feminina, da defesa da criança e do adolescente, do idoso, para assuntos da pessoa portadora de deficiência, da participação e do desenvolvimento da comunidade negra.

<sup>7</sup> De acordo com o site [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br)., apenas São Paulo, Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Pernambuco têm um PEDH. Em processo de discussão, para formulação de tal programa, encontram-se os estados de Mato Grosso, Maranhão e Santa Catarina.

<sup>8</sup> As coordenadorias especiais podem ser relativas a temas como afrodescendentes, mulher, jovens, participação popular, etc.

<sup>9</sup> Baseado em Trindade (1996) e Comparato (1996).

Como se pode perceber, o sistema atual de defesa dos direitos humanos é complexo, e, embora institucionalmente seja controlado pelo Estado, vem abrindo cada vez mais espaço para as organizações não governamentais. Isso é visível nas Conferências de direitos humanos; a participação maciça da sociedade civil é uma excelente notícia. Pinheiro (1998) é da opinião de que embora o novo sistema constitucional tenha aberto espaço para novos movimentos e organizações que defendem direitos da mulher, dos afrodescendentes, dos indígenas, dos trabalhadores rurais e dos direitos dos homossexuais. Esses movimentos foram capazes de introduzir uma nova dinâmica aos movimentos sociais. Elas enfrentam as limitações dos partidos políticos e dos sindicatos, bem como as preocupações localistas de grupos de interesses para construir novas agendas dentro do tema direitos humanos. Apesar de sua vitalidade e de sua presença em várias partes do país, as organizações não-governamentais de direitos humanos ainda são fragmentadas e localizadas: podem complementar, mas não podem substituir a sociedade política.

Pinheiro (1998) lembra que, de acordo com a lei internacional, a responsabilidade primária pela garantia dos direitos humanos é responsabilidade dos Estados nacionais. Ele coloca que

o fato de que, no sistema federativo brasileiro, o controle da ordem pública, da administração judicial e do sistema penitenciário, na maioria dos casos, está sob a competência dos estados-membros, não é uma justificativa para a ação ou omissão [da esfera federal]. Ao aderir ao sistema legal internacional para a proteção de direitos humanos, o governo brasileiro tem que se confrontar com o paradoxo de ter a responsabilidade sobre, mas não os meios de agir. Isso é especialmente verdadeiro quando as autoridades estaduais diretamente responsáveis pelo controle da violência são inativas e tolerantes, quando não responsáveis, por incitar ações de violação. Em contraste com o fracasso das autoridades em quase todos os estados, as administrações federais obtiveram progressos em reconhecer que é preciso respeitar o império da lei e as normas internacionais de defesa dos direitos humanos, embora ainda haja muito por fazer. Esse progresso no nível federal começou nos anos 90, em grande parte devido às pressões exercidas por organizações não governamentais nacionais e internacionais, no sentido de respeitar as obrigações assumidas pelo Brasil quando da adesão aos principais instrumentos de proteção internacional de direitos humanos. (PINHEIRO, 1998, p. 5, tradução nossa).

Antes do processo de democratização, durante o período autoritário, o governo central era responsável pelas violações que ocorriam, sobretudo no domínio político. A descentralização ocorrida em 1988, segundo Ricupero (1996), não teve como contrabalanço ao poder distribuído aos estados-membros da federação a criação de mecanismos de prestação de contas dos estados para a União.

Temos então, uma situação em que, quando há uma ocorrência embaraçosa politicamente para aquele Estado [membro], ele tem em suas mãos todos os instrumentos para dar orientação que ele quiser ao inquérito e à investigação. Ao Governo Federal resta fazer o que ele faz: emitir notas, fazer declarações, mas nada de efetivo. (...) Precisamos ter um instrumento de contrapeso ao poder dos Estados [membros]. O único mecanismo que nós temos é a intervenção federal. Ora, a intervenção federal é um mecanismo violentíssimo. É um mecanismo de ultima ratio, então, evidentemente, eu não vejo uma solução para a situação grave que o Brasil vive de direitos humanos sem que esse problema seja equacionado.<sup>57</sup> (RICUPERO, 1996, pp. 168-169).

De certa maneira, a adesão do Brasil às Convenções e aos Pactos internacionais contrabalança um pouco a tensão para o lado do governo federal:

“Desde o retorno ao governo civil e à democracia tem, entretanto, ficado clara a tensão entre o governo federal, com uma política mais pró-ativa de promoção dos direitos humanos, e a conivência ou omissão nos estados de governos e funcionários ou dirigentes das instituições de controle da violência: secretarias de estado, judiciário, ministério público e polícias. No campo de forças onde atua essa tensão, a diferença agora é o governo federal não dar mais sustentação (como aconteceu durante o regime autoritário) ou sistematicamente omitir-se (como durante a democracia populista) diante das violações de direitos humanos. Ao contrário, o governo federal passou a exercer um papel decisivo na proteção e promoção dos direitos humanos, visando debelar a continuidade de práticas ilegais e violentas de resolução de conflitos. (PINHEIRO e MESQUITA NETO, [199-], p. 2).

---

<sup>57</sup> De acordo com Almeida (1996), “Os processos de redefinição de competências e atribuições na área social (...) são parte de um fenômeno mais amplo de passagem de uma forma extrema de federalismo centralizado, construída sob o regime autoritário, para alguma forma de modalidade de federalismo cooperativo, cujas feições ainda se estão definindo. (...) Envolve essencialmente o redesenho das funções do Governo Federal e implica processos de realocação, consolidação e devolução de funções anteriormente situadas na órbita do poder central”. (ALMEIDA, 1996, p.16). Essa autora coloca que a democratização e a crise fiscal são os principais condicionantes da transformação do sistema federativo brasileiro. As forças descentralizadoras, no caso brasileiro, podem ser encontradas nos seguintes processos: 1) o andamento da transição democrática brasileira colocou em evidência os dirigentes políticos estaduais e reforçou a liderança política dos governadores, principalmente os da oposição ao regime autoritário. O impulso pela redefinição descentralizadora, para Almeida (1996), foi consequência, em larga medida, da importância política estadual e da liderança política dos governadores no restabelecimento da democracia; 2) a descentralização tornou-se um valor equivalente à democracia, uma vez que o centralismo estava fortemente relacionado ao governo autoritário; a descentralização passou a ser vista como condição para o aumento da participação dos cidadãos no governo e 3) a negação do padrão imposto às políticas sociais no período da ditadura; hipercentralizado, institucionalmente fragmentado e iníquo do ponto de vista dos serviços e benefícios prestados à população; a descentralização foi vista como instrumento de universalização do acesso e do aumento do controle dos beneficiários sobre os serviços sociais.

Essa tomada de posição da administração federal foi marcada pelo Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), que foi elaborado em estreita colaboração com a sociedade civil e estabelece um elenco de medidas a curto, médio e longo prazos para ampliar a promoção e proteção dos direitos humanos no País. O PNDH está em sua segunda versão, e tenta identificar as deficiências e obstáculos à garantia dos direitos humanos e é orientado para a construção da cidadania, procurando coordenar e integrar as ações do Governo e das entidades da sociedade civil. Para Pinheiro, essa dinâmica de diálogo e cooperação entre o Governo e a sociedade tem sido a característica mais marcante e alentadora do processo de consolidação da democracia no Brasil.

O PNDH tem metas de ação<sup>58</sup>, e seu lançamento foi seguido pela criação da Secretaria Nacional de Direitos Humanos, que se tornou o núcleo de acompanhamento e apoio do PNDH e de ações e programas de defesa dos direitos humanos no Congresso Nacional e nos estados da federação. De acordo com Pinheiro e Mesquita Neto ([199-]):

Num curto espaço de tempo, o programa atingiu um dos seus objetivos e passou a ser quadro de referência para as ações de governamentais e para a parceria do Estado e governo com as organizações da sociedade civil. A sociedade cobrou do governo federal, e este passou a cobrar dos governos estaduais e municipais, do Congresso Nacional, do Judiciário e da sociedade participação na implementação do programa (...). Para o cumprimento dos objetivos do PNDH, o Congresso Nacional aprovou em dois anos, em meio a uma intensa votação de reformas constitucionais, uma série de medidas legais previstas no Programa. (PINHEIRO e MESQUITA NETO [199-], p.4 e 6).

Ainda de acordo com esse dois autores, o PNDH fortaleceu o Conselho de Defesa da Pessoa Humana e, quem sabe, os outros conselhos também, na medida em que chama a atenção para as atividades nos variados temas específicos, como direitos da mulher, discriminação racial, idosos, portadores de deficiência. A criação de uma Secretaria de Especial de Direitos Humanos, em 1997, no entanto, não

---

<sup>58</sup> Algumas dessas medidas poderiam ter sido adotadas independentemente do Programa Nacional de Direitos Humanos. Muitas delas, entretanto, puderam ser adotadas em caráter de urgência porque o governo federal comprometeu-se a adotá-las ao lançar o PNDH e porque a sociedade cobrou do governo federal a adoção dessas medidas e em vários casos colaborou em parceria para a adoção dessas reformas. Alguns dos programas específicos que foram iniciados com o PNDH foram: valorização a população negra através do Grupo de Trabalho para Eliminação da Discriminação; prevenção e tratamento de AIDS e doenças sexualmente transmissíveis; repressão ao trabalho infantil, inclusive através de bolsas-educação; erradicação da exploração sexual infanto-juvenil; coibição do trabalho forçado através do Grupo de Repressão ao Trabalho Forçado; assentamento de trabalhadores rurais sem terra; demarcação de terras indígenas. (PINHEIRO e MESQUITA NETO, [199-]).

centralizou o monitoramento, promoção e tutela de direitos humanos no Brasil; essas funções continuaram distribuídas por vários órgãos federais, estaduais e municipais.

A preocupação com a efetividade e garantia de direitos humanos refletiu-se também na administração local. Os Programas Estaduais de Direitos Humanos (PEDHs), ainda que formulados e implementados em apenas quatro estados atualmente, têm por parâmetro o PNDH, e é um ponto central dentro das políticas de direitos humanos estaduais. Tem como características um forte diálogo com o terceiro setor, com o Ministério Público e com o Judiciário para a formulação de proposições. O PEDH de São Paulo tem 303 pontos, e prevê seu monitoramento e a consecução e apresentação de relatórios anuais, apontando ações concretas e progressos. Os conselhos estaduais também fazem parte do sistema, como interface entre o governo e a sociedade civil. De acordo com Lyra (2003),

Os conselhos de direitos humanos não integram nenhum dos poderes do Estado. Portanto, não deliberam sobre políticas públicas, mas opinam a respeito e fiscalizam a sua implementação. Deles participam representantes do poder executivo estadual, o Ministério público, organizações não-governamentais (ONGs), universidades, centros de direitos humanos, conselhos profissionais e associações, com atividades relacionadas à defesa e promoção dos direitos do homem e da cidadania. Existem conselhos em quinze Estados da Federação, dos quais oito – e, não por acaso, os que gozam de maior autonomia – em pleno funcionamento. Quase sempre, os serviços prestados pelos seus membros não são remunerados. São considerados relevantes para os Estados e têm prioridade sobre as demais atividades dos conselheiros no serviço público. Estão em curso propostas para a criação de conselhos de direitos humanos nos Estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Maranhão e para a reestruturação desses conselhos, com a maior participação da sociedade, nos Estados de Sergipe, Pará e Paraná. (LYRA, 2003, pp. 385-386).

Finalmente, cabe dizer uma palavra a respeito do município. A comunidade internacional tem reconhecido e ressaltado cada vez mais, num processo de globalização, o papel do poder local como sendo estratégico para o desenvolvimento de ações que resultem num efetivo respeito aos direitos da pessoa humana. No caso brasileiro, o Município, em razão de suas atribuições como membro da Federação Brasileira, tem a obrigação de implementar uma política municipal de direitos humanos. Como é a instância governamental mais próxima das pessoas há a possibilidade de formular uma política bem-sucedida em educação para direitos humanos, sem contar com o fato de que isso aumenta a capacidade de percepção das áreas em direitos humanos mais necessitadas de atenção. A questão do monitoramento de direitos humanos também é facilitada, com a possibilidade de

disponibilização de dados. Entretanto, pouquíssimos são os municípios que possuem formalmente um plano de direitos humanos.

Os Programas e Planos em direitos humanos, nos três âmbitos federativos, foram formulados através de Conferências em direitos humanos. A primeira conferência nacional foi em 1995. Em São Paulo, a primeira conferência estadual foi em 1997. Hoje, as conferências representam um espaço no qual é possível uma interação entre as organizações sociais e o Estado. As conferências têm conseguido construir uma agenda em direitos humanos para o Estado e mesmo para as próprias organizações não governamentais. Anuais, elas são promovidas pelo legislativo, em conjunto com o executivo, muitas vezes. As conferências municipais são preparatórias para as conferências estaduais, que por sua vez são preparatórias para as nacionais. Nessas conferências são escolhidos os representantes da sociedade civil, que têm direito a voz e a voto, para a aprovação do relatório final da conferência, assim como os representantes do governo. Convidados têm direito a voz, mas não direito de voto. Observadores não têm direito nem à voz, nem a voto. As votações são decididas por maioria. Nas conferências estaduais, são escolhidos os representantes, da sociedade civil e do governo para representar o estado na conferência nacional. Os relatórios finais municipais servem de base para os grupos de trabalho nas conferências estaduais, que por sua vez são a base para os grupos de trabalho nas conferências nacionais.

#### ***2.4.2. Despesas de Governo e Direitos Humanos***

É impraticável pensar em promoção e monitoramento de direitos humanos sem recursos financeiros planejados para isso. Desta forma, pensamos que é importante trazer para este trabalho algum parâmetro de gastos do governo nessas atividades. O Anexo 4 relaciona as políticas públicas desenvolvidas por órgãos do executivo diretamente envolvidos na promoção e monitoramento de direitos humanos. As tabelas 2 e 3, a seguir, baseadas em dados da Secretaria do Tesouro Nacional, mostram as despesas da União e dos estados-membros com direitos humanos.



Tabela 2: Gastos da União Por Função 2004 – 2004

FUNÇÕES	2004	% total	2003	% total	2002	% total
Essencial à justiça	1.359.287.133,94	0,38%	1.459.974.892,61	0,27%	1.323.789.600,70	0,24%
Assistência social	9.272.003.144,20	2,56%	9.061.300.763,76	1,71%	8.261.025.249,16	1,48%
Trabalho	7.688.791.687,91	2,12%	10.222.427.370,22	1,92%	10.752.871.521,20	1,93%
Cultura	130.334.370,10	0,04%	249.070.658,99	0,05%	303.806.934,42	0,05%
Direitos da cidadania	239.622.054,67	0,07%	424.671.419,65	0,08%	521.632.420,19	0,09%
Segurança pública	1.407.048.527,47	0,39%	2.589.428.432,92	0,49%	2.793.498.675,28	0,50%
Saúde	22.587.208.581,05	6,24%	29.254.034.915,62	5,51%	32.260.298.549,97	5,79%
Educação	8.252.493.030,85	2,28%	15.314.279.618,73	2,88%	16.771.214.711,99	3,01%
Habitação	160.202.882,33	0,04%	131.623.707,36	0,02%	161.295.698,96	0,03%
Saneamento	4.888.312,91	0,00%	63.180.401,53	0,01%	123.212.089,49	0,02%
Gestão ambiental	603.708.498,56	0,17%	1.020.375.739,10	0,19%	1.604.325.355,16	0,29%
Previdência social	113.210.330.845,50	31,26%	156.625.537.098,54	29,49%	156.284.990.098,15	28,06%
Relações Exteriores	795.774.803,81	0,22%	1.253.277.764,81	0,24%	1.684.500.713,37	0,30%
SOMA despesas gerais	362.130.645.813,69	100%	531.169.473.693,80	100%	556.933.434.811,01	100%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004.

Tabela 3: Gastos Estaduais por Função – Totais Gerais Consolidados

Função	2003	% do total	2002	% do total
Essencial à justiça	2.413.535.403,18	1,14%	1.985.708.966,33	1,02%
Assistência social	2.159.212.135,11	1,02%	1.955.423.309,58	1,01%
Trabalho	530.416.787,63	0,25%	580.417.434,04	0,30%
Cultura	746.850.567,87	0,35%	741.300.844,43	0,38%
Direitos da cidadania	1.784.885.759,35	0,84%	1.604.929.027,97	0,83%
Segurança pública	19.505.622.914,82	9,22%	19.002.353.292,11	9,79%
Saúde	19.852.794.673	9,39%	17.336.403.627,35	8,93%
Educação	38.885.306.708	18,39%	35.348.490.495,97	18,21%
Habitação	567.977.292	0,27%	819.243.722,65	0,42%
Saneamento	2.175.256.586	1,03%	2.368.955.269,89	1,22%
Gestão ambiental	1.751.876.368	0,83%	1.621.324.506,15	0,84%
Previdência social	18.091.287.959	8,56%	16.259.206.829,76	8,38%
Relações Exteriores	211.445.097.436,00	100,00%	194.079.722.398,83	100,00%

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2004.

Os dados da Tabela 3 são as somas totais dos 27 estados-membros das despesas com cada uma das funções nos anos de 2003 e 2002. Não incluímos uma série mais ampla porque a Secretaria do Tesouro Nacional começou a classificar os dados de maneira como aqui estão apresentados a partir de 2002. No sistema

anterior, não havia as categorias “essencial à justiça” e “direitos da cidadania”, o que prejudica nossa análise.

As funções escolhidas nas Tabelas 2 e 3 levam em conta a ação do governo federal e dos estados-membros – tomando como indicador as despesas com funções. Escolhemos nesta tabela, as funções diretamente ligadas a direitos humanos, a nosso ver. Escolhemos as funções “essencial à justiça”, “direitos da cidadania” e “segurança pública” como representativas abarcando direitos civis e políticos. Escolhemos as funções “assistência social”, “trabalho”, “cultura”, “saúde”, “educação”, “habitação”, “saneamento”, “gestão ambiental” e “previdência” como representativas dos direitos econômicos, sociais e culturais.

As maiores despesas da União estão na área da previdência, saúde e assistência social. No caso dos estados, as maiores despesas estão na área da segurança pública, previdência e educação. Em números relativos, os estados gastam mais com segurança pública do que a União. E, apesar das diferenças nos recursos disponíveis, os estados gastam mais com as funções “direitos da cidadania” e “essencial à justiça” do que a União. Esse quadro reflete a descentralização de que falamos no item anterior.

O Anexo 5 traz as despesas com as funções “direitos da cidadania”, “essencial à justiça” e “segurança pública” por estados da federação em 2003. Pode-se perceber a predominância de gastos com essas rubricas nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Rio Grande do Sul. Os estados que menos gastam são Acre, Amapá, Rondônia, Roraima, Piauí, Sergipe.

#### **2.4.2. Proposta de Sistema de Direitos Humanos**

A Secretaria Especial de Direitos Humanos, responsável, em conjunto com a Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados pela IX Conferência Nacional de Direitos Humanos, elaborou uma proposta de construção de um Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH) e, ao contrário dos anos anteriores, as conferências municipais e estaduais foram pautadas pelo documento formulado pelo governo federal.

De acordo com o documento, o SNDH teria o objetivo de promover atuação integral no que tange aos direitos humanos. Isso implica desenvolver ações articuladas para a promoção (efetivação e ampliação de direitos), proteção (para defender direitos e evitar violações) e reparação (compensação dos direitos

violados). Os princípios da proposta de SNDH são: unicidade do sistema e descentralização; ampla participação e controle social; intersetorialidade e interdisciplinaridade e pluralidade.

A estrutura do SNDH conteria os seguintes aspectos: instrumentos, mecanismos, órgãos e ações.

Por instrumentos, quer-se designar:

- Um Marco Legal, construído através do conjunto das legislações já existentes, verificando as complementaridades, sobreposições e ausências, adequando-o a proposta de um Sistema e, eventualmente, construir uma legislação específica para o SNDH. Isso significa considerar os estatutos de direitos específicos que já existem e outros em tramitação que poderiam ser articulados ao Estatuto dos Direitos Humanos.
- Os Planos/ Programas de Direitos Humanos, em cada esfera administrativa do Estado, que devem ser elaborados a partir de diretrizes emanadas de Conferências e aprovados pelos Conselhos de direitos humanos e dotados de mecanismos concretos de execução, monitoramento e avaliação. Isso permitiria revisões periódicas. Estabeleceriam metas e estratégias claras.
- Orçamento Definido: a previsão adequada de recursos suficientes e progressivos para que os Planos tenham condições de serem implementados. E a utilização correta dos instrumentos de planejamento financeiro (PPA, LDO e LOA). Não é descartada a hipótese de criação de Fundos específicos, destinados a programas específicos, inclusive com vinculações e
- Relatores e/ou Ouvidores Nacionais.
- Confecção e apresentação de Relatórios de Cumprimento e de Estudo e Relatório de Impacto em Direitos Humanos, para inversões públicas.

Por Mecanismos, o documento refere-se a:

- Fluxos de Promoção de Direitos;
- Fluxos de Proteção de Direitos;
- Fluxos de Resolução de Violações e Reparação;

- Institucionalidade Protetiva, formação e investimento em condições para a efetivação do conjunto dos instrumentos, dos órgãos e das ações em direitos humanos;
- Fortalecimento da Sociedade Civil Organizada e
- Sistemáticas de Formulação, Execução, Monitoramento e Avaliação.

O SNDH seria composto pelos seguintes órgãos:

- Instituições de Promoção Proteção e Reparação, e de Fiscalização e Punição e as Instâncias de Definição e Participação Social. Distribuir-se-ão em pelo menos dois níveis; um de definição de diretrizes gerais – as Conferências de Direitos Humanos – e outro, para formular, monitorar e avaliar políticas, ações e orçamentos, receber, investigar e encaminhar denúncias de violação, entre outras atribuições – os Conselhos de Direitos Humanos. Devem ser organizados de forma comum em todas as esferas administrativas. O SNDH terá como centro administrativo a Secretaria Especial de Direitos Humanos;
- Órgãos Gestores do Sistema e de Políticas; são órgãos responsáveis pela gestão do próprio Sistema e também das ações que serão desenvolvidas no campo dos direitos humanos. Estarão vinculados administrativamente ao poder executivo e poderão se conformar em Secretarias, Coordenadorias ou outros formatos. Devem permitir a participação social e estarem presentes em todas as esferas administrativas.
- Órgãos Especiais e Específicos, para contemplar a diversidade de direitos nas diferentes esferas; legislativo (sob forma de comissões), judiciário; ministério público. Aqui é frisada a importância da Defensoria Pública para a orientação da jurídica e defesa de todos os tipos de direitos humanos.

O SNDH deveria ter como ações a incidência dos direitos humanos nas diversas políticas públicas; o desenvolvimento de políticas específicas em direitos humanos e programas específicos de proteção, referidos a situações específicas, como por exemplo o programa de proteção a testemunhas e vítimas.

Finalmente, a parte do monitoramento abarca o estabelecimento de metas e indicadores de avanço. Além disso, o acompanhamento da sociedade civil é

indispensável para a *accountability* do processo. Assim, os diversos órgãos que compõem o SNDH devem garantir a acessibilidade do sistema à sociedade civil. O acompanhamento do Ministério Público é indispensável para a efetividade de punições de violações de direitos humanos.

Em resumo, essas são as linhas gerais da proposta.<sup>59</sup> Não houve consenso sobre os termos da proposta nem nas instâncias governamentais, nem na sociedade civil. A proposta é claramente centralizadora. Resta saber como o governo federal vai proceder daqui para frente para aprovar sua proposta nesses termos, ou se mudanças serão feitas nela.

A opinião mais generalizada é contrária a essa tendência à centralização do sistema de direitos humanos. Apesar de fragmentado, considera-se que o atual sistema poderia ser melhor aproveitado, e que reformas poderiam ser feitas, sem a necessidade de implementação de todo um novo sistema, ainda que esse novo sistema seja construído, em parte sobre as instituições já existentes. Pela proposta, parece que o governo federal poderia ter acesso maior do que tem atualmente sobre as atividades dos estados e dos municípios.

A tradição dos militantes em direitos humanos no Brasil descende da luta contra os governos autoritários, que ainda está bastante vívida, dado o fato de que a transição democrática ainda é recente. Nesse sentido, ainda cabem perfeitamente os argumentos defendidos por Almeida (1996). O que se pode prever desde já é que o governo federal deverá ter muita habilidade política para costurar um consenso em torno de uma proposta de sistema unificado de direitos humanos.

---

<sup>59</sup> Para mais detalhes, ver Brasil, SEDH (2004). A proposta, no entanto, não abordou a questão orçamentária. Uma centralização no mínimo deveria ser acompanhada de mais recursos para monitoramento das ações em direitos humanos pela esfera federal.

## **4. Globalização e Sistema Global**

### **4.1. Teorias de Globalização**

Nesta parte do trabalho, dirigimos a atenção ao fenômeno da Globalização, em parte porque existe um impacto sobre a maneira de pensar direitos humanos, mas principalmente porque ele é determinante para o objeto de estudo.

Definir o que é Globalização não é tarefa simples. Muito se tem escrito sobre o fenômeno, e, para este trabalho, o desafio é destacar as dimensões mais relevantes para o objeto de nosso estudo. Tendo isto em mente, a seguir, discutimos, de maneira simplificada, três trabalhos sobre o tema Globalização.

Em primeiro lugar, vamos à definição do Banco Mundial. Em relatório publicado em 2004, esta instituição define Globalização como uma crescente integração entre economias e sociedades em todo o mundo, e como fenômeno complexo, afeta muitos aspectos das nossas vidas. O foco da pesquisa está no impacto da integração econômica sobre países em desenvolvimento, em especial sobre a população que vive nesses países. A pergunta é: a globalização reduz ou não a pobreza?

O Banco Mundial (2004) tem uma concepção temporal ampla do fenômeno de Globalização: para esta instituição, a primeira onda de globalização moderna ocorreu entre 1870 e 1914, com o avanço dos meios de transportes e reduções das barreiras comerciais. A segunda onda de globalização ocorreu entre 1950 e 1980, que focou a integração dos países ricos, por meio de uma série de liberalizações comerciais, sob a égide do GATT. A mais recente onda de globalização teve início por volta de 1980 e continua até hoje. É estimulada por avanços tecnológicos nos setores de transportes e das comunicações, bem como a abertura de mercados. O período entre 1914 e 1950, que abrange as duas guerras mundiais, é considerado como um retrocesso no processo de Globalização. (BANCO MUNDIAL, 2004, pp. 19-24)

Grosso modo, a pesquisa chegou a três conclusões: primeiro, muitos países em desenvolvimento integraram-se ao comércio internacional, e que isso atua como um redutor de pobreza. A segunda é que nem todos os países conseguem integrar-se. Nesses países, a pobreza aumentou e os respectivos Estados enfrentam desafios de vencerem esse ciclo. A terceira conclusão relaciona-se à

homogeneização cultural entre os países integrados: os países, culturalmente falando, são diferentes entre si, e tendem a manter essa diferença.

Apesar das conclusões estarem principalmente ligadas às consequências econômicas da Globalização, algumas das consequências sociais e culturais são também abordadas, e dentre elas, a questão dos fluxos migratórios, que será discutido mais à frente no trabalho.

O estudo do Banco Mundial é importante para pensar o fenômeno da Globalização, mas trazemos o pensamento de Reich para a discussão. De acordo com Reich (1998), a Globalização<sup>60</sup> tem, no mínimo, quatro possíveis dimensões: globalização como uma época histórica; globalização como um fenômeno de confluência econômica; globalização como hegemonia de valores americanos<sup>61</sup> e globalização como uma revolução tecnológica e social.

#### **4.1.1. Globalização como Época Histórica**

A Globalização pode ser considerada como o período que sucedeu a Guerra Fria historicamente. O período da Guerra Fria tem características determinadas tais como a distribuição de poder bi-polar, a primazia da força convencional e do poder nuclear nos assuntos de segurança e uma tensão ambígua entre o isolamento e a formação de uma *detente* no contexto de esferas de influência. Economicamente falando, durante a Guerra Fria, o principal fator era o “projeto de desenvolvimento”, através do qual, a economia capitalista seria estabilizada, e esse projeto foi importante principalmente nos países não-desenvolvidos.

A Guerra Fria é considerada um período de tempo discreto, posterior à 2ª Guerra Mundial, com características específicas, no qual alguns atributos podiam ser reconhecidos e algumas teorias eram bastante relevantes, mas não é considerada uma teoria. Como a Guerra Fria, o termo “Globalização” pode servir para descrever um contexto no qual os eventos ocorrem.

---

<sup>60</sup> Reich (1998) coloca que globalização é diferente de globalismo e de universalismo. Globalismo é um estado das coisas no qual valores são partilhados pelos 5 bilhões de habitantes do planeta, em seus contextos, em seu papel de cidadãos, consumidores ou produtores, que têm interesse em resolver seus problemas comuns de maneira coletiva. Universalismo designa os valores que permeiam toda a humanidade, concretamente ou hipoteticamente. Essa distinção é de James Rosenau, citada por Reich. Note que globalismo aqui citado é distinto do termo globalismo utilizado na classificação formulada por Koerner, ver 1.6.

<sup>61</sup> No original, o trabalho coloca valores americanos. Ver Reich (1998).

Reich (1998) argumenta que, caso essa definição seja aceita, o ponto de início do período pode ser estabelecido no meio da década de 70, ligeiramente coincidindo com o fim da Guerra Fria. Para o autor, esse ponto seria o indicativo de dois movimentos, que deram o “start” no processo de Globalização: uma aliança entre os EUA e a União Soviética, e o fim do período do Estado de Bem Estar Social, que significa o fim de um “compromisso histórico”<sup>62</sup>, ou seja, a Globalização representa a transição para uma nova formulação a respeito da organização do trabalho. Interpretações históricas alternativas estabelecem o início da Globalização no fim da década de 70, uma vez que vários eventos significativos sucederam: o impacto cumulativo do segundo choque do petróleo, a queda dos patamares dos PIBs em 1980, e o aumento das taxas de inflação e a eleição de Margareth Thatcher e Ronald Reagan, que ofereceram uma resposta radical à estagnação política e letargia econômica.

A diferença entre as duas interpretações não figura apenas na questão cronológica; é a diferença entre sugerir que a globalização é uma resposta à mudanças estruturais (entre Ocidente e Oriente, capital e trabalho) e sugerir que a globalização é uma resposta às oscilações conjunturais na política e na economia.

O que deve ficar claro, qualquer que seja a conclusão aceita, é que nesta concepção, o tempo, ao invés dos atributos, é o elemento central definatório do termo Globalização.

#### **4.1.2. Globalização como um Fenômeno de Confluência Econômica**

A Globalização pode caracterizar-se como uma série de eventos de cunho econômico interligados: a liberalização e desregulamentação de mercados; a privatização de ativos públicos, diminuição de funções do escopo do Estado (primordialmente as políticas de *welfare*), distribuição internacional das etapas de produção, e integração dos mercados de capitais. Em sua formulação mais estrita, refere-se ao espalhamento das bases de produção, de processos de manufatura e vendas, reconstituindo a divisão internacional de trabalho. Nesse sentido, alguns estudiosos vêem a Globalização como o cume de um processo extenso.

---

<sup>62</sup> Nas palavras de Reich (1998), o compromisso histórico é “*the linkage among labour representation, wage restraint, social welfarism, full employment, and the dominant mass production system*” (REICH, 1998, p.7).



A discussão dentro da economia sobre a Globalização é a de se as rendas nacionais, medidas em termos de crescimento, estão convergindo ou divergindo. Questões sobre qual o indicador mais apropriado para medir a convergência tomam precedência sobre considerações mais amplas, como, por exemplo, se a distribuição de renda é um indicador significativo da Globalização. Teóricos que se alinham à corrente da convergência argumentam que a integração econômica, em geral, leva à convergência, porque viabiliza o crescimento mais acelerado das economias dos países pobres em relação às economias dos países ricos.<sup>63</sup>

O que Reich argumenta é que os dados em que as pesquisas estão baseadas incluem apenas dados dos países europeus da OCDE. Alguns economistas confessam que uma vez que os dados são expandidos, a convergência diminui consideravelmente. Essa é a posição do Banco Mundial: a característica da história econômica moderna é a divergência entre rendas *per capita* dos países ricos e pobres, e esse *gap* cresce continuamente.<sup>64</sup>

Muitos teóricos argumentam que o processo de mundialização dos processos produtivos e da liberalização das economias não começou hoje. Reich (1998), no entanto, aponta que o que é único no processo ao qual se assiste hoje é o volume, o alcance, a velocidade e o alto grau de interdependência. Como ele próprio coloca:

*"While we have seen market reform and the retreat of the state in the past, they may not have been coupled with the simultaneous explosion in foreign direct investment, the growth of multilateral institutionalism, and the spread of democracy. Globalization thus characterizes an intensification and linkage of a number of old processes than the development of a new one".*(REICH, 1998, p. 10).

---

<sup>63</sup> Reich cita Jeffrey G. Williamson, que argumenta: "(...) *the critical bottom line for me is whether the living standard gap between the rich and the poor countries fall over time. Convergence implies an erosion of this gap, at least in percentage terms*". (REICH, 1998, p.9).

<sup>64</sup> O relatório do Banco Mundial teve como principal conclusão a constatação de que a globalização pode até reduzir a pobreza, mas não em todos os lugares: "A globalização também produz ganhadores e perdedores, seja entre países, seja dentro deles. (...) Vários países estão se tornando marginais em relação à economia mundial, freqüentemente com uma diminuição de renda e aumento da pobreza. É obvio que para esse numeroso grupo a globalização não está funcionando. Alguns desses países têm a desvantagem de possuir uma geografia desfavorável, como falta de acesso ao mar ou propensão à disseminação de doenças. Outros têm sido limitados por suas frágeis políticas, instituições e governos; outros ainda por suas guerras civis. (...) O crescimento global também ameaça o meio ambiente. Alguns aspectos da poluição requerem regulamentação local. É possível que os governos passem a competir entre si para enfraquecer a legislação (...)".(BANCO MUNDIAL, 2004, pp. 16-17).

#### **4.1.3. Globalização como Hegemonia de Valores Americanos**

Reich (1998) tece esta definição com base em duas noções: uma é a noção de convergência; e a outra é a noção de difusão, geralmente a assimilação de instituições políticas e econômicas no setor público e das melhores práticas de negócios, no setor privado.

O autor argumenta que muitas das descobertas de convergência são uma retomada das teorias de modernização. De acordo com os teóricos da modernização, a convergência se dá em torno da democracia liberal na política e na economia, a modernidade caracteriza-se pelo desenvolvimento econômico industrial, com uma baixa intervenção econômica do Estado. Para os “novos” teóricos da Globalização, a convergência é inevitável, através da “padronização” das sociedades em torno dos seguintes princípios: capitalismo e democracia, à moda proposta pelos liberais, e da maneira como os EUA realizaram-nas. A globalização, portanto, representaria o triunfo da teoria da modernização. Paradoxalmente, a convergência também é profetizada pela análise Marxista.

Reich (1998) resume o pensamento de alguns autores marxistas, que vêem na Globalização um arrefecimento do capitalismo. Outros enfatizam a formação de uma classe dominante transnacional que, apoiada por instituições tais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC, exporta um conjunto de valores consistentes com a variante norte-americana de liberalismo e capitalismo. Esse conjunto de valores foi adotado consensualmente, o que é fundamental para a sobrevivência desta classe dominante. Entretanto, marxista ou modernizante, as palavras-chaves nessa concepção são “valores homogêneos”.

#### **4.1.4. Globalização como Revolução Tecnológica e Social**

Essa definição leva em conta o processo econômico, mas mais especificamente a nova maneira como as atividades econômicas desenvolvem-se. Ver a Globalização como revolução tecnológica significa pensar a alavancagem que a tecnologia proporcionou sobre a economia industrial, e como isso transformou o planeta em um único mercado. Essa é uma visão abrangente e complexa: a produção está integrada e globalizada; os mercados de trabalho estão especializados, mas interdependentes, os bens públicos foram privatizados rapidamente; e a tecnologia ultrapassa as barreiras nacionais.

Nesta definição, as relações espaciais alteram-se; porque o espaço não é mais equacionado como território, nem conformado a uma autoridade política. O autor utiliza o termo “*glocalization*” para designar a dupla dimensão das instituições, que ao mesmo tempo precisam ser reconhecidas no âmbito local e no âmbito global.<sup>65</sup> A consequência, de acordo com o autor é um mundo “sem fronteiras”<sup>66</sup>.

#### **4.2. Globalização na Visão de Luiz Carlos Bresser-Pereira**

Para Bresser-Pereira (2002), o final da segunda guerra mundial marcou uma fase da organização internacional, chamada por ele de Diplomacia do Equilíbrio de Poderes. A diplomacia de equilíbrio de poderes tinha como pressuposto que os estados-nação definiam-se como inimigos uns dos outros e seus problemas eram resolvidos pela guerra ou ameaça de guerra; a diplomacia, nesse contexto, era fundamental para garantir a ordem internacional. Entretanto, durante todo o século vinte foi sendo montado um arcabouço institucional internacional, que, foi estabelecendo regras para a interação na comunidade internacional. Atualmente, própria lógica das relações internacionais afasta a hipótese de que um país represente ameaça a outro. Como o autor coloca:

“Alguns países menores, como o Iraque ou a Coreia do Norte, e o Afeganistão antes da derrota do Taleban, podem ser encarados como inamistosos e, embora possam ser ameaçados pelo poderio norte-americano, nenhum deles representa ou representou um perigo real para os EUA”. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p.4).

Os grandes países hoje já não têm inimigos entre os estados-nação; suas preocupações voltam-se para a enfrentar a competição internacional acirrada e em alcançar vantagens das oportunidades que o comércio e as finanças internacionais têm a oferecer.

O autor explica a transformação que ocorre dentro da mecânica de interação inter-estatal:

A questão que os líderes políticos têm de enfrentar é como ganhar, e não perder, em um contexto internacional essencialmente caracterizado por jogos comerciais do tipo ganhar-ganhar, mas onde alguns tendem a ganhar mais do que outros. Assim, em lugar de a diplomacia ser definida pelo conflito político-militar, o que veremos cada vez mais será uma diplomacia globalizada, em que as regras do comércio e das finanças internacionais, bem como as regras sobre a imigração e a vida multicultural dentro dos estados-nação, serão as questões centrais. Em

---

<sup>65</sup> Companhias que utilizam essa estratégia têm em mente uma divisão de trabalho regional entre firmas geograficamente próximas.

<sup>66</sup> No original, *borderless world*. Ver Reich (1998).

outras palavras, uma nova ordem internacional, que está emergindo desde o fim da Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas, tornou-se evidente após os acontecimentos de 11 de Setembro. A velha ordem internacional era a Diplomacia das Potências em Conflito; neste ensaio, eu chamo a nova ordem que está emergindo de Política da Globalização. A substituição da expressão 'diplomacia' por 'política' não é acidental; tem um sentido, que discutirei adiante. O conflito entre importantes estados-nação exigiu atividade diplomática; o mundo globalizado continuará a exigir diplomacia, mas, mais do que isso, precisará de ação política. Diplomacia e política nunca foram atividades opostas, mas serão cada vez mais semelhantes, se não a mesma coisa, na nova ordem internacional. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 3).

O autor esclarece que a globalização requer estados mais fortes, porque o funcionamento livre de mercado assim o exige; e que um estado forte é aquele que age, e nesse sentido, têm políticas públicas internas eficazes.

“Uma globalização organizada ou segura exige organizações estatais competentes e fortes: exige um estado democrático, liberal, social, e republicano. Os ideais republicanos, liberais, democráticos, e socialistas foram historicamente conflitantes, mas isto não significa o que o sejam intrinsecamente. Podemos, pelo contrário, pensar que são valores que podem conviver e se somar. Assim, é possível definir o que entendemos por um estado liberal, democrático, social e republicano forte. Um estado liberal forte é um sistema político que protege a liberdade e os direitos de propriedade, e respeita todos os sexos, raças e culturas. Um estado democrático forte é o sistema de governo que garante um governo representativo e legítimo. Um estado social-democrata forte é aquele que busca o pleno emprego e a igualdade de oportunidades, e garante os direitos sociais. Um estado republicano forte é aquele que conta com dirigentes com espírito republicano, e logra proteger os direitos republicanos – que protege, portanto, o meio ambiente e o patrimônio econômico público contra a corrupção e a busca de rendas monopolistas (*rent-seeking*). A globalização não vem para desmantelar os estados-nação e as respectivas organizações estatais. A globalização apenas torna os mercados e o capitalismo presentes em toda parte, e exige que tais mercados sejam regulamentados em nível internacional. Assim, apenas o apoio de estados-nação fortes e democráticos, e não às custas de seu poder, será possível alcançar o estado de direito a nível internacional”. (BRESSER-PEREIRA, 2002, pp. 11-12).

No mundo global, o autor identifica três tipos de países: os ricos, os de desenvolvimento intermediário, e os pobres, sendo que os países mais afetados negativamente pela globalização são os países pobres. Incapazes de competir em um mundo da competição, esses países ou estão simplesmente fora do sistema, ou, frustrados, recorrem ao terrorismo.

Para Bresser-Pereira (2002), a segurança das relações econômicas passa por uma necessidade de regular as interações em âmbito global. É aí que entra a Política da Globalização. O autor define-a como um processo através do qual a globalização passa a ser regulada, estabelecendo-se um estado de direito internacional no qual, como foi apontado antes, existem regras para a ação e o debate e a argumentação. O autor frisa que:

“o desafio enfrentado pelos países é semelhante ao desafio que os estados-nação enfrentaram em seu processo de consolidação: o de alcançar a ordem e a segurança, não internas, mas globais. Para atingir tais objetivos, a diplomacia está se transformando em política”. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 16).

O reconhecimento de direitos civis, políticos e sociais foram uma resposta a necessidades intrínsecas da nova ordem social e econômica que estava se formando. Essa foi a resposta jurídica ao processo de formação da ordem global. O autor aponta que criação de organizações internacionais como as Nações Unidas, OMC, OIT, entre outras, com o estabelecimento de vários acordos internacionais, e convenções internacionais foi outra resposta, desta vez em âmbito político-organizacional.

A Política de Globalização, por sua vez, requer um reforço de suas instituições, seja para a proteção dos direitos humanos e do meio ambiente, seja para o combate às drogas e ao crime internacional, o terrorismo, e nós incluímos aqui, o tráfico internacional de pessoas.

Bresser-Pereira (2002) pensa como peça fundamental do sucesso da nova ordem global a construção de um novo grau de solidariedade e cooperação internacional, para enfrentar esses “inimigos globais”. No caso de países ricos, esse movimento de solidariedade e cooperação já existe, afirma o autor, o que não ocorre com países de desenvolvimento intermediário nem com os países pobres. Nas palavras do autor,

Essas duas categorias são aquelas que precisam de mais solidariedade, mas são as que recebem menos. É mais difícil ser solidário com aqueles que são diferentes. Nos estados-nação ricos, a imigração em massa transformou o problema multicultural em uma das questões políticas centrais enfrentadas por eles. No nível internacional, os ricos muitas vezes vêem os países pobres e frustrados como uma ameaça, transformando a solidariedade em algo problemático. Quando os países ricos tentam mostrar sua solidariedade, ela muitas vezes assume a forma de ajuda caritativa aliada a condições 'civilizadoras' traumáticas. (BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 17).

A solidariedade global está relacionada também a valores globais. E aí, os direitos humanos têm papel preponderante. A reafirmação e efetivação dos direitos humanos nos três tipos de países dentro da ordem global é uma espécie de catalizador para se alcançar esse grau de solidariedade global, e, portanto, o sucesso da política global, na medida em que minora as desigualdades crescentes dentro do movimento de globalização. De acordo com o autor, “a globalização exige controle, exige o estabelecimento de um sistema jurídico, mas esse sistema só será efetivo se for minimamente justo”. (BRESSER-PEREIRA 2002, p. 17). Se a

competição dos mercados é central, ela precisa ser contrabalançada por cooperação e solidariedade. Nesse sentido, o autor coloca que pensar um regime jurídico global ou um sistema de governança global deixa de ser um raciocínio utópico. Parece-nos claro que existem inúmeras dificuldades para a concretização desse projeto. Mas, de acordo com o pensamento deste autor, o papel dos direitos humanos é importante para estabelecer a coesão deste regime jurídico ou governança global.<sup>67</sup> Essa crença é compartilhada por Woods (2002), que coloca:

A alternativa [a uma rede de governança de hierarquia entre Estados e dominada pelo poder das grandes corporações] é considerar uma governança global democrática. Teóricos discutem há tempos que a globalização representa uma oportunidade – senão a necessidade – de estabelecer-se uma democracia global, ou no mínimo, promover direitos humanos e alguma forma de redistribuição de riqueza, como pedras fundamentais de uma governança global. Em debates recentes, vemos esse tipo de pensamento refletido em argumentos tais como “*mainstreaming human rights*” ou a implementação do um conjunto universal de valores morais – a lei dos povos –; e a criação um conjunto cristalino de princípios que levem em conta a natureza e composição das instituições internacionais. (Woods, 2002, p. 41, tradução nossa).

### **4.3. Globalização, Direitos Humanos e Fluxos de pessoas**

As seções anteriores compreenderam visões da globalização ligadas à economia e à política internacional. Entretanto, para dar conta do fenômeno, é importante pensar os impactos da Globalização nas relações sociais e culturais.

#### **4.3.1. A visão de Boaventura de Souza Santos sobre Globalização**

Uma vez que debatemos introdutoriamente o fenômeno de Globalização, apresentaremos agora à discussão a definição de Santos sobre o fenômeno, utilizada em seu pensamento sobre direitos humanos.

Para Santos (1997), diferentes conjuntos de relações sociais dão origem a diferentes fenômenos de Globalização. Desta forma, o autor entende que não se

---

<sup>67</sup> Governança, de acordo com Rosenau (2002) consistem em um sistema de regras, de mecanismos efetivos através dos quais a autoridade é exercida de tal maneira que seja mantida a coerência interna da organização/ país/ comunidade, e ao mesmo tempo, otimize a busca pelos objetivos estabelecidos. De acordo com este autor, “*While the rule systems of governments can be thought of as strictures, those of governance are social functions or processes that can be performed or implemented in a variety of ways at different times and places (or even at the same time) by a wide variety of organizations. To govern, whether as structure or as functions, is thus to exercise authority. To have authority is to be recognized as having the right to govern (...)*” (ROSENAU, 2002, p.72). Para Rosenau (2002), a governança global é um sistema complexo, no qual co-existem o sistema inter-estatal e outros sistemas multicêntricos (de autoridade) de coletividades: “*Viewed in the context of proliferating centres of authority, the global stage is thus dense with actors, large and small, formal and informal, economic and social, political and cultural, national and transnational, international and subnational, aggressive and peaceful, liberal and authoritarian, who collectively form a highly complex system of global governance.*” (ROSENAU, 2002, p. 73).

pode falar, conceitualmente, de Globalização, mas sim de Globalizações. A definição de Santos para Globalização é: o processo pelo qual determinada condição ou entidade local consegue estender a sua influência a todo o globo e, ao fazê-lo, desenvolve a capacidade de designar como local outra condição social, ou entidade rival, ou seja, a globalização, para Santos (1997), pressupõe a localização; uma depende da outra para ser identificada.

Essa definição tem duas implicações: a primeira, é que chamamos de Globalização a um determinado localismo que foi globalizado de maneira bem-sucedida; e a segunda, é localização e globalização coexistem no mundo, e, portanto, seria perfeitamente correto definir a presente situação e as investigações em termos de localização; a única razão, para o autor, de definirmos o a situação presente em termos de globalização é o fato de que o discurso científico hegemônico tende a privilegiar a história do mundo na versão dos vencedores.

Santos coloca que:

Uma das transformações mais freqüentemente associadas à globalização é a compressão tempo-espço, ou seja, o processo social pelo qual os fenômenos se aceleram e se difundem pelo globo. Ainda que aparentemente monolítico, este processo combina situações e condições altamente diferenciadas e, por esse motivo, não pode ser analisado independentemente das relações de poder que respondem pelas diferentes formas de mobilidade temporal e espacial. Por um lado, existe a classe capitalista transnacional, aquela que realmente controla a compressão tempo-espço e que é capaz de a transformar a seu favor. Existem, por outro lado, as classes e os grupos subordinados, como os trabalhadores migrantes e os refugiados, que nas duas últimas décadas têm efectuado bastante movimentação transfronteiriça, mas que não controlam, de modo algum, a compressão tempo-espço. (...) Os turistas representam um terceiro modo de produção da compressão tempo-espço. Existem ainda os que contribuem fortemente para a globalização, mas que, não obstante, permanecem prisioneiros do seu tempo-espço local. (SANTOS, 1997, p. 109).

Para Santos (1997), a competência global requer o reforço da especificidade local. Ora, assim sendo, para dar conta das assimetrias, a globalização deve ser entendida no plural, e este autor distingue quatro modos de produção da globalização, que no seu entender, dão origem a quatro formas de globalização.

A primeira forma de Globalização é o localismo globalizado: é o processo pelo qual determinado fenômeno local é globalizado com sucesso, desde atividades empresariais, até a música e produção cinematográfica de determinada região. A segunda forma é o globalismo localizado: consiste no impacto específico de práticas e imperativos transnacionais sobre as condições locais, que são adequadas e readequadas para acompanhar estes imperativos. De acordo com Santos, a divisão

internacional da produção da globalização assume o padrão: os países centrais especializam-se em localismos globais e os países periféricos tendem a sofrer a imposição de globalismos localizados.

A terceira forma de Globalização é o cosmopolitismo, que pressupõe a organização transnacional de Estados, regiões, classes ou grupos sociais, para a defesa de interesses comuns e para usufruir os benefícios que a interação transnacional criada pelo sistema mundial pode trazer. Santos cita como atividades cosmopolitas organizações não governamentais transnacionais, movimento dos trabalhadores, redes internacionais de assistência jurídica, entre outros. Finalmente, a quarta forma de Globalização é o que Santos (1997) chama de preocupação com o patrimônio comum da humanidade. É o processo de emersão de temas que, pela sua natureza, são reportados ao globo na sua totalidade: a sustentabilidade da vida na terra, temas ambientais, a exploração espacial, enfim, temas que tem que ser geridos pela comunidade internacional em nome das gerações presentes e futuras.

Santos (1997) faz uma classificação entre as formas de produção da Globalização: às formas localismo globalizado e globalismo localizado, ele designa de Globalização hegemônica, imposta de cima para baixo. Às formas cosmopolitismo e preocupação com o patrimônio comum da humanidade, ele designa como Globalização contra-hegemônica, movimentos de baixo para cima.

#### **4.3.1. A visão de Zigmunt Bauman sobre Globalização**

Finalmente, para encerrar a discussão geral sobre Globalização e encaminhar o olhar para seus efeitos sobre o tema de nosso interesse, introduzimos o pensamento de Bauman sobre o fenômeno, e seus impactos na vida das pessoas.

Bauman (1999) compartilha com Santos (1997) a compreensão da Globalização como compressão do tempo-espço, bem como o entendimento de que Globalização está intimamente relacionada à localização. Para Bauman (1999), a Globalização é responsável pela união das elites, que passam a efetivamente ter uma cultura híbrida, a qual é responsável pela sensação de conforto onde quer que essa elite fisicamente encontre-se, e ao mesmo tempo, a Globalização é responsável pelo agravamento da segregação entre a elite e a não-elite. Para aqueles que não fazem parte da elite, o destino é a localização. Bauman (1999) coloca que “ser local em um mundo globalizado é sinal de privação e degradação



social". (BAUMAN, 1999, p.8). Isso porque, as riquezas são globais, mas a miséria é local.

O pensamento de Bauman (1999) sobre a Globalização divide-se em explicar o que consiste a compressão de tempo e a compressão de espaço, e em como esses dois movimentos impactam a vida das pessoas. Até o presente momento, a nossa discussão sobre Globalização foi focada em termos de movimentos macro – a economia, a história, a cultura, e o estado. É preciso dar esse salto para relacionar a globalização com o tema discutido neste trabalho.

Para Bauman (1999), a Globalização significa que as distâncias não importam mais, e a noção de fronteiras geográficas cada vez sustenta-se menos no mundo real. A distância é uma construção social que depende da velocidade com que consegue vencer sua extensão, e do custo disto. Com o tempo das comunicações tendendo ao instante, o espaço e as suas fronteiras deixam de ter importância. Mobilidade é a palavra-chave para os tempos atuais. Seja nos negócios, seja na vida privada, liberdade de movimento significa uma desconexão do poder – pessoal, de classe, de capital, etc. – face às obrigações e conseqüências de decisões tomadas por esses agentes no âmbito local.

Dentre os fatores técnicos da mobilidade, o papel mais importante foi desempenhado pelo transporte da informação, que não envolve o transporte de corpos físicos, ou de portadores, ainda que os meios de transporte tenham se desenvolvido assombrosamente. A separação entre a velocidade da viagem da informação e a velocidade da viagem dos corpos teve impacto na coesão das comunidades.

Os centros de produção de significado e valor são hoje extraterritoriais, e emancipados das restrições locais. Isso significa que as localidades estão perdendo a capacidade de gerar e negociar sentidos, e se tornam cada vez mais dependentes de ações que dão e interpretam sentidos, mas que não estão mais sob o controle delas. Para o autor, a anulação tecnológica das distâncias temporais/ espaciais tende a polarizar a condição humana, emancipando alguns seres humanos das restrições territoriais, e torna extraterritoriais certos significados geradores de comunidade. Como ele mesmo diz,

Para algumas pessoas, ela augura uma liberdade sem precedentes face aos obstáculos físicos e uma capacidade inaudita de se mover e agir à distância. Para outras, pressagia a impossibilidade de domesticar e se apropriar da localidade da

qual têm pouca chance de se libertar para mudar-se para outro lugar. (BAUMAN, 1999, p. 25).

O que Bauman (1999) quer dizer é que os detentores de poder agora têm uma liberdade de movimento tal, ainda que estejam fisicamente em um local, que estão isolados das comunidades locais, e por tabela, inacessíveis para aqueles que estão presos ao âmbito local. E, que espacialmente falando, o isolamento das elites corresponde a uma batalha pela estruturação rígida do espaço. Nas suas próprias palavras:

as elites escolheram o isolamento e pagam por ele prodigamente e de boa vontade. O resto da população se vê afastado e forçado a pagar o pesado preço cultural, psicológico e político do seu novo isolamento. Aqueles incapazes de fazer de sua vida separada uma questão de opção e de pagar os custos de sua segurança estão na ponta receptora do equivalente contemporâneo dos guetos do início dos tempos modernos; são pura e simplesmente postos 'para fora da cerca' sem que se pergunte a sua opinião (...). (BAUMAN 1999, p. 29).

Por sua vez, a territorialidade daqueles que não pertencem à elite globalizada, parece-se cada vez mais com uma prisão. Não se trata apenas de estar imobilizado, incapaz de se mover à vontade e com o acesso barrado à áreas mais prósperas, mas também de sentir a sua condição como incompleta; não atingir as potencialidades que a vida tem a oferecer, e mais: os espaços públicos, fóruns de manifestação, lugares onde se estabelecem agendas, etc. seguiram as elites e ultrapassam a capacidade de comunicação comum própria a qualquer localidade e seus habitantes.

Outro impacto da velocidade geral de movimento que se ganha com a compressão tempo-espaço é a abertura de uma divisão entre Estado e economia. O fato de que as forças modeladoras sejam transnacionais e que os Estados sejam territoriais faz com que surja uma sensação desconfortável de coisas fugindo ao controle. Aqui, Bauman (1999) dá um segundo significado à palavra Globalização: "o significado mais profundo transmitido pela idéia da globalização é o do caráter indeterminado, indisciplinado e de autopropulsão dos assuntos mundiais; a ausência de um centro, de um painel de controle, de uma comissão diretora, de um gabinete administrativo". (BAUMAN, 1999, p. 67).

Ora, Bauman (1999) acredita que certos mecanismos impositores de ordem, como o Estado, por exemplo, estão experimentando um crescente processo de enfraquecimento. O significado de Estado, como se colocou anteriormente, foi o de um agente com o direito legítimo de e os recursos necessários para impor regras e

norma que ditavam os comportamentos e os rumos dos negócios dentro de um determinado território. Esse é o conceito clássico de soberania. A mudança descrita acima e o fim da Guerra fria criaram uma perspectiva na qual, os Estados, para preservar sua capacidade de policiar a lei e a ordem, tiveram que buscar alianças e entregar voluntariamente pedaços cada vez maiores de soberania.

De acordo com este autor, não se espera mais que os Estados agora exerçam muitas das funções antes consideradas a razão de se sustentar suas burocracias. O império da lei de mercado impede que o Estado interfira como antes já interferiu, através de políticas econômicas keynesianas, por exemplo, na economia. A única tarefa econômica permitida ao Estado, e que se espera que ele desempenhe bem é a de garantir que o orçamento seja equilibrado, evitando quando possível, e controlando as demandas internas por intervenções estatais mais vigorosas, no sentido de *welfare*. Bauman (1999), vê um desmantelamento das instituições modernas, que acabam por ter um efeito devastador no âmbito local: a criminalização e medicalização da pobreza.<sup>68</sup>

Além disso, Bauman crê que já não se pode dizer que a política interna de um Estado seja expressão apenas dos interesses articulados de sua própria população. Forças políticas que não controlam têm que ser levadas em conta quando os Estados pensam ações e políticas. Portanto, a separação entre a economia e a política resulta na perda de poder da política como um agente efetivo de tomada de decisão e de implementação das decisões tomadas pelo consenso coletivo, principalmente no que diz respeito a questões sociais. Em resumo: os verdadeiros poderes que moldam as condições sob as quais agimos hoje em dia fluem num espaço global, enquanto que as instituições de ação política permanecem tais como eram antes: locais.

---

<sup>68</sup> Bauman (1999) coloca que esse movimento de criminalização e medicalização da pobreza foi um modelo amplamente utilizado no séc. XIX, e que foi abandonado no séc. XX com o episódio do Estado de bem-estar. Para o autor, "Como são cortadas as despesas com o bem-estar coletivo e individual, e com as remunerações sociais, os custos da polícia, da prisão, dos serviços de segurança, dos guardas armados e de proteção da casa, do escritório, do carro crescem ininterruptamente. Os cortes do bem-estar, uma vez iniciados, logo se tornam autopropulsores, enquanto a pobreza redefinida como um problema médico ou da lei e da ordem desenvolve um inesgotável apetite por recursos. Os já excluídos ou à beira da exclusão são como uma consequência arremessada dentro das invisíveis, mas excessivamente tangíveis, paredes dos seus campos de exclusão (...). Mas a liberdade individual dos já livres também não ganha nada mais do desvio dos recursos. A sensação de insegurança, universalmente partilhada e esmagadora parece ser a única vencedora. A redução nas liberdades dos excluídos em nada acrescenta à liberdade dos livres; ela diminui uma boa parte da sensação de estar livre e da sua capacidade de se deleitar com as suas liberdades". (BAUMAN, 1999, p. 252).

Bauman (1999) concorda com a análise do Banco Mundial (2004) e a colore com cores mais fortes: o livre comércio não entregou tudo aquilo que prometeu, e para muitos. A primeira parte da promessa é a de que Liberdade de comércio e de movimento de capitais deveriam significar crescimento mais rápido da riqueza. E isso é constatado, principalmente nos países desenvolvidos. A segunda parte da promessa é que foi feita e não cumprida. De acordo com autor, a promessa não cumprida é a de que, e aumentando o bolo, haveria mais para todos. Ora, na atualidade assistimos a um acirramento das desigualdades de distribuição de riqueza, que atinge até mesmo os países desenvolvidos.

Talvez o mais proveitoso desta teoria que vem sendo exposta para o presente trabalho seja a seguinte proposta do autor: a sociedade em que vivemos é uma sociedade de consumo. A mobilidade que a globalização têm como core principal, traz consigo uma competitividade bastante acirrada, que pode ser vencida, desde de que atrações e tentações novas “fisguem” o consumidor. O que Bauman (1999) coloca é que não há fim para a corrida atrás de novos desejos e de satisfação: “a maneira como a sociedade atual molda seus membros é ditada primeiro e acima de tudo pelo dever de desempenhar o papel de consumidor. A norma que nossa sociedade coloca para seus membros é a da capacidade e vontade de desempenhar esse papel”. (BAUMAN, 1999, p. 88). O consumo é mostrado às pessoas como a marca do sucesso, que possuir e consumir determinados objetos e adotar certos estilos de vida é uma condição necessária para a felicidade, talvez mesmo até para a dignidade humana.

O raciocínio prossegue: o consumo exige algum tempo, e essa é um desafio que deve ser vencido. A lógica de compressão também opera nesse âmbito: a satisfação deveria ser instantânea, sem a necessidade de qualquer aprendizado pelo consumidor. A solução é apontada pelo autor:

A necessária redução do tempo é melhor alcançada se os consumidores não puderem prestar atenção ou concentrar o desejo por muito tempo em qualquer objeto; isto é, se forem impacientes, impetuosos, indóceis e, acima de tudo, facilmente instigáveis e também se facilmente perderem o interesse. A cultura da sociedade de consumo envolve, sobretudo o esquecimento, não o aprendizado. (BAUMAN, 1999, p. 90).

Podemos acrescentar que a cultura da sociedade de consumo também envolve a insatisfação, não a satisfação. (Bauman, 1999).

Aqui, o raciocínio de Bauman bifurca-se entre dois caminhos. O primeiro diz respeito à consequência social do consumo, à hierarquia que se estabelece entre aqueles que podem consumir e aqueles que não podem ou não têm poder de consumo suficiente. O segundo caminho é mais ambicioso ainda: está relacionado às transformações nas relações interpessoais dentro de uma sociedade de consumo.

*First things first.* Bauman (1999) coloca que a moda do consumo atinge a todos. Todos podem desejar ser um consumidor; mas na realidade nem todos podem ser consumidores. A sociedade pós-moderna não é diferente das outras: é estratificada, e da maneira como viemos sugerindo progressivamente ao longo do capítulo: entre aqueles que são globais e aqueles que são locais; entre aqueles que consomem e aqueles que não consomem. Note-se a sobreposição entre os grupos: globais e consumidores e locais e não consumidores. Para reforçar o tom de sua argumentação, Bauman (1999) nomeia os estratos da sociedade de consumo de turistas e vagabundos.

A atitude com relação ao mundo é a mesma tanto de turistas quanto de vagabundos. Ambos procuram emoções e experiências novas; a relação com o mundo de cada tipo é primordialmente estética. Aqui repousam as semelhanças. Os vagabundos admiram os turistas e querem participar deste estilo de vida: capacidade de escolher como levar a vida, os lugares onde viver, os companheiros para partilhar esses lugares e de mudar tudo isso à vontade. Já os turistas, esses se esforçam para esquecer as semelhanças. Por quê? A resposta do autor é: porque a linha que os separa é muito tênue e nem sempre muito nítida. É fácil cruzar essa linha divisória sem notar, porque a maioria dos empregos é temporária; os mercados de capitais são flutuantes; as habilidades continuamente são desvalorizadas; o que é valorizado hoje pode deixar de sê-lo amanhã. Ou seja, a fluidez e transitoriedade atingem o emprego e as relações profissionais.

Enfim, a relação de vagabundos e turistas é de interdependência; mas a definição de uma classe é a negação da outra. O contraste entre os dois estilos de vida ressalta a qualidade da vida do turista, mas o preço que a sociedade como um todo acaba pagando pela auto-estima de uns poucos é alto. Essa é a mensagem do autor.

Seguiremos agora, a segunda meada no pensamento do autor. Em uma obra mais recente, Bauman (2004) trata sobre os relacionamentos humanos dentro deste

contexto de globalização e sociedade de consumo. Nossa intenção aqui é de tomar dentro do pensamento do autor as idéias que estão mais relacionadas com o objeto de estudo de caso.

Levando em conta tudo o que foi exposto até agora a respeito da Globalização, e seus desdobramentos, a análise de Bauman (2004) tem como hipótese central que mundo íntimo das pessoas é contaminado pela lógica dos negócios, pela extensão dos princípios econômicos para os relacionamentos humanos. Simplificando, e bastante, o pensamento do autor, os relacionamentos são afetados pela insatisfação e busca de experiências e sensações estimuladas dentro do mercado consumidor. Isto se reflete na duração relacionamentos (cada vez mais curtos) e nas expectativas sobre o que esses relacionamentos significam, com uma alta exigência pela novidade e uma impaciência no que diz respeito à satisfação dos desejos.

Se por um lado, novidades, uma vez apreendidas deixam de ser novidades, e por outro, as pessoas estão acostumadas a um estado de insatisfação e de busca natural por uma nova satisfação, ainda que curta, a conclusão de Bauman (2004) é a de que relacionamentos, na prática das pessoas, acabam sendo descartáveis, o que tem um significado mais profundo e inquietante: pessoas são descartáveis. Ou seja: a sociedade não estimula a consciência de alteridade. Isso impacta da seguinte maneira: é mais difícil aceitar o que é diferente, e as habilidades de negociação para a convivência em sociedade ficam cada vez mais debilitadas.

A regra de ouro “Ame ao próximo como a si mesmo” é, para Bauman (2004), um dos preceitos fundamentais da vida civilizada, e ao mesmo tempo, contraria a lógica de busca do interesse pessoal e da própria felicidade que a civilização traz consigo. Para o sociólogo, a regra ressalta o domínio dos instintos para a preservação da humanidade que há em cada indivíduo; significa respeitar a singularidade de cada um, na medida em que aquilo que cada um diz, age, sente ou pensa possa fazer diferença para os outros. No fundo, o que o autor coloca é que o amor próprio está relacionado à esperança de ser amado pelos outros e receber o respeito dos outros. Esse é o entendimento de dignidade para Bauman (2004), que na nossa opinião, remonta à ética kantiana: o ser humano não pode, jamais ser um meio; é sempre uma finalidade. É a essa idéia que Bauman (2004) relaciona o conceito de civilização; e ao mesmo tempo, opõe o “império dos instintos”, representada em sua argumentação pela noção de “sobreviver, custe o que custar,

inclusive a dignidade do meu próximo”. Para o autor, essa racionalidade é questionável, e serve como justificativa para os atos de vitimizadores:

O fato de que a desumanização das vítimas desumaniza – devasta moralmente – seus vitimizadores é considerado como um detalhe irritante. Quer dizer, se não tiver sido silenciosamente omitido. O que conta é chegar ao topo e lá permanecer. Sobreviver – manter-se vivo – é um valor aparentemente não prejudicado nem maculado pela desumanidade de uma vida dedicada à sobrevivência. Vale a pena persegui-lo por si mesmo, por mais caro que isso saia para os derrotados e por mais profunda e incorrigíveis que sejam as formas como isso pode depravar e degradar os vitoriosos. (BAUMAN, 2004, p. 106).

Para relacionar as idéias de Bauman (2004) com direitos humanos e cidadania, recorreremos a Schitzmayer (1998). Essa autora argumenta que

“as experiências mais imediatas e cotidianas de cidadania, para a maior parte dos habitantes de uma cidade como São Paulo, passam pelo seletivo e geralmente frustrado acesso aos serviços públicos, especialmente aos serviços oferecidos pelas instancias mediadoras de conflitos, aplicadoras de normas e garantidoras de seu cumprimento. Para a maioria dos 10 milhões de cidadãos que vivem em São Paulo, gozar de seus direitos civis e políticos e desempenhar seus deveres para com o Estado é sinônimo de um conjunto de tarefas desgastantes e insatisfatórias, às vezes ininteligíveis, que acabam produzindo descrença nesses mesmos direitos e deveres, no próprio Estado e, conseqüentemente, no exercício da cidadania.”<sup>69</sup> (SCHIRTZMEYER, 1998, p.86).

Assim, para a autora, os serviços públicos são subdimensionados para a demanda dos usuários, e esse subdimensionamento reflete uma sociedade desigual, hierarquizada e repressora, baseada em um modelo que patrimonializa o Estado.

O que daí decorre é que

O vivido e as múltiplas dimensões que o alimentam e que dele decorrem, inclusive desejos e frustrações são de tal intensidade e dinamismo, que é preciso muito mais que leis para elaborá-lo e para transformá-los em pensado. Mas, se regras e instituições são ineficazes nesse vivido de cada um, torna-se ainda mais difícil proceder a um mínimo de elaboração. (...) Escolaridade e outras variáveis socioeconômicas parecem não determinar um ‘comportamento-cidadão’ quando não se sente, sequer, que se é reconhecido enquanto tal. (SCHIRTZMEYER, 1998, pp.87-88).

Autores como Cançado Trindade e Lindgren Alves afirmam que as pessoas desconhecem que são detentoras de direitos; isso é claro, pode dar-se pelo desconhecimento no sentido de não ter acesso ao conhecimento, no caso, da lei. O que Schritzmeyer (1998) coloca é que o desconhecimento de ser detentor de direitos

---

<sup>69</sup> Trindade (1996) coloca a importância do provimento de recursos internos eficazes para a efetivação de direitos humanos, inclusive como obrigação internacional para os Estados. Para Trindade (1996), a questão é a de desconfiança nas instituições.

pode ter uma raiz mais profunda: a falta de reconhecimento, pelo Estado e pelos outros, da condição de detentor de direitos, principalmente, pelas experiências negativas de busca de reparação que a pessoa pode ter se deparado na vida ao sentir-se violada em seus direitos.

Outro ponto que merece algum destaque é o fato de que existe a crença, ainda majoritária, de que direitos humanos estão relacionados apenas com a esfera policial; ou então, de que direitos humanos apenas se preocupa com o direito dos presos e suspeitos, desprezando os direitos dos demais membros da comunidade.<sup>70</sup> Isso ainda é uma realidade, apesar de existirem algumas campanhas de esclarecimento. Schritzmeyer vê nessa falta de alteração de concepção, uma consequência dessa experiência frustrante, que atinge principalmente aqueles economicamente pouco favorecidos.

A globalização acirra ainda mais esse quadro interno aos países, principalmente naqueles em desenvolvimento, como foi colocado anteriormente. Nesse sentido, citamos Alves (2000):

Globalização, nos termos em que está posta, produz um resultado curioso: de um lado, os globalizados, em qualquer sistema político, gozam de todos os direitos que lhes interessam; de outro, os socialmente excluídos, providos ou desprovidos de direitos políticos, têm em teoria, quase sempre, uma cidadania política, mas ela não lhes proporciona, na prática, nem direitos, nem esperança. (ALVES, 2000, p. 199).

E, no entanto, tanto Bauman (2004) quanto Alves (2000), percebem os direitos humanos e o mercado como forças universais no mundo globalizado. Ainda que pareça existir um fortalecimento do mercado em detrimento dos direitos humanos, sua força contra-hegemônica, como coloca Santos não deve ser esquecida; direitos humanos podem e devem ter força de transformação.

#### **4.4. Fluxos Migratórios**

Em seu relatório sobre globalização, o Banco Mundial (2004) enumerou consequências sociais, culturais da Globalização. Dentre essas consequências, a migração, tem gradualmente chamado a atenção. Bauman (1999) aponta que a mobilidade, característica chave da Globalização reflete-se não apenas na esfera do capital, ou da informação. Reflete-se nas pessoas, também.

---

<sup>70</sup> Para mais detalhes sobre concepções errôneas sobre direitos humanos, ver Vieira ([199-]).



O diagnóstico do Banco Mundial (2004) sobre fluxo de pessoas é o de que apesar das pressões econômicas para a migração, cresceram as restrições à imigração legal. De acordo com pesquisas feitas nos EUA e nos países da OCDE, os avanços tecnológicos aumentam a pressão por mão de obra qualificada. E, no entanto, os movimentos de imigração na sua grande maioria são compostos por pessoas não qualificadas, muitas vezes, fugindo da pobreza em seu país de origem. De acordo com o relatório,

as mudanças tecnológicas alteraram a demanda relativa por mão de obra, dando um peso maior para os trabalhadores com mais qualificação. A entrada de um grande número de migrantes não qualificados empurrou o salário relativo ainda mais para baixo, o que elevou a crescente desigualdade. (...) Uma entrada de trabalhadores pouco qualificados vindos do Hemisfério Sul, beneficiará significativamente os trabalhadores de alta qualificação do Hemisfério Norte. Seus empregos não estão ameaçados por esses migrantes, cuja presença reduzirá os preços de muitos bens que os trabalhadores qualificados consomem (inclusive alimentos, serviços de restaurante, hotéis e serviços pessoais – todas as áreas da economia em que os trabalhadores sem qualificação tendem a se concentrar). No entanto, a mesma entrada de pessoas reduzirá os salários reais dos trabalhadores locais pouco qualificados, em comparação com o que eles seriam se não houvesse a migração. (BANCO MUNDIAL, 2004, p. 113).

O relatório reconhece que os países ricos têm formulado políticas de imigração discriminatórias, que pendem em favor de migrantes com alto grau de escolaridade, e encorajando uma “fuga de cérebros” Mais ainda, o relatório reconhece que essas características relacionadas à migração - as vantagens econômicas que podem ser auferidas pelos imigrantes, em conjunto com as restrições impostas à movimentação – estimulam a proliferação da imigração ilegal e do tráfico de pessoas. De acordo com o Banco Mundial (2004),

Esse comércio ilegal de pessoas tornou-se um grande negócio, com receitas estimadas entre dez e doze bilhões de dólares por ano. Os traficantes chegam a cobrar apenas 500 dólares por uma curta viagem e, que apenas uma única fronteira é cruzada (...). O preço de uma viagem mais complexa (...) pode alcançar 70 mil dólares. Os migrantes ilegais são vulneráveis à exploração. (BANCO MUNDIAL 2004, p. 114).

A migração é o menos estudado dentre os fluxos globais. Para o Banco Mundial (2004), no entanto, é suspeito chegar a alguma conclusão decisiva a respeito deste fenômeno. As políticas discriminatórias de migração não ajudam os países em desenvolvimento. Ao mesmo tempo, as pressões demográficas tendem a acentuar o fluxo de migrações, o que, combinado à baixa probabilidade de que os fluxos de capital e produção estabeleçam-se a esses países, tornam o quadro bastante desanimador.

Para Castro (2001), o fenômeno das migrações tem impactos diferentes na comunidade internacional e nos Estados nacionais. Se, por um lado, o crescimento dos fluxos migratórios<sup>71</sup> tem chamado mais a atenção dos organismos internacionais, como a ONU, OIT, ACNUR e outros; o que tem gerado novos acordos multilaterais reconhecendo direitos desses migrantes – direitos civis, sociais, de trabalho – e propondo algumas formas de monitoramento. Além disso, a formação de blocos regionais incentiva a tomada de decisões multilaterais sobre o controle dos fluxos populacionais. Por outro lado, as políticas de migração nos países, principalmente os desenvolvidos, tornaram-se cada vez mais restritivas. Há uma tendência dos governos encararem as políticas migratórias como assuntos de segurança nacional.

As organizações de sociedade civil, neste caso, agem como instâncias de representação dessas pessoas, provendo serviços de apoio e assistência; como promotoras de educação sobre o fenômeno da migração nas regiões. Destaca-se, também a importância das organizações confessionais (pastorais, e outras organizações com cunho religioso).

Castro (2001) também aponta que:

novos agentes, como as mulheres e os jovens saem da invisibilidade (...) quando se escrutina o privado e as relações entre o público e o privado, o valor do trabalho das mulheres migrantes, na casa-e-no-mercado, sua vulnerabilidade às violências domésticas e institucionais, quer por barreiras lingüísticas, não-socialização com aparatos burocráticos e distanciamento do grupo familiar, por exemplo, assim como seus ganhos com a migração, quanto à liberdade de circulação e autonomia frente a repressões e amarras comunitárias e familiares. (...) A questão dos jovens também é uma lacuna nos estudos recentes sobre migrações de brasileiros, seu imaginário e necessidades, como por exemplo, seu desencanto com relação às possibilidades de mobilidade social no Brasil e associações entre esse desencanto, e a falta de alternativas de trabalho e a migração e com o envolvimento de jovens no tráfico e no turismo sexual. (CASTRO, 2003, pp. 16-17).

Cabe uma complementação sobre o recorte feminino na análise dos fluxos migratórios. Leary (2003) acrescenta mais alguns ângulos:

As trabalhadoras migrantes costumam pertencer aos segmentos mais pobres de seus respectivos povos, estando em situação de vulnerabilidade desde de sempre. Essa circunstância tende a agravar-se durante a 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. (LEARY, 2003, p. 243).

---

<sup>71</sup> Para ver dados sobre fluxos migratórios da América Latina para a Europa, ver Pellegrino (2004), pp. 16-18 e 22.

Considera-se abusos do tipo: condições despóticas de trabalho, longas jornadas, pouco descanso, violência verbal, física e até mesmo abusos sexuais. A tendência de feminização da migração para a Europa é notada pela OIM (Organização Internacional para Migração), em seu relatório sobre migrações de latino-americanos em 2004:

*As was observed in Spain, Latin American immigrants in Italy are mostly women. The feminization of migration is particularly high and is undoubtedly related to the modality of integration of migrants into the labour market (see Table 10). There has been a growing tendency among Brazilian immigrants towards feminization (Machado Bógus, to be published). (Pellegrino, 2004, p.35).*

A questão do tráfico de pessoas, para fins de exploração sexual, doação de órgãos, trabalho forçado e no caso de crianças, também adoção ilegal tem estado em maior evidência. Estimativas da Interpol, de acordo com Castro (2001), sugere que os lucros dessa atividade giram em torno de 9 bilhões de dólares. Passamos, agora, o nosso foco de estudo para esse tema.

## **5. O Quadro da Defesa contra o Tráfico Internacional no Brasil**

### **5.1. Metodologia de Análise**

A tese principal deste trabalho é demonstrar, de maneira concreta, a necessidade de se pensar a defesa de direitos humanos como orientação para políticas públicas. Em primeiro lugar – e tentamos demonstrar isso no capítulo 1 – porque os direitos humanos são uma referência de padrão de justiça, pelo menos na sociedade ocidental em que vivemos. Em segundo lugar, porque existe uma relação entre defesa de direitos humanos e legitimidade governamental, que emana justamente do fato de se pensar o conceito de direitos humanos – civis, sociais, econômicos e culturais - como um modo de fazer as coisas, de tomar decisões de governo que traduz um valor maior, a justiça.

O tráfico de pessoas envolve violações a direitos civis e sociais. Envolve, também a distorção da idéia de dignidade humana. Nesse caso, promover direitos civis não significa omissão do Estado. Na verdade, é crueldade imaginar que o não fazer do Estado possa afirmar os direitos civis. Na nossa opinião, esse caso é ilustrativo da necessidade de se pensar a afirmação e promoção de direitos civis a partir de políticas públicas. No capítulo 2, tentamos mostrar que existe concretude para o modo de operar, orientar que se traduz em instituições. Se no capítulo 1 dissemos que há uma tendência de se considerar democracia e direitos humanos como positivamente correlacionados, e que é um equívoco pensar que no capítulo 2, tentamos demonstrar como essa correlação traduziu-se em termos de construção do aparelho do estado e de políticas públicas no Brasil.

No entanto, há outra particularidade interessante que chama a atenção nesse estudo de caso. A globalização acentua a vulnerabilidade das populações, tem aumentado o contingente de excluídos e traz consigo a transformação das relações sociais. Nesse sentido, a globalização traz desafios tanto à afirmação dos direitos humanos como padrão de justiça, quanto à capacidade de resposta do Estado, dadas as regras do jogo institucional, às vulnerabilidades e às novas necessidades sociais. A globalização, no contexto das atividades de tráfico de pessoas, tem papel de potencializar os lucros, facilitar a mobilidade das pessoas. Mas, principalmente, dá instrumentos tecnológicos e organizacionais para o florescimento do crime organizado. Analisar a resposta do governo brasileiro e da comunidade internacional

à violação sistemática dos direitos civis e sociais representada pelas atividades de tráfico de pessoas, através de políticas públicas, no primeiro caso, e do monitoramento, no segundo, é a maneira de mostrar em que medida o arcabouço institucional existente reflete e concretiza os ideais de justiça da qual os direitos humanos são uma expressão.

O primeiro plano desse estudo de caso é a revisão da literatura sobre tráfico de pessoas. Uma seleção de três pesquisas realizadas no Brasil sobre o tema dão o panorama geral das questões e dos direitos violados com a prática.

A Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual no Brasil (PESTRAF) foi realizada no ano de 2002. É uma pesquisa de âmbito nacional, coordenada pela instituição CECRIA – Centro de Referência, Estudos e Ações sobre Crianças e Adolescentes, e que envolveu cerca de 476 instituições da sociedade civil e do governo para fazer um primeiro levantamento acerca do tema tráfico de pessoas. A metodologia dessa pesquisa leva em conta 19 estados, suas capitais, mais 25 municípios e o Distrito Federal. As equipes regionais foram treinadas para em aspectos conceituais e metodológicos, para viabilizar a compreensão dos envolvidos na pesquisa e também para de alguma maneira, padronizar a coleta de dados. As informações utilizadas pela pesquisa para configurar o tráfico de mulheres, crianças e adolescentes foram obtidas junto a organizações governamentais, organizações não governamentais, redes de comercialização de sexo e mídia. Há uma ênfase nesta última fonte, o que é justificado pela coordenação da pesquisa, em seu relatório final, a partir da importância da mídia na formação da opinião pública acerca do tema.

Assim, o relatório final foi baseado nos seguintes instrumentos: cobertura jornalística, estudos de caso, organizações governamentais e organizações não governamentais, redes hoteleiras, taxistas e outros; e caso precedente legal. (LEAL, 2002, p. 35). A coleta de dados foi feita através de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, seleção de entrevistados (membros de organizações governamentais ou organizações não governamentais, agências internacionais).

A segunda pesquisa em que baseamos o presente trabalho é a pesquisa realizada pelo Ministério da Justiça em 2003/2004, com financiamento da UNDOC – escritório Brasil. A pesquisa abarca dados levantados dos autos de inquéritos e processos judiciais pelo consultor contratado nos Tribunais de Justiça dos estados onde o projeto atua, bem como nas superintendências da Polícia Federal. É um

retrato do número de processos, inquéritos e condenações relativas ao crime de tráfico no Brasil, como um primeiro passo para a elaboração de um diagnóstico governamental sobre o assunto.

A terceira pesquisa foi desenvolvida para o Colóquio preparatório do XVIIª Conferência da Associação Internacional de Direito Penal, em 2002. O relatório resultado dessa pesquisa teve por objetivo consolidar informações produzidas por órgãos oficiais, notícias divulgadas pela imprensa brasileira e dados produzidos por organizações da Sociedade Civil que atuam em direitos humanos, sobretudo nas questões de gênero e nos problemas das crianças e dos adolescentes, nos últimos oito anos (1994-2001), além de identificar as ações do Poder Público, sobretudo Polícia Federal, Ministério da Justiça e Secretarias Estaduais de Justiça e Segurança Pública para identificar os traficantes, bem como para garantir os direitos e prestar assistência às vítimas. A principal preocupação foi a de verificar avanços na legislação nacional no que se refere à prevenção e repressão ao tráfico, a proteção das vítimas e a jurisprudência nacional.

Além das pesquisas, ainda há relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América de 2003 e material de referência pesquisada na Internet. Muito material de pesquisa está disponível na Internet, produto das atividades de organizações da sociedade civil internacionais ou nacionais de outros países e de organizações internacionais, como a ONU, que através de seu Escritório de Combate ao Crime Organizado, apóia ações de combate ao tráfico de pessoas. A preocupação dessas organizações é traçar padrões de tratamento de pessoas em situação de tráfico. Para tanto, têm editado manuais de atendimento. Além disso, muitos países têm tocado no assunto. Há mesmo material de acadêmicos de outros países, que têm se dedicado a este tema. A *John Hopkins University* montou um curso sobre o tema, e possui um centro de pesquisa sobre o tema: é o *Protection Project*.

A política pública que perfaz o objeto do estudo de caso é Programa Global de Combate ao Tráfico Internacional de Seres Humanos para fins de Exploração Sexual. A descrição e análise da política pública federal brasileira e seus desdobramentos no âmbito estadual estão baseadas em depoimentos da responsável pelo programa de combate ao tráfico de pessoas à CPMI da exploração sexual e à CPI de tráfico de órgãos, a primeira conduzida entre 2003 e 2004 e a segunda, em 2004. A complementação é feita com entrevista à atual coordenadora

do programa no Ministério da Justiça, e informações obtidas através de reuniões e conversas com representantes da OAB-SP, Conselho da Condição Feminina do Estado de São Paulo, CLADEM – São Paulo, ASBRAD-Guarulhos, Serviço da Mulher Marginalizada e do consulado dos Estados Unidos em São Paulo. O material elaborado para o treinamento de operadores do direito e do governo, também elaborado pelo Ministério da Justiça também dá subsídios sobre a natureza do programa.

Para efeitos deste trabalho, qualquer outra finalidade de tráfico internacional de pessoas poderia ser estudada: seja para adoção, seja para transplante de órgãos, seja para trabalho forçado e práticas assemelhadas à escravidão. Entretanto, a política pública no Brasil foca a exploração sexual. Na nossa opinião, a escolha da administração pública brasileira por esse tipo de tráfico está relacionada aos seguintes fatores:

- A exploração sexual é mais visível do que os outros tipos de exploração (servidão doméstica, *sweatshops*, etc.);
- As implicações morais que relacionam-se à prostituição forçada (em contraste à adoção da prostituição como profissão);
- Existe a sensação de que todas as formas de prostituição são inerentemente formas de exploração e desta forma, todas as trabalhadoras do sexo são consideradas vítimas de tráfico;
- Já existem práticas de enfrentamento à exploração sexual, promovidas por organizações não governamentais nacionais e internacionais; para essas organizações, conseguir financiamento para combater a exploração sexual é mais fácil do que para outros setores (principalmente se envolve exploração de crianças e adolescentes); e
- Existe muito pouca informação sobre as outras modalidades; assim sendo, é mais difícil formular um plano de ação para combater esses problemas.

## **5.2. Definições para o Trabalho de Análise**

Adotaremos para este trabalho, a definição internacional de tráfico de pessoas que é encontrada no Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo), que

complementa a Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, de 2000, ambos instrumentos emanados pela ONU.

Define-se tráfico de pessoas como: o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, de abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para a propósito de exploração. Sendo que o mesmo documento define que exploração: inclui, no mínimo, a exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual, trabalho ou serviços forçados, escravidão ou práticas análogas à escravidão, servidão ou a remoção de órgãos.

Para facilitar o entendimento, adicionalmente, pensamos que é importante definir alguns termos, de maneira a evitar ambigüidades com os termos utilizados e práticas citadas no decorrer do trabalho.

**Prostituição:** a prostituição e exploração sexual não são definidas no Protocolo de Palermo. Organizações não governamentais, ativistas, acadêmicos e políticos criaram diferentes definições, mas falta um consenso internacional sobre o que a prostituição envolve. Diferentes posições acerca de questões morais atinentes à prostituição e se deve ser reconhecida como um emprego legítimo têm contribuído para o dissenso sobre essa questão. De acordo com a IOM (IOM, 2004), prostituição abarca situações de escravidão sexual, ou sexo para a sobrevivência – venda de serviços sexuais por pessoas que não têm alternativas à sobrevivência, como jovens sem-teto e mulheres em situação de pobreza – passando por situações de venda de serviços sexuais de “classe média”, incluindo algumas formas de venda de serviços sexuais nas ruas, nas quais os dois adultos consentem, ainda que essa relação seja marcada pelo gênero, ocupação, etnia, status sócio-econômico, e valores culturais.

**Prostituição Infantil:** utilização de uma criança em atividades sexuais em troca de remuneração ou outra forma de pagamento; definição encontrada no Protocolo sobre Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil; complementar à Convenção sobre Direitos da Criança.

**Trabalho Forçado:** significa todo trabalho ou serviço que é extraído de uma pessoa sob ameaça de punição ou para o qual a pessoa não se ofereceu voluntariamente. Definição encontrada na Convenção sobre Trabalho Forçado (1930, modificada pela revisão de 1946).



**Exploração do Trabalho Infantil:** todas as formas de escravidão ou práticas assemelhadas, como a venda e o tráfico de crianças, escravidão ou servidão por dívidas, e trabalho forçado ou obrigatório, incluindo recrutamento compulsório de crianças para participação em conflito armado. Definição da Convenção da Organização Internacional do Trabalho, sobre Trabalho Infantil, de 1999.

**Escravidão:** estado ou condição de uma pessoa sobre a qual alguém exerce todos os poderes de propriedade. Definição da Convenção sobre Escravidão, que entrou em vigor em 1927.

**Instituições e Práticas Assemelhadas à Escravidão:**

1. escravidão por dívida – estado ou condição que advém da constrição do credor para serviços pessoais do devedor ou de pessoa que esteja sob a autoridade do credor como pagamento ou caução de dívida, se o valor desses serviços não forem destinados ao pagamento da dívida ou se a duração e natureza desses serviços não são, respectivamente delimitados e definidos.

2. Qualquer instituição ou prática na qual i) a mulher, sem direito à recusa, é obrigada a se casar ou é dada em pagamento por dívida de seus pais, guardiões, familiares ou de outra pessoa de sua comunidade; ou ii) o marido, a família do marido, ou seu clã, tem o direito de transferir a esposa para outra pessoa pelo valor recebido, ou situação semelhante ou iii) com a morte do marido, a esposa é herdada por outra pessoa.

3. Qualquer instituição ou prática na qual os pais ou os guardiões entregam uma criança ou adolescente com menos de 18 anos a outra, para pagamento ou não, com o propósito de explorar a criança/ adolescente ou seu trabalho.

As definições sobre instituições e práticas assemelhadas à escravidão são encontradas no artigo 1º da Convenção sobre a Abolição da Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições ou Práticas Assemelhadas à Escravidão.

**Servidão:** estado ou condição no qual a pessoa se encontra nas situações descritas no artigo 1º da Convenção sobre a Abolição da Escravidão, do Tráfico de Escravos e das Instituições ou Práticas Assemelhadas à Escravidão.

**Desigualdades de gênero:** diferenças entre sexos socialmente construídas. Piscitelli (2003) coloca que o termo gênero remete a uma não fixidez, não universalidade no caráter das relações entre características consideradas masculinas e femininas e na maneira como elas atravessam as relações sociais, incluindo as relações entre homens e mulheres.

Assim sendo, são consideradas atividades de tráfico de pessoas situações de abuso explicitadas no Protocolo de Palermo (exploração da prostituição ou outras formas de exploração sexual; trabalho ou serviços forçados; escravidão ou formas assemelhadas de escravidão; servidão e remoção de órgãos) E a ocorrência dos métodos (a pessoa foi recrutada, transportada, acolhida ou recebida?) E a ocorrência dos meios (o indivíduo foi coagido, enganado, raptado, ameaçado, forçado? Houve abuso de poder ou abuso da posição de vulnerabilidade do indivíduo? Pagamentos ou benefícios foram dados ou recebidos?).

Com este painel de definições, a intenção não é apenas trazer precisão à análise, mas também evidenciar quais os direitos humanos que estão sendo violados com este tipo de atividade. Podemos identificar, de pronto, violação ao direito à liberdade (autodeterminação), à integridade física, de locomoção, de não discriminação. Também se pode apontar violação de direitos relacionados ao trabalho, o que no fim das contas reverbera no direito à liberdade – trabalho forçado e escravidão, condições dignas de trabalho. O direito à saúde, porque muitas vezes as condições de trabalho, moradia e alimentação expõem as pessoas a riscos graves de saúde. Enfim, muitos aspectos ligados à dignidade do ser humano são postos em xeque a partir deste tipo de atividade. Esse contexto de violação justifica, na nossa opinião, justifica a propositura de políticas públicas que de alguma maneira sustentem essas atividades de tráfico, bem como a coordenação internacional de monitoramento e tutela dessas atividades. Como Leal (2002) coloca:

No que tange aos direitos humanos, esta forma de tráfico configura-se como relação criminosa de violação de direitos, exigindo, portanto, um enfrentamento que responsabilize não somente o agressor, mas também o Estado, o mercado e a própria sociedade. Esse enfoque desloca a compreensão do fenômeno, antes centrada na relação vítima/vitimizador, para a de sujeito portador de direitos, o que permite desmistificar, nas análises e enfrentamento da questão, a hegemônica concepção mecanicista do discurso repressivo, moralista e vitimizador. Trabalha-se, assim, o referencial dos direitos humanos, afirmando-o como marco orientador da explicitação e do enfrentamento do tráfico de mulheres, crianças e adolescentes para fins de exploração sexual comercial". (LEAL, 2002, p. )

Como apontamos no capítulo 1, acreditamos que a defesa de direitos civis é feita também através da ação positiva do Estado, sob a forma de políticas públicas. No caso em que apresentamos, o tráfico de pessoas, em que direitos civis são ameaçados, juntamente com direitos sociais, a omissão do Estado, significa um aprofundamento da violação aos direitos civis. Se, de um lado, existe esse agravamento, e não retração das atividades de tráfico e exploração, por outro lado, a

minoração de vulnerabilidade da população, através da reafirmação dos direitos sociais, e, portanto, ação do Estado através de políticas públicas sociais, serve para minorar a potencialidade de violação de direitos civis.

### **5.2.1 Migração e Tráfico de Pessoas**

A mobilidade é um ponto-chave em ambos os casos. Mas, nem todos os migrantes encontram-se em situação de tráfico, mesmo aqueles que estão ilegais no país. Vainer (2001) recorre à teoria liberal clássica para estabelecer a diferença. Segundo Vainer (2001), para a teoria liberal, o mercado é visto como um ambiente no qual o exercício da liberdade é pleno. E o mercado de trabalho, por extensão, também: os detentores de capital e os detentores do capital humano condicionam-se livre e mutuamente no processo de busca da alocação e localização ótima. Essa teoria vê a migração como um exercício desta liberdade, ou seja, a liberdade caracteriza o trabalhador e caracteriza o migrante – que tem domínio sobre si mesmo para deslocar-se e escolher como vai viver a vida.

A situação de tráfico não se caracteriza pela liberdade, antes, caracteriza-se pela vulnerabilidade e restrição de liberdade.

A imigração ilegal é muito confundida com tráfico internacional de pessoas. Isso porque, de muitas maneiras, os eventos relacionados ao tráfico são definidos pelo resultado de um processo migratório: se o processo migratório acaba bem, quer dizer, a pessoa fica contente com o resultado, é classificado como migração; se não acaba bem, é considerado tráfico. A complexidade em distinguir uma situação de tráfico de uma situação de imigração irregular torna difícil a análise de ocorrências de tráfico. A diferença entre os dois fenômenos é quase sempre uma questão de percepção. De acordo com a IOM (2004),

*Attempts to draw a clear line between migration and trafficking have been described as working in “terminological minefields”. The generalizations in identifying the differences between the two concepts can be misleading. Likewise, attempts by some to “ring-fence” trafficking as an isolated and peculiar phenomenon unconnected to migration has made it increasingly difficult to locate and understand trafficking. (IOM, 2004, p.15).*

Atualmente, não há instrumentos teóricos ou legislativos que resolvam as ambigüidades e incertezas que estão relacionadas com o tráfico internacional de pessoas. A concepção de tráfico que o Protocolo de Palermo coloca hoje é ampla, e requer uma análise da situação de tráfico na sua totalidade. Para entender a violação de direitos humanos, e planejar ações de prevenção, resgate, reinserção e

reintegração, é preciso explorar o contexto de migração, padrões de migração e seus resultados. Apesar de perceber que é boa a intenção do legislador, essa abordagem da situação de tráfico impede uma aplicação fácil do protocolo internacional. A recomendação da IOM é de que: *“Thus, in some respects policy guidelines to address trafficking for adults must have provisions for subverting trafficking by enabling access to affordable and safe migration channels (note that the same statement is not applicable for children)”*. (IOM, 2004, p.16). Não é papel deste trabalho fazer este tipo de recomendação, mas pensamos que esse tipo de abordagem somente será possível quando políticas de enfrentamento ao tráfico internacional de pessoas deixarem de ser pensadas de maneira isolada pelos países, ou seja, quando houver uma política global, nos termos de Bresser-Pereira (2002) sobre o tema.

### **5.3. O Quadro do Tráfico Internacional de Pessoas no Brasil**

O Tráfico de Pessoas é um problema mundial, e estima-se que entre 800 mil e 900 mil pessoas são vítimas de tráfico internacional ao ano, e incontáveis mais são traficadas internamente, dentro de seus próprios países (JESUS, 2003).

De acordo com Jesus (2003), nesses últimos 100 anos, o Brasil passou de país de destino para país fornecedor de mulheres e crianças. Apesar de ser um problema flagrante, não há estatística confiável para fornecer uma precisa idéia da sua extensão. Segundo a IOM (2004), as principais causas para a dificuldade em conseguir informações precisas sobre esse fenômeno são: a natureza clandestina e ilegal da atividade de tráfico de pessoas; a falta de legislação anti-tráfico em muitos países; a relutância da vítima em denunciar os abusos sofridos às autoridades competentes; e a falta de priorização dos governos em coletar dados e fazer pesquisas sobre o assunto. A OIM é uma das organizações não governamentais internacionais que vêm fazendo *surveys* sobre a situação de tráfico de pessoas, em diferentes países. Esses *surveys* retratam a complexidade cada vez maior desta atividade: muitos países na África, Ásia, América Latina e Europa Ocidental e Central estão, ao mesmo tempo, enviando e recebendo pessoas em situação de tráfico, sem contar o fato de que também são rotas de passagem para outros destinos.

O Brasil está às voltas com o tráfico de mulheres, sobretudo para fins de exploração sexual. O tráfico de crianças para adoção, e exploração sexual, o tráfico

de pessoas para trabalho forçado/ escravo e para a doação involuntária de órgãos também são uma realidade. Ainda sobre o dimensionamento de brasileiros que estão no exterior em situação de tráfico, Jesus (2003) complementa:

“Embora ainda não existam cifras, alguns números emergem e causam estarrecimento. Segundo a Fundação Helsinque para os Direitos Humanos, 75 mil mulheres brasileiras estão, hoje, envolvidas no mercado sexual na União Européia. Atualmente, existe a confirmação da presença de brasileiras traficadas em países como Espanha, Itália, Portugal, Alemanha, Suíça e Inglaterra, além de relatos que informam o paradeiro de mulheres em Israel, no Japão, em Hong Kong, nos Estados Unidos e no Paraguai. Um levantamento parcial da Polícia Federal (PF) revela que o Estado de Goiás é o principal exportador de mulheres, seguido do Rio de Janeiro e de São Paulo. De janeiro de 1996 a março de 2001, foram instaurados 172 inquéritos policiais para apurar casos de tráfico de seres humanos em 14 Estados. Nesse mesmo período, foram condenados 94 indivíduos ou grupos de traficantes. No início de 2001, havia 85 casos de tráfico sob investigação. (...) Ainda de acordo com os organismos internacionais, o Brasil teria uma fatia de 15% do movimento do tráfico mundial de seres humanos. Segundo a mesma projeção, cerca de 95% dessas mulheres encontra-se com passaportes retidos, devem a aliciadores e vivem em condições degradantes e humilhantes”.(JESUS, 2003, pp. 72-73).

Embora o tráfico internacional de pessoas seja preocupante, não se pode desprezar a situação de tráfico interno de pessoas. Leal (2002), identificou, no Brasil, 241 rotas de tráfico, sendo 131 internacionais, 78 interestaduais e 32 intermunicipais. As mulheres e adolescentes vítimas do tráfico internacional são levadas para a Espanha (destino mais freqüente, com 32 rotas), Holanda (11 rotas), Venezuela (10 rotas), Itália, Portugal, Paraguai, Suíça, Estados Unidos, Alemanha e Suriname. A Região Norte apresenta o maior número de origem das rotas, seguida de perto pela Região Nordeste e, um pouco mais distante, pela Sudeste, pela Centro-Oeste e pela Sul, no tráfico nacional. No tráfico internacional predomina a Região Nordeste. (LEAL, 2002).

Goiás e Ceará foram diagnosticados pela Pestraf (LEAL, 2002) como dois dos principais locais de origem das vítimas do tráfico de seres humanos para fins de exploração sexual.

Em Goiás, o diagnóstico empírico dos profissionais que atuam com o tema mostra que o aliciamento se dá, exclusivamente, por meio de redes criminosas transnacionais. Atuam principalmente no interior do estado, e interessam-se pela mulher goiana por causa do seu biótipo, agradável aos clientes de serviços sexuais no exterior. Em grande parte das vezes, as vítimas não atuam como profissionais do sexo no Brasil e partem para o exterior motivadas por falsas promessas de emprego e vida melhor.

No caso do Ceará, o turismo sexual<sup>72</sup> praticado internamente, principalmente na capital, Fortaleza, é o principal elo de ligação com as redes internacionais de tráfico. No estado, estrangeiros, interessados em sexo pago, têm acesso a mulheres brasileiras, o que potencializa o contato delas com as redes internacionais ou então, o que também ocorre, estrangeiros e brasileiras casam-se, mudam-se para o país de origem do marido, que então passa a explorar a esposa. Neste contexto, é comum que as mulheres alvo das redes de tráfico tenham envolvimento anterior com a prostituição.

São Paulo e Rio de Janeiro são os principais estados de destino para a saída de mulheres para o exterior. Ceará e Goiás possuem conexões aéreas com os principais países de destino, mas São Paulo e Rio de Janeiro ainda assim são passagem, muitas vezes obrigatória, do grosso do contingente de pessoas traficadas que saem do país. (BRASIL, 2003 e BRASIL, 2004a).

### **5.3.1. Perfil das Pessoas em Situação de Tráfico**

As mulheres formam a grande maioria das vítimas. Collares (2004) informa que dos 36 processos analisados, em apenas um a vítima é do sexo masculino. Existe um certo consenso, relatado pela IOM (2004) de que:

*Another curious element of the present “human trafficking” paradigm is that it nearly always relates to women and children, never to men. While many women and children are trafficked into exploitative circumstances, there are also many men who go abroad and suffer a similar fate (abusive and exploitative labour conditions). Thus, when women or children go overseas and are exploited they fall into the category of “human trafficking”. On the other hand, the same term is almost never used to describe what happens to men. When a man goes overseas and is abused and exploited, it continues to be called “migration”.<sup>73</sup> (IOM, 2004, p.15).*

Mulheres jovens são o principal alvo das redes de traficantes. A maioria tem entre 18 e 21 anos. Em seguida aparece o grupo de mulheres com idade entre 21 e 30 anos. Collares (2004) coloca que a análise dos processos mostra ainda que os traficantes escolhem suas vítimas por critérios como desinibição, porte físico, dotes artísticos e cor da pele. Leal (2002) coloca que mulheres adultas são principal

---

<sup>72</sup> Para um aprofundamento interessante a respeito do tráfico de pessoas e turismo sexual, ver Pscitelli (2001). É impressionante verificar que estrangeiros, cada vez mais, são proprietários de casa, apartamentos, *flats*, boates, hotéis, pousadas, restaurantes, agências de turismo e outros tipos de negócios relacionados a turismo e entretenimento em Fortaleza.

<sup>73</sup> Na verdade, acreditamos que o número de casos de homens traficados reportados é ínfimo se comparado com o número de homens envolvidos na indústria do sexo.

contingente explorado pelo tráfico internacional; enquanto que adolescentes são exploradas pelo tráfico interno. No entanto, a Pestraf aponta que é comum a falsificação de papéis de tal maneira que menores possam viajar para o exterior (LEAL, 2002, p. 58).

Collares (2004) aponta que há uma predominância de solteiros entre as vítimas. Isso se justifica pela maior disponibilidade dessas pessoas em deixar o país. Entretanto, Leal (2002) aponta que não é bem assim. Mulheres pobres com família e mães solteiras são alvos. Em primeiro lugar, porque em geral essas pessoas estão em situação de vulnerabilidade econômica, e propensas assim a arriscar a sorte em algum local diferente daquele em que estão inseridas. Em segundo lugar, a família ou os filhos em geral podem ser utilizados como meio de ameaça ou coerção para que a pessoa se submeta à situação de exploração.

A atividade profissional dessas pessoas é variada. Algumas são profissionais do sexo, outras têm profissões de baixa remuneração (manicures, cabelereiras, caixas, Muitas vezes, não há dados referentes à essa informação nos autos de inquéritos e processos judiciais (Collares, 2004). A Pestraf (2002) por sua vez, complementa o perfil, colocando que na grande maioria das vezes, as pessoas em situação de tráfico vêm de um ambiente de dificuldades financeiras, poucas perspectivas de melhoria de vida, baixa auto-estima e muitas vezes, abusos e violência.

Rapidamente, discutiremos a abordagem dos aliciadores. Além de proposta explícita de prostituição, as propostas mais frequentes feitas por aliciadores são: emprego de dançarina, modelo, garçoneiro, babá, empregada doméstica e balconista. Os salários, em geral, são muito acima da média e ainda ajuda com moradia, alimentação e passagem aérea, o que acaba tornando a proposta irrecusável. Outra proposta bastante comum é a de casamento com estrangeiros – proposta que envolve promessa de realização romântica além de financeira. Quando chegam ao destino, dizem à pessoa que ela deve o dinheiro da passagem, da estada, da alimentação, das roupas, e que ela pagará com prostituição, no caso da exploração sexual. Mesmo quando a pessoa sabe que será prostituta, não tem ideia do quanto vai pagar pelos custos de ida até o país de destino, quantos clientes terá que atender por noite, com quantas pessoas vai morar, além de arriscar a saúde, sendo obrigada a usar álcool, drogas, e correndo risco de contrair AIDS e DSTs. Além disso, podem apreender o passaporte e demais documentos da vítima

impedindo-as de irem à polícia. Os aliciadores contam ainda com o fato da vítima não conhecer a língua do país, sua vergonha pela situação em que se encontra, o fato de que provavelmente não conseguirá comunicar sua situação para sua família e mesmo maus-tratos e cárcere privado, fator que dificulta a denúncia por parte desta.

### **5.3.2. Outras Questões Envolvidas**

- O papel das Organizações Não Governamentais: em geral são organizações não governamentais que já atuam com populações em situação de vulnerabilidade (violência contra mulheres e crianças, profissionais de sexo, exploração sexual, trabalho escravo, etc.) que recebem as primeiras denúncias de tráfico internacional de pessoas. Em geral, desfrutam de algum prestígio, interação com a comunidade onde estão instaladas. E, acabam englobando em seu escopo os serviços de suporte para vítimas de tráfico. Essas organizações, através das instâncias de participação no governo ou desempenhando a defesa dos direitos humanos juridicamente ou não, trazem, gradualmente, para a agenda do governo a questão do tráfico internacional de pessoas.
- Crime organizado internacional: o tráfico de pessoas relaciona-se com o tráfico de armas e o tráfico de drogas. Muitas vezes, as estruturas já montadas para estas atividades potencializa as atividades de tráfico internacional de pessoas – é preciso reconhecer que tráfico de pessoas é uma atividade que requer planejamento e organização – principalmente quando essa atividade fomenta a indústria do sexo, cada vez mais sofisticada. Outro ponto importante: Hughes (2000) lança a questão de que a atividade de tráfico de pessoas é lucrativa – movimenta entre 7 e 5 bilhões de dólares por ano – e com riscos relativamente menores se comparados com o tráfico de armas, e drogas. Isso tem a ver com o fato de que leis anti-drogas e que proíbem o tráfico de armas são mais severas e têm *enforcement* mais duro pelos estados e pela comunidade internacional. Vale lembrar, ainda, que existe uma interface entre crime organizado e as atividades legais. O tráfico não ocorre exclusivamente no submundo do crime, é



transferido para o setor legal das economias, em duas dimensões importantes: trabalho nos sectores legais e envio de remessas que são utilizadas legalmente nos países de origem. Além disso, no Brasil, a lei de lavagem de dinheiro não contempla o tráfico de pessoas como tipo para a aplicação das medidas de repressão à lavagem de dinheiro.

- A Demanda por serviços sexuais: na nossa opinião, é uma questão econômica; enquanto houver demanda por serviços sexuais, haverá oferta na outra ponta. Em alguns países, a prostituição é regulamentada pelo governo. Em outros locais, existem propostas de regulamentação. Esse é um assunto polêmico, e não nos aprofundaremos nele. Para aprofundar-se neste assunto, ver Hughes (2000).

## **5.4. Legislação Referente ao Tráfico de Pessoas**

### **5.4.1. O Marco Legal Internacional**

O primeiro documento internacional contra o tráfico (1904) mostrou-se ineficaz não somente porque não era propriamente universal, como também porque revelava uma visão do fato centrada na Europa. O segundo documento, de 1910, complementou o primeiro, na medida em que incluía provisões para punir aliciadores, mas obteve apenas 13 ratificações. Os instrumentos seguintes de 1921 e 1933, que foram elaborados no contexto da Liga das Nações, eram mais abrangentes, mas definiam o tráfico independentemente do consentimento da mulher. Esses quatro instrumentos foram consolidados pela Convenção de 1949, que permaneceu como o único instrumento especificamente voltado ao problema do tráfico de pessoas até a adoção da Convenção de Palermo e de seus Protocolos. (JESUS, 2003, p.27).

A Convenção e Protocolo Final para a Supressão do Tráfico de Pessoas e do Lenocínio foi ratificada pelo Brasil em 1958. De acordo com Jesus (2003) e Massula e Melo (2003), essa convenção estava centrada na questão da prostituição e procurou criminalizar os atos com ela relacionados, embora excluísse a própria prostituição da criminalização. O instrumento ainda vigora e iguala tráfico à exploração da prostituição. O mais grave era que a Convenção permitia a expulsão de mulheres que tinham sido submetidas ao tráfico e que viviam da prostituição. (MASSULA; MELO, 2003).

A próxima menção a essa atividade está contida na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, ratificada pelo Brasil. O artigo 6º da CEDAW estabelece que os Estados-partes tomem medidas

apropriadas, inclusive de caráter legislativo, para suprimir todas as formas de tráfico de mulheres e exploração de prostituição da mulher. Essa Convenção foi fortalecida pela ratificação pelo Brasil, em 28 de junho de 2002, de seu Protocolo Facultativo que permite a apresentação de denúncias de sua violação ante o Comitê da ONU que monitora a Convenção.

Mas, é a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional que foi adotada em novembro de 2000, que vai tratar de maneira específica do tráfico de pessoas, ao incluir o Protocolo para Prevenir, Punir e Erradicar o Tráfico de Pessoas, especialmente de Mulheres e Crianças.

O Protocolo de Palermo divide-se em três grandes seções. São vinte artigos no total. A primeira parte preocupa-se com a definição de tráfico de pessoas, que já foi endereçada anteriormente no trabalho. A segunda parte do Protocolo tenta padronizar a proteção e assistência às vítimas. O conteúdo desses artigos (6º-8º) é complementar à Convenção para a proteção de vítimas e testemunhas. A idéia é que sejam providenciados serviços de suporte à pessoa em situação de tráfico, principalmente no caso de repatriação. Além desse atendimento, o protocolo prevê uma compensação pelos danos causados à pessoa.

É requerido aos países que providenciem suporte para a pessoa traficada: alimentação, alojamento, aconselhamento psicológico, hospitalar, etc. O repatriamento, quando for feito, deve levar em conta a segurança da pessoa e os procedimentos legais que estão sendo feitos no país, devido ao resgate da pessoa. A importância desse procedimento é possibilitar que a vítima testemunhe, aumentando a quantidade de condenações dos traficantes e intermediários. O Protocolo invoca o princípio da não-discriminação para as pessoas em situação de tráfico, numa tentativa de evitar a revitimização das pessoas que passaram por este tipo de exploração devido às crenças sociais. Pede, também, que medidas legislativas sejam adotadas nos Estados-partes, para que as vítimas de tráfico possam permanecer se possível, permanentemente; caso contrário, temporariamente.

A terceira parte do Protocolo está relacionada a mecanismos de prevenção e à cooperação internacional. As agências policiais dos países que ratificam o Protocolo devem cooperar entre si, trocando informações, realizando treinamentos de pessoal em conjunto e. Além disso, o diploma prevê que o controle de fronteiras seja realizado de tal maneira a controlar as atividades de tráfico. Campanhas públicas de informação são consideradas como importantes neste Protocolo. Prevê-

se, também, que os Estados-partes adotem medidas legislativas internas necessárias à efetivação do Protocolo, inclusive em matéria penal.

O consentimento da vítima não é importante para aplicação do Protocolo de Palermo. Caso ele tenha sido dado, o Protocolo considera esse consentimento viciado, seja pela fraude, seja pelo uso de violência no convencimento, seja pelo ato violento de obrigar a outra pessoa a fazer aquilo que se deseja dela, seja pela coerção (de cobrança pagamento de dívidas, por exemplo), seja pela vantagem auferida pela vulnerabilidade da pessoa (discriminação, problemas de saúde, etc.).

Na opinião de LEAL (2002), a tipificação jurídica do tráfico, expressa no Protocolo de Palermo, demonstra seu enfoque restrito, caracterizado pelo uso da violência, pelo abuso de autoridade e pela coação. Não permite uma descrição mais detalhada das pressões estruturais e das estratégias de ações subjetivas, inerentes ao fenômeno. É muito genérico, preso ao texto da violência criminal e deslocado de uma análise macro social e cultural do fenômeno. Entretanto, o aspecto genérico da lei torna-se estratégico uma vez que, ao ampliar o objeto, inclui todas as formas de tráfico humano (exploração sexual comercial e outras formas de trabalho forçado e escravo) e descarta idade e sexo.

#### **5.4.2 O Marco Legal Nacional<sup>74</sup>**

São os artigos 231 (tráfico internacional de mulheres para fins de prostituição), 227, 228 e 229 (as diversas formas de lenocínio) do Código Penal Brasileiro; e o artigo 244-A (submissão de crianças e adolescentes à prostituição e à exploração sexual) do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Tráfico de homens ou de transexuais adultos não é considerado crime, nem o tráfico interno de pessoas pelo Código Penal. A competência para a Investigação de tráfico internacional de pessoas é da Polícia Federal e para julgar, do Judiciário Federal.

O diagnóstico do Ministério da Justiça, a respeito de processos e inquéritos que têm como escopo o tráfico de pessoas não é animador. O preconceito ainda é um grande inimigo do combate ao tráfico de seres humanos.

De acordo com o Ministério da Justiça,

Durante a pesquisa ficou evidente a visão preconceituosa de parte dos policiais responsáveis pela investigação com relação às vítimas. Muitos acreditam que as mulheres foram aliciadas por serem prostitutas e, logo, carregariam uma parcela

---

<sup>74</sup> Para um detalhamento maior sobre as cominações de penas, ver JESUS (2003).

de culpa pela sua situação. Uma visão absolutamente equivocada do ponto de vista legal uma vez que, em nenhum momento, a legislação menciona a conduta da vítima como relevante para o crime de tráfico. As estatísticas apresentadas nesse diagnóstico mostram ainda que o tráfico não faz vítimas apenas entre as profissionais do sexo. (COLLARES, 2004).

Outra tendência comum dos agentes responsáveis pelo combate ao tráfico, de acordo com o Ministério da Justiça, é considerar este crime menos relevante que outras ações, como o tráfico de drogas e de armas. Mesmo assim, a pesquisa revela que há um crescimento considerável no número de casos investigados em 2003 em relação aos anos anteriores. Dos 36 casos instaurados nos quatro estados, nos últimos quatro anos, mais da metade (51%) são de 2003. O maior número de processos e inquérito em andamento estão no estado de Goiás. Para o consultor do Ministério da Justiça, isso se dá porque as goianas levadas ao exterior não costumam ter experiência prévia com a prostituição.

A grande maioria dos casos somente chega às autoridades devido a denúncias anônimas ou depoimentos de parentes, amigos ou da própria vítima. Apenas 30% dos casos chegaram ao conhecimento das autoridades depois de investigação policial ou prisão em flagrante do réu. A pesquisa de Collares (2004) mostrou que Esse dado indica que uma campanha de esclarecimento da sociedade sobre o tráfico, que ensine a população a identificar o crime, pode ajudar num combate mais efetivo.

Collares (2004) analisou 36 processos, e coloca que o tempo médio de duração dos inquéritos é superior a 90 dias, havendo casos com mais de dois anos de duração que ainda não foram relatados. A demora no envio dos inquéritos à Justiça ou a necessidade de devolução à polícia para novas investigações explica o pequeno número de julgamentos constatado pelo pesquisador.

A contabilização da Pestraf (LEAL, 2002) dá-se de acordo com a Tabela 4.

Tabela 4: Inquéritos e Processos sobre Tráfico Internacional de Pessoas

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sul	Sudeste
Inquéritos	7	13	35(32 GO)	12	20
Processos Judiciais*	8	1	13 (9 GO)	4	27(25RJ e 2SP)

Fonte: LEAL (2002).

\* Processos em andamento e concluídos.

Já a pesquisa de Jesus (2003) aponta 22 casos de tráfico de mulheres, especificamente, no Brasil, em 2003, sendo que 10 deles são especificamente de tráfico internacional de pessoas. (JESUS, 2003, p.180).

Como se pode perceber, existe uma grande diferença entre os números: o numero de pessoas estimadas em situação de tráfico é muito maior do que o numero de inquéritos abertos, processos na justiça e o numero é ainda menor de condenações (LEAL, 2002). Esse quadro de impunidade aumenta ainda mais a dificuldade em combater essa atividade.

#### **5.4.3. Panorama Geral do Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas**

Sobre o enfrentamento, Jesus (2003) pronuncia-se:

O Governo brasileiro não preenche completamente os padrões mínimos para a prevenção e repressão do tráfico de seres humanos. Não obstante estar envidando alguns esforços, há evidente restrição orçamentária e ausência de coordenação entre os níveis federal e estadual. Em nível local, o combate é prejudicado pela corrupção. Embora as vítimas não sejam tratadas como criminosos, o acesso a abrigos e a serviços legais, médicos e psicológicos é consideravelmente limitado, e seria muito pior não fosse o trabalho de algumas organizações não-governamentais nacionais. (JESUS, 2003, p. 75).

Como dificuldades para repressão e prevenção, este autor considera: 1) o fato de que esse crime não é considerado como prioritário para a Polícia Federal, que tem recursos humanos e orçamentários, bem como de infra-estrutura, escassos;<sup>75</sup> 2) a convivência da família das pessoas em situação de tráfico, o que dificulta as investigações; 3) a incompatibilidade da legislação brasileira com a legislação dos países de destino, o que torna indispensável a cooperação internacional, e portanto, comprometimento do Ministério das Relações Exteriores; 4) a falta engajamento de um organismo internacional responsável pela tutela internacional da atividade, como por exemplo, o Tribunal Penal Internacional e finalmente, 5) a discriminação da mulher em situação de tráfico pelas autoridades públicas no Brasil.

Collares (2004), em seu diagnóstico, aponta como causas de impunidade: 1) falta de informação da vítima, seus familiares e amigos; 2) grande dificuldade para realização de prisões em flagrante, bem como para a coleta de provas, e para a localização dos mentores intelectuais e financeiros do crime; 3) preconceito dos

---

<sup>75</sup> Levando-se em conta o relatório de 2004 do PPA, a Polícia Federal, em seus programas não abarca o assunto tráfico de pessoas. Ver Ministério do Planejamento (2004).

agentes de polícia e, muitas vezes, juizes e outros operadores de direito e 4) legislação interna, que não está em sintonia com o Protocolo de Palermo.

Leal (2002), além da questão da impunidade, a autora coloca a falta de visibilidade e o fato de que o debate sobre tráfico internacional de pessoas é recente na administração pública como fatores dificultadores do combate. Conselhos, coordenadorias, delegacias, não têm informações precisas sobre o tráfico em si. Os bancos de dados desses órgãos têm dados sobre atividades relacionadas, como abuso sexual, exploração sexual, desaparecimentos, etc.

Finalmente, há que se frisar que os consulados e embaixadas do Brasil no exterior também não têm nem preparo para atender às vítimas, nem tradição de coleta de dados para orientar políticas internas.

### **5.5. O Programa Global: A Iniciativa do Ministério da Justiça**

Desde 2001 o Brasil começou a discutir a questão do tráfico de pessoas, com ênfase especial em crianças e adolescentes. Naquele ano foi assinado um acordo com a ONU, para cooperação técnica no assunto, mas nada foi feito. Em 2002, com a publicação da Pestraf, que foi patrocinada pela OEA e coordenada pelos meios acadêmicos e organizações da sociedade civil, os fatos revelados pela pesquisa somaram-se à preocupação que já vinha desde 2000, com a Convenção de Palermo da ONU que trouxe a questão do enfrentamento à criminalidade transnacional da qual o tráfico faz parte.

Em 2003, com a posse de Lula, na sua primeira reunião interministerial, o presidente pediu prioridade para o enfrentamento da exploração sexual infanto-juvenil. O governo, então, passou a atuar de forma mais específica nessa área de exploração sexual. No início do governo, cabia à Secretaria Nacional de Justiça coordenar a ação de governo para o enfrentamento à exploração sexual infanto-juvenil, função hoje desempenhada pela Secretaria Especial de Direitos Humanos.

O projeto que foi pensado e elaborado desde de então tem parceria com a UNDOC. É um projeto piloto, cujo foco de trabalho é o tráfico internacional de seres humanos para fins de exploração sexual. Desta forma, o que se procura atingir é conhecimento desse fenômeno do tráfico de pessoas, para pensar então qual seria a estratégia correta para o Brasil.

Dentro desse projeto, foram desenhados quatro produtos. O cronograma de desenvolvimento foi fixado em 1 ano. A partir dos resultados, será proposto um novo

projeto, com maior ênfase talvez em outras formas de tráfico, que durante essa trajetória, tenham descobertos ou sejam denunciados.

O primeiro produto é o diagnóstico o fenômeno do tráfico internacional de mulheres para fins de prostituição em 4 Estados do Brasil: Ceará, Goiás, Rio de Janeiro e São Paulo — que já foi citado no trabalho—, que foi apresentado à sociedade civil e à administração pública nos âmbitos federal e estadual

A escolha dos 4 estados relacionou-se com o fato de que Goiás e Ceará são os 2 maiores estados de origem e com o fato de que Rio de Janeiro e São Paulo são os 2 Estados que são as duas grandes saídas do Brasil. Atualmente, ainda na área de diagnóstico, a Secretaria Nacional de Justiça está fazendo um convenio com a UNB para fazer um mapeamento de ações governamentais de combate à exploração sexual, incluindo tráfico de pessoas.

O segundo produto então é uma campanha de sensibilização em nível nacional, que foi lançada em outubro, para divulgar que tráfico de seres humanos é crime, porque a maioria das pessoas não enxerga isso como crime. Então, a campanha tem como principal objetivo sensibilizar a sociedade brasileira de que principalmente essas mulheres que saem daqui para fins de prostituição, ainda que já desenvolvam a prostituição no Brasil, são vítimas. E também disponibilizou para a sociedade brasileira mecanismos de denúncia desse tipo de tráfico, como um disque denúncia para a Polícia Federal. No final de dezembro deste ano será conduzida uma avaliação sobre os resultados da campanha.

A legislação brasileira sobre tráfico hoje é obsoleta O Ministério da Justiça reconhece que é preciso adaptar a legislação brasileira ao Protocolo de Palermo para, então, fazermos frente ao crime de tráfico internacional. Para tanto, o terceiro produto é formular treinamento para operadores de direito nos 4 Estados trabalhados. O primeiro foi realizado em São Paulo, para operadores de direito do País inteiro, em 2003. Em 2004, foram realizados treinamentos em Fortaleza e Goiás.

O espírito desses treinamentos é o de reunir servidores da administração pública que têm posições-chave nos órgãos envolvidos; Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, ABIN, Polícia Civil, Judiciário, servidores envolvidos em programas de defesa de populações vulneráveis desenvolvidos pelo estado/município, organizações não governamentais que desenvolvem atividades ou programas em área de defesa da criança e adolescente, direitos da mulher, violência

contra a mulher e assim por diante, para um curso de imersão no tema. São palestras sobre as pesquisas realizadas, direitos da mulher e gênero, funcionamento da ABIN, da Polícia Federal e sistemas de investigação que estão sendo realizados.

O último produto é um banco de dados que pretende sistematizar as informações de inquéritos e processos e mesmo as informações que a Polícia considera informações sensíveis, que é da parte de inteligência na área de tráfico internacional. de que forma essas quadrilhas estão montadas, como operam, quais são os tipos de tráfico em que elas atuam. Nós não há dados sobre isso, e a sistematização dos dados é importante para a formulação de políticas públicas eficazes. Atualmente, o banco de dados está em fase de licitação da empresa para desenvolvimento do sistema informacional.

A partir daí, um novo projeto será proposto, talvez, com uma maior abrangência e que leve em consideração as outras formas de tráfico. Para isso, é muito necessário que sejam feitas as modificações na legislação, são muitos casos de tráfico que não são amparados pela legislação interna.

Outro foco de atuação são acordos de cooperação técnica entre a polícia brasileira e a polícia dos países de destino. Os primeiros países com os quais abriu-se negociação foram Portugal e Espanha.

A Secretaria Nacional de Justiça tem trabalhado em conjunto com a Secretaria Especial de Direitos Humanos no âmbito da comissão intersetorial de enfrentamento à Violência sexual infanto-juvenil, mas a principal aliança é com a secretaria de segurança pública e com o departamento da Polícia Federal.

O desdobramento da política federal nos estados vem sob a forma da criação de uma agência estadual que tem a função de coletar informações e receber denúncias no estado e prover atendimento às pessoas resgatadas em situação de tráfico. No que diz respeito às informações e às denúncias, prodece-se a um compartilhamento de dados com a Polícia Federal e a ABIN. Essas agências começaram a ser criadas nesses quatro estados que foram escolhidos para o diagnóstico: São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Goiás. A primeira agência a ser aberta foi a de São Paulo. Nos outros estados, as agencias ainda estão em processo de formação.

Em São Paulo, o processo de criação da agência foi negociado pela Secretaria Nacional de Justiça e a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado, o Conselho Estadual da Condição Feminina e o Consulado dos Estados



Unidos da América. A participação da sociedade civil foi importante nesse processo. Não apenas porque em São Paulo foi a sociedade civil quem detectou primeiro o problema, e começou a lidar com ele, providenciando atendimento às pessoas em situação de exploração, mas porque a participação delas trouxe legitimidade ao processo, e de certa forma, a pressão das organizações sobre o governo estadual fez com que o processo de instalação da agência fosse mais rápido.

Sendo São Paulo um dos estados de saída das pessoas, a principal providência foi formular uma campanha de informação para o público; e um seminário para membros de conselhos, da administração pública e para o público em geral sobre as questões relacionadas com o tráfico de pessoas.

Em Goiás, as negociações para a abertura da agência passam pela Secretaria de Relações Internacionais e o Ministério Público Estadual. No Ceará, as negociações passam pela Defensoria Pública do Estado e pelas organizações estaduais e da sociedade civil que enfrentam a exploração sexual de adolescentes e o turismo sexual. No Rio de Janeiro, as conversas passam pelo Conselho Estadual dos Direitos da Mulher e pela Secretaria Estadual de Direitos Humanos.

Pensar o funcionamento de uma agência que atenda aos requisitos mínimos do Protocolo de Palermo significa a construção de uma rede de proteção estadual – que reúna os serviços de aconselhamento, saúde, segurança, sem contar o sistema de proteção à vítima e testemunha. Isso sem contar com o fato de que, ainda que o governo federal participe da formulação do escritório, os investimentos para seu funcionamento provém da esfera estadual, e não da federal.

Da maneira como as relações foram estruturadas, em alguns estados, o tráfico já está na agenda do governo estadual, seja porque o contingente de pessoas que saem é muito grande, como no caso de Goiás, seja porque há já um movimento de combate a práticas relacionadas ao tráfico internacional de pessoas para fins de exploração sexual, como é o caso do Ceará. Nesses estados, já há um clima institucional de defesa dos direitos de pessoas em situação de exploração, que, na nossa opinião, facilitaria a implementação de uma agência independente da esfera federal.

No caso de São Paulo, a visibilidade dessa atividade não é tão grande, apesar de comprovadamente haver tráfico de pessoas nesse estado. No entanto, a construção de um consenso em torno do projeto leva mais tempo. Isso sem contar que há pouco espaço na LDO do estado para o tema, uma vez que o PPA 2003-

2007 não contempla a atividade de enfrentamento do tráfico. E, surpreendentemente, foi em São Paulo que a primeira agência foi criada. Atribuímos a isso a pressão política do governo federal, que estava lançando o diagnóstico e as medidas de treinamento, juntamente com o fato de que o financiamento do escritório foi feito através do Departamento de Estado dos EUA. Essas condições marcaram a abertura da agência; resta saber como a experiência será desenvolvida de agora em diante.

Além disso, há algumas questões que devem ser levadas em conta, principalmente levando-se em conta o atendimento às pessoas em situação de tráfico.

O discurso de vitimização adotado nas políticas de enfrentamento é contrastante com a percepção que muitas vezes os traficados têm da sua situação. Um dos principais problemas em identificar pessoas envolvidas no tráfico e desenvolver formas de abordar estas pessoas, acolhê-las e prestar assistência a elas reside no fato de muitas delas não se considerarem vítimas. (IOM, 2004)

A lei internacional na consigo ainda dar precisão a esse tipo de situação. Se, por um lado, o termo “trabalhador migrante” não abarca a situação dos são traficados, por outro, o termo vítima pode, em muitas situações, não ser o mais apropriado. As pessoas que migram em busca de emprego e de uma vida melhor, e que acabam por se ver envolvidas em redes de tráfico, são frequentemente as que tiveram a iniciativa e a coragem de mudar as suas vidas, não se considerando por isso mesmo como ‘vítimas’, mesmo quando se vêem envolvidas numa situação abusiva que deixaram de controlar. É assim fundamental que quem é traficado não seja percebido como vítima passiva, mas como alguém que tem agência e capacidade de atuar no sentido de ganhar controle sobre a sua vida.

Outra questão é que existe a variável “tempo” na situação de tráfico. A IOM (2004) trouxe primeiro essa questão para os holofotes: e se a pessoa se acostuma com a situação de exploração? Com o tempo, de rejeição da situação em que se encontra, de revolta contra o trabalho que está sendo forçada a fazer, a pessoa passa a sentir-se conformada, concluindo que a vida dela é assim mesmo, e mesmo depois de pagar a “dívida” que a mantinha presa ao traficante, escolhe não ir embora. Forçá-la a mudar de vida pode ser uma violação a sua liberdade de escolher seu estilo de vida. Essa situação, sem dúvida, é um desafio para uma

agência ou organizações não governamentais que lidem com tráfico internacional de pessoas.

## **6. Conclusões**

Neste trabalho, escolhemos o fenômeno do tráfico internacional de pessoas para, de maneira mais concreta colocar a necessidade de que sejam formuladas políticas de proteção e monitoramento de direitos humanos.

Realmente, no caso, podemos perceber que há um core definido de ações que visam diretamente proteger os direitos civis violados pela atividade de tráfico de pessoas. Medidas de informação, principalmente para pessoas que estão preparando-se para viajar, de segurança pública, de treinamento de servidores para melhorias na investigação desse tipo de atividade, atualizações na legislação e na maneira como a lei é aplicada e interpretada são importantes, e diretamente ligadas à defesa dos direitos civis, como foi exposto por O'Donnell.

Ao mesmo tempo, políticas de reafirmação de direitos econômicos, sociais e culturais são importantes para a diminuição de vulnerabilidade da população o que também tem efeito de promoção dos direitos civis.

Internamente falando, as políticas visando prevenir e combater o tráfico devem ser cuidadosamente pensadas, de maneira a abarcar a diversidade de pessoas que se encontram em situação de tráfico para a exploração sexual, e não tornarem-se elas próprias, maneiras de revitimização da pessoa em situação de tráfico, e portanto, constituiriam elas próprias violações à liberdade das pessoas.

As políticas internas de combate ao tráfico de pessoas influem apenas sobre um lado do tráfico. A demanda por pessoas para a indústria sexual é o outro lado, e no qual as políticas internas têm pouca influência. Uma ação mais efetiva da diplomacia brasileira é importante para acordos de cooperação no combate ao tráfico. No entanto, a mobilização para a aplicação das leis internacionais, o monitoramento, e a pressão para modificações na postura dos países de destino com relação às pessoas em situação de tráfico e com relação aos traficantes é da competência da comunidade internacional e as instituições de governança internacional.

Nesse contexto, é fundamental pensar direitos humanos como um padrão de justiça, e ainda que isso pareça abstrato, é necessário para a definição da maneira como governos, pessoas, comunidades colocam-se uns perante os outros, e como devem considerar o enfrentamento de questões como o tráfico de pessoas.

## **7. Referências Bibliográficas**

ABOUHARB, M. Rodwan e CINGRANELLI, David L. *Money Talks? The Impact of World Bank Structural Adjustment Lending on Human Rights, 1981-2000*. Trabalho apresentado no encontro anual da *American Political Science Association*, 2003.

ALMEIDA, Maria Herminia Tavares de. "Federalismo e Políticas Sociais" in AFFONSO, Rui de Brito Álvares e SILVA, Pedro Luiz Barros. *Descentralização e Políticas Sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-40.

ALVES, J. A. Lindgren. "Direitos Humanos, Cidadania e Globalização" in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 50. São Paulo: CEDEC, 2000. p 185-206.

ALVES, J. Augusto Lindgren (2003). *Os Direitos Humanos como Tema Global*. Estudos: 144. São Paulo: Perspectiva, 2003.

ARAÚJO, Cícero (2002). "Legitimidade, Justiça e Democracia: O Novo Contratualismo de Rawls" in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 57 São Paulo: CEDEC, 2002. p 73-85

BANCO MUNDIAL. *Globalização, Crescimento e Pobreza. A Visão do Banco Mundial sobre os Efeitos da Globalização*. São Paulo: Futura, 2004.

BARBOSA, Ana Costa. "A Fundamentação do Princípio da Dignidade Humana" in TORRES, Ricardo Lobo (org.) *Legitimação dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Renovar, 2003.

BARCELLOS, Ana Paula. "O Mínimo Existencial e Algumas Fundamentações: John Rawls, Michael Walzer e Robert Alexy" in TORRES, Ricardo Lobo (org.) *Legitimação dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Renovar, 2003.

BARTOLOMEI, Maria Luisa. "The Globalization Process of Human Rights in Latin America Versus Economic, Social and Cultural Diversity" in *International Journal of Legal Information*, vol.25, 1997.

BAUMAN, Zygmunt (1998). *O Mal-Estar da Pós-Modernidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1998.

\_\_\_\_\_. (1999). *Globalização – As Conseqüências Humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

\_\_\_\_\_. (2003). *Amor Líquido – Sobre a Fragilidade dos Laços Humanos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus Ltda., 1992.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA et al. *Direitos Humanos no Cotidiano: Manual*. 2º ed. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos, 2001.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. *Audiência Pública da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre Tráfico de Órgãos Humanos de 19.mai.2004*, 2004. Disponível no site <http://www.camara.gov.br/Internet/comissao/default.asp>. Acessado no dia 10.nov.2004.

\_\_\_\_\_. Secretaria Especial dos Direitos Humanos e Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados. *Texto Base da IX Conferencia Nacional de Direitos Humanos*. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Audiência Pública da Comissão Mista Parlamentar de Inquérito sobre Exploração Sexual de 06.jan.2004*, 2004. Disponível no site <http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/comCPI.asp>. Acessado no dia 10.nov.2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. "Cidadania e *Res Publica*: A Emergência dos Direitos Republicanos" in *Revista de Filosofia Política* - Nova Série, vol.1. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997. p. 99-144.

\_\_\_\_\_. "Da Diplomacia do Equilíbrio de Poderes à Política de Globalização" in *Novos Estudos Cebrap*, nº 65, mar. 2003. p. 91-110.

\_\_\_\_\_. *Reforma do Estado para a Cidadania – A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. *A Construção da Ordem e Teatro de Sombras*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, Relume Dumará, 1996.

\_\_\_\_\_. *Cidadania no Brasil – O Longo Caminho*. 5ª ed., Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2004.

CASTRO, Mary Garcia. "Migrações Internacionais e Políticas" in COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas*. Brasília: CNPD, 2001. p.15-32

CITOLA, Marcello. "A Tolerância em Michael Wlazer" in TORRES, Ricardo Lobo (org.) *Legitimação dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Renovar, 2003.p. 351-388.

COLLARES, Marcos. *Diagnóstico do Tráfico de Seres Humanos no Brasil – São Paulo, Goiânia, Rio de Janeiro e Ceará*. Brasília: Ministério da Justiça e UNDOC, 2004. 1 CD-ROM. Disponível no site [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br).

COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas*. Brasília: CNPD, 2001.

COMPARATO, Fabio Konder. “A Proteção dos Direitos Humanos e a Organização Federal de Competências” in TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996. p. 281-284.

CRANSTON, Maurice. *O Que São os Direitos Humanos?* São Paulo: DIFEL, 1979.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. “Acesso à Justiça e Assistência Jurídica em São Paulo” in SADEK, Maria Tereza (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

DAHL, Robert A. *Democracy and Its Critics*. New Heaven and London: Yale University Press, 1989.

GALDINO, Flávio. “O Custo dos Direitos” in TORRES, Ricardo Lobo (org.) *Legitimação dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Renovar, 2003.

GOODHART, Michael. *Democracy, Human Rights, Universality: Globalization and the Boundaries of the Political*. Trabalho apresentado no encontro anual da *American Political Science Association*, 2003.

HELD, David e MCGREW, Anthony (eds). *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2002.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. *Revisiting the Human Trafficking Paradigm: The Bangladesh Experience*. Part 1: Trafficking of Adults. Geneva: IOM, 2004.

KOERNER, Andrei. “Ordem Política e Sujeito de Direitos no Debate sobre Direitos Humanos” in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 57. São Paulo: CEDEC, 2002. p 87-111.

\_\_\_\_\_. “O Papel dos Direitos Humanos na Política Democrática: Uma Análise Preliminar” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (53) out. 2003. São Paulo: ANPOCS, p. 143-157.

LEAL, Maria Lúcia e LEAL, Maria de Fátima (orgs.). *Pesquisa sobre Tráfico de Mulheres, Crianças e Adolescentes para Fins de Exploração Sexual Comercial no Brasil – Relatório Nacional*. Brasília: CECRIA, 2002.

LEARY, Virginia A. “A Globalização e os Direitos Humanos” in SYMONIDES, Janusz (org.). *Direitos Humanos – Novas Dimensões e Desafios*. Brasília: UNESCO Brasil, 2003. p. 335-354.

LYRA, Rubens Pinto. "A Atuação dos Conselhos e Ouvidorias na Área de Segurança e Justiça" in *Lusotpie* 2003. Paris: Éditions Karthala, 2003. p. 383-396.

MARTINS, Estevão Rezende. "A Apreciação de Tratados e Acordos Internacionais pelo Congresso Nacional" in TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996. p. 263-271.

MASSULA, Letícia e MELO, Mônica de. *Tráfico de Mulheres: Prevenção, Punição e Proteção*. São Paulo: Consulado dos Estados Unidos e CLADEM, 2003.

MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MESQUITA NETO, Paulo de. *Programa Nacional de Direitos Humanos: Continuidade ou Mudança de Tratamento dos Direitos Humanos no Brasil?*. [199-] Artigo disponível no site <http://www.dhnet.org.br>. Acessado no dia 10.nov.2004.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 9ª ed. São Paulo: Atlas Editora, 2001.

NORTH, Douglass C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. "Poliarquias e (In)Efetividade da Lei na América Latina: Uma Conclusão Parcial" in MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.). *Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 337-373.

OLIVEIRA, Isabel de Assis Ribeiro de. "Direito Subjetivo – Base Escolástica dos Direitos Humanos" in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 14 (41) out. 1999. São Paulo: ANPOCS, p. 31-43.

PELLEGRINO, Adela. *Migration from Latin America to Europe: Trends and Policy Changes*. Migration Research Series, n.16. Geneva: IOM Research and Publications Division, 2004. Disponível no site <http://www.iom.org>. Acessado no dia 17.nov.2004.

PINHEIRO, Paulo Sérgio e MESQUITA NETO, Paulo de. *Direitos Humanos no Brasil – Perspectivas no Final do Século*. [199-] .Artigo disponível no site <http://www.dhnet.org.br>. Acessado no dia 10/11/2004.

\_\_\_\_\_. (1998). *Democratic Consolidation and Human Rights in Brazil*. Working Paper nº 256, Kellogg Institute for International Studies, 1998.

\_\_\_\_\_. (2000). "O Estado de Direito e Os Não-Privilegiados na América Latina" in MÉNDEZ, Juan E., O'DONNELL, Guillermo e PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs.).



*Democracia, Violência e Injustiça – O Não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 11-29.

PIOVESAN, Flávia. *O Sistema Internacional dos Direitos Humanos no Brasil*. Artigo disponível no site [http:// www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br), 2001 . Acessado no dia 15.nov.2004.

PSICTELLI, Adriana. “Gringos nos Trópicos: Gênero e Nacionalidade no Marco do Turismo Sexual em Fortaleza” in COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas*. Brasília: CNPD, 2001. p.589-612.

REICH, Simon. *What is Globalization? Four Possible Answers*. Working Paper nº 261, Kellogg Institute for International Studies, 1998.

RICUPERO, Rubens. “Normas Internacionais de Proteção e Dificuldades Internas” in TRINDADE, Antônio Augusto Cançado (ed). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVIC, CUE, 1996. p. 163-173.

ROSENAU, James N. “Governance in the New Global Order” in HELD, David e MCGREW, Anthony (eds). *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2002. p.70-86.

SADEK, Maria Tereza, LIMA, Fernão Dias de e ARAÚJO, José Renato de Campos. *O Judiciário e a Prestação de Justiça* in \_\_\_\_\_. (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

\_\_\_\_\_. (org.). *Acesso à Justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

SANDEL, Michael (ed.). *Liberalism and Its Critics*. New York: New York University Press, 1984.

SANTOS, Boaventura de Sousa. “Uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos” in *Lua Nova Revista de Cultura e Política*, nº 39. São Paulo: CEDEC, 1997. p 105-124.

\_\_\_\_\_. *A Crítica da Razão Indolente – Para um Novo Senso Comum: a Ciência, o Direito e a Política na Transição Paradigmática*. Vol.1, Porto: Edições Afrontamento, 2000.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. *Cidadania Verso e Reverso*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1998.

\_\_\_\_\_. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. Sumário de Legislação em Direitos Humanos vol. 1 e 2. Disponível no site <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/dh/volume%20I/sumario.htm>. Acessado no dia 15/11/2004.

SCHRITZMEYER, Ana Lúcia Pastore. “Descrença nas Instituições Públicas de Resolução de Conflitos” in SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania. *Cidadania Verso e Reverso*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 1998.

SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. 5ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

STEINER, Henry J. e ALSTON, Philip. *International Human Rights in Context – Law, Politics, Morals*. 2ª ed. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SYMONIDES, Janusz (org.). *Direitos Humanos – Novas Dimensões e Desafios*. Brasília: UNESCO Brasil, 2003.

TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Legitimação dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Renovar, 2003.

TRINDADE, Antônio Augusto Cançado. “A Interação entre o Direito Internacional e o Direito Interno na Proteção dos Direitos Humanos” in \_\_\_\_\_. (ed). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996. p. 205-236.

\_\_\_\_\_. (ed). *A Incorporação das Normas Internacionais de Proteção dos Direitos Humanos no Direito Brasileiro*. San José: IIDH, ACNUR, CIVC, CUE, 1996.

\_\_\_\_\_. *O Direito Internacional em um Mundo em Transformação – Ensaio: 1976-2001*. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

VAINER, Carlos B. “Deslocados, Reassentados, Clandestinos, Exilados, Refugiados, Indocumentados... As Novas Categorias de uma Sociologia dos Deslocamentos Compulsórios e das Restrições Migratórias” in COMISSÃO NACIONAL DE POPULAÇÃO E DESENVOLVIMENTO. *Migrações Internacionais – Contribuições para Políticas*. Brasília: CNPD, 2001. p.177-184.

VIEIRA, Liszt. *Cidadania e Globalização*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

VIEIRA, Oscar Vilhena, e Sünfeld, Carlos Ari (orgs.). *Direito Global*. São Paulo: Editora Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. [199-]. *Três Teses Equivocadas sobre Direitos Humanos*. [199-]. Artigo disponível no site <http://www.dhnet.org.br>. Acessado no dia 10.nov.2004.

VIZARD, Polly. *Antecedents of the Idea of Human Rights: A Survey of Perspectives*. Human Development Report Background Paper. Disponível no site [http://hdr.undp.org/docs/publications/background\\_papers/Vizard2000.html](http://hdr.undp.org/docs/publications/background_papers/Vizard2000.html) . Acessado no dia 24.out.2004.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.2v.

WOODS, Ngaire. "Global Governace and the Role of Institutions" *in* HELD, David e MCGREW, Anthony (eds). *Governing Globalization – Power, Authority and Global Governance*. Cambridge: Polity Press, 2002. p. 25-45.

***ANEXOS***

## ANEXO 1

Quadro Analítico, por direito e temas, dos seis mais importantes instrumentos internacionais de direitos humanos.

	PIDESC(art nº)	PIDCP (art nº)	CIEDR (art nº)	CEDCM (art nº)	CCT (art nº)	CDC (art nº)
Direito à Autodeterminação.	1	1				
Emergências públicas; limitação de direitos; eliminação de direitos.	4, 5	4, 5	1(2), 2 (3)		2(2), 3(3)	13(2), 14 (3), 15 (2), 37
Não-discriminação; igualdade perante a lei; política geral.	2 (2), 3	2(1), 3, 26	2(1), 5(a)	2, 15(1), 9-16		2(1), 2(2)
Implementação do instrumento; medidas preventivas.			7	5; 5(a)	10, 11	19(2), 33, 35
Implementação do instrumento; adoção de legislação.	2(1), 2(3),	2(2),	2(2), 4, 5, 1º sentença	3, 2(a)	2(1)	4
Implementação do instrumento; punição de crimes pela lei.			4(a), 4(b)	2(b), 11(a)	4, 5, 6, 7, 8, 9	
Direito a remédios efetivos.		2(3)	6	2(c)	14	37(d), 39
Direito a garantias processuais.		14, 15, 16	5(a),	15(1;2;3)	12, 13, 14, 15	12(2), 37(d), 40
Direito à vida; o direito à integridade física e moral, escravidão, trabalho forçado e tráfico de pessoas.		6,7,8		6	1,16	6,11,19,34,32, 35,33,36, 37(a)
Direito à liberdade e à segurança da pessoa.	9, 10, 11	5(b)				37
Direito de ir e vir, direito de acesso a qualquer local público; expulsão e extradição.		12, 13	5 (d-i), 5(d-ii), 5(f),	15(4),	3	10
Direito à privacidade; direito à liberdade de pensamento, consciência e religião.		17,18	5(d-vii)			14, 16
Liberdade de opinião e expressão.		19,20	5(d-viii), 4(a), 4(c),			12,13
Direito à livre reunião e associação.		21, 22	5(d-x),			15
O direito de se casar e formar família; proteção da família, mãe e filhos.	10	23, 24	5 (d-iv),	16, 12, 4(2), 5(b), 11(2)		5, 16, 19, 20, 22, 23, 33, 34, 36, 38
Direito a uma nacionalidade.		24(3)	5(d-iii)	9		7, 8
Direitos políticos e acesso aos serviços públicos.		25	5(c)	7, 8		

Direito à propriedade, à herança e de obter créditos financeiros.			5(d-v), 5(d-vi)	13(b), 15(2)		
Direitos de grupos vulneráveis. (medidas temporárias especiais)	2(3)	27	1(4), 2(2)	4, 14, 14(1) (2)		22, 23, 30
Direito ao trabalho.	6(1)		5(e-i)	11(1-a, b, c)		
Direito a condições justas e dignas de trabalho.	7		5(e-i)	11(1-e), 13(a), 14(2-c)		26
Direitos dos sindicatos dos trabalhadores.	8	22	5(e-ii)			
Direito à segurança social.	9		5(e-iv)	11(1-e), 13(a), 14(2-c)		26
Direito a uma adequada alimentação, vestimentas e habitação.	11		5(e-iii)	14(2-h)		27(1)(2)(3)
Direito de desfrutar o mais alto padrão de saúde física e mental.	12	6(1)	5(e-iv)	12, 14(2-b)		24
Direito à educação; outros direitos culturais.	13, 14, 15	27	5(e-v), 5(e-vi)	10, 13(c), 14(2-d)		28, 29, 30, 31

Fonte: Manual on Human Rights Report; Office of the High Commission for Human Rights – Geneva; United Nations – Institut for Training and Research (Unitar); United Nations Staff College Project – ILO Turin Centre (United Nations, 1997). p. 344-345.

Nomenclatura dos Pactos e Convenções Utilizados para a Tabela de direitos:

PIEDSC – Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais;

PIDCP – Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos

CIEDR – Convenção Internacional pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial

CEDCM – Convenção pela Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher

CCT – Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos e Punições Cruéis, Desumanos e Degradantes

CDC – Convenção sobre os Direitos da Criança.

## Anexo 2

Estes são os nossos direitos segundo a Constituição e o Direito Internacional

Direito	Declaração Universal dos Direitos Humanos (v. nota 1)	Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (v. nota 2)	Pacto Intern. de Dir. Econômicos, Sociais e Culturais. (v. nota 3)	Convenção Americana sobre os Direitos Humanos (v. nota 4)	Constituição da República Federativa do Brasil (v. nota 5)
Vida	art. 3	art. 6*		4* art.	art. 5º, caput
Integridade Pessoal	art. 3 e 5	art. 7* e 10		art. 5*	art. 5º, III
Proibição da Escravidão	art. 4 art.	8(1-2)*		art. 6*	art. 1º, II e 5º, XLVII
Proteção à Família e à Criança	art. 16	art. 23, 24 e 25	art. 10	art. 17* e 19*	art. 5º, LXXVI; 6º, 226, 227 e 229
Garantias Judiciais	art. 10 e 11	art. 14 e 15*		art. 8, 9* e 10	art. 5º, incisos XXXV, XXXVIII, XXXIX, LIII, LV, LVII, LXXIV
Igualdade Perante a Lei	art. 7	art. 14 e 26		art. 24	art. 3º, IV e 5º, caput e inc. I
Acesso ao Judiciário	art. 8 e 10	art. 14 e 26		art. 8.1 e 25	art. 5º, XLI, XXXV
Liberdade Pessoal	art. 3, 9 e 11.2	art. 9, 11*, 14.6 e 15*		art. 7, 9 e 10	art. 5º, caput, inc. LXI, LXVII e LXXV
Liberdade de Consciência e Crença	art. 18	art. 18* e 27		art. 12*	art. 5º, VI e VIII
Liberdade de Pensamento e Expressão	art. 19	art. 19		art. 13	art. 5º, inc. IV, VII e IX
Direito de Resposta		art. 19.3(a)		art. 14	art. 5, inc. V
Liberdade de Reunião	art. 20	art. 21		art. 15	art. 5º, XVI
Direito de Petição					art. 5º, XXXIV(a)
Liberdade de Associação	art. 20	art. 22		art. 16	art. 5º, incisos XVII a XX
Direitos Políticos	art. 20 e 21	art. 25		art. 23*	art. 1º, § único; 5º LXXIII; 14; 15 e 37, I
Direito à Honra e Dignidade Pessoal	art. 12	art. 17		art. 11	art. 1º, III e 5º, X
Liberdade de Locomoção	art. 9 e 13	art. 12, 13 e 24.3		art. 22	art. 5º, XV e LXVIII
Inviolabilidade do Domicílio	art. 12	art. 17		art. 11	art. 5º, XI
Inviolabilidade de Correspondência e Comunicações	art. 12	art. 17		art. 11	art. 5º, inc. XII
Proteção da Maternidade e Infância	art. 25.2	art. 24		art. 19	art. 5º, I; 6º; 227, §1º, inc. I
Liberdade de Trabalho e Direitos Sociais	art. 23		art. 6, 7, 8	art. 26	art. 5º, XIII e art. 7º a 9º

Direito à Seguridade Social	art. 22 e 25		art. 9	art. 26	art. 3º, I a IV; art. 4º, IX ; 194 a 204
Direito à Saúde	art. 25		art. 12	art. 26	art. 196
Direito à Moradia	art. 25		art. 11	art. 26	art. 7º, IV
Direito à Educação	art. 26 e 27		art. 13 e 15	art. 26	art. 205
Ambiente Saudável	art. 25		art. 12	art. 26	art. 5º, LXXIII; 225; 170, VI
Direito dos Índios		art. 27			art. 231

*\* Estes Direitos não podem ser derogados sob nenhuma circunstância, mesmo em estado de exceção*

Fonte: <http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/textos/direito.htm>

#### Notas:

- 1- adotada e proclamada pela Resolução nº 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948 e assinada pelo Brasil em 10 de dezembro de 1948.
- 2 - adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas, em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de Janeiro de 1992.
- 3 - adotado pela Resolução nº 2.200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 16 de dezembro de 1966 e ratificado pelo Brasil em 24 de Janeiro de 1992.
- 4 - Adotada e aberta à assinatura na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, em San Jose da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969 e ratificada pelo Brasil em 25 de setembro de 1992 (Pacto de San Jose da Costa Rica).
- 5 - promulgada pela Assembléia Nacional Constituinte em 5 de outubro de 1988.



### ANEXO 3

#### Legislação Brasileira relacionada à defesa de direitos humanos

Nº da Lei	Tema em Direitos Humanos
LEI Nº 818/1949	Regula a aquisição, a perda e a reaquisição da nacionalidade, e a perda dos direitos políticos.
LEI Nº 2.889/1956	Define e pune o crime de Genocídio.
LEI N. 4.504/1964	Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências.
LEI Nº 4.717/1965	Regula a ação popular.
LEI Nº 6.001/1973	Dispõe sobre o Estatuto do Índio.
LEI Nº 6.683/1979	Concede anistia, e dá outras providências.
LEI Nº 7.347/1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (Vetado) e dá outras providências.
LEI Nº 7.783/1989	Dispõe sobre o exercício do direito de greve, define as atividades essenciais, regula o atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, e dá outras providências.
LEI Nº 7.716/1989, alterada pelas Leis nº 8.882/94 e nº 9.459/97.	Define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor
LEI Nº 7.853/1989	Dispõe sobre o apoio às pessoas portadoras de deficiência, sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência - Corde, institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público, define crimes, e dá outras providências.
LEI Nº 8.078/1990	Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
LEI Nº 8.080/1990	Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências.
LEI Nº 8.069/1990	Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, e dá outras providências.

LEI Nº 8.742/1993	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
LEI Nº 8.842/1994	Dispõe sobre a política nacional do idoso, cria o Conselho Nacional do Idoso e dá outras providências.
LEI Nº 9.029/1995	Proíbe a exigência de atestados de gravidez e esterilização, e outras práticas discriminatórias, para efeitos admissionais ou de permanência da relação jurídica de trabalho, e dá outras providências.
LEI Nº 9.474/1997	Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências.
LEI Nº 9.455/1997	Define os crimes de tortura e dá outras providências
LEI Nº 9.605/1998, atualizada pela a Medida Provisória 1.710/1998.	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências.
LEI Nº 9.807/1999	Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.
LEI Nº 10.098/2000	Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida e dá outras providências.
LEI Nº 10.714/2003	Autoriza o Poder Executivo a disponibilizar, em âmbito nacional, número telefônico destinado a atender denúncias de violência contra a mulher.
LEI Nº 10.886/2004	Altera o Código Penal, criando o tipo especial denominado "Violência Doméstica".

Fonte: [www.dhnet.org.br](http://www.dhnet.org.br) e sumário de legislação da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, vol. 1.

## Anexo 4

Tabela: Programas de Direitos Humanos – Âmbito Federal – PPA 2003-2007

Órgão	Programa
Ministério da Assistência Social	Proteção ao Adulto em situação de vulnerabilidade
Ministério da Educação	Educação para a diversidade e direitos humanos
Ministério da Justiça	Assistência a Vítimas e Testemunhas
Ministério da Justiça	Assistência Jurídica
Ministério da Justiça	Combate ao Abuso e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes
Ministério da Justiça	Defesa do Consumidor (Capacitação de agentes e técnicos de Defesa do Consumidor; promoção de eventos sobre direitos do consumidor, implantação do Sistema Integrado de Informações de Defesa do Consumidor)
Ministério da Justiça	Defesa dos Interesses Difusos
Ministério da Justiça	Defesa Econômica e da Concorrência
Ministério da Justiça	Estrangeiros no Brasil (Atendimento e legalização de estrangeiros no país e central de atendimento ao estrangeiro)
Ministério da Justiça	Identidade Étnica e Patrimônio Cultural dos povos indígenas
Ministério da Justiça	Modernização da Polícia Federal
Ministério da Justiça	Programa de acessibilidade
Ministério da Justiça	Reforma do Judiciário
Ministério da Justiça	Segurança pública nas rodovias federais
Ministério da Justiça	Sistema único de segurança pública
Ministério da Justiça	Combate ao crime organizado
Ministério da Justiça	Controle de tráfego internacional em portos, aeroportos e fronteiras
Ministério da Justiça	Reconhecimento de utilidade pública
Ministério da Justiça	Gestão da Política na Área da Justiça – Diagnóstico sobre o Tráfico de Seres Humanos no Brasil
Ministério da Justiça	Reestruturação do sistema penitenciário
Ministério das Relações Exteriores	Assistência Consular
Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à fome	Erradicação do Trabalho Infantil
Ministério do Desenvolvimento social e do Combate à Fome	Proteção à criança, ao adolescente e à juventude
Ministério do Desenvolvimento social e do Combate à Fome	Proteção Social ao Idoso
Ministério do Desenvolvimento social e do Combate à Fome	Sistema único de assistência social
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	Inclusão Digital
Ministério do Trabalho e do Emprego	Erradicação do Trabalho escravo
Ministério do Trabalho e do Emprego	Rede de Proteção ao trabalho
Ministério Público Federal	Ações Judiciais para Erradicação do Trabalho Escravo
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Atenção ao Adolescente em Conflito com a Lei

Secretaria Especial de Direitos Humanos	Direitos humanos, Direitos de Todos (Atendimento nos Balcões de Direitos; elaboração do Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos – PNEDH e outros)
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Promoção e defesa dos direitos da pessoa portadora de deficiência
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Proteção da adoção e combate ao seqüestro internacional
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Proteção de terras indígenas, gestão territorial e etnodesenvolvimento
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Defesa dos direitos da Criança e do Adolescente (Fortalecimento dos Conselhos tutelares e Sistema de informações para a criança e adolescente )
Secretaria Especial de Direitos Humanos	Paz nas escolas (Produção de Material de educação em direitos humanos e capacitação de educadores e policiais)
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Atendimento às comunidades quilombolas
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Capacitação de agentes públicos em temas transversais
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Desenvolvimento local para comunidades quilombolas
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Apoio a iniciativas para promoção de igualdade racial
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Apoio a conselhos e organizações governamentais de promoção de igualdade racial
Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Ações Afirmativas
Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Incentivo à autonomia econômica das mulheres no mundo do trabalho
Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Prevenção e combate à violência contra a mulher
Secretaria Especial de Políticas para Mulheres	Gestão da transversalidade de gênero nas políticas públicas

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2004.

## ANEXO 5

Tabela : Gastos dos Estados por Função, 2003

	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	GO	MA
direitos da cidadania	2.682.519	13.219.406	44.195.923	7.006.009	125.811.031	12.988.240	4.366.420	68.994	25.313.029	10.581.185
% Participação	0,15%	0,74%	2,48%	0,39%	7,05%	0,73%	0,24%	0,00%	1,42%	0,59%
essencial à justiça	21.977.780	44.586.723	75.104.288	1.034.660	130.421.348	62.530.689	0	0	64.358.952	69.821.642
% participação	0,91%	1,85%	3,11%	0,04%	5,40%	2,59%	0,00%	0,00%	2,67%	2,89%
segurança pública	120.464.258	232.300.346	282.099.313	89.390.834	857.568.443	304.681.185	283.682.479	422.317.830	457.862.763	288.103.176
% participação	0,62%	1,19%	1,45%	0,46%	4,40%	1,56%	1,45%	2,17%	2,35%	1,48%

	MG	MS	MT	PA	PB	PE	PI	PR	RJ	RN
DIREITOS DA CIDADANIA	174.303.647	4.385.046	10.061.223	9.625.645	12.122.605	160.182.811	2.741.584	102.866.168	95.744.213	8.929.260
% participação	9,77%	0,25%	0,56%	0,54%	0,68%	8,97%	0,15%	5,76%	5,36%	0,50%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	414.083.415	99.014.205	45.499.701	143.246.763	369.723	0	0	0	503.259.449	0
% participação	17,16%	4,10%	1,89%	5,94%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	20,85%	0,00%
SEGURANÇA PÚBLICA	2.463.467.827	350.824.770	328.778.120	331.923.728	256.919.770	555.867.280	211.397.946	680.955.604	3.206.658.460	197.718.524
% participação	12,63%	1,80%	1,69%	1,70%	1,32%	2,85%	1,08%	3,49%	16,44%	1,01%

	RO	RR	RS	SC	SE	SP	TO	BRASIL
DIREITOS DA CIDADANIA	0	3.897.595	543.695	58.803.172	9.759.093	884.463.240	224.005	1.784.885.759
% participação	0,00%	0,22%	0,03%	3,29%	0,55%	49,55%	0,01%	
ESSENCIAL À JUSTIÇA	0	309.287	287.346.960	142.410.385	0	279.604.740	28.554.694	2.413.535.403
% participação	0,00%	0,01%	11,91%	5,90%	0,00%	11,58%	1,18%	
SEGURANÇA PÚBLICA	227.534.512	46.977.358	1.161.233.447	725.252.075	165.976.617	5.126.953.536	128.712.712	19.505.622.915
% participação	1,17%	0,24%	5,95%	3,72%	0,85%	26,28%	0,66%	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.